Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter

Volym 1

Betänkande av Utredningen om ett regelverk för att motverka utländsk finansiering av verksamheter med antidemokratiska syften

Stockholm 2026

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2026:42

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Multiply Solutions
Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1567-9 (tryck)
ISBN 978-91-525-1568-6 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 28 maj 2025 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå regler som förbjuder eller på annat sätt motverkar utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter i Sverige med koppling till islamism, extremism och andra antidemokratiska intressen (dir. 2025:52).

Till särskild utredare utsågs den 1 juni 2025 seniora juristen Michael Målqvist (Finansinspektionen).

Som sakkunniga förordnades samma dag kanslirådet Kent Eriksson (Socialdepartementet) och dåvarande rättssakkunniga, numera kanslirådet Lotta Wendelsson (Justitiedepartementet).

Som experter att biträda utredningen förordnades den 1 juni 2025 dåvarande handläggaren, numera enhetschefen Tanja Viklund (dåvarande Myndigheten för stöd till trossamfund, numera Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor), seniora verksjuristen Sandra Palmer (Säkerhetspolisen), seniora åklagaren Johanna Kolga (Åklagarmyndigheten, Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet), advokaten Sait Umdi (Sveriges advokatsamfund), juristen Gabriel Eriksson (Polismyndigheten), docenten och strategiska rådgivaren Magnus Ranstorp (Försvarshögskolan), enhetschefen Anna Strempel (Center mot våldsbejakande extremism) samt chefsåklagaren och kammarchefen Jonas Svanfeldt (Ekobrottsmyndigheten).

Den 1 juni 2025 anställdes kammarrättsassessorn Anna Wielgosz och hovrättsassessorn Anna Landegren som utredningssekreterare.

De sakkunniga och experterna har haft möjlighet att yttra sig över de bedömningar och förslag som lämnas samt bidragit med synpunkter i utredningsarbetet, och det finns en bred samsyn kring de bedömningar och förslag som lämnas. De bedömningar och förslag som redovisas är dock utredarens egna.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om ett regelverk för att motverka utländsk finansiering av verksamheter med antidemokratiska syften, överlämnar härmed betänkandet *Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter* (SOU 2026:42).

Utredningens arbete är med detta slutfört.

Stockholm i juni 2026

Michael Målqvist

Anna Wielgosz
Anna Landegren

Innehåll

VOLYM 1

Sammanfattning **23**

Summary **39**

1 Författningsförslag **57**

1.1 Förslag till lag (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser 57

1.2 Förslag till lag (2028:000) om behandling av personuppgifter i ärenden om granskning av utländsk finansiering 66

1.3 Förslag till förordning (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser 69

1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 70

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2025:31) om viss personuppgiftsbehandling vid Brottsförebyggande rådet 72

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1201) med instruktion till Brottsförebyggande rådet 73

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2024:699) om vissa fördjupade granskningar som utförs av Brottsförebyggande rådet 74

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2025:900) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 76

2 Utredningens uppdrag och arbete 77

2.1 Utredningens uppdrag 77

2.2 Utredningens arbete 80

2.3 Inledande avgränsningar 80
2.3.1 Direktivets formulering och dess tolkningsutrymme 80
2.3.2 Ett regelverk förutsätter identifierbara mottagare 81
2.3.3 Alternativet att inkludera aktiebolag och andra associationsformer 82
2.3.4 Verksamheter som regleras av områdesspecifik lagstiftning 82
2.3.5 Politiska partier 83
2.3.6 Gärningar som redan är kriminaliserade 84
2.3.7 Utredningens arbete ska omfatta trossamfund, ideella föreningar och stiftelser 85

2.4 Betänkandets disposition 86

3 Översikt över det civila samhället 87

3.1 Inledning 87

3.2 Begreppet det civila samhället 88

3.3 Associationsformer i det civila samhället 89
3.3.1 Inledning 89
3.3.2 Ideella föreningar 89
3.3.3 Registrerade trossamfund 91
3.3.4 Stiftelser 92
3.3.5 Ekonomiska föreningar 92
3.3.6 Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning 94
3.3.7 Samfälligheter och samfällighetsföreningar 95
3.3.8 Kort om allmännyttigt ändamål 96

3.4 Det civila samhällets olika roller ... 96
3.5 Politiken för det civila samhället ... 99
3.6 Det civila samhällets värde och betydelse ... 101
3.7 Det civila samhället i siffror ... 103
3.7.1 Inledning ... 103
3.7.2 Antalet organisationer, ekonomisk aktivitet och sysselsättning inom det civila samhället ... 105
3.7.3 Finansiering av det civila samhället ... 107
3.8 Närmare om det statligt reglerade stödet till civilsamhället ... 109
3.8.1 Generellt om förutsättningarna för statsbidrag ... 109
3.8.2 Granskning av den statliga bidragsgivningen ... 110
3.9 Särskilt om trossamfund ... 116
3.9.1 Inledning ... 116
3.9.2 Det religiösa landskapet i Sverige över tid ... 117
3.9.3 Lagen om trossamfund ... 122
3.9.4 Lagen om Svenska kyrkan ... 128
3.9.5 Lagen om statsbidrag till trossamfund ... 134
3.10 Närmare om demokrativillkoren ... 136
3.10.1 Framtagandet av nya villkor ... 136
3.10.2 Utgångspunkter för villkor om demokrati ... 138
3.10.3 De tidigare demokrativillkoren ... 141
3.10.4 Problemen med de tidigare demokrativillkoren ... 142
3.10.5 De nya demokrativillkoren ... 144
3.10.6 Ett demokrativillkor för stöd till trossamfund ... 152
3.10.7 Prövningar av demokrativillkor – exempel från praxis ... 170
3.11 Sammanfattande iakttagelser ... 178

4 Ett allvarligt säkerhetsläge ... 179

4.1 Inledning ... 179
4.2 Den nationella säkerhetsstrategin ... 179
4.2.1 Inledning ... 179

4.2.2 Sveriges säkerhetsläge ... 180
4.2.3 Många komplexa hot ... 181
4.2.4 Våldsbejakande extremism och terrorism ... 184
4.2.5 Parallella samhällsstrukturer ... 184
4.2.6 Regeringens åtgärder ... 185

4.3 Säkerhetspolisens lägesbild ... 185
4.3.1 Allmänt om säkerhetsläget ... 185
4.3.2 Främmande makt ... 187
4.3.3 Hybridhot ... 189
4.3.4 Olovlig teknikanskaffning ... 190
4.3.5 Författningshot ... 191
4.3.6 Våldsbejakande extremism och attentatshot ... 192

4.4 Bedömning från Nationellt centrum för terrorhotbedömning ... 192

5 Våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska rörelser ... 197

5.1 Inledning ... 197

5.2 Våldsbejakande extremism i Sverige ... 198
5.2.1 Begreppet våldsbejakande extremism ... 198
5.2.2 Tre huvudsakliga extremistmiljöer ... 201
5.2.3 Målval och attentat ... 206
5.2.4 Ideologiskt motiverad brottslighet ... 207
5.2.5 Finansiering av våldsbejakande extremism och terrorism ... 208
5.2.6 Användandet av teknik ... 209
5.2.7 Radikalisering ... 209

5.3 Andra antidemokratiska rörelser och enfrågerörelser ... 210

5.4 Åtgärder mot våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska rörelser ... 211

5.5 Påverkan på samhällets grundläggande värderingar ... 212
5.5.1 Allmänt ... 212
5.5.2 Informationspåverkan och påverkanskampanjer ... 213
5.5.3 Barn och ungdomar i den digitala världen ... 218

5.5.4 Skolverksamhet ... 220

5.6 Utredningens avgränsning ... 225

6 Kartläggning av utländsk finansiering av trossamfund och andra religiösa verksamheter ... 227

6.1 Inledning ... 227

6.2 Andra svenska kartläggningar ... 227
6.2.1 Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund ... 227
6.2.2 En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund ... 231
6.2.3 Sammanfattning av de tidigare kartläggningarnas resultat ... 239

6.3 Utredningens kartläggning av förekomsten av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter ... 240
6.3.1 Omfattning och mål ... 240
6.3.2 Svårigheter med ett kartläggningsuppdrag ... 241
6.3.3 Metod och genomförande ... 242
6.3.4 Associationsformer som ingår i utredningens kartläggning ... 243
6.3.5 Datainsamling och källor ... 243

6.4 Studier och rapporter om utländsk finansiering ... 244
6.4.1 Inledning ... 244
6.4.2 Försvarshögskolan (år 2022) ... 244
6.4.3 RAND Europe (år 2015) ... 248
6.4.4 RAND Europe och Breuer & Intraval (år 2020) ... 252
6.4.5 Rapporter från franska myndigheter ... 256

6.5 Främmande makts finansiering av trossamfund ... 259
6.5.1 Inledning ... 259
6.5.2 Ryska statens finansiering av trossamfund ... 259
6.5.3 Iranska statens finansiering av trossamfund ... 260

6.6 Kartläggning genom finansiella uppgifter ... 262
6.6.1 Inledning ... 262

6.6.2 Uppgifter från Finansinspektionen 262
6.6.3 Uppgifter från banker 265
6.6.4 Uppgifter från Skatteverket 277

6.7 Sammanfattande analys och slutsatser 286
6.7.1 Tidigare kartläggningars begränsningar 286
6.7.2 Finansiella uppgifter och kontrolluppgifter ger en bredare bild än tidigare studier 287
6.7.3 Det finns sannolikt ett mörkertal 289
6.7.4 Organisationer som har uppmärksammats ur ett demokratihänseende 290
6.7.5 Utredningens samlade bedömning 291

7 Behovet av en reglering 295

7.1 Inledning 295

7.2 Utländsk finansiering kan medföra risker 295

7.3 Gällande regelverk av betydelse för utredningens uppdrag 296
7.3.1 Inledning 296
7.3.2 Regelverk med demokrativillkor och andra liknande bestämmelser 297
7.3.3 Regelverk med bestämmelser om tillståndsprövning och kontrollförfaranden 299
7.3.4 Regelverk för att förebygga och hantera risker inom det finansiella området 309
7.3.5 Regelverk med straffrättsliga bestämmelser till skydd för statsskicket och samhällsordningen 322

7.4 Pågående lagstiftningsärenden 324
7.4.1 EU-rättsliga förslag 324
7.4.2 Propositioner 327
7.4.3 Avslutade utredningar 329

7.5 Bedömningen av behovet av en reglering 338
7.5.1 Allmänna utgångspunkter 338
7.5.2 Behovet av och skälen för att införa en reglering 339

8 Grundläggande regleringar 341

8.1 Inledning 341

8.2 Grundläggande fri- och rättigheter 341
8.2.1 Allmänt 341
8.2.2 Regeringsformen 342
8.2.3 Europakonventionen 353
8.2.4 EU:s rättighetsstadga 366
8.2.5 ICCPR 368
8.2.6 Diskrimineringslagen 370
8.2.7 Några principer 370

8.3 EU-rättsliga aspekter 372
8.3.1 EU-fördraget 372
8.3.2 EUF-fördraget 374
8.3.3 Närmare om den inre marknaden 376

8.4 Närmare om nationell säkerhet 391

8.5 Sammanfattande iakttagelser 396

9 Regleringar i några jämförbara länder 399

9.1 Inledning 399

9.2 Danmark 400
9.2.1 Bakgrund 400
9.2.2 Lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer 402
9.2.3 Utredningens iakttagelser 407

9.3 Norge 408
9.3.1 Bakgrund 408
9.3.2 Lov om tros- og livssynssamfunn 409
9.3.3 Utredningens iakttagelser 412

9.4 Frankrike 412
9.4.1 Bakgrund 412
9.4.2 Loi confortant le respect des principes de la République 413
9.4.3 Utredningens iakttagelser 421

9.5 Österrike ... 422
9.5.1 Bakgrund ... 422
9.5.2 Bundesgesetz über die äußeren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften – Islamgesetz 2015 ... 423
9.5.3 Utredningens iakttagelser ... 428

10 En ny lag om granskning av utländsk finansiering ... 429

10.1 Inledande ställningstaganden ... 429
10.1.1 Ett granskningssystem ska införas i lag ... 429
10.1.2 Systemet ska enbart ta sikte på viss finansiering ... 430
10.1.3 Granskningen ska vara effektiv, rättssäker, enkel och snabb ... 431

10.2 Lagens syfte ... 432

10.3 Lagens förenlighet med EU-rätten ... 436

10.4 Lagens förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter ... 445

10.5 Lagens tillämpningsområde ... 448

10.6 Begreppet finansiering ... 451

10.7 Begreppen utländsk finansiering och utländsk finansiär ... 457

10.8 Anmälningsförfarandet ... 459
10.8.1 Anmälningsskyldighet vid mottagande av utländsk finansiering över ett visst tröskelvärde ... 459
10.8.2 Tiden för anmälan ... 461
10.8.3 Anmälans innehåll ... 462
10.8.4 Närmare föreskrifter om anmälans innehåll ... 464
10.8.5 Förenlighet med 2 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen ... 465
10.8.6 Förbud mot kringgående ... 466

10.9 Granskningsmyndighetens prövning ... 468
10.9.1 Granskningsmyndighetens åtgärder när anmälan är fullständig ... 468

10.9.2 Förutsättningar för att inleda en granskning vid anmälningsskyldighet ... 469
10.9.3 Förutsättningar för att inleda en granskning oavsett om mottagaren är anmälningsskyldig ... 470

10.10 Förutsättningar för mottagande av utländsk finansiering ... 471

10.11 Förbud mot att ta emot utländsk finansiering ... 472
10.11.1 Förbud om mottagandet kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige ... 472
10.11.2 Förbud på grund av demokrativillkoren ... 475
10.11.3 Framåtsyftande förbud ... 478

10.12 Godkännande och villkor ... 479
10.12.1 Ett mottagande ska godkännas om det inte finns skäl att förbjuda det ... 479
10.12.2 Ett godkännande ska få förenas med villkor ... 480
10.12.3 Villkor som inte följs ska kunna leda till föreläggande och förbud ... 482

10.13 Granskningsmyndighetens befogenheter ... 483
10.13.1 Mottagaren av utländsk finansiering ska ha en uppgiftsskyldighet ... 483
10.13.2 Myndigheten ska få besluta om föreläggande vid vite ... 485

10.14 Administrativa sanktionsavgifter ... 486
10.14.1 Allmänt ... 486
10.14.2 Sanktionsavgifter bör införas ... 487
10.14.3 Påförande av sanktionsavgift ska inte vara obligatoriskt ... 492
10.14.4 Sanktionsavgiftens storlek ... 494
10.14.5 Beslut om sanktionsavgift ... 498
10.14.6 Förfarandet vid beslut om sanktionsavgift ... 501

10.15 Straffansvar och förverkande ... 505
10.15.1 Allmänt om kriminalisering och straff ... 505
10.15.2 Straffbestämmelser ... 508
10.15.3 Straffskalor och gradindelning ... 514
10.15.4 Försök, förberedelse och stämpling ... 518

10.15.5 Granskningsmyndighetens anmälningsskyldighet ... 519
10.15.6 Förverkande ... 520

10.16 Överklagande av granskningsmyndighetens beslut ... 524
10.16.1 Vissa beslut ska få överklagas ... 527
10.16.2 Rätten att överklaga ... 527
10.16.3 Överklagandefrist och partsställning ... 529

10.17 Rätt att meddela verkställighetsföreskrifter ... 529

11 Granskningsmyndighet ... 531

11.1 Inledning ... 531

11.2 Beslutsnivå och kompetenskrav ... 531
11.2.1 Regerings- eller myndighetsnivå ... 531
11.2.2 Myndighetens kompetens ... 532

11.3 Tre myndigheter kan komma i fråga som ansvarig myndighet ... 534
11.3.1 Inledning ... 534
11.3.2 MUCF ... 534
11.3.3 Skatteverket ... 536
11.3.4 Länsstyrelserna ... 537

11.4 Valet av granskningsmyndighet ... 539
11.4.1 En ny myndighet är inte ett lämpligt alternativ ... 539
11.4.2 Utgångspunkter för valet av granskningsmyndighet ... 540
11.4.3 Skatteverket är inte lämplig granskningsmyndighet ... 541
11.4.4 Länsstyrelserna är inte lämplig granskningsmyndighet ... 543
11.4.5 MUCF bör vara granskningsmyndighet ... 544

VOLYM 2

12 Behandling av personuppgifter 547

12.1 Inledning 547

12.2 Behovet av dataskyddslagstiftning 548

12.3 Rätten till skydd av personuppgifter 548

12.4 Dataskyddsförordningen 550
12.4.1 Tillämpningsområde och definitioner 550
12.4.2 Grundläggande principer för behandling av personuppgifter 552
12.4.3 Rättsliga grunder för behandling av personuppgifter 553
12.4.4 Krav på att grunden för behandling ska fastställas i rättsordningen 558
12.4.5 Behandling av känsliga personuppgifter 560
12.4.6 Behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser 565
12.4.7 Uppgifter om personnummer och samordningsnummer 566
12.4.8 Dataskyddsförordningens förhållande till offentlighetsprincipen och sekretess 566

12.5 Kompletterande nationella dataskyddsbestämmelser 568

13 Personuppgiftsbehandling i ärenden om utländsk finansiering 571

13.1 Inledning 571

13.2 Personuppgiftsbehandling i ärenden om utländsk finansiering 572
13.2.1 Personuppgiftsbehandling kommer att behövas 572
13.2.2 Granskningsmyndighetens personuppgiftsbehandling 574
13.2.3 Civilsamhällesorganisationers personuppgiftsbehandling 580

13.3 Sammanfattning 587

14 En ny lag om behandling av personuppgifter i ärenden om utländsk finansiering 589

14.1 Inledning 589

14.2 Granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter 590
14.2.1 Det finns behov av särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter 590
14.2.2 Det ska införas bestämmelser som reglerar granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter 594
14.2.3 Bestämmelserna ska införas i en ny lag 597

14.3 Förslag till en ny lag om behandling av personuppgifter i ärenden om utländsk finansiering 603
14.3.1 Lagens syfte 603
14.3.2 Tillämpningsområde 604
14.3.3 Förhållandet till annan dataskyddsreglering 605
14.3.4 Granskningsmyndigheten ska vara personuppgiftsansvarig 606
14.3.5 Ändamålsbestämmelsen 607
14.3.6 Granskningsmyndighetens behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om brott ska begränsas 609
14.3.7 Finalitetsprincipen 611
14.3.8 Vissa sökbegränsningar ska gälla 612
14.3.9 Tillgången till personuppgifter inom myndigheten ska begränsas och kontrolleras 614
14.3.10 Längsta tid som personuppgifter får behandlas .. 616
14.3.11 Det behövs inte särskilda bestämmelser om behandling av personnummer och samordningsnummer 619
14.3.12 Det saknas behov av en bestämmelse som begränsar rätten att göra invändningar 620

15 Offentlighet och sekretess 623

15.1 Inledning 623

15.2 Övergripande om offentlighet och sekretess 623
15.2.1 Offentlighet och allmänna handlingar 623
15.2.2 Sekretess och sekretessgenombrott 624
15.2.3 Överföring av sekretess 631
15.2.4 Partsinsyn och kommunikation 632

15.3 Sekretessbestämmelser som kan aktualiseras 633
15.3.1 Inledning 633
15.3.2 Sekretess till skydd för allmänna intressen 634
15.3.3 Sekretess till skydd för enskilda intressen 639

15.4 Skyldighet att lämna icke sekretesskyddade uppgifter till en annan myndighet 642

16 Sekretess i ärenden om utländsk finansiering 643

16.1 Inledning 643

16.2 Sekretess för uppgifter i ärenden om stöd till civilsamhället 644
16.2.1 Sekretessregleringen i 40 kap. 7 e § offentlighets- och sekretesslagen 644
16.2.2 Sekretessens utformning 646

16.3 En ny bestämmelse om sekretess 647
16.3.1 Behov av sekretessreglering i ärenden om utländsk finansiering 647
16.3.2 Skydd för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden behöver inte införas 648
16.3.3 Förslag till en ny sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden 650

16.4 Sekretess mellan granskningsmyndigheten och andra myndigheter 653
16.4.1 En särskild sekretessbrytande bestämmelse för utlämnande av uppgifter behövs inte 653
16.4.2 En särskild bestämmelse om överföring av sekretess behövs inte 654

16.4.3 Uppgifter från misstankeregistret och belastningsregistret ... 658

17 Samverkan och uppgiftsskyldighet ... 661

17.1 Inledning ... 661

17.2 Allmänna utgångspunkter ... 661
17.2.1 Samverkan mellan myndigheter ... 661
17.2.2 Skyldighet att lämna uppgifter på begäran ... 662

17.3 Granskningsmyndighetens samverkan och annan informationsinhämtning ... 663
17.3.1 Det kan uppkomma behov att samverka med andra myndigheter ... 663
17.3.2 En särskild samverkansbestämmelse behöver inte införas ... 668
17.3.3 CVE ska vara kontaktpunkt för granskningsmyndigheten ... 669

17.4 Informationsinhämtning i ärenden om statsbidrag och dess betydelse för granskning av utländsk finansiering ... 673
17.4.1 Uppgifter som myndigheten inhämtar ... 673
17.4.2 Myndighetens ordning för informationsinhämtning är väl anpassad för granskningslagen ... 674

17.5 Uppgiftsskyldighet för andra myndigheter ... 675
17.5.1 Det ska finnas en uppgiftsskyldighet för Skatteverket ... 675
17.5.2 Uppgiftsskyldighet för brottsbekämpande myndigheter behöver inte införas ... 681

17.6 Sammanfattande bedömning ... 683

18 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ... 685

18.1 Ikraftträdande ... 685

18.2 Övergångsbestämmelser ... 686

19 Konsekvenser 689

19.1 En konsekvensanalys innehåll 689

19.2 Delar av konsekvensanalysen har behandlats i övervägandena 691

19.3 Aktörer som berörs av förslagen 691
19.3.1 Inledning 691
19.3.2 Organisationer som omfattas av lagen 691
19.3.3 Granskningsmyndigheten 692
19.3.4 Andra statliga myndigheter 692
19.3.5 Domstolarna 693
19.3.6 Utländska finansiärer 693
19.3.7 Kommuner och regioner som indirekt berörda aktörer 693

19.4 Problemen och vad förslagen avser att uppnå 694
19.4.1 Inledning 694
19.4.2 Problemet 694
19.4.3 Den eftersträvade förändringen 695

19.5 Nollalternativet och alternativa lösningar 695
19.5.1 Nollalternativet 695
19.5.2 Alternativa lösningar 696

19.6 Åtgärder för att förslaget inte ska medföra mer kostnader eller begränsningar än nödvändigt 698
19.6.1 Inledning 698
19.6.2 Val av anmälningssystem framför tillståndssystem 698
19.6.3 Tröskelvärdet om 150 000 kronor 698
19.6.4 Möjlighet att anmäla flera mottaganden i en anmälan 699
19.6.5 Stegvis förbudssystem 699
19.6.6 Tidsbegränsning för framåtsyftande förbud 700
19.6.7 Möjlighet till godkännande med villkor 700
19.6.8 Undantag för skolhuvudmän 701
19.6.9 Undantag för lån från kreditinstitut 701
19.6.10 Undantag för mellanstatliga organisationer 701
19.6.11 Proportionalitetsprincipen 701

19.7 Ekonomiska konsekvenser och finansiering 702
19.7.1 Intäkter 702
19.7.2 Kostnader för det nya granskningssystemet 702
19.7.3 Finansiering av granskningsmyndighetens tillkommande resursbehov 711
19.7.4 Kostnader för Brå genom CVE och finansiering av dessa 713
19.7.5 Kostnader för Skatteverket och finansiering av dessa 717
19.7.6 Kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna och finansiering av dessa 718
19.7.7 Kostnader för de allmänna domstolarna och finansiering av dessa 719
19.7.8 Kostnader för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten och finansiering av dessa 721
19.7.9 Kostnader för enskilda 724
19.7.10 Kostnader för övriga berörda myndigheter och finansiering av dessa 725

19.8 Konsekvenser för Sveriges säkerhet 726

19.9 Konsekvenser för brottsbekämpningen och det brottsförebyggande arbetet mot bland annat våldsbejakande extremism 727

19.10 Konsekvenser för de mänskliga rättigheterna 728
19.10.1 Inledning 728
19.10.2 Religionsfriheten 728
19.10.3 Föreningsfriheten 728
19.10.4 Egendomsskyddet 729
19.10.5 Barns rättigheter 729
19.10.6 Rätten till effektivt rättsmedel 729

19.11 Konsekvenser för kommuner och regioner 729

19.12 Konsekvenser för jämställdheten 731

19.13 Konsekvenser för berörda organisationer och verksamheter 732
19.13.1 Berörda organisationer och verksamheter samt omfattningen av påverkan 732
19.13.2 Administrativa kostnader och bördor för berörda organisationer 733
19.13.3 Övriga konsekvenser 738

19.14 Konsekvenser för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter 740

19.15 Integrationspolitiska konsekvenser och digitaliseringsperspektivet 743
19.15.1 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen 743
19.15.2 Konsekvenser ur ett digitaliseringsperspektiv 744

19.16 Förenlighet med EU-rätten 745

19.17 Tidpunkten för ikraftträdande och information 746
19.17.1 Ikraftträdande 746
19.17.2 Informationsinsatser 746

19.18 Uppföljning och utvärdering 747

20 Författningskommentar 749

20.1 Förslaget till lag (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser 749

20.2 Förslaget till lag (2028:000) om behandling av personuppgifter i ärenden om granskning av utländsk finansiering 794

20.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 800

20.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2025:31) om viss personuppgiftsbehandling vid Brottsförebyggande rådet 802

Bilaga

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2025:52 805

Sammanfattning

Bakgrund

Sverige saknar i dag ett regelverk som reglerar utländsk finansiering av trossamfund och andra ideella organisationer med koppling till extremism eller andra antidemokratiska intressen. Det finns exempel på att trossamfund och ideella organisationer i Sverige mottagit finansiellt stöd från utlandet som riskerar att stärka extremistiska miljöer eller underminera demokratin. Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget och det ökade hotet mot demokratin har regeringen gett utredningen i uppdrag att föreslå ett regelverk som förbjuder eller på annat sätt motverkar sådan finansiering.

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att överväga och föreslå regler som förbjuder eller på annat sätt motverkar utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter i Sverige med koppling till islamism, extremism och andra antidemokratiska intressen. Syftet har varit att förhindra att extremistiska och andra antidemokratiska miljöer i Sverige stärks genom sådant finansiellt stöd från andra stater, utländska organisationer eller finansiärer. Utredningen har bland annat haft i uppdrag att

- kartlägga och analysera förekomsten av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter och i vilka syften sådan finansiering sker,
- analysera och ta ställning till om sådan utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter som har extremistiska och

andra antidemokratiska syften bör förbjudas, begränsas eller på annat sätt omfattas av särskild reglering,

- oavsett ställningstagande i sak föreslå ett regelverk som förbjuder sådan utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter som har extremistiska och andra antidemokratiska syften,
- kartlägga och beskriva hur andra jämförbara länder har reglerat utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Av direktivet framgår att reglerna behöver utformas med beaktande av grundläggande fri- och rättigheter. Utredningen ska därför analysera och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp i regeringsformen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga), den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga fri- och rättigheter. Utredningen ska beakta proportionalitet och andra allmänna krav på rättssäkerhet när förslagen tas fram.

Utredningens utgångspunkter

Utländsk finansiering är legitim men kan behöva begränsas

Utländsk finansiering av trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser är som utgångspunkt legitim och en naturlig del av det civila samhällets verksamhet. Sådan finansiering kan emellertid i vissa fall inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning, eller bidra till att motverka samhällets grundläggande värderingar. Mot bakgrund av det allvarliga säkerhetsläge som Sverige befinner sig i är det angeläget att myndigheter ges verktyg för att identifiera och vid behov hindra sådan finansiering. En reglering bör ta sikte på enbart de problematiska mottagandena och inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt för att uppnå lagens syfte.

Utredningens kartläggning

Utredningen har kartlagt utländsk finansiering till registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser. Underlaget bygger på uppgifter som har inhämtats från Finansinspektionens periodiska rapportering, Svenska Bankföreningens medlemsbanker och Skatteverkets kontrolluppgifter. Kartläggningen visar att utländsk finansiering till civilsamhället i Sverige är en företeelse av betydande omfattning. Till verksamhet i religiösa samfund uppgår enligt bankuppgifterna inkommande gränsöverskridande transaktioner till omkring 3,5 miljarder kronor under perioden 2020–2025. Till mottagare med vissa andra näringsgrensindelningar uppgår inflödet under samma period till omkring 21 miljarder kronor. Till registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser sammantaget redovisades enligt Skatteverkets kontrolluppgifter omkring 159 miljarder kronor under år 2024.

Att utländsk finansiering förekommer är inte i sig något negativt. Syftet med och bakgrunden till enskilda transaktioner kan emellertid inte bedömas utifrån aggregerade uppgifter. Kartläggningen ger en bild av flödenas omfattning och geografiska ursprung, men kan inte identifiera syftet med finansieringen i det enskilda fallet. En sådan prövning förutsätter en myndighet som har tillgång till samtliga relevanta uppgifter om finansieringen och om de som berörs av den.

Av kartläggningen framgår också att utländsk finansiering förekommer till organisationer som har uppmärksammats av andra skäl. Av Skatteverkets sammanställning av 180 organisationer där det har funnits anledning att anta att granskning av demokrativillkoren kan vara påkallad framgår att det sammanlagda beloppet under perioden 2020–2025 uppgår till 76,5 miljoner kronor, fördelat på 9 unika mottagare. Den faktiska volymen är sannolikt större än det redovisade materialet visar, eftersom Skatteverkets kontrolluppgifter inte omfattar betalningar som inte överstiger 150 000 kronor och eftersom finansiering genom informella kanaler eller kryptotillgångar inte ingår i materialet.

Ökad transparens om utländsk finansiering kan bidra till ökat förtroende för trossamfunden och civilsamhället i stort genom att frågan kan behandlas utifrån kontrollerbara uppgifter snarare än antaganden och generaliseringar. En myndighetsgranskning bedöms kunna stärka förtroendet för berörda civilsamhällesorganisationer

genom att skapa öppenhet kring deras finansiering och rikta insatser mot dem vars verksamhet är minst transparent.

Befintliga regelverk hanterar inte riskerna med utländsk finansiering av religiösa och därmed närliggande verksamheter på ett ändamålsenligt sätt

Befintliga regelverk hanterar endast begränsade aspekter av de risker som utländsk finansiering till trossamfund och andra religiösa verksamheter kan ge upphov till i förhållande till svenska skyddsintressen. Demokrativillkoren, penningtvättslagstiftningen och lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar är tillämpliga endast i vissa situationer och inom avgränsade områden. Regelverken har dessutom delvis olika syften och är inte utformade för att samlat hantera de risker som kan vara förknippade med sådan finansiering. Det saknas därmed såväl direkta möjligheter som ändamålsenliga verktyg för att granska och ytterst förbjuda mottagande av utländsk finansiering som kan inverka skadligt på skyddsvärda intressen. Sammantaget innebär detta att relevanta risker med problematisk utländsk finansiering inte kan hanteras i tillräcklig utsträckning inom ramen för det befintliga regelverkssystemet.

Erfarenheter från andra länder

Utredningen har kartlagt hur ett antal jämförbara länder har reglerat utländsk finansiering av trossamfund och religiösa verksamheter. De länder vars regleringar utredningen tagit del av är Danmark, Norge, Frankrike och Österrike. Därutöver har utredningen beaktat EU-domstolens dom mot Ungern i vilken EU-domstolen underkände en lagstiftning om utländska bidrag till civilsamhällesorganisationer på grund av bristande proportionalitet.

Erfarenheterna från dessa länder har legat till grund för utformningen av utredningens förslag. Utredningen har i sitt arbete särskilt beaktat hur andra länder har hanterat frågor om tröskelvärden, anmälningsförfarande, ingripanderekvisit och sanktioner, samt hur regleringarna har utformats för att vara förenliga med unionsrätten.

Ett nytt granskningssystem

Skydd för Sveriges säkerhet och för allmän ordning

Mottagande av utländsk finansiering kan utgöra risker för Sveriges säkerhet och för allmän ordning i Sverige. Utredningen föreslår därför att ett nytt granskningssystem ska skydda dessa intressen.

Artikel 63 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) förbjuder restriktioner för kapitalrörelser och betalningar. Enligt artikel 65.1 b får medlemsstaterna dock vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Förbud som grundas uteslutande på hänsyn till Sveriges säkerhet faller utanför EU-rättens tillämpningsområde enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget).

Sveriges säkerhet är inte definierat i författning. Av tidigare förarbeten framgår att uttrycket omfattar både den yttre säkerheten, till skydd för försvarsförmåga, politiskt oberoende och territoriell suveränitet, och den inre säkerheten, till skydd för det demokratiska statsskicket. Ett mottagande av utländsk finansiering kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet om det stödjer spionerі, sabotage, terrorism eller annan säkerhetshotande verksamhet.

Allmän ordning är ett EU-rättsligt begrepp som ska tolkas restriktivt och får åberopas endast vid verkliga och tillräckligt allvarliga hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Inskränkningar måste vara nödvändiga och proportionerliga.

Lagen anger inte *allmän säkerhet* som ett självständigt skyddsintresse. De situationer som i EU-domstolens praxis hänförs till allmän säkerhet kan i lagens sammanhang hänföras till antingen Sveriges säkerhet eller allmän ordning.

Skydd för samhällets grundläggande värderingar

Mottagande av utländsk finansiering kan även utgöra risker för samhällets grundläggande värderingar. Utredningen föreslår därför att granskningssystemet även ska skydda detta intresse.

Skyddet för *samhällets grundläggande värderingar* kommer till uttryck genom att ett mottagande av utländsk finansiering ska förbjudas om mottagaren eller dennes företrädare utövar våld, tvång eller hot, kränker grundläggande fri- och rättigheter, diskriminerar,

försvarar eller uppmanar till sådana ageranden, eller motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Förbudsgrunden är utformad med 5 § lagen (2024:487) om statsbidrag till trossamfund som förebild. Med samhällets grundläggande värderingar avses detsamma som i den lagen, det vill säga de värderingar som kommer till uttryck i 1 kap. 2 § regeringsformen och som skyddas av de internationella konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har anslutit sig till. Prövningen tar sikte på mottagarens och företrädarnas agerande och är inte beroende av att finansieringen kan kopplas till ett säkerhetshot eller ett hot mot allmän ordning.

Lagens tillämpningsområde

Den föreslagna lagen ska gälla för utländsk finansiering som tas emot av registrerade trossamfund, registrerade självständiga organisatoriska delar av trossamfund som har registrerats enligt lagen (1998:1593) om trossamfund, ideella föreningar och stiftelser med religiös verksamhet som ändamål samt ideella föreningar och stiftelser vars ändamål är att främja religiös verksamhet. Huvudmän enligt skollagen (2010:800) ska undantas uttryckligen från lagens tillämpningsområde. En organisation kan bedriva både religiös och icke-religiös verksamhet. Om religiös verksamhet är ett av organisationens ändamål gäller lagen för organisationen i sin helhet.

Begreppen finansiering, utländsk finansiering och utländsk finansiär

Enligt de föreslagna bestämmelserna ska med *finansiering* avses gåvor, bidrag, donationer och lån i form av pengar, andra betalningsmedel, kryptotillgångar eller finansiella instrument. Som finansiering räknas även överlåtelse av fast egendom genom gåvor, bidrag eller donationer. Lån som lämnas av ett kreditinstitut undantas från lagens tillämpning.

Utredningen föreslår att med *utländsk finansiering* ska avses finansiering från en fysisk person som inte är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige, en juridisk person som inte har säte i Sverige eller en utländsk stat. Även sådan finansiering som ges till förmån

för någon av de ovan nämnda aktörerna ska utgöra utländsk finansiering.

Finansiering från mellanstatliga organisationer som Sverige är anslutet till, såsom Europeiska unionen (EU) och Förenta nationerna (FN), ska undantas.

Den som ger utländsk finansiering ska, enligt de föreslagna bestämmelserna, kallas för *utländsk finansiär.*

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor bör vara granskningsmyndighet

Utredningen föreslår att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) ska vara granskningsmyndighet. Till grund för bedömningen ligger bland annat att myndigheten har upparbetad kunskap om trossamfundens organisation, etablerade kontaktvägar med många trossamfund, administrativa processer för ärendehantering som berör civilsamhällesorganisationer samt erfarenhet av att hantera känslig information relaterad till dessa organisationer. Myndigheten har därtill stor erfarenhet av att fatta beslut som kräver tillämpning av demokrativillkoren och har ett särskilt uppdrag att stödja andra myndigheter i just den frågan. Dessa egenskaper är direkt relevanta för granskningsuppdraget. Att bygga upp motsvarande kompetens och infrastruktur hos en annan myndighet skulle ta avsevärd tid och kräva betydande resurser.

Utpekandet av MUCF, eller den myndighet som regeringen annars kan komma att peka ut som granskningsmyndighet, föreslås ske i förordning. Lagen bör innehålla en bestämmelse om att den myndighet som regeringen bestämmer ska vara granskningsmyndighet.

Närmare om förfarandet

Anmälningsskyldighet vid mottagande av utländsk finansiering över ett visst tröskelvärde

Enligt de föreslagna bestämmelserna ska den som avser att ta emot utländsk finansiering till ett värde som överstiger 150 000 kronor anmäla mottagandet till granskningsmyndigheten. *Vem* som är skyldig

att anmäla är de rättssubjekt som omfattas av lagen, det vill säga registrerade trossamfund och deras självständiga organisatoriska delar, samt ideella föreningar och stiftelser med religiös verksamhet som ändamål eller vars ändamål är att främja religiös verksamhet. *Vad* som utlöser anmälningsskyldigheten är att rättssubjektet avser att ta emot utländsk finansiering till ett värde som överstiger 150 000 kronor. Tröskelvärdet avser ett enskilt mottagande. Finansiering som understiger tröskelvärdet är inte anmälningspliktig, men kan ändå bli föremål för granskningsmyndighetens egeninitierade granskning (se nedan).

Anmälningsskyldigheten knyts således till mottaganden som överstiger 150 000 kronor. Tröskelvärdet är generöst tilltaget i jämförelse med tröskelvärden i andra länders motsvarande regelverk. Tröskelvärdet motsvarar därtill gränsen i 23 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) för skyldigheten för den som förmedlar betalningen att lämna kontrolluppgifter om betalningar från utlandet. Att lägga tröskeln på samma nivå är en praktisk och ändamålsenlig lösning. Skatteverket har redan uppgifter om de betalningar som omfattas av anmälningsskyldigheten, vilket möjliggör en effektiv tillsyn genom Skatteverkets uppgiftsskyldighet.

Anmälan ska göras senast en månad före det första mottagandet och får avse flera mottaganden. Om det finns särskilda skäl får anmälan göras senare. Anmälan ska då göras utan dröjsmål från det att den anmälningsskyldige fick kännedom om de omständigheter som föranleder anmälningsskyldigheten.

Utländsk finansiering får inte tas emot i syfte att kringgå anmälningsskyldigheten genom att finansieringen delas upp i flera mottaganden eller förmedlas via mellanhänder.

Sammanfattningsvis är anmälningsskyldigheten kopplad till tre sammanlänkade faktorer: mottagaren är en sådan juridisk person som omfattas av lagen, finansieringen är utländsk enligt lagens definition och värdet på det som ska tas emot överstiger 150 000 kronor.

Prövningen ska göras i två steg

Enligt de föreslagna bestämmelserna ska granskningsmyndigheten, när en anmälan är fullständig, *besluta att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning av mottagandet av den utländska*

finansieringen. En granskning ska inledas om det finns anledning att anta att mottagandet ska förbjudas. Utredningen föreslår således ett tvåstegsförfarande.

Den inledande prövningen behövs eftersom de allra flesta anmälningar kan förväntas avse mottaganden som inte ger anledning till granskning, och begränsar granskningen till sådana fall där det framstår som angeläget och befogat att vidta en mer ingående prövning. En granskning ska inledas om det finns anledning att anta att mottagandet ska förbjudas. Uttrycket *anledning att anta* anger en låg misstankegrad men förutsätter ändå att det finns konkreta omständigheter som motiverar bedömningen. Granskningsmyndigheten ska därmed inte inleda granskning på rent abstrakta grunder. Om det inte finns sådan anledning ska anmälan lämnas utan åtgärd.

Granskningsmyndigheten föreslås även ha möjlighet och *rätt att på eget initiativ inleda en granskning* om det finns anledning att anta att en anmälningsskyldig mottagare har underlåtit att göra en anmälan, anmälningsskyldigheten har kringgåtts eller ett villkor eller förbud som har meddelats inte har följts. Oavsett om mottagaren är anmälningsskyldig föreslås även att granskningsmyndigheten ska ha möjlighet att besluta att inleda en granskning om det finns anledning att anta att ett mottagande av utländsk finansiering kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige. Rätten att inleda en granskning i sådana fall gäller även utländsk finansiering som redan har mottagits.

Enligt de föreslagna bestämmelserna ska utländsk finansiering som omfattas av lagen bara få tas emot om anmälan har lämnats utan åtgärd eller om mottagandet har godkänts vid en granskning. Om granskningsmyndigheten har inlett en granskning får den utländska finansieringen bara tas emot om mottagandet har godkänts.

Granskningsmyndighetens prövning av mottagaren och den utländska finansiären

Vid granskningen ska granskningsmyndigheten beakta omständigheter kring såväl mottagaren som den utländska finansiären. Att finansieringen är utländsk innebär inte i sig att mottagandet är förenat med risker.

När det gäller *omständigheter kring mottagaren* ska i första hand prövas om organisationen eller dess företrädare uppfyller de demo-

krativillkor som lagen uppställer. Relevanta omständigheter kring mottagaren inkluderar även tidigare mottaganden som har inverkat eller kunnat inverka skadligt på skyddsintressena samt beroendeförhållanden som inskränker mottagarens oberoende och självständighet i förhållande till den utländska finansiären.

När det gäller *omständigheter kring den utländska finansiären* ska granskningsmyndigheten beakta om finansiären är föremål för internationella sanktioner eller har kopplingar till aktörer som är det. Det bör också beaktas om representanter för en utländsk stat utövar ett bestämmande inflytande över finansiären, eller om finansiären har kopplingar till underrättelsetjänster eller andra statliga organ i ett land vars regering bedriver en politik som är fientlig mot Sverige eller som är oförenlig med demokratiska värden. Det bör vidare beaktas om finansiären är statsägd, statskontrollerad eller på annat sätt agerar i en sådan stats intresse. Finansiering från aktörer med nära koppling till stater som inte är demokratier eller som systematiskt och allvarligt kränker grundläggande mänskliga rättigheter kan innebära en risk för att mottagandet inverkar skadligt på den allmänna ordningen i Sverige. Även en finansiär utan koppling till en utländsk stat kan utgöra en risk, exempelvis om finansiären eller dennes företrädare själv främjar våld för ideologiska syften eller har koppling till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.

Förbud, framåtsyftande förbud och villkor

Enligt den föreslagna lagen ska *ett mottagande av utländsk finansiering förbjudas* om det kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige. Vid prövningen ska granskningsmyndigheten beakta omständigheter kring både mottagaren av den utländska finansieringen och den utländska finansiären. Ett mottagande av utländsk finansiering föreslås även kunna förbjudas om mottagaren eller dess företrädare inte uppfyller demokrativillkoren. Ett sådant förbud får dock underlåtas om det finns särskilda skäl.

Om förutsättningarna för förbud är uppfyllda och det finns anledning att anta att mottagaren även i framtiden kommer att ta emot utländsk finansiering får granskningsmyndigheten förbjuda mottagaren att ta emot utländsk finansiering från en särskild finan-

siär eller, om ett sådant förbud inte är tillräckligt, att alls ta emot utländsk finansiering, så kallat *framåtsyftande förbud*. Ett sådant beslut får inte grundas på demokrativillkoren om det finns särskilda skäl att underlåta ett förbud. Ett framåtsyftande förbud ska gälla i ett år. Granskningsmyndigheten får besluta om förlängning med ett år i taget om förutsättningarna alltjämt är uppfyllda.

Om det inte finns skäl att förbjuda ett mottagande som har granskats ska det godkännas, och ett sådant godkännande får förenas med *villkor*. Villkor kan bara meddelas om mottagaren samtycker till att följa dem. Om mottagaren inte samtycker ska granskningsmyndigheten i stället överväga om mottagandet ska förbjudas. Villkor kan exempelvis avse insyn i eller rapportering om hur finansieringen används, åtgärder för att säkerställa att finansieringen inte används för ändamål som strider mot lagens syfte, eller krav på mottagarens ledning eller styrning. Villkoren ska vara proportionerliga i förhållande till de risker som motiverar dem. En viktig processrättslig konsekvens är att ett beslut om godkännande utan villkor inte får överklagas, medan ett beslut om godkännande med villkor kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om ett meddelat villkor inte följs föreslås granskningsmyndigheten att få förelägga mottagaren att uppfylla villkoret eller förbjuda mottagandet om förutsättningarna för förbud är uppfyllda.

Administrativa sanktionsavgifter

Enligt utredningens förslag ska granskningsmyndigheten få besluta att ta ut en *sanktionsavgift* av den juridiska personen vid vissa angivna överträdelser. Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 25 000 000 kronor.

Straffansvar och förverkande

Utredningen föreslår att det ska vara kriminaliserat att ta emot utländsk finansiering (1) till ett värde som överstiger 150 000 kronor utan att göra en anmälan avseende det mottagandet, (2) till ett värde som överstiger 150 000 kronor efter att ha lämnat oriktiga uppgifter om finansieringen eller den utländska finansiären i en anmälan, (3) i strid med förbudet mot kringgående, eller (4) i strid med förbud

enligt vissa föreslagna bestämmelser eller meddelade villkor. Brottet ska benämnas *olovligt mottagande av utländsk finansiering*. Straffansvaret ska riktas mot fysiska personer.

Brottet olovligt mottagande av utländsk finansiering ska delas in i brott av normalgraden och grovt brott. Ringa fall av olovligt mottagande av utländsk finansiering ska inte vara straffbara.

För brott av normalgraden ska straffet vara fängelse i högst två år. För grovt brott, vilket ska betecknas *grovt olovligt mottagande av utländsk finansiering*, ska straffet vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om den mottagna finansieringen har avsett betydande värden eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Försök, förberedelse och stämpling till olovligt mottagande av utländsk finansiering bör, oavsett gradindelning, inte vara kriminaliserat.

Granskningsmyndigheten ska anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att brott enligt lagen har begåtts. Egendom som har varit föremål för brott får förverkas hos gärningsmannen eller hos den som medverkat till brottet, även om egendomen tillhör någon annan.

Granskningsmyndighetens befogenheter i övrigt

Enligt de föreslagna bestämmelserna ska granskningsmyndigheten ha *rätt att begära in uppgifter och handlingar* från mottagaren. Myndigheten ska också få förelägga mottagaren att fullgöra uppgiftsskyldigheten. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Myndigheten får bara begära uppgifter och handlingar som behövs för det aktuella ändamålet. Proportionalitetsprincipen begränsar därmed myndighetens befogenheter till vad som är nödvändigt i det enskilda ärendet.

Överklagande

Granskningsmyndighetens beslut om förbud, beslut om godkännande med villkor, beslut om förelägganden och beslut om sanktionsavgifter ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Beslut om att lämna an-

mälan utan åtgärd, beslut om att inleda granskning och beslut om att godkänna ett mottagande utan villkor ska inte få överklagas.

Utbyte av uppgifter och samverkan med andra myndigheter

Utredningen föreslår att granskningsmyndigheten ska ha möjlighet att inhämta uppgifter från andra myndigheter. Skatteverket ska vara skyldigt att utan föregående begäran lämna kontrolluppgifter om registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser som tagit emot betalningar från utlandet för vilka kontrolluppgift ska lämnas enligt 23 kap. 1 § skatteförfarandelagen. Uppgifterna ska fungera som ett urvalsinstrument för att identifiera mottagare som kan vara anmälningsskyldiga men inte fullgjort sin skyldighet, eller som bör bli föremål för granskning på myndighetens initiativ.

I ärenden där det finns anledning att anta att utländsk finansiering har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer föreslår utredningen att granskningsmyndigheten ska samverka med Center mot våldsbejakande extremism (CVE), inrättat vid Brottsförebyggande rådet (Brå). CVE ska i detta sammanhang fungera som en central kontaktpunkt och kunna bistå granskningsmyndigheten med fördjupad sakkunskap om extremistmiljöer och andra antidemokratiska verksamheter. Granskningsmyndigheten ska få begära att CVE genomför en fördjupad granskning av en mottagande organisation som är föremål för myndighetens granskning.

Personuppgiftsbehandling och sekretess

Utredningens förslag innebär att granskningsmyndigheten kommer att behöva behandla personuppgifter om företrädare för de organisationer som granskas samt om utländska finansiärer. Viss sådan information kan vara känslig. Förslagen innebär också att berörda myndigheter kommer att behöva utbyta information med varandra.

Utredningen föreslår därför en *ny lag om behandling av personuppgifter i ärenden om granskning av utländsk finansiering*. Lagen kompletterar EU:s dataskyddsförordning[1] och anger ramarna för

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter. Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för handläggningen av granskningsärenden. Lagen medger behandling även av känsliga personuppgifter, såsom uppgifter om religiös övertygelse och etniskt ursprung, samt uppgifter om lagöverträdelser, i den mån det krävs för handläggningen. Sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på sådana uppgifter är förbjudna.

Utredningen föreslår också att en ny sekretessbestämmelse införs till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om utländsk finansiering. Bestämmelsen placeras i 32 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och utformas med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att sekretess gäller om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Sekretesstiden bestäms till högst 70 år. Däremot bedöms det inte finnas skäl att införa sekretess till skydd för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden, eftersom intresset av insyn i utländska finansiella flöden bedöms väga tyngre.

Utredningen bedömer vidare att det inte behövs några särskilda sekretessbrytande bestämmelser för informationsutbyte mellan granskningsmyndigheten och andra myndigheter. Befintlig reglering, däribland 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen, ger tillräckliga förutsättningar för ett ändamålsenligt informationsutbyte. Granskningsmyndigheten bör inte heller ges befogenhet att begära ut uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren.

Utredningen föreslår dock att den sekretessbrytande bestämmelsen i 35 kap. 10 e § offentlighets- och sekretesslagen och sekretessbestämmelsen i 40 kap. 7 f § i samma lag utvidgas till att även omfatta Brås verksamhet som kontaktpunkt för granskningsmyndigheten. Lagen (2025:31) om viss personuppgiftsbehandling vid Brottsförebyggande rådet ändras på motsvarande sätt.

Konstitutionella aspekter

Utredningens förslag aktualiserar frågor om skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till personlig integritet enligt 2 kap. 6 § regeringsformen samt skyddet för religionsfriheten enligt 2 kap. 1 § regeringsformen och artikel 9 i Europakonventionen. Förslagen innebär att personuppgifter, inklusive känsliga person-

uppgifter, får behandlas inom ramen för ett granskningsförfarande som avser mottagande av utländsk finansiering till trossamfund och vissa andra religiösa verksamheter.

När det gäller religionsfriheten konstaterar utredningen att förslagen inte tar sikte på religiös verksamhet eller trosutövning som sådan, utan på de risker som kan vara förknippade med viss utländsk finansiering. Eventuella ingrepp är således indirekta och motiverade av angelägna allmänna intressen, såsom skyddet för Sveriges säkerhet och den allmänna ordningen. Utredningen bedömer därför att förslagen är förenliga med grundlagens och Europakonventionens krav. Sammantaget anser utredningen att förslagen innebär proportionerliga och väl avvägda begränsningar som är godtagbara ur konstitutionell synvinkel.

Avgränsningar i förhållande till andra regelverk

Demokrativillkoren i statsbidragsgivningen och i den föreslagna lagen är utformade med samma materiella innehåll. Regelverken har dock olika syften. Statsbidragsgivningen syftar till att främja organisationer som uppfyller demokrativillkoren, medan den föreslagna lagen har ett skyddssyfte och ska motverka utländsk finansiering som kan skada skyddsvärda intressen. En organisation kan därmed bli föremål för prövning enligt båda regelverken, men med olika rättsliga konsekvenser.

Penningtvättslagstiftningen och lagen om granskning av utländska direktinvesteringar hanterar delvis liknande risker men är sektorsspecifika och inte utformade för att ge en heltäckande bild av utländska finansieringsflöden till trossamfund och andra religiösa verksamheter. Den föreslagna lagen fyller därmed ett tomrum i det befintliga regelverket och ersätter inte de befintliga mekanismerna för tillsyn och kontroll.

De straffrättsliga bestämmelserna i brottsbalken och terroristbrottslagen (2022:666) är tillämpliga parallellt med den föreslagna lagen. Dessa bestämmelser förutsätter att särskilda rekvisit är uppfyllda och riktar sig mot kvalificerade gärningar. De utgör därmed inte något generellt system för att förebygga eller kontrollera utländsk finansiering av religiösa verksamheter, vilket är syftet med den föreslagna lagen.

Konsekvenser

Det föreslagna regelverket innebär att trossamfund, ideella föreningar och stiftelser med religiös anknytning som tar emot utländsk finansiering överstigande 150 000 kronor åläggs en anmälningsskyldighet och underkastas granskning. Regelverket är avsett att vara proportionerligt i förhållande till religionsfriheten och föreningsfriheten enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Inskränkningar i dessa friheter är tillåtna bara om de är föreskrivna i lag och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle, och lagförslaget har utformats med beaktande av dessa krav.

Förslaget innebär en administrativ börda för de organisationer som träffas av anmälningsskyldigheten och kräver resurser för den granskningsmyndighet som ska hantera anmälningar och genomföra granskningar. Dessa kostnader bedöms vara proportionerliga i förhållande till de skyddsintressen som lagen avser att värna. Kostnadsökningen för granskningsmyndigheten bedöms uppgå till 20–26 miljoner kronor det första året och därefter cirka 11 miljoner kronor per år. I beloppet för det första året ingår engångskostnader om 9,5–15 miljoner kronor, främst för utveckling av it-stöd. Resursbehovet bör tillgodoses genom en ökning av myndighetens förvaltningsanslag inom utgiftsområde 17.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Den föreslagna lagen och övriga författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. En övergångsbestämmelse föreslås som klargör att ett förbud mot mottagande av utländsk finansiering inte får grundas på finansiering som tagits emot före ikraftträdandet. Det hindrar dock inte att omständigheter som ligger före ikraftträdandet beaktas vid den framåtsyftande bedömningen enligt 14 §, om dessa har betydelse för bedömningen av om mottagaren även i framtiden kan antas ta emot problematisk finansiering. Sanktionsavgift och straffansvar kan inte komma i fråga för förhållanden före ikraftträdandet, vilket följer direkt av regeringsformen och Europakonventionen. Någon övergångsbestämmelse avseende Skatteverkets uppgiftsskyldighet bedöms inte heller som nödvändig.

Summary

Background

Sweden currently lacks a regulatory framework governing foreign funding of religious communities and other civil society organisations with links to extremism or other anti-democratic interests. There are examples of religious communities and civil society organisations in Sweden having received financial support from abroad that risk strengthening extremist environments or undermining democracy. Against the background of the deteriorating security situation and the increased threat to democracy, the Government has tasked the inquiry with proposing a regulatory framework that prohibits or otherwise counteracts such funding.

The inquiry's remit

The inquiry has been tasked with considering and proposing rules that prohibit or otherwise counteract foreign funding of religious communities and other activities in Sweden with links to Islamism, extremism and other anti-democratic interests. The purpose has been to prevent extremist and other anti-democratic environments in Sweden from being strengthened by such financial support from other states, foreign organisations or funders. The inquiry has among other things been tasked with

- mapping and analysing the prevalence of foreign funding of religious communities and other activities, and the purposes for which such funding is provided,
- analysing and taking a position on whether foreign funding of religious communities and other activities that has extremist and

other anti-democratic purposes should be prohibited, restricted or otherwise made subject to specific regulation,

- regardless of its position on the merits, proposing a regulatory framework that prohibits foreign funding of religious communities and other activities that has extremist and other anti-democratic purposes,
- mapping and describing how other comparable countries have regulated foreign funding of religious communities and other activities, and
- submitting the necessary legislative proposals.

The terms of reference state that the rules must be designed with regard to fundamental rights and freedoms. The inquiry has therefore analysed and ensured that the proposals submitted are compatible with the requirements set out in the Instrument of Government, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (the ECHR), the Charter of Fundamental Rights of the European Union (the EU Charter), the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and Sweden's other commitments with respect to human rights and fundamental freedoms. The inquiry has taken into account proportionality and other general requirements of the rule of law in developing the proposals.

The inquiry's points of departure

Foreign funding is legitimate but may need to be restricted

Foreign funding of religious communities and certain non-profit associations and foundations is, as a point of departure, legitimate and a natural part of civil society activity. Such funding may, however, in certain cases adversely affect Sweden's security or public order, or contribute to counteracting the fundamental values of society. Against the background of the serious security situation facing Sweden, it is important that public authorities are given tools to identify and, where necessary, prevent such funding. Any regulation should target only the problematic cases of receipt and should

not be more intrusive than is necessary to achieve the purpose of the legislation.

The inquiry's mapping

The inquiry has mapped foreign funding received by registered religious communities, non-profit associations and foundations. The material is based on data obtained from the Swedish Financial Supervisory Authority's (*Finansinspektionen*) periodic reporting, member banks of Finance Sweden (*Svenska Bankföreningen*) and the Swedish Tax Agency's (*Skatteverket*) control data. The mapping shows that foreign funding to civil society in Sweden is a phenomenon of considerable scale. For activities in religious communities, incoming cross-border transactions according to bank data amount to approximately SEK 3.5 billion during the period 2020–2025. For recipients classified under certain other industry codes, inflows during the same period amount to approximately SEK 21 billion. For registered religious communities, non-profit associations and foundations taken together, approximately SEK 159 billion was reported according to the Swedish Tax Agency's control data for 2024.

The existence of foreign funding is not in itself negative. The purpose and background of individual transactions cannot, however, be assessed on the basis of aggregated data. The mapping provides a picture of the scale and geographical origin of the flows but cannot identify the purpose of the funding in individual cases. Such an assessment requires a public authority with access to all relevant information about the funding and those affected by it.

The mapping also shows that foreign funding is received by organisations that have attracted attention for other reasons. According to the Swedish Tax Agency's compilation of 180 organisations where there has been reason to assume that scrutiny of the democracy criterion may be warranted, the aggregate amount for the period 2020–2025 amounts to SEK 76.5 million, distributed among 9 unique recipients. The actual volume is likely larger than the reported material indicates, since the Swedish Tax Agency's control data does not cover payments not exceeding SEK 150,000 and since funding through informal channels or crypto assets is not included in the material.

Greater transparency regarding foreign funding can contribute to increased confidence in religious communities and civil society as a whole, since the issue can be addressed on the basis of verifiable data rather than assumptions and generalisations. A review by a public authority is assessed as being capable of strengthening confidence in the civil society organisations concerned by creating openness regarding their funding and directing measures towards those whose activities are least transparent.

Existing regulatory frameworks do not adequately address the risks of foreign funding of religious and related activities

Existing regulatory frameworks address only limited aspects of the risks that foreign funding of religious communities and other religious activities may give rise to in relation to Swedish protected interests. The democracy criterion, anti-money laundering legislation and the Act (2023:560) on the Review of Foreign Direct Investments (*lagen [2023:560] om granskning av utländska direktinvesteringar*) apply only in certain situations and within delimited areas. The regulatory frameworks also partly serve different purposes and are not designed to address comprehensively the risks that may be associated with such funding. There is accordingly a lack of both direct opportunities and suitable tools to scrutinise and ultimately prohibit the receipt of foreign funding that may adversely affect interests worthy of protection. Taken together, this means that the relevant risks of problematic foreign funding cannot be addressed to a sufficient extent within the existing regulatory framework.

Experiences from other countries

The inquiry has mapped how a number of comparable countries have regulated foreign funding of religious communities and religious activities. The countries whose regulations the inquiry has examined are Denmark, Norway, France and Austria. In addition, the inquiry has taken into account the judgment of the Court of Justice of the European Union against Hungary, in which the Court found that legislation on foreign contributions to civil society orga-

nisations was incompatible with EU law on grounds of lack of proportionality.

The experiences from these countries have informed the design of the inquiry's proposals. In its work, the inquiry has paid particular attention to how other countries have addressed questions of threshold values, notification procedures, grounds for intervention and sanctions, and how the regulatory frameworks have been designed to be compatible with EU law.

A new review system

Protection of Sweden's security and of public order

The receipt of foreign funding may pose risks to Sweden's security and to public order in Sweden. The inquiry therefore proposes that a new review system should protect these interests.

Article 63 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) prohibits restrictions on the movement of capital and payments. Under Article 65(1)(b), however, Member States may take measures justified on grounds of public policy or public security. Prohibitions based exclusively on considerations of Sweden's security fall outside the scope of EU law under Article 4(2) of the Treaty on European Union (TEU).

Sweden's security (*Sveriges säkerhet*) is not defined in statute. Previous preparatory works indicate that the expression covers both external security, protecting defence capability, political independence and territorial sovereignty, and internal security, protecting the democratic form of government. The receipt of foreign funding may adversely affect Sweden's security if it supports espionage, sabotage, terrorism or other activities threatening security.

Public order (*allmän ordning*) is an EU law concept that must be interpreted strictly and may be invoked only in the event of genuine and sufficiently serious threats to a fundamental interest of society. Restrictions must be necessary and proportionate.

The Act does not designate *public security* (*allmän säkerhet*) as an independent protected interest. The situations attributed to public security in the case law of the Court of Justice can, in the context of the Act, be attributed to either Sweden's security or public order.

Protection of the fundamental values of society

The receipt of foreign funding may also pose risks to the fundamental values of society. The inquiry therefore proposes that the review system should also protect this interest.

Protection of the *fundamental values of society* (*samhällets grundläggande värderingar*) is expressed through a requirement that the receipt of foreign funding be prohibited if the recipient or its representatives exercise violence, coercion or threats, violate fundamental rights and freedoms, discriminate, or defend or incite such conduct, or work against the democratic form of government. The ground for prohibition is modelled on section 5 of the Act (2024:487) on State Grants to Religious Communities (*lagen [2024:487] om statsbidrag till trossamfund*). The fundamental values of society have the same meaning as in that Act, namely the values expressed in Chapter 1, section 2 of the Instrument of Government (*regeringsformen*) and protected by the international human rights conventions to which Sweden has acceded. The assessment concerns the conduct of the recipient and its representatives and is not dependent on the funding being linked to a security threat or a threat to public order.

Scope of the Act

The proposed Act is to apply to foreign funding received by registered religious communities, registered independent organisational parts of religious communities under the Act (1998:1593) on Religious Communities (*lagen [1998:1593] om trossamfund*), non-profit associations and foundations whose purpose is religious activity, and non-profit associations and foundations whose purpose is to promote religious activity. Principal operators under the Education Act (2010:800) (*skollagen [2010:800]*) are to be expressly excluded from the scope of the Act. An organisation may conduct both religious and non-religious activities. If religious activity is one of the organisation's purposes, the Act applies to the organisation as a whole.

The concepts of funding, foreign funding and foreign funder

Under the proposed provisions, *funding* (*finansiering*) means gifts, grants, donations and loans in the form of money, other means of payment, crypto assets or financial instruments. The transfer of real property by way of gifts, grants or donations also constitutes funding. Loans provided by a credit institution are excluded from the scope of the Act.

The inquiry proposes that *foreign funding* (*utländsk finansiering*) means funding from a natural person who is not a Swedish citizen or registered as resident in Sweden, a legal person that does not have its registered office in Sweden, or a foreign state. Funding provided for the benefit of any of the above-mentioned actors also constitutes foreign funding.

Funding from intergovernmental organisations to which Sweden belongs, such as the European Union (EU) and the United Nations (UN), is to be excluded.

Under the proposed provisions, the person providing foreign funding is to be referred to as a *foreign funder* (*utländsk finansiär*).

The Swedish Agency for Youth and Civil Society should be the review authority

The inquiry proposes that the Swedish Agency for Youth and Civil Society (*Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor,* MUCF) should be the review authority. The assessment is based in part on the fact that the Agency has accumulated knowledge of the organisation of religious communities, established channels of communication with many religious communities, administrative processes for case management involving civil society organisations, and experience of handling sensitive information relating to such organisations. The Agency also has extensive experience of making decisions that require the application of the democracy criterion and has a specific mandate to support other public authorities in that regard. Building up equivalent competence and infrastructure at another authority would take considerable time and require significant resources.

The designation of MUCF, or such other authority as the Government may designate as the review authority, is proposed to be made

in an ordinance. The Act should contain a provision stating that the authority designated by the Government is to be the review authority.

The procedure in more detail

Obligation to notify receipt of foreign funding above a certain threshold

Under the proposed provisions, a person intending to receive foreign funding with a value exceeding SEK 150,000 is to notify the receipt to the review authority. *Those subject* to the obligation to notify are the legal persons within the scope of the Act, namely registered religious communities and their independent organisational parts, and non-profit associations and foundations whose purpose is religious activity or the promotion of religious activity. *What triggers* the notification obligation is that the legal person intends to receive foreign funding with a value exceeding SEK 150,000. The threshold value relates to a single receipt. Funding below the threshold is not subject to notification, but may nonetheless be subject to the review authority's own-initiative review.

The notification obligation is thus linked to receipts with a value exceeding SEK 150,000. The threshold is set generously in comparison with threshold values in equivalent regulatory frameworks in other countries. The threshold also corresponds to the limit in Chapter 23, section 1 of the Tax Procedures Act (2011:1244) (*skatteförfarandelagen [2011:1244]*) for the obligation to submit control data on payments from abroad. Setting the threshold at the same level is a practical and appropriate solution. The Swedish Tax Agency already holds data on the payments covered by the notification obligation, which enables effective supervision through the Tax Agency's obligation to provide data.

Notification must be submitted no later than one month before the first receipt and may cover several receipts. If there are special grounds, notification may be submitted later. In such cases notification must be submitted without delay from the time the person subject to the notification obligation became aware of the circumstances giving rise to the obligation.

Foreign funding may not be received for the purpose of circumventing the notification obligation by splitting the funding into several receipts or channelling it through intermediaries.

In summary, the notification obligation is linked to three interconnected factors. The recipient is a legal person within the scope of the Act, the funding is foreign within the meaning of the Act, and the value of what is to be received exceeds SEK 150,000.

The assessment is to be conducted in two stages

Under the proposed provisions, the review authority, once a notification is complete, is to *decide either to take no further action on the notification or to initiate a review of the receipt of the foreign funding*. A review is to be initiated if there is reason to assume that the receipt should be prohibited. The inquiry thus proposes a two-stage procedure.

The initial assessment is necessary because the vast majority of notifications can be expected to concern receipts that give no reason for review, and it limits the review to cases where a more detailed examination appears warranted and justified. The expression *reason to assume* (*anledning att anta*) indicates a low threshold of suspicion but nevertheless requires the existence of concrete circumstances justifying the assessment. The review authority is therefore not to initiate a review on purely abstract grounds.

The review authority is also proposed to have *the power and right to initiate a review on its own initiative* if there is reason to assume that a recipient subject to the notification obligation has failed to submit a notification, that the notification obligation has been circumvented, or that a condition or prohibition that has been imposed has not been complied with. Regardless of whether the recipient is subject to the notification obligation, the review authority is also proposed to have the power to decide to initiate a review if there is reason to assume that the receipt of foreign funding may adversely affect Sweden's security or public order in Sweden. The right to initiate a review in such cases applies also to foreign funding already received.

Under the proposed provisions, foreign funding within the scope of the Act may only be received if the notification has been taken

no further or if the receipt has been approved following a review. If the review authority has initiated a review, the foreign funding may only be received if the receipt has been approved.

The review authority's assessment of the recipient and the foreign funder

In conducting the review, the review authority takes into account circumstances relating to both the recipient and the foreign funder. The fact that the funding is foreign does not in itself mean that receiving it involves risks.

As regards *circumstances relating to the recipient* the primary question is whether the organisation or its representatives satisfy the democracy criterion set out in the Act. Relevant circumstances relating to the recipient also include previous receipts that have adversely affected or could have adversely affected the protected interests, and dependency relationships that restrict the recipient's independence and autonomy in relation to the foreign funder.

As regards *circumstances relating to the foreign funder* the review authority is to take into account whether the funder is subject to international sanctions or has links to actors that are. Consideration should also be given to whether representatives of a foreign state exercise a controlling influence over the funder, or whether the funder has links to intelligence services or other state bodies in a country whose government pursues a policy that is hostile to Sweden or incompatible with democratic values. Further consideration should be given to whether the funder is state-owned, state-controlled or otherwise acts in the interests of such a state. Funding from actors with close links to states that are not democracies or that systematically and seriously violate fundamental human rights may involve a risk that receipt adversely affects public order in Sweden. A funder without links to a foreign state may also pose a risk, for example if the funder or its representatives themselves promote violence for ideological purposes or have links to violent extremism or other anti-democratic environments.

Prohibition, prospective prohibition and conditions

Under the proposed Act, *the receipt of foreign funding is to be prohibited* if it may adversely affect Sweden's security or public order in Sweden. The receipt of foreign funding is also proposed to be prohibitable if the recipient or its representatives do not satisfy the democracy criterion. Such a prohibition may, however, be omitted if there are special grounds.

If the conditions for a prohibition are met and there is reason to assume that the recipient will also receive foreign funding in the future, the review authority may prohibit the recipient from receiving foreign funding from a particular funder or, if such a prohibition is not sufficient, from receiving foreign funding at all, a so-called *prospective prohibition* (*framåtsyftande förbud*). Such a decision may not be based on the democracy criterion if there are special grounds for omitting a prohibition. A prospective prohibition is to apply for one year. The review authority may decide to extend it by one year at a time if the conditions continue to be met.

If there are no grounds to prohibit a receipt that has been reviewed, it is to be approved, and such approval may be subject to *conditions*. Conditions may only be imposed if the recipient consents to comply with them. If the recipient does not consent, the review authority is instead to consider whether the receipt should be prohibited. Conditions may for example relate to transparency or reporting requirements regarding how the funding is used, measures to ensure that the funding is not used for purposes contrary to the aim of the Act, or requirements regarding the management or governance of the recipient. The conditions must be proportionate in relation to the risks that motivate them. A decision to approve without conditions may not be appealed, while a decision to approve subject to conditions may be appealed to a general administrative court.

Administrative fines

Under the inquiry's proposals, the review authority may decide to impose an *administrative fine* on the legal person for certain specified violations. The administrative fine is to be set at no less than SEK 25,000 and no more than SEK 25,000,000.

Criminal liability and forfeiture

The inquiry proposes that it should be a criminal offence to receive foreign funding (1) with a value exceeding SEK 150,000 without submitting a notification in respect of that receipt, (2) with a value exceeding SEK 150,000 after having submitted false information about the funding or the foreign funder in a notification, (3) in breach of the prohibition on circumvention, or (4) in breach of a prohibition under certain proposed provisions or imposed conditions. The offence is to be named *unlawful receipt of foreign funding* (*olovligt mottagande av utländsk finansiering*). Criminal liability is to be directed at natural persons.

The offence of unlawful receipt of foreign funding is to be divided into an offence of the standard grade and a serious offence. Minor cases of unlawful receipt of foreign funding are not to be criminalised.

For an offence of the standard grade, the penalty is to be imprisonment for at most two years. For a serious offence, to be designated *serious unlawful receipt of foreign funding* (*grovt olovligt mottagande av utländsk finansiering*), the penalty is to be imprisonment for at least six months and at most six years. In assessing whether the offence is serious, particular regard is to be had to whether the funding received was of significant value or whether the act was otherwise of a particularly dangerous nature.

Attempt, preparation and conspiracy to commit unlawful receipt of foreign funding are not to be criminalised, regardless of grade.

The review authority is to report to a prosecutor when there is reason to assume that an offence under the Act has been committed. Property that has been the subject of an offence may be forfeited from the perpetrator or from a person who has participated in the offence, even if the property belongs to someone else.

The review authority's powers in other respects

Under the proposed provisions, the review authority is to have *the right to request data and documents* from the recipient. The authority is also to have the power to order the recipient to fulfil the obligation to provide data. Such an order may be combined with a conditional fine.

The authority may only request data and documents needed for the purpose at hand. The principle of proportionality therefore limits the authority's powers to what is necessary in the individual case.

Appeals

The review authority's decisions on prohibitions, decisions to approve subject to conditions, decisions on orders and decisions on administrative fines may be appealed to a general administrative court (*förvaltningsdomstol*). Leave to appeal (*prövningstillstånd*) is required when appealing to the Administrative Court of Appeal (*kammarrätten*). Decisions to take no further action on a notification, decisions to initiate a review and decisions to approve a receipt without conditions may not be appealed.

Exchange of data and cooperation with other public authorities

The inquiry proposes that the review authority should have the possibility of obtaining data from other public authorities. The Swedish Tax Agency is to be obliged to provide, without a prior request, control data on registered religious communities, non-profit associations and foundations that have received payments from abroad for which control data is to be submitted under Chapter 23, section 1 of the Tax Procedures Act. The data is to serve as a selection instrument for identifying recipients that may be subject to the notification obligation but have not fulfilled it, or that should be subject to review on the authority's own initiative.

In cases where there is reason to assume that foreign funding has links to violent extremism or other anti-democratic environments, the inquiry proposes that the review authority should cooperate with the Swedish Center for Preventing Violent Extremism (*Center mot våldsbejakande extremism,* CVE), established at the Swedish National Council for Crime Prevention (*Brottsförebyggande rådet,* Brå). In this context, CVE is to serve as a central point of contact and be able to assist the review authority with in-depth expertise on extremist environments and other anti-democratic activities. The review authority is to have the power to request that

CVE conduct an in-depth review of a recipient organisation that is subject to the authority's review.

Personal data processing and secrecy

The inquiry's proposals mean that the review authority will need to process personal data about representatives of the organisations reviewed and about foreign funders. Some such information may be sensitive. The proposals also mean that the public authorities concerned will need to exchange information with one another.

The inquiry therefore proposes *a new Act on the processing of personal data in cases concerning the review of foreign funding*. The Act supplements the EU General Data Protection Regulation[1] and sets out the framework for the review authority's processing of personal data. Personal data may be processed if it is necessary for the handling of review cases. The Act permits the processing also of sensitive personal data, such as data concerning religious beliefs and ethnic origin, and data concerning criminal offences, to the extent required for the handling of cases. Searches for the purpose of producing a selection of persons based on such data are prohibited.

The inquiry also proposes the introduction of a new secrecy provision to protect data concerning individuals' personal circumstances in cases concerning foreign funding. The provision is placed in Chapter 32 of the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400) (*offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]*) and is designed with a direct harm test, meaning that secrecy applies if it can be assumed that the individual suffers harm if the data is disclosed. The secrecy period is set at a maximum of 70 years. There are, however, assessed to be no grounds for introducing secrecy to protect data concerning individuals' financial circumstances, since the interest in transparency regarding foreign financial flows is assessed to outweigh that interest.

The inquiry further assesses that no special secrecy-breaking provisions are needed for the exchange of information between the review authority and other public authorities. Existing regulation, including Chapter 10, section 2 of the Public Access to Information

[1] Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC.

and Secrecy Act, provides sufficient conditions for an appropriate exchange of information. The review authority should not be given the power to request data from the suspicion and criminal records registers.

The inquiry does however propose that the secrecy-breaking provision in Chapter 35, section 10 e of the Public Access to Information and Secrecy Act and the secrecy provision in Chapter 40, section 7 f in the same Act be extended to cover also Brå's activities as a contact point for the review authority. The Act (2025:31) on certain personal data processing at the Swedish National Council for Crime Prevention (*lagen [2025:31] om viss personuppgiftsbehandling vid Brottsförebyggande rådet*) is to be amended accordingly.

Constitutional aspects

The inquiry's proposals raise questions about the protection of fundamental rights and freedoms, in particular the right to privacy under Chapter 2, section 6 of the Instrument of Government and the protection of freedom of religion under Chapter 2, section 1 of the Instrument of Government and Article 9 of the ECHR. The proposals mean that personal data, including sensitive personal data, may be processed within a review procedure concerning the receipt of foreign funding by religious communities and certain other religious activities.

With regard to freedom of religion, the inquiry notes that the proposals do not target religious activity or the practice of religion as such, but the risks that may be associated with certain foreign funding. Any restrictions are thus indirect and justified by pressing public interests, such as the protection of Sweden's security and public order. The inquiry therefore assesses that the proposals are compatible with the requirements of the Instrument of Government and the ECHR. Taken together, the inquiry considers that the proposals involve proportionate and well-balanced restrictions that are acceptable from a constitutional perspective.

Delimitations in relation to other regulatory frameworks

The democracy criterion in the grant system and in the proposed Act is designed with the same substantive content. The regulatory frameworks have, however, different purposes. Grant-making aims to promote organisations that satisfy the democracy criterion, whereas the proposed Act has a protective purpose and is designed to counteract foreign funding that may harm interests worthy of protection. An organisation may therefore be subject to assessment under both regulatory frameworks, but with different legal consequences.

Anti-money laundering legislation and the Act on the Review of Foreign Direct Investments address partly similar risks but are sector-specific and not designed to provide a comprehensive picture of foreign funding flows to religious communities and other religious activities. The proposed Act accordingly fills a gap in the existing regulatory framework and does not replace the existing mechanisms for supervision and control.

The criminal law provisions of the Penal Code (*brottsbalken*) and the Terrorist Offences Act (2022:666) (*terroristbrottslagen [2022:666]*) apply in parallel with the proposed Act. These provisions require that specific elements are satisfied and target qualified conduct. They do not therefore constitute a general system for preventing or controlling foreign funding of religious activities, which is the purpose of the proposed Act.

Consequences

The proposed regulatory framework means that religious communities, non-profit associations and foundations with religious connections that receive foreign funding exceeding SEK 150,000 are subject to a notification obligation and a review. The regulatory framework is intended to be proportionate in relation to freedom of religion and freedom of association under the Instrument of Government, the ECHR and the EU Charter. Restrictions on these freedoms are permitted only if prescribed by law and necessary in a democratic society, and the legislative proposal has been designed with these requirements in mind.

The proposal involves an administrative burden for the organisations subject to the notification obligation and requires resources for the review authority that is to handle notifications and conduct reviews. These costs are assessed as proportionate in relation to the protected interests that the Act is intended to safeguard. The cost increase for the review authority is assessed at SEK 20–26 million in the first year and thereafter approximately SEK 11 million per year. The amount for the first year includes one-off costs of SEK 9.5–15 million, primarily for the development of IT support. The resource needs should be met through an increase in the authority's administrative appropriation within expenditure area 17.

Entry into force and transitional provisions

The proposed Act and other legislative amendments are proposed to enter into force on 1 January 2028. A transitional provision is proposed clarifying that a prohibition on receipt of foreign funding may not be based on funding received before the entry into force. This does not, however, prevent circumstances predating the entry into force from being taken into account in the prospective assessment under section 14, if those circumstances are relevant to the assessment of whether the recipient can also be assumed to receive problematic funding in the future. Administrative fines and criminal liability cannot arise in respect of circumstances predating the entry into force, which follows directly from the Instrument of Government and the ECHR. A transitional provision regarding the Swedish Tax Agency's obligation to provide data is also assessed as unnecessary.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte

1 § Denna lag syftar till att hindra sådan utländsk finansiering av trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige. Lagen syftar också till att hindra sådan utländsk finansiering som kan bidra till att motverka samhällets grundläggande värderingar.

Lagens tillämpningsområde

2 § Lagen gäller när utländsk finansiering tas emot av

1. registrerade trossamfund,
2. registrerade självständiga organisatoriska delar av ett trossamfund som har registrerats enligt lagen (1998:1593) om trossamfund,
3. ideella föreningar och stiftelser som har religiös verksamhet som ändamål, och
4. ideella föreningar och stiftelser vars ändamål är att främja religiös verksamhet.

Lagen gäller inte när utländsk finansiering tas emot av huvudmän enligt skollagen (2010:800).

Definitioner

3 § Med finansiering avses i denna lag

1. gåvor, bidrag, donationer och lån i form av pengar, andra betalningsmedel, kryptotillgångar eller finansiella instrument, och
2. överlåtelse av fast egendom genom gåvor, bidrag eller donationer.

Lån som lämnas av ett kreditinstitut undantas från lagens tillämpning.

4 § Med utländsk finansiering avses i denna lag finansiering från

1. en fysisk person som inte är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige,
2. en juridisk person som inte har säte i Sverige, eller
3. en utländsk stat.

Finansiering som ges till förmån för någon som nämns i första stycket utgör också utländsk finansiering.

Finansiering från en mellanstatlig organisation till vilken Sverige är anslutet utgör inte utländsk finansiering.

Den som tillhandahåller utländsk finansiering enligt första stycket kallas i denna lag utländsk finansiär.

Granskningsmyndighet

5 § Den myndighet som regeringen bestämmer är granskningsmyndighet enligt denna lag.

Anmälningsskyldighet

6 § Den som avser att ta emot utländsk finansiering till ett värde som överstiger 150 000 kronor ska anmäla mottagandet till granskningsmyndigheten.

En anmälan ska göras senast en månad innan det första mottagandet och får avse flera mottaganden. Om det finns särskilda skäl får anmälan göras senare. Anmälan ska då göras utan dröjsmål från det att den anmälningsskyldige fick kännedom om de omständigheter som föranleder anmälningsskyldigheten.

En anmälan ska innehålla uppgifter om

1. finansieringens art, storlek och ändamål samt beräknad tidpunkt för mottagandet,

2. den anmälningsskyldiges identitet och säte samt dess styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare, och

3. den utländska finansiärens identitet och, om finansiären är en fysisk person, medborgarskap, eller i annat fall säte samt styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka närmare uppgifter en anmälan ska innehålla.

Förbud mot kringgående

7 § Utländsk finansiering får inte tas emot i syfte att kringgå anmälningsskyldigheten i 6 § genom att finansieringen delas upp i flera mottaganden eller förmedlas via mellanhänder.

Granskningsmyndighetens prövning

8 § När en anmälan är fullständig ska granskningsmyndigheten besluta att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning av mottagandet av den utländska finansieringen.

En granskning ska inledas om det finns anledning att anta att mottagandet ska förbjudas enligt 12 eller 13 §.

9 § Granskningsmyndigheten får besluta att inleda en granskning om det finns anledning att anta att

1. en anmälningsskyldig mottagare har låtit bli att göra en anmälan enligt 6 §,

2. anmälningsskyldigheten enligt 6 § har kringgåtts,

3. ett villkor som har meddelats enligt 15 § inte har följts, eller

4. ett förbud som har meddelats enligt 12, 13 eller 14 § inte har följts.

Rätten att inleda en granskning enligt första stycket gäller även utländsk finansiering som redan har mottagits.

10 § Oavsett om mottagaren är anmälningsskyldig enligt 6 § får granskningsmyndigheten besluta att inleda en granskning om det finns anledning att anta att ett mottagande av utländsk finansiering kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige.

Rätten att inleda en granskning enligt första stycket gäller även utländsk finansiering som redan har mottagits.

Förutsättningar för mottagande av utländsk finansiering

11 § Utländsk finansiering som omfattas av anmälningsskyldighet enligt denna lag får tas emot bara om

1. anmälan om mottagandet av den utländska finansieringen har lämnats utan åtgärd enligt 8 §, eller
2. mottagandet av den utländska finansieringen har godkänts vid en granskning.

Om granskningsmyndigheten har inlett en granskning enligt 8, 9 eller 10 § får den utländska finansieringen tas emot bara om mottagandet har godkänts vid granskningen.

Förbud mot mottagande av utländsk finansiering

12 § Ett mottagande av utländsk finansiering ska förbjudas om mottagandet kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige.

Vid prövningen ska granskningsmyndigheten beakta omständigheter kring både mottagaren av den utländska finansieringen och den utländska finansiären.

13 § Ett mottagande av utländsk finansiering ska också förbjudas om den som tar emot finansieringen eller någon av dess företrädare som agerar inom ramen för verksamheten

1. utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminerar personer eller grupper av personer eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
3. försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller
4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Förbud enligt första stycket får underlåtas om det finns särskilda skäl. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om

1. den juridiska personen har tagit avstånd från agerandet,
2. den juridiska personen har vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att agerandet inte upprepas,
3. det är fråga om ett enstaka agerande, och
4. agerandet ligger långt tillbaka i tiden.

Framåtsyftande förbud

14 § Om förutsättningarna för förbud enligt 12 eller 13 § är uppfyllda och det finns anledning att anta att mottagaren även i framtiden kommer att ta emot utländsk finansiering som uppfyller förbudsgrunderna, får granskningsmyndigheten förbjuda mottagaren att ta emot utländsk finansiering från en särskild finansiär eller, om ett sådant förbud inte är tillräckligt, att alls ta emot utländsk finansiering.

Ett beslut enligt första stycket får inte grundas på förutsättningarna i 13 § om det finns särskilda skäl enligt 13 § andra stycket.

Ett beslut enligt första stycket gäller i ett år. Granskningsmyndigheten får besluta om förlängning med ett år i taget om förutsättningarna alltjämt är uppfyllda.

Godkännande och villkor

15 § Om det inte finns skäl att förbjuda ett mottagande av utländsk finansiering som har granskats, ska det godkännas.

Ett godkännande av ett mottagande av utländsk finansiering får förenas med villkor.

16 § Om ett villkor som har meddelats enligt 15 § inte följs, får granskningsmyndigheten förelägga mottagaren av den utländska finansieringen att uppfylla villkoret eller förbjuda mottagandet om förutsättningarna för ett förbud enligt 12, 13 eller 14 § är uppfyllda.

Ett föreläggande får förenas med vite.

Granskningsmyndighetens befogenheter

17 § Mottagaren av den utländska finansieringen ska på begäran av granskningsmyndigheten tillhandahålla de uppgifter eller handlingar som myndigheten behöver för sin granskning eller för att kontrollera att meddelade villkor eller förbud följs.

Granskningsmyndigheten får förelägga mottagaren att tillhandahålla uppgifter eller handlingar enligt första stycket.

Ett föreläggande får förenas med vite.

Uppgiftsskyldighet för Skatteverket

18 § Skatteverket ska utan föregående begäran lämna kontrolluppgifter till granskningsmyndigheten om registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser som under ett kalenderår har tagit emot betalningar från utlandet för vilka kontrolluppgift ska lämnas enligt 23 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

De uppgifter som ska lämnas är

1. mottagarens namn och organisationsnummer,
2. betalningens belopp i använd valuta,
3. betalningsdatum,
4. valutakod, och
5. vilket land som betalningen kommer från.

Administrativa sanktionsavgifter

19 § Granskningsmyndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av den juridiska person som

1. inte har gjort en anmälan till granskningsmyndigheten trots att anmälningsskyldighet har förelegat enligt 6 §,
2. har tagit emot utländsk finansiering i strid med förbudet i 7 §,
3. har tagit emot utländsk finansiering i strid med 11 §,
4. har tagit emot utländsk finansiering i strid med ett förbud enligt 12, 13, 14 eller 16 §,
5. har handlat i strid med villkor som har meddelats enligt 15 §,
6. har lämnat oriktiga uppgifter i samband med sin anmälan enligt 6 § eller vid fullgörandet av sin uppgiftsskyldighet enligt 17 §, eller
7. inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 17 §.

20 § Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 25 000 000 kronor.

21 § Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut och när storleken på avgiften ska bestämmas ska särskild hänsyn tas till

1. den skadliga inverkan på skyddsintressena som har uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen,
2. om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet,
3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att begränsa skadliga verkningar av överträdelsen, och
4. om den avgiftsskyldige tidigare har gjort sig skyldig till en överträdelse.

22 § En sanktionsavgift får efterges helt eller delvis, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

23 § En sanktionsavgift får inte beslutas, om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om att vitet ska dömas ut.

24 § En sanktionsavgift får beslutas bara om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

Ett beslut om sanktionsavgift ska delges.

25 § En sanktionsavgift ska betalas till granskningsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Om sanktionsavgiften inte betalas i tid, ska granskningsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

26 § En sanktionsavgift faller bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Straffbestämmelser

27 § För *olovligt mottagande av utländsk finansiering* döms till fängelse i högst två år den som tar emot utländsk finansiering

1. till ett värde som överstiger 150 000 kronor utan att göra en anmälan avseende det mottagandet enligt 6 §,
2. till ett värde som överstiger 150 000 kronor efter att ha lämnat oriktiga uppgifter om finansieringen eller den utländska finansiären i en anmälan enligt 6 §,
3. i strid med förbudet mot kringgående i 7 §, eller
4. i strid med förbud enligt 12, 13, 14 eller 16 § eller villkor som har meddelats i samband med beslut om godkännande enligt 15 §.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

28 § Om brott som anges i 27 § är grovt, döms för *grovt olovligt mottagande av utländsk finansiering* till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om den mottagna finansieringen har avsett betydande värden eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

29 § Granskningsmyndigheten ska anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att ett brott enligt denna lag har begåtts.

Förverkande

30 § Förverkande av egendom som har varit föremål för brott enligt denna lag får ske hos gärningsmannen eller hos den som har medverkat till brottet, även om egendomen tillhör någon annan.

Överklagande

31 § Granskningsmyndighetens beslut om förbud enligt 12, 13 och 16 §§, beslut om förbud och förlängning av förbud enligt 14 §, beslut om godkännande med villkor enligt 15 §, beslut om föreläggande enligt 16 och 17 §§ samt beslut om sanktionsavgift enligt 19 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra beslut av granskningsmyndigheten enligt denna lag får inte överklagas.

Verkställighetsföreskrifter

32 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställighet av denna lag.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Ett förbud enligt 12, 13 eller 14 § får inte grundas på utländsk finansiering som har tagits emot före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag (2028:000) om behandling av personuppgifter i ärenden om granskning av utländsk finansiering

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge granskningsmyndigheten möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter i verksamhet som avser handläggning av ärenden enligt lagen (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Förhållandet till annan reglering

3 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Personuppgiftsansvar

4 § Granskningsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter enligt denna lag.

Ändamål med behandling av personuppgifter

5 § Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för handläggningen av ett ärende om granskning av utländsk finansiering.

6 § Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) och uppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning (uppgifter som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelser som innefattar brott) får behandlas under de förutsättningar som anges i 5 §.

7 § Personuppgifter som behandlas enligt denna lag får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Sökbegränsningar

8 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelser som innefattar brott.

Tillgången till personuppgifter

9 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

10 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Första stycket hindrar inte att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

1.3 Förslag till förordning (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller kompletterande bestämmelser till lagen (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser.

Granskningsmyndighet och rätt att meddela föreskrifter

2 § Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ska vara granskningsmyndighet enligt lagen (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser.

3 § Myndigheten får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan enligt lagen ska innehålla och om formerna för fullgörande av anmälningsskyldigheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 35 kap. 10 e § och 40 kap. 7 f § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

35 kap.

Sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m.

10 e §[1]

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas till Brottsförebyggande rådet när myndigheten utför uppgiften att vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive uppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter, om uppgiften behövs i ett ärende om fördjupad granskning.

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte heller att en uppgift lämnas till Brottsförebyggande rådet när myndigheten utför uppgiften att vara kontaktpunkt för den myndighet som är granskningsmyndighet enligt lagen (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser, om uppgiften behövs i ett ärende om fördjupad granskning.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

[1] Senaste lydelse 2025:32.

40 kap.
Sekretess till skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter

7 f §[2]

Sekretess gäller i verksamhet hos Brottsförebyggande rådet som avser uppgifterna att

1. vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive uppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter, *och*	1. vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive uppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter,
	1 a. vara kontaktpunkt för den myndighet som är granskningsmyndighet enligt lagen (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser, och

2. ge råd och annat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar en oro för skolattacker.

Sekretessen enligt första stycket gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

[2] Senaste lydelse 2025:32.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2025:31) om viss personuppgiftsbehandling vid Brottsförebyggande rådet

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2025:31) om viss personuppgiftsbehandling vid Brottsförebyggande rådet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter vid Brottsförebyggande rådet när myndigheten	
1. utför uppgiften att vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter, *och*	1. utför uppgiften att vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter,
	1 a. utför uppgiften att vara kontaktpunkt för den myndighet som är granskningsmyndighet enligt lagen (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser, och
2. ger behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar ärenden i vilka det finns en oro för att en eller flera personer ska genomföra en skolattack.	
Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1201) med instruktion till Brottsförebyggande rådet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet att 7 c § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 c §[1]	
Det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism ska vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter. Inom ramen för uppgiften som kontaktpunkt ska centrumet, i fall som regleras särskilt, bistå med fördjupade granskningar av verksamheter som kan antas ha kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.	Det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism ska vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter. *Det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism ska även vara kontaktpunkt för den myndighet som är granskningsmyndighet enligt lagen (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser.* Inom ramen för uppgiften som kontaktpunkt ska centrumet, i fall som regleras särskilt, bistå med fördjupade granskningar av verksamheter som kan antas ha kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

[1] Senaste lydelse 2024:701.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2024:699) om vissa fördjupade granskningar som utförs av Brottsförebyggande rådet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2024:699) om vissa fördjupade granskningar som utförs av Brottsförebyggande rådet att 1 och 2 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Av 7 och 7 c §§ förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet framgår att det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism ska vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter. Det framgår också att centrumet inom ramen för uppgiften som kontaktpunkt, i fall som regleras särskilt, ska bistå med fördjupade granskningar av verksamheter som kan antas ha kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Denna förordning innehåller föreskrifter om i vilka fall centrumet ska bistå med sådana fördjupade granskningar och hur de ska utföras.	Av 7 och 7 c §§ förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet framgår att det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism ska vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter. *Det nationella centrumet mot våldsbejakande extremism ska även vara kontaktpunkt för den myndighet som är granskningsmyndighet enligt lagen (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser.* Det framgår också att centrumet inom ramen för uppgiften som kontaktpunkt, i fall som regleras särskilt, ska bistå med fördjupade granskningar av verksamheter som kan antas ha kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Denna förord-

ning innehåller föreskrifter om i vilka fall centrumet ska bistå med sådana fördjupade granskningar och hur de ska utföras.

2 §

Centrumet ska på begäran av en sådan myndighet eller ett sådant annat beslutsorgan som avses i 1 § göra en fördjupad granskning av en verksamhet som ansöker om, tar del av eller kan komma att ta del av offentliga medel, om det i ett ärende finns anledning att anta att den aktuella verksamheten förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten eller beslutsorganet skäl att vidta åtgärder.

Centrumet ska även på begäran av den granskningsmyndighet som avses i 1 § göra en fördjupad granskning av den som är föremål för granskning enligt lagen (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser, om det finns anledning att anta att den som är föremål för granskning förhåller sig till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger granskningsmyndigheten skäl att vidta åtgärder.

En begäran om bistånd med en fördjupad granskning ska vara motiverad och innehålla de konkreta omständigheter som medför att myndigheten eller beslutsorganet begär centrumets bistånd.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2025:900) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2025:900) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Myndigheten ska i sin verksamhet enligt 1 §	
1. ta fram, samla och sprida kunskap,	
2. bidra till samordning av statliga insatser,	
3. vara pådrivande och stödjande gentemot myndigheter, kommuner, regioner, det civila samhällets organisationer och andra relevanta samhällsaktörer, *och*	3. vara pådrivande och stödjande gentemot myndigheter, kommuner, regioner, det civila samhällets organisationer och andra relevanta samhällsaktörer,
4. fördela statsbidrag.	4. fördela statsbidrag, *och*
	5. granska mottaganden av utländsk finansiering enligt lagen (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund och vissa ideella föreningar och stiftelser.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har fått ett uppdrag som består i att överväga och föreslå regler som förbjuder eller på annat sätt motverkar utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter i Sverige med koppling till islamism, extremism och andra antidemokratiska intressen. Syftet är att förhindra att extremistiska och andra antidemokratiska miljöer i Sverige stärks genom sådant finansiellt stöd från andra stater, utländska organisationer eller finansiärer.

Av utredningens direktiv framgår bland annat följande. Vårt samhälle ska präglas av öppenhet, demokrati och respekt för grundläggande fri- och rättigheter. Demokratin och det demokratiska styrelseskicket, som bygger på fria val och principerna om alla människors lika värde, icke-diskriminering och jämställdhet, måste värnas. Människor ska kunna röra sig tryggt och fritt, delta i sammankomster och uttrycka sina åsikter utan rädsla för att utsättas för hot, våld eller andra påtryckningar. Terrorism och våldsbejakande eller viss annan extremism är exempel på sådant som hotar grundläggande demokratiska värden.

Vidare framgår det av direktivet att verksamheter som angriper det demokratiska styrelseskicket genom att till exempel försvara terrorhandlingar och våldsbejakande extremism eller genom att uppmana till våldsamma aktioner och sabotage behöver motverkas. Även islamism, uppmaningar om att använda alternativa rättssystem i stället för det ordinarie, liksom att motarbeta genomförandet av fria val kan motverka det demokratiska styrelseskicket. Motarbetande av det demokratiska styrelseskicket kan också vara att medvetet vilseleda eller sprida felaktig information i syfte att underminera demo-

kratin och dess institutioner. Det är nödvändigt att rikta insatser mot att bryta processer som kan leda till radikalisering av individer eller grupper. Det krävs fler åtgärder för att minska polarisering, radikalisering och rekrytering till exempelvis våldsbejakande extremist- och terroristgrupper. Sådana grupper använder både lagliga och olagliga tillvägagångssätt för att få medel till sitt uppehälle och till sin verksamhet. Finansiering av våldsbejakande extremism och terrorism kan bestå av att finansiellt stödja olika former av verksamheter eller aktiviteter som syftar till att öka rekryterings- och radikaliseringsförmågan. Det finns extremistiska miljöer som inte har någon koppling till terrorism och som inte är våldsbejakande med ändå är antidemokratiska. Som exempel kan nämnas ideologier som förespråkar ett totalitärt styrelseskick eller upphävande av grundläggande fri- och rättigheter för vissa grupper. Finansiering av verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra extremistiska eller antidemokratiska miljöer, som faller utanför terroristbrottslagen (2022:666), kan bidra till en tillväxt av sådana miljöer i Sverige.

Enligt vad som framgår av direktivet förekommer det i olika sammanhang att trossamfund får stöd från andra länder eller utländska organisationer. Sådan finansiering kan ske direkt eller indirekt genom att exempelvis en utländsk stat möjliggör uppförandet av en religiös byggnad åt samfundet. Det gäller inte endast trossamfund som relativt nyligen har etablerats i Sverige utan även till exempel frikyrkor med en lång historia i landet. Utöver trossamfund kan det även finnas andra organisationer inom civilsamhällets område som mottar utländsk finansiering. All utländsk finansiering av verksamheter i Sverige är inte problematisk. Det finns dock ett antal exempel på att trossamfund i Sverige mottagit utländskt stöd med antidemokratiska syften.

I direktivet anges att om en finansiär eller en verksamhet har kopplingar till extremism eller andra antidemokratiska miljöer riskerar finansieringen att leda till ökad radikalisering och att sådana miljöer stärks. Det är därför angeläget att se över möjligheterna att motverka att trossamfund och andra verksamheter finansieras i antidemokratiska, extremistiska eller radikaliserande syften. Därtill anges det att mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget, behovet av att värna vår demokrati och frånvaron av möjligheterna till kontroll på området, det vill säga utländsk finansiering, finns det behov av ett regelverk som förbjuder eller på annat sätt motverkar sådan utländsk finansier-

ing som riskerar att leda till att extremistiska och andra antidemokratiska miljöer stärks eller där syftet är att underminera demokratin och dess institutioner.

Utredningen har mot denna bakgrund fått uppdraget att

- kartlägga och analysera förekomsten av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter och i vilka syften sådan finansiering sker,
- analysera och ta ställning till om sådan utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter som har extremistiska och andra antidemokratiska syften bör förbjudas, begränsas eller på annat sätt omfattas av särskild reglering,
- oavsett ställningstagande i sak föreslå ett regelverk som förbjuder sådan utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter som har extremistiska och andra antidemokratiska syften,
- kartlägga och beskriva hur andra jämförbara länder har reglerat utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Av direktivet framgår att reglerna behöver utformas med beaktande av grundläggande fri- och rättigheter. Enligt direktivet ska utredningen därför

- analysera och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp i regeringsformen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga), den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga fri- och rättigheter. Utredningen ska beakta proportionalitet och andra allmänna krav på rättssäkerhet när förslagen tas fram.

Enligt direktivet ska utredningen även göra en konsekvensutredning i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredningen ska särskilt analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för Sveriges säkerhet, brottsbekämpningen och det brotts-

förebyggande arbetet. Utredningen ska också beakta vilka konsekvenser förslagen får för trossamfunden och andra civilsamhällesorganisationer.

Direktivet finns i *bilaga 1.*

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete påbörjades i juni 2025 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med experter och sakkunniga. Utredningen har haft nio sammanträden, varav ett tvådagarssammanträde och två digitalt. Utöver sammanträdena har det förekommit ett flertal underhandskontakter där experter och sakkunniga har bidragit med viktig kunskap och betydelsefulla synpunkter. Genom expertgruppen har utredningen löpande utbytt information med de myndigheter som har varit representerade. Dessutom har utredaren och sekreterarna haft flera externa kontakter med företrädare för olika myndigheter och privata aktörer, däribland Skatteverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Svenska Bankföreningen. Utredaren har även deltagit när regeringens råd för kontakt med trossamfunden (Ku 2000:F) har haft möte. Utredningen har därtill följt relevant arbete inom Regeringskansliet.

När utredningen i detta betänkande hänvisar till synpunkter som har förts fram av myndigheter eller andra organ avses synpunkter som har framförts till utredningen vid ovan beskrivna kontakter.

2.3 Inledande avgränsningar

2.3.1 Direktivets formulering och dess tolkningsutrymme

I utredningens direktiv anges att utredningen ska överväga och föreslå regler som förbjuder eller på annat sätt motverkar utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter i Sverige med koppling till islamism, extremism och andra antidemokratiska intressen. Formuleringen *andra verksamheter* är mycket vid. I direktivet har regeringen inte preciserat vilka subjekt eller associationsformer som ska följa de skyldigheter som ett regelverk uppställer utöver att ange att det utöver trossamfund exempelvis kan handla om civilsamhälles-

organisationer i form av stiftelser eller ideella föreningar, eller samtliga verksamheter som har koppling till extremistiska och antidemokratiska stater eller miljöer. Att göra en avgränsning har i stället överlåtits till utredningen.

Formuleringen *andra verksamheter* har visat sig vara svår att hantera i praktiken. Begreppet *verksamhet* saknar en rättslig definition. Det kan i stället avse en mängd olika saker, exempelvis en juridisk person, en organisatorisk enhet utan självständig ställning i rättslig mening samt löpande aktivitet som bedrivs av en eller flera fysiska personer. I direktivet görs det ingen tydlig åtskillnad på vad som bedrivs och vem som ska vara skyldig att följa ett regelverk. En sådan distinktion måste därför göras.

Mot bakgrund av detta har utredningen behövt ta ställning till vilka kategorier av mottagare av utländsk finansiering som utredningen ska avgränsa sig till. I det följande redogörs för de alternativ som utredningen har övervägt och de skäl som har lett fram till bedömningen att utredningen har valt att avgränsa sig till trossamfund, ideella föreningar och stiftelser.

2.3.2 Ett regelverk förutsätter identifierbara mottagare

Ett regelverk som uppställer skyldigheter, det vill säga att anmäla, söka tillstånd, redovisa eller underlåta att ta emot viss finansiering, förutsätter att det finns en identifierbar organisation som kan omfattas av en reglering, ta emot förelägganden och bli föremål för sanktioner. Informella nätverk och sammanslutningar utan juridisk form saknar dessa egenskaper; de kan inte delges, de kan inte åläggas att betala sanktionsavgifter och de kan inte vara part i ett förvaltningsrättsligt förfarande.

En reglering som, med hänvisning till direktivets vida formulering, skulle rikta sig mot verksamheter utan koppling till en identifierbar organisation riskerar dessutom att i praktiken träffa de enskilda individer som deltar i eller leder verksamheten. Det skulle ge upphov till oproportionerliga ingrepp i enskildas handlingsfrihet och inte vara förenligt med föreningsfriheten (2 kap. 1 § 5 regeringsformen och artikel 11 i Europakonventionen).

Utredningen kommer därför till slutsatsen att inte närmare behandla organisationer som inte kan identifieras och nås i rättslig

mening. Utredningen har därför valt bort informella nätverk och sammanslutningar utan juridisk form från tillämpningsområdet, inte av det skälet att de alltid är ofarliga, utan på grund av att ett regelverk som riktar sig mot dem inte kan utformas på ett rättsligt godtagbart sätt.

2.3.3 Alternativet att inkludera aktiebolag och andra associationsformer

Utredningen har övervägt om även aktiebolag, ekonomiska föreningar och andra associationsformer med vinstsyfte eller ekonomiskt ändamål kan anses omfattas av direktivet. Sådana aktörer kan i och för sig omfattas av ett regelverk. Utredningen bedömer dock att associationsformer med ekonomiskt ändamål faller utanför det område som direktivet adresserar. Direktivet tar sikte på bristen på transparens i den ideella sektorn och på organisationer som i huvudsak bedriver verksamhet med allmännyttiga ändamål. Associationsformer med ekonomiskt ändamål kännetecknas av att verksamheten bedrivs i syfte att främja medlemmarnas eller ägarnas ekonomiska intressen, vilket skiljer dem i grunden från de organisationsformer som direktivet avser. Att inkludera aktiebolag och ekonomiska föreningar skulle enligt utredningens bedömning innebära en utvidgning av uppdraget som saknar stöd i direktivet.

2.3.4 Verksamheter som regleras av områdesspecifik lagstiftning

Ytterligare en avgränsning gällande utredningens arbete följer av att vissa verksamheter redan är föremål för specifik reglering som, direkt eller indirekt, adresserar de problem som direktivet pekar ut. Utredningen har identifierat flera sådana områden där områdesspecifik lagstiftning redan uppställer krav på demokratisk lämplighet, transparens eller tillstånd. Enligt utredningen saknas det skäl att i dagsläget se över dessa områden med risk för att ytterligare regler skulle medföra otydlighet och en onödig administrativ börda.

Skollagen (2010:800) reglerar enskilda huvudmäns rätt att bedriva utbildningsverksamhet och uppställer krav på bland annat lämplighet och ekonomisk stabilitet. Statsbidragsgivningen till fristående skolor

är villkorad och Skolinspektionen utövar tillsyn över att verksamheter bedrivs i enlighet med gällande regelverk. En friskola som bedrivs av en ideell förening eller en stiftelse och som mottar utländsk finansiering skulle kunna komma att träffas av ett regelverk som omfattar sådana associationsformer. Enligt utredningens bedömning är emellertid utbildningsverksamhet som är tillståndspliktig och som är föremål för tillsyn enligt skollagen ett sådant område som inte bör omfattas av utredningens arbete. Det finns, enligt utredningen, inte skäl att ålägga sådana huvudmän ett parallellt regelverk för transparens när de redan är underkastade ett heltäckande tillsynssystem med möjlighet att återkalla tillstånd. Enligt utredningens bedömning bör utredningens arbete därför inte omfatta dessa verksamheter.

Ytterligare ett exempel på sådan områdesspecifik lagstiftning är lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar. Lagen syftar till att hindra utländska direktinvesteringar i svensk skyddsvärd verksamhet som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Lagen gäller för investeringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs av ett sådant aktiebolag, europabolag eller handelsbolag eller av en sådan ekonomisk förening eller stiftelse som har säte i Sverige. Mot bakgrund av att det redan finns en reglering inom detta område bedömer utredningen att det inte heller bör omfattas av utredningens arbete.

Det föreslås i betänkandet *Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv* (SOU 2024:84) att det ska införas en ny lag med krav på förvärvstillstånd vid vissa överlåtelser och upplåtelser av fast egendom. Förslaget har remissbehandlats. Mot bakgrund av att det finns förslag till lagstiftning på detta område bedömer utredningen att det inte bör omfattas av utredningens arbete.

2.3.5 Politiska partier

Utredningens arbete bör inte heller omfatta politiska partier. Det första skälet till det hänger samman med den ställning som politiska partier intar i den svenska demokratin. Partier är centrala aktörer i den representativa demokratin, och deras rätt att verka och finansiera sin verksamhet åtnjuter ett starkt skydd genom föreningsfriheten. Att låta politiska partier omfattas av ett regelverk som ger en tillsynsmyndighet befogenhet att granska och bedöma dess finansiering med

utgångspunkt i kriterier om antidemokratiska syften eller extremistiska inslag skulle kunna få allvarliga konsekvenser. Gränsdragningsproblematiken i förhållande till bland annat yttrandefriheten skulle bli betydande.

Ytterligare ett skäl är att finansiering av politiska partier redan regleras. Lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier, den så kallade insynslagen, uppställer bland annat skyldighet att redovisa intäkter och förbud mot anonyma bidrag. Insynslagen är just nu under omarbetning. I regeringens proposition *Ökad insyn i politiska processer* (prop. 2025/26:258) föreslås bland annat ändringar i insynslagen som innebär att ett förbud införs för partier och andra som omfattas av lagen att ta emot anonyma och utländska bidrag oavsett belopp, att partiernas redovisningsskyldighet utökas och att granskningen av att regelverket efterlevs skärps. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2027. Ett sådant förbud, om det genomförs, innebär att de hot från utländskt håll mot politiska partier som direktivet avser att motverka kan motverkas med hjälp av den områdesspecifika regleringen. Politiska partier omfattas därför inte av utredningens arbete.

2.3.6 Gärningar som redan är kriminaliserade

I direktivet anges att det finns ett flertal bestämmelser som redan kriminaliserar exempelvis ageranden som motarbetar det demokratiska styrelseskicket eller handlingar som på vissa sätt försöker påverka den allmänna åsiktsbildningen. Det gäller bland annat bestämmelserna om *tagande av utländskt understöd* (19 kap. 13 § brottsbalken), *uppvigling* (16 kap. 5 § brottsbalken), *brott mot medborgerlig frihet* (18 kap. 5 § brottsbalken) samt de gärningar som omfattas av terroristbrottslagen.

De befintliga straffbestämmelserna förutsätter i regel uppsåt att påverka den allmänna meningen i frågor av grundläggande natur eller ett direkt samband med terroristbrott. Finansiering av verksamheter som bidrar till radikalisering eller stärker antidemokratiska miljöer utan ett sådant kvalificerat syfte faller utanför dessa bestämmelser.

Utredningen avser inte att reglera sådana gärningar som redan är straffbelagda på annat sätt, och inte heller att se över eller komplettera sådana straffrättsliga bestämmelser; ett sådant uppdrag ryms

inte i direktivet. Utredningens uppdrag tar i stället sikte på sådan form av antidemokratisk verksamhet som i dag varken är kriminaliserad eller föremål för annan rättslig reglering. Det är exempelvis verksamheter som kan bidra till radikalisering, stärka extremistiska miljöer eller underminera demokratin, utan att nå upp till straffansvar.

2.3.7 Utredningens arbete ska omfatta trossamfund, ideella föreningar och stiftelser

Utredningen bedömer att arbetet bör begränsas till att behandla trossamfund, ideella föreningar och stiftelser. Dessa tre kategorier täcker in de praktiska fall som beskrivs i direktivet. Utredningen motiverar en sådan avgränsning med ytterligare tre skäl. Det första skälet är *insyn*. De tre associationsformerna är de där bristen på transparens i finansieringsflöden historiskt sett har varit störst. Till skillnad från aktiebolag omfattas associationsformerna sällan av redovisningsskyldighet och kravet på revision är begränsat. Det andra skälet är *risk.* Utredningens kartläggning pekade i ett tidigt skede på att det inom dessa associationsformer har förekommit utländsk finansiering som kan inverka skadligt på skyddsvärda intressen. Det sista skälet är *praktiskt*. En reglering förutsätter organisationer som kan nås, föreläggas och bli föremål för sanktioner på ett rättsligt godtagbart sätt.

Avgränsningen är inte avsedd att ge uttryck för uppfattningen att det inte kan förekomma problematisk utländsk finansiering när det gäller andra associationsformer. Den speglar i stället en bedömning av inom vilket område det främst saknas reglering, var kartläggningen visar att riskerna är störst och inom vilket område ett regelverk kan utformas och tillämpas på ett ändamålsenligt och proportionerligt sätt. Utredningen utesluter emellertid inte att tillämpningsområdet för regelverket kan behöva ses över om den faktiska problembilden ändras.

Ovan gjorda avgränsningar är inte heller helt okomplicerade. Inom vissa områden behöver mer långtgående överväganden göras och utredningen återkommer därför till dessa senare i betänkandet.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet består av 20 kapitel. Utredningens författningsförslag finns i *kapitel 1.* I *kapitel 2* återfinns denna redovisning av utredningens uppdrag, arbete och inledande avgränsningar.

I *kapitel 3* ges en översikt över det civila samhället i Sverige. I *kapitel 4* redovisas det aktuella säkerhetsläget och i *kapitel 5* ges en översiktlig beskrivning över våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska rörelser i Sverige. *Kapitel 6* innehåller utredningens kartläggning av utländsk finansiering.

I *kapitel 7* behandlas behovet av en reglering. I nästföljande kapitel, *kapitel 8* och *9*, redovisas grundläggande regleringar och regleringar i några jämförbara länder.

I *kapitel 10* redovisas utredningens överväganden gällande införandet av en ny lag om granskning av utländsk finansiering. *Kapitel 11* behandlar valet av granskningsmyndighet.

Behandling av personuppgifter och personuppgiftsbehandling i ärenden om utländsk finansiering behandlas i *kapitel 12* och *13.* I *kapitel 14* redogörs för utredningens överväganden kring införandet av en ny lag om behandling av personuppgifter i ärenden om utländsk finansiering. I *kapitel 15* och *16* behandlar utredningen frågor om offentlighet och sekretess. I *kapitel 17* redovisas utredningens bedömningar kring samverkan och uppgiftsskyldighet.

I *kapitel 18* finns utredningens överväganden i fråga om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

Konsekvenserna av utredningens förslag redovisas i *kapitel 19*.

Kapitel 20 innehåller en kommentar till de författningsförslag som redovisas i kapitel 1.

Sist i betänkandet finns utredningens direktiv i *bilaga 1.*

3 Översikt över det civila samhället

3.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att överväga och föreslå regler som förbjuder eller på annat sätt motverkar utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter i Sverige med koppling till islamism, extremism och andra antidemokratiska intressen. I kapitel 2 har utredningen bedömt att utredningens arbete bör begränsas till att behandla trossamfund, ideella föreningar och stiftelser. Trossamfund, ideella föreningar och stiftelser är en del av det civila samhället. Uppdraget kräver därför en grundläggande förståelse för vad det civila samhället är. I detta kapitel redogörs inledningsvis för begreppet det civila samhället och dess associationsformer. Vidare beskrivs det civila samhällets olika roller och politiken för det civila samhället tillsammans med en redogörelse för det civila samhället i siffror. Därefter innehåller kapitlet en redogörelse om trossamfund och de lagar som tillämpas på dessa. Kapitlet avslutas med en redogörelse för de så kallade demokrativillkoren och exempel på tillämpningen av dessa. Redogörelsen gör inte anspråk på att vara heltäckande.

Det ska redan här nämnas att utredningen inte särskilt redogör för folkbildningen och folkbildningspolitiken. I juni 2024 överlämnades betänkandet *Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid* (SOU 2024:42) till regeringen i vilket det bland annat föreslås förstärkt kontroll och ökad transparens av statsbidraget till folkbildningen.

3.2 Begreppet det civila samhället

I propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55) som överlämnades av regeringen till riksdagen i november 2009, och vars förslag bifölls i mars 2010, definierades begreppet *det civila samhället* som ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen”. Användningen av begreppet motiverades med att det var angeläget att använda ett begrepp som inte är begränsande och exkluderande, samt att det är ett uttryck som de aktörer som det i första hand är fråga om anser sig tillhöra. Det ideella syftet, att vilja bidra till samhällets utveckling eller till lösningen av ett problem eller behov, var enligt propositionen ett viktigt karaktärsdrag för organisationerna inom det civila samhället. Samtidigt är det vanligt att organisationerna använder sig av näringsverksamhet och annan ekonomisk verksamhet för att främja ett överordnat ideellt syfte. Som ytterligare argument för användning av begreppet framfördes bland annat att det låg nära det engelska uttrycket *civil society* samt att begreppet är öppet i fråga om former av organisering och tydligt omfattar till exempel nätverk, upprop och andra samverkansformer som inte är egna juridiska personer. Av propositionen framgår att avsikten med begreppet var att omfatta och bekräfta områdets hela bredd och variation, samt att det är värdefullt att det civila samhället präglas av mångfald i den bemärkelsen att olika aktörer kan bidra med ideellt engagemang och verksamhet utifrån sin specifika karaktär, kunskap och erfarenhet. Sådan variationsrikedom borde, enligt propositionen, både erkännas och uppmuntras av politiken för det civila samhället.[1]

Begreppet och dess innebörd har därefter återkommit i bland annat Utredningen för ett stärkt civilsamhälles betänkande *Palett för ett stärkt civilsamhälle* (SOU 2016:13) och Demokrativillkorsutredningens betänkande *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* (SOU 2019:35).

[1] Prop. 2009/10:55 s. 28 och 46 f.

3.3 Associationsformer i det civila samhället

3.3.1 Inledning

Det civila samhället avgränsas till aktörer med allmännyttigt syfte eller med syfte att möta ett behov bland medlemmarna själva, vilket i sig ofta kan betecknas som allmännyttigt. Detta utesluter dock inte att ekonomisk verksamhet kan bedrivas som ett sätt att skapa resurser för att främja ändamålet. Annorlunda uttryckt kan vinst inom det civila samhället utgöra ett medel, men inte ett mål.[2]

Det civila samhället består av formaliserade organisationer. De vanligaste associationsformerna i denna del är ideella föreningar, registrerade trossamfund och stiftelser. Även vissa ekonomiska föreningar, en form av aktiebolag och samfällighetsföreningar kan placeras i denna kategori. Utöver dessa associationsformer omfattar det civila samhället även verksamheter som inte är egna juridiska personer eller formella sammanslutningar, såsom nätverk och upprop.[3]

3.3.2 Ideella föreningar

Den vanligaste associationsformen inom det civila samhället är den ideella föreningen. Det finns inte någon lag som reglerar ideella föreningars uppkomst, verksamhet eller upphörande. Den ideella föreningen karakteriseras däremot av att den ska ha medlemmar och vara av ideell karaktär. Med *ideell karaktär* avses att föreningen antingen har en ideell målsättning, oavsett om den bedriver ekonomisk verksamhet eller inte, eller att den främjar sina medlemmars ekonomiska intressen men utan ekonomisk verksamhet. Med *ekonomisk verksamhet* avses en affärsmässigt organiserad och bedriven verksamhet.[4]

Ideella föreningar brukar delas in i tre olika kategorier. Den första är föreningar som genom icke-ekonomisk verksamhet främjar sina medlemmars ekonomiska intressen, till exempel fackliga organisationer och branschorganisationer. Den andra kategorin är föreningar som genom icke-ekonomisk verksamhet främjar ideella intressen, till exempel politiska partier och intresseorganisationer. I den tredje kategorin finns sådana föreningar som genom ekonomisk verksamhet

[2] Prop. 2009/10:55 s. 9.
[3] Prop. 2009/10:55 s. 9.
[4] Prop. 2009/10:55 s. 9 f.

främjar ideella intressen, till exempel hemslöjdsföreningar som främjar hemslöjden bland annat genom att sälja hemslöjdsprodukter.[5]

En ideell förening blir en juridisk person när den bildas av medlemmarna. Det sker när ett antal individer eller juridiska personer kommer överens om att samverka för en gemensam målsättning som formaliseras i föreningens stadgar. Stadgarna ska innehålla föreningens namn och ändamål samt bestämmelser om hur beslut i föreningens angelägenheter ska fattas. Därtill finns ett krav på att föreningen ska ha en styrelse eller ett ledningsorgan som kan företräda föreningen. Trots avsaknaden av skrivna civilrättsliga regler står de ideella föreningarna inte utanför rättssystemet. De ideella föreningarnas regelverk skapas genom de stadgar som medlemmarna väljer att formulera och anta. Därtill har domstolarna utformat vissa grundläggande regler genom rättspraxis.[6]

Det finns inte något krav på registrering för att den ideella föreningen ska få rättskapacitet. Därför finns det inte heller något heltäckande register över ideella föreningar. Däremot kan Skatteverket tilldela en ideell förening ett organisationsnummer om den själv ansöker om det eller om en statlig myndighet begär det enligt lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. Det finns dock inte något krav på att alla ideella föreningar ska ha ett organisationsnummer.

Det förhållandet att det saknas en lag om ideella föreningar innebär inte att ideella föreningar inte träffas av annan lagstiftning. För ideella föreningar som bedriver näringsverksamhet uppställs krav i lagstiftningen på bland annat bokföring, årsredovisning, skatteinbetalning och registrering. Till exempel ska en ideell förening som bedriver näringsverksamhet och som är skyldig att upprätta årsredovisning registreras hos Bolagsverket. Om en ideell förening bedriver näringsverksamhet med bokföringsskyldighet ska exempelvis bokföringslagen (1999:1078) tillämpas. En ideell förening som säljer varor eller tjänster omfattas av civilrättslig lagstiftning, inklusive konsumentskyddslagstiftning. Fungerar en ideell förening som arbetsgivare, träffas föreningen av arbetsrättslig lagstiftning. En ideell förening som bedriver näringsverksamhet utan att vara skyldig att upprätta årsredovisning kan registrera sig enligt handelsregisterlagen (1974:157).

[5] Prop. 2009/10:55 s. 10.
[6] Prop. 2009/10:55 s. 10.

Ideella föreningar är som huvudregel bokföringsskyldiga endast om värdet av tillgångarna överstiger en och en halv miljon kronor (2 kap. 2 § bokföringslagen). Ideella föreningar som bedriver näringsverksamhet eller är moderföretag i en koncern är dock alltid bokföringsskyldiga.

3.3.3 Registrerade trossamfund

Registrerade trossamfund är en associationsform som infördes genom lagen (1998:1593) om trossamfund. Lagen var ett resultat av att relationerna mellan staten och Svenska kyrkan hade ändrats. Innan dess verkade de flesta trossamfund som ideella föreningar eller stiftelser. Det finns fortsatt organisationer som bedrivs för religiösa ändamål utan att vara registrerade trossamfund. Ett trossamfund som inte registreras verkar oftast som en ideell förening.[7]

Med *registrerat trossamfund* avses Svenska kyrkan och trossamfund som har registrerats enligt lagen om trossamfund. Ett trossamfund kan på egen begäran registreras om det uppfyller vissa i lagen uppställda krav. Aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser får inte registreras som trossamfund. Registreringen ger trossamfundet rättskapacitet, ett skydd åt dess namn samt möjlighet att få statlig hjälp att beräkna och ta in avgifter från de som tillhör trossamfundet.

De bestämmelser som finns för ideella föreningar gäller huvudsakligen även för registrerade trossamfund.[8] Till skillnad från ideella föreningar ska dock registrerade trossamfund alltid tilldelas organisationsnummer. Registrerade trossamfund tilldelas organisationsnummer av Kammarkollegiet som, enligt förordningen (1999:731) om registrering av trossamfund, är registreringsmyndighet. Kammarkollegiet ansvarar även för ett register över trossamfunden.

Registrerade trossamfund är som huvudregel endast bokföringsskyldiga om värdet av tillgångarna överstiger en och en halv miljon kronor (2 kap. 2 § bokföringslagen). Registrerade trossamfund som bedriver näringsverksamhet eller är moderföretag i en koncern är dock alltid bokföringsskyldiga.

Utredningen återkommer till trossamfund i avsnitt 3.9.

[7] Prop. 2009/10:55 s. 11 f.; SOU 2016:13 s. 67.
[8] Prop. 2009/10:55 s. 12.

3.3.4 Stiftelser

En stiftelse kännetecknas av att den är en självägande förmögenhet och att den saknar medlemmar och ägare. En stiftelse bildas vanligtvis genom att någon eller några personer anslår medel som ska användas för att främja ett visst ändamål. Stiftelsen lever därefter sitt eget liv. Den kan med andra ord inte beskrivas som en typiskt sett demokratisk organisationsform, vilket dock inte utesluter att många stiftelser har ett angeläget och allmännyttigt ändamål.[9]

Stiftelselagen (1994:1220) innehåller civilrättsliga regler för stiftelser och bestämmelser om tillsyn och registrering. Enligt lagen finns det fyra former av stiftelser: vanliga stiftelser (vilka huvudsakligen delas in i avkastningsstiftelser och verksamhetsstiftelser), insamlingsstiftelser, kollektivavtalsstiftelser samt pensions- och personalstiftelser som regleras av lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m. Därtill finns det några mindre vanligt förekommande stiftelseformer såsom familjestiftelser och vinstandelsstiftelser. I förhållande till frågor om det civila samhället är det främst de vanliga stiftelserna och insamlingsstiftelserna som är relevanta.[10]

En stiftelse är en juridisk person så snart den har bildats. Det krävs alltså ingen registrering för att stiftelsen ska uppnå rättskapacitet. En stiftelse ska dock registreras hos registreringsmyndigheten, det vill säga vissa länsstyrelser. Dessa länsstyrelser ansvarar även för ett register över stiftelserna. Vid registreringen tilldelas stiftelsen ett organisationsnummer av Skatteverket.

Stiftelser är som huvudregel bokföringsskyldiga endast om värdet av tillgångarna överstiger en och en halv miljon kronor (2 kap. 3 § bokföringslagen). Vissa i lagen angivna stiftelser är dock alltid bokföringsskyldiga, exempelvis stiftelser som bedriver näringsverksamhet, insamlingsstiftelser och stiftelser som har bildats av eller tillsammans med staten, en kommun eller en region.

3.3.5 Ekonomiska föreningar

En ekonomisk förening är en särskild, lagreglerad associationsform. Denna associationsform regleras i första hand i lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar. För vissa ekonomiska föreningar, till

[9] Prop. 2009/10:55 s. 12.
[10] Prop. 2009/10:55 s. 13.

exempel bostadsrättsföreningar och sambruksföreningar, gäller dock särskild lagstiftning.

Av lagen framgår att en förening ska anses vara en ekonomisk förening om den har till syfte att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet i vilken medlemmar deltar som konsumenter eller andra förbrukare, som leverantörer, med egen arbetsinsats, genom att använda föreningens tjänster eller på något annat liknande sätt. En ekonomisk förening har således till syfte att främja sina medlemmars ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet. Denna verksamhet ska därtill vara i huvudsak kooperativ, det vill säga att medlemmarna på olika sätt ska delta i verksamheten. Den kooperativa karaktären markeras genom att medlemskapet i princip ska vara öppet och att varje medlem som huvudregel har en röst vid föreningsstämman. En ekonomisk förening ska ha minst tre medlemmar som inte är investerande medlemmar. Föreningen ska därtill ha stadgar, en styrelse och minst en revisor. Verksamheten i en ekonomisk förening bedrivs, liksom verksamheten i ett aktiebolag, utan personligt ansvar för medlemmarna.

Ekonomiska föreningar ska registreras i ett register som förs av Bolagsverket. Om det inte sker, får föreningen inte rättskapacitet. Syftet med registreringskravet är att få offentlig kontroll över att föreningsbildningen har gått rätt till och att skyddsreglerna för medlemmar och borgenärer har iakttagits. Bolagsverket ska pröva om en förening uppfyller kraven för registrering men prövningen blir i regel enbart formell.[11]

Av lagen framgår att endast kooperativa ekonomiska föreningar ska registreras. Lagen tillåter dock även att så kallade medlemsfrämjande föreningar, som själva inte bedriver någon ekonomisk verksamhet som medlemmarna deltar i och på visst sätt avviker från grundkriterierna för en ekonomisk förening, registreras som ekonomiska föreningar.[12]

Majoriteten av de ekonomiska föreningarna räknas inte till det civila samhället eftersom ekonomiska föreningar ska främja sina medlemmars ekonomiska intressen och därmed inte kan anses ha ett allmännyttigt eller ideellt syfte. Av propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55) framgår emellertid att vissa eko-

[11] Mallmén, A., Andersson, S. & Thorstorp, B., *Lagen om ekonomiska föreningar: en kommentar* (22 oktober 2025, version 6A, JUNO), kommentaren till 2 kap. 2 §.
[12] Mallmén, A., Andersson, S. & Thorstorp, B., *Lagen om ekonomiska föreningar: en kommentar* (22 oktober 2025, version 6A, JUNO), Inledning.

nomiska föreningar kan anses höra till det civila samhället. Som exempel nämns den så kallade nykooperationen som uppstått ur ett behov för brukare och personal att ta hand om och fortsätta sådan verksamhet som tidigare bedrivits av offentlig sektor, till exempel förskolor. Kooperativ inom nykooperation är ofta små och verkar lokalt. Sociala målsättningar är ofta ledande i dessa verksamheter, liksom en strävan att bedriva verksamheten i en form som bygger på inflytande för brukare och personal. Enligt propositionen måste det avgöras från fall till fall vilka kooperativ som kan anses tillhöra det civila samhället.[13]

Det finns också ekonomiska föreningar som bildats enligt äldre lagstiftning vilket möjliggjorde att föreningar registrerades som ekonomiska föreningar trots att deras verksamhet var av ideell karaktär. Även dessa föreningar räknas till det civila samhället. I inkomstskattelagstiftningen finns även bestämmelser som innebär att en ekonomisk förening, som med stöd av övergångsbestämmelser fått bestå som registrerad ekonomisk förening, kan behandlas som en ideell förening i skattehänseende. En sådan förening kvalificerar sig därför för de undantag som gäller de ideella föreningarnas skattskyldighet. Det finns även ekonomiska föreningar som har dubbla syften, det vill säga att främja såväl sina medlemmars ekonomiska intressen som ideella ändamål. De kan även bedriva verksamhet av dubbel natur, såväl ekonomisk som icke-ekonomisk.[14]

3.3.6 Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning

Ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (förkortat svb) är ett privat aktiebolag av särskilt slag. I flera avseenden gäller för ett sådant aktiebolag samma regler som för andra privata aktiebolag. Ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning kännetecknas emellertid av att verksamheten drivs i ett annat syfte än att ge aktieägarna vinst. Lagstiftaren har med denna bolagsform velat tillhandahålla en företagsform som har det privata aktiebolagets utvecklade organisation och flexibilitet, men som samtidigt är ägnad för verksamhet utan vinstsyfte eller med endast begränsat vinstsyfte.

[13] Prop. 2009/10:55 s. 15.
[14] Prop. 2009/10:55 s. 15.

Behovet av en sådan företagsform har ansetts finnas bland annat på hälso- och sjukvårdens område.[15]

Av aktiebolagslagen (2005:551) framgår att i bolagsordningen för ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning ska det anges att bolaget är ett sådant aktiebolag. Införandet av en sådan föreskrift i bolagsordningen, tillsammans med registrering av detta, gör att bolaget blir ett aktiebolag med särskild vinsutdelningsbegränsning. Därtill ska ett bolag av detta slag ha minst en revisor. I bolaget får endast en viss begränsad vinstutdelning ske på det kapital som aktieägare tillskjutit till bolaget som betalning för aktier. Beloppet får inte överstiga ett belopp motsvarande statslåneräntan med tillägg om en procentenhet.

Det har antagits att denna sorts aktiebolag kan ge en slags ”garantistämpel” med goodwill-skapande effekt och öka allmänhetens förtroende för den aktuella verksamheten. Det har också antagits att denna sorts aktiebolag kan attrahera ett särskilt slag av investerare som, för att satsa kapital, vill få garantier för att satsade medel och upparbetade överskott stannar kvar i företaget. Det kan i praktiken leda till att aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning blir ett alternativ till ideella föreningar och stiftelser.[16]

3.3.7 Samfälligheter och samfällighetsföreningar

En samfällighet är en egendom, till exempel mark, vatten, en anläggning eller en rättighet, som ägs gemensamt av flera fastigheter. De som äger fastigheterna äger alltså också samfälligheten tillsammans. Samfälligheter kan förvaltas antingen direkt av delägarna (delägarförvaltning) eller av en särskilt bildad samfällighetsförening (föreningsförvaltning). Medlemmar i samfällighetsföreningen blir de som är delägare i samfälligheten. Sammanslutningen bildas enlig lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.

En samfällighetsförening är en juridisk person. En samfällighetsförening ska registreras hos Lantmäteriet, som håller det så kallade samfällighetsföreningsregistret.

[15] Andersson, S., Johansson, S. & Skog, R., *Aktiebolagslagen: en kommentar* (4 juni 2025, version 20, JUNO), kommentaren till 32 kap. 1 §.
[16] Andersson, S., Johansson, S. & Skog, R., *Aktiebolagslagen: en kommentar* (4 juni 2025, version 20, JUNO), kommentaren till 32 kap. 1 §.

Samfällighetsföreningar är som huvudregel bokföringsskyldiga endast om värdet av tillgångarna överstiger en och en halv miljon kronor (2 kap. 2 § bokföringslagen). Samfällighetsföreningar som bedriver näringsverksamhet eller är moderföretag i en koncern är dock alltid bokföringsskyldiga.

3.3.8 Kort om allmännyttigt ändamål

För att en stiftelse, en ideell förening eller ett registrerat trossamfund ska kunna bli skattegynnat, det vill säga inskränkt skattskyldig, ska den främja ett eller flera allmännyttiga ändamål (7 kap. 4 § inkomstskattelagen [1999:1229]). Ändamålskravet ställer enbart krav på att stiftelsen, den ideella föreningen eller det registrerade trossamfundet ska ha ett eller flera allmännyttiga ändamål, inte i vilken grad ändamålet ska främjas. En stiftelse, en ideell förening eller ett registrerat trossamfund kan således ha andra ändamål än allmännyttiga och fortfarande uppfylla ändamålskravet. Det innebär också att om en stiftelse, ideell förening eller ett registrerat trossamfund inte främjar något allmännyttigt ändamål alls så är ändamålskravet inte uppfyllt. I ovan angivna bestämmelse definieras inte vad som avses med *allmännyttigt ändamål*. Bestämmelsen innehåller dock en exemplifierande uppräkning, bland annat idrott, kultur, politisk verksamhet och religiös verksamhet. Tolkningen av begreppet *allmännytta* ska ta sin utgångspunkt i den uppräkningen. Ändamålet bör ha en sådan karaktär att det är av samhällelig natur och bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar samhället vilar på. Verksamhet som strider direkt mot det som är acceptabelt från allmän synpunkt innefattas inte i begreppet. Ändamålet får inte heller vara av säregen karaktär.[17]

3.4 Det civila samhällets olika roller

Det civila samhället och dess aktörer agerar i flera olika roller och har på så sätt flera viktiga funktioner i samhället. Av propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55) framgår att det

[17] Prop. 2013/14:1 s. 287 ff.

går att urskilja tre roller. Skillnaderna mellan de olika rollerna är dock inte alltid klara, och ofta kombineras flera roller.[18]

Det civila samhällets organisationer har en viktig roll som *röstbärare och opinionsbildare*, och i denna egenskap är organisationerna inom det civila samhället centrala för demokratin. I den rollen kan de ge röst åt olika gruppers behov, värderingar och intressen, men också agera påtryckare och kritisera den offentliga maktutövningen och på så sätt fungera som en motvikt till och dialogpartner för den offentliga makten. Denna roll kännetecknas huvudsakligen av demokratiskt uppbyggda organisationer såsom en förening eller ett registrerat trossamfund. Även andra ideella aktörer, till exempel stiftelser, är ofta aktiva i samhällsdebatten, men kan inte direkt sägas representera en grupp medlemmar eller människor eftersom dess företrädare inte är valda av dem. Det kan här uppmärksammas att medlemskapet är en viktigare aspekt på det civila samhället i Sverige än vad som är fallet i många andra länder. Det innebär att det civila samhället i Sverige i hög utsträckning är demokratiskt uppbyggt. Föreningslivet och det civila samhället i allmänhet är en mycket viktig arena för demokratisk samverkan och samtal om grundläggande frågor som har betydelse för den sociala sammanhållningen.[19]

Många organisationer inom civilsamhället har en viktig roll i att ge *service* till sina medlemmar eller till människor i allmänhet. Med service avses här sådan service som utförs utan att organisationen tar emot full ersättning för verksamheten.[20]

Aktörer i det civila samhället kan även ha rollen som *utförare och leverantör av tjänster*. Här avses sådana tjänster som i regel utförs mot full ersättning, till exempel uppdragsersättning och upphandling.[21]

Det ska noteras att det civila samhällets roll i samhället i en underlagsrapport till den så kallade *Framtidskommissionen* har delats upp i fem roller eller funktioner: *röstbärare*, *serviceproducent*, *gemenskap*, *demokratiskola* och *motvikt*.[22]

I ovan nämnda proposition betonades att det är angeläget inom politiken för det civila samhället, liksom för statliga myndigheter, kommuner och regioner, att uppmärksamma att organisationerna

[18] Prop. 2009/10:55 s. 42.
[19] Prop. 2009/10:55 s. 42.
[20] Prop. 2009/10:55 s. 43.
[21] Prop. 2009/10:55 s. 75.
[22] Harding, T., *Framtidens civilsamhälle: underlagsrapport 3 till Framtidskommissionen* (Statsrådsberedningen, Regeringskansliet, 2012), s. 12.

inom det civila samhället har olika roller och att överväga vilken eller vilka av dessa som är relevanta i ett visst sammanhang. Det kan till exempel finnas skäl att överväga hur en viss åtgärd, ett visst uppdrag eller liknande påverkar balansen mellan organisationernas olika roller. Även om varje organisation inom det civila samhället själv fattar beslut om sin verksamhet och sina uppdrag, behöver stat, kommuner och regioner följa och bevaka utvecklingen på ett generellt plan så att det civila samhället inte genom omfattande uppdrag eller villkorade bidrag blir alltmer styrt och beroende av beslut inom offentlig sektor. Av demokratiska skäl bör det undvikas att viljan bland det civila samhällets organisationer att agera opinionsbildande eller samhällskritiskt långsiktigt minskar.[23]

Den 1 januari 2023 trädde lagen (2022:900) om registrering av idéburna organisationer i kraft. Med *idéburen organisation* avses en juridisk person som uteslutande har ett allmännyttigt syfte som är angivet i stadgar, bolagsordning, urkund eller motsvarande handling. Lagen innebär att idéburna organisationer i offentligt finansierad välfärdsverksamhet kan registrera sig i ett särskilt register.

Av förarbetena framgår att idéburna organisationer fyller flera viktiga funktioner i samhället och bidrar med andra perspektiv än de som offentliga myndigheter och privata företag har, inte minst genom sin förmåga att skapa engagemang hos människor. Organisationerna är en del av det svenska civilsamhället med sin mångfald av aktörer och organisationer. Att engagera sig i en organisation ger individer mening, gemenskap och en kraft för sin egen frigörelse. Det engagemang som idéburna organisationer skapar kan även bidra till en ökad social sammanhållning, och föreningslivet är en viktig demokratiskola. Idéburna organisationer har under en lång tid spelat en viktig roll i välfärden och har varit föregångare för sådant som i dag tillhör välfärdens kärna. De idéburna organisationerna har även fortsatt att identifiera och möta behov som varken offentliga och kommersiella aktörer förmår fånga upp, vilket gör dem till viktiga innovatörer i välfärden. Idéburna organisationer har ofta en stark förankring och ett stort förtroende hos de människor som har behov av de välfärdstjänster som organisationerna utför. De bidrar också till mångfalden och till valfrihet för brukare, genom att till exempel tillhandahålla anpassade eller nischade tjänster. Regeringens målsättning var att få fler idéburna organisationer att verka som aktörer i

[23] Prop. 2009/10:55 s. 43.

välfärden samt att öka den andel av den offentligt finansierade eller subventionerade välfärdsverksamheten som bedrivs av idéburna organisationer. Därför infördes en möjlighet för idéburna organisationer att registrera sig i ett särskilt register.[24]

En idéburen organisation får efter ansökan registreras om organisationen bedriver eller har för avsikt att bedriva offentligt finansierad välfärdsverksamhet, staten, en region eller en kommun inte har ett rättsligt bestämmande inflytande över organisationen, och organisationen i stadgar, bolagsordning eller motsvarande handling har en bestämmelse som anger att kvarvarande tillgångar vid organisationens upplösning ska skiftas på ett sätt som inte bryter mot begränsningen om värdeöverföringar. En registrerad idéburen organisation får inte göra några värdeöverföringar annat än till andra registrerade organisationer eller till forskning. Med *värdeöverföring* avses en affärshändelse som medför att förmögenheten hos en idéburen organisation minskar och som inte är av rent affärsmässig karaktär för organisationen. Begränsningen gällande värdeöverföringar fortsätter att gälla under en tidsperiod om fem år efter att ett beslut om avregistrering meddelats för en organisation som tidigare varit registrerad enligt lagen. En registrerad idéburen organisation ska skriftligen varje år till registreringsmyndigheten lämna uppgifter om huruvida någon värdeöverföring enligt lagen gjorts eller beslutats, och om så skett lämna närmare uppgifter om värdeöverföringen. Registreringsmyndigheten ska utöva tillsyn över registrerade idéburna organisationer. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet gör värdeöverföringar i strid med förbudet om värdeöverföringar ska dömas till böter.

3.5 Politiken för det civila samhället

Genom den tidigare nämnda propositionen *En politik för civilsamhället* (prop. 2009/10:55) beslutades att politiken för det civila samhället ska ha följande mål: Villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras. Detta ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer genom att

- utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort,

[24] Prop. 2021/22:135 s. 11 f.

- stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald verksamheter,
- fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället.[25]

Vidare fastslogs att politiken för det civila samhället ska följas upp utifrån följande principer: självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald.[26]

Som skäl för principerna angavs att det civila samhällets aktörer verkar inom olika sakområden som sorterar under flera departement. Det civila samhället berörs därmed av en rad olika bidragssystem, samrådsformer, förutsättningar för uppdrag samt villkor i övrigt. Det är därför angeläget att utifrån rådande förhållanden inom dessa områden skapa en samlad bild av det civila samhällets villkor. Det är också viktigt att se till att ett visst mått av samordning och uppföljning sker med inriktning på målet för politiken för det civila samhället.[27] I det följande följer en översiktlig sammanfattning av principerna. För en fullständig redogörelse av principerna hänvisas till propositionen.

Principen om *självständighet och oberoende* handlar om organisationerna och deras möjlighet att självständigt bedriva sin verksamhet utan obefogad kontroll eller inblandning av stat, kommun eller region. Det handlar till exempel om att den statliga styrningen genom bidrag inte bör bli alltför omfattande, och om omfattningen av bidrag till det civila samhällets organisationer.[28]

Om principen om *dialog* framgår bland annat att dialog bör prägla förhållandet mellan regeringen och det civila samhället. Syftet med dialogen är att bredda och fördjupa beslutsunderlag och bidra till att skapa ömsesidig förståelse och förtroende. Formerna för dialog bör vara öppna, återkommande och präglas av ett inkluderande förhållnings- och arbetssätt.[29]

Den tredje principen handlar om *kvalitet*. Inom ramen för verksamhet som kan utföras av både offentliga och privata aktörer, till exempel produktion av välfärdstjänster, uttrycker principen ett ställningstagande för att verksamheten oavsett utförare ska upprätthålla

[25] Prop. 2009/10:55 s. 44.
[26] Prop. 2009/10:55 s. 52.
[27] Prop. 2009/10:55 s. 53.
[28] Prop. 2009/10:55 s. 55 f.
[29] Prop. 2009/10:55 s. 56.

kvalitet. Den ger också uttryck för ett erkännande av att idéburen verksamhet av många ses som en kvalitet i sig, det vill säga att det har ett egenvärde att veta att en tjänst eller service tillhandahålls inom ramen för en verksamhet som bedrivs utifrån en viss värdegrund.[30]

Principen om *långsiktighet* syftar främst på överenskommelsens varaktighet, men också att idéburna organisationer bör ges sådana förutsättningar som möjliggör planering med långsiktighet och hållbar utveckling som grund.[31]

Principen om *öppenhet och insyn* syftar främst till att det bör följas upp i vilken mån myndigheterna visar öppenhet och ger det civila samhället insyn i processer som rör beslutsfattande. En annan betydelse är att verksamhet som bedrivs inom det civila samhället med stöd av skattemedel bör beskrivas öppet av den bidragsmottagande organisationen. Principen måste dock balanseras mot det civila samhällets behov av självständighet och integritet, och kan därför inte åberopas för att myndigheterna ska kunna utöva obefogad kontroll över det civila samhället.[32]

Den sista principen handlar om *mångfald* och är avsedd att betona att samhället välkomnar idéburna organisationer som utförare inom det sociala området. Regeringen anser även att principen om mångfald också bör genomsyra förhållandet mellan det offentliga och det civila samhället mer allmänt, det vill säga även utanför det civila området. Det betyder att regelverk, bidragssystem med mera bör ge utrymme och förutsättningar för en rad organisationsformer inom det civila samhället, liksom för många former av relationer mellan det offentliga och det civila samhället. Ytterligare en betydelse är att principen om mångfald bör avspegla och omfatta människor från olika delar av befolkningen.

3.6 Det civila samhällets värde och betydelse

I betänkandet *Palett för ett stärkt civilsamhälle* (SOU 2016:13) redogjordes för att det civila samhällets betydelse kan beskrivas i termer av det civila samhällets olika värden. Till dessa värden kan läggas

[30] Prop. 2009/10:55 s. 57.
[31] Prop. 2009/10:55 s. 58.
[32] Prop. 2009/10:55 s. 59.

värdet av civilsamhällets verksamhet för dess egen skull, det vill säga att varje verksamhet har ett värde i sig.[33]

Det första värdet är ett *demokratiskt värde*. I civilsamhällets demokratiskt uppbyggda organisationer utövas demokratiska principer och delaktighet. En viktig del med att delta i föreningslivet är den kunskap det ger om hur samhället och organisationslivet fungerar och hur påverkansarbete kan bedrivas. Organisationerna kan även ses som en ”plantskola” och en naturlig rekryteringsplats för ett möjligt partipolitiskt engagemang. Det organiserade civilsamhället legitimerar till stor del det demokratiska parlamentariska systemet och bidrar på så sätt till bevarandet och utvecklandet av demokratiska värden.[34]

Det andra värdet är ett *socialt värde.* Civilsamhällets betydelse för människors utveckling är stor. Det mänskliga behovet av gemenskap och att vara med i ett socialt sammanhang är mycket tydligt, och människor behöver känna sig behövda på olika sätt. Många människor vill göra en ideell insats för att också kunna utveckla sin egen potential till gagn för andra. Att interagera, träna ledarskap, ta hänsyn till andra och verka i ett socialt sammanhang är av stor betydelse för både individer och samhällsutvecklingen. Det civila samhällets organisationer har här stor betydelse.[35]

Det tredje värdet är ett *samhällsekonomiskt värde*. I ovan nämnda betänkande föreslogs att satelliträkenskaperna från Statistikmyndigheten SCB, och som utredningen återkommer till i avsnitt 3.7, skulle kunna vara ett redskap i arbetet med att tillföra nationalräkenskaperna det mervärde som civilsamhället ger. Ett annat verktyg kan vara socioekonomiska analyser som utgör modeller för att värdera när marknaden och/eller det offentliga systemet misslyckas med att använda befintliga resurser till att ge människor i utanförskap jämlika livsmöjligheter med samhället i övrigt. Sådana analyser anses värdera resursslöseri, såväl mänskligt som ekonomiskt, som kan beskrivas, konkretiseras och värderas. Med den typen av modeller kan civilsamhällesorganisationer som arbetar med prevention eller rehabilitering visa på ett samhällsekonomiskt mervärde kring sina insatser som inte syns i traditionella styr- och uppföljningssystem.

[33] SOU 2016:13 s. 104.
[34] SOU 2016:13 s. 105.
[35] SOU 2016:13 s. 105.

Många delar av det värde civilsamhället ger är dock fortsatt svåra att omsätta i ekonomiska termer.[36]

Som ett fjärde värde nämns *värde för ett sammanhållet samhälle*. Urbaniseringen och migrationen riskerar att för många leda till alienation. Många civilsamhällesorganisationer i detta sammanhang fungerar som en brygga för att binda samman stat och land och finna former för integration. I det organiserade civilsamhället handlar det om att göra insatser efter egen förmåga och tillsammans bedriva verksamhet utifrån organisationers visioner. Genom aktiviteter som medlemmarna i en förening bedriver tillsammans skapas också bättre förståelse för olika människors bakgrund. Detta i sig kan bidra till att minska sociala spänningar i samhället.[37]

Det sista värdet är *värdet av att vara snabbfotad.* I betänkandet redogörs för att när politiken och offentliga institutioner står inför betydande samhällsproblem, har civilsamhällets organisationer ofta redan identifierat problemet och börjat agera. De har också möjlighet att snabbt anpassa och förändra insatser till vad omständigheterna kräver. Det kan vara svårare för myndigheter och kommuner med sina rutiner och krav på beredning att ha den snabbheten i arbetet. I och med att civilsamhället ofta har god lokalkännedom har civilsamhällets organisationer också känsla för vad som är möjligt att göra och inte. I ett sådant läge behöver politik och offentliga insatser se möjligheterna, samverka och stödja de ideella krafternas initiativ.[38]

3.7 Det civila samhället i siffror

3.7.1 Inledning

För att stärka kunskapen om det civila samhället har regeringen sedan år 2010 gett Statistikmyndigheten SCB i uppdrag att ta fram statistik om det civila samhället. Syftet är att bidra till en fördjupad förståelse för civilsamhällets omfattning, struktur och ekonomiska villkor, samt att ge underlag för politikutveckling och forskning. Från och med år 2021 ingår statistiken i Sveriges officiella statistik.

[36] SOU 2016:13 s. 106.
[37] SOU 2016:13 s. 107.
[38] SOU 2016:13 s. 108.

I rapporten *Det civila samhället 2023: slutrapport*[39] presenteras sådan statistik för att bidra till ökad insyn och förståelse för det civila samhället och dess betydelse i det svenska samhället.[40] Rapporten utgör den senast tillgängliga versionen av det material som avses ingå i betänkandet.

Statistiken tas fram i enlighet med Förenta nationernas (FN) statistiksystem för satelliträkenskaper om icke-vinstdrivande organisationer kallat International Classification of Non-Profit Organisations (ICNPO). Satelliträkenskaper innebär ekonomisk information ur ett nationalekonomiskt perspektiv, och är inriktade på att beskriva och analysera ekonomin för ett visst ändamål. De är inte avsedda att ge en översikt över den nationella ekonomin, utan inriktas på det som är relevant för det specifika ändamålet. Med hjälp av satelliträkenskaperna kan man visa detaljer som inte är synliga i det aggregerade huvudsystemet för nationalräkenskaper. Det som utmärker satelliträkenskaper är bland annat att de kan innehålla en ombildning av klassificeringar som är relevanta för det specifika området. I fråga om det civila samhället är användandet av ICNPO en klassificering som skiljer sig åt från nationalräkenskaperna, men som passar bra för att belysa det civila samhället.[41]

Ur statens synvinkel kan det vara naturligt att dela in organisationernas verksamhetsområden utifrån olika utgiftsområden i statsbudgeten och olika statsbidragssystem. En sådan indelning fångar dock inte de organisationer som inte tar del av statsbidrag eller har någon samverkan med det offentliga. Ett annat sätt att dela in verksamhetsområdena är så som det görs i satelliträkenskaperna. En indelning enligt denna metod ger följande: ”Rekreation och kultur”, ”Utbildning och forskning”, ”Hälsa”, ”Social trygghet”, ”Miljö- och djurskydd”, ”Bostäder, social och samhällelig utveckling”, ”Opinionsbildning och politik”, ”Utdelande stiftelser och insamlande verksamhet”, ”Religiös verksamhet”, ”Bransch-/yrkesorganisationer och fackföreningar” och ”Annan Verksamhet”.[42]

[39] Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025). Rapporten har sammanställts med hjälp av uppgifter från ett antal undersökningar: Organisationernas ekonomi, Företagens ekonomi, Ekonomisk redogörelse för Svenska kyrkan, Utförarregistret, Räkenskapssammandragen för kommuner och regioner, Nationalräkenskaperna, Befolkningens arbetsmarknadsstatus (BAS), Tjänstepensionskassor, Undersökningen om levnadsförhållanden (ULF/SILC) och Befolkningsstatistiken.
[40] Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025), s. 4.
[41] Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025), s. 9 och 37.
[42] SOU 2016:13 s. 74; Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025), s. 10.

3.7.2 Antalet organisationer, ekonomisk aktivitet och sysselsättning inom det civila samhället

I tabell 3.1 redovisas antalet organisationer, ekonomisk aktivitet och sysselsättning inom det civila samhället år 2023. År 2023 fanns det drygt 265 700 organisationer i det civila samhället, vilket var en ökning med 500 organisationer, eller 0,2 procent, jämfört med år 2022. Av dessa bedömdes ungefär 100 400, eller 38 procent, vara ekonomiskt aktiva. Med *ekonomiskt aktiv* avses att organisationen uppfyller ett eller flera kriterier. Exempel på sådana kriterier är organisationer med anställda, organisationer med utbetald lönesumma, organisationer med minst en inlämnad kontrolluppgift och organisationer med intäkter.[43]

Det totala antalet sysselsatta i Sverige under år 2023 var 5,31 miljoner varav 3,8 procent, eller 201 800 personer arbetade inom det civila samhället. Jämfört med år 2022 var det en ökning med 0,4 procent. Antalet sysselsatta kvinnor i det civila samhället uppgick under år 2023 till 122 300. Störst andel, 28 700 kvinnor, arbetade inom ”Utbildning och forskning” följt av ”Religiös verksamhet” och ”Social trygghet”. Antalet män som var sysselsatta i det civila samhället var 79 500, varav 16 800 arbetade inom ”Rekreation och kultur” följt av ”Religiös verksamhet” och ”Bostäder, social och samhällelig utveckling”.[44]

Under år 2023 var medelantalet heltidsanställda inom det civila samhället 140 500, varav en femtedel arbetade inom ”Utbildning och forskning”. Verksamheterna ”Hälsa” och ”Internationell verksamhet” hade flest heltidsanställda per organisation, i genomsnitt 8,5 respektive 8,1 heltidsanställda. Den verksamhet som hade lägst andel heltidsanställda var ”Bostäder, social och samhällelig utveckling” med 0,1 heltidsanställda per organisation.[45]

31 procent av det totala antalet organisationer i det civila samhället fanns inom ”Bostäder, social och samhällelig utveckling”. 25 procent av organisationerna var verksamma inom ”Rekreation och kultur”, medan 21 procent av organisationerna verkade inom ”Annan verksamhet”. I kategorin ”Annan verksamhet” ingår bland annat verksamhet i intresseorganisationer som hyresgäst-, student- och konsumentfören-

[43] Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025), s. 11 ff.; SOU 2016:13 s. 71.
[44] Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025), s. 11.
[45] Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025), s. 11.

ingar, pensionärsorganisationer och bokklubbar samt sportklubbars och idrottsföreningars verksamhet som faller utanför rekreation och kultur. Därtill ingår organisationer som saknar näringsgrensindelning. Fördelningen av antalet organisationer mellan verksamhetsområden år 2023 var oförändrad jämfört med föregående år.[46]

Ideella föreningar är till antalet den mest vanligt förekommande juridiska formen bland organisationerna. År 2023 ingick ungefär 163 900 ideella föreningar i det civila samhället, vilket motsvarar 62 procent av det totala antalet organisationer. Efter ideella föreningar var samfälligheter samt bostadsrättsföreningar och kooperativa hyresgästföreningar de vanligaste organisationsformerna.[47]

Tabell 3.1 Antal organisationer, ekonomisk aktivitet samt sysselsättning i det civila samhället efter juridisk form år 2023

	Antal organisationer	Därav organisationer med ekonomisk aktivitet	Antal sysselsatta kvinnor	Antal sysselsatta män	Medelantal heltidsanställda
Aktiebolag	2 146	1 961	21 156	17 336	32 621
Ekonomiska föreningar	2 044	1 773	11 916	2 241	11 090
Bostadsrättsföreningar och kooperativa hyresrättsföreningar	34 263	30 798	3 204	5 097	2 031
Ideella föreningar	163 924	48 349	46 516	31 764	47 794
Samfälligheter	37 896	4 798	349	939	105
Registrerade trossamfund	2 170	1 081	18 919	12 273	23 746
Stiftelser och fonder	20 700	11 324	18 135	8 559	20 756
Offentliga korporationer och anstalter	38	35	491	345	656
Understödsföreningar och försäkringsföreningar	57	31	70	59	9
Arbetslöshetskassor	24	24	1 238	396	1 587
Övriga juridiska former	2 425	256	319	469	87
Total civila samhället	**265 687**	**100 430**	**122 313**	**79 478**	**140 480**

Källa: Statistikmyndigheten SCB, Det civila samhället 2023: slutrapport (2025), s. 14.

[46] Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025), s. 12.
[47] Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025), s. 14.

Bland de ideella föreningarna återfinns organisationer inom alla verksamhetsområden. Flest organisationer, 39 procent, återfinns i kategorin ”Rekreation och kultur”. Det följs av ”Annan verksamhet” som står för 29 procent och ”Opinionsbildning och politik” som står för 13 procent. Organisationer i kategorin ”Religiös verksamhet” utgör 3,5 procent.[48]

3.7.3 Finansiering av det civila samhället

Olika finansieringskällor

Det civila samhället finansieras på flera olika sätt; medlemsavgifter, offentliga bidrag, sponsring, rörelseintäkter och insamlade medel är bara några exempel. Det finns föreningar som helt och hållet lever på medlems- och deltagaravgifter, medan andra organisationer är helt finansierade av rörelseintäkter från försäljning av varor och tjänster. En del organisationer har ett stort grundkapital vars avkastning finansierar den egna verksamheten eller delas ut som bidrag till andra. Det finns även organisationer som finansieras av bidrag från det offentliga. Så kallade hävdvunna rörelseintäkter såsom lotterier, basarer och secondhandförsäljning utgör en viktig del för många organisationer.[49]

Intäkter och kostnader hos icke-vinstdrivande organisationer

I tidigare nämnda rapport från Statistikmyndigheten SCB redovisas en undersökning från *Organisationernas ekonomi.* Undersökningen omfattar cirka 84 procent av det civila samhällets totala population.[50]

Av rapporten går det att utläsa att överskottet i resultaträkningen för icke-vinstdrivande organisationer ökade med cirka 8 miljarder kronor mellan åren 2022 och 2023, och resulterade i 9,5 miljarder kronor. Förklaringen till ökningen ligger främst i ett stärkt finansnetto genom ökade finansiella intäkter, såsom ränteintäkter och utdelningar, samt minskade finansiella kostnader, såsom lån. Finansnettot ökade med 78 procent till 22,3 miljarder kronor år 2023.[51]

[48] Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025), s. 16.
[49] SOU 2016:13 s. 77.
[50] Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025), s. 17.
[51] Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025), s. 18.

Kostnaderna som genererades från de icke-vinstdrivande organisationernas primära verksamhet, det vill säga rörelsekostnaderna, ökade med 4 procent mellan åren 2022 och 2023. Den största kostnaden totalt sett var lämnade gåvor, stipendier, bidrag och transfereringar som uppgick till 53,1 miljarder kronor år 2023, Under samma tidsperiod ökade rörelseintäkterna med 2,4 procent.[52]

År 2023 uppgick de totala rörelseintäkterna inom icke-vinstdrivande organisationer till 155,8 miljarder kronor. Rörelseintäkterna består av medlemsavgifter, mottagna bidrag och gåvor, intäkter från försäljning av verksamhet, varor eller tjänster och övriga rörelseintäkter. Exempel på övriga rörelseintäkter är intäkter från lokaluthyrning, försäkringsersättningar, valutakursvinster eller vinster från försäljning av anläggningstillgångar. Den största delen av rörelseintäkterna utgjordes av mottagna bidrag och intäkter från försäljning av verksamhet till offentlig sektor. Under år 2021 utgjorde denna del 41 procent av intäkterna, men minskade följande år till cirka 35 procent. Övriga mottagna bidrag utgjorde knappt 18 procent under år 2023.[53]

År 2023 uppgick medlemsavgifternas andel till cirka 20 procent, och andelen försäljning av varor och tjänster till 27 procent. Intäkterna från försäljning av varor och tjänster består till exempel av reklamintäkter, försäljning av handelsvaror, deltagaravgifter och andra avgifter från privatpersoner.[54]

Offentlig sektors finansiering av det civila samhället

Enligt ovan nämnda rapport uppgick de totala bidragen och transfereringarna från offentlig sektor till ideella föreningar och övriga organisationer till 40,6 miljarder kronor år 2023. Det innebar en minskning med 2,4 procent jämfört med året före.[55]

År 2023 köpte kommunerna verksamhet av ideella föreningar och stiftelser för 17,9 miljarder kronor. Totalt gav kommunerna de ideella föreningarna och stiftelserna bidrag och transfereringar om cirka 5,5 miljarder kronor. Det innebar en minskning med 1,5 procent jämfört med år 2022.[56]

[52] Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025), s. 18.
[53] Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025), s. 18.
[54] Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025), s. 18.
[55] Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025), s. 20.
[56] Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025), s. 24 f.

Regionerna lämnade 2,9 miljoner kronor i bidrag till ideella föreningar och stiftelser år 2023. Det innebar en ökning med 2,4 procent jämfört med tidigare år.[57]

Andra former av ekonomiskt stöd från det offentliga

Det finns även annat stöd än ekonomiskt bidrag till civilsamhället från stat, kommuner och regioner. Den största delen av det indirekta stödet från den offentliga sektorn är sannolikt skattelättnader. Att få tillgång till lokaler och anläggningar till subventionerade priser utgör också en betydande del av finansieringen.[58]

3.8 Närmare om det statligt reglerade stödet till civilsamhället

3.8.1 Generellt om förutsättningarna för statsbidrag

Ekonomiskt stöd till civilsamhället är ett av flera verktyg som regeringen använder för att uppnå målen för civilsamhällespolitiken. Stöd till civilsamhället kan också vara ett sätt att uppnå målen för andra politikområden, exempelvis jämställdhets- och ungdomspolitik. Det är regeringen som bestämmer i vilka former som myndigheterna ska betala ut stöd till civilsamhället.[59]

Varje år fördelar staten över 20 miljarder kronor till civilsamhällets organisationer. Bidragen betalas ut av cirka 40 myndigheter samt i några fall av civilsamhällets egna organisationer, såsom Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet. Bidragen fördelas med stöd av cirka 80 förordningar. Därutöver finns det stöd som fördelas med stöd av regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut.[60]

De vanligaste formerna för det statliga stödet till det civila samhället är organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag. Enkelt uttryckt betalas organisationsbidrag ut för vad organisationen är medan verksamhets- och projektbidrag betalas ut för vad organisationen gör.[61]

---

[57] Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025), s. 25.
[58] SOU 2016:13 s. 78.
[59] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 16.
[60] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 7.
[61] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 15.

För stora delar av bidragsgivningen gäller ett antal villkor. Villkoren avser exempelvis minimiantal medlemmar, geografisk spridning och demokrativillkor (se avsnitt 3.10 för en närmare redogörelse av demokrativillkoren). Villkor för bidrag får inte föreskrivas i regleringsbrev (8 kap. 1 § regeringsformen).

3.8.2 Granskning av den statliga bidragsgivningen

Statsbidragen motiveras på ett övergripande plan med civilsamhällets stora betydelse för det medborgerliga engagemanget och som en förutsättning för en väl fungerande demokrati. Bidragsgivningen har av tradition baserats på tillit och utgångspunkten har varit att lita på att de bidragssökande organisationerna lämnar riktiga uppgifter, inte använder medlen felaktigt eller bedriver verksamhet som strider mot grundläggande värderingar i samhället. I Riksrevisionens rapport *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7) konstaterades dock bland annat följande:

> Statens bidragsgivning till civilsamhället bygger på tillit. Föreningsfriheten är grundlagsskyddad och den politiska ambitionen har varit att bevara civilsamhällets frihet. Men de senaste åren har flera rapporter visat hur systemet missbrukas, och att föreningsformen används som brottsverktyg.[62]
>
> För att bibehålla det civila samhällets frihet och självständighet ska det vara enkelt att bilda en ideell förening. Det är därför en enkel process som endast kräver att tre personer utser en styrelse och godkänner föreningens stadgar, som reglerar namn, syfte och beslutsgång. Därefter kan föreningen registrera sig hos Skatteverket för att få ett organisationsnummer, och sedan öppna ett bankkonto och ansöka om bidrag. I ansökan bifogas ett protokoll med de personer som ingår i styrelsen, men föreningens företrädare granskas inte. Detta gör att personer med näringsförbud kan utnyttja föreningsformen för att bedriva verksamhet. Det finns inte heller något företrädarregister för ideella föreningar som inte bedriver näringsverksamhet, vilket försvårar granskning och insyn. Eftersom det inte finns något centralt företrädarregister över styrelseledamöter, firmatecknare eller revisorer är det också svårt för Skatteverket att identifiera vem som eventuellt ska beskattas för en inkomst. Indrivning av återkrav försvåras också eftersom Kronofogdemyndigheten kräver uppgifter om behörig firmatecknare för att handlägga en ansökan om betalningsföreläggande. Dessutom kan det vara svårt att upptäcka eventuella jävsförhållanden mellan exempelvis en ideell fören-

[62] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 8.

ings styrelse och dess revisor när det inte går att fastställa en företrädare för föreningen.[63]

Bidrag till ideella föreningar är undantagna från inkomstbeskattning, om föreningen är allmännyttig och enbart har skattefria inkomster. Detta medför risk för att systemet utnyttjas av oseriösa aktörer och att bidragsintäkter används för att finansiera privata kostnader utan någon beskattningskonsekvens.[64]

Ytterligare en risk med bidragsgivningen till civilsamhället är att föreningsformen kan utnyttjas för att finansiera antidemokratiska verksamheter och verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism. Detta kan i förlängningen leda till ökad radikalisering och att våldsbejakande miljöer stärks. Enligt Säkerhetspolisen har totalt hundratals miljoner kronor betalats ut till verksamheter i Sverige med kopplingar till våldsbejakande extremism och antidemokratiska miljöer. Säkerhetspolisen menar att det har skett en institutionalisering inom våldsbejakande extremistmiljöer, vilket innebär att finansieringen sker genom bolag, stiftelser och föreningar som får statligt stöd. Genom dessa organisationer kan statliga bidrag sedan skickas till terrororganisationer utomlands eller användas för radikalisering i Sverige. Enligt företrädare för Brottsförebyggande rådet (Brå) är det svårt för många offentliga aktörer att bedöma verksamheters innehåll och avgöra vad som egentligen är odemokratiskt. Många tjänstemän är ovana att kontrollera och påvisa extremism och vet inte vilka uppgifter man ska reagera på eller hur man ska hitta oegentligheter.[65]

Riksrevisionen ser också en risk för otillåten dubbelfinansiering, det vill säga att organisationer i det civila samhället får bidrag från flera finansiärer för samma verksamhet. Detta beror både på det stora antalet förordningar som reglerar bidragsgivningen och på att det finns många finansiärer. Det civila samhällets organisationer kan ansöka om bidrag från kommuner, regioner, ett stort antal statliga myndigheter och privata aktörer. I många fall är finansiering från flera olika håll oproblematiskt eftersom bidragen kan gå till olika projekt eller olika delar av en organisations verksamhet. Men det finns en överhängande risk att systemet utnyttjas av oseriösa aktörer när myndigheterna som ska besluta om statsbidrag till civilsamhället saknar överblick och resurser att stämma av utbetalningarna med andra finansiärer.[66]

Med anledning av detta valde Riksrevisionen att granska om statens bidragsgivning till civilsamhällets organisationer är effektiv. Granskningen omfattade regeringen, Regeringskansliet samt fyra bidragsgivande myndigheter: Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för

[63] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 8 f.
[64] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 9.
[65] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 9.
[66] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 10.

stöd till trossamfund (SST)[67], Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Socialstyrelsen. Den gemensamma nämnaren var att myndigheterna fördelade statsbidrag med social inriktning till civilsamhället. Samtidigt fanns betydande skillnader när det gällde myndigheternas allmänna förutsättningar och hur bidragsuppdragen var utformade, exempelvis myndigheternas storlek, tillgången till sakkunskap samt antal och vilken typ av bidrag som skulle hanteras. I granskningen ingick de bidrag till civilsamhället som hanterades av de granskade myndigheterna under perioden 2017–2021. Bidragen uppgick år 2021 till över 1,4 miljarder kronor. Det motsvarade 7 procent av statens samlade bidragsgivning till civilsamhällets organisationer via statliga myndigheter.[68]

Om effektiv bidragsgivning angav Riksrevisionen vidare följande:

> En effektiv bidragsgivning förutsätter att bidragen endast går till organisationer och verksamheter som är berättigade till det. För att myndigheterna ska kunna säkerställa detta behöver de tillgång till relevant och tillförlitlig information om organisationerna och deras verksamhet. Dels för att kontrollera om de uppfyller villkoren för att vara bidragsberättigade, dels för att fastställa bidragets storlek utifrån verksamhetens omfattning (organisationsbidrag) eller angelägenhet och kvalitet (verksamhets- och projektbidrag). Den typ av information det handlar om bestäms i stor utsträckning av respektive bidragsförordning, eller motsvarande reglering.[69]
>
> Själva utgångspunkten i det tillitsbaserade bidragssystemet är att myndigheterna ska kunna lita på de uppgifter som organisationerna lämnar. Samtidigt finns det vissa krav i syfte att öka uppgifternas tillförlitlighet. För det första ställs det krav på att den person som lämnar uppgifter för organisationens räkning ska vara godkänd som uppgiftslämnare. Det kan till exempel vara organisationens firmatecknare. För det andra ska organisationen vanligen skicka med vissa dokument för att styrka uppgifterna i ansökan eller redovisningen. Exempel på detta är organisationens stadgar, verksamhetsberättelse, årsmötesprotokoll samt vissa räkenskaper. Ytterligare en åtgärd för att öka tillförlitligheten är att någon oberoende part, vanligen en revisor, intygar informationens riktighet. Revisorn kan dels vara vald ur organisationens egna led, dels vara externt rekryterad i form av en godkänd eller auktoriserad revisor. De båda senare kategorierna står under Revisorsinspektionens tillsyn.[70]
>
> Det grundläggande problemet med uppgifter som lämnas av organisationerna är att det finns en inneboende risk att de inte stämmer överens med verkligheten. Anledningen till detta är att lämnade uppgifter

[67] Den 1 januari 2026 slogs SST samman med MUCF. Sammanslagningen innebar att SST:s uppgifter integrerades i MUCF:s verksamhet.
[68] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 10.
[69] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 20.
[70] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 20.

kan ha en direkt inverkan på om och hur mycket pengar de beviljas. Det kan också bero på bristande kännedom om kraven och regelverken. Även om den absoluta majoriteten vill ange korrekta uppgifter så finns det alltid en risk att inte alla gör det. Riskerna varierar från att något överdriva verksamhetens omfattning till att presentera luftslott eller bedriva en verksamhet som strider mot samhällets grundläggande värderingar. Enligt Riksrevisionens bedömning kvarstår dessa risker även om de i viss mån kan minskas genom att det ställs krav på till exempel uppgiftslämnaren. Dokument kan alltid fabriceras och om jävsförhållanden inte kontrolleras så behöver ett intygande inte vara värt särskilt mycket. Intygande från externa revisorer, godkända eller auktoriserade, ökar trovärdigheten i lämnade uppgifter. Men när externa revisorer används avser deras intygande vanligen endast en begränsad del av uppgiftslämnandet.[71]

Myndigheterna kan också inhämta information på eget initiativ: antingen för att kontrollera de uppgifter som organisationerna själva har lämnat, eller för att kontrollera andra aspekter som är viktiga för en korrekt bidragsgivning. På marginalen kan myndigheterna också få mer eller mindre välgrundade tips om misstänkta oegentligheter från någon utomstående part, såsom en enskild person eller konkurrerande förening.[72]

Nedan listas några sätt som myndigheterna kan använda för att inhämta information på eget initiativ:

- begära in kompletterande uppgifter från organisationen
- inhämta uppgifter från annan myndighet
- ge utredningsuppdrag till externa experter
- bedriva egen ”spaning” på internet och i sociala medier
- fysiskt besöka den aktuella organisationen.[73]

Att en myndighet ska inhämta viss information från andra myndigheter regleras i viss utsträckning av bidragsförordningarna. Exempelvis ska myndigheterna oftast kontrollera med Skatteverket respektive Kronofogdemyndigheten att den aktuella organisationen inte har skatteskulder eller är försatt i konkurs. Myndigheterna ska också kontrollera att en organisation inte får ersättning för samma sak från flera myndigheter. Det är emellertid inte alltid är så lätt, vilket vi återkommer till senare […]. Om man vill begränsa den administrativa bördan för organisationerna så är det också en fördel ju mer av informationsinhämtningen som kan skötas av de bidragsgivande myndigheterna.[74]

Verksamhetsbesök är ett skarpt instrument för att kontrollera att en organisation faktiskt existerar och bedriver legitim verksamhet. Sådana besök kan vara såväl oanmälda som aviserade i förväg, och de kan ha ett mer eller mindre uttalat kontrollfokus. Vid besöken kan myndighetsrepresentanterna få en bild av hur verksamheten fungerar samt hur orga-

[71] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 21.
[72] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 21.
[73] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 21.
[74] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 21 f.

> nisationen hanterar den ekonomiska redovisningen och sina medlemsregister. En ytterligare fördel med besöken är att seriösa organisationer får en chans att visa upp den angelägna verksamhet de bedriver för bidragsgivaren. Nackdelen med denna insats är att den är resurskrävande och därför måste användas med viss urskiljning, exempelvis med utgångspunkt i en riskbedömning.[75]

Riksrevisionen bedömde att en effektiv bidragsgivning förutsätter att potentiella bidragsmottagare på ett enkelt sätt kan få information om vilka bidrag som finns att söka, hur de kan sökas samt vilka villkor som gäller. Riksrevisionen fann att många organisationer har svårt att hitta information om bidragen, och att det kunde leda till att resursstarka organisationer gynnades i bidragsgivningen. Vidare konstaterades också att en effektiv bidragsgivning förutsätter att bidrag endast ges till organisationer och verksamheter som är berättigade till det, vilket i sin tur förutsätter att den bidragsgivande myndigheten har tillgång till relevant och tillförlitlig information om organisationerna och deras verksamhet. För att säkerställa det behöver myndigheterna dels kontrollera den information som organisationerna själva lämnar, dels inhämta kompletterande information på egen hand. Riksrevisionen noterade att myndigheterna dock i stor utsträckning förlitade sig på enbart den information som de sökande organisationerna lämnade. Enligt Riksrevisionen gav det en inneboende risk att uppgifterna inte stämde överens med verkligheten, bland annat eftersom de lämnade uppgifterna kunde ha en indirekt inverkan på om och hur mycket pengar en organisation beviljas. Trots att de granskade myndigheterna ibland genomförde fördjupade kontroller visade granskningen att myndigheterna missade väsentliga risker; exempelvis var uppgifterna som de sökande organisationerna lämnade till de bidragsgivande myndigheterna respektive Skatteverket inte alltid fullständiga eller tillförlitliga. Riksrevisionen konstaterade att det i viss mån kunde förklaras med att inte alla bidragsmottagare kände till vad som krävdes, men att det också fanns en risk att vissa organisationer utnyttjade den tillit som bidragsgivningen bygger på.[76]

Riksrevisionen konstaterade att de granskade myndigheterna i olika utsträckning hade etablerat processer och rutiner för att genomföra grundläggande kontroll av bidragsgivningen. Granskningen visade dock att kompletterande information, utöver den som organisationen

[75] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 22.
[76] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 23 ff.

själv lämnade, sällan inhämtades och att myndigheterna endast i begränsad utsträckning kontrollerade de faktiska omständigheterna. Riksrevisionen ansåg därför att de upprättade rutinerna och processerna inte var tillräckliga. Riksrevisionen konstaterade även att myndigheterna behövde samarbeta mer för att öka effektiviteten i bidragsgivningen. Av granskningen framkom att bristande samarbete mellan myndigheterna kunde medföra otillåten dubbelfinansiering. Myndigheterna saknade lättillgänglig information om vilka bidrag som andra myndigheter betalade ut och till vilka organisationer som bidragen gick.[77]

Av granskningen framgår att regeringen har vidtagit flera åtgärder i syfte att stärka arbetet mot felaktiga utbetalningar. Det arbetet har emellertid fokuserat på felaktiga utbetalningar till individer snarare än till föreningar, företag och stiftelser. Riksrevisionen konstaterade att det i fråga om bidragsgivningen till civilsamhället inte hade gjorts några försök att uppskatta omfattningen av fusk och fel. Därtill framhöll Riksrevisionen att det i flera bidragsförordningar saknades viktiga bestämmelser, exempelvis om särskild samordning mellan myndigheter och krav på god ekonomisk redovisning.[78]

Mot bakgrund av granskningen rekommenderade Riksrevisionen bland annat att ge uppdrag till lämplig myndighet att inrätta en central databas som omfattar alla tillgängliga statsbidrag till civilsamhället och de organisationer som fått del av sådant stöd, samt ge uppdrag till lämpliga myndigheter att inrätta nationella stödfunktioner avseende väsentliga risker i samband med bidragsgivningen till civilsamhället. Stödfunktionerna ska kunna bistå bidragsgivande myndigheter med särskild kompetens om finansiella risker, våldsbejakande extremism och icke-demokratisk verksamhet.[79]

I regeringens skrivelse *Riksrevisionens rapport om statlig bidragsgivning till civilsamhället* (skr. 2023/24:22) välkomnade regeringen Riksrevisionens granskning och instämde i allt väsentligt i de iakttagelser som hade gjorts. Regeringen framförde att det var mycket angeläget att bidragsgivande myndigheter har en fungerande kontrollverksamhet och att regeringen bland annat avsåg att ha en fortsatt dialog med bidragsgivande myndigheter och vid behov ge lämpliga

[77] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 44 ff.
[78] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 58 ff.
[79] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 72.

uppdrag till myndigheter i syfte att exempelvis utveckla och stärka kontrollen för bidragsgivningen till samhället.[80]

Som ytterligare åtgärd att öka kunskapen om hur myndigheter och organisationer arbetar för att säkerställa korrekta utbetalningar fick Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer, inbegripet det civila samhället.[81] I rapporten *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer* (2023:19) bedömde Statskontoret att kontrollperspektivet generellt sett hade blivit tydligare i handläggningen av stöd men att det fanns flera viktiga förbättringsområden, exempelvis strategiskt riskanalysarbete, kontroller och systemstöd. Vidare framkom att det fanns brister i många av förordningarna, att sekretess gjorde det svårare att säkerställa korrekta utbetalningar och att det saknades systematisk samverkan mellan utbetalande organisationer. Som åtgärder föreslogs bland annat en databas för statliga stöd och företrädarregister för ideella föreningar som tar emot sådant stöd.[82]

3.9 Särskilt om trossamfund

3.9.1 Inledning

I Sverige finns en mängd olika trossamfund: *Svenska kyrkan*, *de kristna frikyrkorna*, *de lutherska kyrkorna*, *de muslimska trossamfunden*, *Katolska kyrkan*, *de ortodoxa och österländska kyrkorna*, *judiska trossamfund* samt *övriga trossamfund* till vilka bland annat *Sveriges buddhistiska samarbetsråd* hör. Utöver dessa finns trosbaserade organisationer vid sidan av trossamfunden, det vill säga organisationer som genomför verksamhet som på olika sätt har anknytning till trossamfunden. Det finns bland annat trosbaserade föreningar och stiftelser som är grundade eller bedrivs utifrån religiös grund, men som inte har en direkt religiös verksamhet. Som exempel kan nämnas religiösa folkhögskolor och studieförbund, ungdoms- eller kulturorganisationer samt föreningar eller organisationer som verkar för socialt utsatta eller som utför tjänster inom välfärdsområdet eller

[80] Skr. 2023/24:22 s. 9.
[81] Regeringsbeslut Fi2022/03248.
[82] Statskontoret, *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer* (2023:19), s. 7 ff.

biståndsverksamhet. Gällande det trosbaserade föreningslivet är det en viss skillnad mellan sådana föreningar som är en del av ett trossamfund eller har nära koppling till ett sådant och där verksamheten kan anses ha ett religiöst innehåll, och sådana föreningar som har bildats med inspiration av det religiösa, men som har en verksamhet som inte har någon direkt anknytning till ett trossamfund.[83]

3.9.2 Det religiösa landskapet i Sverige över tid

Vid framväxten av det svenska nationsbygget var kyrkan och statsmakten tätt sammanflätade. I samband med kröningen av Gustav Vasa år 1528 etablerades ett evangeliskt-lutherskt kungarike när kyrkan underställdes staten. Under reformationen tvingades kyrkan att bryta med påvedömet, och efter Uppsala kyrkomöte år 1593 blev det förbjudet att utöva någon annan religion än den lutherska. Till exempel skulle alla barn döpas, alla människor var tvungna att gå i kyrkan och deras tro skulle kontrolleras genom hus- och katekesförhör. Under 1700-talet blev därtill ett regelbundet deltagande i nattvard en lagstadgad skyldighet. Socken fungerade som en förvaltningsenhet med prästen som en statlig ämbetsman och kyrkan fick ansvar för merparten av samhällets omsorg såsom fattigvård, sjukvård och undervisning. Samhället och kyrkan var sammanvävda med varandra och tillhörigheten till kyrkan uppfattades i allmänhet som identisk med att vara svensk.[84]

Det successiva införandet av religionsfrihet hängde samman med den politiska och idémässiga utvecklingen under upplysningstiden och med den materiella utveckling som industrialismen under 1800-talet innebar. De första stegen mot ett uppluckrande av religionsmonopolet togs åren 1781 och 1782 då en så kallad toleransedikt och ett judereglemente infördes, vilka gav invandrare av kristen och judisk tro begränsade möjligheter att bilda egna församlingar. Kyrkans ställning började ifrågasättas i början av 1800-talet, och det inleddes snart en utveckling som innebar att kyrkans samhällsuppgifter gradvis togs över av statliga och borgerligt kommunala organ. Vid samma tid spreds uppfattningen att religion och moral var privata angelägenheter som skulle ta sig skilda uttryck i samhället. På

[83] SOU 2018:18 s. 92 ff.
[84] Prop. 1997/98:116 s. 17; SOU 2018:18 s. 84.

så sätt ändrades Svenska kyrkans roll i samhället genom att uppgifter av allmänt samhällelig karaktär lyftes bort och verksamheten koncentrerades till kyrkans huvuduppgift att sprida evangelium. Samtidigt ökade det kyrkliga självbestämmandet på en rad områden. Genom att bland annat Svenska kyrkan fick en annan ställning än tidigare ansågs det finnas förutsättningar för att ändra förhållandet mellan staten och kyrkan. Vid införandet av 1809 års regeringsform infördes rätten till samvetsfrihet, vilket innebar att var och en var fri att utöva sin religion såvida den inte störde samhällets lugn eller åstadkom allmän förargelse. Prästerskapet behöll dock sitt inflytande över kyrkolagen som gav dem särskilda privilegier, och därför ändrades lagen bara stegvis under 1800-talets första del.[85]

Moderniseringen av statsapparaten ledde till att kyrkorna började förlora sina förvaltningsuppgifter, och behovet av en mer effektiv administration tvingade fram reformer av sockenstämmans verksamhet. Genom 1862 års kommunförfattningar skiljdes sockenstämman och kyrkorådet helt åt. Socken hade tidigare varit ansvarig för alla andliga och världsliga angelägenheter, och prästen hade varit dess ordförande. Detta fick till följd att kyrkan fick en mer avgränsad plats i samhället och att dess inflytande och kontroll minskade.[86]

Under 1600- och 1700-talen uppstod rörelser i Tyskland, såsom pietismen och herrnhutismen, som utvecklade den lutherska läran och utmanade religionsmonopolet. Stora delar av prästerskapet tog inspiration från pietismen vilket gav upphov till splittring inom kyrkan. Samtidigt lade pietismen grunden till den väckelserörelse som på allvar kom att utmana kyrkans ställning på 1800-talet. Under 1800-talet uppstod en ny väckelserörelse i Sverige, den så kallade frikyrkorörelsen, inspirerad av frikyrkor som hade etablerats i Storbritannien och USA. Dess kyrkor engagerade sig i samhällslivet bland annat genom att starta folkbildning och bekämpa den utbredda alkoholismen. Även denna rörelse utmanade kyrkans monopol.[87]

Frikyrkorörelsen blev en viktig kraft i framväxten av den svenska demokratin. Inom flera frikyrkor hade både män och kvinnor rösträtt och yttrandefrihet, och dessa ideal förespråkades i samhället i stort av de politiskt aktiva inom rörelsen. Rörelsen hade också för-

[85] Prop. 1997/98:116 s. 17; SOU 2018:18 s. 84.
[86] SOU 2018:18 s. 85.
[87] SOU 2018:18 s. 85 f.

greningar inom de politiska partierna samt nykterhets- och arbetarrörelsen. Staten tvingades stegvis lätta på mötesrestriktionerna och öppna upp för religionsfrihet. Inom statskyrkan fanns också strömningar som argumenterade för en mer tolerant hållning mot andra samfund och för reformer inom Svenska kyrkan. Genom dissidentlagstiftningen år 1873 blev det möjligt att träda ur Svenska kyrkan, dock under förutsättning att man i stället gick med i ett annat godkänt trossamfund.[88]

År 1952 trädde religionsfrihetslagen (1951:680) i kraft och i samband med det infördes fullständig religionsfrihet. Det innebar att var och en gavs rätt att fritt utöva sin religion, att delta i religiösa sammankomster och att sluta sig samman med andra i religiösa gemenskaper. Det blev också möjligt att ha en statlig tjänst utan att vara medlem i Svenska kyrkan.[89]

Genom uppbyggandet av välfärdsstaten under 1900-talet fördes ansvar inom det sociala området över från kyrkan till samhället samtidigt som vetenskapen blev en konkurrent till kyrkan när det kom till att lämna svar på existentiella frågor. Den organiserade kristendomen kritiserades inom kulturdebatten samtidigt som kyrkan ofta hamnade på motståndarsidan i kampen för jämställdhet. Den ökande sekulariseringen, liksom den ökande religiösa mångfalden i samhället, gjorde att en separation mellan stat och kyrka sågs som tvungen.[90]

Kyrkans separation från staten skedde stegvis genom ett flertal reformer under 1900-talet. År 1919 togs den obligatoriska undervisningen i kristen tro bort, och år 1930 reformerades det kyrkliga församlingsstyret så att det sammanföll med de borgerliga kommunerna. Det blev på så vis tydligt att kyrkan var en del av det offentliga, men med ansvar endast för de andliga aspekterna i samhället. År 1958 öppnades prästämbetet upp för kvinnor. Kyrkokommunerna förlorade ansvaret över skolfrågorna och år 1968 ersattes kristendomsundervisningen av religionskunskap som ämne i skolan. Regeringen och riksdagen började också fatta beslut i flera kyrkliga angelägenheter. Dessutom ansågs det inom kyrkan att dopet skulle få en tydligare ställning som grund för kyrkotillhörighet och därför ändrades medlemsbestämmelserna år 1996 så att barn inte automatiskt blev medlemmar vid födseln.[91]

[88] SOU 2018:18 s. 86.
[89] SOU 2018:18 s. 86.
[90] SOU 2018:18 s. 87.
[91] SOU 2018:18 s. 87.

Kyrkans relation till staten utreddes under i stort sett hela efterkrigstiden. År 1972 överlämnade en kyrkoberedning ett förslag om en relationsförändring till regeringen. Det fanns dock svårigheter med att hitta lösningar vad gällde kyrkans finansiering och rättsliga status, och utredningens förslag fick inte enhetligt parlamentariskt stöd. En ny stat-kyrkaberedning tillsattes år 1992 och i dess slutbetänkande *Staten och trossamfunden* (SOU 1994:42) föreslogs att staten borde förhålla sig neutral och inte särbehandla något trossamfund. Året före hade kyrkolagen från år 1686 ersatts av en ny lag som framhävde kyrkans identitet som ett självständigt trossamfund, men vars organisation och verksamhet skulle regleras av staten. Slutligen fattade riksdagen år 1995 ett principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan, den så kallade stat-kyrkareformen.[92] Beslutet sågs som det sista ledet i en lång historisk process, och utgjorde en kompromiss mellan å ena sidan nödvändigheten att ta hänsyn till Svenska kyrkans särställning på grund av den långa historiska utvecklingen och den stora andelen tillhöriga samt å andra sidan önskan att öka jämställdheten mellan trossamfunden.[93]

I december 1997 beslutade regeringen propositionen *Staten och trossamfunden – grundlagsfrågor* (prop. 1997/98:49) i vilken det föreslogs vissa grundlagsändringar för att möjliggöra genomförandet av riksdagens principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. År 2000 blev Svenska kyrkan ett eget rättssubjekt separerat från staten genom den så kallade stat-kyrkareformen. Då gjordes även en översyn av stödet till trossamfunden och lagen (1999:932) om stöd till trossamfund infördes. En utgångspunkt för reformen var att Svenska kyrkan skulle få ställning som ett eget rättssubjekt som själv skulle reglera sina angelägenheter, medan bestämmelser om kyrkans grundläggande organisation och demokratiska uppbyggnad skulle regleras i en särskild lag. En annan utgångspunkt var att en större likställighet skulle uppnås mellan Svenska kyrkan och andra trossamfund, vilket var det grundläggande motivet för att införa statlig avgiftshjälp även till andra trossamfund. Relationsförändringen ledde emellertid inte till att staten blev helt konfessionsneutral. Utöver att Svenska kyrkans grundläggande organisation och demokratiska uppbyggnad regleras i en särskild lag har kyrkan bland annat enligt begravningslagen (1990:1144) ett huvudmannaskap för

[92] Prop. 1995/96:80 och bet. 1995/96:KU12.
[93] Prop. 1997/98:116 s. 15 och 18; SOU 2018:18 s. 87 f.

begravningsverksamheten och statschefen ska enligt successionsordningen vara av den evangeliska läran.[94]

Statsbidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan infördes på 1970-talet. Av de motioner som föregick införandet framgick att frikyrkorna var i ett ekonomiskt underläge i förhållande till Svenska kyrkan och att höjningar av mervärdesskatten och arbetsgivaravgiften hade drabbat frikyrkorna hårt. Det ekonomiska underläget ansågs otillfredsställande ur religionsfrihetssynpunkt. Det stöd som infördes syftade till att förbättra förutsättningarna för de ekonomiskt svaga trossamfunden att hålla lokaler samt erbjuda religiös service i form av gudstjänst, själavård och liknande. Det statliga bidraget till trossamfunden fördelades inledningsvis av Sveriges frikyrkoråd som inrättades som en särskild nämnd för ändamålet. Nämnden fick år 1989 en särskild instruktion och ställning som statlig myndighet, och gjordes år 2017 om till en enrådighetsmyndighet som fick namnet *Myndigheten för stöd till trossamfund (SST)*.[95]

Statsbidraget sågs till en början som en temporär åtgärd men år 1974 fick det en mer permanent karaktär. Stödet gavs inledningsvis enbart till kristna trossamfund, huvudsakligen frikyrkor med rötter i 1800- och 1900-talens väckelserörelse, men kort efter att det hade införts utökades kretsen av bidragsberättigade till att även omfatta andra protestantiska samfund, romersk-katolska kyrkan samt judiska, ortodoxa och muslimska samfund.[96] Lagen har därefter genomgått förändringar vid flera tillfällen, och den 1 januari 2025 infördes en ny lag; lagen (2024:487) om statsbidrag till trossamfund i vilken förutsättningar för statsbidrag nu är reglerade. Utredningen återkommer till denna lag i avsnitt 3.9.5.

Genom stat-kyrkoreformen upphörde Svenska kyrkans församlingars och kyrkliga samfälligheters beskattningsrätt. I stället infördes en skyldighet att betala kyrkoavgift för dem som tillhör Svenska kyrkan. Svenska kyrkan ska därtill kostnadsfritt erbjudas hjälp med att ta in dessa avgifter, så kallad statlig avgiftshjälp.[97]

Fram till 1900-talets början var Sverige ett homogent land och i stort sett samtliga medborgare tillhörde Svenska kyrkan. Sverige hade fram till och med andra världskriget en restriktiv invandringspolitik som delvis var präglad av en föreställning om behovet att

[94] Prop. 1997/98:116 s. 16; prop. 2023/24:119 s. 31; SOU 2018:18 s. 88.
[95] Prop. 2023/24:119 s. 31; SOU 2018:18 s. 88 f.
[96] SOU 2018:18 s. 89.
[97] SOU 2018:18 s. 89.

värna om folkstammens bevarande. I början av andra världskriget var möjligheterna för andra grupper än flyktingar från de nordiska grannländerna att komma till Sverige begränsade. Först i slutet av kriget tog Sverige emot en större grupp flyktningar från övriga Europa. Under 1950- och 1960-talen pågick arbetskraftsinvandring från främst Finland, Grekland, Italien, dåvarande Jugoslavien och Turkiet. Under 1970-talet öppnade Sverige för flyktinginvandring från Latinamerika, sydöstra Europa, Mellanöstern och Afrika. Under Balkankriget på 1990-talet och i samband med konflikter i Afrika och Mellanöstern under 2000-talet ökade invandringen. I tiden därefter har ytterligare konflikter i världen ökat andelen i Sverige med utländsk bakgrund.[98]

En stor del av de som har invandrat till Sverige kommer från länder med antingen muslimsk, kristen eller buddhistisk tradition. Det innebär att Sverige på mindre än 100 år har gått från att ha en befolkning som i stort sett uteslutande varit medlemmar i Svenska kyrkan till att bli ett mångreligiöst land.[99]

3.9.3 Lagen om trossamfund

Allmänna bestämmelser om trossamfund

Lagen infördes den 1 januari 2000, och genom den infördes, som utredningen tidigare redovisat i avsnitt 3.3.3, associationsformen registrerat trossamfund. Lagen innehåller dels vissa allmänna bestämmelser som gäller alla trossamfund, dels särskilda bestämmelser som endast gäller för registrerade trossamfund. Denna rättsliga reglering av trossamfunden och deras förhållanden syftar till att skapa goda arbetsförutsättningar och så likvärdiga villkor som möjligt för olika trossamfund. Vid införandet av lagen upphävdes religionsfrihetslagen, men vissa bestämmelser i den upphävda lagen fördes över till den nya.[100]

I lagen definieras begreppet *trossamfund* (2 § 1). I lagens ursprungliga lydelse avsågs med trossamfund ”en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst”. Vid en översyn av lagen konstaterades att definitionen utgick från ett kristet språk-

[98] SOU 2018:18 s. 90.
[99] SOU 2018:18 s. 90 f.
[100] Prop. 1997/98:116 s. 18 ff.

bruk och begreppet ansågs inte vara konfessionsneutralt. Därtill framhölls att den religiösa mångfalden i Sverige hade ökat, att trossamfundens religiösa verksamhet skilde sig åt och att olika trossamfund lade olika betydelse i vad som avsågs med att utöva religiös verksamhet. Det ansågs därför angeläget att formulera definitionen på ett sätt som var anpassat till bredden av trossamfund i Sverige. I den nya lagen infördes således en ny definition av begreppet trossamfund: ”en gemenskap som utövar religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår”. Av förarbetena framgår bland annat att definitionen av begreppet utgår från vilken form av verksamhet som utövas. Det som omfattas av definitionen är sådana verksamheter som anses skyddsvärda enligt bestämmelsen om religionsfrihet i Europakonventionen (se kapitel 8). För att det ska vara fråga om religiös verksamhet ska verksamheten bygga på en trosuppfattning som uppnår en viss nivå beträffande slagkraft, allvar, sammanhållning och betydelse. Vid bedömningen av om en trosuppfattning uppnår sådana krav kan bland annat beaktas om den innefattar regelbundna passageriter, såsom vigsel- och begravningsriter. Vidare kan det beaktas hur länge trosuppfattningen kontinuerligt har utövats. Det som är relevant att beakta i en sådan situation är inte hur länge trosuppfattningen har utövats inom en viss organisation, utan att trosuppfattningen allmänt sett utövats under en längre tid, till exempel inom andra trossamfund, i andra länder eller utan att ha varit formellt organiserad. I förarbetena förtydligas dock att det inte är lämpligt att en myndighet närmare värderar en tro eller en lära. Staten är skyldig att förhålla sig neutral och opartisk till olika trosuppfattningar. Det myndigheten ska pröva är om trossamfundet utövar religiös verksamhet. Myndigheten ska inte göra en prövning av vad som är religiös verksamhet, men bör pröva om det är fråga om religiös verksamhet i vid bemärkelse.[101]

Av förarbetena framgår därtill att avsikten med definitionen är att ange en miniminivå som ska vara uppfylld för att en gemenskap ska anses vara ett trossamfund i lagens mening, inte att ge en uttömmande definition av begreppet religiös verksamhet. Flera trossamfund utför verksamhet som de ser som religiös, till exempel att driva ungdomsföreningar eller bedriva internationellt arbete och socialt arbete. Religiös verksamhet får dock i stor utsträckning anses handla om att ägna sig åt gudstjänst, bön eller meditation. Även om ett tros-

[101] Prop. 2023/24:119 s. 41 f.

samfund också kan utöva flera andra verksamheter så är det detta vad som skiljer ett trossamfund från till exempel andra ungdomsverksamheter eller sociala verksamheter i samhället.[102]

Av förarbetena framgår vidare att det religiösa utövandet vanligtvis också brukar innehålla särskilda ritualer som inte nödvändigtvis utgörs av gudstjänst, bön eller meditation. Exempel på sådana ritualer är firandet av högtider, sammankomster för andliga eller existentiella frågor eller andaktsövningar. För många människor är passageriterna det viktigaste inslaget i en religiös verksamhet. Att det inom en religiös verksamhet utövas ritualer visar på att religionen har praktiserats i ett sammanhang av människor under en längre tid. Av den anledningen lades ritualer till som en form av religiös verksamhet i definitionen av begreppet trossamfund.[103]

I lagen definieras begreppet *församling* som ”en gemenskap inom ett trossamfund där gemenskapen utövar lokal religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår” (2 § 2). Det ska röra sig om en gemenskap som är en del av trossamfundet. För att omfattas av definitionen ska gemenskapen på lokal nivå utöva religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår.[104]

Ytterligare ett begrepp som definieras i lagen är *betjänad* som beskrivs som ”en medlem i ett trossamfund eller en person som deltar regelbundet i verksamhet som organiseras av ett trossamfund eller av en församling inom ett trossamfund” (2 § 3). Med *en person som deltar regelbundet i verksamhet* avses en deltagare som inte endast tillfälligt deltar i verksamheten.[105]

Av de allmänna bestämmelserna i lagen framgår att ingen är skyldig att tillhöra något trossamfund, och att ett avtal eller löfte som strider mot denna bestämmelse är ogiltigt (3 §). Bestämmelsen utgör ett skydd för den enskilde i förhållande till trossamfunden. Motsvarande bestämmelse i 2 kap. 2 § regeringsformen innebär att den enskilde gentemot det allmänna är skyddad mot tvång att tillhöra något trossamfund. Det framgår även av de allmänna bestämmelserna att barn som har fyllt 12 år inte kan inträda i eller utträda ur ett trossamfund utan eget samtycke (4 §). Syftet med bestämmelsen är att barns religionsfrihet, som följer av FN:s konvention om

[102] Prop. 2023/24:119 s. 42 f.
[103] Prop. 2023/24:119 s. 43.
[104] Prop. 2023/24:119 s. 43.
[105] Prop. 2023/24:119 s. 43 f.

barnets rättigheter (barnkonventionen), ska komma till tydligt uttryck.[106]

Registrerat trossamfund

Associationsformen registrerat trossamfund syftar till att ge alla trossamfund möjlighet att i formellt och rättsligt hänseende uppträda som just trossamfund.[107] Med *registrerat trossamfund* avses Svenska kyrkan, och trossamfund som har registrerats enligt lagen (5 §). Att Svenska kyrkan utgör ett registrerat trossamfund följer således direkt av lagen. Övriga trossamfund måste registreras av Kammarkollegiet för att få ställning som registrerat trossamfund.

Ett trossamfund ska på egen begäran registreras om trossamfundet har stadgar där det finns bestämmelser om trossamfundets ändamål och om hur det fattas beslut i trossamfundets angelägenheter, och en styrelse eller motsvarande organ (7 § första stycket). En grundläggande förutsättning för att ett trossamfund ska kunna använda sig av associationsformen är således att det utgör ett trossamfund i lagens mening och att det har en stabil organisatorisk uppbyggnad. I det sistnämnda ligger att ha stadgar av viss fullständighet. Av stadgarna ska trossamfundets ändamål framgå, och de ska även innehålla bestämmelser om hur beslut fattas i trossamfundets angelägenheter. Trossamfundet ska därtill ha en styrelse eller motsvarande organ. I allt väsentligt överensstämmer kraven med vad som enligt rättspraxis krävs för att en ideell förening ska anses föreligga.[108]

För att kunna registreras måste trossamfundet ha ett namn som inte kan förväxlas med andra (7 § andra stycket). Registreringen innebär således ett skydd för trossamfundets namn.[109]

Aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser får inte registreras enligt lagen (7 § tredje stycket). Av förarbetena framgår att det troligen är få trossamfund som är verksamma som aktiebolag eller ekonomiska föreningar. Om så ändå är fallet ska de särskilda regler om likvidation och upplösning som gäller för respektive associationsform tillämpas.[110]

---

[106] Prop. 1997/98:116 s. 21 ff.
[107] Prop. 1997/98:116 s. 20.
[108] Prop. 1997/98:116 s. 25.
[109] Prop. 1997/98:116 s. 28.
[110] Prop. 1997/98:116 s. 31.

Den prövning som ska göras vid en begäran om registrering ska endast avse om ovan angivna förutsättningar är uppfyllda. Prövningen är främst av formell natur och liknar den som görs vid till exempel registrering av aktiebolag. Enligt förarbetena skulle det innebära en otillbörlig diskriminering av trossamfund att ställa krav som på något sätt anknyter till religiös åskådning.[111] Registreringen ska omfatta trossamfundets namn och postadress, trossamfundets stadgar och en kontaktperson som är behörig att företräda trossamfundet i frågor om registrering samt kontaktpersonens namn, postadress och personnummer eller samordningsnummer eller, om sådana nummer saknas, födelsedatum (8 § första stycket). Ändringar i något av dessa förhållanden ska genast anmälas för registrering (8 § andra stycket).

När ett trossamfund har registrerats innebär det att det får förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter (9 § första stycket). Trossamfundets rättsliga ställning upphör emellertid när likvidation har avslutats, när avregistrering sker och, om trossamfundet har försatts i konkurs, när konkursen avslutas utan överskott (9 § andra stycket). Ansvaret för de skyldigheter som har uppkommit före registreringen övergår på det registrerade trossamfundet genom registreringsbeslutet, om trossamfundet har utgjort en ideell förening, och genom registreringen övergår även trossamfundets rättigheter till det registrerade trossamfundet (10 §).

Vid registreringen tilldelas trossamfundet ett organisationsnummer av Kammarkollegiet, som också ansvarar för registret över registrerade trossamfund. Bestämmelser om detta finns i förordningen om registrering av trossamfund.

Organisatoriska delar

Flera verksamma trossamfund har en sådan organisationsstruktur att till exempel regionala och lokala organs självbestämmande och oberoende är tydligt framträdande, även om verksamheten grundar sig på samma religiösa åskådning. De olika delarna, så som fria församlingar, stift och distrikt, uppträder många gånger som självständiga juridiska personer.[112] Enligt lagen får därför självständiga orga-

[111] Prop. 1997/98:116 s. 25.
[112] Prop. 1997/98:116 s. 35.

nisatoriska delar av ett trossamfund som har registrerats enligt lagen också registreras, om de uppfyller kraven i 7 § (13 § första stycket). Sådana organisatoriska delar får var för sig förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter (13 § andra stycket). Förlorar trossamfundet sin rättsliga ställning enligt 9 § andra stycket och begär dess organisatoriska delar inte avregistrering inom en månad därefter eller avslås en sådan begäran, ska det beslutas att de organisatoriska delarna ska träda i likvidation (13 § tredje stycket).

Svenska kyrkans församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift är registrerade organisatoriska delar av Svenska kyrkan (13 § fjärde stycket).

Statlig avgiftshjälp

Av lagen framgår att Svenska kyrkan har rätt till hjälp av staten med att bestämma, debitera, redovisa och ta in avgifter från dem som tillhör Svenska kyrkan, så kallad statlig avgiftshjälp (16 §). Av samma bestämmelse framgår att även andra registrerade trossamfund kan beviljas sådant stöd. Bestämmelser om förfarandet meddelas i särskild lag, det vill säga lag (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund samt i förordning (1999:728) om avgift till registrerat trossamfund.

Syftet med statlig avgiftshjälp är att stärka förutsättningarna för trossamfund att bedriva en aktiv och långsiktig religiös verksamhet, bidra till att ge alla människor samma grundläggande möjligheter att utöva sin religion i Sverige, och bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på (17 §).

Statlig avgiftshjälp får lämnas endast till ett registrerat trossamfund som har minst 2 500 betjänade som är bosatta i Sverige, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst fem år, och får sin religiösa verksamhet finansierad i huvudsak av betjänade som är bosatta i Sverige (18 §). Därtill måste trossamfundet uppfylla de så kallade demokrativillkoren (19 §). Utredningen återkommer till dessa krav i avsnitt 3.10.

Statlig avgiftshjälp får inte lämnas till ett trossamfund som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs (20 §).

Lagen innehåller bestämmelser om handläggning (21–25 §§), bestämmelser om anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden (26 §) och överklagande (28 §). Förfarandebestämmelser finns i förordningen om registrering av trossamfund.

3.9.4 Lagen om Svenska kyrkan

Svenska kyrkan som trossamfund och dess organisatoriska uppbyggnad

Grunderna för Svenska kyrkan regleras i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan. Införandet av lagen motiverades bland annat på följande sätt:

> Det nuvarande förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan är resultatet av en lång historisk utveckling där skilda principiella utgångspunkter spelat större eller mindre roll för skeendet. Den långa gemensamma historien motiverar att staten genom en särskild lag anger de ramar inom vilka Svenska kyrkan även i fortsättningen skall verka. Detta innebär att det i lagen kommer att anges vad som från statens utgångspunkt är nödvändigt för att Svenska kyrkan skall anses behålla sin grundläggande karaktär. Regleringen av Svenska kyrkans identitet och organisatoriska uppbyggnad måste samtidigt stämma överens med den syn på sig själv som Svenska kyrkan gett uttryck åt. Inom de ramar som lagen uppställer är det sedan Svenska kyrkans sak att själv reglera sina angelägenheter.[113]

Av lagen framgår att Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund som framträder som församlingar och stift, samt att Svenska kyrkan också har nationella organ (1 §). Svenska kyrkan är därtill en öppen folkkyrka som i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete bedriver en rikstäckande verksamhet (2 §). Svenska kyrkan och var för sig dess församlingar, sammanslutningar av församlingar och stift får förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter (3 §). Samma rätt har var för sig Svenska kyrkans församlingar, sammanslutningar av församlingar (kyrkliga samfälligheter) och stift.

Av förarbetena framgår att den evangelisk-lutherska karaktären är av helt avgörande betydelse för Svenska kyrkans identitet och en bestämmelse om det fanns redan i kyrkolagen (1992:300)[114] och som härstammar från 1982 års lag om Svenska kyrkan. Redan vid Uppsala

[113] Prop. 1997/98:116 s. 38.
[114] Lagen upphävdes den 1 januari 2000.

möte år 1593 fastställdes de bekännelseskrifter på vilka den evangelisk-lutherska läran skulle baseras, och i 1686 års kyrkolag gjordes en detaljerad uppräkning av dessa bekännelseskrifter. För att Svenska kyrkan skulle fortsätta att vara samma trossamfund efter relationsändringen föreslogs att lagen om Svenska kyrkan skulle inledas med en bestämmelse som slår fast den evangelisk-lutherska identiteten.[115]

Av förarbetena framgår vidare att organisationen är av stor betydelse för ett trossamfund av Svenska kyrkans karaktär. Hur kyrkan är organiserad har dels praktiska aspekter som tar sikte på den aktuella situationen i samhället, dels teologiska aspekter genom att organisationen avspeglar kyrkans uppdrag och budskap. I sistnämnda hänseende är organisationen därför mycket betydelsefull för Svenska kyrkans religiösa identitet. Med hänsyn till den stora betydelse som valet av organisatoriska principer har för Svenska kyrkans identitet ansågs det att bestämningen av Svenska kyrkan som ett evangelisk-lutherskt trossamfund skulle förenas med en övergripande beskrivning av kyrkans organisation. Beskrivningen skulle också markera att det finns en sådan skillnad i fråga om uppgifter mellan församlingar och stift å ena sidan och Svenska kyrkan på nationell nivå å andra sidan. Genom att i lagen ange att Svenska kyrkan som trossamfund framträder som församlingar och stift görs det tydligt att dessa organ är trossamfundets grundläggande enheter och av avgörande betydelse för trossamfundens identitet. Av bestämmelsen framgår också att Svenska kyrkan har nationella organ till sitt förfogande vilket skapar en övergripande beskrivning av kyrkans organisation som identitetsmässigt stämmer överens med Svenska kyrkans syn på sig själv.[116]

Att Svenska kyrkan ska vara en öppen folkkyrka motiverades i förarbetena bland annat på följande sätt:

> Visserligen skall relationerna mellan staten och Svenska kyrkan ändras, men Svenska kyrkan kommer också i fortsättningen att ha ansvaret för vissa viktiga samhälleliga uppgifter, t.ex. begravningsverksamheten (se prop. 1995/96:80 s. 30 ff.). Mot denna bakgrund är det av vikt att den öppenhet hos Svenska kyrkan som ligger i folkkyrkokaraktären kan bevaras också när relationerna till staten förändras. Det hör även till Svenska kyrkans öppna och demokratiska karaktär, att kvinnor och män har samma möjligheter att ta ansvar och tjänstgöra i Svenska kyrkan. Be-

[115] Prop. 1997/98:116 s. 40.
[116] Prop. 1997/98:116 s. 41.

> skrivningen av Svenska kyrkan som en öppen folkkyrka är enligt regeringen av grundläggande betydelse för kyrkans identitet.[117]

Ytterligare en viktig del av Svenska kyrkans identitet och syn på sig själv är principen om rikstäckning. Hela landet är geografiskt indelat i församlingar, och grundtanken är att dessa i enlighet med folkkyrkoprincipen ska tillgodose att det finns tillgång till kyrkans tjänster oavsett var i landet man bor. Även stiften utgör geografiska områden som tillsammans täcker hela landet.[118]

I förarbetena anges att ett trossamfund av Svenska kyrkans karaktär kräver såväl en sammanhållen struktur som en väl utvecklad demokratisk form för de i verksamheten ingående nivåerna: församlingar, stift och nationella organ. Att Svenska kyrkan också i fortsättningen ska ha en demokratisk uppbyggnad ska därför framgå av lagen. I den tidigare regleringen tog formuleringen om den demokratiska uppbyggnaden sikte på verksamheten. I lagen om Svenska kyrkan anges i stället organisationen som demokratisk.[119]

Av förarbetena framgår att ett proportionellt valsätt, där likheten med samhällets övriga beslutsförsamlingar säkras, av många framhölls som den naturliga ordningen i Svenska kyrkan. Vid 1995 års kyrkomöte uttalades att den ordningen skulle garanteras. Eftersom det föreslogs att lagen om Svenska kyrkan skulle innehålla en bestämmelse om demokratisk organisation, uttrycktes det också att valen inom Svenska kyrkan även i fortsättningen skulle vara fria och demokratiska. Det konstaterades dock att det skulle framstå som klart olämpligt att i lagen om Svenska kyrkan detaljerat reglera kyrkans framtida valsystem. Det ansågs vara av stor betydelse att demokratins utveckling i Svenska kyrkan och samhället i övrigt under kommande decennier kunde påverka den exakta utformningen av valreglerna. Regeringen ansåg därför att det är Svenska kyrkans uppgift att själv närmare utforma valregler med mera som uppfyller nödvändiga kriterier för att vidmakthålla och förstärka den demokratiska organisationen. I förarbetena framfördes att föreskrifterna i kyrkolagen och lagen (1972:704) om kyrkofullmäktig val, m.m. kunde tjäna som utgångspunkt för en kommande inomkyrklig reglering av valfrågorna.[120]

---

[117] Prop. 1997/98:116 s. 41.
[118] Prop. 1997/98:116 s. 42.
[119] Prop. 1997/98:116 s. 42.
[120] Prop. 1997/98:116 s. 42 f.

Var och en som tillhör Svenska kyrkan ges möjlighet att påverka hur församlingen ska fullgöra sin grundläggande uppgift och hur stiften och den nationella nivån ska främja den uppgiften. Detta sker genom kyrkovalet i vilket väljarna röstar om vilka som ska vara med och bestämma i Svenska kyrkan de kommande fyra åren. Sättet att genomföra kyrkovalet tar sin utgångspunkt i vallagen och hur de allmänna valen genomförs.[121]

Svenska kyrkans organisation är även en grundläggande förutsättning för den så kallade dubbla ansvarslinjen. Om den framgår följande i förarbetena:

> Principen om den dubbla ansvarslinjen förutsätter att det finns ett gemensamt uppdrag för alla dem som tillhör Svenska kyrkan, dvs. ett gemensamt uppdrag för såväl ämbetsbärare som övriga kyrkotillhöriga. Ansvarstagandet för uppdraget att bedriva en rikstäckande verksamhet – i enlighet med Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära – fullgörs i samverkan mellan den demokratiska organisationen och kyrkans ämbetsbärare. Den rikstäckande verksamheten bärs således organisatoriskt upp såväl av ansvarstagandet inom den demokratiska organisationen som av ämbetsbärarnas särskilda ansvarstagande för förkunnelse och sakramentsförvaltning. Självfallet är detta inte två från varandra helt separerade former av ansvarstagande, vilket bl.a. framgår av att förtroendevalda och övriga kyrkotillhöriga har del i det gemensamma uppdraget att förkunna det kristna budskapet och av att också ämbetsbärare är delaktiga i det demokratiska beslutsfattandet och har samma ansvar för besluten.[122]

Av riksdagens principbeslut framgår att lagen om Svenska kyrkan borde innehålla en regel som klart säger att Svenska kyrkan som trossamfund är ett eget rättssubjekt. Det framhölls även att det finns en nationell identitet för kyrkan som det är viktigt att kunna markera och framhäva. I lagen om Svenska kyrkan finns därför en bestämmelse som gör Svenska kyrkan till en egen juridisk person. Beträffande församlingar och stift innebär riksdagens principbeslut att dessa var för sig ska vara självständiga rättssubjekt även efter relationsändringen. De är således självständiga rättssubjekt inom rättssubjektet Svenska kyrkan. Utanför rättssubjektet Svenska kyrkan faller sådana organ vars verksamhet bedrivs i annan organisationsform, till exempel stiftelser och föreningar.[123]

---

[121] Svenska kyrkan, *Om kyrkovalet* (2025), https://www.svenskakyrkan.se/kyrkoval/om-kyrkovalet (hämtad 2 december 2025).
[122] SOU 1997:41 s. 172 f.
[123] Prop. 1997/98:116 s. 45 f.

Som en del av Svenska kyrkans regelverk ingår också kyrkoordningen. I kyrkoordningen, som är en central del av Svenska kyrkans interna regelverk (Svenska kyrkans bestämmelser), anges de strukturer och beslutsformer som ger de bästa förutsättningarna för Svenska kyrkan att fullfölja sin kallelse. Den ger också ledning för hur enheten och gemenskapen bland de som tillhör Svenska kyrkan ska bevaras och stärkas liksom relationen mellan församlingar och stift och med hela den världsvida kyrkan. Kyrkoordningen utfärdades första gången av 1999 års kyrkomöte, och uppdateras sedan varje år.[124]

Den som tillhör Svenska kyrkan ska betala lokal och regional kyrkoavgift (7 §). Församlingen beslutar om den lokala kyrkoavgiften, och stiftet beslutar om den regionala kyrkoavgiften (8 §).

Rätten att ta del av handlingar

I lagen finns bestämmelser om rätten att ta del av handlingar. Bestämmelser om rätten att ta del av Svenska kyrkans handlingar när det gäller vissa verksamheter finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (10 §). Även utöver vad som följer av 10 § ska var och en ha rätt att ta del av Svenska kyrkans handlingar (11 §). Denna rätt får begränsas bara om det är särskilt motiverat med hänsyn till skyddet för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, Svenska kyrkans ekonomiska intresse, eller något synnerligen väsentligt intresse. Beslut som innebär att någon inte får ta del av sådana handlingar överprövas på det sätt som Svenska kyrkan bestämmer (13 §). För att inom Svenska kyrkan ytterst pröva frågor enligt första stycket ska ett särskilt organ inrättas. Ordföranden i detta organ ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Svenska kyrkan var tidigare en del av det allmänna. Det innebar att handlingsoffentlighet gällde för den övervägande delen av den kyrkliga verksamheten. Tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet gällde såväl de kyrkliga myndigheterna som Svenska kyrkans beslutande församlingar. Genom stat-kyrkareformen upphörde församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas kommunstatus och även kyrkan i övrigt lämnade det allmänna. Det medförde bland annat att den offentligrättsliga regler-

[124] Svenska kyrkan, *Kyrkoordningen* (2025), https://www.svenskakyrkan.se/kyrkoordningen (hämtad 2 december 2025).

ingen avseende handlingsoffentlighet inte längre var tillämplig på den verksamhet som bedrevs inom Svenska kyrkan.[125]

Av förarbetena framgår att det ansågs viktigt att kyrkans verksamhet även i fortsättningen ska bedrivas under öppenhet och att allmänheten har tillgång till handlingar. Offentlighet och möjlighet till ett fritt meningsutbyte utgör förutsättningar för att Svenska kyrkans karaktär som öppen folkkyrka ska behållas och för att demokratins grundläggande idéer ska förbli vägledande inom kyrkan.[126]

Gällande de områden där Svenska kyrkan anförtros allmänna samhälleliga uppgifter infördes en offentligrättsligt reglerad handlingsoffentlighet. Regeringen uttalade före införandet att det är motiverat med en offentligrättslig handlingsoffentlighet inom de områden där intresset av insyn från statlig utgångspunkt är störst, nämligen i de fall kyrkan ska utföra viktiga samhällsuppgifter. Frågan regleras i offentlighets- och sekretesslagen och lagen om Svenska kyrkan innehåller en upplysning om detta. Det ansågs emellertid inte finnas anledning att generellt utsträcka regleringen om handlingsoffentlighet till att också omfatta organ, det vill säga bolag, föreningar och stiftelser, där Svenska kyrkan har ett bestämmande inflytande.[127]

Av förarbetena framgår att det även gällande övrig verksamhet finns ett berättigat behov av att skapa insyn. Offentlighet inom i princip alla områden är en förutsättning för att Svenska kyrkan ska vara en öppen och demokratisk folkkyrka. I lagen infördes därför en bestämmelse om att handlingar från andra områden än de där Svenska kyrkan fullgör allmänna samhällsuppgifter ska omfattas av en inomkyrkligt reglerad handlingsoffentlighet. Svenska kyrkan är därför skyldig att låta var och en ta del av handlingar som inte omfattas av den offentligrättsliga handlingsoffentligheten. Det innebär en skyldighet för Svenska kyrkan att sörja för att denna ordning blir gällande på alla nivåer inom kyrkan. För att denna rätt ska kunna upprätthållas är det viktigt att den inte kan inskränkas annat än under speciella förutsättningar.[128]

Svenska kyrkan ska till det register som avses i 7 § lagen om trossamfund lämna uppgifter om stadgar, indelning i församlingar, kyrkliga samhälligheter och stift samt en kontaktperson som är behörig att företräda Svenska kyrkan (14 §).

---

[125] Prop. 1997/98:116 s. 63.
[126] Prop. 1997/98:116 s. 63.
[127] Prop. 1997/98:49 s. 19 f.; prop. 1997/98:116 s. 63.
[128] Prop. 1997/98:116 s. 63 ff.

3.9.5 Lagen om statsbidrag till trossamfund

Lagen trädde i kraft den 1 januari 2025 och innehåller bestämmelser om när ett annat trossamfund än Svenska kyrkan är berättigat till statsbidrag (1 §). Genom införandet av lagen upphävdes lagen om stöd till trossamfund.

I lagen definieras begreppen *trossamfund*, *församling* och *betjänad* på samma sätt som i lagen om trossamfund (2 §). Syftet med statsbidraget är att stärka förutsättningarna för trossamfund att bedriva en aktiv och långsiktig religiös verksamhet, bidra till att ge alla människor samma grundläggande möjligheter att utöva sin religion i Sverige, och bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på (3 §).

Statsbidrag får lämnas till ett registrerat trossamfund som har minst 2 500 betjänade som är bosatta i Sverige, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst fem år och får sin religiösa verksamhet finansierad i huvudsak av betjänade som är bosatta i Sverige (4 §). Därtill måste trossamfundet uppfylla de så kallade demokrativillkoren (5 §). Utredningen återkommer till dessa krav i avsnitt 3.10. Statsbidrag får inte lämnas till ett trossamfund som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs (6 §).

Av förarbetena framgår bland annat att genom att ställa krav på att trossamfundet ska vara registrerat trossamfund för att vara stödberättigat, säkerställs att trossamfundets organisatoriska struktur är fast och tydlig och att det säkerställer att stödet går till trossamfund som utövar religiös verksamhet och inte till andra typer av ideella föreningar. Vidare framgår att ett trossamfund som tar emot stora bidrag eller gåvor av en organisation eller person kan hamna i beroendeställning till denna. Ett flertal av de bidragsberättigade trossamfunden har tagit emot ekonomiskt stöd från länder med bristande respekt för grundläggande demokratiska principer och med begränsad religionsfrihet. Det har till exempel gällt stöd för att köpa eller bygga religiösa byggnader. Stöd från icke-demokratiska länder eller organisationer kan innebära en risk för att trossamfundets självständighet och demokratiska uppbyggnad påverkas. Om oberoendet inskränks kan det också innebära en begränsning av de betjänades möjligheter att fritt utöva sin religion. Om finansiering från icke-demokratiska stater eller andra icke-demokratiska externa aktörer

direkt eller indirekt leder till att trossamfundet inte respekterar samhällets grundläggande värderingar bör trossamfundets agerande kunna angripas med tillämpningen av demokrativillkoren. Av den anledningen infördes kravet om att ett trossamfunds religiösa verksamhet ska finansieras i huvudsak av dem som betjänas av samfundet och är bosatta i Sverige.[129]

I lagen finns därtill bestämmelser om handläggning (7–10 §§), anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden (11 §), rätten att meddela föreskrifter (12 §) och överklagande (13 §).

Förfarandebestämmelser finns i förordningen (2024:1056) om statligt stöd till trossamfund. Av förordningen följer bland annat att en bidragsmottagare är skyldig att betala tillbaka statsbidraget om mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har orsakat att bidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp, bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta, bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller använts för de ändamål som det har beviljats för, mottagaren inte har lämnat en sådan redovisning som avses enligt vissa bestämmelser i förordningen, villkor i beslutet om bidrag inte har följts, eller trossamfundet inte uppfyller villkoren för att vara berättigat till statsbidrag enligt lagen om statsbidrag till trossamfund (16 §). Statsbidraget ska helt eller delvis krävas tillbaka, om bidragsmottagaren är återbetalningsskyldig enligt 16 § (17 §). Om det finns särskilda skäl för det, får myndigheten besluta att helt eller delvis avstå från ett krav på återbetalning. Ett beslut om återkrav får inte avse statsbidrag som betalats ut till ett trossamfund eller en församling mer än fem år före beslutet om återkrav.

År 2025 inkom 45 ansökningar om statsbidrag enligt lagen, varav 20 ansökningar avslogs. Av dessa nådde 14 ansökningar inte upp till kravet om 2 500 medlemmar och regelbundna besökare, och 2 ansökningar avslogs eftersom de inte kom från registrerade trossamfund. 1 ansökan avslogs eftersom sökanden inte bedrev religiös verksamhet, och 3 ansökningar avslogs eftersom det bedömdes att sökandena inte uppfyllde demokrativillkoren.[130]

[129] Prop. 2023/24:119 s. 47.
[130] SST, *Årsredovisning 2025* (2026), s. 19.

3.10 Närmare om demokrativillkoren

3.10.1 Framtagandet av nya villkor

Det civila samhället engagerar mer än sex miljoner människor i Sverige, och att grupper av människor samlas kring ett engagemang i olika frågor är en central del i en levande demokrati. Det har gett skäl för det offentliga att sedan en lång tid tillbaka stödja det civila samhällets organisationer, bland annat genom statsbidrag.[131]

Med stödgivningen följer att regeringen ställer upp krav på de organisationer som ska kunna beviljas medel. Stödvillkoren ska till exempel säkerställa att medlen går till det önskade ändamålet samt att medel som använts felaktigt återkrävs. Regeringen ska dock inte utöva obefogad kontroll och inblandning, varför den statliga styrningen genom bidrag inte ska vara alltför omfattande i syfte att värna civilsamhällets oberoende och särart. Varje villkor ska vara väl motiverat.[132]

Det har vid några tillfällen funnits misstankar om att skattemedel har gått till organisationer vars verksamhet inte fullt ut varit förenlig med samhällets grundläggande värderingar, till exempel människors lika värde. Några organisationer har även fått återbetala de medel de fått. Regeringen började därför uppställa demokrativillkor i bidragsgivningen till det civila samhället. Demokrativillkoren fick dock kritik för att de skiljde sig åt och var svåra att tillämpa. Av denna anledning tillsattes flera utredningar.[133]

Som skäl för en översyn framfördes även att det svenska samhället och trossamfundens verksamheter i Sverige hade förändrats sedan regelverket om stöd till trossamfund trädde i kraft. Befintliga trossamfund hade ombildats och nya trossamfund hade etablerats. Trossamfundens mångfald och verksamheter hade breddats. Med anledning av det uppstod frågor om huruvida stödsystemet svarade mot de verksamma trossamfundens och samhällets behov. Därtill hade ett antal brister i regleringen identifierats såsom att regleringen utgick från ett kristet språkbruk och problem med demokrativillkoren.[134]

I juni 2016 tillsattes en utredning som fick i uppdrag att se över statens stöd till trossamfund (dir. 2016:62). I uppdraget ingick bland

[131] Prop. 2023/24:119 s. 25.
[132] Prop. 2009/10:55 s. 55; prop. 2023/24:119 s. 27.
[133] Prop. 2023/24:119 s. 27.
[134] Prop. 2023/24:119 s. 31.

annat att analysera det dåvarande stödets effekter för berörda trossamfund och samhället i stort samt föreslå mål för statens stöd till trossamfund och föreslå eventuella förändringar av stödreformerna och dess villkor. Utredningen skulle vidare föreslå ett förtydligat demokratikriterium som var i överensstämmelse med religionsfriheten samt bestämmelser om återkallande av stöd och återkrav av utbetalda medel. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2017:63) fick utredningen även i uppdrag att bland annat kartlägga utbudet av och efterfrågan på konfessionell utbildning i Sverige som var riktad till trossamfundens församlingsledare.[135] Utredningen antog namnet Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund och överlämnade i mars 2018 betänkandet *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige* (SOU 2018:18).

Regeringen beslutade i mars 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningar och tillämpningen av dessa villkor i syfte att säkerställa att allmänna medel gick till verksamheter som var förenliga med samhällets grundläggande värderingar så som de uttrycks i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter (dir. 2018:19). Utredningen, som tog namnet Demokrativillkorsutredningen, överlämnade i juni 2019 betänkandet *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället* (SOU 2019:35).[136]

I oktober 2020 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera frågor om personuppgiftsbehandling och sekretess i ärenden om stöd till det civila samhället, inklusive trossamfunden (dir. 2020:113). Genom tilläggsdirektiv beslutade regeringen att utredaren även skulle analysera och ta ställning till frågan om inrättande av en stödfunktion som kunde bistå myndigheter vid en fördjupad granskning av en bidragssökande organisation eller av annan offentligt finansierad verksamhet (dir. 2020:117). Utredningen, som tog namnet Utredningen om granskning av stöd till civilsamhället, överlämnade i augusti 2021 delbetänkandet *Rätt mottagare – Demokrativillkor och integritet* (SOU 2021:66).[137]

Av propositionen *Ett modernt regelverk för Allmänna arvsfonden* (prop. 2020/21:139) framgår att regeringen avsåg att återkomma i frågan om att införa ett demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvs-

[135] SOU 2018:18 s. 75.
[136] Prop. 2023/24:119 s. 23.
[137] Prop. 2023/24:119 s. 23.

fonden. Inom Regeringskansliet utarbetades promemorian *Demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden* (S2021/07063) i vilken det föreslogs att ett demokrativillkor skulle införas i den nya lagen om Allmänna arvsfonden och att det borde utformas utifrån det förslag Demokrativillkorsutredningen hade lämnat i sitt betänkande.[138]

Regeringen beslutade i juli 2022 propositionen *Statens stöd till trossamfund samt demokrativillkor vid stöd till civilsamhället* (prop. 2021/22:272). I november beslutade regeringen emellertid att återkalla propositionen.[139] I december 2022 genomfördes ett sakråd med ett antal civilsamhällesorganisationer i syfte att informera om hur processen såg ut framåt samt för att lyssna in synpunkter avseende demokrativillkorsförslaget.[140]

I mars 2024 överlämnade regeringen propositionen *Statens stöd till trossamfund och civilsamhället – enhetliga och rättssäkra villkor* (prop. 2023/24:119). De ovan nämnda utredningarnas betänkanden samt promemorian behandlades av regeringen i denna proposition. Propositionen beslutades i juni 2024.

3.10.2 Utgångspunkter för villkor om demokrati

Vägledande princip

I propositionen *Statens stöd till trossamfund och civilsamhället – enhetliga och rättssäkra villkor* (prop. 2023/24:119) presenteras övervägandena inför införandet av nya demokrativillkor. Som en vägledande princip i utformningen av villkor om demokrati i statens stöd till civilsamhället framhålls att villkoren ska kunna härledas till de grundläggande värden som kommer till uttryck i bland annat regeringsformen. Exempel på sådana värden är människors lika värde, yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. I regeringsformen betonas också bland annat värderingarna att det allmänna ska ha respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna ska också verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.[141]

[138] Prop. 2023/24:119 s. 23.
[139] Skr. 2022/23:14.
[140] Prop. 2023/24:119 s. 23 f.; promemoria Ku2022/01808.
[141] Prop. 2023/24:119 s. 28.

Beskrivning av demokrativillkor

Inledning

I propositionen *Statens stöd till trossamfund och civilsamhället – enhetliga och rättssäkra villkor* (prop. 2023/24:119) hänvisas till propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55). I den sistnämnda propositionen presenterades ett antal strukturella villkor som regeringen menade bör utgöra grundläggande förutsättningar för statliga organisationsbidrag till organisationer inom det civila samhället och andra statliga bidrag av motsvarande karaktär.[142] Bland de villkor som angavs där finns så kallade demokrativillkor. Det som är gemensamt för dem är att de uppställer krav om att respektera grundläggande demokratiska värderingar. I propositionen beskrevs tre former av sådana villkor som fokuserar på olika delar av en organisation: dess syfte, dess uppbyggnad och dess verksamhet. I propositionen presenterades också tre villkorsskrivningar som fångar de olika villkoren. En organisation som tar emot statligt stöd, exempelvis i form av statsbidrag, ska enligt dessa villkor ha ett syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle, vara demokratiskt uppbyggd och i sin verksamhet respektera demokratins idéer, inklusive principerna om jämställdhet och förbud mot diskriminering. I det följande beskrivs de olika demokrativillkoren.[143]

Demokrativillkor som avser syfte

Vanligtvis uppställs villkor om att en sökande organisation ska ha ett syfte som överensstämmer med syftet för stödet, men ibland finns också särskilda villkor om att organisationens syfte ska vara förenligt med grundläggande demokratiska värderingar. I förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl. ställs exempelvis kravet att organisationen ska ha ”ett huvudsakligt syfte som är förenligt med de värderingar som präglar ett demokratiskt samhälle”. Ett annat exempel finns i förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen, där det framgår att

[142] Se prop. 2009/10:55 s. 148 ff.
[143] Prop. 2023/24:119 s. 56 f.

syftet med statens stöd till folkbildningen bland annat är att ”stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin”.[144]

De flesta förordningar och lagar som reglerar stöd till civilsamhället innehåller inte villkor om att en organisations syfte ska vara förenligt med grundläggande demokratiska värderingar eller stärka demokratin. Ett sådant villkor finns bara med om det har bedömts vara av särskild betydelse för syftet med stödet. Denna form av villkor säkerställer dock inte alltid att en organisations faktiska verksamhet är förenlig med samhällets grundläggande värderingar.[145]

Demokrativillkor som avser uppbyggnad

Demokrativillkor som avser en demokratisk uppbyggnad av en organisation har varit vanligt förekommande sedan 1970-talet. Villkoret formuleras ofta så att bidrag kan lämnas till en organisation ”som är demokratiskt uppbyggd”. Innebörden av ett sådant villkor är att organisationen har stadgar som är så fullständiga att åtminstone namnet på föreningen, ändamålet och verksamheten framgår. Dessutom bör stadgarna reglera hur beslut fattas, hur föreningen företräds, hur ansvar kan utkrävas, hur stadgarna kan ändras och vad som krävs för att upplösa föreningen. För att en förening ska anses vara demokratiskt uppbyggd brukar det också krävas att den leds av en styrelse som väljs av medlemmarna och som sköter föreningens angelägenheter för deras räkning.[146]

Att en bidragsmottagande organisation ska vara demokratiskt uppbyggd är ett villkor som ofta är motiverat att ställa i de föreskrifter som reglerar bidrag och stöd till det civila samhället. Regeringen har slagit fast att det är lämpligt att ett villkor om demokratisk uppbyggnad införs när nya förordningar eller andra styrdokument för organisationsbidrag beslutas. Denna form av demokrativillkor säkerställer dock inte att en organisation agerar i enlighet med samhällets grundläggande värderingar. En organisation kan fatta sina beslut i demokratisk ordning, men samtidigt ha ett icke-demokratiskt syfte eller bedriva en verksamhet som strider mot grundläggande demokratiska värderingar. Det finns också sammanslutningar i det civila samhället som i sin organisationsform inte är demokratiskt uppbyggda,

[144] Prop. 2023/24:119 s. 57.
[145] Prop. 2023/24:119 s. 57.
[146] Prop. 2023/24:119 s. 57.

men som i sin verksamhet respekterar och främjar demokratins idéer. Det gäller till exempel flera stiftelser och trossamfund. Dessa har en organisationsform som inte kan sägas vara demokratisk i sin uppbyggnad, vilket inte utesluter dem från att komma i fråga för att få statsbidrag inom stödformer som är öppna för dessa associationsformer.[147]

Demokrativillkor som avser verksamhet

Den tredje formen av demokrativillkor tar sikte på en organisations verksamhet. Denna form av demokrativillkor finns i många av de föreskrifter som reglerar stöd till civilsamhället. Detta är den enda formen av demokrativillkor som kan användas för att säkerställa att bidrag inte lämnas till organisationer vars verksamhet utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar. Det är också denna form av demokrativillkor som har fått mest kritik, både när det gäller otydlighet kring vad villkoret omfattar och svårigheter i tillämpningen.[148]

3.10.3 De tidigare demokrativillkoren

För *stöd ur Allmänna arvsfonden* fanns inte något författningsreglerat demokrativillkor. Arvsfondsdelegationen tillämpade demokrativillkor i sin praxis, både avseende organisationens uppbyggnad och verksamhet. För att en organisation skulle få stöd ur fonden krävdes enligt verksamhetsvillkoret att organisationens föreskrifter, som till exempel stadgar eller stiftelseurkunder, inte stred mot demokratins idéer. Det krävdes även att organisationen bedrev sin verksamhet, och avsåg att driva projektet, på demokratisk grund. Det betydde att värderingarna lika rättigheter och möjligheter, delaktighet och inflytande samt inkludering skulle vara styrande.[149]

En stor del av de förordningar som reglerade *statsbidrag till det civila samhället* innehöll demokrativillkor avseende verksamheten. Den mest vanligt förekommande formuleringen var att statsbidrag fick lämnas till en mottagare som ”i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering”.[150]

[147] Prop. 2009/10:55 s. 156; prop. 2023/24:119 s. 57 f.
[148] Prop. 2023/24:119 s. 58.
[149] Prop. 2023/24:119 s. 58 f.
[150] Prop. 2023/24:119 s. 59.

Statens stöd till trossamfund kan beviljas som statlig avgiftshjälp och som statsbidrag. För att kunna beviljas statsbidrag eller statlig avgiftshjälp krävdes, enligt det så kallade demokratikriteriet, att trossamfundet bidrog till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. I förarbetena anfördes att även om samhällets gemensamma värdegrund förändras ganska långsamt sker en del förskjutningar från en tid till en annan, varför lagstiftningen behöver vara relativt generellt utformad. Detta vägdes upp med förarbeten som gav exempel på vilka krav som skulle ställas på trossamfunden. Enligt förarbetena skulle ett trossamfund för att komma i fråga för statligt stöd bedriva en verksamhet som direkt eller indirekt upprätthöll och stärkte de grundläggande värdena i det svenska samhället. I det låg att samfundet utövade sin verksamhet med respekt för alla människors lika värde samt bidrog till en normbildning i samhället som överensstämde med demokratins idéer.[151]

3.10.4 Problemen med de tidigare demokrativillkoren

Trots att innebörden av demokrativillkoren var densamma, var demokrativillkoren avseende verksamhet olika formulerade. De organisationer i civilsamhället som sökte stöd ur Allmänna arvsfonden fick inte ha föreskrifter som stred mot demokratins idéer och skulle bedriva sin verksamhet samt avse att driva projektet, på demokratisk grund. I de statsbidragsförordningar som reglerade stöd till det civila samhället fanns ofta villkor om att statsbidrag fick lämnas till en mottagare som ”i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering”. Ibland användes uttrycket ”inte strider mot” i stället för respekterar. Även formuleringarna om jämställdhet och förbud mot diskriminering varierade. Exempel på skrivningar som förekom var ”principerna om jämställdhet”, ”principerna om jämställdhet mellan könen”, ”strävan efter att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor”, ”respekt för alla människors lika värde och rättigheter” samt ”jämställdhet, jämlikhet och förbud mot diskriminering”. För trossamfund gällde kravet att trossamfundet skulle bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar

[151] Prop. 1998/99:124 s. 64 ff.; prop. 2023/24:119 s. 59.

på. Det saknades motiv för dessa skillnader i formuleringarna. Även om ordalydelserna skiljde sig åt framgår det inte av bestämmelsernas förarbeten vad skillnaderna betydde för villkorens tillämpning.[152]

En svårighet vid tillämpningen av demokrativillkoren var att begreppet ”demokratins idéer” inte var tydligt definierat i något förarbete. Av propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55) framgår att kravet på att en organisation ska respektera demokratins idéer omfattar principerna om det demokratiska styrelseskicket, respekt för de mänskliga rättigheterna, icke-diskriminering och jämställdhet samt motverkande av rasism. Det har dock inte förtydligats hur dessa principer ska tolkas eller tillämpas.[153]

Myndigheter och bidragsgivande organ påpekade för regeringen att det var svårt att tolka vad begreppet ”demokratins idéer” innebar i praktiken. Det framkom även att det fanns en osäkerhet beträffande vilket underlag som skulle begäras in från sökanden och vilka efterforskningar myndigheterna borde och kunde göra för att säkerställa att organisationen i sin verksamhet respekterade demokratins idéer. Otydligheten gjorde att det fanns skillnader i tillämpningen av villkoret mellan olika myndigheter. Myndigheterna bedömde att det inte fanns tillräcklig vägledning för tolkningen av villkoren och hur långtgående deras granskning och kontroll av organisationerna skulle vara.[154]

Det demokrativillkor som tillämpades av Arvsfondsdelegationen hade, till skillnad från andra villkor, inte stöd i lag eller annan författning. Den omständigheten att villkor som framgick av lag och villkor som inte framgick av lag gavs samma tyngd i beslutsfattande kunde innebära en otydlighet för de organisationer som avsåg att söka stöd och göra det svårare att tolka hur olika villkor tillämpades och vägdes mot varandra.[155]

Även det demokrativillkor eller demokratikriterium som uppställdes för trossamfund kritiserades för att vara för vagt och otydligt formulerat. Förarbetena ansågs oklara och motstridiga vilket ledde till svårigheter i tillämpningen. Det var bland annat otydligt hur demokrativillkoret förhöll sig till skyddet för religionsfriheten. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens praxis innebär respekten för religions-

[152] Prop. 2023/24:119 s. 59 f. Jämför SOU 2007:66 s. 130 f., prop. 2009/10:55 s. 157 f. och prop. 1998/99:124 s. 63 f.
[153] Prop. 2009/10:55 s. 155 f.; prop. 2023/24:119 s. 60.
[154] Prop. 2023/24:119 s. 60.
[155] SOU 2018:70 s. 123; prop. 2023/24:119 s. 60 f.

friheten att en bedömning av huruvida ett trossamfund lever upp till demokratikriteriet inte ska innefatta en närmare prövning och värdering av samfundets religiösa lära. Samtidigt kan inte en bedömning göras helt med bortseende från de uppfattningar som samfundet ger uttryck och verkar för på grundval av sin religiösa lära. En bedömning får enligt domstolen främst inriktas mot huruvida det granskade trossamfundet utövar sin verksamhet med respekt för de bestämmelser som är av grundläggande betydelse för det demokratiska styrelseskicket och som i vissa centrala hänseenden ger uttryck för värderingar som är kännetecknande för den demokratiska ideologin. Ett samfund som utövar sin verksamhet på ett sätt som är oförenligt med värderingar av detta slag kan inte göra anspråk på att få statsbidrag. Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden visade på svårigheterna att tillämpa demokratikriteriet för stöd till trossamfund i praktiken. Det framgick varken av lagstiftningen eller av rättspraxis tydligt vilka ageranden som kunde ligga till grund för nekat stöd till trossamfund.[156]

3.10.5 De nya demokrativillkoren

Av förarbetena till de nya demokrativillkoren framgår att staten inte ska finansiera verksamhet som utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar; det går emot de värden som ligger till grund för Sveriges statsskick och som det allmänna enligt regeringsformen ska verka för. Om offentligt finansierade organisationer bedriver en verksamhet i strid med grundläggande demokratiska principer, skadas förtroendet mellan stat och civilsamhälle och legitimiteten för de statliga stödsystemen. Det har, som tidigare redovisats, vid ett fåtal tillfällen funnits misstankar om att skattemedel kan ha gått till organisationer vars verksamhet inte är förenlig med samhällets grundläggande värderingar, och några organisationer har ålagts att betala tillbaka de medel de fått. Det har skapat diskussioner där legitimiteten för statliga stöd har ifrågasatts. Regeringen såg allvarligt på att vissa svenska organisationer, inklusive trossamfund, som har tagit del av statliga bidrag haft kopplingar till organisationer och regimer där samarbetet syftat till att sprida åsikter och värderingar som står i strid med svenska fri- och rättigheter och demokratiska

[156] Prop. 2023/24:119 s. 61; se HFD 2013 ref. 72 och HFD 2017 ref. 4.

styrelseskick. I regeringens två tillkännagivanden angavs att verksamheter eller åtgärder som riskerar att stödja radikalisering, våldsbejakande extremism eller terrorism inte ska få statliga eller kommunala medel, och att det är viktigt att dra en tydlig gräns mot föreningar och organisationer som accepterar eller i vissa fall rentav legitimerar hedersrelaterat förtryck och hederstraditioner som att stödja organisationer som motverkar hedersrelaterade brott. Det ansågs därför vara en viktig och prioriterad fråga för såväl riksdagen som regeringen att myndigheter och organisationer som fördelar stöd kan förhindra att statliga medel går till verksamheter som inte är förenliga med grundläggande demokratiska värderingar i samhället. Villkor för bidragsgivning bedömdes vara ett led i detta.[157]

Av förarbetena framgår att det inte alltid är nödvändigt att uppställa syftes- och uppbyggnadsvillkor för statligt reglerat stöd. Sådana villkor säkerställer inte heller att den verksamhet som bedrivs inte står i strid med samhällets grundläggande värderingar. Tillämpningen av syftes- och uppbyggnadsvillkoren framstod också som huvudsakligen oproblematisk. Enligt det regelverk som gällde före införandet av de nya demokrativillkoren ställdes inga krav på att ett stödberättigat trossamfund skulle vara demokratiskt uppbyggt, och det fanns inte tillräckliga skäl för att ändra den ordningen.[158]

Gällande demokrativillkor för verksamheten ansåg regeringen emellertid att det fanns ett behov av ett sådant villkor för stöd ur Allmänna arvsfonden, statliga bidrag till civilsamhället och stöd till trossamfund. Regeringen underströk att bedömningen att det fanns ett behov av demokrativillkor för att säkerställa att staten inte finansierar verksamheter som strider mot samhällets grundläggande värderingar inte skulle ses som ett uttryck för misstro mot civilsamhällets organisationer. Regeringen bedömde inte heller att det var vanligt förekommande. Däremot kan enstaka fall av eller enbart misstankar orsaka en stor skada för förtroendet för bidrags- och stödsystemets legitimitet. Demokrativillkor avseende verksamhet ansågs därför vara ett bra verktyg för att säkerställa att förtroendet för systemets legitimitet består. Regeringen bedömde att ett sådant demokrativillkor bör gälla för så stora delar av det civila samhället som möjligt, om det inte finns goda skäl för undantag.[159]

[157] Prop. 2023/24:119 s. 63. Jämför bet. 2016/17:KU23 punkt 5, rskr. 2016/17:294 och bet. 2017/18 KrU3 reservation 2 under punkt 2, rskr. 2017/18:242.
[158] Prop. 2023/24:119 s. 63 f.
[159] Prop. 2023/24:119 s. 64 f.

Av förarbetena framgår att det är centralt att de värderingar som är av grundläggande betydelse för det demokratiska samhället och styrelseskicket värnas. De nya demokrativillkoren ska säkerställa att statligt stöd inte lämnas till organisationer som inte respekterar dessa värderingar. En vägledande princip är att demokrativillkoren ska fånga sådana värderingar som är av grundläggande betydelse för det demokratiska samhället och styrelseskicket, vilket gör att tolkningen och tillämpningen av demokrativillkoren blir stabil över tid och inte påverkas av tillfälliga värderingsförändringar. De grundläggande värderingarna kommer till uttryck i regeringsformen. I den framgår grunderna för det svenska statsskicket, att Sverige ska vara en demokratisk rättsstat, att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen, som bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt, förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick samt genom kommunal självstyrelse. Andra grundläggande värderingar som det svenska samhället vilar på kommer till uttryck i regeringsformen bland annat i program- och målsättningsstadganden och genom de grundläggande fri- och rättigheter som regeringsformen tillförsäkrar var och en gentemot det allmänna.[160]

I program- och målsättningsstadgandena anges bland annat att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privat- och familjeliv. Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.[161]

De grundläggande fri- och rättigheterna anges i 2 kap. regeringsformen, som inleds med opinionsfriheterna där de så kallade positiva opinionsfriheterna ingår. Dessa tillförsäkrar var och en gentemot det allmänna yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Bestämmelsen kompletteras av de så kallade negativa opinionsfriheterna. Dessa

[160] Prop. 2023/24:119 s. 65.
[161] Prop. 2023/24:119 s. 65.

innebär ett skydd mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende och skydd mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning, demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra vissa typer av sammanslutningar. I de kroppsliga fri- och rättigheterna ingår förbud mot dödsstraff och kroppsstraff, skydd mot andra påtvingade kroppsliga ingrepp, husrannsakan, undersökning av brev, hemlig avlyssning med mera, förbud mot förvisning av svenska medborgare med mera samt skydd mot frihetsberövanden och svenska medborgares rätt att förflytta sig inom och lämna riket.

Av förarbetena framgår att, för att ett nytt demokrativillkor ska knyta an till grundläggande värderingar, det är lämpligt att kraven som ställs genom villkoren går att härleda till de värderingar som kommer till uttryck i regeringsformen. Vissa sådana värderingar, till exempel delar av fri- och rättighetsskyddet som typiskt sett inte kan komma att kränkas av andra enskilda, är dock mindre aktuella. Det gäller till exempel förbudet mot retroaktiv skatte- och strafflagstiftning, förbudet mot tillfälliga domstolar och rätten till en rättvis rättegång inom skälig tid (2 kap. 10 och 11 §§ regeringsformen). Regeringen ansåg att de grundläggande värderingar i samhället som är särskilt relevanta när det gäller de villkor som bör uppställas för statligt stöd är alla människors lika värde inklusive jämställdhet, den enskilda människans frihet och värdighet, demokratins idéer, skydd mot diskriminering, den enskildes privatliv och familjeliv samt barnens rättigheter. Ageranden som kränker något av dessa grundläggande värden innebär i princip uteslutande begränsningar av andra personers möjligheter att åtnjuta sina fri- och rättigheter. De benämns som *särskilt skyddsvärda grundläggande värderingar*.[162]

Regeringen bedömde att ett tydligare och enhetligare demokrativillkor skulle utformas utifrån exkluderingsgrunder. Av förarbetena framgår att enhetlighet underlättar erfarenhetsutbyte och samverkan mellan myndigheter som handlägger ärenden om stöd till civilsamhället och gör det möjligt att utveckla en praxis för hanteringen av demokrativillkor som kan gälla gemensamt för olika stöd och myndigheter. Ett likalydande demokrativillkor kan bidra till förutsebarhet och rättssäkerhet i stödgivningen. Regeringen bedömde att fördelarna med enhetligt formulerade demokrativillkor var fler än nackdelarna. Vissa mindre skillnader i formuleringen av demokrativillkoren kan

[162] Prop. 2023/24:119 s. 66.

dock behövas mellan de villkor som gäller för stöd ur Allmänna arvsfonden och det som gäller för statsbidrag som riktar sig till civilsamhället respektive för stöd till trossamfunden. Förtydligande och enhetliga demokrativillkor kan också vara ett viktigt verktyg för att minska risker för felaktiga utbetalningar.[163]

Av förarbetena framgår att det inte fanns något uppdrag att föreslå ett demokrativillkor för den kommunala bidragsgivningen. Det framgår dock att det förväntas att demokrativillkoren för den statliga bidragsgivningen kommer att vara normerande även för kommuners och regioners bidragsgivning.[164]

Vid tillämpningen av det tidigare demokrativillkoret behövde den myndighet som fördelade stödet konkretisera vad det innebar att exempelvis bedriva en verksamhet som stred mot respektive inte respekterade demokratins idéer eller en verksamhet som bidrog till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Bristen på tydlighet gav myndigheterna, enligt förarbetena, ett omotiverat stort tolkningsutrymme vid tillämpningen, vilket kunde leda till godtycklighet vid beslutsfattandet och att rättssäkerheten påverkades negativt. De nya demokrativillkoren formuleras därför så att de anger de ageranden som leder till ett vägrat stöd. Av förarbetena framgår att demokrativillkor som består av exkluderingsgrunder bedöms minska bedömningsutrymmet i beslutsfattandet och risken för godtycklighet, samt att konkreta ageranden ger vägledning för myndigheterna beträffande vilka aspekter av en verksamhet som behöver granskas och kontrolleras och ger dem bättre förutsättningar att bedöma lika fall lika. Det skapar även trygghet för de organisationer som söker stöd eftersom de lättare kan förutse vad som förväntas av dem och vilka ageranden som kan leda till ett avslag. Genom förtydligade demokrativillkor som exkluderar organisationer som agerar på det sätt som anges i villkoren finns det också, enligt förarbetena, bättre förutsättningar att kunna säkerställa att organisationer som i sin verksamhet inte respekterar samhällets grundläggande värderingar inte finansieras med statliga eller statligt reglerade medel. Samtidigt kan sådana villkor skydda organisationer mot godtyckligt beslutsfattande. Till detta kommer att staten, genom exkluderingsgrunder, tydligare kan markera sitt avståndstagande mot vissa ageranden och säkerställa att inga statliga medel går till

[163] Prop. 2023/24:119 s. 68 f.
[164] Prop. 2023/24:119 s. 69.

organisationer och trossamfund som inte respekterar grundläggande fri- och rättigheter och det demokratiska styrelseskicket eller försvarar, främjar eller uppmanar till exempelvis terrorism. Exkluderande demokrativillkor innebär dock inte sänkta krav avseende vilka ageranden som ska utesluta en organisation från statligt reglerat stöd. Tydliga demokrativillkor som anger under vilka förutsättningar stöd ska vägras kan vidare underlätta den praktiska tillämpningen och identifiera organisationer och trossamfund som inte bör få stöd. Det bedömdes vara av vikt att villkoren endast innehåller konkreta exkluderingskriterier, men att inget hindrar att kompletterande villkor, exempelvis avseende jämställdhet, uppställs för stöd där detta är särskilt motiverat. I utformningen av sådana villkor kan anpassningar göras till ändamålet med bidraget eller stödet och på så vis kan en tillräcklig konkretion uppnås.[165]

Offentliga bidrag är en viktig inkomstkälla för en stor del av föreningslivet i Sverige och ett avslag på en bidragsansökan kan få konsekvenser för en organisations förutsättningar att verka. I förarbetena behandlades därför frågan om det kan anses inskränka föreningsfriheten att uppställa demokrativillkor. Föreningsfriheten innebär att var och en mot det allmänna är tillförsäkrad frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften (2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen). Föreningsfriheten innefattar rätten att bilda och verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning. Skyddet omfattar också andra privaträttsliga sammanslutningar än föreningar i gängse mening och det krävs inte att sammanslutningen är en juridisk person. Inskränkningar i föreningsfriheten kan endast ske med stöd av lag. Föreningsfriheten har ett relativt starkt skydd i regeringsformen och får endast begränsas när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (2 kap. 20 och 24 §§ regeringsformen). Av 2 kap. 2 § regeringsformen framgår därtill att ingen får tvingas av det allmänna att tillhöra en politisk sammanslutning, ett trossamfund eller en annan sammanslutning för åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Bestämmelsen reglerar bland annat

[165] Prop. 2023/24:119 s. 71.

skyddet för den negativa föreningsfriheten och innebär ett absolut skydd.[166]

Föreningsfriheten skyddas även av artikel 11 i Europakonventionen. I första hand innefattar artikel 11.1 en förpliktelse för staten att inte ingripa och förhindra verksamhet som bedrivs inom föreningar och andra sammanslutningar. Staten har emellertid också en förpliktelse till positivt handlande, eller med andra ord en skyldighet att se till att enskilda personer inte hindras av andra att utöva sina rättigheter. Artikeln omfattar också den negativa föreningsfriheten, det vill säga rätten att inte behöva vara ansluten till en förening. Flera av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas (Europadomstolen) avgöranden avseende artikel 11 avser myndigheters vägran att på olika sätt erkänna föreningar som anses ha syften som strider mot nationella intressen. Domstolens ståndpunkt är att föreningar ska tillåtas verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet. Staters vägran att registrera en förening som en juridisk person, där sådan registrering är en förutsättning för att praktiskt kunna göra bruk av föreningsfriheten, har därför ansetts innebära brott mot artikeln.[167] Även EU:s rättighetsstadga, ICCPR och FN-konventioner innehåller bestämmelser som skyddar föreningsfriheten.

Av förarbetena framgår att Europakonventionens bestämmelse inte innebär att en stat måste tillhandahålla förmåner för att friheten ska kunna utövas. Däremot är kravet på icke-diskriminering (artikel 14 i Europakonventionen) av betydelse för statens agerande. Förbudet mot diskriminering gäller endast med avseende på de frioch rättigheter som tas upp i konventionen och dess tilläggsprotokoll. Diskriminering kan dock föreligga med avseende på en rättighet även om själva rättigheten inte har kränkts. Det räcker med att diskrimineringen sker inom tillämpningsområdet för någon av de konventionsskyddade rättigheterna. All olika behandling är dock inte diskriminering. Frågan prövas efter vissa kriterier som vuxit fram i praxis. Först måste det fastställas om de sakförhållanden klagomålet rör faller inom området för en konventionsskyddad rättighet. Vidare måste det fastställas om det rör sig om olika behandling av personer som befinner sig i en likartad situation. Om så är fallet sker en präv-

[166] Prop. 1975/76:209 s. 144; prop. 2023/24:119 s. 72.
[167] Prop. 2023/24:119 s. 73 och där angivna källor. Se bland annat Europadomstolens dom den 10 juli 1998, *Sidiropoulos m.fl. mot Grekland*.

ning av om det finns en objektiv och godtagbar grund för skillnaden i behandling. Frågan om huruvida en sådan grund finns måste bedömas med hänsyn till en åtgärds syften och verkningar med beaktande av de principer som normalt tillämpas i demokratiska samhällen. En olikhet i behandlingen måste inte endast ha ett legitimt ändamål utan även vara proportionerlig i förhållande till det mål man vill uppnå.[168]

Diskriminering med avseende på föreningsfriheten har ansetts föreligga när föreningsmedlemmar särbehandlats på grund av sitt medlemskap i till exempel en fackförening.[169] En regel om att endast partier som fått minst sju procent av rösterna i närmast föregående val hade rätt att få statliga partibidrag var inte diskriminerande mot ett parti som inte hade nått upp till en sådan andel av rösterna.[170] När det gäller statliga förmåner till religiösa samfund har Europadomstolen funnit att om en stat tillhandahåller erkända religiösa samfund vissa förmåner, såsom lindrigare beskattning, måste alla religiösa samfund som så önskar ha samma möjlighet att ansöka om erkännande för de aktuella förmånerna och staten måste tillämpa relevanta kriterier på ett icke-diskriminerande sätt. Detta hänger samman med det skydd som religionsfriheten åtnjuter enligt Europakonventionen. Det finns ingen statlig skyldighet att ge alla civilsamhällesorganisationer samma möjlighet att ansöka om att få ta del av ett visst stöd, men relevanta villkor och kriterier för samtliga statliga stöd måste tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.[171]

Av förarbetena framgår att som civilsamhällesorganisation få ta del av statliga bidrag är inte en grundlagsskyddad rättighet. Någon sådan rätt följer inte heller av de internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till. Demokrativillkor med innebörden att en organisations verksamhet inte får strida mot grundläggande värderingar i samhället har inte till syfte att begränsa enskildas möjligheter att bedriva föreningsverksamhet. Syftet med demokrativillkoret är att säkerställa att varken statliga eller statligt kontrollerade medel går till verksamheter som strider mot grundläggande värderingar i samhället. Det finns inte någon sanktion kopplad till demokrativillkoren och regleringen innebär inte i sig ett förbud mot att viss verksamhet bedrivs i föreningsform. En rättighetsbegränsning bedömdes

[168] Prop. 2023/24:119 och där angivna källor.
[169] Europadomstolens dom den 30 juli 2009, *Danilenkov m.fl. mot Ryssland*.
[170] Europadomstolens dom den 10 maj 2012, *Özgürlük Ve Dayanısma Partisi [ÖDP] mot Turkiet*.
[171] Prop. 2023/24:119 s. 74.

inte heller av några andra skäl anses ingå som ett naturligt led i regleringen eftersom det enbart rör sig om villkor för statens stödgivning som inte uppställer något som helst hinder för enskildas frihet att sluta sig samman för att verka för ett gemensamt ändamål. Införandet av ett demokrativillkor ansågs alltså inte innebära någon begränsning av enskildas grundlagsskyddade föreningsfrihet. Villkor om att en organisation för att få statsbidrag inte får bedriva verksamhet i strid med samhällets grundläggande värderingar ansågs inte heller innebära en inskränkning av föreningsfriheten enligt Europakonventionen eller övriga internationella åtaganden. Det konstaterades dock att ett avslagsbeslut skulle kunna få som konsekvens att en enskild förening tvingas begränsa eller upphöra med delar av sin verksamhet, i den mån en sådan förening är beroende av statlig finansiering för att kunna bedriva verksamheten. Det ansågs dock inte vara någon skillnad mellan ett avslagsbeslut med hänvisning till ett demokrativillkor och ett avslagsbeslut med hänvisning till något annat villkor som uppställs för att föreningen ska få ta del av stödet.[172]

Mot risken för negativa konsekvenser för enskilda föreningar vägdes även det berättigade intresse som det allmänna har av att staten ställer krav på verksamheter som söker statens finansiella stöd. Det konstaterades att det bör vara en självklar utgångspunkt att staten inte finansierar verksamhet som strider mot samhällets grundläggande värderingar. Regeringen ansåg vidare att det inte fanns anledning att anta att uppställandet av ett demokrativillkor skulle kunna få en begränsande effekt på enskildas vilja att sluta sig samman för att verka för ett gemensamt ändamål.[173]

3.10.6 Ett demokrativillkor för stöd till trossamfund

De nya demokrativillkoren, som bland annat har införts i lagen om statsbidrag till trossamfund[174], lyder:

Statsbidrag får inte lämnas till ett trossamfund om trossamfundet, någon av dess församlingar eller en företrädare som agerar inom ramen för trossamfundets eller en församlings verksamhet

[172] Prop. 2023/24:119 s. 75. Jämför prop. 1975/76:209 s. 153 f.
[173] Prop. 2023/24:119 s. 75.
[174] De nya demokrativillkoren trädde i kraft den 1 januari 2025.

1. utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminerar personer eller grupper av personer eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
3. försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller
4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Statsbidrag får dock lämnas om det finns särskilda skäl. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om

1. trossamfundet har tagit avstånd från agerandet,
2. trossamfundet har vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att agerandet inte upprepas,
3. det är fråga om ett enstaka agerande, och
4. agerandet ligger långt tillbaka i tiden.

I förarbetena behandlades frågan om huruvida vägran att erkänna ett trossamfund som stödberättigat med hänvisning till ett demokrativillkor kan innebära en inskränkning av religionsfriheten i artikel 9.1 i Europakonventionen. Av Europadomstolens praxis framgår att om en stat väljer att införa ett stöd till trossamfund i syfte att främja religionsutövning måste staten bland annat beakta det skydd för religionsfriheten som följer av artikel 9.1 i Europakonventionen. Av förarbetena framgår att de tidigare villkoren, i likhet med de nya, syftar bland annat till att förhindra att trossamfund som inte respekterar samhällets grundläggande värderingar finansieras med allmänna medel. Vissa ageranden av samfunden som kan anses problematiska har dock inte sällan ett nära samband med deras religiösa lära. Ageranden som kan anses utgöra en manifestation av samfundets religion omfattas av skyddet för religionsfriheten i konventionen.[175]

Av Europadomstolens praxis framgår att en konventionsstat inte ska värdera legitimiteten hos trosuppfattningar eller de sätt på vilka de uttrycks eller manifesteras. I förarbetena övervägdes därför om det skulle kunna anses innebära en inskränkning av religionsfriheten

[175] Prop. 2023/24:119 s. 99; se bland annat HFD 2013 ref. 72 och HFD 2017 ref. 4.

enligt konventionen att införa ett statligt stöd till trossamfund men vägra ett trossamfund stöd med anledning av det sätt på vilket samfundet manifesterar sin tro.[176]

Artikel 9.1 i Europakonventionen innebär även ett starkt skydd för ett trossamfunds autonomi och inre liv. Till samfundets inre kärna hör bland annat frågor som rör val av religiösa företrädare. Inte sällan är det just när det gäller sådana frågor som vissa samfund anses agera i strid med samhällets grundläggande värderingar, till exempel genom att inte tillåta kvinnliga eller homosexuella religiösa företrädare. Av förarbetena framgår att även om det för närvarande inte finns praxis från Europadomstolen som ger något klart stöd för slutsatsen att ett beslut om att inte ge ett trossamfund stöd med anledning av förhållanden som rör samfundets inre liv kan anses innebära en inskränkning av religionsfriheten, kan det inte uteslutas att domstolen kan komma att utveckla praxis i en sådan riktning i en framtid. Det finns också avgöranden som talar för att skyddet för religionsfriheten innebär ett ekonomiskt skydd för att kunna fortsätta att bedriva en religiös verksamhet. Av Europadomstolens praxis framgår till exempel att konventionen kan ge ett skydd för trossamfunden mot statliga pålagor som riktar sig direkt mot trossamfundens inkomstkällor och som allvarligt begränsar deras förutsättningar att finansiera sin verksamhet genom medel från privata inkomstkällor.[177]

Av förarbetena framgår att det inte kan uteslutas att det förhållandet att stöd till trossamfund nekas med hänvisning till ett demokrativillkor skulle kunna innebära en inskränkning av religionsfriheten i artikel 9.1. i Europakonventionen.[178]

Artikel 14 i Europakonventionen innebär ett förbud mot diskriminering på grund av bland annat religion, och kompletterar artikel 9. Personer eller organisationer som befinner sig i en likartad situation måste behandlas lika, såvida det inte finns objektiva och godtagbara skäl att behandla dem olika. Artikel 14 innebär, beträffande det särskilda stödet till trossamfund, att alla trossamfund måste ges samma möjlighet att bli stödberättigade och att exkluderingsgrunderna, liksom övriga stödvillkor, tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt. För det fall en särbehandling sker måste den tjäna ett legitimt ändamål och får inte ha oproportionerliga konsekvenser. Statens bedöm-

[176] Prop. 2023/24:116 s. 99.
[177] Prop. 2023/24:119 s. 99 f.; se Europadomstolens dom den 30 juni 2011, *Association les Temoins de Jehovah mot Frankrike.*
[178] Prop. 2023/24:119 s. 99.

ningsmarginal enligt artiklarna 9.2. och 14 i Europakonventionen får i huvudsak anses sammanfalla.[179]

Regeringen underströk i förarbetena vikten av att exkluderingsgrunderna tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt i enskilda fall. Därtill följer det av grundlag att förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen).[180]

För att en inskränkning av religionsfriheten ska vara tillåten krävs enligt artikel 9.2 i Europakonventionen att den är föreskriven i lag och nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den allmänna säkerheten, till skydd för allmän ordning, hälsa, moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Vid denna prövning krävs en avvägning mellan religionsfriheten och andra viktiga värden som staten vill skydda. Varje värde måste prövas var och ett för sig. Av förarbetena framgår att utgångspunkten för vilka ageranden som skulle ligga till grund för att inte bevilja ett trossamfund stöd skulle vara grundläggande värderingar i samhället, och sådana att de tjänar ett legitimt syfte enligt artikel 9.2 i Europakonventionen. Eftersom staten inte är skyldig att erbjuda trossamfund stöd och det inte finns någon gemensam europeisk samsyn vad gäller finansiering av religiösa samfund, bör utgångspunkten vara att staten har relativt stor frihet vid utformningen av den statliga stödgivningen så länge den uppfyller krav om bland annat neutralitet.[181]

Det framhålls i förarbetena att det finns anledning att ha en viss säkerhetsmarginal gentemot de krav som Europakonventionens skydd för religionsfriheten ställer med särskilt beaktande av förbudet mot diskriminering i artikel 14. Hänsyn bör också tas till att Europadomstolens praxis kan ändras och utvecklas. Utformningen av de exkluderingsgrunder som uppställs i demokrativillkoren för stöd ur Allmänna arvsfonden bedöms vara förenliga med kravet i artikel 9.2 att en lag som utgör en inskränkning av religionsfriheten i rimlig mån ska vara förutsägbar. Samtliga exkluderingsgrunder tillgodoser ett legitimt syfte i enlighet med artikel 9.2, nämligen hänsyn till den allmänna säkerheten och skydd för andra personers fri- och rättigheter. Mot bakgrund av de fördelar som finns med enhetliga exklu-

[179] Prop. 2023/24:119 s. 100; jämför Europadomstolens dom den 4 mars 2014, *The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints mot Förenade Kungariket.*
[180] Prop. 2023/24:119 s. 100.
[181] Prop. 2023/24:119 s. 101.

deringsgrunder ur Allmänna arvsfonden och för stöd till trossamfund bedömdes att samma exkluderingsgrunder ska uppställas för stöd enligt båda lagarna. Det framhölls dock att det är viktigt att tillämpningen av det villkor som gäller för stödet till trossamfunden beaktar skyddet för religionsfriheten på så sätt att en eventuell inskränkning av religionsfriheten ska vara proportionerlig i förhållande till det avsedda legitima syftet och principiellt försvarligt.[182]

Av förarbetena framgår att vid bedömningen av ett enskilt fall kan även yttrandefriheten behöva beaktas. Såväl organisationer som enskilda företrädare har en långtgående yttrandefrihet, som ges skydd bland annat i regeringsformen och Europakonventionen, och syftet med bestämmelsen är inte att trossamfund ska förhindras att bedriva en verksamhet där nyanserade samtal, diskussioner och debatter kan föras. En rätt för enskilda personer och organisationer att yttra sig betyder dock inte att alla uttalanden bör vara förenliga med statligt stöd.[183]

Av förarbetena framgår att det är möjligt att ageranden som omfattas av demokrativillkoren även kan leda till straffrättsliga åtgärder från samhällets sida. Det behöver dock inte handla om ageranden som utgör brott. Den prövande myndighetens ställningstagande ska inte heller avse huruvida någon gjort sig skyldig till ett visst brott.[184]

Enligt förarbetena är det vanligtvis trossamfund som ansöker om stöd till trossamfund. Församlingar inom ett stödberättigat trossamfund hade tidigare, och har även efter lagändringen, möjlighet att ansöka om vissa former av statsbidrag. Mot den bakgrunden, samt för att demokrativillkoren ska få genomslag, ansåg regeringen att inte enbart trossamfunds ageranden, utan även en enskild församlings agerande, ska kunna ligga till grund för att vägra stöd till ett trossamfund.[185]

Det är dock inte alltid trossamfundet eller församlingen i egenskap av juridisk person som agerar klandervärt, utan fysiska personer som på olika sätt företräder trossamfundet eller församlingen gentemot de betjänade eller allmänheten. I förarbetena anges att demokrativillkoren därför även ska fånga upp ageranden från sådana företrädare. En del remissinstanser ansåg att kravet på att trossamfunden ska hållas ansvariga för en enskild företrädares agerande är alltför långtgående

[182] Prop. 2023/24:119 s. 101 f.
[183] Prop. 2023/24:119 s. 102.
[184] Prop. 2023/24:119 s. 102.
[185] Prop. 2023/24:119 s. 102.

och att definitionen av företrädare är alltför bred. Liknande synpunkter framfördes vid tidigare nämnda sakråd. Regeringen underströk dock att det vilar ett stort ansvar på trossamfund, såväl som på andra organisationer som vill ta emot bidrag från staten, att agera på ett sätt som är förenligt med samhällets grundläggande värderingar. Stöd ska dock få lämnas till en organisation vars företrädare har agerat i strid med demokrativillkoren, om det finns särskilda skäl.[186]

Av förarbetena framgår att uttrycket *företrädare* i detta avseende bör omfatta personer som på olika sätt företräder trossamfundet eller dess församlingar, såväl i Sverige som internationellt. När det gäller internationella företrädare är det en förutsättning att de har en sådan ställning i organisationen att deras ageranden har påverkan på svenska förhållanden. Inte endast legala företrädare avses, utan även andra personer som har ett bestämmande inflytande över verksamheten eller i övrigt kan anses representera trossamfundet eller församlingen internt eller gentemot allmänheten. Exempelvis bör religiösa ledare, lärare och styrelseledamöter omfattas av uttrycket. En anställd eller en uppdragstagare kan vara en sådan företrädare som omfattas av demokrativillkoren om personens anställning eller uppdrag innebär att denne representerar trossamfundet eller församlingen internt eller gentemot allmänheten. En lokalvårdare eller en lekmannarevisor utan andra uppgifter i ett trossamfund eller församling kan enligt regeringens uppfattning dock i normalfallet inte anses företräda organisationen oavsett om ett agerande sker i direkt anslutning till organisationens verksamhet. Detsamma gäller i fråga om funktionärer vid läger eller arrangemang som trossamfundet eller församlingen anordnar samt enskilda medlemmar eller deltagare i aktiviteter eller liknande. Att trossamfunds och församlingars ansvar och kontroller ska omfatta dessa personer med en sådan avlägsen koppling till och små möjligheter att påverka verksamhetens inriktning bedömdes som alltför långtgående.[187]

Såvitt gäller underlag till prövningen av demokrativillkoren framgår av förarbetena att den myndighet som prövar frågor om stödberättigande kan begära in vissa uppgifter från trossamfunden. Underlag som kan ligga till grund för bedömningen kan till exempel vara verksamhetsberättelser, årsmötesprotokoll, bidragsredovisningar,

[186] Prop. 2023/24:119 s. 103.
[187] Prop. 2023/24:119 s. 103.

brottmålsdomar, policydokument från trossamfunden, information från andra myndigheter och omvärldsinformation.[188]

Av förarbetena framgår vidare att ansvar för företrädares agerande endast bör aktualiseras när företrädaren agerar inom ramen för trossamfundets eller församlingens verksamhet. Med uttrycket *inom ramen för verksamheten* bör avses i vid bemärkelse de sammanhang som ett trossamfund förekommer i. Aktiviteter som trossamfundet eller församlingen själv anordnar, såväl interna som externa, ska därmed uppenbart anses vara en del av verksamheten. Även när en företrädare som representant för trossamfundet eller församlingen deltar i sammanhang som anordnats av en annan aktör, till exempel vid en konferens eller en utbildning, kan detta anses vara en del av verksamheten. Detta kan leda till gränsdragningssvårigheter, till exempel när en företrädare gör uttalanden på sociala medier. Klart är att trossamfundet inte ansvarar för en företrädares agerande som inte kan kopplas till dennes funktion som företrädare för trossamfundet eller en av dess församlingar. Privata uttalanden som strider mot demokrativillkoren från en företrädare kan dock ge anledning till att granska om organisationen eller trossamfundet uppfyller demokrativillkoren.[189]

Av förarbetena följer att genom att även församlingars och företrädares ageranden kan ligga till grund för vägrat stöd bör ett trossamfund, som vill vara stödberättigat, aktivt arbeta med och utbilda sina företrädare om samhällets grundläggande värderingar. Trossamfund som vill ta emot stöd bör också noga överväga vilka församlingar som ska få tillhöra samfundet och vilka som ska få företräda det.[190]

Vidare följer att ett trossamfund eller en församling som anordnar en tillställning eller en aktivitet ofta får anses ansvarig för arrangemangets innehåll, även om den som står för innehållet inte tillhör trossamfundet eller församlingen. Det kan till exempel vara fråga om att trossamfundet anlitar en föreläsare. För att trossamfundet eller församlingen ska hållas ansvarig för arrangemangets innehåll bör det dock krävas att innehåll och inbjudna föreläsares eller andra anlitade personers agerande, motsvarar vad trossamfundet eller församlingen har haft anledning att förvänta sig mot bakgrund av lätt tillgänglig information. Ett trossamfund som vill vara stödberätti-

[188] Prop. 2023/24:119 s. 103.
[189] Prop. 2023/24:119 s. 103 f.
[190] Prop. 2023/24:119 s. 104.

gat har på så sätt ett stort ansvar för vad som sker inom ramen för verksamheten. Syftet är att trossamfund som får stöd inte ska vara en plattform från vilken odemokratiska åsikter sprids. Det kan dock finnas situationer där ett uttalande inte bör omfattas av demokrativillkoren. Vid bedömningen kan därför hänsyn tas till bland annat om en föreläsare har bjudits in i ett sammanhang där enskilda åsikter inte får stå oemotsagda, till exempel för att delta i en debatt.[191]

Enligt förarbetena ska det vid bedömningen av om det finns förutsättningar för att besluta att ett trossamfund ska vara berättigat till stöd kunna beaktas om lång tid förflutit sedan ett visst agerande inträffade. Om exempelvis en företrädare för ett trossamfund vid ett enstaka tillfälle långt tillbaka i tiden diskriminerat en person och den företrädaren inte längre har någon koppling till trossamfundet vid beslutstillfället, framstår det inte som rimligt att trossamfundet vid detta tillfälle ska bedömas vara ett trossamfund som diskriminerar personer. Det bedömdes dock inte lämpligt att på förhand ange en viss tid som ska ha passerat, utan det måste avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Stöd ska under vissa förutsättningar ändå få lämnas till ett trossamfund oaktat ett agerande i strid med demokrativillkoren. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om trossamfundet har tagit avstånd från agerandet, om trossamfundet har vidtagit adekvata åtgärder i syfte att säkerställa att agerandet inte upprepas, om det är fråga om ett enstaka agerande och om agerandet ligger långt tillbaka i tiden.[192]

När det, beträffade exkluderingsgrunderna, anges att ett trossamfund inte bör få statligt stöd omfattas även dessa församlingars och företrädares ageranden. Det förutsätts också att agerandet har skett inom ramen för verksamheten.[193]

Gällande respektive exkluderingsgrund framgår följande av förarbetena. Av Europakonventionen och Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen) följer att staten är skyldig att effektivt skydda enskilda mot psykiska och fysiska angrepp från andra enskilda. Av Istanbulkonventionen framgår också att staten ska säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller så kallad heder inte ska kunna betraktas som ett rättfärdigande av någon våldshand-

[191] Prop. 2023/24:119 s. 104.
[192] Prop. 2023/24:119 s. 105.
[193] Prop. 2023/24:119 s. 105.

ling. Våld, tvång eller hot mot en person kan aldrig accepteras, oavsett om det sker i religionens namn eller inte (jämför artikel 17 Europakonventionen). Att skydda enskilda mot sådana angrepp måste anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle (jämför artikel 9.2 Europakonventionen). Våld, tvång eller hot mot en person, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, är därför, enligt förarbetena, oförenligt med ett statligt stöd oavsett om angreppet riktas mot någon inom trossamfundet eller mot någon utomstående.[194]

Med våld, hot och tvång avses, enligt förarbetena, inte våld, hot och tvång i straffrättslig mening. Av förarbetena framgår att med *våld* avses fysiska angrepp i form av en kraftutveckling riktad mot en person. Vissa våldshandlingar som inte medvetet syftar till att kränka, till exempel som någon lämnat godtagbart samtycke till, bör dock inte medföra att stöd inte beviljas. Exempelvis kan våld i enlighet med fastställda tävlingsregler inom vissa idrotter anses acceptabelt. *Tvång* innebär att någon tvingar någon annan att göra, tåla eller underlåta något. Inte enbart tvång som överensstämmer med den straffbara gärningen olaga tvång bör omfattas. Även andra ageranden som innebär att ett trossamfund, en församling eller en företrädare genom otillbörliga påtryckningar tvingar en person att agera på ett visst sätt, tåla något eller underlåta att agera bör omfattas. Det kan exempelvis handla om omvändelseförsök genom påtryckningar eller tvång som utövas mot unga hbtqi-personer eller andra unga. Avgörande för om en påtryckning är otillbörlig bör vara om trossamfundet utnyttjar ett maktöverläge gentemot den som påtryckningen riktas mot, exempelvis genom hot om skadliga konsekvenser för denne eller dennes närstående. Med *hot* bör avses gärningar som genom ord eller handling är ägnade att framkalla rädsla hos en person. Även sådana hot mot en person som inte är straffbara bör kunna leda till att organisationen inte ska vara berättigad till stöd. Det bör dock krävas att hotet har en viss styrka, det ska alltså inte framstå som helt lindrigt. Att ett trossamfund eller en företrädare tydliggör för en betjänad vad trossamfundets eller företrädarens uppfattning är om ett visst agerande och för diskussioner med en betjänad om hur denne bör agera mot bakgrund av religiösa påbud är en naturlig del i religiös verksamhet och bör i normalfallet inte omfattas av exkluderingsgrunden.[195]

[194] Prop. 2023/24:119 s. 105.
[195] Prop. 2023/24:119 s. 105 f.

Exempel på ageranden som enligt förarbetena bör omfattas av exkluderingsgrunden är att tvinga en person att lämna upplysningar genom att slå sönder dennes tillhörigheter eller tvinga en betjänad som uttryckt en önskan om att lämna trossamfundet att avstå från detta genom hot om skadliga konsekvenser för dennes familjemedlemmar. Ett annat exempel är att framföra hot om uteslutning enbart på grund av val av livspartner. Stöd bör inte heller lämnas om trossamfundet kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter på ett annat sätt än genom våld, tvång eller hot. De grundläggande fri- och rättigheter som avses bör ha sin utgångspunkt i den enskilda människans frihet och värdighet och rätten till personlig integritet. Det innebär att det inte är godtagbart att någon utsätts för kränkningar av den personliga integriteten eller friheten genom fysiska eller psykiska angrepp. Inte heller får någon utsättas för otillbörliga påtryckningar i syfte att förmå personen att avstå från att utnyttja de grundläggande fri- och rättigheter som de allmänna tillförsäkrar enskilda. Trossamfundet får inte heller genom att vilseleda någon, eller genom att utnyttja en enskilds utsatta ställning eller belägenhet, förmå denne att tåla integritetskränkningar, ge upp sitt självbestämmande eller avstå från att utnyttja grundläggande fri- och rättigheter. Det kan till exempel gälla en religiös ledare som upprätthåller informella regler genom hedersrelaterat förtryck eller som uppmanar en enskild att inte anmäla en misstanke om brott till polis eller som begår sexuella övergrepp.[196]

Av Europadomstolens praxis framgår att det är vanligt förekommande att olika religioner föreskriver särskilda uppträdanderegler som anhängare måste följa i sitt privatliv. Exempel på sådana är regelbunden närvaro vid gudstjänster och utförande av särskilda ritualer. Genom att följa dessa manifesterar följarna sin önskan att följa sin tro och deras frihet att göra det skyddas av artikel 9 i Europakonventionen. Det har vidare konstaterats att många religioner förespråkar riter och sedvänjor som kan vara skadliga för anhängarnas välbefinnande. Statens utrymme att inskränka de val ett trossamfunds anhängare gör i syfte att följa religiösa påbud är mycket begränsat och behöver därför grundas på tungt vägande skäl. Stöd bör därför inte vägras med anledning av stränga religiösa påbud som begränsar vuxna

[196] Prop. 2023/24:119 s. 106.

anhängares fri- och rättigheter så länge de väljer att följa sin tro och acceptera påbuden genom fria och självständiga val.[197]

Av förarbetena framgår vidare att det är självklart att barn inte får utsättas för våld, tvång eller hot mot person eller kränkningar på annat sätt av grundläggande fri- och rättigheter. Barn har särskilda rättigheter och utgör en särskilt utsatt och sårbar grupp i samhället. Samtidigt befinner de sig ofta i en speciell beroendeställning och är i behov av särskilt skydd och omvårdnad. Alla barn har rätt till religionsfrihet och andlig utveckling. Samtidigt har föräldrar rätt att ge barnet vägledning, även när barnet utövar sin rätt. Det får dock inte innebära att barnet utsätts för kränkningar.[198]

Barn tillförsäkras ett särskilt skydd för sina rättigheter genom barnkonventionen. Av artikel 3 i barnkonventionen följer att det vid alla åtgärder som rör barn i första hand ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Enligt artikel 19.1 i barnkonventionen ska staten skydda barn mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp. Av artikel 24.3 i barnkonventionen framgår att konventionsstaterna ska vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa. Det egentliga syftet med nu aktuell lagstiftning är inte att skydda barn. Om ett trossamfund kränker ett barns grundläggande fri- och rättigheter, talar det dock, enligt förarbetena, starkt för att staten inte bör stödja trossamfundet. Det gäller även om det är fråga om ageranden som har ett direkt samband med trossamfundets religiösa lära. Exempel på ageranden som bör utesluta stöd kan vara att utsätta barn för hedersrelaterat förtryck, skadliga bestraffningar eller skadliga förhör om exempelvis sexuella eller andra erfarenheter och ageranden. Det kan även vara att förneka barn att ta del av utbildning, hälso- eller sjukvård samt lek, vila eller fritid som ett barn har rätt till enligt barnkonventionen (jämför artiklarna 24.1, 24.3, 28 och 31 i barnkonventionen). Om ett trossamfund medverkar till exempelvis barnäktenskap eller könsstympning av flickor ska det inte vara stödberättigat.[199]

Att exkludera trossamfund som agerar på sätt som nu har redovisats från statligt stöd bedöms enligt förarbetena nödvändigt i ett

[197] Prop. 2023/24:119 s. 107; se bland annat Europadomstolens dom den 10 juni 2010, *Jehovah's Witnesses of Moscow m.fl. mot Ryssland.*
[198] Prop. 2023/24:119 s. 107.
[199] Prop. 2023/24:119 s. 107 f.

demokratiskt samhälle och förenligt med artikel 9.2 i Europakonventionen. Det ansågs även att detta är en rimlig avvägning mellan rätten till religionsfrihet och värnandet om barnets bästa, särskilt med beaktande av det övergripande ändamålet att staten inte bör finansiera verksamheter som kränker barnets rättigheter.[200]

Ett demokratiskt samhälle bygger på principen om alla människors lika värde och rättigheter. Principerna om icke-diskriminering och alla människors lika värde, i vilka jämställdhet ingår, är en del av de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessa kommer till uttryck dels i målsättningsstadgarna i regeringsformen, dels i diskrimineringslagen (2008:567). Sverige har därtill ingått ett antal internationella åtaganden om mänskliga rättigheter som innehåller bestämmelser om förbud mot diskriminering.[201]

Av förarbetena framgår att trossamfund ibland har fått kritik för att de på olika sätt missgynnar eller kränker personer på grund av bland annat kön, religion och sexuell läggning. Kritiken avser både trossamfundens inre förhållanden och deras förhållande till samhället i övrigt. Vidare framgår att ett trossamfund som *diskriminerar eller inte respekterar principen om alla människors lika värde*, som regel inte bör vara stödberättigat. Vid prövningen i ett enskilt fall av om särbehandling som skulle kunna ifrågasättas bör inverka på rätten till stöd, är det samtidigt nödvändigt att bland annat uppmärksamma betydelsen av trossamfundets rätt till autonomi och skydd mot ingrepp i sitt inre liv som följer av främst artikel 9.1 i Europakonventionen. Trossamfunds rätt till autonomi och inre liv omfattar till exempel val av religiösa ledare.[202]

Av förarbetena framgår att det bedömdes att en begränsning av exkluderingsgrunden till diskriminering som omfattas av förbudet i diskrimineringslagen innebär en väsentlig inskränkning av demokrativillkorens räckvidd, och det saknades anledning att i fråga om statligt stöd göra någon principiell åtskillnad mellan diskriminering som faller inom respektive utanför diskrimineringslagens tillämpningsområde. Även diskriminering som faller utanför diskrimineringslagens tillämpningsområde ska omfattas av villkoren, till exempel ageranden om de sociala verksamheter som trossamfundet svarar för

[200] Prop. 2023/24:119 s. 108.
[201] Prop. 2023/24:119 s. 108.
[202] Prop. 2023/24:119 s. 108 f.

eller att ett trossamfund inte tillåter medlemmar med viss sexuell läggning.[203]

Förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen är inte absolut. I förarbetena bedömdes det att särbehandling som är tillåten enligt diskrimineringslagen måste godtas, men det kan även vara godtagbart med annan särorganisering som är nödvändig och berättigad för trossamfundets eller församlingens verksamhet. Trossamfunden bör, med hänsyn till deras rätt till autonomi och i enlighet med sina religiösa läror, fritt kunna välja vilka personer som ska företräda den religiösa kärnverksamheten, även om valet innebär särbehandling av till exempel kvinnor eller homosexuella. Sådan särbehandling bör därför inte exkludera ett trossamfund från stöd. Ett sådant undantag rör dock inte all personal som arbetar för trossamfundet. Exempel på diskriminering som bör leda till exkludering är att ett trossamfund diskriminerar personer som söker andra arbeten hos samfundet än som religiös företrädare eller vägrar någon tillträde till en offentlig gudstjänst på grund av dennes sexuella läggning. I förarbetena understryks att villkoret inte innebär en begränsning av vare sig åsiktsfriheten eller yttrandefriheten. Ett trossamfunds företrädare kan naturligtvis fritt både ha övertygelser och åsikter, och både företrädare och trossamfund kan fritt yttra sig i olika frågor. Vid bedömningen kan hänsyn behöva tas till yttrandefrihetsaspekter. Exempelvis bör hänsyn kunna tas till om ett yttrande görs som ett inlägg i en debatt eller en diskussion. En frihet för enskilda att ha åsikter och att yttra sig betyder dock inte att staten bör finansiera verksamheter som bryter mot principen om alla människors lika värde. Företrädares privata åsikter och yttranden som faller utanför trossamfundets verksamhet bör dock inte omfattas av demokrativillkoren.[204]

En utgångspunkt för vilka uttalanden som bör anses innebära en överträdelse av principen om alla människors lika värde i den mening som avses i bestämmelsen och exkludera från stöd bör, enligt förarbetena, vara sådana uttalanden som kan utgöra hets mot folkgrupp. Även bland annat uttalanden och meddelanden som innefattar kränkande beskyllningar om mindervärdiga egenskaper eller nedsättande handlingar som endast indirekt grundas på ras, hudfärg med mera kan falla in under bestämmelsen. Det bedömdes som nödvändigt i ett

[203] Prop. 2023/24:119 s. 109.
[204] Prop. 2023/24:119 s. 110.

demokratiskt samhälle att exkludera trossamfund som agerar på sådana sätt som nu angetts från statligt stöd, med hänsyn till skyddet för andra personers fri- och rättigheter. Det bedömdes därmed vara förenligt med artikel 9.2 i Europakonventionen.[205]

Av förarbetena framgår att *försvara, främja eller uppmana* till de ageranden som omfattas av demokrativillkoren strider mot samhällets grundläggande värderingar och således ska omfattas av demokrativillkoren. Exempel på sådana ageranden kan vara trossamfund som försvarar våld, tvång eller hot mot personer på grund av etnisk eller religiös tillhörighet eller försvarar barnaga, könsrelaterat våld eller hedersrelaterat våld eller förtryck.[206]

Ett trossamfund som genom finansiering eller på annat sätt, till exempel genom rekrytering eller propaganda, främjar våldsutövande, tvång eller andra kränkningar som anges i demokrativillkoren bör inte heller beviljas stöd. Det kan till exempel röra sig om trossamfund som främjar tvångsäktenskap eller terrorism genom förmedling av kontakter i utlandet. Att uppmana till ageranden kan vara att uppvigla andra att utöva våld mot enskilda av viss etnicitet eller hota meningsmotståndare. Det kan även vara att uppmana föräldrar till ett visst agerande, såsom att upprätthålla en viss för barnet skadlig sedvänja.[207]

Att exkludera trossamfund som försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden bedömde som nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till skyddet för andra personers fri- och rättigheter och förenligt med artikel 9.2 i Europakonventionen.[208]

Av förarbetena framgår att det är av grundläggande betydelse i samhället att värna demokratin och det demokratiska styrelseskicket. Med *det demokratiska styrelseskicket* avses folkstyrelsens och rättsstatens principer och institutioner. Som tidigare redogjorts för framgår det i regeringsformens inledande paragraf att all makt utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Vidare framgår det att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Principen om Sverige som en demokratisk rättsstat slås alltså fast redan i regeringsformens portalparagraf för att därefter ges ett närmare innehåll genom andra bestämmelser i regeringsformen. Det bedömdes att ett trossam-

[205] Prop. 2023/24:119 s. 110 f.
[206] Prop. 2023/24:119 s. 111.
[207] Prop. 2023/24:119 s. 111.
[208] Prop. 2023/24:119 s. 111.

fund som motarbetar dessa principer inte bör beviljas bidrag. Med uttrycket *motarbeta* avses att utföra handlingar som angriper det demokratiska styrelseskicket eller att försvara, främja eller uppmana till sådana handlingar. Begreppet förutsätter ett i någon mån aktivt agerande av ett trossamfund. Passivitet eller en underlåtelse att agera bör inte räknas.[209]

Att ägna sig åt terrorism eller att ekonomiskt eller på annat sätt understödja terroristorganisationer måste enligt förarbetena anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket. De gärningar som anges i den straffrättsliga terrorismlagstiftningen får anses utgöra tydliga exempel på sådana ageranden. Även att försvara terrorhandlingar eller våldsbejakande extremism bör anses utgöra ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. Detta gäller även ageranden utanför Sveriges gränser, till exempel om ett trossamfund uttalar stöd för en odemokratisk regim, en terrorgrupp eller stridande part som begår handlingar i terrorismsyfte i en konflikt. Det kan vara svårt att bedöma ageranden som sker i andra länder. Det finns till exempel skilda uppfattningar om vilka regimer eller grupperingar som är att betrakta som odemokratiska eller våldsbejakande, och sådana uppfattningar kan variera över tid. Försiktighet bör därför påkallas och stöd bör i första hand nekas trossamfund som försvarar grova kränkningar av mänskliga rättigheter såsom terrorhandlingar eller flagranta kränkningar av internationell rätt. Enligt regeringen bör handlingar som exempelvis begås av motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällsskick inte omfattas, om det inte är fråga om allvarligt urskillningslöst våld som en sådan rörelse riktar mot civila.[210]

Av förarbetena framgår att bedömningen av om ett trossamfund kan anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket i första hand är en fråga om vilka metoder som används för att driva opinion. Ett trossamfund som främjar eller uppmanar till våld i syfte att uppnå ett politiskt mål motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Exempelvis kan ett trossamfund utöva eller uppmana till brott mot allmän ordning, våldsamma aktioner eller sabotage. Likaså uppmaningar till sina medlemmar eller allmänheten att inte följa svensk lag eller använda konkurrerande system för rättsskipning i stället för det ordinarie rättssystemet är att motarbeta. Detsamma gäller om ett trossam-

[209] Prop. 2023/24:119 s. 112.
[210] Prop. 2023/24:119 s. 112.

fund uppmanar sina medlemmar att inte hörsamma tvingande påbud eller motverkar genomförandet av fria val.[211]

Av förarbetena framgår att det förekommer att organisationer uppmanar till lagbrott som kan anses vara civil olydnad. Intresset av en fri opinionsbildning bör kunna föra med sig att uppmaningar till vissa brottsliga ageranden, beroende på vad för slags brott det är fråga om och vem brottet riktar sig mot, kunna anses förenliga med demokrativillkoren. Det kan till exempel vara bötesbrottslighet som begås i syfte att öppna för en dialog, en slags vädjan till en majoritet av medborgarna att ompröva ett visst ställningstagande och som får bedömas som harmlöst. Även ageranden som uppenbart syftar till att bevara eller upprätta demokratiska värden skulle kunna vara förenliga med demokrativillkoren. Dessa undantag ska dock tillämpas restriktivt. Trossamfund som uppmanar till vapenvägran bör inte anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket.[212]

Skyddet mot allmän ordning utgör ett legitimt syfte i den mening som avses i artikel 9.2 i Europakonventionen för att inskränka den i artikel 9.1 skyddade religionsfriheten. Att exkludera på denna grund bedömdes därför som nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.[213]

Syftet med demokrativillkoren är att inga trossamfund som agerar i strid med villkoret ska få statligt stöd. Om det framkommer uppgifter om att ett trossamfund, en församling eller en företrädare har agerat klandervärt, bör en helhetsbedömning göras av samtliga relevanta omständigheter för att bedöma om kriterierna i någon av exkluderingsgrunderna är uppfyllda. I normalfallet bör det vara fråga om återkommande ageranden som kan sägas reflektera organisationens värderingar. I vissa fall kan dock en enskild händelse eller en omständighet, beroende på hur allvarlig den är, vara tillräcklig för att demokrativillkoren inte ska anses vara uppfyllda.[214]

Huvudregeln är således att stöd inte ska beviljas om trossamfundet, en församling eller en företrädare agerar på det sätt som anges i demokrativillkoren. Av förarbetena framgår att, för att tillämpningen av dessa inte ska riskera att få oproportionerliga konsekvenser, det bör finnas ett utrymme att lämna stöd trots att ett trossamfund, en församling eller en företrädare har agerat i strid med villkoren om det

[211] Prop. 2023/24:119 s. 113.
[212] Prop. 2023/24:119 s. 113.
[213] Prop. 2023/24:119 s. 113.
[214] Prop. 2023/24:119 s. 114.

finns *särskilda skäl*. Särskilda skäl markerar, enligt förarbetena, att bestämmelsen ska tillämpas med restriktivitet.[215]

Av förarbetena framgår att bedömningen av huruvida det finns särskilda skäl ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vid allvarliga ageranden, till exempel försvarande eller främjande av eller uppmanande till terrorism och utövande av våld med hatmotiv, bör stöd inte kunna lämnas. Detsamma bör gälla om ett flertal företrädare har agerat på ett otillåtet sätt eller om styrelsen eller en majoritet av medlemmarna har ställt sig bakom agerandet. Våld mot barn och andra allvarliga kränkningar mot barn måste bedömas som sådana allvarliga ageranden som bör leda till att stöd inte lämnas.[216]

Vid bedömningen ska, enligt förarbetena, vissa omständigheter särskilt beaktas. Det bör beaktas om *trossamfundet har tagit avstånd från agerandet och har vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att agerandet inte upprepas*. Bedömningen ska göras utifrån hur trossamfundet har hanterat situationen efter att den fått kännedom om eller uppmärksammats på agerandet. Vid upprepade ageranden, till exempel om en föreläsare vid upprepade tillfällen bjuds in och uttalar sig i strid med demokrativillkoren, bör trossamfundet anses ha haft möjlighet att förhindra agerandet och bör därför inte kunna undgå ansvar genom att i efterhand ta avstånd från detta. Vilka åtgärder som vidtas bör få betydelse för bedömningen av om det finns skäl att ändå bevilja stöd. Åtgärderna ska i varje enskilt fall framstå som relevanta och rimliga reaktioner på det aktuella agerandet. Om ett trossamfund eller en församling tydligt och kraftfullt markerar mot en företrädares agerande i syfte att säkerställa att agerandet inte upprepas genom att exempelvis utesluta företrädaren från trossamfundet, kan det anses finnas särskilda skäl för att ändå lämna stöd. Eventuella åtgärder mot en företrädare ska givetvis vidtas med beaktande av andra relevanta bestämmelser, till exempel den arbetsrättsliga lagstiftningen.[217]

Av förarbetena framgår att andra adekvata åtgärder kan avse ett aktivt och fortlöpande arbete med församlingar och företrädare angående samhällets grundläggande värderingar, även om en församling eller en företrädare likväl agerat i strid med dessa. För ett trossamfund där en församling agerat i strid med demokrativillkoren

[215] Prop. 2023/24:119. s. 116.
[216] Prop. 2023/24:119 s. 116.
[217] Prop. 2023/24:119 s. 116 f.

kan det i vissa fall vara nödvändigt att utesluta församlingen i syfte att säkerställa att agerandet inte upprepas. En företrädare eller församling kan ha agerat utan att samfundet haft en praktisk möjlighet att förhindra agerandet, och agerandet kan ha skett trots att samfundet kan visa att förebyggande åtgärder vidtagits samt visar att ytterligare åtgärder kommer att vidtas för att agerandet inte ska upprepas. Att ett trossamfunds stadgar då inte medger att lämpliga åtgärder vidtas mot en församling som agerar i strid med demokrativillkoren, är dock inte ett skäl att ändå lämna stöd utan det är trossamfundets agerande i övrigt i den aktuella situationen som får bedömas. Vid bedömningen av om det finns skäl att ändå bevilja stöd kan agerandets omfattning och karaktär beaktas. Att minsta överträdelse på lokal nivå ska leda till att trossamfundet nekas stöd eller förlorar sitt stöd framstår inte som proportionerligt.

Vid bedömningen av vilka åtgärder som är adekvata för trossamfundet att vidta behöver hänsyn även tas till omständigheterna i det enskilda fallet, såsom en företrädares ålder. I takt med stigande ålder brukar barnets förmåga till att överblicka till exempel vad en lag eller ett agerande innebär och förstå vad ett agerande kan få för konsekvenser öka. På flera andra områden finns också bestämmelser som anger att hänsyn ska tas till barnets ålder och mognad. Att ett agerande av en ung företrädare alltid ska leda till samma konsekvenser som ett agerande av en vuxen företrädare bedöms inte önskvärt. Det skulle kunna påverka viljan till ideellt engagemang.[218]

Vidare bör det, enligt förarbetena, särskilt beaktas om *det är fråga om ett enstaka agerande*. Ett exempel är om ett trossamfund eller en församling som vid ett enstaka tillfälle bjudit in en föreläsare som oemotsagd uttalat sig på ett sätt som strider mot demokrativillkoren och i efterhand tydligt markerar emot den uppfattning som föreläsaren framfört ändå kunna komma i fråga för stöd. Att det är fråga om ett enstaka tillfälle ska vara grundligt utrett.[219]

En annan omständighet som särskilt bör beaktas är *den tid som förflutit sedan agerandet*. Om en överträdelse av demokrativillkoren skett en längre tid tillbaka, kan det ha betydelse för bedömningen om det ändå finns skäl att lämna stöd. Båda dessa omständigheter kan också ha betydelse vid bedömningen av om det finns grund för exkludering. Även om det har bedömts finnas grund för exkludering

[218] Prop. 2023/24:119 s. 117.
[219] Prop. 2023/24:119 s. 117.

trots att det är fråga om ett enstaka agerande eller att lång tid har förflutit, kan dessa förhållanden ha betydelse vid bedömningen av om det finns särskilda skäl tillsammans med övriga omständigheter.[220]

Även om vissa omständigheter, som tidsaspekten och händelsens karaktär, kan tillmätas betydelse både vid bedömningen av om demokrativillkoren är uppfyllt och vid bedömningen av om det finns särskilda skäl för att stöd ändå får lämnas ligger tyngdpunkten vid dessa båda bedömningar på olika omständigheter. Vid bedömningen av exkluderingsgrunderna ligger tyngdpunkten på omständigheter som kan kopplas till ett agerande. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl ligger i stället tyngdpunkten dels på hur trossamfundet har bemött det klandervärda agerandet, dels på omständigheter som ensamma eller tillsammans med andra omständigheter sedda i relation till det klandervärda agerandet kan medföra att stöd ändå kan få lämnas.[221]

Rekvisitet synnerliga skäl antyder, enligt förarbetena, att utrymmet att tillämpa undantaget är mycket begränsat. Det ansågs att rekvisitet särskilda skäl stämmer bättre överens med de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen. Med den föreslagna konstruktionen minskas risken för en alltför restriktiv tillämpning av bestämmelsen. Därigenom kan det undvikas att villkoren får oproportionerliga konsekvenser för enskilda organisationer.[222]

3.10.7 Prövningar av demokrativillkor – exempel från praxis

Inledning

I detta avsnitt redovisas några exempel på prövningar under senare år av om en sökande eller bidragsmottagare uppfyller demokrativillkoren. Exemplen är dels hämtade från beslut enligt äldre förordningar om statsbidrag till civilsamhällesorganisationer, dels från beslut enligt de demokrativillkor för stöd till trossamfund som infördes genom propositionen *Statens stöd till trossamfund och civilsamhället – enhetliga och rättssäkra villkor* (prop. 2023/24:119). Redogörelsen tar sin utgångspunkt i genomgången av beslut och domar i betänkandet *Rätt mottagare – granskning och integritet* (SOU 2021:99)[223] och

[220] Prop. 2023/24:119 s. 117.
[221] Prop. 2023/24:119 s. 118.
[222] Prop. 2023/24:119 s. 118.
[223] SOU 2021:99 s. 75–84.

har kompletterats med senare beslut och domar. Redogörelsen är inte uttömmande utan syftar till att åskådliggöra vilket underlag som förekommer i ärenden av detta slag och vilka bedömningsfrågor som beslutsorganen ställs inför. I flera av besluten har yttranden från Säkerhetspolisen utgjort viktigt beslutsunderlag.

Sveriges unga muslimer

År 2016 avslog MUCF en ansökan från organisationen Sveriges unga muslimer (SUM) om organisationsbidrag enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Som skäl för beslutet angav myndigheten att SUM pekats ut som en miljö där det förekom personer som uttryckt sig på ett sätt som inte var förenligt med förordningens krav på respekt för demokratins idéer, och att organisationen hade kopplingar till andra organisationer som inte ansågs förenliga med demokratins idéer, däribland Muslimska brödraskapet.[224]

Beslutet överklagades till förvaltningsrätten. Domstolen ansåg att utredningen inte gav tillräckligt stöd för bedömningen att organisationen i sin verksamhet inte respekterade demokratins idéer. Beslutet upphävdes och målet visades åter till MUCF.[225]

I april 2018 avslog MUCF ansökan på nytt. Skälen var bland annat att förtroendevalda i medlemsföreningar hade delat våldsbejakande islamistisk propaganda i sociala medier, att förtroendevalda dött i strid i Syrien för våldsbejakande extremister och att förtroendevalda var dömda för bland annat olaga hot. Vidare lastades organisationen för att ha anlitat föreläsare vars ideologi och tidigare uttalanden stred mot demokratins idéer utan att problematisera detta. SUM lastades också för kopplingar till Muslimska brödraskapet.[226]

SUM överklagade beslutet på nytt. Förvaltningsrätten upphävde även detta beslut och visade ärendet åter till MUCF.[227] MUCF överklagade domen till kammarrätten. Kammarrätten ändrade förvaltningsrättens dom och fastställde MUCF:s beslut såvitt avsåg återkrav av tidigare utbetalt statsbidrag. När det gällde själva avslaget för bidragsåret 2017 undanröjde kammarrätten förvaltningsrättens dom

[224] MUCF:s beslut den 16 december 2016, dnr 1439/16.
[225] Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 14 november 2017 i mål nr 192-17.
[226] MUCF:s beslut den 11 april 2018, dnr 1439/16 och 0987/15.
[227] Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 1 februari 2019 i mål nr 9821-18.

och MUCF:s beslut med hänvisning till att MUCF varit förhindrad att göra en förnyad prövning i sak. För övriga bidragsår fann kammarrätten att den bevisning som åberopats endast visade en indirekt koppling mellan organisationen och Muslimska brödraskapet, och att detta ensamt inte kunde föranleda slutsatsen att SUM delade brödraskapets åsikter eller ideologi. Kammarrätten fann emellertid att det av utredningen framgick att flera ageranden och uttalanden inom organisationen starkt talade för att den i sin verksamhet inte respekterade demokratins idéer, och att de åtgärder som vidtagits inte stod i proportion till bristerna. MUCF hade därmed gjort sannolikt att SUM i sin verksamhet brustit i respekten för demokratins idéer och det fanns både förutsättningar och skäl att återkräva utbetalda bidrag.[228]

Polska kongressen i Sverige

Polska kongressen i Sverige ansökte år 2017 om statsbidrag enligt förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund. MUCF avslog ansökan med hänvisning till att delar av organisationens verksamhet ansågs strida mot demokratins idéer.[229] Beslutet överklagades till förvaltningsrätten som avslog överklagandet. Domstolen pekade särskilt på organisationens kopplingar till en tidskrift som getts ut tillsammans med organisationens medlemstidning, fått finansiellt stöd från organisationen och haft en redaktör som tillika var styrelseledamot i Polska kongressen i Sverige. Enligt domstolen var organisationens koppling till tidskriften därför sådan att det publicerade innehållet var relevant för bedömningen av rätten till bidrag. Omständigheterna var sådana att det fanns anledning för MUCF att ifrågasätta Polska kongressen i Sveriges rätt till bidrag och de talade vidare mot att organisationen bedrev en verksamhet som inte stred mot demokratins idéer. Vad organisationen anfört talade inte med tillräcklig styrka mot detta.[230] Kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd.[231]

[228] Kammarrättens i Stockholm dom den 31 oktober 2019 i mål nr 1383-19.
[229] MUCF:s beslut den 25 januari 2018, dnr 1525/17.
[230] Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 9 november 2018 i mål nr 3749-18.
[231] Kammarrättens i Stockholm beslut den 18 februari 2019 i mål nr 10348-18.

Kurdiska Demokratiska samhällscentret i Sverige

I januari 2019 avslog MUCF en ansökan från Kurdiska Demokratiska samhällscentret i Sverige (Kurdiska rådet) om statsbidrag enligt förordningen om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund. Vid sökningar på internet hade MUCF funnit konton i organisationens namn på Twitter och Facebook som rapporterat om en hungerstrejk till stöd för grundaren och ledaren för den terroriststämplade organisationen PKK. Hungerstrejken skulle enligt uppgifterna ha ägt rum i organisationens medlemslokaler i Stockholm i december 2018. MUCF ansåg att det fanns anledning att ifrågasätta om organisationen uppfyllde villkoret att inte bedriva verksamhet som strider mot demokratins idéer.[232] Förvaltningsrätten avslog överklagandet och konstaterade att organisationen inte i tillräcklig utsträckning förmått visa att verksamheten inte stred mot demokratins idéer.[233] Kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd.[234]

Ibn Rushd Distrikt Västra och senare beslut rörande studieförbundet

I februari 2021 beslutade Socialnämnden Centrum i Göteborgs stad att avslå en ansökan om volym- och målgruppsstöd från studieförbundet Ibn Rushd Distrikt Västra (Ibn Rushd) för år 2020. Beslutet grundades på en granskning där externa konsulter vid KPMG anlitats. Granskningen avsåg bland annat ekonomi, medlemsföreningar, samarbetspartners och demokrativillkor. I granskningen konstaterades bland annat att flera av Ibn Rushds medlemsföreningar eller samarbetspartners hade samarbetat med föreläsare eller andra organisationer som kunde anses bryta mot såväl studieförbundets egen värdegrund som uppställda demokrativillkor. Det konstaterades vidare brister i ekonomin och i hanteringen av samverkansorganisationer.[235] För bidragsåret 2021 beviljades däremot ansökan om målbidrag, då Ibn Rushd bedömdes ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med bristerna.[236]

---

[232] MUCF:s beslut den 15 januari 2019, dnr 1206/18.
[233] Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 22 oktober 2019 i mål nr 3546-19.
[234] Kammarrättens i Stockholm beslut den 23 december 2019 i mål nr 8234-19.
[235] Socialnämnden Centrum i Göteborgs stads beslut den 23 februari 2021.
[236] Socialnämnden Centrum i Göteborgs stads beslut den 18 maj 2021.

Folkbildningsrådet inledde under år 2022 en granskning av viss verksamhet inom studieförbundet Ibn Rushd. Den granskade verksamheten avsåg åren 2019–2021 i kommunerna Helsingborg, Gävle, Bollnäs och Ovanåker. I beslut i december 2023 konstaterade Folkbildningsrådet att Ibn Rushd hade brustit i efterlevnaden av de demokrativillkor som Folkbildningsrådet tillämpar. Bristerna avsåg studiematerial som behandlade ämnen som barnäktenskap, barnaga och homosexualitet utan att studieförbundet säkerställt att innehållet problematiserades och att demokratiska värderingar lyftes fram. Folkbildningsrådet beslutade att Ibn Rushd skulle återbetala 146 900 kronor i statsbidrag och förelade studieförbundet att inkomma med en åtgärdsplan.[237]

Folkbildningsrådet beslutade i september 2024 att inte tilldela Ibn Rushd Studieförbund en bidragsandel under åren 2025–2027 av statsbidraget till verksamhet i studieförbunden. Som skäl för beslutet angav Folkbildningsrådet att studieförbundet bedömdes ha otillräckliga förutsättningar att uppfylla statens syfte med bidraget.[238] Ibn Rushd Studieförbund överklagade beslutet till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten avslog överklagandet och konstaterade att Folkbildningsrådet hade fattat sitt beslut i enlighet med statsbidragsförordningen och de interna villkoren och riktlinjerna samt att Folkbildningsrådets beslut var riktigt.[239] Ibn Rushd Studieförbund överklagade domen till kammarrätten. Kammarrätten, som avslog överklagandet, instämde i förvaltningsrättens bedömning.[240]

Imam Ali Islamic Center och Islamiska Shiasamfunden i Sverige

I mars 2025 beslutade SST att återkalla delar av ett organisationsbidrag som hade utbetalats till Islamiska Shiasamfunden i Sverige (ISS) med samband till Imam Ali Islamic Center. Beslutet grundades på ett yttrande från Säkerhetspolisen. Av yttrandet framgick bland annat att företrädare för centret hade kontakter med personer som verkar för de iranska underrättelse- och säkerhetstjänsterna i Sverige samt med personer som arbetar för den iranska regimens ledning. Det fram-

[237] Folkbildningsrådets beslut den 5 december 2023, dnr 22/00331. Se även Folkbildningsrådets cirkulär till kommuner och regioner den 15 december 2023, dnr 23/00766.
[238] Folkbildningsrådets beslut den 4 september 2024, dnr 24/00046 och 24/00015 (delvis).
[239] Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 4 juni 2025 i mål nr 18360-24.
[240] Kammarrättens i Stockholm dom den 26 september 2025 i mål nr 4494-25.

gick även att centret mottagit finansiering från den iranska staten för sin verksamhet i Sverige. Säkerhetspolisens bedömning var att den iranska regimen använder centret som plattform för underrättelseverksamhet samt annan säkerhetshotande verksamhet mot Sverige och mot individer i den iranska diasporan i Sverige.[241]

SST avslog i oktober 2025 samfundets ansökan om att bli berättigade statsbidrag enligt lagen om statsbidrag till trossamfund och statlig avgiftshjälp enligt lagen om trossamfund. I bedömningen beaktade SST på nytt yttrandet från Säkerhetspolisen och bedömde att företrädare för samfundet och en samarbetsorganisation inom ramen för samfundets verksamhet hade agerat på ett sätt som innebar ett motverkande av det demokratiska styrelseskicket, samt att samfundet inte hade visat att det vidtagit tillräckliga och adekvata åtgärder för att komma till rätta med agerandet.[242]

Samfundet överklagade beslutet. Förvaltningsrätten avslog överklagandet och angav bland annat följande. Domstolen ansåg inte att det fanns anledning att ifrågasätta de uppgifter som Säkerhetspolisen hade redogjort för i sitt yttrande, att SST hade haft skäl att lägga dem till grund för sin bedömning av om samfundet uppfyllde demokrativillkoren samt att samfundet inte uppfyllde demokrativillkoren. Samfundet hade åberopat ett antal åtgärder till stöd för att det förelåg särskilda skäl att ändå bevilja statsbidrag och statlig avgiftshjälp, däribland val av ny styrelse, att samarbetsorganisationen lämnat samfundet och att verksamheten flyttat till en ny lokal. Förvaltningsrätten konstaterade att undantagsregeln om särskilda skäl ska tillämpas med restriktivitet och att det inte var fråga om ett enstaka agerande eller om ageranden som låg långt tillbaka i tiden. Med hänsyn till allvaret i de omständigheter som låg till grund för bedömningen fann domstolen att det inte fanns särskilda skäl att bevilja samfundet statsbidrag och statlig avgiftshjälp.[243]

Eritreanska ortodoxa tewahdo kyrkan

I december 2025 avslog SST Eritreanska ortodoxa tewahdo kyrkans ansökan om statsbidrag enligt lagen om statsbidrag till trossamfund och om statlig avgiftshjälp enligt lagen om trossamfund. Beslutet

[241] SST:s beslut den 4 mars 2025, dnr SST 2025-013.
[242] SST:s beslut den 24 oktober 2025, dnr SST 2025-193.
[243] Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 23 april 2026 i mål nr 23179-25.

grundades på ett yttrande från Säkerhetspolisen. Av yttrandet framgick att det fanns en risk att kyrkan på uppdrag av eller i samförstånd med den eritreanska staten kränker enskildas grundläggande fri- och rättigheter i Sverige, samt att det finns en risk att statsbidrag till kyrkan i förlängningen kan finansiera den eritreanska staten. SST bedömde att det inte gick att säkerställa att statliga medel inte gick till verksamhet som strider mot grundläggande värderingar i samhället.[244]

Kyrkan överklagade beslutet. Förvaltningsrätten avslog överklagandet och angav bland annat följande. Mot bakgrund av vad som hade framkommit i målet ansåg domstolen att utredningen gav tillräckligt stöd för att kyrkan och dess företrädare hade agerat på ett sätt som stod i strid med demokrativillkoren, samt att det inte hade kommit fram omständigheter som gjorde att det fanns särskilda skäl att bevilja statsbidrag och statlig avgiftshjälp.[245]

Rysk-ortodox verksamhet i Sverige

I februari 2024 beslutade SST att inte tilldela Ryska Ortodoxa kyrkan (Moskvapatriarkatet) i Sverige organisationsbidrag för år 2024. Beslutet grundades på ett yttrande från Säkerhetspolisen. Av yttrandet framgick bland annat att företrädare för trossamfundet haft kontakter med personer som verkar för de ryska säkerhets- och underrättelsetjänsterna i Sverige samt att samma företrädare agerat på sätt som bedömdes uppmana till stöd för Rysslands invasion av Ukraina. Det framgick även att kyrkan vid flera tillfällen erhållit betydande finansiering från den ryska staten. Säkerhetspolisens bedömning var att den ryska staten använder kyrkan som plattform för underrättelseinhämtning samt annan säkerhetshotande verksamhet mot Sverige och mot individer i den ryska diasporan i Sverige. Myndigheten ansåg att trossamfundet inte uppfyllde kravet i 3 § lagen om stöd till trossamfund om att bidra till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på.[246]

[244] SST:s beslut den 1 december 2025, dnr SST 2025-179.
[245] Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 27 maj 2026 i mål nr 26966-25.
[246] SST:s beslut den 29 februari 2024, dnr SST 2024-096 (protokoll nr 3 2024).

Jehovas vittnen

Jehovas vittnen har en längre rättslig historia avseende statsbidrag. Trossamfundet beviljades 2019 statsbidrag enligt den tidigare lagen om stöd till trossamfund efter att Högsta förvaltningsdomstolen i tre rättsprövningsavgöranden upphävt tidigare avslagsbeslut.[247]

I oktober 2025 avslog SST Jehovas vittnens ansökan om att bli berättigade till statsbidrag enligt lagen om statsbidrag till trossamfund. I ansökan hade samfundet uppgett att personer kan nekas medlemskap eller uteslutas på grund av val av livspartner och att samfundet uppmanat till, försvarat eller främjat sådant agerande. Vidare framgick av samfundets eget informationsmaterial att medlemmar uppmanas att sluta vara i sällskap med personer som uteslutits ur eller lämnat samfundet. SST bedömde att samfundet inte uppfyllde demokrativillkoren.[248]

Under handläggningen invände trossamfundet mot myndighetens behörighet med hänvisning till jäv och bristande opartiskhet samt begärde att regeringen skulle överlämna prövningen till en annan myndighet. Sedan regeringen i augusti 2025 beslutat att inte vidta någon åtgärd begärde samfundet rättsprövning av regeringens beslut hos Högsta förvaltningsdomstolen som avvisade ansökan om rättsprövning.[249] I beslut i september 2025 avslog SST jävsinvändningen. Detta beslut överklagades till förvaltningsrätten som i en dom i januari 2026 avslog överklagandet.[250] Myndighetens slutliga avslagsbeslut överklagades till förvaltningsrätten som i maj 2026 biföll överklagandet. Domstolen fann att religionsfriheten enligt artikel 9 i Europakonventionen skyddar ett trossamfunds inre liv och autonomi och att någon närmare prövning eller värdering av samfundets religiösa lära inte ska göras. Det är de delar av verksamheten som riktar sig mot allmänheten som ska beaktas vid bedömningen av om villkoren i 5 § första stycket 2 och 3 lagen om statsbidrag till trossamfund är uppfyllda. Att Jehovas vittnen inom ramen för sin religiösa lära ställer upp villkor för medlemskap som kan verka diskriminerande kan enligt domstolen inte ensamt utgöra grund för att avslå ansökan, eftersom det inte framkommit att samfundet uppställer sådana villkor i de delar av verksamheten som riktar sig mot allmänheten. När det gäl-

[247] HFD 2011 ref. 10, HFD 2013 ref. 72 och HFD 2017 ref. 4.
[248] SST:s beslut den 24 oktober 2025, dnr SST 2025-168.
[249] Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 24 april 2026 i mål nr 5784-25.
[250] Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 23 januari 2026 i mål nr 20020-25.

ler frågan om otillbörliga påtryckningar fann domstolen att bevisbördan vilar på myndigheten och att det åberopade underlaget inte gav tillräckligt stöd för att avslå ansökan med hänvisning till hot om skadliga konsekvenser för medlemmar eller närstående. En nämndeman var skiljaktig och ansåg att myndigheten visat att samfundet försvarar, främjar eller uppmanar till hot om skadliga konsekvenser.[251]

3.11 Sammanfattande iakttagelser

Redogörelsen i detta kapitel visar att civilsamhället i Sverige bärs upp av ett stort antal organisationer som verkar inom skilda associationsformer och under olika rättsliga förutsättningar. Trossamfunden intar en särställning genom den specifika lagstiftning som gäller för dem. Demokrativillkoren utgör en gemensam måttstock för det statliga stödet och bygger på de värderingar som kommer till uttryck i regeringsformen.

Förutsättningarna för utredningens uppdrag bestäms inte enbart av dessa allmänna förhållanden, utan även av de förändringar i säkerhetsläget och de uttryck för extremism som har bedömts göra en granskning av utländsk finansiering nödvändig. Dessa förhållanden behandlas i nästföljande kapitel.

[251] Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 7 maj 2026 i mål nr 23674-25.

4 Ett allvarligt säkerhetsläge

4.1 Inledning

I utredningens direktiv anges att det mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget, behovet av att värna Sveriges demokrati och frånvaron av möjligheterna till kontroll av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter med koppling till islamism, extremism och andra antidemokratiska intressen, finns ett behov av ett regelverk avseende sådan finansiering.

I detta kapitel tecknar utredningen en bild av säkerhetsläget, i de delar de är relevanta för utredningens överväganden, som råder vid tiden då detta betänkande överlämnas. Beskrivningen gör inte anspråk på att vara heltäckande.

4.2 Den nationella säkerhetsstrategin

4.2.1 Inledning

I juli 2024 beslutade regeringen om en nationell säkerhetsstrategi för Sverige. Strategin är avsedd att ge en långsiktig inriktning av regeringens arbete med nationell säkerhet och samtidigt vara vägledande för arbetet med nationell säkerhet i Sverige lokalt, regionalt, nationellt och internationellt. Regeringen överlämnade samma månad skrivelsen *Nationell säkerhetsstrategi* (skr. 2023/24:163) till riksdagen.[1]

[1] Skr. 2023/24:163 s. 1.

4.2.2 Sveriges säkerhetsläge

I skrivelsen konstaterar regeringen att Sverige befinner sig i det allvarligaste säkerhetspolitiska läget sedan andra världskriget samt att stormaktspolitikens återkomst, som flera auktoritära stater visar prov på, är ett hot mot den världsordning som har skapat fred och välstånd i decennier. Samtidigt har en systemhotande organiserad brottslighet vuxit fram och det har skapats parallellsamhällen som hotar Sveriges institutioner och utmanar demokratin. Utöver tidigare kända kopplingar mellan den organiserade brottsligheten och våldsbejakande extremism ses gängkriminella rekryteras av utländska statliga aktörer för att begå våldsdåd och andra former av säkerhetshotande verksamhet i Sverige och övriga Europa. Enligt regeringen är det därför tydligt att den inre och yttre säkerheten hör ihop.[2]

Regeringen konstaterar därtill bland annat följande. På global nivå försöker auktoritära stater aggressivt stärka sitt inflytande och utmana och omforma den regelbaserade världsordningen. Detta hotar Sveriges säkerhet och grundläggande värden. Det hotar också Sveriges välstånd, som bygger på Sveriges integration i en regelbaserad världsmarknad. Krig och regionala konflikter runt om i världen påverkar svensk säkerhet negativt, bland annat eftersom de har inflytande på handel och globala flöden. I Sverige är det öppna samhällets institutioner under tryck från flera håll, bland annat från våldsbejakande extremism, terrorism och organiserad brottslighet. Det förvärras ytterligare av ett utbrett utanförskap i delar av samhället. Påverkanskampanjer och desinformation via digitala plattformar underminerar människors tillit till myndigheter och påverkar Sveriges säkerhet. I förlängningen hotar dessa källor till separatism tilliten mellan människor i Sveriges samhälle och underminerar samhällsgemenskapen. Fientliga aktörer, såväl statliga som icke-statliga, försöker ständigt utnyttja det svenska samhällets sårbarheter för att uppnå sina mål. Detta ständigt pågående agerande, som underminerar Sveriges demokrati och samhällsfunktioner, kan sammanfattas som hybridhot och innefattar bland annat cyberangrepp, otillbörlig påverkan, ekonomiska påtryckningar, sabotageförsök och olovlig underrättelseinhämtning. De hot mot Sveriges säkerhet som kommer från omvärlden och de som kommer inifrån Sverige är så nära sammanflätade att hotbilden måste ses som en helhet. Det beror på en mängd faktorer, bland annat att Sverige

[2] Skr. 2023/24:163 s. 3.

är så starkt internationaliserat samt att fientliga aktörer har blivit bättre på att utnyttja det svenska samhällets sårbarheter.[3]

Regeringen bedömer att dagens allvarliga säkerhetsläge kommer att bestå under överskådlig tid och att det riskerar att ytterligare förvärras. Ryssland utgör det allvarligaste hotet mot Sveriges nationella säkerhet under perioden fram till år 2030. Ett väpnat angrepp mot Sverige eller någon av Sveriges allierade kan inte uteslutas. Vidare kan det inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige eller någon av Sveriges allierade. Enligt regeringens bedömning äventyras Sveriges demokrati, Sveriges offentliga institutioners integritet samt sammanhållningen i det svenska samhället också av systemhotande organiserad brottslighet, våldsbejakande extremism och terrorism och antidemokratiska värderingar.[4]

Regeringen anger i skrivelsen att Sveriges vitala säkerhetsintressen är att värna Sveriges säkerhet, demokratiska styrelseskick, frihet, självständighet, suveränitet och handlingsfrihet; att värna befolkningens liv och hälsa; att försvara Sverige och Sveriges allierade mot väpnat angrepp och upprätthålla Sveriges territoriella integritet; att upprätthålla försörjningsberedskap och samhällets funktionalitet samt att upprätthålla Sveriges grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.[5]

4.2.3 Många komplexa hot

Av regeringens skrivelse framgår att de hot och risker som kan påverka Sveriges moderna samhälle är många och komplexa. Sverige är ett i hög grad internationaliserat land, Sveriges näringsliv är djupt integrerat i världsekonomin och en betydande del av Sveriges befolkning har sitt ursprung i andra länder. Detta, tillsammans med att nyheter snabbt sprids via internet och sociala medier, innebär att händelser utanför Sverige och trender på global nivå påverkar Sverige mer än många andra länder. Åt andra hållet påverkas bilden av Sverige utomlands lätt av händelser i Sverige vilket kan få konsekvenser för Sveriges säkerhet och svenska intressen i utlandet. Internationaliseringen är ett av skälen till att det blir allt svårare att på ett meningsfullt

[3] Skr. 2023/24:163 s. 4 f.
[4] Skr. 2023/24:163 s. 9.
[5] Skr. 2023/24:163 s. 7.

sätt göra åtskillnad mellan yttre och inre hot. Kopplingarna till omvärlden och det öppna svenska samhällets sårbarheter gör att stater och andra aktörer som vill påverka Sverige har stora och breda möjligheter. Sådan påverkan framstår ofta som diffus och det kan vara svårt att med säkerhet tillskriva den en viss aktör. Därtill har den digitala utvecklingen gjort det enklare att verka i det dolda.[6]

Regeringen konstaterar att på global nivå präglas utvecklingen av att auktoritära stater försöker omformulera internationella normer och underminera eller omforma den regelbaserade världsordningen, baserad på FN-stadgan, så att den ska motsvara deras mål och intressen. Det har på senare år skett en markant tillbakagång för demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Detta är allvarligt ur ett säkerhetsperspektiv eftersom demokratiska länder tenderar att leva i fredlig samexistens och demokrati är en förutsättning för mänskliga rättigheter och medborgares säkerhet.[7]

Enligt regeringen är den yttre faktor som har haft störst betydelse för Sveriges säkerhetsläge under mer än ett decennium Rysslands gradvisa utveckling till en militärt upprustad, externt aggressiv och internt repressiv autokrati. Ryssland utgör ett allvarligt hot mot säkerheten i hela Europa och den säkerhetspolitiska situationen i Europa har omformats i grunden till följd av det brutala anfallskrig mot Ukraina som Ryssland bedriver med direkt eller indirekt stöd från Belarus, Iran, Kina och Nordkorea. Kriget har också stor betydelse för den globala säkerheten, och om Ryssland med militärt våld skulle åstadkomma en förändring av gränser i Europa blir det säkerhetspolitiska konsekvenserna även i andra delar av världen allvarliga.[8]

Enligt regeringen döljer inte den ryska regimen att den försöker etablera en ny europeisk säkerhetsordning baserad på intressesfärer i stället för varje stats rätt att välja sin egen säkerhetspolitiska väg. Regimen försöker systematiskt och med våld att expandera sin egen makt och inflytande, inte bara i grannländer utan i hela Europa, och det ryska anfallskriget mot Ukraina är den hittills allvarligaste yttringen av den ryska regimens ambitioner.[9]

Regeringen beskriver också att Sveriges nationella säkerhet i betydande utsträckning påverkas av händelser i Europas närområde, bland annat i Mellanöstern och Nordafrika. Vidare framgår att Kinas totali-

[6] Skr. 2023/24:163 s. 9.
[7] Skr. 2023/24:163 s. 10.
[8] Skr. 2023/24:163 s. 10 f.
[9] Skr. 2023/24:163 s. 11 f.

tära utveckling, geopolitiska ambitioner och strävan efter att omforma den regelbaserade världsordningen innebär ett hot mot Sveriges nationella säkerhet.[10]

Enligt regeringen innebär den digitala utvecklingen stora fördelar för samhället samtidigt som den stegrar existerande hot och skapar nya. Tekniken har, och kommer att få, allt större geopolitisk betydelse och påverkan på nationell säkerhet och internationella samarbeten. Av regeringens skrivelse framgår att sociala medier och andra internetplattformar utnyttjas för att sprida falska rykten, desinformation, konspirationsteorier samt rasistiska och antisemitiska budskap; något som påverkar opinionsbildning, mellanmänsklig tillit, det demokratiska samtalet, samhällsgemenskapen och därigenom den nationella säkerheten. Med hjälp av digital teknik kan brottslighet i Sverige ledas och organiseras utanför Sveriges gränser, vilket ytterligare försvårar bekämpningen av den.[11]

I skrivelsen informerar regeringen att Ryssland, men också till exempel Kina, Iran och andra aktörer, använder hybridhot för att påverka Sverige. Enligt regeringen eftersträvar dessa aktörer att utnyttja alla sårbarheter i samhället för att uppnå sina politiska eller andra mål. Hoten riktas mot aktörer på alla nivåer i det offentliga Sverige, men också mot civilsamhälle, privat sektor och enskilda individer. De metoder som används är bland annat cyberangrepp, otillbörlig påverkan, ekonomiska påtryckningar, sabotage, påverkan på kritiska flöden, migration som instrument för påtryckningar, olovlig underrättelseverksamhet samt utförande av attentat och andra våldsdåd.[12]

Regeringen beskriver att uppkopplade system inom alla samhällssektorer i Sverige är utsatta för cyberhot. Bakom hoten står bland annat utländska underrättelsetjänster, kriminella grupper och individer. Det är ofta svårt att tillskriva ett cyberhot en viss aktör vilket bland annat kan bero på att en stat använder grupper som påstås agera självständigt för att dölja vem den egentliga uppdragsgivaren är.[13]

[10] Skr. 2023/24:163 s. 12.
[11] Skr. 2023/24:163 s. 11.
[12] Skr. 2023/24:163 s. 12.
[13] Skr. 2023/24:163 s. 13.

4.2.4 Våldsbejakande extremism och terrorism

Enligt regeringen har hotet från våldsbejakande extremism och terrorism blivit mer komplext och svårbekämpat, bland annat eftersom de våldsbejakande extremistmiljöerna är i ständig förändring och digitala plattformar erbjuder nya möjligheter att sprida information och planera våldsdåd. Hoten kan förstärkas av påverkansoperationer, bland annat genom spridning av desinformation och konspirationsteorier.[14]

4.2.5 Parallella samhällsstrukturer

Ytterligare exempel på allvarliga hot mot bland annat integriteten hos Sveriges offentliga institutioner är kriminella nätverks försök att etablera parallella samhällsstrukturer och att utmana statens makt- och våldsmonopol på vissa håll i Sverige.[15]

Regeringen anger i skrivelsen att bland annat den över tid mycket stora migrationen till Sverige har lett till ett utbrett utanförskap i delar av samhället med en ökad risk för framväxt av parallella samhällsstrukturer och separatism. Regeringen har också beskrivit att bristande kontroller över vilka utlänningar som befinner sig i Sverige och brister i folkbokföringen, i kombination med en bristande möjlighet att verkställa återvändande av personer utan laglig rätt att vistas i Sverige, har lett till att många människor befinner sig utanför samhällets skyddsnät och utan kontakt med det offentliga och att ett sådant skuggsamhälle kan utgöra ett säkerhetshot. Stora migrantflöden kan också utgöra en risk på så sätt att personer med antagonistiska avsikter kan följa med i större migrantrörelser eller att migranter utnyttjas som verktyg för att skapa instabilitet och att de används som påtryckningsmedel mot Sverige. Regeringen har bedömt att om utvecklingen av parallella samhällsstrukturer och separatism inte bryts riskerar följden att bli att en del av Sveriges befolkning lever i en kontext där svenska lagar i praktiken inte tillämpas, och där de värderingar som det svenska samhället bygger på inte respekteras. En sådan utveckling är ett hot mot rättssäkerheten, förtroendet för

[14] Skr. 2023/24:163 s. 13.
[15] Skr. 2023/24:163 s. 13.

de offentliga institutionerna och i förlängningen mot demokratin; något som kan utnyttjas av fientliga statsaktörer och andra grupper.[16]

4.2.6 Regeringens åtgärder

Av skrivelsen framgår att regeringens enskilt viktigaste uppgift är att värna Sveriges nationella säkerhet, och att regeringens arbete med nationell säkerhet bedrivs på ett sätt som är förenligt med den demokratiska rättsstatens principer och grundläggande fri- och rättigheter. Ytterst handlar det om att värna det fria och öppna samhället, tolerans och tilliten mellan medborgare och det allmänna.[17]

I skrivelsen anger regeringen bland annat att en av det svenska samhällets grundvalar är den gemensamma respekten för de kärnvärden som slås fast i regeringsformen. Tilliten mellan människorna i Sverige, deras förtroende för de offentliga institutionerna och sammanhållningen i samhället bygger på en sådan respekt för kärnvärdena. Den är därmed en förutsättning för samhällets motståndskraft, både mot yttre och inre hot. Regeringen avser att vidta åtgärder för att motverka framväxten av parallella samhällsstrukturer i Sverige, bland annat genom att motverka olika former av antidemokratisk verksamhet som motarbetar demokratin och samhället. Som exempel på sådana åtgärder nämns att kontrollmekanismerna för utbetalning av statsbidrag till civilsamhället kommer att stärkas, samt att nu aktuell utredning tillsätts.[18]

4.3 Säkerhetspolisens lägesbild

4.3.1 Allmänt om säkerhetsläget

Säkerhetspolisen konstaterar i sin lägesbild för åren 2025 och 2026 att det sedan flera år är ett allvarligt säkerhetsläge i Sverige och att Sverige befinner sig i en turbulent och osäker tid. Hotet mot Sverige är föränderligt och säkerhetsläget påverkas i stor utsträckning av vad som händer i omvärlden. Under år 2025 och inledningen av år 2026 har flera händelser, både direkt och indirekt, påverkat hotbilden mot Sverige. De inträffade händelserna tyder på att den regelbaserade

[16] Skr. 2023/24:163 s. 13 f.
[17] Skr. 2023/24:163 s. 15.
[18] Skr. 2023/24:163 s. 22 ff.

världsordning som funnits under lång tid utmanas och rubbas. Detsamma gäller etablerade samarbeten. Dessa förändringar kan utnyttjas av främmande makt för att söndra och splittra. Därtill kan den snabba händelseutvecklingen göra det svårt att förutse hoten och dess konsekvenser. Utvecklingen av hotbilden mot Sverige bedöms fortsätta i en försämrad riktning under de kommande åren. Det är i synnerhet ryska målsättningar och säkerhetshotande verksamhet i närområdet som bidrar till det. Ryssland utgör fortsatt det största hotet mot Sverige.[19]

Terrorhotnivån i Sverige är på en fortsatt förhöjd nivå vilket innebär att terrorhot kan inträffa. Hotet kommer framför allt från våldsbejakande islamism och våldsbejakande högerextremism. Attentatshotet utgörs främst av ensamagerande individer eller mindre grupper som agerar mot lättillgängliga mål med enklare medel. Säkerhetspolisen ser också en utveckling där våldet i sig kan vara överordnat de ideologiska drivkrafterna. Individer rör sig i större utsträckning mellan olika grupper och sammanhang där våld förespråkas, och formar en egen ideologi utifrån det sammanhang de befinner sig i. Säkerhetspolisen är särskilt oroad över att så många unga individer dras till mycket grovt våld.[20]

Säkerhetspolisen beskriver att valet i Sverige år 2026 kan komma att utnyttjas av främmande makt. Genom påverkanskampanjer skulle de kunna försöka underblåsa motsättningar i Sverige och försöka påverka valets trovärdighet.[21]

Under rådande säkerhetsläge är det viktigt att berörda aktörer fortsätter att vara misstänksamma och beredda att agera vid behov. Säkerhetspolisen betonar dock att det samtidigt är viktigt att inte dra förhastade slutsatser när något inträffat eftersom det riskerar att spela främmande makt i händerna, att resurser används fel och i värsta fall till att situationen eskalerar.[22]

[19] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 5 ff.
[20] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 7.
[21] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 7.
[22] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 6.

4.3.2 Främmande makt

Främmande makt bedriver omfattande säkerhetshotande verksamhet mot Sverige. Den säkerhetshotande verksamheten utgörs bland annat av underrättelseverksamhet, dolda och förnekbara påverkansaktiviteter och cyberangrepp. Påverkan riktad mot Sverige kan också ske genom exempelvis politiska utspel, hot och provokationer. Även ekonomisk påverkan genom hot eller påtryckningar, sabotage och informationspåverkan är aktiviteter som kan användas för att påverka samhället. Säkerhetspolisen har identifierat Ryssland, Kina och Iran som de största hoten mot Sverige, men konstaterar också att det finns fler länder som bedriver säkerhetshotande verksamhet mot Sverige. Flera stater som utgör ett hot mot Sverige och mot västvärlden i stort samverkar i större utsträckning och förstärker varandra.[23]

Ryssland bedriver underrättelseverksamhet mot Sverige. Verksamheten fokuserar huvudsakligen på information som rör svenska politiska ställningstaganden, det svenska arbetet i förhållande till Nato och den svenska krigsmaterielindustrin. Intresset för det svenska stödet till Ukraina är av särskilt intresse. Rysslands informationsinhämtning sker också i ett mer långsiktigt krigsförberedande syfte. Även informationspåverkan är prioriterad för den ryska regimen, och görs bland annat i syfte att utmåla andra länder som Rysslandsfientliga eller för att förmedla budskap som förstärker polariserade frågor i ett samhälle.[24]

De ryska underrättelse- och säkerhetstjänsternas fokus när det gäller påverkan är att minska västs stöd för Ukraina och förstärka polariseringen i syfte att försvaga väst. Ryssland har bedrivit påverkanskampanjer i Europa, exempelvis i samband med demokratiska val och polariserade frågor som invandringspolitik. Ryssland bedriver också hybrida aktiviteter som påverkansoperationer och sabotage riktade mot Europa. Säkerhetspolisen bedömer att den ryska säkerhetshotande verksamheten kan komma att öka och att Ryssland är mer riskbenäget än tidigare. Säkerhetspolisen bedömer emellertid att Sverige i nuläget inte är det primära målet för denna typ av aktiviteter.[25]

Ryssland är intresserat av att kartlägga och bevaka den ryska diasporan i Sverige. Landet vill utnyttja ryska medborgare bosatta i

[23] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 6 ff.
[24] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 20.
[25] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 5 ff.

Sverige, bland annat för underrättelseinhämtning. Det finns också ett intresse för oppositionellas aktivitet i Sverige och det finns exempel på attentatshot som har riktats mot regimkritiker. Flera ryska underrättelseofficerare med diplomatisk täckmantel har utvisats från Sverige vilket fått Ryssland att använda andra plattformar för underrättelse- och påverkansarbete. Det kan exempelvis handla om underrättelseofficerare som tillfälligt reser in i Sverige eller organisationer i Sverige med koppling till den ryska staten. Ett exempel är den ryskortodoxa kyrkan av Moskvapatriarkatet. Säkerhetspolisen har under flera år sett att ryska staten använder den som en plattform i syfte att bedriva underrättelseinhämtning samt annan säkerhetshotande verksamhet såsom påverkan mot Sverige och mot individer i den ryska diasporan i Sverige. Säkerhetspolisen har, i samverkan med andra myndigheter, agerat för att reducera möjligheten för Ryssland att använda kyrkan som plattform för säkerhetshotande verksamhet.[26]

Ryssland har ett stort behov av att anskaffa teknik och kunskap, både inom den civila och den militära sektorn. De ryska underrättelse- och säkerhetstjänsterna utgör här viktiga verktyg. Sanktionerna mot Ryssland syftar till att förhindra detta, men sanktionerna kringgås med hjälp av affärsupplägg med andra länder som mellanhänder.[27]

Kina utgör fortsatt det långsiktiga hotet när det gäller Sveriges ekonomiska säkerhet. Ambitionen är att långsiktigt kontrollera och dominera centrala frågor som exempelvis världshandel och ekonomi. Den kinesiska staten använder hela samhällets resurser, genom både lagliga och olagliga metoder, för att nå sina säkerhetspolitiska mål. Målet med Kinas säkerhetshotande verksamhet är att uppnå stabilitet för kommunistpartiets regim, teknologisk dominans, ekonomisk kontroll och ökad militär förmåga. Den kinesiska underrättelse- och säkerhetstjänsten riktar sig främst mot ekonomiska förbindelser och svenskt tekniskt kunnande i syfte att stärka den egna förmågan och skapa beroenden som kan användas i påverkanssyfte. Därtill har underrättelse- och säkerhetstjänsten ett intresse av att kartlägga och påverka kinesiska oppositionella och minoritetsgrupper i Sverige. Den kinesiska underrättelse- och säkerhetstjänsten har en hög förmåga att utföra cyberangrepp i syfte att skaffa kunskap och teknik.

[26] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 17 ff.
[27] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 20.

Det finns även ett särskilt intresse för skyddsvärd verksamhet kring svenska företag, universitet, forskare och andra experter.[28]

Iran har sedan lång tid tillbaka bedrivit säkerhetshotande verksamhet i och mot Sverige, bland annat genom underrättelseinhämtning, hot, våldsdåd, påtryckning och kartläggning av oppositionella. Iran försöker även att kringgå sanktioner för att komma över svensk teknik och forskning. Kriminella nätverk har använts som ombud av Iran för att begå våldsdåd riktade mot israeliska och judiska mål i Sverige. I slutet av februari 2026 inledde USA och Israel en militär operation mot Iran, och Irans högsta ledare och flera andra högt uppsatta tjänstemän i landets regim dödades under krigets inledande dagar. Mot bakgrund av händelseutvecklingen kan Säkerhetspolisen i nuläget inte bedöma vilket hot landet kommer att utgöra framöver. USA:s och Israels militära operation mot Iran och de svarsåtgärder som Iran genomför har ökat hotet mot amerikanska, israeliska och judiska mål i Sverige.[29]

4.3.3 Hybridhot

Utöver säkerhetshotande verksamhet, exempelvis spionage och olovlig teknikanskaffning, finns det flera exempel på att främmande makt i närtid använt andra metoder mot mål i Europa. Exempel på sådana aktiviteter är cyberangrepp, sabotage, påverkansförsök, kabelbrott och drönarflygningar. Sådana aktiviteter, så kallade hybrida aktiviteter, genomförs ofta med hjälp av ombud för att minska risken för att bli upptäckt. Det finns flera exempel där Ryssland genomfört sådana aktiviteter mot europeiska länder. I september 2025 kränkte ryska drönare det polska luftrummet vilket ledde till att Polen åberopade artikel 4 i Natofördraget om samråd i samband med säkerhetshot.[30]

---

[28] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 21.
[29] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 6 ff. Som exempel på en följd av händelseutvecklingen i området kan här nämnas Polismyndighetens beslut i mars 2026 att införa en säkerhetszon enligt 22 b § polislagen (1984:387) i centrala Stockholm (dnr A184.896/2026). Som skäl för beslutet anfördes bland annat att den pågående väpnade konflikten har fått följdverkningar även i andra områden där israeliska, judiska och amerikanska intressen finns och att den iranska regimen använder sig av kriminella nätverk i Sverige för att utföra våldshandlingar mot andra stater, grupper eller personer i Sverige som uppfattas som ett hot. I det aktuella området finns bland annat en stor mängd ambassader och Polismyndigheten bedömde att det skulle vara synnerligen allvarligt om ambassaderna utsattes för ett våldsdåd, samt att det skulle få stora konsekvenser för såväl enskilda som drabbas som Sveriges utrikespolitiska relationer i stort.
[30] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 6 ff.

Beträffande cyberangrepp har de senaste årens teknikutveckling gett mer lättillgängliga metoder och ökad förmåga hos aktörer att utföra sådana. Cyberangrepp används av främmande makt för att få tillgång till information som berör svensk säkerhet, politiska beslut eller annan myndighetsutövning. Myndigheter och politiska beslutsfattare kan bli måltavlor för angreppen. Den åtkomna informationen kan användas av främmande makt för att kartlägga sårbarheter, försöka påverka beslut samt för att destabilisera och skapa oro. Cyberangrepp utförs också av aktörer som främst drivs av ekonomiska eller ideologiska skäl men som saknar koppling till främmande makt.[31]

De senaste åren har ett antal händelser i Sverige varit föremål för spekulationer om sabotage och främmande makts inblandning. Säkerhetspolisen har under det gångna året bedömt fall av misstänkt sabotage, bland annat mot undervattenskablar, elstationer och vattenanläggningar. Inget fysiskt sabotage har dock kunnat kopplas till främmande makt. Däremot har Säkerhetspolisen kunnat koppla andra angrepp, bland annat cyberangrepp, till främmande makt. Det har exempelvis genomförts cyberangrepp med koppling till rysk underrättelse- och säkerhetstjänst.[32]

Sverige har ännu inte utsatts för omfattande försök till angrepp eller traditionella sabotage. Säkerhetspolisen ser dock en påtaglig risk för att sabotage från främmande makt kan riktas mot Sverige framöver. Säkerhetspolisen betonar samtidigt att det är viktigt att inte dra förhastade slutsatser av en händelse innan det är ordentligt utrett vad som har inträffat och vem som ligger bakom.[33]

4.3.4 Olovlig teknikanskaffning

Svensk kunskap och teknik är fortsatt högt prioriterade av främmande makts säkerhets- och underrättelsetjänster för att användas till säkerhetshotande verksamhet. Intresset att stjäla, köpa upp eller på annat sätt anskaffa svenska produkter, teknik och kunskap är därför stort. Ryssland, som till följd av kriget i Ukraina omfattas av flera sanktioner, använder ett avancerat statligt styrt system för att komma över västerländska produkter, teknik och kunskap. Den kinesiska staten anskaffar kunskap och teknik för att uppnå sina långsiktiga säkerhets-

[31] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 37.
[32] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 11 ff.
[33] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 6 ff.

politiska mål som att försöka etablera en global högteknologisk dominans. Det kan i nästa steg nyttjas såväl för att stärka den militära förmågan som för att skapa kritiska beroenden. Beroenden kan sedan användas för att bedriva politiska och ekonomiska påtryckningar mot Sverige eller Sveriges säkerhet. Den iranska staten, som har varit föremål för sanktioner i 20 år, har sedan lång tid arbetat för att anskaffa produkter, teknik och kunskap som kan användas för att utveckla och framställa kärnvapen och vapenbärare. Sanktionslagstiftningen kringgås genom att landet anskaffar civila produkter som saknar nukleär användning, men som kan utgöra ett led i framställandet av kärnvapen eller robotar.[34]

4.3.5 Författningshot

Författningshot är verksamhet som syftar till att allvarligt skada Sveriges grundläggande demokratiska funktioner och värden. Även om enskilda incidenter och brott kan vara skadliga för det demokratiska systemet, betraktas det som författningshot först när den typen av verksamhet bedrivs systematiskt på ett sätt som på sikt kan omkullkasta samhällsordningen. Det krävs både avsikt och förmåga. Exempel på sådan verksamhet är separatism, omstörtande verksamhet och infiltration av samhällsviktig verksamhet. Inte sällan kombineras flera av dessa metoder för att i det dolda verka mot den samhällsomstörtning som är det yttersta målet.[35]

Enligt Säkerhetspolisen finns det organisationer och nätverk i Sverige som på sikt kan utgöra ett allvarligt författningshot. Det allvarligaste författningshotet mot Sverige bedöms komma från organisationer och nätverk som i det dolda bedriver sin verksamhet med långsiktiga mål. Oavsett drivkrafter, exempelvis ideologiska, personliga eller ekonomiska, bedöms hotet utifrån den skada som de författningshotande aktiviteterna skulle orsaka om de blir verklighet. Säkerhetspolisen bedömer i nuläget att det finns aktörer med avsikt att bedriva författningshotande verksamhet, men att dessa inte har förmåga att utgöra ett konkret och allvarligt hot. Förmågan kan dock komma att förändras. Främmande makt utnyttjar aktivt de författ-

[34] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 22 f.
[35] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 34.

ningshotande strömningar som redan finns i samhället genom att förstärka dem.[36]

4.3.6 Våldsbejakande extremism och attentatshot

Säkerhetspolischefen beslutade den 23 maj 2025 att sänka terrorhotnivån i Sverige från ett högt hot till ett förhöjt hot, det vill säga från en fyra till en trea på den femgradiga skalan. Bedömningen betyder att terrorattentat kan inträffa i Sverige.[37]

Attentatshotet utgörs främst av ensamagerande individer eller mindre grupper som agerar mot tillgängliga mål med förhållandevis enkla medel. Hotet kommer framför allt från våldsbejakande islamism och våldsbejakande högerextremism. Säkerhetspolisen ser också en utveckling där våldet i sig utgör en stark drivkraft. Det innebär att personer i större utsträckning rör sig mellan olika grupper och sammanhang där våld förespråkas, men även att egna ideologier skapas.[38]

Internet är en självklar plattform för att attrahera och radikalisera nya anhängare inom den våldsbejakande extremismen. På digitala plattformar, såsom sociala medier, spelplattformar och slutna forum, sprids propaganda och grovt våldsmaterial som syftar till att normalisera våld och sänka tröskeln för våldsanvändning. Den snabba spridningen av propaganda via internet gör att en händelse i en annan del av världen nästan omedelbart kan påverka hotet mot Sverige.[39]

4.4 Bedömning från Nationellt centrum för terrorhotbedömning

Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) är en permanent arbetsgrupp med personal från Försvarets radioanstalt, Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten och Säkerhetspolisen. NCT bedömer terrorhotnivån i Sverige och chefen för Säkerhetspolisen beslutar om densamma. Av dess helårsbedömning för år 2026 framgår bland annat följande.

[36] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 34.
[37] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 42.
[38] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 42.
[39] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 42.

Den internationella utvecklingen fortsätter att påverka terrorhotet mot Sverige, både direkt och indirekt. Exempelvis utnyttjas bristfälliga eller obefintliga statsfunktioner av terrororganisationer i ett antal afrikanska länder för att etablera och utveckla sina verksamheter. I vissa regioner i Afrika har dessa aktörer lyckats etablera en statsliknande närvaro. Säkerhetsläget i Mellanöstern påverkas bland annat av konflikten mellan Israel och Hamas, terrororganisationer som stöttas av Iran samt maktskiftet i Syrien. Dessa förhållanden nyttjas av terrororganisationer och statsaktörer och har i länder i väst lett till ett ökat hot mot judiska och israeliska intressen. Parallellt innebär kriget i Ukraina en kraftig försämring av säkerhetsläget i Europa och Sveriges närområde. Ryssland har även genomfört sabotagehandlingar riktade mot mål i väst i syfte att påverka det internationella stödet till Ukraina.[40]

Terrorhotet i sig har under 2020-talet förändrats, särskilt när det gäller bakomliggande motiv för enskilda aktörer. Ett uttryck för detta är den ideologiska diversifiering som fortsatt präglar terrorhotet. Aktörerna drivs inte längre av en lika djupgående och enhetlig ideologi som tidigare. I stället är drivkraften ofta individuella motiv. Både statliga och ideologiska aktörer utnyttjar den organiserade brottslighetens utbredning för att exempelvis utöva våld eller anskaffa vapen. Sammantaget visar utvecklingen tydligt att terrorhotet är en del av ett bredare säkerhetshot.[41]

Bedömningen av terrorhotet visar en konvergens av aktörer, det vill säga att aktörer närmar sig varandra på olika sätt. Exempelvis agerar terrororganisationer som stater medan stater agerar med terror som modus, inte sällan genom ombud. Samtidigt nyttjar aktörer med olika drivkrafter samma sakfrågor och händelser i omvärlden för att främja egna mål och i vissa fall legitimera attentat. Denna utveckling blev tydlig i Sverige under år 2023 när händelser i omvärlden medförde att terrorhotet och andra typer av hot mot Sverige ökade. År 2023 var Sverige i en anslutningsprocess till Nato samtidigt som det pågick koranbränningsaktioner och protester mot påstådda oegentligheter vid tillämpningen av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, den så kallade LVU-kampanjen. Våldsbejakande islamistiska aktörer utnyttjade situationen för sina egna intressen och pekade ut Sverige och svenska intressen som ett mål för terroratten-

[40] NCT, *Helårsbedömning 2026* (2026), s. 4.
[41] NCT, *Helårsbedömning 2026* (2026), s. 4.

tat. Utöver att händelserna påverkade terrorhotet ledde de också till att olika aktörer, däribland stater, använde dem för att få igenom egna agendor. Det riktades bland annat hot och våld mot svenska socialtjänster och i samband med koranbränningarna genomfördes cyberoperationer mot mål i Sverige samtidigt som protester och våld riktades mot Sveriges ambassader.[42]

När konflikten mellan Hamas och Israel bröt ut den 7 oktober 2023 bytte den våldsbejakande islamistiska propagandan fokus från Sverige till konflikten i Mellanöstern. Det ledde till att terrorhotet successivt minskade. De etablerade organisationernas, inklusive terrororganisationers, kontroll över enskilda aktörer och ideologiska budskap som sprids i våldsbejakande sammanhang är inte längre desamma. Trots det är inflytandet från terrororganisationer fortfarande märkbart genom att aktörer fortsatt använder deras namn, officiella propaganda och refererar till tidigare attentat.[43]

Det största terrorhotet mot Sverige under år 2026 bedöms fortsatt komma från ensamutförande våldsbejakande islamister och våldsbejakande högerextremister. Dessa aktörer inspireras av propaganda och andra våldsbejakande narrativ. Även kontakt med likasinnade online bidrar till radikalisering. Terrororganisationer har fortfarande en generell avsikt att begå terrorattentat i väst. Flera av dem prioriterar dock verksamhet i andra delar av världen, och deras förmåga att genomföra så kallade styrda och vägledda attentat i väst bedöms vara begränsad.[44]

Våldsbejakande extremister engagerar sig ofta i sakfrågor och omvärldshändelser som förekommer i den bredare politiska debatten. Som ovan nämnts använder våldsbejakande islamister frågor som koranbränningar och ett upplevt stöd för Israel i konflikten mellan Israel och Hamas för att förstärka ett narrativ om Sverige och väst som islamfientligt. På motsvarande sätt integrerar våldsbejakande högerextrema aktörer frågor om invandring, integration och kriminalitet i framställningar som beskriver att Sverige och väst är i förfall. Att frågor som kan förstås inom ramen för etablerade våldsbejakande narrativ kan få utrymme i den allmänna politiska debatten under valåret 2026 bedöms kunna medföra att våldsbejakande extremister drar nytta av den uppmärksamhet som frågorna genererar. Aktörer

[42] NCT, *Helårsbedömning 2026* (2026), s. 5.
[43] NCT, *Helårsbedömning 2026* (2026), s. 5.
[44] NCT, *Helårsbedömning 2026* (2026), s. 5.

i dessa miljöer kommer därför sannolikt att försöka använda intresset för olika ämnen för att främja radikalisering. Inom den våldsbejakande högerextrema miljön kan det bidra till en ökning av viss brottslighet, exempelvis skadegörelse, hot eller misshandel riktad mot meningsmotståndare eller mot personer som uppfattas som utomeuropeiska invandrare eller muslimer. Det kan i sin tur eventuellt leda till högre aktivitet bland våldsbejakande vänsterextrema aktörer. Det är dock osäkert om valåret innebär förhöjd aktivitet vad gäller att planera och utföra terrorattentat.[45]

Flera terrororganisationer bedöms i dag ha strategier där attentat i västländer inte prioriteras. I stället utnyttjas Europa främst som en plattform för finansiering. Denna verksamhet kan ske genom kopplingar till organiserad brottslighet eller genom organisationer eller företag som, med varierande grad av öppenhet, bidrar till att gynna en viss terrororganisation.[46]

Vissa stater genomför förnekbara våldshandlingar i andra länder för att främja egna strategiska intressen. Syftet med sådana handlingar är bland annat försök att påverka hur andra stater agerar eller att injaga fruktan hos grupper, exempelvis oppositionella. Sådan verksamhet är därför relevant för bedömningen av terrorhotet.[47]

[45] NCT, *Helårsbedömning 2026* (2026), s. 7.
[46] NCT, *Helårsbedömning 2026* (2026), s. 10.
[47] NCT, *Helårsbedömning 2026* (2026), s. 11.

5 Våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska rörelser

5.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktivet se över möjligheterna att motverka att trossamfund och andra verksamheter finansieras i antidemokratiska, extremistiska eller radikaliserande syften. Som bakgrund inför utredningens överväganden redogörs översiktligt i detta kapitel för förekomsten av extremistiska och andra antidemokratiska miljöer i Sverige och på vilka sätt verksamheter inom dessa miljöer påverkar Sverige. Genom att förstå hoten är det lättare att avgöra vilka verktyg som behövs för att motverka dem.

Säkerhetspolisen har i tidigare förarbeten beskrivit en institutionalisering inom våldsbejakande extremistmiljöer, där radikalisering, rekrytering och finansiering sker genom bolag, stiftelser och föreningar som omsätter många miljoner kronor i statliga medel. Vidare framgår att Säkerhetspolisen i sitt arbete har funnit att det finns individer med kopplingar till våldsbejakande extremism som är aktiva i verksamheter som tar emot offentliga medel i form av till exempel bidrag. Dessa verksamheter kan på ytan framstå som legitima, men inom verksamheterna kan det till exempel finnas individer som har återvänt från ett konfliktområde och som bedriver verksamhet som stödjer våldsbejakande extremism. Genom dessa organisationer kan pengar bland annat skickas utomlands för att stötta terrororganisationer eller användas för radikalisering i Sverige.[1] Finanspolisen har bedömt att den ideella föreningsformen systematiskt används som verktyg inom brottslig verksamhet, och att organisationer med ideologiska eller religiösa förtecken som är kopplade till miljöer med

[1] Prop. 2024/25:46 s. 59.

våldsbejakande undergrupper utgör en förhöjd risk för penningtvätt och finansiering av terrorism.[2]

Utredningens arbete ska, som framgår av avsnitt 2.3.7, omfatta trossamfund, ideella föreningar och stiftelser. Av avsnitt 2.3.5 framgår att politiska partier har lämnats utanför arbetet eftersom finansiering av partier redan regleras särskilt. Av avsnitt 2.3.2 framgår att informella nätverk och sammanslutningar utan juridisk form inte heller omfattas.

Den redogörelse för de olika extremistmiljöerna som följer gör inte anspråk på att täcka alla delar av dessa miljöer, utan är en översiktlig genomgång som är tänkt att beskriva de olika miljöerna och vilka hot de innebär. Vidare ska redogörelsen ligga till grund för det fortsatta arbetets inriktning och avgränsning som utgår från de associationsformer som omfattas av utredningen.

5.2 Våldsbejakande extremism i Sverige

5.2.1 Begreppet våldsbejakande extremism

Statsmakterna har över tid använt en rad olika begrepp för att ringa in och definiera de grupper, partier eller miljöer som historiskt ansetts utgöra ett hot mot det rådande styrelseskicket. Hit hör exempelvis begreppen statsfientliga ytterlighetsinriktningar, politiskt opålitliga, politiskt belastade och antidemokratiska. Begreppet våldsbejakande extremism är det senast tillkomna i ordningen.[3]

Under slutet av 1800-talet och i början av 1900-talet var det i huvudsak socialistiska rörelser och sådana som verkade för en utökad demokratisering av samhället, till exempel i form av rösträttsreformer, som ansågs som hot. Efter demokratins genombrott kom dessa i stället att ersättas av rörelser som ansågs utgöra ett hot mot demokratin. Begreppen är politiska och syftar till att markera var samhället drar gränsen för vad som kan accepteras inom ramen för det rådande styrelseskicket. Under 1930-talet skapades många av de regelverk som i viss mån fortfarande används. Samtidigt beslutade riksdagen att inte införa ett partiförbud för organisationer som ansågs kunna hota demokratin. I stället ville man försöka begränsa sådana verksamheter med andra typer av lagstiftning. Detta var i sammanhanget ett

[2] Polismyndigheten, *Finanspolisen informerar – Föreningar och stiftelser* (2024).
[3] Lööw, H., Våldsbejakande extremism – begrepp och diskurs, i SOU 2017:67 s. 21.

viktigt principbeslut, och som i stor utsträckning fortfarande vägleder de åtgärder som vidtas.[4]

Statens syn på och åtgärder mot grupper och individer som har definierats som hotande eller potentiellt hotande mot samhällsordningen har varit föremål för en omfattande offentlig debatt och flera statliga utredningar. Regeringen gav i början av 2000-talet Brottsförebyggande rådet (Brå) och Säkerhetspolisen i uppdrag att sammanställa rapporter om våldsam extremism i Sverige. I rapporten *Våldsam politisk extremism: antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten*[5] beskrevs bland annat de olika extrema miljöerna, brottslighet kopplad till dessa samt en beskrivning av hur situationen kan se ut på lokal nivå; av ungdomars attityder till och deltagande i ideologiskt motiverade brott. Här sågs en övergång till att tala om miljöer snarare än partier och andra former av fastare organisatoriska strukturer. Det hängde samman med gruppernas förändrade karaktär; gamla partier kom att ersättas av lösa nätverk med en mängd olika aktörer. I rapporten sågs också en förskjutning till att betona brottslighet, det vill säga det hot som de extrema miljöerna kan tänkas utgöra. I rapporten lyftes även lokalsamhällets aktörer och skola som är eller kan bli involverade i det förebyggande arbetet.[6] I ytterligare en rapport, *Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige*[7], beskrevs våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige, radikaliseringsprocesser samt verktyg och strategier som kan användas för att motverka radikalisering. Några år senare uppdaterades dessa rapporter genom rapporten *Våldsbejakande extremism i Sverige – nuläge och tendenser* (Ds 2014:4). Ytterligare rapporter inom området har publicerats av bland annat Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), bland annat tre rapporter om unga och extremism[8]. Center mot våldsbejakande extremism (CVE), som är inrättat vid Brå, och som utvecklar det kunskapsbaserade och sektorsövergripande arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism på nationell, regional och lokal nivå, har publicerat flera rapporter

[4] Lööw, H., Våldsbejakande extremism – begrepp och diskurs, i SOU 2017:67 s. 21.
[5] Korsell, L. m.fl., *Våldsam politisk extremism: antidemokratiska grupperingar på yttersta höger- och vänsterkanten* (Säkerhetspolisen & Brå, 2009).
[6] Lööw, H., Våldsbejakande extremism – begrepp och diskurs, i SOU 2017:67 s. 34.
[7] Säkerhetspolisen, *Våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige* (2010).
[8] MUCF, *Ung och extrem – om våldsbejakande vänsterextremism* (2016), *Ung och extrem – om våldsbejakande högerextremism* (2016) och *Ung och extrem – om våldsbejakande islamistisk extremism* (2016).

om våldsbejakande extremism. Utredningen återkommer till några av dessa i betänkandet.

Till skillnad från exempelvis terrorism finns det ingen rättslig och myndighetsgemensam definition av begreppet våldsbejakande extremism.[9] I januari 2024 överlämnade emellertid regeringen skrivelsen *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism – förebygga, förhindra, skydda och hantera* (skr. 2023/24:56)[10] till riksdagen i vilken följande begreppsförklaring gavs:

> Våldsbejakande extremism utgörs av rörelser och individer som bejakar och legitimerar våld som medel för att förverkliga extrema ideologiska åsikter och idéer. Att de benämns våldsbejakande ringar in det faktum att dessa rörelser eller individer inte alltid utövar faktiskt våld. Våldsbejakande extremism kan ta sig skilda uttryck, från att individer eller grupper på olika sätt stöder, planerar eller uppmanar andra att utföra ideologiskt motiverade brott till att individer eller grupper fysiskt eller psykiskt trakasserar, hotar eller allvarligt skadar andra människor.[11]

Säkerhetspolisen förklarar att de extremistiska miljöerna hålls samman av sina respektive gemensamma föreställningar, och ser brott som en legitim del av kampen för en annan samhällsordning. De menar att en sådan förändring inte kan uppnås genom det demokratiska systemet. I stället krävs andra mer direkta och radikala metoder, ofta våldsamma sådana, även om det innebär att enskilda individers fri- och rättigheter kränks.[12]

Ytterligare en beskrivning av våldsbejakande extremism är den som CVE använder:

> Våldsbejakande extremism är ett samlingsbegrepp för rörelser, ideologier och miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Våldsbejakande extremister ser i stället våld och brott som en legitim metod för att uppnå ideologiska och politiska målsättningar, samt ägnar sig åt, uppmuntrar till eller på annat sätt främjar detta för att påverka och förändra samhället.[13]

---

[9] Strindberg, A. & Enkvist, V., *Myndigheternas förutsättningar att arbeta mot våldsbejakande extremism: en utvärdering med Nordiska motståndsrörelsen som belysande exempel*, (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023), s. 28.
[10] Skrivelsen ersätter de två tidigare strategierna *Förebygga, förhindra, försvåra – den svenska strategin mot terrorism* (skr. 2014/15:146) och *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism* (skr. 2014/15:144).
[11] Skr. 2023/24:56 s. 4.
[12] Säkerhetspolisen, *Våldsbejakande extremism* (2025), https://sakerhetspolisen.se/hoten-mot-sverige/terrorism-och-extremism/valdsbejakande-extremism.html (hämtad 31 mars 2026).
[13] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 10 och där angivna källor.

Våldsbejakande extremism och terrorism används ofta synonymt med varandra. Begreppen skiljer sig åt: terrorism är en metod medan extremism är ett sammanhängande trossystem. Det finns våldsbejakande extremister som tar avstånd från terrorism som påverkansmetod samtidigt som de som använder terrorism som metod inte nödvändigtvis är våldsbejakande extremister.[14]

5.2.2 Tre huvudsakliga extremistmiljöer

Allmänt om de tre extremistmiljöerna

I Sverige brukar våldsbejakande extremism delas in i olika miljöer, så kallade våldsbejakande extremistmiljöer. Säkerhetspolisen bedömer att det i dagsläget finns tre huvudsakliga extremistmiljöer: den våldsbejakande islamistiska miljön, den våldsbejakande högerextremistiska miljön och den våldsbejakande vänsterextremistiska miljön.[15]

Miljöerna är komplexa och i ständig förändring. De påverkas av nationella och internationella politiska skeenden och samhällskriser. Konflikter, ofta våldsamma sådana, kan skapa förutsättningar för våldsbejakande extremism och i förlängningen andra brott, som illegal handel med vapen och människor samt ekonomisk brottslighet. Miljöerna präglas samtidigt av en mängd ideologier, metoder och strategier för att försöka uppnå sina ideologiska och/eller politiska målsättningar. Gemensamt för miljöerna är att de bedriver verksamheter, inklusive brott, som bedöms vara ett hot mot demokratin och som hindrar eller begränsar människor från att utöva sina grundlagsskyddade fri- och rättigheter.[16]

I respektive miljö finns olika typer av aktörer, det vill säga individer, grupper, nätverk och organisationer, som knyts samman utifrån gemensamma föreställningar om hur samhället är nu, hur det bör vara, samt hur förändringar ska genomföras för att uppnå ett så kallat idealsamhälle. Säkerhetspolisen har identifierat individer i samtliga tre våldsbejakande extremistmiljöer som genom engagemang i

[14] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 12 och där angivna källor.
[15] Säkerhetspolisen, *Våldsbejakande extremism* (2025), https://sakerhetspolisen.se/hoten-mot-sverige/terrorism-och-extremism/valdsbejakande-extremism.html (hämtad 31 mars 2026).
[16] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 10 och där angivna källor.

olika typer av stödverksamheter bedöms utgöra långsiktiga hot mot Sverige.[17]

De våldsbejakande extremistmiljöerna i Sverige är en del av ett bredare internationellt sammanhang. De ingår i en global gemenskap där övergripande idéer och ideologier förenar. Den ökade digitaliseringen och användandet av digitala plattformar har gjort det lättare för individer och grupper i Sverige att samarbeta med, inspireras av och få stöd från aktörer i andra länder.[18]

Den våldsbejakande högerextrema miljön

Den våldsbejakande högerextrema miljön i Sverige kännetecknas av aktörer som vill ersätta det demokratiska styrelseskicket med ett etniskt och kulturellt homogent samhälle under ett diktatoriskt styre. Miljön omfattar aktörer med olika ideologiska utgångspunkter, såsom antistatliga, auktoritära, radikalnationalistiska, rasistiska, främlingsfientliga och antisemitiska föreställningar samt motstånd mot invandring och mångkultur. Aktörer inom miljön förkastar etablissemanget, stödjer socialkonservativa ideal och är kritiska mot hbtqi-rörelsen och feminism. Att den våldsbejakande högerextremismen i Sverige karaktäriseras av stor variation och olika målsättningar leder till att individer med olika bakgrund och drivkraft kan lockas in i högerextrema sammanhang. Det förekommer mer etablerade organisationer, men tillväxten sker främst i mer löst sammansatta nätverk och grupper på internet. Trots att den våldsbejakande högerextremismen präglas av stor variation återkommer ofta idéer gällande den föreställda rasens suveränitet och överlevnad samt olika konspirationsteorier. Under senare år har accelerationistiska idéer fått ökad betydelse, det vill säga föreställningen om att samhället är på väg mot en nödvändig kollaps som bör påskyndas med våld.[19]

Den enskilt mest tongivande aktören i den våldsbejakande högerextrema miljön i Sverige är Nordiska motståndsrörelsen. Rörelsen

[17] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 10 ff. och där angivna källor.
[18] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 28 och där angivna källor.
[19] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 20 och där angivna källor; CVE, *Våldsbejakande högerextrem accelerationism* (2021), s. 7; Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 42.

är registrerad som politiskt parti hos Valmyndigheten sedan juli 2015[20] och har ställt upp i riksdagsvalen åren 2018 och 2022 utan att vinna mandat. I juni 2024 utpekade USA:s utrikesdepartement Nordiska motståndsrörelsen som terrororganisation och tre av dess ledare som terrorister.[21] Som registrerat politiskt parti faller Nordiska motståndsrörelsen utanför utredningens avgränsade område.

En förhållandevis ny typ av högerextrema sammanslutningar i Sverige är så kallade aktivklubbar. Säkerhetspolisen anger i sin lägesbild för åren 2024–2025 att aktivklubbar inom den våldsbejakande högerextremismen är ett växande fenomen i Europa som framför allt lockar till sig yngre.[22] CVE beskriver aktivklubb-miljön som organiserad i en nätverksstruktur som värdesätter sociala relationer.[23]

Typiska måltavlor för den högerextrema miljön är etniska och religiösa minoriteter, politiska motståndare, statliga institutioner och hbtqi-personer. Terrorattentatshotet från denna miljö bedöms i huvudsak utgöras av ensamagerande unga aktörer som har radikaliserats på internet och som planerar att utföra attentat med enkla medel mot lättillgängliga mål. Det har under senare år skett ett antal våldsdåd i Sverige med högerextrema förtecken. Inget av dåden har bedömts som terrorbrott.[24]

Den våldsbejakande vänsterextrema miljön

Den våldsbejakande vänsterextrema miljön i Sverige utgörs främst av frihetliga vänsteraktörer som betraktar utomparlamentariska metoder, det vill säga metoder för att väcka opinion utanför ramen för det demokratiska systemet, som legitima medel för att påverka samhället. Våld och brott ingår i dessa metoder. Ideologiskt präglas miljön av bland annat anarkistiska föreställningar, där aktörerna starkt ifrågasätter auktoritära ideologier och system, statliga strukturer och kapitalismens roll i samhället. Aktörerna förespråkar i stäl-

[20] Valmyndigheten, *Registrerade partibeteckningar* (u.å), https://www.val.se/stalla-upp-i-val/anmalda-och-registrerade-partier/registrerade-partibeteckningar (hämtad 28 maj 2026).
[21] U.S. Department of State, *Terrorist Designations of Nordic Resistance Movement and Three Leaders* (2024), https://2021-2025.state.gov/terrorist-designations-of-nordic-resistance-movement-and-three-leaders/ (hämtad 25 maj 2026).
[22] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024/2025* (2025), s. 10.
[23] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 21 och där angivna källor.
[24] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 20 och där angivna källor; Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 42.

let direktdemokrati med folkstyre och ett klasslöst samhälle med antiauktoritärt styre, samt uttrycker stöd för invandring, mångkultur och hbtqi-frågor. Brottslig aktivitet inom miljön riktas i första hand mot våldsbejakande högerextrema aktörer, myndighetsföreträdare, företag och förtroendevalda. Hotbilden kännetecknas generellt av aktioner med begränsat skadeutfall snarare än grova våldsbrott, och tar sig uttryck i bland annat våldsamma upplopp, trakasserier, otillåten påverkan och olaga hot.[25]

Den autonoma miljön, som den även kallas, kännetecknas av löst sammansatta nätverk och mer eller mindre självständiga grupperingar som organiserar sig kring gemensamma ideologiska ståndpunkter. Utmärkande är avsaknaden av centraliserad ledning, formellt medlemskap, avgifter och sanktionsregler. Organiseringen är decentraliserad och icke-hierarkisk, eftersom hierarkier betraktas som förtryckande. Tre idealtypiska organiseringsformer brukar urskiljas, nämligen nätverk, tillfälliga kampanjer och aktionsnamn. Aktioner och kampanjer korsar ofta grupp- och nätverksgränser, vilket innebär att den som sympatiserar med den ideologiska grundsynen kan genomföra aktiviteter i en aktions eller kampanjs namn. Inom miljön förekommer även internationella kontakter och samverkan med likasinnade aktörer i andra länder.[26]

Den våldsbejakande islamistiska miljön

Den våldsbejakande islamistiska miljön i Sverige kännetecknas av grupper som motsätter sig demokrati och eftersträvar att upprätta en islamistisk stat baserad på strikta och bokstavliga tolkningar av islam. Miljön är i huvudsak ideologiskt knuten till den salafist-jihadistiska rörelsen som är en mindre inriktning inom den salafistiska rörelsen.[27] Den islamistiska statsbildning som dessa grupper eftersträvar bygger på sharia, islamisk religiös rätt. När det gäller strävan att införa sharia har Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) i målet Refah Partisi m.fl. mot Turkiet funnit att sharia, i de avseenden som prövades, är oförenlig med de

[25] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 23 och där angivna källor; CVE, *Den autonoma miljön: en kunskapsöversikt* (2021), s. 32.
[26] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 23 f. och där angivna källor; CVE, *Den autonoma miljön: en kunskapsöversikt* (2021), s. 32 ff.
[27] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 16 och där angivna källor.

grundläggande demokratiska principer som Europakonventionen vilar på. Detta gäller särskilt sharias straffrätt och straffprocess, kvinnans rättsliga ställning och det sätt som religiösa föreskrifter griper in i alla delar av privat och offentligt liv.[28]

Judiska och israeliska intressen har specifikt pekats ut som mål i våldsbejakande islamistisk propaganda sedan oktober 2023, samtidigt som antalet genomförda attentat mot dessa mål har ökat. Andra vanligt förekommande målval för våldsbejakande islamister är kristna, hbtqi-personer, individer som uppfattas som islamfientliga samt politiker och anställda inom försvar och rättsväsende. Även platser som förknippas med dessa intressen förekommer som mål. Majoriteten av de islamistiskt motiverade terrorattentat som genomförts på senare tid har dock genomförts mot slumpmässigt utvalda individer på offentliga platser som gator och torg.[29]

Terrorattentatshotet från våldsbejakande islamism bedöms främst utgöras av ensamagerande unga aktörer som har radikaliserats på nätet och som planerar att utföra attentat med enkla medel mot lättillgängliga mål. Det hot som våldsbejakande islamism utgör påverkas emellertid av händelser i omvärlden. Krig och konflikter, framför allt i Mellanöstern, har under de senaste åren varit särskilt hotdrivande. Sådana händelser utnyttjas också av internationella terrororganisationer i syfte att samla in pengar och mobilisera andra former av stöd.[30]

Den våldsbejakande islamistiska miljön i Sverige beskrevs i tidigare myndighetsrapporter som till stor del organiserad i löst sammansatta nätverk[31] men i senare rapporter som bestående av grupper och organisationer som motsätter sig demokrati och strävar efter att upprätta en islamistisk stat baserad på strikta och bokstavliga tolkningar av islam.[32] Det finns även exempel på att allvarlig brottslighet relaterad till en islamistisk terroristorganisation har begåtts i anslutning till en islamisk kulturförening.[33] Kring den våldsbejakande miljön finns också en bredare salafistisk rörelse som verkar för en samhälls-

[28] Europadomstolens dom den 13 februari 2003, *Refah Partisi (välfärdspartiet) m.fl. mot Turkiet* (stor kammare), p. 123.
[29] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 16 och där angivna källor; NCT, *Helårsbedömning 2026* (2026), s. 5.
[30] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 42.
[31] CVE, *Den våldsbejakande islamistiska miljön: en kunskapsöversikt* (2020), s. 41.
[32] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 16 och där angivna källor.
[33] Se Svea hovrätts dom den 5 juni 2025 i mål B 3053-25 där en person dömdes för deltagande i terroristorganisation, grovt brott. Den terroristorganisation det var fråga om var Islamiska staten.

ordning i strid med grundläggande demokratiska värden och som verkar genom bland annat ideella föreningar.[34] Enligt Säkerhetspolisen har skolor och extremistiska religiösa samfund fungerat som rekryteringsplattformar.[35] Se vidare avsnitt 5.5.4 om islamistisk extremism inom ramen för skolverksamhet och stiftelser.

5.2.3 Målval och attentat

Beroende på vad en aktör inom någon av de extremistiska miljöerna vill uppnå, varierar måltavlorna för påverkan och de ideologiskt motiverade brotten. När syftet är att orsaka så stor fysisk skada som möjligt är måltavlorna oftast allmänna platser som marknader, konserter och turistområden. Våldsbrott kan även riktas mot olika samhällsaktörer eller grupper så som politiker, samhällsföreträdare och minoritetsgrupper. Ofta riktas brotten mot symboliska mål som statliga representanter eller institutioner eller vissa livsstilar. Det kan exempelvis vara moskéer, kyrkor, synagogor eller andra sammankomstlokaler eller platser. Brott mot sådana mål kan skapa en stark skrämseleffekt och avskräcka människor och grupper från att utöva sin tro, visa sin sexuella läggning eller engagera sig i politiska frågor. När en aktör i stället vill påverka exempelvis enskilda individer, journalister eller myndigheter och myndighetsföreträdare, brukar andra brott som sabotage, hot och trakasserier användas.[36]

Under år 2025 utfördes tretton terrorattentat med våldsbejakande islamistisk motivbild i länder i väst och ytterligare femton attentat avvärjdes. Ett av de avvärjda attentaten skulle utföras i Sverige. Siffrorna visar att antalet genomförda och avvärjda terrorattentat sammantaget ligger på samma nivå som siffrorna för de två senaste åren. Majoriteten av de islamistiska terrorattentaten under år 2025 utfördes av gärningspersoner på egen hand. Attentaten motiverades av Islamiska statens propaganda, av upplevda kränkningar av islam och kriget i Gaza.[37]

---

[34] Hyllengren, P., Ranstorp, M. & Ahlerup, L., Kapitel 3: Salafistisk- och salafist-jihadistisk närvaro och påverkan på lokalsamhället, i Ranstorp, M. & Ahlerup, L. (red.), *Salafism och salafistisk jihadism 2.0: påverkan mot och utmaningar för det svenska demokratiska samhället* (Försvarshögskolan, 2022), s. 51 ff.
[35] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 46.
[36] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 11 och där angivna källor.
[37] NCT, *Helårsbedömning 2026* (2026), s. 6 f.

Under år 2025 ökade antalet utförda attentat med våldsbejakande högerextremistiska motiv. Det utfördes tre terrorattentat i länder i väst, och ytterligare nio attentat avvärjdes. Vid flera av attentaten hänvisade och spred aktören accelerationistisk propaganda.[38]

Terrorattentat utfördes även av personer som drivs av olika sakfrågor och som i varierande grad ger uttryck för en ideologisk övertygelse. Under år 2025 genomfördes nio sådana attentat i länder i väst, och ytterligare ett avvärjdes. Ett fåtal av de terrorattentat som motiverades av kriget i Gaza utfördes av aktörer som saknade koppling till våldsbejakande islamism eller någon av de parter som är inblandade i konflikten. Under samma tid utfördes även attentat av aktörer som motiverades av våldsbejakande misogyni, kristendom eller ett motstånd mot det moderna samhället.[39]

5.2.4 Ideologiskt motiverad brottslighet

Den brottslighet som begås inom de olika miljöerna är ideologiskt motiverad. Det innebär att den begås av politiska skäl eller religiös övertygelse. Ofta finns det en koppling till en konflikt, en sakfråga eller situation som uppfattas som orättvis eller fientlig.[40]

Den ideologiskt motiverade brottsligheten kan vara direkt eller indirekt. Direkt brottslighet innebär brottslighet som riktar sig bland annat mot politiska meningsmotståndare eller för att påverka politiska beslut. Indirekt brottslighet handlar bland annat om att finansiera ideologiskt motiverad brottslighet snarare än att direkt påverka politiska beslut eller meningsmotståndare. Sådan brottslighet omfattas av de generella brottsbestämmelserna och inbegriper exempelvis ekonomisk brottslighet, misshandel, skadegörelse, sabotage, hatbrott, olaga hot, trakasserier, otillåten påverkan, hets mot folkgrupp, grova våldsbrott och attentat.[41]

Organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism överlappar till viss del, särskilt när det gäller våldsbejakande islamistisk extremism. Det innebär att individer och grupper rör sig mellan olika miljöer. Ofta har aktörerna ”dubbla identiteter”, det vill säga en religiös

[38] NCT, *Helårsbedömning 2026* (2026), s. 7.
[39] NCT, *Helårsbedömning 2026* (2026), s. 7.
[40] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 10 och där angivna källor.
[41] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 10 och där angivna källor.

och en brottslig identitet. Kriminella gäng kan också använda religiösa inslag för ökad legitimitet och status.[42]

5.2.5 Finansiering av våldsbejakande extremism och terrorism

Som tidigare redovisats bedöms det största terrorhotet mot Sverige i dag komma från ensamutförande individer som agerar med förhållandevis enkla medel. Denna typ av gärningspersoner är i allmänhet inte beroende av extern finansiering för att kunna genomföra attentat. Våldsbejakande extremistiska grupper och organisationer är dock beroende av pengar för att kunna bedriva sin verksamhet. För att dölja den finansieringsverksamhet som förekommer används en rad olika strategier för insamling och överföring av medel, och både legala och illegala metoder används för att samla in pengar. Exempel på vanliga inkomstkällor är frivilliga donationer och lön. I fråga om donationer kan givare i vissa fall vilseledas att tro att pengarna ska användas för ett annat ändamål och är på så vis omedvetna om det egentliga syftet med donationen.[43]

Den brottslighet som finansierar verksamheten består bland annat av välfärdsbrott, bedrägerier, utpressning och narkotikabrott. Enskilda individer kan röra sig mellan våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet.[44]

Insamlingen av pengar till våldsbejakande extremism och terrorism sker både genom kontanthantering och via digitala plattformar som sociala medier. I syfte att minska risken för upptäckt genomförs överföringar av medel ofta genom flera transaktionsled och med hjälp av olika mellanhänder. Vid sådana upplägg används såväl etablerade banker som valutaväxlingskontor. Överföringarna kan därutöver involvera legala och illegala kurirer samt hawalaverksamheter[45]. Användandet av kryptotillgångar, i synnerhet så kallade privacy coins, möjliggör i högre grad anonyma transaktioner jämfört med traditionella valutor som ägs av stater. Skillnader mellan olika länders lagstiftning såvitt avser kryptovalutor innebär samtidigt att syste-

[42] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 27 och där angivna källor.
[43] NCT, *Faktablad: Finansiering av våldsbejakande extremism och terrorism* (2026).
[44] NCT, *Faktablad: Finansiering av våldsbejakande extremism och terrorism* (2026).
[45] Hawala är ett informellt system för pengaöverföring mellan olika länder med hjälp av förmedlare och kurirer.

met inte är kontrollerat i samma utsträckning som traditionella banksystem, vilket medför sårbarheter.[46]

Finansiering av våldsbejakande extremism och terrorism i Sverige bör i första hand ses som förutsättningsskapande och därför något som påverkar terrorhotet mer långsiktigt och indirekt. Med förutsättningsskapande avses att de ekonomiska medlen framför allt används för att finansiera omkostnader som exempelvis produktion och spridning av propaganda och rekryteringsmaterial.[47]

De medel som samlas in och överförs till individer eller organisationer i andra länder används i större utsträckning för att finansiera aktiviteter som har koppling till faktisk terrorattentatsplanering. Det kan röra sig om inköp av vapen och annan utrustning, utbetalning av lön och ersättning till anhöriga samt finansiering av träningsläger.[48]

5.2.6 Användandet av teknik

Användandet av teknik och internet är betydelsefulla komponenter i de våldsbejakande extremistmiljöernas radikaliserings- och rekryteringsprocesser. Digitaliseringen har underlättat för våldsbejakande extremistiska aktörer att sprida propaganda till en bredare krets, radikalisera och rekrytera nya medlemmar, bygga nätverk, koordinera och planera attentat och samla in ekonomiska medel. Våldsbejakande extremister utnyttjar också artificiell intelligens (AI) för att sprida propaganda och desinformation. Även spelplattformar, krypterade kommunikationsplattformar och decentraliserad teknik används i större omfattning av terrorister och våldsbejakande extremister för rekrytering och spridning av propaganda.[49]

5.2.7 Radikalisering

Radikalisering innebär en process genom vilken en person anammar idéer som slutligen leder till accepterande av eller användning av våld utifrån ideologiska eller politiska övertygelser. Processen påverkas av såväl personliga faktorer som sociopolitiska och organisatoriska

[46] NCT, *Faktablad: Finansiering av våldsbejakande extremism och terrorism* (2026).
[47] NCT, *Faktablad: Finansiering av våldsbejakande extremism och terrorism* (2026).
[48] NCT, *Faktablad: Finansiering av våldsbejakande extremism och terrorism* (2026).
[49] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 26 och där angivna källor.

sammanhang. Rekryteringen kan ske på bland annat skolor, universitet och i religiösa lokaler. I dag sker radikalisering emellertid huvudsakligen online där våldsbejakande innehåll finns lättillgängligt. Processen kan därför ske snabbt och utan större vägledning. Detta får till följd att unga individer i ett tidigt skede själva kan ta ansvar för radikalisering och rekrytering av andra. Det sker exempelvis genom att uppmana andra att utföra våldshandlingar och sammanställa tänkbara modus och målval. Aktörerna kan också uppträda som representanter för terrororganisationer utan att några sådana kopplingar egentligen existerar. Sannolikt kommer detta bidra till en ökning av innehåll som fokuserar på sakfrågor och omvärldshändelser i stället för på ideologisk enhetlighet, vilket i sin tur kan leda till ytterligare ökad ideologisk diversifiering.[50]

5.3 Andra antidemokratiska rörelser och enfrågerörelser

Ideologiskt motiverad brottslighet kan inte bara tillskrivas de tre våldsbejakande extremiströrelserna. Det finns även olika antidemokratiska rörelser som inte är direkt kopplade till våldsbejakande extremistgrupper men som stödjer antidemokratiska mål. Exempel på sådana mål är att införa en totalitär eller teokratisk regering eller begränsa grundläggande rättigheter för vissa grupper i samhället.[51]

Hot kommer också från rörelser som använder icke-demokratiska metoder men där målen är mindre tydliga, så kallade enfrågerörelser. Bland dessa ingår djurrättsaktivism, ekologism (klimat- och miljöfrågor) och olika typer av antistatlig eller anti-regeringsextremism.[52] För djurrättsaktivism och ekologism finns visserligen organisationer i ideell föreningsform, men dessa utgör legitima delar av det civila samhället och inte sådana antidemokratiska rörelser som avses i direktivet. Den våldsbejakande djurrättsrörelsen verkar enligt CVE i decentraliserade och löst sammansatta nätverk snarare än i formella organisationer.[53]

[50] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 36 och där angivna källor; NCT, *Helårsbedömning 2026* (2026), s. 9.
[51] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 12 och där angivna källor.
[52] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 12 och där angivna källor.
[53] CVE, *Våldsbejakande djurrättsaktivism: en kunskapsöversikt* (2020), s. 4 och där angivna källor.

Ideologiskt motiverade brott begås många gånger också av personer som agerar på egen hand, så kallade ensamagerande gärningspersoner. Motiven och drivkrafterna hos dessa personer är ofta flera. De ideologiska bevekelsegrunderna är ofta blandade med personliga sådana och motiven bakom handlingarna kan vara oklara. Detta gör att det kan vara svårt att bedöma om brotten har ideologiska motiv eller ej. Ensamagerande gärningspersoner interagerar ofta med likasinnade i Sverige och utomlands på digitala plattformar. Genom dessa får de inspiration, instruktioner och stöd för sina handlingar.[54]

5.4 Åtgärder mot våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska rörelser

I den nationella strategin mot våldsbejakande extremism och terrorism har regeringen konstaterat bland annat följande. För att möta de hot som våldsbejakande extremism och terrorism utgör och motverka driv- och dragningskrafter till våldsbejakande extremism, inklusive digitala miljöer, krävs ett intensivt samarbete, såväl nationellt som internationellt. Förebyggande åtgärder krävs för att minska polarisering, radikalisering och rekrytering till våldsbejakande extremister och terroristgrupper. Det behövs också verkningsfulla förhindrande åtgärder som avvärjer akuta hot. Regeringens strategi tar sikte på de utmaningar som hör samman med såväl hotet om nya terroristattentat som de risker som är kopplade till utvecklingen av våldsbejakande extremism i Sverige och utomlands. Strategin omfattar alla former av våldsbejakande extremism, men också de antidemokratiska rörelser och nätverk som kan utgöra grogrunden för en problematisk utveckling i samhället. En av åtgärderna som omnämns i strategin är tillsättandet av denna utredning.[55]

I Sverige har det vidtagits flera åtgärder för att förhindra radikalisering och för att minska handlingsutrymmet för rekrytering. En av de viktigaste delarna i det arbetet är enligt Säkerhetspolisen det intensifierade arbetet mellan svenska myndigheter. Bland annat har Samverkansrådet mot terrorism[56] och den nationella strategin mot vålds-

[54] CVE, *Våldsbejakande extremism i Sverige: kunskapsöversikt 2023/2024* (2024), s. 30 och där angivna källor.
[55] Skr. 2023/24:56 s. 8 och 19.
[56] Samverkansrådet mot terrorism är ett samarbete mellan 17 svenska myndigheter, som syftar till att stärka Sveriges förmåga att motverka och hantera terrorism.

bejakande extremism och terrorism utvecklats till viktiga verktyg för samhällets insatser.[57]

Myndighetssamverkan har möjliggjort att utvalda åtgärder har kunnat prioriteras. Det har i sin tur lett till att utrymmet för våldsbejakande extremistiska aktörer har kunnat begränsas. Exempelvis har brott där det är möjligt att lagföra personer prioriterats framför mer komplex eller ideologiskt motiverad brottslighet. Därtill har arbetet med att förhindra att personer aktiva i våldsbejakande extremistiska miljöer missbrukar exempelvis socialförsäkrings- och skattesystemet stått i fokus. Att förhindra fusk med utbetalningar i välfärdssystemet kan både minska aktörernas förmåga att försörja sig och på så sätt även möjligheten att ägna sig åt terrorrelaterad verksamhet. Det är också av betydelse för att förhindra finansiering av terrorverksamhet i sig, både i Sverige och utomlands.[58]

Andra åtgärder i arbetet mot våldsbejakande extremism är användandet av lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar som innebär att personer som inte är svenska medborgare och som utgör allvarliga säkerhetshot mot Sverige kan utvisas. Vidare har svenska myndigheter samverkat för att se till att offentliga medel inte används i eller kring verksamheter som verkar för radikalisering och odemokratiska metoder. Det gäller exempelvis skolor och extremistiska religiösa samfund som fungerat som rekryteringsplattformar.[59]

5.5 Påverkan på samhällets grundläggande värderingar

5.5.1 Allmänt

I direktivet motiverar regeringen uppdraget med hänvisning till det försämrade säkerhetsläget, behovet av att värna demokratin och frånvaron av möjligheter till kontroll på området. Av kapitel 4 framgår att Sverige befinner sig i ett allvarligt säkerhetsläge och att hoten är flera och komplexa. Hot och påverkan från främmande makt, hybridaktiviteter, författningshot samt våldsbejakande extremism och terrorism är några exempel. Dessa skeenden har fått och kan komma att få ytterligare allvarliga konsekvenser. Nedan följer ytterligare

[57] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 46.
[58] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 46.
[59] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 46.

exempel på händelser som påverkar demokratin och samhällets grundläggande värderingar.[60]

5.5.2 Informationspåverkan och påverkanskampanjer

Allmänt

Begreppet *informationspåverkan* har använts för att beskriva aktiviteter som direkt eller indirekt syftar till att ”påverka beslutsfattandet i andra länder för att därmed uppnå egna syften”.[61] Myndigheten för psykologiskt försvar beskriver begreppet informationspåverkan som ”potentiellt skadlig kommunikation som främmande makt eller deras ombud ligger bakom, medvetet eller omedvetet” samt:

> Det handlar om en medveten inblandning från främmande makt i inomstatliga angelägenheter där försök görs att skapa misstro medborgare emellan samt mellan medborgare och stat. Informationspåverkan används för att stötta främmande makts agenda och utformas så att de utnyttjar uppfattade sårbarheter i samhället. Genom att studera ett samhälle, dess motsättningar, kontroverser och utmaningar riktas insatserna mot dessa sårbarheter i syfte att öka splittringen i landet.[62]

Myndigheten beskriver därtill begreppet enligt följande:

> Otillbörlig informationspåverkan är när främmande makt eller andra utländska aktörer på ett skadligt sätt försöker påverka, störa och styra det offentliga samtalet i Sverige. För att något ska kunna identifieras som otillbörlig informationspåverkan behöver följande kriterier vara uppfyllda: informationen är medvetet vilseledande, informationen har för avsikt att störa den offentliga debatten och informationen stör och försvagar samhället.[63]

Informationspåverkan kan genomföras både genom enskilda aktiviteter eller som en del av en större *påverkanskampanj*. Myndigheten för psykologiskt försvar definierar det begreppet enligt följande:

---

[60] Begreppet *samhällets grundläggande värderingar* anknyter till den grundlagsfästa principen om alla människors lika värde (jämför 1 kap. 2 § regeringsformen). Begreppet utgör ett av rekvisiten i demokrativillkoren för statligt stöd till trossamfund och civilsamhället (se prop. 2023/24:119).
[61] Agrell, W., *Sveriges civila säkerhet: suveränitet, stabilitet och anpassningsförmåga som samhällsmål* (Liber förlag, 1984), s. 59.
[62] Myndigheten för psykologiskt försvar, *Att möta informationspåverkan – handbok för kommunikatörer* (2018), s. 9.
[63] Myndigheten för psykologiskt försvar, *Informationspåverkan och val* (2026), https://mpf.se/valet-2026/informationspaverkan-och-val (hämtad 16 april 2026).

> En påverkanskampanj är en planerad och samordnad insats som främmande makt använder för att påverka hur människor tänker, känner eller agerar. Målet kan vara att förändra opinion, beslut eller beteenden hos individer, grupper eller samhällen.[64]

Ytterligare ett begrepp i sammanhanget är *desinformation*. Desinformation kan beskrivas som en teknik som används i syfte att vilseleda och som baseras på spridningen av falsk information. Det krävs både att informationen är felaktig och att den sprids i syfte att vilseleda eller orsaka någon skada. Förekomsten och användandet av desinformation är inget nytt fenomen. Användandet av det har dock ökat markant.[65]

LVU-kampanjen

Den så kallade LVU-kampanjen[66] är en av de största påverkanskampanjerna som har riktats mot Sverige. Frågan om socialtjänstens roll hade dock under en längre tid dessförinnan varit en laddad fråga i flera utsatta områden i Sverige. Rykten och olika konspirationsteorier om socialtjänsten och dess uppdrag hade också förekommit i flera år. Det ryktades bland annat att socialtjänsten omhändertog muslimska barn, och att det gjordes utan anledning, samt att socialtjänsten sedan sålde barnen. Olika aktörer i Sverige hade under längre tid uppmärksammat och engagerat sig i frågan om omhändertagna barn, och det fanns bland annat konton på sociala medier med över hundratusen följare.[67]

Frågan kring socialtjänsten hade därtill under flera års tid även förekommit inom de svenska radikalislamistiska miljöerna. Syftet var att skapa misstro mot svenska offentliga institutioner och den svenska staten. Bland annat spred en av de mest tongivande personerna inom de svenska salafistiska och salafist-jihadistiska miljöerna föreställningar om att socialtjänsten omhändertog muslimska barn,

[64] Myndigheten för psykologiskt försvar, *Påverkanskampanjer* (2025), https://mpf.se/kunskap-och-stod/formageportalen/forebygga/paverkanskampanjer (hämtad 16 april 2026).
[65] Ranstorp, M. & Ahlerup, L., *LVU-kampanjen: desinformation, konspirationsteorier och kopplingarna mellan det inhemska och det internationella i relation till informationspåverkan från icke-statliga aktörer* (Försvarshögskolan, 2023), s. 9.
[66] LVU är en förkortning av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.
[67] Ranstorp, M. & Ahlerup, L., *LVU-kampanjen: desinformation, konspirationsteorier och kopplingarna mellan det inhemska och det internationella i relation till informationspåverkan från icke-statliga aktörer* (Försvarshögskolan, 2023), s. 40 f.

och en imam förmedlade i en moské hur socialtjänsten tog muslimska barn och uppmanade åhörarna att inte vända sig till myndigheterna. Det förekom även påverkan och aktivism från de radikala miljöerna gentemot kommuner.[68]

I juni 2021 anordnades en demonstration utanför ett socialkontor i Göteborg vilket blev starten på LVU-kampanjen. Samtidigt började personer i större utsträckning att filma och sprida videoklipp på socialsekreterare och specifika händelser kopplade till LVU. Det startades även en Facebookgrupp som blev en central aktör och plattform. Gruppen hade även en förening kopplad till sig. Efter en tid togs frågan upp av Partiet Nyans.[69]

Samma år publicerade Sveriges Radio Ekot ett inslag i vilket det konstaterades att barn med utländsk bakgrund löpte nästan dubbelt så stor risk att tvångsomhändertas av socialtjänsten än andra. Informationen i inslaget byggde på statistik från Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån SCB. Inslaget och informationen hade stor betydelse för att frågan blev internationell. Det etablerades även kontakter mellan individer i Facebookgruppen och föreningen och en internationell aktör. Aktören fanns på flera sociala mediekanaler och hade ett mycket stort antal följare. Aktören hade under flera år spridit islamistisk propaganda på olika digitala plattformar och propaganda för terrorstämplade grupper som al-Qaida och Islamiska staten.[70]

Frågan om LVU blev viral och fick fäste utomlands i början av år 2022. Myndigheten för psykologiskt försvar uttalade att det pågick en omfattande informationspåverkanskampanj mot Sverige, och att konton med kopplingar till våldsbejakande islamistiska organisationer spred falsk information på internet och att informationen spreds i arabisktalande kanaler med miljontals följare. Vidare framgick att kampanjen kraftigt eskalerat och att det hade bevittnats uppmaningar till terrorattentat samt hot och aggressiva påhopp mot Sverige och svenska myndigheter i kommentarsfälten. Intensifieringen av kampanjen ledde så småningom till att utrikesdepartementet i ett skrift-

[68] Ranstorp, M. & Ahlerup, L., *LVU-kampanjen: desinformation, konspirationsteorier och kopplingarna mellan det inhemska och det internationella i relation till informationspåverkan från icke-statliga aktörer* (Försvarshögskolan, 2023), s. 42.
[69] Ranstorp, M. & Ahlerup, L., *LVU-kampanjen: desinformation, konspirationsteorier och kopplingarna mellan det inhemska och det internationella i relation till informationspåverkan från icke-statliga aktörer* (Försvarshögskolan, 2023), s. 42 ff.
[70] Ranstorp, M. & Ahlerup, L., *LVU-kampanjen: desinformation, konspirationsteorier och kopplingarna mellan det inhemska och det internationella i relation till informationspåverkan från icke-statliga aktörer* (Försvarshögskolan, 2023), s. 48.

ligt uttalande informerade om att det pågick en desinformationskampanj både nationellt och internationellt som gjorde gällande att socialtjänsten i Sverige kidnappade muslimska barn, samt att det var felaktig information och att den skapade spänningar och spred misstro.[71]

Under påsken år 2022 inträffade de så kallade påskuppploppen. Händelserna inleddes med att en dansk högerextrem politiker genomförde manifestationer vid vilka han brände koraner. Det ledde till flera dagars våldsamheter och upplopp i bland annat Linköping, Norrköping, Stockholm och Örebro. Polisen hade före uppploppen sett uppmaningar från utländska konton på sociala medier att använda våld mot polisen. Myndigheten för psykologiskt försvar uttalade dock att myndigheten inte hade kunnat se att det pågick någon otillbörlig informationspåverkan mot Sverige i relation till uppploppen. Det gick dock att se att ett flertal av de utländska aktörer som var aktiva i samband med LVU-frågan hade engagerat sig i frågan om koranbränningar.[72]

LVU-kampanjen resulterade bland annat i hat och hot mot svenska offentliga institutioner och enskilda socialsekreterare, samt uppmaningar till våld och terrorattentat. Det har kunnat konstateras att aktörer med kopplingar till radikalislamistiska miljöer, även våldsbejakande sådana, främjade och bidrog till detta.[73] Säkerhetspolisen angav i sin lägesbild för åren 2024–2025 att LVU-kampanjen jämte koranbränningarna och kriget mellan Israel och Hamas har varit hotdrivande för den våldsbejakande islamistiska miljön i Sverige.[74]

Socialstyrelsen har i en registerstudie publicerad i september 2024, omfattande 3,8 miljoner barn och unga födda åren 1991–2020, undersökt om kampanjens centrala påstående har stöd i tillgängliga data. Vid jämförelse av barn och unga med likartade socioekonomiska uppväxtförhållanden visar studien att de med två utlandsfödda föräldrar har lägre sannolikhet att placeras enligt socialtjänstlagen eller LVU än de med två Sverigefödda föräldrar. Sannolikheten är generellt lägre

[71] Ranstorp, M. & Ahlerup, L., *LVU-kampanjen: desinformation, konspirationsteorier och kopplingarna mellan det inhemska och det internationella i relation till informationspåverkan från icke-statliga aktörer* (Försvarshögskolan, 2023), s. 49 och 54 f.
[72] Ranstorp, M. & Ahlerup, L., *LVU-kampanjen: desinformation, konspirationsteorier och kopplingarna mellan det inhemska och det internationella i relation till informationspåverkan från icke-statliga aktörer* (Försvarshögskolan, 2023), s. 67 f.
[73] Ranstorp, M. & Ahlerup, L., *LVU-kampanjen: desinformation, konspirationsteorier och kopplingarna mellan det inhemska och det internationella i relation till informationspåverkan från icke-statliga aktörer* (Försvarshögskolan, 2023), sammanfattning.
[74] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024/2025* (2025), s. 18.

om båda föräldrarna är födda i länder där majoriteten av befolkningen är muslimer. Resultaten gäller såväl frivilliga placeringar som tvångsplaceringar enligt LVU.[75] Skolverket har på regeringens uppdrag kartlagt kampanjens påverkan på skolväsendet och bedömt att den främst varit aktuell i förskolan och att spridningen av kampanjens budskap i sociala medier gradvis avtagit sedan år 2023.[76]

Koranbränningarna

Under åren 2022 och 2023 brände högerextrema aktörer koraner i samband med olika manifestationer i Sverige. Koranbränningarna fick starka reaktioner internationellt och utlöste diplomatiska kriser, ökade säkerhetshotet och ledde till en polariserad debatt om yttrandefrihetens gränser. Händelserna ledde bland annat till direkta attacker mot svenska intressen utomlands. I juni och juli 2023 stormades Sveriges ambassad i Bagdad av hundratals demonstranter, mobiliserade av anhängare till en inflytelserik shiamuslimsk ledare.[77]

På grund av det försämrade säkerhetsläget avseende attentatshot mot Sverige och bedömningen att hotet skulle bestå under en längre tid beslöt Säkerhetspolisen i augusti 2023 att höja terrorhotnivån från ett förhöjt till ett högt hot, det vill säga från nivå tre till nivå fyra på en femgradig skala. Beslutet berodde inte på någon enskild händelse utan skulle ses i ett strategiskt och långsiktigt perspektiv. Bland annat framhölls att attentatshoten från aktörer inom våldsbejakande islamism hade ökat. I samband med EM-kvalmatchen mellan Sverige och Belgien i Bryssel i oktober 2023 utfördes en terrorattack i vilken två svenska medborgare dödades. Gärningsmannen publicerade i samband med attacken en video där det tydligt angavs att koranbränningarna utgjorde motiv till attacken. Säkerhetspolisen redogjorde i sin lägesbild för åren 2024–2025 för att en iransk cyberaktör under sommaren 2023 hackade ett svenskt företag som erbjöd att skicka ut massmeddelanden, och som ledde till att den iranska cyberaktören skickade ut sms till tusentals personer över hela Sverige med uppmaningar att lämna information om de som utförde koranbränningar.

[75] Socialstyrelsen, *Socialtjänstens placeringar av barn och unga med svensk och utländsk bakgrund. Registerstudie av placeringar 1991–2022* (2024), s. 12 f.
[76] Skolverket, *LVU-kampanjens påverkan på skolväsendet* (2024:8), s. 5 och 12.
[77] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024/2025* (2025), s. 17; Ranstorp, M. & Pettersson Daniels, E., *När koranen brinner: narrativ, påverkansoperationer och främmande makt* (Försvarshögskolan, 2025), s. 11 f.

Säkerhetspolisen slog fast att det iranska revolutionsgardet (IRGC) låg bakom operationen, som bedömdes vara en påverkanskampanj mot Sverige som genomfördes i syfte att stärka den egna regimen genom att framställa Sverige som ett islamfientligt land och skapa splittring i det svenska samhället.[78]

Under den period som koranbränningarna genomfördes spreds bland annat en bild av Sverige i media och på sociala medier som ett islamfientligt och intolerant samhälle präglat av strukturell rasism. Uttalanden gjordes av olika politiska och muslimska religiösa auktoriteter som förstärkte bilden av Sverige som ett islamfientligt, rasistiskt och moraliskt korrumperat samhälle.[79]

Händelserna nyttjades även av främmande makt. Ryssland framställde Sverige som ett islamfientligt land i syfte att splittra väst och bromsa Sveriges ansökan till Nato. Även Turkiet använde koranbränningarna som ett påtryckningsmedel i frågan om Sveriges ansökan till Nato, och mobiliserade diasporaorganisationer för att påverka opinionen i Europa. Kina nyttjade händelserna för att positionerna sig som en försvarare av religiös tolerans, och Iran mobiliserade stöd bland shiamuslimer och kopplade koranbränningarna till antimuslimska konspirationer.[80]

En av aktörerna som genomförde koranbränningar var irakisk flykting och hade tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige. Han mottog ständiga dödshot och hade ett pris på sitt huvud. I januari 2025 sköts han till döds i sitt hem.[81]

5.5.3 Barn och ungdomar i den digitala världen

Barn och ungdomar tillbringar mycket tid på olika digitala plattformar, inklusive spelplattformar. Plattformarna fyller en viktig social funktion, men ger samtidigt utrymme för rasism, sexism och anti-

[78] Säkerhetspolisen, *Höjning av terrorhotnivån till högt hot* (2023), https://www.sakerhetspolisen.se/ovriga-sidor/nyheter/nyheter/2023-08-17-hojning-av-terrorhotnivan-till-hogt-hot.html (hämtad 7 juni 2026); Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2024/2025* (2025), s. 17 och 36 f.; Ranstorp, M. & Pettersson Daniels, E., *När koranen brinner: narrativ, påverkansoperationer och främmande makt* (Försvarshögskolan, 2025), s. 12.
[79] Ranstorp, M. & Pettersson Daniels, E., *När koranen brinner: narrativ, påverkansoperationer och främmande makt* (Försvarshögskolan, 2025), s. 105.
[80] Försvarshögskolan, *Hur koranbränningarna exploaterades för att underminera Sverige* (2025), https://www.fhs.se/arkiv/nyhetsarkiv/2025/2025-06-10-hur-koranbranningarna-exploaterades-for-att-underminera-sverige.html (hämtad 22 april 2026).
[81] Ranstorp, M. & Pettersson Daniels, E., *När koranen brinner: narrativ, påverkansoperationer och främmande makt* (Försvarshögskolan, 2025), s. 11.

demokratiska uttryck. Barn har rätt till skydd mot alla former av våld och utnyttjande. Samtidigt saknar de ofta kunskap och förmåga att förstå och hantera extremistiska budskap. De kan även befinna sig i beroendeställning till vuxna som kan ha ett uttalat syfte att nå ut till just barn.[82]

De våldsbejakande extremistmiljöerna använder digitala plattformar och anpassar ständigt sina budskap och metoder för att attrahera och rekrytera unga personer. Extremistmiljöerna nyttjar de algoritmiska förstärkningar som tillämpas av sociala medier, spelvärldens symboler och humoristiska budskap för att få stor spridning. Att aktörer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna söker sig till platser där barn finns är inte ett nytt fenomen. Vissa sådana aktörer har under lång tid försökt nå ut till minderåriga, oavsett om det handlar om en närvaro i den digitala eller i den fysiska världen. Under de senaste åren har antalet minderåriga individer i Sverige med avsikt och förmåga att delta i våldsbejakande extremism och terrorism ökat, vilket har medfört en ökad risk för att våldsbrott och attentat utförs på platser som har närmare anknytning till unga, exempelvis skolor och andra platser som de känner till och uppehåller sig vid.[83]

Vuxenvärldens brist på kunskap om barns och ungas digitala liv kan innebära att det inte skapas förutsättningar för att ta emot, eller saknas beredskap för att hantera, information om propaganda eller rekryteringsförsök på internet. Många minderåriga hittar en tillhörighet och sammanhållning på gamingplattformar på internet där rasistiska och extremistiska tankegångar inte utmanas utan snarare förstärks och uppmuntras. Antidemokratiska budskap, rasism och misogyna budskap riskerar på så sätt att få fäste bland barn och unga. De extrema tankarna blandas med budskap som uppmuntrar till våld vilket gör det svårt att avgöra vem som har för avsikt att skada samhället och begå brottsliga handlingar.[84]

[82] Skr. 2023/24:56 s. 7 och 19 f.
[83] Skr. 2023/24:56 s. 6 och 19 f.
[84] Skr. 2023/24:56 s. 19.

5.5.4 Skolverksamhet

Skollagen och Skolinspektionens arbete

Skolinspektionen har sett att det i svensk skola har funnits exempel på verksamheter som riskerar att påverkas av antidemokratiska värderingar hos huvudmän eller personal, samt att det förekommit att enskilda radikaliserade personer begått ideologiskt grundade brott i skolan.[85]

För att en enskild ska få bedriva skolverksamhet krävs godkännande som huvudman, och skollagen (2010:800) ställer krav på huvudmannens insikt, ekonomiska förutsättningar och allmänna lämplighet (2 kap. 5 § skollagen). För juridiska personer omfattar lämplighetsprövningen även ägar- och ledningskretsen (jämför 2 kap. 5 a § skollagen). Genom de så kallade demokrativillkoren ska en sökande inte anses lämplig om det finns risk för att eleverna utsätts för bland annat påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket (2 kap. 5 b § skollagen). Ett godkännande får återkallas om huvudmannen inte längre uppfyller demokrativillkoren (26 kap. 14 § skollagen).

I skollagen regleras även konfessionella inslag och det finns bland annat en informationsskyldighet för huvudmän till vårdnadshavare och elever om konfessionella inslag, samt en regel om att konfessionella inslag ska vara skilda från övriga aktiviteter i utbildningen (se till exempel 1 kap. 7 b § skollagen).

På uppdrag av regeringen har Skolinspektionen förstärkt sin tillsyn och annan granskning för att kunna upptäcka och utreda verksamheter och huvudmän där det föreligger risk för antidemokratisk extremism, och kunna bedöma om det finns en riskbild avseende extremism och islamism, eller avseende att elever annars utsätts för påverkan som syftar till att motarbeta grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Skolinspektionens regeringsuppdrag, tillsammans med lagstiftningen om konfessionella inslag, har även lett till förstärkt tillsyn och ökat fokus på regelefterlevna-

[85] Skolinspektionen, *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m.: redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning* (2023), s. 10.

den inom den tillsyn som rör bestämmelser gällande konfessionella inslag.[86]

Av rapporten *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m.: redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning* framgår att Skolinspektionen, för att upptäcka och utreda verksamheter och huvudmän där det föreligger risk för antidemokratisk extremism, i första hand arbetar med ägar- och ledningsprövningar. Vid en sådan prövning är demokrativillkoren ett verktyg för att motverka antidemokratisk påverkan.[87]

Skolinspektionen är enligt rapporten beroende av samverkan med andra myndigheter för att få in uppgifter som ger anledning att utreda vidare. Av särskild vikt är uppgifter om ägares eller personals kopplingar till antidemokratiska extremistiska miljöer.[88]

De senaste åren har ett antal huvudmän för fristående skolor fått godkännanden återkallade av Skolinspektionen på grund av att det förekommit kopplingar mellan islamistisk extremism och skolverksamhet vilket utgjort en risk för barnen. Från år 2019 fram till första halvåret år 2025 fattade Skolinspektionen återkallelsebeslut som berörde 31 huvudmän. I 9 av fallen grundades besluten om återkallelse på bedömd olämplighet på grund av risk för att elever vid huvudmännens skolor kunde utsättas för antidemokratisk påverkan. Samtliga dessa fall avsåg kopplingar till islamistisk extremism.[89]

Under år 2025 gjorde Skolinspektionen ägar- och ledningsprövningar inom tillsyn hos 63 huvudmän vilket resulterade i 64 beslut. Totalt konstaterades brister hos 4 huvudmän. För 2 av huvudmännen konstaterades brister i ägar- och ledningskretsens lämplighet att bedriva skolverksamhet samt brister gällande ägar- och ledningskretsens insikt i de olika författningarna. Bristerna ledde till att Skolinspektionen återkallade godkännandet för huvudmännen. För de

[86] Regeringsuppdrag U2022/04068; skr. 2023/24:56 s. 22; Skolinspektionen, *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m.: redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning* (2023), s. 14.
[87] Skolinspektionen, *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m.: redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning* (2023), s. 14.
[88] Skolinspektionen, *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m.: redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning* (2023), s. 6 f. och 14.
[89] Skr. 2023/24:56 s. 22; Skolinspektionen, *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m.: redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning* (2023), s. 8.

2 andra huvudmännen konstaterades brister avseende ägar- och ledningskretsens lämplighet att bedriva skolverksamhet.[90]

Skolor med konfessionell inriktning drivs i huvudsak av mindre huvudmän, främst stiftelser eller föreningar. Under år 2024 inledde Skolinspektionen en riktad tillsyn på 28 skolor med konfessionell inriktning. Skolinspektionen fann inte några brister kopplade till antidemokratisk extremism. Dock konstaterades flera brister kopplade till otillåtna konfessionella inslag[91] och brister inom vetenskaplig grund[92]. Bristerna varierade i omfattning och karaktär vilket ledde till olika typer av ingripanden. Skolinspektionen erfor även att det vid några av tillsynsärendena av skolor med kristen konfessionell inriktning uppstått utmaningar i samband med granskningar.[93]

Exempel på återkallelse av godkännande

I följande mål återkallade Skolinspektionen huvudmännens godkännande på grund av att myndigheten bedömde att det förelåg sådana risker som anges i demokrativillkoren. I samtliga mål biföll förvaltningsrätten huvudmännens överklaganden. Kammarrätten beviljade därefter prövningstillstånd och biföll Skolinspektionens överklaganden.

I det första målet[94], gällande Cordoba International School, gjorde kammarrätten följande bedömning. Av yttrandena från Säkerhetspolisen framgick att flera anställda samt personer inom huvudmannen ALM Education AB och andra bolag inom samma koncern, antingen som ägare eller styrelseledamot, hade stått i kontakt med våldsbejakande islamister. Säkerhetspolisen hade därför bedömt att barn och ungdomar på skolan riskerade att där radikaliseras samt utsättas för icke-demokratiska värderingar. Kammarrätten ansåg, i likhet med förvaltningsrätten, att en myndighet som tar emot uppgifter från Säkerhetspolisen som utgångspunkt bör kunna förlita sig på att uppgifterna är underbyggda. I motsats till förvaltningsrätten ansåg dock kammarrätten att det inte hade krävts att Säkerhetspoli-

[90] Skolinspektionen, *Årsredovisning 2025* (2026), s. 29.
[91] I 16 av 28 beslut konstaterades brister avseende otillåtna konfessionella inslag.
[92] I 8 av 28 beslut, där området vetenskaplig grund bedömts, konstaterades brister. Med vetenskaplig grund avses att undervisningen är saklig, allsidig och vilar på vetenskaplig grund.
[93] Skolinspektionen, *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m.: redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning* (2023), s. 10 och 14.
[94] Kammarrättens i Stockholm dom den 2 december 2024 i mål nr 2706-24.

sen närmare preciserade vilka personer i huvudmannens ägar- och ledningskrets som avsetts eller när i tiden personerna i den kretsen hade haft kontakt med våldsbejakande islamister. Underrättelseverksamhetens natur är sådan att uppgifter om vilka som förekommer hos Säkerhetspolisen eller hur kontakten med våldsbejakande grupper har ägt rum normalt inte kan lämnas ut. Vidare konstaterade kammarrätten att uppgifterna i Säkerhetspolisens yttranden var av sådan allvarlig art att det funnits en konkret risk för att elever vid skolan hade kunnat utsättas för sådan påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Den eller de personer som kunde ha åsyftats i Säkerhetspolisens yttranden ingick i huvudmannens ägar- och ledningskrets vid tidpunkten för Skolinspektionens återkallelsebeslut och hade gjort så under en längre tid. Den omständigheten att personen eller personerna under en inte obetydlig tid hade haft ett bestämmande inflytande och kunde påverka skolans verksamhet var enligt kammarrättens mening tillräckligt för att lämplighetskravet inte skulle anses vara uppfyllt. Uppgifternas karaktär och ursprung medförde att huvudmannens ägar- och ledningskrets inte längre uppfyllde förutsättningarna för godkännande enligt skollagen vid tidpunkten för Skolinspektionens beslut, och det fanns därför skäl för återkallelse enligt 26 kap. 14 § skollagen.

I två andra mål[95] var ägar- och ledningskretsen densamma i de båda aktuella bolagen Humanus Jobb Syd AB och Edinit AB med undantag för en styrelsesuppleant. De två bolagen hade förvärvat skolverksamheter vars tidigare huvudmän hade fått sina tillstånd återkallade. I det ena bolagets skolverksamhet, Arena Academy Stockholm och Göteborg, följde en biträdande rektor med i samband med verksamhetsövergången. I det andra bolagets skolverksamhet, Arenaskolan i Örebro, anställdes en biträdande rektor kort efter att verksamheten togs över. Båda personerna hade i separata beslut av Skolinspektionen bedömts som olämpliga att bedriva skolverksamhet. De hade ingått i varsin styrelse i de bolag vars tillstånd som huvudman hade återkallats. Den ena personen satt vid tidpunkten för Säkerhetspolisens yttrande avseende stiftelsen Imanskolan i stiftelsens styrelse. Den andra personen satt vid tidpunkten för Säkerhetspolisens yttrande i styrelsen för Al-Azharstiftelsen i Örebro. Av ett yttrande från Säkerhetspolisen till Skolinspektionen, rörande Stiftelsen Imanskolan,

[95] Kammarrättens i Stockholm domar den 2 december 2024 i mål nr 4534-24 och 4535-24.

framgick bland annat att Imanskolan var en verksamhet där Säkerhetspolisen bedömde att barn troligtvis utsattes för radikalisering genom att vistas i en miljö som förespråkar enklavisering av samhället i stället för respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingarna. Därtill framkom det att den person som följde med som rektor bland annat hade en person som hade dömts till fängelse för finansiering av terrorism som kontakt i sin telefon, samt haft kontakt med en annan individ som sympatiserade med våldsbejakande extremism. Av ytterligare ett yttrande från Säkerhetspolisen, gällande Al-Azharstiftelsen och där den andra av de två personerna ingick i styrelsen, framkom bland annat att styrelsen hade direkt eller indirekt kontakt med personer under uppföljning av Säkerhetspolisen utifrån att de ansetts bidra till tillväxten av den våldsbejakande islamistiska miljön i Örebro. Säkerhetspolisen uppgav även att det fanns information om att personer som hade varit anställda på skolan tidigare dömts för allvarlig brottslighet, och att en person i styrelsen rest till Syrien i samband med krig i syfte att ansluta sig till en terroristorganisation och därefter återvänt till Sverige.

Kammarrätten bedömde, i likhet med förvaltningsrätten, att den omständigheten att en person befunnits olämplig att bedriva skolverksamhet inte innebar att personen i fråga automatiskt utgör en risk för barn och elever i en annan skolverksamhet, utan att en bedömning i det enskilda fallet måste göras utifrån vad som legat till grund för bedömningen i ett tidigare återkallelseärende. Det ligger dock i sakens natur att den som tar över en verksamhet som tidigare har fått ett godkännande återkallat, måste rikta särskild uppmärksamhet mot de missförhållanden som legat till grund för återkallelsen, exempelvis säkerställa anledningen till att personer bedömts som olämpliga att bedriva skolverksamhet.

Enligt kammarrätten innebar uppgifterna i Säkerhetspolisens yttranden att det funnits en konkret risk för att elever i de aktuella skolverksamheterna kunnat utsättas för sådan påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Uppgifterna som hade presenterats om de två personernas tid i verksamheter vars huvudmän hade fått sina tillstånd återkallade, hade inneburit att bolagens ägar- och ledningskrets hade ett särskilt ansvar för att säkerställa att personerna i vart fall förhindrades att få ledande positioner inom de nu aktuella skol-

verksamheterna. Sammanfattningsvis bedömdes ägar- och ledningskretsen inte uppfylla förutsättningarna för godkännande enligt skollagen och det fanns skäl för återkallelse.

5.6 Utredningens avgränsning

I avsnitten ovan har de tre våldsbejakande extremistmiljöerna i Sverige beskrivits, liksom andra antidemokratiska rörelser och enfrågerörelser samt åtgärder mot våldsbejakande extremism. I kapitel 4 har hotet från främmande makt beskrivits. Utredningen behöver utifrån denna genomgång bedöma vilka av de aktuella verksamheterna som utgör hot mot det svenska samhället som bedrivs i någon av de associationsformer som omfattas av utredningens arbete.

Utredningen har i avsnitt 2.3.7 konstaterat att utredningens arbete ska omfatta trossamfund, ideella föreningar och stiftelser. Politiska partier har lämnats utanför arbetet. Informella nätverk och sammanslutningar utan juridisk form omfattas inte heller. Avgränsningen styrs alltså inte av en värdering av enskilda extremistiska miljöers ideologiska innehåll eller förmåga att begå attentat eller annars av hotbilden, utan av om dessa miljöer verkar inom de associationsformer som omfattas av utredningens arbete.

Den våldsbejakande högerextrema miljön i Sverige domineras av en organisation som är ett registrerat politiskt parti. Verksamhet i partiform omfattas inte av utredningens arbete. Den övriga delen av miljön består huvudsakligen av aktörer som verkar i löst sammansatta nätverk eller agerar på egen hand. Detta gäller särskilt den accelerationistiska delen av miljön, som följer ledarlösa organiseringsprinciper och i hög grad sker i digitala miljöer.

Den våldsbejakande vänsterextrema miljön i Sverige är huvudsakligen organiserad i löst sammansatta nätverk och faller därför också utanför utredningens omfattning.

Som framgår av avsnitt 5.2.2 och 5.5.3 verkar den våldsbejakande islamistiska extremismen och den bredare islamistiska extremistiska rörelse som verkar för en samhällsordning i strid med grundläggande demokratiska värden i Sverige inom de associationsformer som omfattas av utredningens arbete.

Andra antidemokratiska rörelser och enfrågerörelser har redovisats i avsnitt 5.3 enligt den uppdelning som används av CVE. Antidemo-

kratiska rörelser i bred mening samt ensamagerande gärningspersoner är enligt redovisningen löst kopplade eller agerar på egen hand. Detsamma gäller för våldsbejakande djurrättsaktivism och ekologism. Sammantaget faller dessa rörelser utanför utredningens fortsatta arbete.

Säkerhetshotande verksamhet från främmande makt utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. I kapitel 4 och avsnitt 3.10.7 redogörs för Säkerhetspolisens lägesbild och beslut från myndigheter där det framgår att främmande makt i vissa fall bedriver säkerhetshotande verksamhet genom trossamfund i Sverige. Trossamfund är sådana associationsformer som omfattas av utredningens arbete, oavsett om de bedrivs i registrerade trossamfund eller ideella föreningar.

Mot denna bakgrund inriktas utredningens fortsatta arbete med att kartlägga utländsk finansiering till att avse registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser med kopplingar till säkerhetshotande verksamhet från främmande makt samt islamistisk extremism som är våldsbejakande eller annars verkar för en samhällsordning i strid med grundläggande demokratiska värden.

6 Kartläggning av utländsk finansiering av trossamfund och andra religiösa verksamheter

6.1 Inledning

I detta kapitel presenteras utredningens kartläggning. I vilken omfattning trossamfund i Sverige får finansiellt stöd från utländska givare har i viss mån undersökts tidigare. Kapitlet inleds med en översiktlig redogörelse för tidigare svenska kartläggningar (avsnitt 6.2). Därefter behandlas utredningens kartläggningsuppdrag, dess avgränsningar och den metod som har valts (avsnitt 6.3), studier och rapporter som har utgjort underlag för arbetet (avsnitt 6.4) samt exempel på främmande makts finansiering av trossamfund (avsnitt 6.5). Avslutningsvis presenteras de uppgifter som utredningen har inhämtat från Finansinspektionen, från banker och från Skatteverket (avsnitt 6.6).

6.2 Andra svenska kartläggningar

6.2.1 Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund

Utredningsuppdraget

I juni 2016 tillsattes en utredning som fick i uppdrag att bland annat se över statens stöd till trossamfund (dir. 2016:62). I uppdraget ingick bland annat att analysera stödets effekter för berörda trossamfund och samhället i stort, samt föreslå mål för statens stöd till trossamfund och föreslå eventuella förändringar av statens stöd till trossam-

fund och dess villkor. Utredningen skulle även föreslå ett förtydligat demokratikriterium som var i överensstämmelse med religionsfriheten. Utredningen skulle också föreslå bestämmelser om återkallande av stöd samt återkrav av utbetalade medel. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2017:63) fick utredningen även i uppdrag att bland annat kartlägga utbudet av och efterfrågan på konfessionell utbildning i Sverige riktad till trossamfundens församlingsledare.[1]

Utredningen antog namnet Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund och överlämnade i mars 2018 betänkandet *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige* (SOU 2018:18).

Nedan följer ett utdrag från den kartläggning som utredningen genomförde. För en fullständig redogörelse hänvisas till betänkandet.[2]

Utredningens kartläggning

För att utvärdera stödets effekter intervjuade utredningen ett flertal företrädare för de stödberättigade trossamfunden, för de teologiska högskolorna, för personer verksamma inom den andliga vården och för ideella föreningar inom det religiösa civilsamhället. Därtill gjordes en bredare informationsinhämtning genom litteratur, forskning och rapporter samt en utvärdering av trossamfundens årsrapporter.[3]

Utredningen genomförde också två enkäter med hjälp av undersökningsföretaget Novus. Den första enkäten skickades till samtliga 43 bidragsberättigade trossamfund och hade en svarsfrekvens på 74 procent. Den andra enkäten skickades till 580 församlingar anslutna till bidragsberättigade trossamfund och hade en svarsfrekvens på 40 procent. Enkäterna innehöll frågor om hur stödet hade använts och hur beroende trossamfunden var av stödet i förhållande till andra inkomstkällor. Därtill innehöll enkäterna frågor om verksamheten i sig och hur trossamfunden förhöll sig till det så kallade demokratikriteriet.[4]

Utredningen konstaterade att det fanns ett metodologiskt problem med att trossamfunden uppmanades att värdera betydelsen av stödet för en utredning som utredde just stödets utformning. Det förhållandet, tillsammans med den låga svarsfrekvensen i församlings-

[1] SOU 2018:18 s. 75.
[2] SOU 2018:18 s. 187 ff.
[3] SOU 2018:18 s. 194.
[4] SOU 2018:18 s. 78 f. och 194.

enkäten, gjorde att utvärderingen av stödet inte uteslutande kunde grundas på enkätresultaten. Jämförelser gjordes med årsrapporter, intervjuer och annat material.[5]

Utredningen konstaterade vidare att trossamfundens ekonomi såg mycket olika ut beroende på deras storlek och tradition, och att stödet därför hade olika betydelse för trossamfunden och deras verksamhet. Trossamfunden var organiserade på olika sätt och redovisade sin ekonomi på olika sätt. Vissa hade en välutvecklad central förvaltning, medan andra var lösa sammanslutningar av församlingar och föreningar med en mycket liten central administration. Det gjorde det svårt att jämföra trossamfundens ekonomi och göra en allmän bedömning av stödets påverkan. Därtill omfattade verksamheten i vissa trossamfund biståndsoch hjälpverksamheter med relativt omfattande ekonomisk omsättning.[6]

Utredningen gjorde en uppdelning mellan tre olika kategorier av trossamfund. Den första kategorin utgjordes av de stora historiskt etablerade trossamfunden som hade verkat i Sverige en längre tid[7]. Det var trossamfund med ett stort antal medlemmar, en relativt omfattande verksamhet och en välutvecklad central administration. Flera av dessa omsatte ett hundratal miljoner kronor om året och hade minst hundra personer anställda. Församlingarna ägde också i stor utsträckning sina egna lokaler och därför var deras största utgiftsposter personalkostnader och verksamhetskostnader. De hade dock kostnader för underhåll av befintliga lokaler och flera kyrkor hade ett antikvariskt värde som krävde särskilt underhåll.[8]

I den andra kategorin fanns trossamfund som var relativt nyetablerade i Sverige men som hade ett stort antal medlemmar. I kategorin fanns också de flesta av de muslimska samfunden, de två syriskortodoxa samfunden och de grekiska och serbisk ortodoxa samfunden. Dessa trossamfund hade en mer begränsad ekonomisk omsättning om cirka tre till tio miljoner kronor, även om de engagerade ett relativt stort antal betjänade. Anledningen till det var främst att de inte bedrev en omfattande biståndsverksamhet och att församlingarnas ekonomi ofta redovisades separat. På central nivå hade trossamfunden

[5] SOU 2018:18 s. 195.
[6] SOU 2018:18 s. 195.
[7] I utredningen omnämndes bland annat de större historiskt etablerade frikyrkorna såsom Equmeniakyrkan, Frälsningsarmén, Evangeliska frikyrkan, Pingst, Evangeliska fosterlandsstiftelsen (EFS) och Svenska alliansmissionen samt Romersk-katolska kyrkan.
[8] SOU 2018:18 s. 196.

i regel färre än två anställda och inte en lika väletablerad organisation som trossamfunden i den första kategorin. De muslimska trossamfunden var mer lösa sammanslutningar av församlingar och den centrala administrationen hade sällan en betydande roll för att organisera församlingarnas verksamhet. Verksamheten i den centrala administrationen och i de lokala församlingarna bedrevs främst genom ideellt arbete. Många församlingar hyrde lokaler och generellt sett utgjorde lokalkostnaderna en stor del av utgiften.[9]

I den sista kategorin fanns de mindre trossamfunden som hade runt 10 000 medlemmar eller färre. Några av dem hade funnits en längre tid medan andra var nyetablerade. De flesta trossamfunden hade en omsättning under en miljon kronor och hade inga anställda på central nivå. Det var dock viss skillnad i ekonomi, organisering och antal anställda mellan de yngre och äldre samfunden.[10]

Frågan om utländsk finansiering

Frågan om huruvida trossamfunden mottog utländsk finansiering undersöktes i viss utsträckning inom ramen för utredningen. Församlingar och trossamfund fick i enkäten besvara vilka som var de viktigaste inkomstkällorna. Frågorna var inriktade på att identifiera de viktigaste inkomstkällorna i förhållande till varandra. Storleken av stöd från utländska givare kunde därmed endast bedömas i relation till andra inkomstkällor.

Bland de *historiskt etablerade stora trossamfunden och deras församlingar* svarade ingen av församlingarna att stöd från utländska givare var den viktigaste eller näst viktigaste inkomstkällan, medan 1 procent svarade att det var den tredje viktigaste inkomstkällan. Av trossamfunden i denna kategori svarade 14 procent att stöd från utländska givare var den näst viktigaste inkomstkällan, medan ingen svarade att det var den viktigaste eller tredje viktigaste inkomstkällan. Bland de *yngre stora trossamfunden* svarade ingen av församlingarna att stöd från utländska givare var en av de tre viktigaste inkomstkällorna. Av trossamfunden i denna kategori svarade 12 procent att stöd från utländska givare var den näst viktigaste inkomstkällan, medan ingen svarade att det var den viktigaste eller tredje viktigaste inkomstkällan.[11]

[9] SOU 2018:18 s. 196 f.
[10] SOU 2018:18 s. 197.
[11] SOU 2018:18 s. 199 f.

Utredningen konstaterade att ett flertal av de bidragsberättigade trossamfunden hade tagit emot ekonomiskt stöd från länder med bristande respekt för grundläggande demokratiska principer och med begränsad religionsfrihet. Det gällde till exempel stöd för att köpa eller bygga religiösa byggnader. Utredningen fick ingen fullständig bild av hur vanligt förekommande det var med internationellt stöd till trossamfund i Sverige, men konstaterade, mot bakgrund av en granskning i media, att var fjärde moské finansierades av Saudiarabien och att ett stort antal moskéer fick stöd från andra icke-demokratiska länder. Utredningen konstaterade vidare att stöd från icke-demokratiska länder eller organisationer kunde innebära en begränsning av de betjänades möjligheter att fritt utöva sin religion, och ett förbud mot stöd från icke-demokratiska stater eller organisationer sågs därför som ett skydd för trossamfundet och dess betjänade. Utredningen övervägde därför om trossamfund som finansierades av eller som hade nära samarbete med icke-demokratiska stater eller organisationer skulle exkluderas från statligt stöd. Utredningen kom till slutsatsen, bland annat mot bakgrund av att det skulle strida mot föreningsfriheten, att inte föreslå något totalt förbud. I stället föreslog utredningen att finansiering från icke-demokratiska stater skulle angripas genom tillämpning av demokrativillkor samt krav om att ett trossamfunds religiösa verksamhet i huvudsak skulle finansieras av dem som betjänas av samfundet och är bosatta i landet.[12]

6.2.2 En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund

Regeringsuppdraget

Myndigheten för stöd till trossamfund (SST)[13] fick i juli 2022 i uppdrag av regeringen att göra en förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund. Av regeringens beslut framgick att myndigheten skulle kartlägga förekomsten av utländsk finansiering av verksamhet hos de trossamfund som vid tiden var berättigade till statsbidrag. Myndigheten skulle vidare analysera vilka frågor, inom ramen för myndighetens ansvarsområde, som borde

[12] SOU 2018:18 s. 269 f. och där angivna källor.
[13] Den 1 januari 2026 slogs SST samman med MUCF. Sammanslagningen innebar att SST:s uppgifter integrerades i MUCF:s verksamhet.

omfattas av en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund. Skälen för regeringens beslut var att regeringen avsåg att låta utreda frågan om utländsk finansiering av trossamfund i syfte att undersöka om sådan finansiering bidrar till våldsbejakande extremism eller till att öka segregationen i samhället.[14]

Redovisningen av uppdraget

SST gav forskare vid Centrum för Civilsamhällesforskning (CCF) vid Marie Cederschiölds högskola i uppdrag att kartlägga förekomsten av utländsk finansiering hos statsbidragsberättigade trossamfund, medan myndigheten själv genomförde den del av uppdraget som avsåg att analysera vilka frågor som borde omfattas av en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund. Med anledning av det genomfördes två seminarier; ett seminarium med personer från berörda myndigheter, bland annat Säkerhetspolisen, Skatteverket och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), samt ett seminarium med företrädare för olika trossamfund. Vid seminarierna presenterades förstudiens resultat och det diskuterades vilka frågor som den kommande utredningen borde omfatta.[15]

SST redovisade uppdraget i januari 2023 genom publikationen *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund*[16]. I publikationen återfinns även *En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund*[17]. Nedan följer ett utdrag från publikationen. För en fullständig redogörelse hänvisas till publikationen.

SST redovisade att det vid de seminarier som genomfördes framkom, med stark konsensus mellan experter och representanter för trossamfund, att frågan om utländsk finansiering av trossamfund inte hade ställts neutralt samt att det var av vikt att det i en kommande

[14] Regeringsbeslut, Ku2022/01337.
[15] von Essen, J. & Vilgeus Loy, S., En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund, i SST, *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund* (2023), s. 6.
[16] SST, *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund* (2023).
[17] von Essen, J. & Vilgeus Loy, S., En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund, i SST, *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund* (2023).

utredning fanns medvetenhet om att trossamfund, i bemärkelse av att tillhöra religiösa gemenskaper, i praktik och självförståelse är globala och internationella rörelser. Som exempel gavs att ekonomiska medel rör sig ut ur Sverige, kanske i större utsträckning än de kommer in till Sverige. SST framförde även bland annat att frågan om utländsk finansiering är värd att utreda men kräver tydlig förståelse för trossamfundens villkor och samhälleliga kontext samt att ökad kontroll och insyn kan skapa legitimitet men också oönskade konsekvenser och underminering av religionsfriheten. SST framhöll vidare att eventuella förbud mot utländsk finansiering bör utformas så att de anknyter till demokrativillkoret för statsbidrag till trossamfund.[18]

I förstudien konstaterades att det inte var möjligt för rapportförfattarna att kringgå banksekretess och att de därför var hänvisade till öppna källor. De valde även att genomföra en intervjustudie och en dokumentstudie eftersom de bland annat ansåg att de två metoderna kunde ge två typer av material som kunde komplettera varandra. Vidare antog författarna att dokumentstudien skulle ge det mest tillförlitliga materialet. Genom SST:s arkiv fick författarna tillgång till årsredovisningar och ansökningsblanketter för organisationsbidrag som skickats till SST; dels från trossamfundens nationella nivå, dels från de församlingar som ingick i dem.[19]

Rapportförfattarna noterade att det i arkivet inte fanns årsredovisningar från församlingar inom Svenska kyrkan och frikyrkorna. De församlingar som hade varit skyldiga att skicka in material var de nordiska lutherska statskyrkorna och församlingar inom de trossamfund som etablerades i Sverige under senare delen av 1900-talet och som inte haft en enskild ställning utan i stället verkat genom samverkansorgan med SST. Författarna konstaterade att de i praktiken således huvudsakligen hade tillgång till årsredovisningar från församlingar som etablerades i Sverige på grund av migration. Därtill upphörde kravet på att skicka in årsredovisningar år 2015 och det saknades därför årsredovisningar i arkivet efter år 2012. Det konstaterades att förutsättningarna gjorde att det fanns uppenbara begränsningar, och att uttalanden om utländsk finansiering av trossamfund

[18] SST, *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund* (2023), s. 1 ff.
[19] von Essen, J. & Vilgeus Loy, S., En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund, i SST, *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund* (2023), s. 4 ff.

som under lång tid varit etablerade i det svenska samhället inte kunde göras.[20]

Undersökningsperioden var tio år för att ha möjlighet att se om materialet visade på fortlöpande förändringar över tid. Författarna valde ut tre år, 2002, 2008 och 2012, som undersökningsår. Därtill valde de ut årsredovisningar och ansökningsblanketter för organisationsbidrag från var tredje församling bland de trossamfund som fanns representerade i arkivet. I de fall ett trossamfund endast omfattade en församling valde de årsberättelsen och ansökningsblanketten från den församlingen. I arkivet fanns det, för de tre undersökningsåren, totalt 614 årsredovisningar och av dessa granskades 287.[21]

Av 46 möjliga trossamfund (Svenska kyrkan utelämnad) granskade författarna årsredovisningar från 34 trossamfund. Övriga trossamfund hade antingen inte skickat in årsredovisningar eller så var det inskickade materialet ofullständigt. De granskade årsredovisningarna från församlingarna fördelade sig per religiös inriktning enligt följande: 28 procent från islamiska riksorganisationer, 27 procent från lutherska kyrkor, 38 procent från ortodoxa och österländska kyrkor samt 17 procent från övriga trossamfund. En stor del av de årsredovisningar och ansökningsblanketter som skulle granskas saknades eller hade för dålig kvalitet för att kunna ge information. Författarna delade in materialet i tre nivåer: godtagbar nivå, undermålig och årsredovisning saknas. År 2002 skickade mindre än hälften av de valda församlingarna in årsredovisningar, och av de årsredovisningar som skickades in höll endast omkring 10 procent en godtagbar nivå. År 2008 skickade samtliga utvalda församlingar in årsredovisningar. Av dem var mer än 60 procent av undermålig kvalitet och 8 procent godtagbara. Författarna framhöll att utöver dessa brister noterade de att alla intäkter inte var upptagna i årsredovisningarna eller att intäkter som hade tagits upp hade getts rubriker som inte speglade hur de hade genererats. Vidare kunde ett trossamfund eller en församling ha fått utländsk finansiering, men inte via den nationella organisationen eller en enskild församling, utan genom en stiftelse eller

[20] von Essen, J. & Vilgeus Loy, S., En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund, i SST, *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund* (2023), s. 7.

[21] von Essen, J. & Vilgeus Loy, S., En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund, i SST, *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund* (2023), s. 7.

ett företag. Sådan finansiering syntes enligt författarna inte i årsredovisningarna och kunde därför inte fångas upp av förstudien. Enligt författarna fanns det kända exempel på inköp, renovering eller uppförande av byggnader som inte kunde spåras i det granskade materialet. Författarna betonade att förstudien således visade att det granskade materialet inte räckte eller var tillräckligt för att ge tillräckligt god kunskap om aktuell finansiering vilket väckte frågor om hur och i så fall varför statliga myndigheter ska kontrollera trossamfundens intäkter.[22]

I ansökningsblanketterna för åren 2012 och 2008 fanns inte någon särskild plats att ange utländsk finansiering. Genom att jämföra intäkter från församlingarnas årsredovisningar med de intäkter som var ifyllda i ansökningsblanketterna, kunde författarna få fram ett resultat som potentiellt var utländsk finansiering. I ansökningsblanketten för år 2002 fanns möjlighet att ange om församlingen hade tagit emot bidrag från utlandet samt storleken på detta. Författarna sökte efter intäkter i årsredovisningarna som kunde komma från bidrag och gåvor från utländska givare. Vidare undersökte de om det fanns skillnader mellan de intäkter som en församling angav i ansökningsblanketten och de intäkter som den hade angett i årsredovisningens resultatredovisning.[23]

Författarna delade in materialet i fem kategorier: ingen utlandsfinansiering, bekräftad utlandsfinansiering, potentiell utlandsfinansiering, materialet är inte möjligt att tolka och årsredovisning saknas från församlingen, vilket enligt författarna gav ett mer nyanserat resultat. Materialet fördelade sig enligt vad som framgår av tabell 6.1.

[22] von Essen, J. & Vilgeus Loy, S., En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund, i SST, *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund* (2023), s. 8 ff.
[23] von Essen, J. & Vilgeus Loy, S., En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund, i SST, *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund* (2023), s. 12.

Tabell 6.1 Årsredovisningar i materialkategori och år

Kategori	2012	2008	2002
Ingen utlandsfinansiering	70	55	44
Bekräftad utlandsfinansiering	1	2	3
Potentiell utlandsfinansiering	17	14	2
Materialet är inte möjligt att tolka	26	19	34
Årsredovisning saknas från församlingen	5	29	36
Totalt	**119**	**119**	**119**

Källa: von Essen, J. & Vilgeus Loy, S., En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund, i SST, *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund* (2023), s. 13 f.

Enligt författarna var det mycket ovanligt att dokumentstudien kunde påvisa bekräftad utländsk finansiering. I stället visade årsredovisningarna och ansökningsblanketterna i de flesta fall att församlingarna inte hade tagit emot utländsk finansiering. De konstaterade även att utfallet visade att utländsk finansiering inte var utbrett, men att materialet gav utrymme för tolkning eller så var det inte av tillräckligt god kvalitet.[24]

Tabell 6.2 Bekräftad och potentiell finansiering (belopp per år)

Kategori	2012	2008	2002
Bekräftad utlandsfinansiering	220 000 SEK, 19 procent av totala intäkter (1 församling)	406 000 SEK, 27 procent av totala intäkter (2 församlingar)	262 000 SEK, 17 procent av totala intäkter (3 församlingar)
Potentiell utlandsfinansiering	11,2 MSEK	3,7 MSEK	1,8 MSEK
Potentiell utlandsfinansiering i medeltal per församling	661 000 SEK, 35 procent av totala intäkter	268 000 SEK, 20 procent av totala intäkter	890 000 SEK, 63 procent av totala intäkter

Källa: von Essen, J. & Vilgeus Loy, S., En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund, i SST, *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund* (2023), s. 14 f.

[24] von Essen, J. & Vilgeus Loy, S., En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund, i SST, *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund* (2023), s. 13 f.

Av tabell 6.2 framgår bekräftad och potentiell utländsk finansiering. Författarna konstaterade att den utländska finansiering som de kunde bekräfta inte motsvarade några stora belopp. Vidare konstaterades att årsredovisningarna bekräftade att det fanns församlingar som mottog utländsk finansiering, men att det för de tre undersökningsåren endast gällde sex församlingar. Det framstod inte som förvånande att relativt nyetablerade församlingar med ursprung i andra länder och som kan ha en stor andel medlemmar med utländsk bakgrund, tar emot gåvor eller bidrag från utländska givare. Författarna konstaterade att det snarare var förvånande att så få församlingar tog upp sådana intäkter i årsredovisningarna och att den enskilt största kategorin var där årsredovisningarna inte visade någon utländsk finansiering. Slutligen konstaterade författarna att årsredovisningarna och ansökningsblanketterna var skrivna på ett sådant sätt att de gav utrymme för slutsatsen att det fanns församlingar som eventuellt tog emot utländsk finansiering men inte angav det. Enligt författarna kunde de dock inte göra annat än att peka på möjlig utländsk finansiering, samtidigt som de betonade att det mest uppenbara resultatet var att en stor del av de dokument som församlingarna var ålagda att skicka in till SST var av så dålig kvalitet att de inte gav någon information om eventuell utländsk finansiering samt att sådan information borde vara av intresse för en kommande utredning.[25]

Författarna fick hjälp av SST att välja ut tio trossamfund till intervjustudien. Kriterierna vid urvalet var att olika typer av trossamfund skulle täckas och även inbegripa trossamfund som inte hade behövt skicka in årsredovisningar till SST. Bland de utvalda trossamfunden ingick Stockholms katolska stift, Pingst – Fria församlingar i Samverkan, Equmeniakyrkan, Islamiska shiasamfunden i Sverige (ISS), Sveriges muslimska förbund (SMF), Förenade Islamiska Föreningar i Sverige (FIFS), Syrisk ortodoxa ärkestiftet av Sverige och övriga Skandinavien, Serbisk ortodoxa kyrkan, Evangeliska Frikyrkan (EFK) och Sveriges buddhistiska gemenskap. Intervjuerna genomfördes med företrädare för dessa trossamfunds nationella organisationer, med undantag för Evangeliska Frikyrkan där författarna inte fick till någon intervju. Sammanlagt intervjuades nio personer. Bland de intervjuade fanns förtroendevalda, religiösa ledare och administra-

[25] von Essen, J. & Vilgeus Loy, S., En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund, i SST, *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund* (2023), s. 14 f.

tiv personal vilka författarna, bland annat på grund av risken att misstänkliggöra någon, försäkrade så långtgående anonymitet som möjligt. Alla intervjupersoner visade förståelse för förstudien men vissa reagerade dock starkt på frågorna, bland annat på grund av att studien riskerade att bli en del av en konfliktfylld diskussion.[26]

Genom intervjuerna bekräftades att trossamfunden hade transnationella relationer och utbyten. Samtliga intervjupersoner utom en uppgav vidare att det trossamfund de var aktiva i tog emot utländsk finansiering. Det konstaterades således att inte endast trossamfund som etablerats i det svenska samhället genom migration tog emot utländsk finansiering, utan även frikyrkor med en lång historia i landet. Skälet till att trossamfunden fick bidrag eller gåvor från utländska givare var att de alla ingick i transnationella nätverk som inom sig fördelade resurser samt att systerkyrkor eller församlingar i andra länder, men inom samma religion eller konfession, bidrog finansiellt. För ett av de tio trossamfunden härrörde stödet från en annan stat. För övriga rörde det sig om resurser som kom till trossamfundet genom att avgifter eller donationer fördelades mellan olika länder men inom en och samma religion eller konfession. En intervjuperson pekade på att trossamfundet inte fick finansiering från en annan stat och några nämnde att församlingar i Sverige ibland tog emot gåvor från privatpersoner som levde kvar i ursprungslandet. För intervjupersonerna var det således naturligt att ta emot bidrag och gåvor från givare i andra länder eftersom de ingick i en och samma religion eller konfession; att stödja en församling i Sverige kan vara uttryck för att ge bidrag till människor som lever i diaspora, hjälpa dem som migrerat till Sverige eller en form av mission. Samtliga intervjuade uppgav att de mottagna bidragen hade angetts i årsredovisningen. Några framhöll att det var problematiskt att ta emot bidrag från utländska givare eftersom bankerna stoppade överföringar av pengar om det fanns misstanke om exempelvis stöd till extremism.[27]

Intervjupersonerna gav, enligt förstudien, inte lika tydliga svar på frågan om enskilda församlingar tog emot utländsk finansiering;

[26] von Essen, J. & Vilgeus Loy, S., En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund, i SST, *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund* (2023), s. 16 ff.
[27] von Essen, J. & Vilgeus Loy, S., En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund, i SST, *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund* (2023), s. 17 f.

flera av intervjupersonerna var inte särskilt angelägna att tala om sådan eventuell förekomst och sköt frågan ifrån sig. Några gav enskilda exempel på församlingar som hade fått stöd från utländska givare. Det framhölls att det kunde vara så att utländsk finansiering togs emot men att man på nationell nivå inte kände till det.[28]

Intervjupersonerna var sammantaget positiva till utländsk finansiering men var angelägna om att betona att den i så fall måste ges villkorslöst eftersom villkor kunde innebära styrning av trossamfunden och dess församlingar. Vad som var villkorade bidrag framkom inte klart. En av intervjupersonerna sa uttryckligen att det finns problem med utländsk finansiering om den stödjer icke-demokratiska och våldsbejakande tendenser.[29]

Författarna konstaterade att resultatet av studien var att trossamfunden i viss utsträckning tog emot utländsk finansiering, men att det, mot bakgrund av bristerna i materialet, inte kunde dras några egentliga slutsatser om omfattningen eller strukturen för utländsk finansiering och att läget var oklart. En möjlig frågeställning för en kommande utredning skulle kunna vara att undersöka hur miljöer som rymmer extremism och bidrar till segregation finansieras.[30]

6.2.3 Sammanfattning av de tidigare kartläggningarnas resultat

Utredningen har i avsnitten 6.2.1 och 6.2.2 redogjort för tidigare analyser och kartläggningar av utländsk finansiering till svenska trossamfund och deras församlingar. Resultaten av dessa kartläggningar kan sammanfattas enligt följande.

Resultaten från 2018 års utrednings enkätundersökning har identifierat förekomsten av stöd från utländska givare till både historiskt etablerade stora trossamfund och yngre stora trossamfund. Stödet

[28] von Essen, J. & Vilgeus Loy, S., En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund, i SST, *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund* (2023), s. 19.
[29] von Essen, J. & Vilgeus Loy, S., En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund, i SST, *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund* (2023), s. 20.
[30] von Essen, J. & Vilgeus Loy, S., En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund, i SST, *Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund* (2023), s. 23 f.

från utländska givare har i båda fallen utgjort den näst viktigaste inkomstkällan på central eller nationell nivå. På församlingsnivå har i princip ingen av de församlingar som svarade på enkäten angett stöd från utländska givare som en av de tre viktigaste inkomstkällorna. Den enkät som skickades till församlingar anslutna till något bidragsberättigat trossamfund hade en svarsfrekvens på 40 procent. Eftersom enkätens frågor var inriktade på att identifiera de viktigaste inkomstkällorna för trossamfund och deras församlingar kan storleken av stöd från utländska givare endast bedömas i relation till andra inkomstkällor.

Förstudien visar att utländsk finansiering av trossamfund inte nödvändigtvis går att spåra i trossamfundens årsredovisningar. Det material som granskats i dokumentstudien är enligt förstudien inte tillförlitligt nog för att ge tillräckligt god kunskap om utländsk finansiering av trossamfund i det svenska samhället. Enligt förstudien är det mycket ovanligt att dokumentstudien kan visa på bekräftad utländsk finansiering. När det gäller potentiell utländsk finansiering ger dokumentstudien dock utrymme för slutsatsen att församlingars intäkter eventuellt kan komma från utländska givare. Beloppen i denna kategori är dock inte av sådan storlek att de granskade församlingarna kan sägas vara hänvisade till eller beroende av utländsk finansiering. Förstudiens intervjustudie bekräftar förekomsten av utländsk finansiering på nationell nivå, men ger inga tydliga svar i fråga om huruvida enskilda församlingar inom trossamfunden tar emot utländsk finansiering.

6.3 Utredningens kartläggning av förekomsten av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter

6.3.1 Omfattning och mål

Till skillnad från tidigare studier är utredningens uppdrag inte begränsat till en viss finansiering, en viss associationsform eller ett visst antal aktörer. Uppdraget avser att kartlägga förekomsten av utländsk finansiering av trossamfund, men omfattar även sådan finansiering av andra verksamheter. Vad som närmare avses med andra verksamheter framgår inte av direktivet. I direktivet nämns att såväl

trossamfund som andra verksamheter mottar bidrag från andra länder eller utländska organisationer, och att det vid utformningen av ett regelverk ska övervägas vilka typer av verksamheter som ska omfattas av det. I direktivet ges som exempel civilsamhällesorganisationer i form av stiftelser och ideella föreningar samt verksamheter med koppling till extremistiska eller andra antidemokratiska stater eller miljöer. Utredningens närmare avgränsning av vilka associationsformer och verksamheter som omfattas behandlas i avsnitt 6.3.4.

Enligt direktivet ska utredningen kartlägga och analysera förekomsten av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter och i vilka syften sådan finansiering sker. För att kunna föreslå ett ändamålsenligt regelverk ska enligt direktivet vidare kartläggas och analyseras vilka finansiärerna är, hur finansieringen går till, vilka mottagarna är och vilka slags verksamheter som mottagarna får medel för. Kartläggningen utgör underlag för den vidare analysen av om utländsk finansiering med extremistiska eller andra antidemokratiska syften bör förbjudas, begränsas eller på annat sätt omfattas av särskild reglering.

Sammanfattningsvis ska utredningens kartläggning resultera i ett underlag som kan användas för att analysera behovet av en reglering och för att genomföra de proportionalitets- och integritetsanalyser som ett kommande författningsförslag förutsätter.

6.3.2 Svårigheter med ett kartläggningsuppdrag

Att kartlägga förekomsten av utländsk finansiering till trossamfund och andra verksamheter är förenat med betydande svårigheter. Tidigare kartläggningar har gjorts med olika avgränsningar och utgångspunkter, vilket gör det svårt att överblicka i vilken utsträckning behovet av en samlad bild redan är tillgodosett (avsnitt 6.2).

Rapporteringsskyldigheten varierar mellan olika typer av mottagare. Registrerade trossamfund och stiftelser omfattas av särskild reglering på området, medan ideella föreningar i regel inte omfattas av lika långtgående krav på redovisning. Det kan innebära att uppgifter om mottagande av utländska medel inte når myndigheterna.

Vidare omfattas uppgifter om enskildas förhållanden till finansiella företag av tystnadsplikt enligt svensk rätt. Motsvarande skydd finns i andra jurisdiktioner. Detta begränsar möjligheten till insyn i trans-

aktioner såväl inom landet som över landsgränser. Uppgifter om enskilda fall av främmande makts finansiering av trossamfund är därtill typiskt sett föremål för sekretess hos myndigheter (jämför avsnitt 6.5).

Att kartlägga syftet med utländsk finansiering är förenat med särskilda svårigheter. En sådan analys kräver uppgifter om finansiärens avsikter och om hur medlen används hos mottagaren, vilket inte har varit möjligt att inhämta inom ramen för utredningens arbete. Kartläggningen koncentreras därför på förekomst, finansiärer och mottagare, medan frågan om syften behandlas i mer begränsad utsträckning.

6.3.3 Metod och genomförande

Utredningens kartläggning bygger på två huvudsakliga underlag. Det första är dokumentstudier av material från svenska myndigheter tillsammans med rapporter från andra länders myndigheter och säkerhetstjänster samt aktuell forskning (se avsnitt 6.4). Det andra är aggregerade finansiella uppgifter från Finansinspektionen, banker och Skatteverket (se avsnitt 6.6).

Utredningen har övervägt att använda en kombinerad metodansats där dokumentstudier kombineras med intervjuer eller enkätundersökningar med företrädare för trossamfund. Den förstudie inför kommande utredning som presenterades i januari 2023 (avsnitt 6.2.2) genomförde en sådan kombinerad ansats. Skälet för förstudiens intervjudel var enligt författarna att låta trossamfunden komma till tals och få deras egen bild av om de utgör en risk eller resurs för det svenska samhället, samt att kunna ställa kompletterande frågor om sådant som inte framgick av dokumentstudien.

Utredningen har bedömt att förnyade intervjuer eller en ny enkätundersökning inte är motiverat av följande skäl. Förstudiens intervjudel genomfördes åren 2022–2023 och ger en bild av samfundens egna uppgifter. Intervjuer och enkätundersökningar genererar dessutom främst kvalitativt material, snarare än verifierbara kvantitativa uppgifter om finansieringsflöden. När det gäller en enkätundersökning finns vidare, särskilt vid låg svarsfrekvens, en risk att svaren inte är representativa för den undersökta gruppen som helhet.

Utredningen har därför valt att i stället bygga kartläggningen på dokumentstudier av myndighetsmaterial och finansiella uppgifter, vilket har bedömts ge det mest tillförlitliga underlaget för analys.

6.3.4 Associationsformer som ingår i utredningens kartläggning

Som framgår av avsnitt 2.3.7 omfattar utredningens arbete registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser. Politiska partier ingår inte i utredningens arbete.

I kap. 4 och avsnitt 5.6 framgår vidare att fokus är sådana organisationer som har kopplingar till främmande makt som bedriver säkerhetshotande verksamhet samt organisationer som har kopplingar till islamistisk extremism. Kartläggningen i detta kapitel utgår från samma avgränsning.

6.3.5 Datainsamling och källor

Utredningens datainsamling har huvudsakligen byggt på öppna källor samt på aggregerade uppgifter från myndigheter och banker. De aggregerade uppgifterna innehåller inte uppgifter om enskilda mottagare, enskilda avsändare eller syftet med transaktionerna. Utredningen har alltså inte haft tillgång till uppgifter om enskildas förhållanden till kreditinstitut.

Som underlag har använts tidigare svenska kartläggningar och studier (avsnitt 6.2), forskningsrapporter och myndighetsrapporter från Sverige och andra länder (avsnitt 6.4) samt offentliga rapporter och beslut som rör främmande makts finansiering av trossamfund (avsnitt 6.5).

Aggregerade finansiella uppgifter har inhämtats från Finansinspektionens periodiska rapportering om gränsöverskridande betalningar (avsnitt 6.6.2), från medlemsbanker i Svenska Bankföreningen, inräknat filialer till utländska kreditinstitut, avseende inkommande transaktioner till verksamhet i religiösa samfund och vissa andra delar av civilsamhället (avsnitt 6.6.3) samt från Skatteverket avseende betalningar från utlandet och kontrolluppgifter (avsnitt 6.6.4). Utredningen har därutöver inhämtat beslut och andra uppgifter från SST och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF).

Utredningen har i viss utsträckning även gjort egna sökningar i etablerade medier.

6.4 Studier och rapporter om utländsk finansiering

6.4.1 Inledning

Utöver de svenska kartläggningar som redovisats i avsnitt 6.2 har utredningen även gått igenom forskningsrapporter och myndighetsrapporter från Sverige och andra länder om utländsk finansiering av trossamfund och religiöst motiverad verksamhet.

6.4.2 Försvarshögskolan (år 2022)

Bakgrund

Försvarshögskolan publicerade år 2022 antologin *Salafism och salafistisk jihadism 2.0 – påverkan mot och utmaningar för det svenska demokratiska samhället*.[31] Antologins femte kapitel[32], författat av Magnus Normark, senior analytiker vid FOI, behandlar utländsk finansiering av svenska institutioner inom den salafistiska miljön. Underlaget består bland annat av tidigare forskning vid Försvarshögskolans centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier (CATS), öppna källor, dialog med myndighetsföreträdare och vissa transaktionsdata som gjorts tillgängliga för studien.

I rapporten konstateras att området präglas av bristande insyn och transparens. Studien gör inga anspråk på att ge en heltäckande bild. Tillgängliga transaktionsdata är i huvudsak begränsade till en biståndsorganisation i Qatar för perioden januari 2006–augusti 2019. Motsvarande underlag saknas i stort sett för övriga givarländer i Gulfregionen. De granskade organisationerna har enligt rapporten i flera fall valt att inte besvara förfrågningar eller har förnekat att utländsk finansiering förekommit.

Av rapporten framgår att stiftelser och föreningar i Sverige har erhållit stöd från finansiärer främst i Qatar, Kuwait och Saudiarabien.

[31] Ranstorp, M. & Ahlerup, L. (red.), *Salafism och salafistisk jihadism 2.0: påverkan mot och utmaningar för det svenska demokratiska samhället* (Försvarshögskolan, 2022).
[32] Normark, M., Kapitel 5. Utländsk finansiering av institutioner inom den salafistiska miljön, i Ranstorp, M. & Ahlerup, L. (red.), i *Salafism och salafistisk jihadism 2.0: påverkan mot och utmaningar för det svenska demokratiska samhället* (Försvarshögskolan, 2022).

Medlen har företrädesvis gått till uppförande och förvärv av moskéer samt till tillhörande verksamhet. Företeelsen är inte i sig otillåten enligt svensk rätt. Rapporten lyfter dock fram att vissa givare har förts upp på internationella sanktionslistor med anledning av stöd till terrororganisationer. Vidare följs finansieringen enligt rapporten i flera fall av inflytande över den mottagande organisationens verksamhet. Perioden 2003–2014 beskrivs som särskilt aktiv. Efter denna period bedömer rapporten att den utländska finansieringen kan ha minskat något, samtidigt som alternativa finansieringsformer har vuxit fram.

I fråga om tillsynen konstateras i rapporten att svenska myndigheter har haft begränsade förutsättningar att upptäcka utländska finansiella relationer. Stiftelser har ingen skyldighet att rapportera utländska bidrag. Länsstyrelserna saknar enligt rapporten verktyg för att inom ramen för den löpande tillsynen identifiera sådana flöden.

I tabell 6.3 redovisas de fall där rapporten anger både att en transaktion har ägt rum och vilket belopp som har överförts. Därefter följer en redogörelse i löptext för dels fall där transaktion enligt rapporten har ägt rum men beloppet inte specificerats, dels fall där genomförandet av en transaktion inte har kunnat bekräftas. Transaktioner som enligt rapporten aldrig har genomförts har utelämnats. Indelningen följer rapportens egna reservationer kring respektive uppgift och utgör inte en bedömning gjord av utredningen.

Tabell 6.3 Bekräftade fall av utländsk finansiering enligt Försvarshögskolans rapport

Mottagare i Sverige	Finansiär (land)	Belopp	År	Ändamål
Stiftelsen Al-Rashideen (Gävle)	Eid Charity (Qatar)	3,6 miljoner riyal (ca 8 mkr)	2007	Fastighetsköp för moskén
Stiftelsen Al-Rashideen (Gävle)	Eid Charity (Qatar)	ca 32 000 riyal (ca 70 000 kr)	2008	Bidrag till moskéns bibliotek
Stiftelsen Örebro moské	Eid Charity (Qatar)	4 miljoner riyal	november 2007	Etablering av stiftelsen
Stiftelsen Örebro moské	Eid Charity m.fl. (Qatar)	ca 9 miljoner riyal (ca 20 mkr)	2007–2016	Imamlöner, religiös verksamhet och fastighetsförvärv (minst 15 transaktioner)

Mottagare i Sverige	Finansiär (land)	Belopp	År	Ändamål
Skandinaviska Wakf (Malmö)	Ministry of Endowments och Zakat House (Kuwait)	1 miljon dinarer (ca 30 mkr)	före 2017	Moské- och familjecenter, etapp 1
Skandinaviska Wakf (Malmö)	Ministry of Endowments (Qatar)	ca 2,9 miljoner euro	före 2017	Moské- och familjecenter, etapp 1
Skandinaviska Wakf (Malmö)	Qatar Charity (Qatar)	7,2 miljoner euro	2015–2017	Moské- och familjecenter, etapp 2
Bilal-moskén (Falkenberg)	Eid Charity (Qatar)	830 000 riyal	före maj 2011	Fastighetsköp i tre transaktioner (del av 5 mkr totalt)
Göteborgs moské	Ej namngiven givare (Saudiarabien)	67 mkr	före 2011	Moskébygge (hela kostnaden, mottagare var Sveriges Muslimska Stiftelse)

Källa: Normark, M., Kapitel 5. Utländsk finansiering av institutioner inom den salafistiska miljön, i Ranstorp, M. & Ahlerup, L. (red.), i *Salafism och salafistisk jihadism 2.0: påverkan mot och utmaningar för det svenska demokratiska samhället* (Försvarshögskolan, 2022). Uppgifterna avser avsnitt 5.2 (Stora moskén i Malmö och Göteborgs moské) och avsnitt 5.3.1–5.3.4 (Gävle, Örebro, Wakf Malmö och Falkenberg).

Obekräftade och ospecificerade fall

I rapporten redovisas också ett antal fall där en transaktion enligt rapporten har ägt rum men där beloppet inte har specificerats. Stora moskén i Malmö uppges ha finansierats genom saudiska donationer. Belopp och givare preciseras inte i rapporten. Islamiska kulturella föreningen i Falkenberg uppges ha mottagit ytterligare bidrag från Eid Charity för renoveringskostnader åren 2012 och 2014, utan att beloppen anges. Samma förening uppges också ha tagit emot bidrag från ej namngivna givare i Kuwait och Förenade Arabemiraten i samband med det fastighetsköp om totalt fem miljoner kronor som behandlas i tabell 6.3. Storleken på dessa bidrag preciseras inte i rapporten.

I rapporten redovisas vidare ett antal fall där det förekommer uppgifter om utländsk finansiering men där genomförandet av en transaktion inte har kunnat bekräftas. I avsnitt 5.3.5 i rapporten behandlas tre fall som rör ansökningar till Qatar Charity. Norrköpings Islamiska Center, som driver Aishamoskén, påbörjade år 2014 uppförandet av en samlingslokal som stoppades av en anlagd brand samma år. Föreningen ansökte därefter om finansiering från Qatar Charity

för ett nytt moskébygge som enligt ansökan beräknades kosta strax över 8 miljoner kronor. Inga uppgifter om finansiering har enligt rapporten framkommit och föreningens företrädare har inte besvarat förfrågningar. Islamiska Kulturföreningen i Karlstad ansökte år 2017 om finansiering för ett moskébygge beräknat till 20 miljoner kronor. Det är enligt rapporten okänt om finansiering har erhållits eller om föreningen har vänt sig till andra givare i Gulfregionen. Islamiska Förbundet i Sverige (IFIS) ansökte före år 2017 om 4 miljoner kronor från Qatar Charity för förvärv av fastigheter avsedda för ett utbildningscenter i Stockholmsregionen. Den totala kostnaden för fastigheterna var beräknad till 12 miljoner kronor, varav IFIS andel var hälften. Inga uppgifter om finansiering eller om att fastigheterna har förvärvats har enligt rapporten framkommit.

I avsnitt 5.2 i rapporten redovisas vidare att Stiftelsen Kultur och Utbildning, sedermera Stiftelsen för Stockholms Stora moské, enligt medieuppgifter år 2008 erhöll ett erbjudande om finansiering på 400 miljoner kronor från statliga representanter i Saudiarabien för en ny moské i Tensta. Rapporten innehåller endast uppgifter om det erbjudna beloppet och inga uppgifter om att en transaktion har genomförts.

Slutligen återges i rapporten en granskning från tidningen Dagens ETC år 2017. Enligt granskningen skulle utöver Göteborgs moské även Trollhättans moské, Hötorgsmoskén, Bellevuemoskén, Västerås moské och Borås moské ha mottagit medel från Saudiarabien. Utöver de moskéer som redovisas i tabell 6.3 ovan skulle enligt granskningen Umm al-Muminin Khadijah-moskén i Malmö samt Västerås moské också ha mottagit medel från Qatar. Belopp, transaktioner och villkor preciseras inte i rapporten och uppgifterna har inte verifierats där.

Anmärkningar

I fråga om Skandinaviska Wakf i Sverige i Malmö anger rapporten att de utländska givarna stod för cirka 90 procent av byggets totala omkostnader. Den totala kostnaden uppskattas i rapporten till 14,1 miljoner euro. Beloppet från Kuwait anges som något osäkert. Den mottagande föreningen har själv uppgett att den erhållit 1 miljon euro från kuwaitiska donatorer, vilket inte stämmer överens med uppgiften om 1 miljon kuwaitiska dinarer.

Rapporten understryker att studien inte ger en heltäckande bild. Underlaget bygger huvudsakligen på öppna källor och på avgränsade transaktionsdata från finansiärer i Qatar. Motsvarande underlag saknas i huvudsak för Saudiarabien och Kuwait. Bilden för dessa länder är därför mer fragmentarisk.

6.4.3 RAND Europe (år 2015)

Bakgrund

Frågan om utländsk finansiering av islamiska institutioner från statliga aktörer i utlandet har under senare år tilldragit sig betydande uppmärksamhet i Nederländerna. Farhågor har förts fram om att sådan finansiering kan vara förenad med särskilda villkor, exempelvis i form av inflytande över den dagliga verksamheten eller över trosutövningen, och att verksamheten därigenom riskerar att strida mot demokratiska värderingar. Det har emellertid varit svårt att avgöra om farhågorna är välgrundade, eftersom kunskapen om omfattningen och arten av utländsk finansiering av religiösa institutioner i Nederländerna har varit begränsad. Efter anmodan från det nederländska parlamentet beslutade den nederländska regeringen i juni 2014 att låta genomföra en förstudie. Förstudien skulle bedöma om en fullständig analys av sådan finansiering var genomförbar, däribland en analys av de villkor som var knutna till finansieringen.[33] Forsknings- och dokumentationscentret vid det nederländska justitie- och säkerhetsministeriet (*Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum*, WODC) gav uppdraget till den oberoende forskningsorganisationen RAND Europe.[34] Nedan redovisar utredningen resultaten av förstudien.

[33] Hoorens, S. m.fl., *Foreign financing of Islamic institutions in the Netherlands: a study to assess the feasibility of conducting a comprehensive analysis* (RAND, 2015).
[34] Hoorens, S. m.fl., *Foreign financing of Islamic institutions in the Netherlands: a study to assess the feasibility of conducting a comprehensive analysis* (RAND, 2015), s. 1 f.

Redovisning av uppdraget

Resultaten av förstudien redovisades år 2015 i rapporten *Foreign financing of Islamic institutions in the Netherlands: a study to assess the feasibility of conducting a comprehensive analysis*. RAND Europe gjorde en systematisk genomgång av tillgänglig information för 39 islamiska institutioner. Urvalet bestod av två delar. Det första delurvalet omfattade 19 institutioner som hade uppmärksammats i medier eller forskningsrapporter. Det andra delurvalet omfattade 20 institutioner som valts ut slumpmässigt. Urvalet gjordes ur en förteckning över 355 islamiska institutioner som RAND hade sammanställt. Det totala antalet moskéer i landet uppskattades till omkring 450. De institutioner som ingick i studien var moskéer, moskéföreningar (*moskeeverenigingen*) och två högskolor. Studien avsåg potentiell finansiering från utländska statliga aktörer eller organisationer med koppling till sådana aktörer. Förstudien omfattade även en systematisk genomgång av offentliga källor i sex potentiella ursprungsländer, nämligen Kuwait, Marocko, Qatar, Saudiarabien, Turkiet och Förenade Arabemiraten.[35]

Information hämtades från offentliga källor, bland annat handelsregistret, fastighetsregistret, kommunarkiv, tullen och domstolsärenden, samt från vissa konfidentiella källor som gjorts tillgängliga för studien.[36]

Med stöd av både offentliga och icke-offentliga uppgifter kunde studien för enskilda institutioner bekräfta några fall av utländsk finansiering som tidigare rapporterats i medier eller litteratur. Det slumpmässiga delurvalet innehöll få tecken på utländsk finansiering, medan det målinriktade delurvalet innehöll fler sådana indikationer. Uppgifterna räckte dock inte för en samlad uppskattning av omfattningen. En avgörande informationskälla, transaktioner mellan bankkonton, var inte offentligt tillgänglig. Förstudien framhöll att underrättelseinformation och uppgifter från banker om internationella kontotransaktioner skulle kunna ge större insyn i de finansiella flödena till religiösa institutioner i Nederländerna.[37]

---

[35] Hoorens, S. m.fl., *Foreign financing of Islamic institutions in the Netherlands: a study to assess the feasibility of conducting a comprehensive analysis* (RAND, 2015), s. xxiii, 27 ff. och s. 63 ff.
[36] Hoorens, S. m.fl., *Foreign financing of Islamic institutions in the Netherlands: a study to assess the feasibility of conducting a comprehensive analysis* (RAND, 2015), tabell 4.6.
[37] Hoorens, S. m.fl., *Foreign financing of Islamic institutions in the Netherlands: a study to assess the feasibility of conducting a comprehensive analysis* (RAND, 2015), s. 36 ff.

Utifrån de granskade källorna gick det inte att dra några bestämda slutsatser om eventuella villkor för finansieringen. Uppgifterna från myndigheter var i regel tillförlitliga, men räckte inte för att klarlägga villkoren. Även när det fanns tecken på oegentligheter var det i praktiken omöjligt att fastställa ett direkt samband med utländsk finansiering. I vissa fall fanns ett samband mellan utländska donatorer och styrelseledamöter med kopplingar till utlandet, vilket kunde tyda på inflytande, men bilden var splittrad och svår att generalisera.[38] Uppgifter ur handelsregistret om nuvarande och tidigare styrelseledamöter kunde i enskilda fall ge information om kopplingar till internationella eller förmedlande organisationer som bedömdes vara delaktiga i finansiering av islamiska institutioner i Västeuropa, och därmed tyda på inflytande över institutionernas styrning. Övriga datakällor, såsom domstols- och bygglovsärenden samt litteratur, bekräftade flera fall som rapporterats i medierna men gav inte någon ny kunskap om finansieringsvillkor eller inflytande.

Förstudien fann inga belägg för finansiering från andra länder än de sex granskade, men sådan finansiering kunde inte heller uteslutas. Transparensen kring donationer och biståndsprogram var i allmänhet mycket låg. Det fanns få regler eller lagar som styrde donationer till andra länder. Även i länder med lagstiftning för välgörenhetsorganisationer och stiftelser, såsom Saudiarabien och Förenade Arabemiraten, var insynen begränsad. Reglerna borde ha gett myndigheterna en tydlig bild av finansieringskällor och mottagare, men sådan information kunde inte återfinnas i de granskade källorna. Medier i ursprungsländerna rapporterade i några fall att ambassad- eller konsulatrepresentanter hade deltagit vid invigningar. Detta kunde tyda på att de diplomatiska beskickningarna hade bättre överblick över verksamhet och finansiering från statligt registrerade välgörenhetsorganisationer än vad som framgick av offentliga rapporter. Dokumentation från myndigheter och givare i de granskade ursprungsländerna visade att de flesta bedrev en aktiv linje för att finansiera religiös verksamhet utomlands. Länder med stor muslimsk befolkning i Asien och Afrika prioriterades dock, både i fråga om belopp och antal program. Endast i ett fåtal fall kunde finansiering av isla-

[38] Hoorens, S. m.fl., *Foreign financing of Islamic institutions in the Netherlands: a study to assess the feasibility of conducting a comprehensive analysis* (RAND, 2015), s. 55 f.

miska institutioner i Nederländerna bekräftas mot uppgifter i ursprungsländerna.[39]

Studiens rekommendationer

Eftersom förstudiens slutsats var att en heltäckande kartläggning av omfattningen och villkoren för utländsk finansiering inte var möjlig, avslutades den med några allmänna rekommendationer. Rekommendationerna avsåg hur kunskapen om det internationella landskapet för finansiering av islamiska institutioner kunde förbättras och hur den finansiella öppenheten hos institutionerna i Nederländerna kunde öka.[40]

Studien identifierade ett antal internationellt verksamma organisationer, så kallade mellanhänder, som kunde tänkas spela en roll i den utländska finansieringen av islamiska institutioner i Nederländerna. Dessa organisationer framstod som viktiga att studera vidare, men en mer djupgående analys låg utanför studiens uppdrag. RAND Europe rekommenderade därför en mer grundlig studie av deras syften, verksamhet och finansiella flöden.[41]

En annan rekommendation gällde att uppmuntra islamiska institutioner och paraplyorganisationer i Nederländerna att publicera sina årsrapporter eller dela dem med staten, däribland uppgifter om donationer och annan finansiering från utlandet. Den nederländska regeringen kunde verka för självreglering, eventuellt i samverkan med paraplyorganisationer. Som alternativ till självreglering föreslogs en utvidgad reglering av välgörenhetssektorn med en skyldighet att rapportera donationer från finansiärer i utlandet över en viss tröskel. Uppgifter om mottagande organisations namn och typ, donationens värde och dess syfte kunde registreras och behandlas konfidentiellt hos en tillsynsmyndighet.[42]

Forskarna bedömde att åtgärderna skulle göra det möjligt att rikta insatser mot de minst transparenta institutionerna och därigenom öka förtroendet och öppenheten inom kretsen av islamiska institu-

[39] Hoorens, S. m.fl., *Foreign financing of Islamic institutions in the Netherlands: a study to assess the feasibility of conducting a comprehensive analysis* (RAND, 2015), s. xxviii och s. 89.
[40] Hoorens, S. m.fl., *Foreign financing of Islamic institutions in the Netherlands: a study to assess the feasibility of conducting a comprehensive analysis* (RAND, 2015), s. xxiii och s. 99 ff.
[41] Hoorens, S. m.fl., *Foreign financing of Islamic institutions in the Netherlands: a study to assess the feasibility of conducting a comprehensive analysis* (RAND, 2015), s. 100.
[42] Hoorens, S. m.fl., *Foreign financing of Islamic institutions in the Netherlands: a study to assess the feasibility of conducting a comprehensive analysis* (RAND, 2015), s. xxix ff. och s. 99 f.

tioner som helhet. Detta gällde även om inte alla institutioner skulle följa rekommendationerna.[43]

6.4.4 RAND Europe och Breuer & Intraval (år 2020)

Bakgrund

Efter en debatt år 2018 i Nederländernas andra kammare (*Tweede Kamer*) om utländsk finansiering av religiösa organisationer beslutades att en oberoende studie skulle göras. Uppdraget gick till forskningsinstituten RAND Europe och Breuer & Intraval, och studien inleddes i september 2019.[44] Bakgrunden till studien var farhågor om att utländsk finansiering skulle kunna leda till påverkan som strider mot principerna för den demokratiska rättsordningen.

Eftersom RAND:s tidigare förstudie från år 2015 hade visat att tillgängliga uppgifter inte räckte för en tillförlitlig skattning av den totala omfattningen, valdes en ansats där uppgifter inhämtades direkt från de religiösa institutionerna. Studien fick också en bredare avgränsning än tidigare undersökningar och omfattade utöver moskéerna även församlingar inom de största kristna trossamfunden samt ett stort antal migrantkyrkor. Studien avsåg perioden 2016–2019.[45]

I stället för den totala omfattningen inriktades studien på den relativa omfattningen av utländsk finansiering, dels i förhållande till institutionernas övriga inkomster, dels i förhållande till andra religiösa grupper. Studien omfattade en enkät till religiösa institutioner, en dokumentstudie kompletterad med samtal med sakkunniga och företrädare, ett tjugotal fallstudier samt en avslutande sammanvägning av resultaten.[46]

Av enkätresultaten framgår att utländsk finansiering utgör högst en liten andel av inkomsterna hos de deltagande institutionerna. Utländsk finansiering förekommer både hos kristna och hos islamiska samfund, men inte i samma utsträckning eller i samma form. Bland de traditionella kristna trossamfunden rör det sig om enstaka fall,

[43] Hoorens, S. m.fl., *Foreign financing of Islamic institutions in the Netherlands: a study to assess the feasibility of conducting a comprehensive analysis* (RAND, 2015), s. xxx och s. 100 f.
[44] Hoorens, S. m.fl., *Study on foreign funding of religious institutions in the Netherlands* (RAND, 2020).
[45] Hoorens, S. m.fl., *Study on foreign funding of religious institutions in the Netherlands* (RAND, 2020), s. xvii ff. och s. 9 ff.
[46] Hoorens, S. m.fl., *Study on foreign funding of religious institutions in the Netherlands* (RAND, 2020), s. xvii ff. och s. 9 f.

där medlen som regel kommer från enskilda personer i grannländer. Genom sin historiska förankring i det nederländska samhället kan dessa samfund dra nytta av ett nationellt nätverk i stället för ett internationellt. Detta är enligt forskarna en av förklaringarna till att utländsk finansiering sällan förekommer. Hos migrantkyrkor finns däremot ofta nära band mellan diasporan i Nederländerna och ursprungslandet, exempelvis genom familjeband eller genom att den nederländska församlingen är ansluten till en paraplyorganisation i utlandet. Brist på ekonomiska medel uppges i litteraturen och i intervjuerna vara ett av migrantkyrkornas huvudsakliga problem. Forskarna bedömer att detta gör det mer sannolikt att finansiering söks utomlands. I fallstudierna framträder också exempel på migrantkyrkor som tar emot strukturellt stöd från utlandet.[47]

Hos islamiska institutioner förekommer både strukturell och tillfällig finansiering från utlandet. Strukturellt stöd till den löpande verksamheten lämnas till de turkiska Diyanetmoskéerna, där Diyanet, den turkiska statens organ för religiösa frågor, betalar imamernas löner. Den marockanska staten skickar också årligen imamer för att stödja moskéer i Nederländerna under ramadan. Källorna pekar därutöver på ett antal islamiska institutioner där det finns tecken på att ekonomiskt stöd har sökts eller mottagits från utlandet. Beloppen varierar kraftigt, från några hundra euro för enskilda religiösa ändamål upp till hundratusentals eller miljontals euro för förvärv av fastigheter eller nybyggnation. Det rör sig huvudsakligen om moskéer med marockansk prägel, där politiskt salafistiska influenser enligt tillgängliga källor spelar en roll i många fall. Två moskéer som ingick i fallstudierna hade lämnat in ansökningar om finansiering inför planerade nybyggnationer men uppgav att de inte mottagit några medel.[48]

I fråga om oönskad påverkan ger enkätresultaten begränsat underlag. Endast ett fåtal institutioner rapporterade att finansieringen från utlandet var förenad med villkor, och inget av dessa villkor kunde betecknas som oönskat enligt regeringens definition. Inte heller övriga källor ger nämnvärt stöd för att utländsk finansiering är förenad med uttryckliga villkor, exempelvis i fråga om utnämning av styrelseledamöter eller predikanter. Även stöd utan uttryckliga villkor, exempel-

[47] Hoorens, S. m.fl., *Study on foreign funding of religious institutions in the Netherlands* (RAND, 2020), s. xx ff., s. 90 f. och s. 128 f.
[48] Hoorens, S. m.fl., *Study on foreign funding of religious institutions in the Netherlands* (RAND, 2020), s. xx, s. 60 ff., s. 91 f. och s. 122 f.

vis från religiösa fonder i länder som Saudiarabien eller Kuwait till moskéer med politiskt salafistiska influenser, väcker dock frågor om eventuell påverkan som motverkar integration eller är odemokratisk eller diskriminerande gentemot en befolkningsgrupp. Det begränsade stöd som lämnas till kyrkor kommer däremot enligt RAND och övriga källor i betydligt mindre utsträckning från odemokratiska[49] länder med politiska intressen som strider mot nederländska eller europeiska intressen.

Iakttagelser och metodiska begränsningar

Forskarna betonar att analysen av utländsk finansiering till religiösa institutioner är komplex och att flera metodiska begränsningar måste beaktas vid tolkningen av resultaten. Offentligt tillgänglig information som kan ge tecken på utländsk finansiering är begränsad. De finansiella uppgifter som religiösa institutioner publicerar i samband med skatteförmåner för allmännyttig verksamhet skiljer inte mellan utländsk och inhemsk finansiering. Frågans känslighet och sekretessen kring uppgifterna gör att myndigheter inte utan förbehåll kan dela vissa uppgifter på individuell nivå med forskargrupper. Finansinstitut och brottsbekämpande myndigheter delar inte information om sina utredningar.[50]

Deltagandet i studien var frivilligt. Resultatet var därmed beroende av institutionernas vilja att dela känslig information. Institutioner som enligt andra källor hade erfarenhet av att ansöka om eller motta utländsk finansiering visade sig i många fall inte beredda att lämna fullständig information i enkäten. När enkätsvaren jämfördes med uppgifter från andra källor framgick att institutioner som tidigare kopplats till utländsk finansiering var överrepresenterade bland dem som inte hade svarat. Bortfallet och övriga felkällor medför att svaren inte är representativa för samtliga religiösa institutioner i Nederländerna.[51]

[49] RAND och den parlamentariska undersökningskommissionen POCOB använder genomgående begreppet *onvrije landen* (på engelska *unfree countries*). Översättningen återges här som *odemokratiska länder* för att följa svensk juridisk terminologi. Stöd för uppgifterna i stycket finns i Hoorens, S. m.fl., *Study on foreign funding of religious institutions in the Netherlands* (RAND, 2020), s. xxi, s. 91 f. och s. 128.
[50] Hoorens, S. m.fl., *Study on foreign funding of religious institutions in the Netherlands* (RAND, 2020), s. xxii och s. 133 f.
[51] Hoorens, S. m.fl., *Study on foreign funding of religious institutions in the Netherlands* (RAND, 2020), s. xxii, s. 91 och s. 134.

Studien genomfördes parallellt med en parlamentarisk undersökningskommission (*Parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen*, POCOB) som granskade oönskad påverkan från odemokratiska länder mot nederländska religiösa och samhälleliga organisationer, bland annat moskéer. De offentliga utfrågningarna och den uppmärksamhet som följde framhölls återkommande av islamiska paraplyorgan och moskéstyrelser som skäl för att avstå från medverkan. Att studien dessutom sammanföll med restriktionerna under coronapandemin, då många religiösa institutioner var tillfälligt stängda, försvårade ytterligare möjligheterna att nå företrädare.[52]

Forskarna konstaterar att den valda ansatsen, att hämta uppgifter direkt från de religiösa institutionerna, gav mer kunskap än vad som kunde förväntas av en motsatt ansats där informationen i stället hämtats från finansieringskällorna. Detta tillskrivs kombinationen av en kvantitativ ansats genom enkät, jämförelse mellan flera oberoende källor och en kvalitativ ansats med intervjuer, litteraturstudier och fallstudier. Samtidigt har studien, till följd av frågans känsliga art, metodiska begränsningar och yttre faktorer, inte kunnat ge någon kvantitativ uppskattning av omfattningen av utländsk finansiering till religiösa institutioner. Inte heller har det varit möjligt att uppskatta hur stor andel utländsk finansiering utgör i förhållande till institutionernas övriga inkomster eller i förhållande till andra religiösa grupper. För att tillförlitligt kartlägga omfattningen av oönskad påverkan framstår det enligt forskarna som nödvändigt att kunna kräva in handlingar, avkräva vittnesmål eller få tillgång till sekretessbelagd information. Forskarna bedömde dock att en sådan obligatorisk uppgiftsskyldighet svårligen låter sig förenas med normerna för vetenskaplig forskning, och att det kan ifrågasättas om den skulle vara proportionerlig för att besvara forskningsfrågan.[53]

[52] Hoorens, S. m.fl., *Study on foreign funding of religious institutions in the Netherlands* (RAND, 2020), s. xxii och s. 134 f.
[53] Hoorens, S. m.fl., *Study on foreign funding of religious institutions in the Netherlands* (RAND, 2020), s. xxiii och s. 137.

6.4.5 Rapporter från franska myndigheter

Senatens utvärderingsrapport (år 2024)

Bakgrund

Frankrikes senat lät utvärdera tillämpningen av *Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République* (lagen av den 24 augusti 2021 om att värna respekten för republikens principer, nedan 2021 års lag). Lagen behandlas i avsnitt 9.4. Utvärderingen genomfördes av senatens lagkommission och rapporten antogs i mars 2024.[54]

Senatens lagkommission inhämtade inom ramen för utvärderingen uppgifter från det franska inrikesministeriet, det franska finansunderrättelseorganet Tracfin, prefekturer samt företrädare för flera trossamfund.[55]

Av rapporten framgår att den administrativa myndigheten under perioden 25 april 2022–31 december 2022 mottog 418 anmälningar avseende 2 359 finansieringar till ett sammanlagt belopp om cirka 25 miljoner euro. Under första kvartalet år 2023 mottogs 397 anmälningar avseende 1 766 finansieringar till ett sammanlagt belopp om cirka 28 miljoner euro. De huvudsakligen mottagande samfunden i materialet utgörs enligt rapporten av de muslimska, protestantiska och mormonska. Rapporten innehåller inga uppgifter om ursprungsländer för de anmälda finansieringarna.[56]

Tracfin redovisade inom ramen för utvärderingen en bedömning av lagens effekt. Mellan år 2019 och oktober 2023 mottog Tracfin sammanlagt 21 650 misstankerapporter med religiös tematik i vid bemärkelse. Efter att 2021 års lag trädde i kraft har Tracfin observerat en nedgång om omkring 30 procent i sådana misstankerapporter, vilket myndigheten beskriver som en signaleffekt. Tracfin har samtidigt framhållit att nedgången enligt myndighetens egen bedömning inte avser ett egentligt upphörande av finansieringsflödena, utan i hög grad en omdirigering till andra stater, främst afrikanska.[57]

---

[54] Sénat, *Rapport d'information n° 383 (2023–2024) sur l'application de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République* (som på svenska kan översättas till Informationsrapport om tillämpningen av lagen om förstärkning av respekten för republikens principer) (2024).
[55] Sénat, *Rapport d'information n° 383 (2023–2024)* (2024), s. 107 ff.
[56] Sénat, *Rapport d'information n° 383 (2023–2024)* (2024), s. 72.
[57] Sénat, *Rapport d'information n° 383 (2023–2024)* (2024), s. 73.

Iakttagelser och anmärkningar

Rapporten redovisar inte någon uppdelning mellan bekräftade och obekräftade fall av utländsk finansiering. De redovisade beloppen avser samtliga anmälda finansieringar utan självständig prövning av varje uppgift. Rapporten innehåller inga uppgifter om finansiärernas hemvist. Det går inte att av rapporten utläsa från vilka stater de anmälda 53 miljonerna euro under perioden 25 april 2022–31 mars 2023 har kommit.

Tracfins bedömning bygger på en sammanställning av misstankerapporter som rör religiös tematik i vid bemärkelse. Av rapporten framgår att kvaliteten i de underliggande misstankerapporterna är ojämn och att de redovisade siffrorna ska tolkas med försiktighet.

Franska inrikesministeriet (år 2025)

Bakgrund

Den franska regeringen har låtit en grupp tjänstemän utarbeta en rapport om Muslimska brödraskapets rörelse och politisk islamism i Frankrike. Uppdraget gavs i april 2024 genom uppdragsbrev från inrikes-, utrikes- och försvarsministrarna, grundat på beslut av den franska presidenten i januari 2024. Rapporten överlämnades till inrikesministern i maj 2025 och offentliggjordes i samband med detta.[58]

Rapportens huvudsyfte är att beskriva Muslimska brödraskapets organisation och samhällspåverkan i Frankrike och Europa. Utländsk finansiering behandlas som en del av denna bredare analys, inte som rapportens primära ämne. Rapporten är huvudsakligen kvalitativ och bygger enligt rapportens egen metodbeskrivning på intervjuer med ett fyrtiotal universitetsforskare, fältarbete i Frankrike och andra europeiska länder, kontakter med inrikesförvaltningar samt möten med företrädare för muslimska organisationer.[59]

Av rapporten framgår att den franska organisationen (*federation*) *Musulmans de France* under en längre tid har mottagit utländsk finansiering till sina projekt genom donationsfonder och fastighetsbolag. Rapporten anger Qatar, Kuwait och Saudiarabien som ursprungsländer för dessa medel. De finansierade verksamheterna är enligt rap-

[58] Ministère de l'Intérieur, *Frères musulmans et islamisme politique en France* (2025), s. 7.
[59] Ministère de l'Intérieur, *Frères musulmans et islamisme politique en France* (2025), s. 7.

porten mosképrojekt, utbildningsinstitutioner och religiösa utbildningsinstitut. Rapporten anger inte några belopp.[60]

Den under föregående rubrik nämnda franska lagen från år 2021 om förstärkning av respekten för republikens principer har enligt rapporten utökat de franska myndigheternas möjligheter att granska donationsfondernas redovisning och att kontrollera att utbetalningarna har ett allmännyttigt ändamål. Enligt rapporten upplöstes en donationsfond med anknytning till Muslimska brödraskapet efter domstolsprövning i juli 2024.[61]

Rapporten beskriver vidare att europeiska paraplyorganisationer fungerar som ekonomiskt betydelsefulla mellanstrukturer för rörelsen, med en samordnande funktion för nationella federationer och med betydande fastighetstillgångar i Europa.[62]

Rapporten redogör för ekonomiska kopplingar mellan europeiska organisationer och aktörer i Gulfregionen, särskilt Qatar, Kuwait och Saudiarabien. Enligt rapporten har vissa europeiska organisationer blivit mer beroende av finansiering och utbildningsresurser från Gulfregionen till följd av ekonomiska svårigheter och skuldsättning. Något verifierat belopp för statlig finansiering från dessa stater redovisas inte.[63]

Sverige berörs i rapporten i ett avsnitt om brödraskapets etablering i andra europeiska länder. Rapporten anger att den svenska grenen av rörelsen, trots sin begränsade storlek, har inflytande över rörelsens europeiska strukturer, och hänvisar bland annat till finansiering från Qatar. Rapporten innehåller inga närmare uppgifter om enskilda svenska organisationer, finansieringsprojekt eller verifierade belopp.[64]

Iakttagelser och anmärkningar

Rapporten innehåller begränsade verifierade ekonomiska uppgifter och saknar en samlad ekonomisk kartläggning av utländsk finansiering. Framställningen är huvudsakligen kvalitativ och bygger på intervjuer, expertbedömningar, nätverksanalys och myndighetskontakter.

---

[60] Ministère de l'Intérieur, *Frères musulmans et islamisme politique en France* (2025), s. 40.
[61] Ministère de l'Intérieur, *Frères musulmans et islamisme politique en France* (2025), s. 47.
[62] Ministère de l'Intérieur, *Frères musulmans et islamisme politique en France* (2025), s. 29 ff.
[63] Ministère de l'Intérieur, *Frères musulmans et islamisme politique en France* (2025), s. 33.
[64] Ministère de l'Intérieur, *Frères musulmans et islamisme politique en France* (2025), s. 38.

Rapporten anger uttryckligen att enskilda påståenden inte är försedda med källhänvisningar, utan att en samlad litteraturförteckning bifogas.

Rapporten anger uttryckligen att den är fristående från de franska underrättelsetjänsternas arbete och inte är att betrakta som ett uttryck för eller en motivering av de åtgärder som regeringar vidtagit mot rörelsens organisationer.

6.5 Främmande makts finansiering av trossamfund

6.5.1 Inledning

Säkerhetspolisens lägesbilder pekar genomgående ut Ryssland och Iran som stater som bedriver säkerhetshotande verksamhet mot Sverige. Iakttagelser av motsvarande slag har under senare år redovisats av säkerhetstjänster i flera andra europeiska länder, och har lett till konkreta myndighetsåtgärder mot religiösa institutioner med koppling till dessa stater, vilket redovisas i detta avsnitt.

I detta avsnitt redovisas vad utredningen har funnit om finansiella flöden från dessa staters offentliga sektorer till religiösa institutioner i Sverige, samt komparativa iakttagelser från andra europeiska länder. De beslut av SST som nämns i avsnittet behandlas mer ingående i avsnitt 3.10.7.

Utredningen har inte kunnat få konkreta uppgifter från Säkerhetspolisen om sådana finansiella flöden som behandlas i detta avsnitt, eftersom den typen av uppgifter omfattas av sekretess. Redogörelsen bygger därför på myndigheternas offentliggjorda beslut och yttranden, samt på offentliga rapporter från säkerhetstjänster i andra länder och granskande journalistik.

6.5.2 Ryska statens finansiering av trossamfund

Säkerhetspolisens lägesbild pekar genomgående ut den ryska staten som en aktör som bedriver säkerhetshotande verksamhet mot Sverige.[65]

Säkerhetspolisen bedömde i ett yttrande till SST i december 2023 att den ryska staten använder Ryska ortodoxa kyrkan (Moskvapatriarkatet) i Sverige som plattform för inhämtande av underrättelser och annan säkerhetshotande verksamhet, och att trossamfundet vid flera

[65] Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2025/2026* (2026), s. 19 ff.

tillfällen har erhållit betydande finansiering från den ryska staten. Säkerhetspolisens bedömning ledde till att SST i februari 2024 beslutade att inte bevilja trossamfundet organisationsbidrag.[66] Beslutet behandlas i avsnitt 3.10.7.

Den ryska invasionen av Ukraina i februari 2022 har medfört att finansiella transaktioner från Ryssland till Sverige sedan dess omfattas av Europeiska unionens (EU) restriktiva åtgärder, vilket begränsar de legala kanalerna för sådan finansiering.

Iakttagelser av motsvarande slag har redovisats av säkerhetstjänster i andra europeiska länder. I Estland har den nationella säkerhetstjänsten (*Kaitsepolitseiamet*) i sin årsöversikt för åren 2025–2026 bedömt att den estniska kristna ortodoxa kyrkan, trots namnbyte år 2025 och formell oberoendeförklaring, fortsatt styrs från Moskvapatriarkatet. En månad efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 inrättade Moskvapatriarkatet en särskild administrativ enhet med ansvar för stiftsfrågor i det så kallade nära utlandet, vilken enligt rapporten tillsammans med patriarkatets avdelning för externa kyrkorelationer utgör instrumentet för styrning av utländska församlingar. Estland har sedan år 2024 av säkerhetsskäl avstått från att förlänga uppehållstillståndet för den lokale metropoliten och meddelat sammanlagt sju präster med kopplingar till samfundet inreseförbud.[67]

6.5.3 Iranska statens finansiering av trossamfund

Säkerhetspolisen bedömde i januari 2025 att den iranska regimen använder Imam Ali Islamic Center i Järfälla som plattform för underrättelseverksamhet och annan säkerhetshotande verksamhet mot Sverige och mot individer i den iranska diasporan i Sverige. Av Säkerhetspolisens yttrande framgick att centret mottagit finansiering från den iranska staten för sin verksamhet i Sverige. Beslutet behandlas i avsnitt 3.10.7.

Iakttagelser av motsvarande slag har redovisats i andra europeiska länder. I Tyskland har Hamburgs delstatliga författningsskydd sedan år 1993 övervakat *Islamisches Zentrum Hamburg* (IZH) och i sina

[66] SST, *Pressmeddelande den 29 februari 2024: Rysk-ortodoxa kyrkan utan statsbidrag* (2024), https://www.myndighetensst.se/arkiv/nyhetsarkiv/2024-02-29-rysk-ortodoxa-kyrkan-utan-statsbidrag.

[67] Kaitsepolitseiamet (Estonian Internal Security Service), *Annual Review 2025–2026* (2026) s. 10 f., https://kapo.ee/sites/default/files/content_page_attachments/annual-review-2025–2026.pdf (hämtad 19 maj 2026).

årsrapporter beskrivit det som ett instrument för den iranska statsledningen. Det tyska inrikesministeriet förbjöd i juli 2024 föreningen med tillhörande delorganisationer som en extremistisk islamistisk organisation med författningsfientliga syften och beslagtog dess tillgångar.[68]

I Danmark har den danska dagstidningen Berlingske med stöd av interna myndighetsdokument och banktransaktioner dokumenterat finansiella överföringar från iranska donatorer och från den iranska staten till Imam Ali-moskén i Köpenhamn. Sammanlagt omkring 2,7 miljoner danska kronor uppges ha överförts under år 2007 för köp av en fastighet som har använts som tjänstebostad för imamen vid moskén. Medlen utgjordes dels av privata gåvor via två iranska välgörenhetsorganisationer, dels av medel överförda från ett konto i Teheran via den statligt ägda iranska banken Bank Melli Iran. En del av medlen passerade enligt dokumenten den iranska ambassadens konto i en dansk affärsbank för vidare överföring till moskéns konto. Enligt Berlingske kan det av interna register hos det danska utrikesdepartementet utläsas att imamen vid moskén var knuten till den iranska ambassaden i Köpenhamn åren 2001–2015. Den iranska statens förvärv av fastigheten år 2007 villkorades av det danska justitieministeriet på så sätt att fastigheten skulle användas som åretruntbostad för anställda vid den iranska ambassaden. Den danska justitieministern bad i oktober 2024 Civilstyrelsen att utreda om villkoren för tillståndet är uppfyllda och uttalade att en möjlig konsekvens kan vara att den iranska ambassaden åläggs att sälja fastigheten.[69]

[68] Bundesministerium des Innern und für Heimat, *Pressmeddelande den 24 juli 2024: Bundesinnenministerin Faeser verbietet das Islamische Zentrum Hamburg und dessen Teilorganisationen*, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024/07/exekutive3.html (hämtad 19 maj 2026).

[69] Fast, K., Interne dokumenter afslører: Imam har været tilknyttet Irans ambassade i København, *Berlingske*, (13 augusti 2025), https://www.berlingske.dk/indland/interne-dokumenter-afsloerer-imam-har-vaeret-tilknyttet-irans-ambassade-i-koebenhavn (hämtad 19 maj 2026); Fast, K., Hemmelige dokumenter afslører milliongaver fra Iran til stormoské i København, *Berlingske* (13 augusti 2025), https://www.berlingske.dk/indland/hemmelige-dokumenter-afsloerer-milliongaver-fra-iran-til-stormoske-i-koebenhavn-bekymrende (hämtad 19 maj 2026).

6.6 Kartläggning genom finansiella uppgifter

6.6.1 Inledning

Utredningen har inhämtat finansiella uppgifter från tre olika källor för att kartlägga den faktiska förekomsten av utländsk finansiering till registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser. I avsnitt 6.6.2 redovisas uppgifter från Finansinspektionens periodiska rapportering, som ger en översiktlig bild av storleksordningen för det totala inflödet av gränsöverskridande transaktioner till Sverige under år 2024. I avsnitt 6.6.3 redovisas uppgifter om inkommande gränsöverskridande transaktioner till verksamheter i religiösa samfund och vissa andra näringsgrenar under perioden 2020–2025 som utredningen har inhämtat via Svenska Bankföreningen från dess medlemsbanker, inräknat filialer till utländska kreditinstitut. I avsnitt 6.6.4 redovisas uppgifter från Skatteverket om kontrolluppgifter (KU80) avseende betalningar från utlandet som överstiger 150 000 kronor. Var och en av källorna har sina egna metodiska förbehåll och beloppströsklar, vilka redovisas i respektive avsnitt.

6.6.2 Uppgifter från Finansinspektionen

Bakgrund

För att ge en översiktlig bild av storleksordningen för det totala inflödet av gränsöverskridande transaktioner till Sverige har utredningen tagit del av uppgifter från Finansinspektionens periodiska rapportering från finansiella företag som står under inspektionens tillsyn. Den rapportering som redovisas nedan avser kalenderåret 2024 och har inhämtats för rapporteringsperioden som avslutades den 31 december 2024.

Rapporteringen omfattar inkommande gränsöverskridande transaktioner till samtliga slag av mottagare i Sverige. Detta inbegriper banker, andra finansiella företag, juridiska personer i samtliga associationsformer samt fysiska personer. Rapporteringen tar inte hänsyn till transaktionernas syfte. Inga personuppgifter förekommer i underlaget.

Sammanlagt 1 546 finansiella företag har rapporterat i den period som materialet avser. Av dessa har 580 företag uppgett att de genom-

för gränsöverskridande transaktioner. Nytt för rapporteringen från och med år 2025 är att finansiella företag med en sammanlagd volym av gränsöverskridande transaktioner som överstiger 25 miljarder kronor är skyldiga att redovisa uppgifterna fördelade per motpartsland. Detta gäller 39 av de 580 företagen. Övriga företag rapporterar bara totalvolym utan landfördelning. Detta innebär att uppgifter om motpartsland saknas för det stora flertalet inrapporterande institut.

Det material som redovisas i tabell 6.4 är en makrobild av det totala finansiella inflödet till Sverige. Det ger inte i sig några indikationer på om transaktionerna avser religiös verksamhet eller någon annan särskild verksamhet.

Inkommande gränsöverskridande transaktioner år 2024

Det sammanlagda inflödet av gränsöverskridande transaktioner till Sverige som rapporterats med motpartsland under år 2024 uppgår till omkring 200 800 miljarder kronor fördelat på cirka 700 miljoner transaktioner. Volymen är starkt koncentrerad till banksektorn. Bankaktiebolag svarar för ungefär 92 procent av volymen och filialer till utländska kreditinstitut för ytterligare 7 procent.

Tabell 6.4 Inkommande gränsöverskridande transaktioner till Sverige år 2024 fördelade per typ av finansiellt institut

Typ av finansiellt institut	Volym (mdkr)	Andel (%)
Bankaktiebolag	184 958	92,1
Filialer till kreditinstitut inom EES	13 810	6,9
Kreditmarknadsbolag	1 077	0,5
Utländsk bank, svensk filial	698	0,3
Värdepappersbolag	195	0,1
Övriga finansiella institut	91	0,0
Summa	**200 829**	**100,0**

Källa: Finansinspektionens periodiska rapportering.

I tabell 6.5 redovisas de tio största motpartsländerna. Sverige förekommer som motpart i materialet vilket sannolikt speglar interna flöden inom svenska bankkoncerner med filialer i utlandet som registrerar transaktionen till en svensk juridisk person. Sverige har därför uteslutits från redovisningen nedan.

Tabell 6.5 De tio största motpartsländerna för inkommande gränsöverskridande transaktioner till Sverige år 2024 (exklusive Sverige)

Motpartsland	Volym (mdkr)	Andel (%)
Storbritannien	43 760	21,8
Nederländerna	36 701	18,3
USA	31 344	15,6
Tyskland	14 681	7,3
Frankrike	14 286	7,1
Luxemburg	7 401	3,7
Danmark	7 379	3,7
Irland	6 265	3,1
Belgien	6 032	3,0
Schweiz	4 626	2,3

Källa: Finansinspektionens periodiska rapportering.

Motpartsländer som särskilt har uppmärksammats i kartläggningen

För de länder som i tidigare forskning och medierapportering särskilt har uppmärksammats som möjliga ursprung för utländsk finansiering av religiös verksamhet redovisas det inkommande inflödet under år 2024 i tabell 6.6. Beloppen är aggregerade över samtliga mottagare i Sverige och avser samtliga ändamål, inte uteslutande religiös verksamhet.

Tabell 6.6 Inkommande gränsöverskridande transaktioner till Sverige år 2024 från motpartsländer som särskilt uppmärksammats i tidigare forskning och medierapportering

Motpartsland	Volym (mkr)	Transaktioner
Turkiet	92 396	40 904 268
Förenade Arabemiraten	63 360	1 448 117
Kuwait	21 142	264 603
Saudiarabien	19 623	1 084 980
Egypten	7 602	446 659
Qatar	4 331	282 326
Bahrain	2 725	120 010
Pakistan	1 404	1 079 524
Oman	1 266	23 078
Irak	874	160 084
Ryssland	806	306

Motpartsland	Volym (mkr)	Transaktioner
Libanon	761	88 601
Jemen	60	672
Afghanistan	0,3	62
Iran	0,004	1
Syrien	0	0

Källa: Finansinspektionens periodiska rapportering.

Sammantaget uppgår inflödet från dessa länder till omkring 216 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 0,11 procent av det totala inflödet under år 2024. Volymerna är dock makrobelopp som inte är begränsade till en viss mottagartyp eller ett visst ändamål. Uppgifterna ger inte i sig någon information om huruvida transaktionerna avser religiös verksamhet, civilsamhälle eller annan särskild verksamhet.

När det gäller Iran och Ryssland bör nämnas att internationella sanktioner som införts av EU begränsar gränsöverskridande betalningar till och från dessa länder. Sanktionerna mot Iran har funnits i olika omgångar sedan år 2007 och skärpts vid flera tillfällen. Sanktionerna mot Ryssland har skärpts kraftigt efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022. Under större delen av den period som uppgifterna från bankerna avser har omfattande sanktioner gällt också för Syrien. Detta är sannolikt en bidragande förklaring till att de redovisade volymerna från dessa länder är låga.

6.6.3 Uppgifter från banker

Bakgrund

Utredningen har genom en förfrågan via Svenska Bankföreningen inhämtat uppgifter från dess medlemsbanker, inräknat filialer till utländska kreditinstitut, om inkommande gränsöverskridande transaktioner till svenska mottagare som bedriver religiös verksamhet. Förfrågan har varit frivillig att besvara. Den enhetliga beloppsgränsen om 10 000 kronor per mottagare och kalenderår innebär dels att mottagare under tröskeln inte ingår i materialet, dels att antalet mottagare i en kategori inte framgår. Uppgifterna redovisas aggregerat och innehåller inte några uppgifter om enskilda mottagare, enskilda av-

sändare, syftet med transaktionerna eller förhållandet mellan avsändare och mottagare. Varje rad i underlaget avser en kombination av näringsgrensindelning, mottagarens associationsform och avsändarland.

Bankernas tystnadsplikt enligt 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse har inte aktualiserats vid uppgiftslämnandet. Bestämmelsen avser uppgifter om enskildas förhållanden till kreditinstitut, och de aggregerade uppgifter som har lämnats till utredningen innefattar inte sådana uppgifter.

De banker som har besvarat förfrågan tog enligt Finansinspektionens periodiska rapportering under år 2024 sammantaget emot den övervägande delen, omkring 96 procent, av samtliga inkommande gränsöverskridande transaktioner inom den svenska banksektorn, inräknat filialer till utländska kreditinstitut. Detta framgår av tabell 6.7.

Tabell 6.7 Inkommande gränsöverskridande transaktioner till den svenska banksektorn år 2024, fördelat på de banker som lämnat uppgifter till utredningen och övriga banker och filialer

	Volym 2024 (mdkr)	Andel (%)
Banker som lämnat uppgifter till utredningen	191 363	95,9
Övriga banker och filialer	8 103	4,1
Banksektorn totalt	**199 466**	**100,0**

Källa: Finansinspektionens periodiska rapportering.

Den period som uppgifterna avser är 1 januari 2020–1 november 2025, det vill säga knappt sex år. Den beloppsgräns som tillämpats är minst 10 000 kronor per mottagare och kalenderår. Belopp som understiger gränsen synliggörs inte i materialet.

Verksamhetstypen identifieras genom näringsgrensindelning enligt standard för svensk näringsgrensindelning (SNI) 2007. Utredningens fokus har varit näringsgrensindelningen *SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund)* som omfattar verksamhet i såväl registrerade trossamfund som motsvarande verksamhet i ideell förening eller stiftelse. Vid förfrågningarna har även några andra näringsgrenar angetts som intressanta och redovisas separat nedan. Näringsgrensindelningen anges av kunden själv vid registreringen, och enskilda mottagare kan därför ha angett en kod som inte motsvarar den faktiska huvudsakliga verksamheten.

Tabell 6.8 Näringsgrensindelningar enligt SNI 2007 som ingår i de inhämtade uppgifterna

SNI-kod	Verksamhet
94910	Verksamhet i religiösa samfund
94990	Övriga intresseorganisationer
88994	Humanitära insatser
85593	Studieförbundens och frivilligorganisationernas utbildning
85599	Diverse övrig utbildning
00009	Huvudnäring okänd

Källa: Statistikmyndigheten SCB, Standard för svensk näringsgrensindelning SNI 2007.

Det kan nämnas att SNI 2007 den 8 december 2025 ersattes av en ny version, SNI 2025, som svarar mot EU:s näringsgrensstandard NACE Rev. 2.1. Övergången till den nya versionen sker successivt under flera år. Eftersom det inhämtade materialet avser perioden 1 januari 2020–1 november 2025, det vill säga helt före övergången, har bankerna rapporterat enligt SNI 2007. För den näringsgrensindelning som är utredningens fokus, SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund), är koden och dess beskrivning i sak oförändrad i SNI 2025. Också för övriga näringsgrensindelningar som redovisas finns kodnumret kvar med i huvudsak oförändrat innehåll, även om viss omflyttning av delar av innehållet förekommer i några fall. Övergången till SNI 2025 bedöms inte påverka de iakttagelser som redovisas nedan.

Metodiska förbehåll

Vid en sammanställning av bankernas redovisning framträder vissa skillnader i tolkning som har betydelse för hur uppgifterna ska förstås. När det gäller associationsform har vissa banker redovisat enbart ideella föreningar och stiftelser och inte särskilt uppgett registrerade trossamfund i sitt underlag, medan andra banker har inkluderat registrerade trossamfund som en egen kategori. I underlaget förekommer också att associationsform inte har angetts.

Gemensamt för samtliga banker som besvarat förfrågan är att de redovisade beloppen avser näringsgrensindelningen SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund). Skillnaden i sättet att redovisa associationsform innebär att de redovisade beloppen för registrerade tros-

samfund får anses utgöra en undre gräns. Den faktiska volymen är sannolikt högre. För iakttagelser om fördelning på avsändarland bedöms metodbristen inte ha avgörande betydelse.

Beloppsgränsen för rapportering har varit 10 000 kronor eller motsvarande per mottagare och kalenderår.

I underlaget förekommer att samma mottagare har registrerats under flera SNI-koder och att transaktioner då räknats med under varje sådan SNI-kod. För redovisningen avseende SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund) bedöms detta inte påverka resultatet i någon avgörande utsträckning. För den aggregerade redovisningen av övriga SNI-koder kan dock en viss överrapportering inte uteslutas.

Underlaget avser slutligen endast transaktioner som har gått genom de inrapporterande bankernas betalningssystem. Inkommande gränsöverskridande transaktioner som sker genom andra finansiella institut än de inrapporterande omfattas därmed inte av materialet. När det gäller transaktioner med kontanter eller kryptotillgångar omfattas dessa inte heller. Materialet ger därför inte någon heltäckande bild av inkommande gränsöverskridande transaktioner till religiös verksamhet i Sverige.

Inkommande transaktioner till verksamhet i religiösa samfund

Av det sammanlagda materialet framgår att de inrapporterande bankerna under perioden registrerat inkommande gränsöverskridande transaktioner till mottagare med näringsgrensindelningen SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund) om sammanlagt omkring 3,5 miljarder kronor fördelat på 18 659 transaktioner. Transaktionerna kommer från 84 olika länder.

Av tabell 6.9 framgår fördelningen på associationsform. Det dominerande mottagarslaget är registrerade trossamfund, som svarar för ungefär 89 procent av beloppet. Ideella föreningar svarar för knappt 8 procent och stiftelser för en försumbar andel.

Tabell 6.9 Inkommande gränsöverskridande transaktioner till SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund) fördelade på associationsform, 1 januari 2020–1 november 2025

Associationsform	Belopp (kr)	Andel (%)	Transaktioner
Registrerat trossamfund	3 118 538 000	88,5	5 316
Ideell förening	273 274 100	7,8	9 316
Stiftelse	4 501 000	0,1	323
Ej angiven	128 791 200	3,7	3 550
Summa	**3 526 080 000**	**100,0**	**18 659**

Källa: Uppgifter inhämtade från svenska banker och filialer till utländska kreditinstitut.

Av tabellen över avsändarländer (tabell 6.10) framgår att materialet uppvisar en mycket stark koncentration till ett mindre antal länder. Irland är det enskilt största avsändarlandet och svarar för omkring 39 procent av beloppet, följt av Luxemburg med 23 procent och USA med 18 procent. De tre största länderna svarar tillsammans för 80 procent av beloppet. De tio största länderna svarar för 98 procent.

Norge och Tyskland uppvisar ett särskilt mönster med många transaktioner i förhållande till beloppet, vilket motsvarar små genomsnittliga belopp per transaktion. Norge har 3 859 transaktioner till ett genomsnitt om omkring 41 000 kronor per transaktion, och Tyskland 3 056 transaktioner till ett genomsnitt om omkring 45 000 kronor per transaktion. Irland och Luxemburg uppvisar det omvända mönstret med få transaktioner och höga genomsnittsbelopp om omkring 3,4 miljoner kronor respektive 5,2 miljoner kronor per transaktion.

Tabell 6.10 De 20 största avsändarländerna för inkommande gränsöverskridande transaktioner till SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund), 1 januari 2020–1 november 2025

Avsändarland	Belopp (kr)	Andel (%)	Transaktioner
Irland	1 364 815 000	38,7	399
Luxemburg	813 792 000	23,1	155
USA	643 004 000	18,2	1 441
Norge	157 564 000	4,5	3 859
Nederländerna	138 223 000	3,9	595
Tyskland	136 892 000	3,9	3 056
Schweiz	82 524 000	2,3	486
Storbritannien	39 632 000	1,1	1 200
Danmark	29 306 000	0,8	1 534
Finland	27 051 000	0,8	2 967

Avsändarland	Belopp (kr)	Andel (%)	Transaktioner
Frankrike	17 906 000	0,5	351
Ryssland	9 515 000	0,3	15
Australien	8 993 000	0,3	120
Belgien	6 420 000	0,2	604
Guernsey	5 108 000	0,1	1
Israel	4 187 000	0,1	43
Island	3 895 000	0,1	124
Italien	2 495 000	0,1	131
Lettland	2 248 000	0,1	80
Spanien	1 925 000	0,1	218
Övriga 64 länder	30 587 000	0,9	1 280
Summa	**3 526 080 000**	**100,0**	**18 659**

Källa: Uppgifter inhämtade från svenska banker och filialer till utländska kreditinstitut.

Avsändarländer i Mellanöstern, Nordafrika och vissa andra länder

Den medierapportering och forskning som redovisats tidigare i kapitlet har särskilt uppmärksammat utländsk finansiering till religiös verksamhet i Sverige från Gulfstaterna, Iran, Turkiet och vissa andra länder. För dessa länder framgår av de uppgifter som har inhämtats från bankerna det sammanlagda inflöde som redovisas i tabell 6.11. Inga transaktioner från Qatar, Bahrain, Oman, Iran, Egypten, Afghanistan, Jemen eller Syrien framgår av materialet.

Tabell 6.11 Inkommande gränsöverskridande transaktioner till SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund) från utvalda avsändarländer i Mellanöstern, Nordafrika och vissa andra länder, 1 januari 2020–1 november 2025

Avsändarland	Belopp (kr)	Transaktioner
Förenade Arabemiraten	1 752 433	29
Pakistan	1 654 390	4
Turkiet	503 133	11
Irak	245 190	1
Saudiarabien	90 331	2
Kuwait	56 453	1
Libanon	1 459	1
Summa	**4 303 389**	**49**

Källa: Uppgifter inhämtade från svenska banker och filialer till utländska kreditinstitut.

Det sammanlagda beloppet från dessa länder uppgår till omkring 4,3 miljoner kronor fördelat på 49 transaktioner, vilket motsvarar 0,12 procent av det totala beloppet för SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund) i materialet. Med beaktande av de metodiska förbehållen, särskilt när det gäller transaktioner som inte sker genom de inrapporterande bankernas betalningssystem, lämnas dock öppet om de redovisade beloppen ger en representativ bild av det faktiska inflödet från dessa länder.

Övriga näringsgrenar

Utöver SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund) har bankerna även lämnat uppgifter om inkommande gränsöverskridande transaktioner till mottagare med vissa andra näringsgrensindelningar som vid förfrågan angetts som av intresse för utredningen. Beloppen redovisas i tabell 6.12 i sammandrag. SNI-koderna omfattar enligt Statistikmyndigheten SCB:s näringsgrensstandard verksamhet i övriga intresseorganisationer, humanitära insatser, studieförbundens utbildning och diverse övrig utbildning samt en kategori för mottagare med huvudnäring okänd.

Som har anförts ovan anger mottagaren själv sin näringsgrensindelning vid registreringen. Klassificeringen kan därför vara felaktig eller missvisande. Det innebär att det inte kan uteslutas att enskilda mottagare som har registrerats under någon av de övriga näringsgrensindelningarna i själva verket bedriver religiös verksamhet eller har som ändamål att främja religiös verksamhet, eller att de utgör sådana ideella föreningar eller stiftelser av de slag som annars omfattas av utredningens uppdrag. Detsamma gäller för mottagare med näringsgrensindelningen SNI 00009 (huvudnäring okänd), där någon klassificering av verksamheten inte alls har gjorts. Det är skälet till att utredningen har valt att inhämta och redogöra för uppgifter också om dessa näringsgrensindelningar.

Tabell 6.12 Inkommande gränsöverskridande transaktioner till svenska ideella föreningar, stiftelser och trossamfund med vissa andra näringsgrensindelningar än SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund), 1 januari 2020–1 november 2025

SNI-kod	Verksamhet	Belopp (kr)	Transaktioner
94990	Övriga intresseorganisationer	14 126 860 000	73 755
88994	Humanitära insatser	4 478 758 000	6 322
00009	Huvudnäring okänd	2 003 292 000	15 781
85599	Diverse övrig utbildning	534 544 000	10 691
85593	Studieförbundens utbildning	40 906 000	5 085
Summa		**21 184 360 000**	**111 634**

Källa: Uppgifter inhämtade från svenska banker och filialer till utländska kreditinstitut.

Det sammanlagda beloppet för dessa näringsgrenar uppgår till cirka 21 miljarder kronor fördelat på 111 634 transaktioner. Det är omkring sex gånger det belopp som inkommit till religiös verksamhet enligt SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund). Den enskilt största kategorin är SNI 94990 (övriga intresseorganisationer) som omfattar en bred grupp av civilsamhällesorganisationer.

Avsändarländer för övriga näringsgrenar

Materialet om inkommande gränsöverskridande transaktioner till mottagare med näringsgrensindelningarna SNI 94990, 88994, 00009, 85599 och 85593 fördelar sig på 153 avsändarländer. De tjugo största avsändarländerna framgår av tabell 6.13. Tre länder, Finland, USA och Luxemburg, svarar tillsammans för omkring 56 procent av beloppet. De tio största länderna svarar för omkring 90 procent och de 20 största för omkring 97 procent.

Tabell 6.13 De 20 största avsändarländerna för inkommande gränsöverskridande transaktioner till svenska ideella föreningar, stiftelser och trossamfund med näringsgrensindelningarna SNI 94990, 88994, 00009, 85599 och 85593, 1 januari 2020–1 november 2025

Avsändarland	Belopp (kr)	Andel (%)	Transaktioner
Finland	6 853 768 000	32,4	14 026
USA	3 311 799 000	15,6	4 047
Luxemburg	1 582 255 000	7,5	876
Nederländerna	1 416 019 000	6,7	4 771
Tyskland	1 134 178 000	5,4	15 608
Schweiz	1 123 486 000	5,3	3 387
Storbritannien	1 079 980 000	5,1	5 450
Danmark	906 198 000	4,3	9 957
Norge	813 333 000	3,8	17 729
Belgien	811 153 000	3,8	3 213
Cypern	564 148 000	2,7	148
Irland	391 858 000	1,8	9 399
Frankrike	176 586 000	0,8	3 315
Kina	108 080 000	0,5	343
Spanien	82 083 000	0,4	1 727
Bermuda	57 424 000	0,3	7
Malta	55 814 000	0,3	235
Polen	46 645 000	0,2	1 011
Italien	41 719 000	0,2	2 001
Jordanien	41 279 000	0,2	170
Övriga 133 länder	586 557 000	2,8	14 214
Summa	**21 184 362 000**	**100,0**	**111 634**

Källa: Uppgifter inhämtade från svenska banker och filialer till utländska kreditinstitut.

Fördelningen skiljer sig på flera punkter från den bild som framträder för religiös verksamhet enligt tabell 6.10. Irland och Luxemburg, som är de två största avsändarländerna för religiös verksamhet, har en mer underordnad ställning här, medan Finland, Nederländerna, Schweiz och Belgien framträder med större belopp. Inflödet är också mindre koncentrerat till ett fåtal länder. För religiös verksamhet svarar de tre största länderna för omkring 80 procent av beloppet, mot omkring 56 procent här. Den finländska andelen utgörs i allt väsentligt av transaktioner till mottagare med näringsgrensindelningen SNI 94990 (övriga intresseorganisationer) och associationsformen stiftelse, med

ett genomsnittligt transaktionsbelopp som är betydligt högre än för övriga avsändarländer. Det har inte varit möjligt att utifrån materialet närmare bedöma sammansättningen av dessa flöden.

Bilden av de största avsändarländerna varierar mellan näringsgrensindelningarna. För SNI 88994 (humanitära insatser) framträder en stark koncentration till USA, som ensamt svarar för omkring 51 procent av beloppet, följt av Storbritannien med omkring 13 procent, Norge med omkring 11 procent och Belgien med omkring 8 procent. Sammantaget svarar dessa fyra länder för omkring 84 procent av beloppet. För SNI 85593 (studieförbundens utbildning) och 85599 (diverse övrig utbildning) är beloppen små och avsändarländerna genomgående nordiska eller annars i Sveriges närområde.

Avsändarländer i Mellanöstern och Nordafrika

På motsvarande sätt som för religiös verksamhet (tabell 6.11) redovisas i tabell 6.14 inflödet till de övriga näringsgrenarna från avsändarländer i Mellanöstern och Nordafrika. Endast länder med ett inflöde om minst 100 000 kronor redovisas. Inga transaktioner från Iran, Irak, Algeriet eller Jemen framgår av materialet.

Tabell 6.14 Inkommande gränsöverskridande transaktioner till svenska ideella föreningar, stiftelser och trossamfund med näringsgrensindelningarna SNI 94990, 88994, 00009, 85599 och 85593 från avsändarländer i Mellanöstern och Nordafrika, 1 januari 2020–1 november 2025

Avsändarland	Belopp (kr)	Transaktioner
Jordanien	41 279 479	170
Turkiet	33 312 056	271
Saudiarabien	7 366 260	25
Förenade Arabemiraten	6 704 860	105
Israel	5 334 455	88
Sudan	2 502 720	2
Syrien	1 538 729	1
Libanon	1 122 930	24
Kuwait	449 594	8
Qatar	372 066	5
Oman	358 506	4
Palestina	291 987	4
Egypten	288 932	8

Avsändarland	Belopp (kr)	Transaktioner
Tunisien	173 198	7
Bahrain	105 174	1
Summa	**101 200 945**	**723**

Källa: Uppgifter inhämtade från svenska banker och filialer till utländska kreditinstitut.

Det sammanlagda beloppet från dessa länder uppgår till omkring 101 miljoner kronor på 723 transaktioner, vilket motsvarar omkring 0,48 procent av det totala beloppet för dessa näringsgrenar. Det är ett större belopp än det inflöde som enligt tabell 6.11 har redovisats för religiös verksamhet, omkring 4,3 miljoner kronor, men fortfarande en liten andel av totalbeloppet.

Verksamhetsinriktningar för utvalda avsändarländer

Inom materialet för de övriga näringsgrenarna varierar fördelningen mellan näringsgrensindelningarna tydligt mellan länderna. Av tabell 6.15 framgår denna fördelning för de länder i Mellanöstern och Nordafrika vars inflöde uppgår till minst en miljon kronor.

Tabell 6.15 Fördelning på näringsgrensindelning för inkommande gränsöverskridande transaktioner från utvalda avsändarländer i Mellanöstern och Nordafrika, 1 januari 2020–1 november 2025

Avsändarland	Belopp (kr)	94990	88994	00009	85599	85593
Jordanien	41 279 479	39,7 %	0,1 %	60,2 %	–	0,0 %
Turkiet	33 312 056	11,9 %	1,2 %	84,2 %	1,1 %	1,6 %
Saudiarabien	7 366 260	48,8 %	–	50,1 %	0,8 %	0,2 %
Förenade Arabemiraten	6 704 860	10,9 %	59,0 %	27,8 %	1,3 %	1,0 %
Israel	5 334 455	42,2 %	31,9 %	5,5 %	20,0 %	0,4 %
Sudan	2 502 720	–	100,0 %	–	–	–
Syrien	1 538 729	–	100,0 %	–	–	–
Libanon	1 122 930	11,2 %	82,0 %	–	–	6,8 %

Källa: Uppgifter inhämtade från svenska banker och filialer till utländska kreditinstitut. Procenttalen avser andel av landets totala belopp för de redovisade näringsgrensindelningarna.

Tre mönster kan urskiljas. För det första utgörs det helt övervägande inflödet från Jordanien och Turkiet, det vill säga de två största avsändarländerna i tabell 6.14, av transaktioner till mottagare med SNI

00009 (huvudnäring okänd). För Jordanien motsvarar det 60 procent av beloppet, omkring 25 miljoner kronor, fördelat på 142 transaktioner. För Turkiet motsvarar det 84 procent av beloppet, omkring 28 miljoner kronor, fördelat på 85 transaktioner.

För det andra utgörs inflödet från Förenade Arabemiraten, Libanon, Syrien och Sudan till övervägande del eller i sin helhet av transaktioner som klassificerats som SNI 88994 (humanitära insatser).

För det tredje utgörs inflödet från Saudiarabien så gott som uteslutande av transaktioner som fördelar sig ungefär jämnt mellan SNI 00009 (huvudnäring okänd) och 94990 (övriga intresseorganisationer). Israel uppvisar i jämförelse ett blandat mönster, med betydande andelar på flera näringsgrensindelningar.

Sammanfattande iakttagelser

Inkommande gränsöverskridande transaktioner till SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund) uppgick under perioden 2020–2025 till sammanlagt omkring 3,5 miljarder kronor fördelat på 18 659 transaktioner enligt det material som de inrapporterande bankerna lämnat. Av detta belopp avser omkring 89 procent registrerade trossamfund som mottagare. Återstoden fördelar sig huvudsakligen på ideella föreningar.

Tre länder svarar tillsammans för omkring 80 procent av beloppet. Det är Irland, Luxemburg och USA. De tio största avsändarländerna svarar för 98 procent. Inflödet från Mellanöstern, Nordafrika och vissa andra länder som tidigare kartläggningar uppmärksammat uppgår enligt materialet till omkring 4,3 miljoner kronor, vilket motsvarar 0,12 procent av totalbeloppet för SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund).

Inkommande gränsöverskridande transaktioner till mottagare med näringsgrensindelningarna SNI 94990, 88994, 00009, 85599 och 85593 uppgick under perioden enligt det material som de inrapporterande bankerna lämnat till sammanlagt cirka 21 miljarder kronor. Det är omkring sex gånger så stort som inflödet till religiös verksamhet enligt SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund). Fördelningen på avsändarland skiljer sig från den som framträder för religiös verksamhet. Tre länder, Finland, USA och Luxemburg, svarar tillsammans

för omkring 56 procent av beloppet, mot omkring 80 procent för de tre största avsändarländerna för religiös verksamhet. Inflödet från Mellanöstern och Nordafrika uppgår till omkring 101 miljoner kronor. Det är ett större belopp i absoluta tal än motsvarande inflöde till religiös verksamhet, men en mindre andel av totalbeloppet för dessa näringsgrenar.

Som har anförts i avsnittet anger mottagaren själv sin näringsgrensindelning vid registreringen, och kategorin SNI 00009 (huvudnäring okänd), som uppgår till omkring 2 miljarder kronor, saknar klassificering. Det går utifrån materialet inte att fastställa i vilken utsträckning inflödet till de övriga näringsgrenarna avser religiös verksamhet, verksamhet som har som ändamål att främja religiös verksamhet eller andra organisationer av de slag som omfattas av utredningens uppdrag. Materialet ger därför inte underlag för att dra några slutsatser om sammansättningen av mottagare i dessa kategorier.

Materialet omfattar endast inkommande transaktioner som har gått genom de inrapporterande bankernas betalningssystem och endast belopp över 10 000 kronor per mottagare och kalenderår. Inkommande transaktioner via andra banker, övriga finansiella företag eller transaktioner under beloppsgränsen omfattas inte av materialet.

6.6.4 Uppgifter från Skatteverket

Bakgrund

Utredningen har inhämtat uppgifter från Skatteverket om utländska betalningar till registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser. Materialet bygger på kontrolluppgifter (KU80) som banker och andra finansiella företag är skyldiga att lämna till Skatteverket om inkommande betalningar från utlandet som överstiger 150 000 kronor. Beloppsgränsen 150 000 kronor innebär att mindre betalningar inte fångas upp i materialet.

Materialet skiljer sig på flera sätt från de uppgifter som inhämtats från banker och som redovisas i avsnitt 6.6.3. Uppgifterna från bankerna avser perioden 1 januari 2020–1 november 2025, har en lägre tröskel om 10 000 kronor per mottagare och kalenderår och är begränsade till mottagare med vissa näringsgrensindelningar. Skatteverkets uppgifter omfattar i regel endast kalenderåret 2024, har en högre tröskel och avser samtliga associationsformer, det vill säga

ideell förening, registrerat trossamfund och stiftelse, oavsett näringsgrensindelning. För frågan om de organisationer i utredningens granskningsunderlag som redovisas särskilt nedan har Skatteverket dock lämnat uppgifter för åren 2020–2025.

Skatteverket har vid samtliga sammanställningar lämnat uppgifterna avidentifierade. Beloppen anger inte vad betalningen avser. Det går inte att i materialet utläsa om en transaktion utgör betalning för en vara eller tjänst, ett bidrag eller en gåva.

Allmän sammanställning över inkommande utlandsbetalningar år 2024

Skatteverket har lämnat en allmän sammanställning över samtliga kontrolluppgifter (KU80) som lämnats avseende betalningar från utlandet under år 2024 till svenska mottagare som är stiftelse, ideell förening eller registrerat trossamfund (juridisk form 72, 63 och 61). Sammanlagt har 6 137 kontrolluppgifter lämnats avseende betalningar från 90 olika länder.

Tabell 6.16 Kontrolluppgifter KU80 avseende betalningar från utlandet under år 2024 till svenska stiftelser, registrerade trossamfund och ideella föreningar

Juridisk form	Antal mottagare	Antal KU80	Belopp (kr)
Stiftelser	319	–	152 673 277 699
Registrerade trossamfund	32	–	891 301 964
Ideella föreningar	655	–	5 151 412 725
Summa	**1 006**	**6 137**	**158 715 992 388**

Källa: Skatteverket.

Stiftelser tog emot drygt 152 miljarder kronor, vilket utgör ungefär 96 procent av det sammanlagda beloppet. Ideella föreningar tog emot omkring 5,1 miljarder kronor. Registrerade trossamfund tog emot omkring 891 miljoner kronor, vilket utgör knappt 0,6 procent av det sammanlagda beloppet. Storleksordningen för stiftelser och ideella föreningar speglar sannolikt i hög grad finansiella stiftelser, biståndsorganisationer och andra civilsamhällesaktörer med betydande internationell verksamhet.

Utvalda motpartsländer år 2024

Vid förfrågan till Skatteverket har utredningen särskilt önskat uppgifter om kontrolluppgifter avseende betalningar från ett mindre antal länder som varit av särskilt intresse i kartläggningen. Av Skatteverkets sammanställning för dessa länder år 2024 framgår följande (talet inom parentes anger antalet mottagare).

Tabell 6.17 Antal kontrolluppgifter KU80 år 2024 från utvalda motpartsländer, fördelat på juridisk form (antal unika mottagare inom parentes)

Avsändarland	Antal KU80	Stiftelser	Trossamfund	Ideella fören.
Belgien	232 (96)	74 (23)	1 (1)	157 (72)
Egypten	3 (2)	1 (1)	–	2 (1)
Förenade Arabemiraten	18 (7)	6 (3)	–	12 (4)
Kuwait	2 (1)	2 (1)	–	–
Marocko	1 (1)	–	–	1 (1)
Oman	2 (1)	2 (1)	–	–
Saudiarabien	3 (2)	2 (1)	–	1 (1)
Storbritannien	863 (155)	585 (65)	9 (4)	269 (86)
Syrien	1 (1)	–	–	1 (1)
Turkiet	16 (12)	6 (4)	–	10 (8)
Summa	**1 141 (278)**	**678 (99)**	**10 (5)**	**453 (174)**

Källa: Skatteverket.

Tabell 6.18 Belopp för kontrolluppgifter KU80 år 2024 från utvalda motpartsländer, fördelat på juridisk form (med trossamfund avses registrerade trossamfund)

Avsändarland	Belopp totalt (kr)	Stiftelser	Trossamfund	Ideella fören.
Belgien	1 279 525 273	1 006 625 145	6 230 132	266 669 996
Egypten	14 854 217	192 460	–	14 661 757
Förenade Arabemiraten	21 043 507	1 111 674	–	19 931 833
Kuwait	456 000	456 000	–	–
Marocko	302 055	–	–	302 055
Oman	432 500	432 500	–	–
Saudiarabien	1 182 079	579 000	–	603 079
Storbritannien	109 706 978 971	108 537 656 621	3 073 885	1 166 248 465
Syrien	1 511 572	–	–	1 511 572
Turkiet	6 108 533	1 345 027	–	4 763 506
Summa	**111 032 394 707**	**109 548 398 427**	**9 304 017**	**1 474 692 263**

Källa: Skatteverket.

Av Skatteverkets sammanställning framgår vidare att inga kontrolluppgifter har lämnats avseende betalningar från Iran, Qatar, Ryssland eller Somalia till mottagare som är stiftelse, ideell förening eller registrerat trossamfund under år 2024.

Storbritannien dominerar materialet både i antal kontrolluppgifter och belopp, främst hänförligt till stiftelser med 585 mottagare och drygt 108 miljarder kronor. För registrerade trossamfund är de redovisade beloppen små i förhållande till stiftelser och ideella föreningar. När det gäller motpartsländer som särskilt uppmärksammats i tidigare forskning och medierapportering framgår att inga eller mycket små belopp tagits emot enligt det material som redovisats för Skatteverket genom kontrolluppgiftssystemet.

Fördjupad sammanställning för organisationer med religiös verksamhet år 2024

Utredningen har vidare bett Skatteverket att lämna en fördjupad sammanställning över kontrolluppgifter (KU80) för enbart sådana organisationer som har religiös verksamhet som ändamål. Avgränsningen har gjorts genom att urvalet omfattar dels registrerade trossamfund (juridisk form 63), dels ideella föreningar och stiftelser som vid registreringen har angett religiös verksamhet som ändamål. Underlaget omfattar samtliga avsändarländer, inte enbart de utvalda länder som redovisats i tabell 6.18.

Sammanställningen omfattar 79 organisationer som under år 2024 tagit emot kontrolluppgiftspliktig utlandsbetalning. Av dessa är 32 registrerade trossamfund, 44 ideella föreningar och 3 stiftelser. De sammanräknade beloppen för dessa organisationer framgår av tabell 6.19.

Tabell 6.19 Sammanräknade belopp för kontrolluppgifter KU80 år 2024 till 79 organisationer med religiös verksamhet som ändamål, fördelat på juridisk form

Juridisk form	Belopp (kr)	Andel (%)	Antal org.
Registrerade trossamfund	891 301 964	71,5	32
Ideella föreningar	352 294 905	28,3	44
Stiftelser	2 824 807	0,2	3
Summa	**1 246 421 676**	**100,0**	**79**

Källa: Skatteverket.

Det sammanlagda beloppet för de 79 organisationerna uppgår till cirka 1,25 miljarder kronor under år 2024. Registrerade trossamfund tar emot drygt 70 procent av detta belopp medan ideella föreningar tar emot knappt 30 procent. Stiftelser utgör en mycket liten andel.

Volymen är fördelad på 26 olika avsändarländer. De 10 största framgår av tabell 6.2.

Tabell 6.20 De tio största avsändarländerna för kontrolluppgifter KU80 år 2024 till organisationer med religiös verksamhet som ändamål

Avsändarland	Belopp (kr)	Andel (%)	Antal org.	Antal KU80
Irland	454 582 794	36,5	5	66
USA	342 654 464	27,5	19	58
Danmark	280 268 874	22,5	8	26
Nederländerna	44 659 910	3,6	14	19
Norge	40 065 373	3,2	12	44
Tyskland	20 311 900	1,6	10	26
Belgien	16 652 043	1,3	2	8
Luxemburg	14 325 348	1,1	6	14
Storbritannien	12 092 071	1,0	10	27
Schweiz	9 324 892	0,7	5	12
Övriga 16 länder	11 484 007	0,9	–	30
Summa	**1 246 421 676**	**100,0**	**–**	**330**

Källa: Skatteverket.

Av det fördjupade materialet framgår att betalningar från länder som tidigare kartläggningar har uppmärksammat förekommer endast i begränsad utsträckning. Från Jordanien och Jemen har en mottagare per land tagit emot omkring 0,5 miljoner kronor vardera, från Irak en mottagare 0,25 miljoner kronor. Inga kontrolluppgifter har lämnats avseende betalningar från Iran, Qatar, Saudiarabien, Förenade Arabemiraten, Turkiet, Kuwait, Bahrain, Oman, Egypten, Pakistan eller Ryssland till denna grupp av organisationer under år 2024.

Skatteverket har i en kompletterande sammanställning även lämnat uppgifter om näringsgrensindelning för dessa organisationer. Av materialet framgår att näringsgrensindelningen för 59 av organisationerna är SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund). Övriga 20 organisationer har angett andra näringsgrensindelningar. 5 organisationer saknar registrerad näringsgrensindelning.

Tabell 6.21 Näringsgrensindelning enligt SNI 2007 för de 79 organisationerna med religiös verksamhet som ändamål och kontrolluppgifter KU80 år 2024

SNI-kod	Verksamhet	Belopp (kr)	Antal org.
94910	Verksamhet i religiösa samfund	920 902 671	59
87301	Vård och omsorg i särskilda boendeformer för äldre	275 309 608	1
47792	Detaljhandel med övriga begagnade varor	22 818 890	1
88994	Humanitära insatser	17 035 823	2
94990	Övriga intresseorganisationer	3 438 884	5
58110	Utgivning av böcker	1 816 955	1
68201	Uthyrning av egna bostäder	1 365 366	1
55202	Stug- och rumsuthyrning	962 629	3
68203	Uthyrning av andra lokaler	171 482	1
Saknas	Näringsgrensindelning saknas	2 599 368	5
Summa		**1 246 421 676**	**79**

Källa: Skatteverket.

Det noteras att näringsgrensindelningen anges av organisationen själv vid registreringen och att Skatteverket inte gör någon självständig prövning av om uppgiften stämmer överens med den faktiska huvudsakliga verksamheten. En enskild organisation har registrerats med näringsgrensindelningen SNI 87301 (vård och omsorg i särskilda boendeformer för äldre) men har trots detta bedömts ha religiös verksamhet som ändamål enligt den gruppkod som Skatteverket har fört in vid registreringen. Detta illustrerar att näringsgrensindelningen i materialet inte alltid avspeglar den verksamhet som organisationen faktiskt bedriver.

Trossamfund som mottagit statsbidrag åren 2024 och 2025

Utredningen har vidare bett Skatteverket att, utan att lämna uppgift om enskilda mottagare, kontrollera om något av de trossamfund som under åren 2024 och 2025 mottagit statsbidrag enligt lagen (1999:932) om stöd till trossamfund även har mottagit utlandsbetalning som motsvarar villkoren för kontrolluppgift (KU80). Underlaget omfattar 42 trossamfund. Av dessa har 6 organisationer under år 2024 mottagit kontrolluppgiftspliktig utlandsbetalning. Det sammanräknade beloppet för dessa 6 organisationer uppgår till 91 909 620 kronor.

Kontrolluppgifter avseende betalningar år 2025 har vid tidpunkten för Skatteverkets sammanställning ännu inte lämnats.

Kontrolluppgifter för organisationer som har uppmärksammats ur ett demokratihänseende

Utredningen har bett Skatteverket att lämna en sammanställning över kontrolluppgifter (KU80) för perioden 2020–2025 för en grupp organisationer som har uppmärksammats i sammanhang som ger anledning till granskning ur ett demokratihänseende. Urvalet har skett enligt två kriterier.

Det första kriteriet avser organisationer som har fått avslag på en ansökan om statsbidrag på den grund att de inte uppfyller demokrativillkoren. Om avslagsbeslutet har överklagats och allmän förvaltningsdomstol har ändrat myndighetens beslut till organisationens fördel har organisationen inte tagits med i urvalet.

Det andra kriteriet avser organisationer där det i övrigt finns uppgifter som ger anledning att anta att en granskning av om demokrativillkoren är uppfyllda kan vara påkallad. Sådana uppgifter har baserats på myndighetsuppgifter, tidigare granskningar eller rapportering från etablerade medier.

Sammanställningen omfattar 180 organisationer. Det bör dock noteras att antalet enskilda organisationsnummer inte motsvarar antalet självständiga aktörer. En betydande del av de 180 organisationerna utgörs av lokala församlingar, lokalavdelningar och liknande som ingår i större trossamfunds- eller kyrkostrukturer.

Av Skatteverkets sammanställning framgår att fungerande adress saknas för 18 av organisationerna. Ingen av dessa 18 har mottagit betalningar från utlandet. För perioden 2020–2025 framgår följande.

Tabell 6.22 Belopp för kontrolluppgifter KU80 åren 2020–2025 till organisationer i utredningens granskningsunderlag, fördelat på juridisk form

År	Belopp totalt (kr)	Stiftelser	Trossamfund	Ideella fören.
2020	17 899 805	6 343 393	–	11 556 412
2021	17 740 650	413 861	511 508	16 815 281
2022	2 762 970	–	–	2 762 970
2023	12 563 433	4 016 775	–	8 546 658
2024	13 076 531	2 664 534	–	10 411 997
2025	12 422 196	2 618 876	–	9 803 320
Summa	**76 465 585**	**16 057 439**	**511 508**	**59 896 638**

Källa: Skatteverket.

Det sammanlagda beloppet under hela sexårsperioden uppgår till cirka 76,5 miljoner kronor. Beloppet är fördelat på ett mindre antal mottagare per år. Det rör sig om mellan två och fem unika mottagare under varje enskilt år, vilket innebär att den helt övervägande delen av organisationerna i materialet inte har mottagit någon kontrolluppgiftspliktig betalning från utlandet under den aktuella perioden. Enligt uppgifter från Skatteverket har sammanlagt nio unika mottagare i urvalet tagit emot betalningar från utlandet under den aktuella perioden.

Det bör noteras att den begränsade förekomsten av registrerade trossamfund i tabell 6.22 inte ska tolkas så att utländska medel inte tillförs trossamfundsverksamhet i Sverige. Tabell 6.16 visar att registrerade trossamfund som mottagargrupp år 2024 tog emot omkring 891 miljoner kronor genom kontrolluppgiftspliktiga utlandsbetalningar. Den nu redovisade sammanställningen omfattar däremot endast den begränsade krets av organisationer som har nekats statsbidrag för att de inte uppfyller demokrativillkoren eller där det annars finns anledning att anta att granskning av demokrativillkoren kan vara påkallad.

Storbritannien är det dominerande avsändarlandet under hela perioden med sammanlagt omkring 42 miljoner kronor, följt av Spanien med 16 miljoner kronor enbart under åren 2024 och 2025. Tyskland förekommer med omkring 6,3 miljoner kronor och Norge med 5,8 miljoner kronor. Från Pakistan har år 2020 lämnats en kontrolluppgift om 443 000 kronor till en ideell förening, från Turkiet en kontrolluppgift om 786 915 kronor till en stiftelse samma år och

från Tunisien en kontrolluppgift om 534 900 kronor till en ideell förening år 2022. I övrigt har inga kontrolluppgifter lämnats avseende betalningar från Iran, Qatar, Ryssland, Saudiarabien, Förenade Arabemiraten, Egypten, Kuwait eller andra länder som tidigare kartläggningar har uppmärksammat.

Sammanfattande iakttagelser

Av Skatteverkets sammanställning för år 2024 framgår att inkommande utlandsbetalningar enligt kontrolluppgiftssystemet till registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser uppgick till omkring 159 miljarder kronor fördelat på 6 137 kontrolluppgifter och 1 006 mottagare. Stiftelser svarar för den helt övervägande delen av beloppet, medan ideella föreningar mottog omkring 5,1 miljarder kronor och registrerade trossamfund omkring 891 miljoner kronor.

För den fördjupade sammanställningen av 79 organisationer med religiös verksamhet som ändamål uppgår det sammanräknade beloppet år 2024 till cirka 1,25 miljarder kronor. Den ojämförligt största andelen av detta belopp kommer från Irland, USA och Danmark, vilka tillsammans svarar för omkring 86 procent. Inflödet från länder som tidigare kartläggningar har uppmärksammat förekommer endast i begränsad utsträckning enligt materialet.

Sammanställningen över utredningens granskningsunderlag om 180 organisationer för perioden 2020–2025 visar ett sammanlagt belopp om 76,5 miljoner kronor. Beloppet är fördelat på mellan två och fem mottagare per år. Utredningen har även efterfrågat uppgift om hur många unika mottagare av kontrolluppgifter som beloppet fördelas på över hela perioden. Av Skatteverkets svar framgår att det sammanlagda beloppet under åren 2020–2025 har fördelats på nio unika mottagare, varav fyra stiftelser, tre ideella föreningar och två registrerade trossamfund. Det dominerande avsändarlandet är Storbritannien.

Materialets begränsningar är väsentliga. Beloppsgränsen 150 000 kronor innebär att mindre betalningar inte fångas upp. Materialet avser i regel kalenderåret 2024 och tillåter inte några slutsatser om långa tidsserier utom för den specifika sammanställningen som rör utredningens granskningsunderlag. Skatteverket har vidare framhållit

att uppgifterna inte anger vad betalningen avser och att näringsgrensindelningen anges av organisationen själv utan självständig prövning från Skatteverkets sida. Bedömningar och slutsatser om materialets innebörd görs i ett avslutande avsnitt av kapitlet.

6.7 Sammanfattande analys och slutsatser

6.7.1 Tidigare kartläggningars begränsningar

En genomgång av de kartläggningar som har redovisats i avsnitten 6.2 och 6.4 visar att samtliga har varit förenade med betydande metodiska begränsningar.

Den utredning om statens stöd till trossamfund som lämnade sitt betänkande år 2018 byggde i huvudsak på enkäter och intervjuer. Församlingsenkäten hade en svarsfrekvens på 40 procent. Utredningen konstaterade själv att utvärderingen inte uteslutande kunde grundas på enkätresultaten. Frågorna om utländsk finansiering var dessutom utformade som rangordning av inkomstkällor, vilket gav ett begränsat underlag för att bedöma omfattningen i absoluta tal.

Den förstudie som CCF genomförde på uppdrag av SST år 2023 byggde på en dokumentstudie av församlingarnas årsredovisningar. För enskilda undersökningsår saknades en avsevärd andel av årsredovisningarna helt, och ytterligare en del bedömdes vara av så bristfällig kvalitet att de inte gick att tolka. Förstudien framhöll uttryckligen att finansiering som mottagits via stiftelser eller företag inte kunde fångas upp i materialet, och att det fanns kända exempel på inköp, renovering och uppförande av byggnader som inte gick att spåra i de granskade dokumenten.

Försvarshögskolans rapport från år 2022 och RAND Europes studier från åren 2015 och 2020 har konstaterat att området präglas av bristande insyn och transparens. Försvarshögskolans rapport bygger huvudsakligen på öppna källor och på avgränsade transaktionsdata från en biståndsorganisation i Qatar för perioden 2006–2019. Motsvarande underlag har enligt rapporten saknats för andra givarländer i Gulfregionen. RAND Europes studie från år 2015 framhöll att transaktioner mellan bankkonton, vilka beskrevs som en avgörande typ av information, inte var offentligt tillgängliga.

Sammantaget innebär dessa metodiska begränsningar att den utländska finansieringen i hög grad inte har varit möjlig att upptäcka för redovisningsbaserade och självrapporteringsbaserade undersökningar.

6.7.2 Finansiella uppgifter och kontrolluppgifter ger en bredare bild än tidigare studier

De uppgifter som utredningen har inhämtat från Finansinspektionen, Svenska Bankföreningens medlemsbanker och Skatteverket visar att utländsk finansiering till registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser förekommer i belopp som inte tidigare har redovisats samlat.

Uppgifterna från bankerna avseende näringsgrensindelningen SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund) visar inkommande gränsöverskridande transaktioner om omkring 3,5 miljarder kronor under perioden 1 januari 2020–1 november 2025. Av detta belopp avser ungefär 89 procent registrerade trossamfund. Tre länder, Irland, Luxemburg och USA, svarar för omkring 80 procent av inflödet. Som framgår av tabell 6.7 svarar underlaget från bankerna för omkring 96 procent av banksektorns inkommande gränsöverskridande transaktioner år 2024.

Utöver näringsgrensindelningen SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund) har uppgifterna från bankerna även omfattat vissa andra näringsgrensindelningar som av utredningen bedömdes vara av intresse. För dessa övriga näringsgrenar uppgår det sammanlagda inflödet till cirka 21 miljarder kronor under samma period. Mot bakgrund av att utredningen inte har haft tillgång till information om de enskilda transaktionernas syfte eller om mottagarnas faktiska verksamhet kan det inte med säkerhet bedömas om dessa belopp avser religiös verksamhet. Det kan i sammanhanget noteras att inflödet till de övriga näringsgrenarna från avsändarländer i Mellanöstern och Nordafrika uppgår till omkring 101 miljoner kronor, vilket är ett större belopp i absoluta tal än motsvarande inflöde till verksamhet i religiösa samfund.

Skatteverkets sammanställning av kontrolluppgifter (KU80) visar för år 2024 att stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund sammanräknat tog emot omkring 159 miljarder kronor i utlandsbetalningar över beloppsgränsen 150 000 kronor. Den fördjupade sammanställningen för organisationer med religiös verk-

samhet som ändamål redovisar för år 2024 ett sammanlagt belopp om cirka 1,25 miljarder kronor, med Irland, USA och Danmark som dominerande avsändarländer.

Av de 42 trossamfund som under år 2024 mottog statsbidrag tog 6 organisationer enligt Skatteverket även emot kontrolluppgiftspliktiga utlandsbetalningar. Det sammanräknade beloppet för dessa organisationer uppgår till 91,9 miljoner kronor.

Försvarshögskolans rapport från år 2022 har därtill dokumenterat bekräftade fall av utländsk finansiering till svenska religiösa institutioner under perioden 2007–2017, främst från Qatar, Saudiarabien och Kuwait, sammantaget i storleksordningen 130 miljoner kronor.

Inflödet till verksamhet i religiösa samfund från Mellanöstern, Nordafrika och vissa andra länder som tidigare kartläggningar har uppmärksammat utgör enligt uppgifterna från bankerna endast 0,12 procent av totalbeloppet. Det totala inflödet till Sverige från dessa länder uppgick enligt Finansinspektionens periodiska rapportering till omkring 216 miljarder kronor under år 2024 och avser samtliga ändamål och samtliga mottagare. Dessa makroflöden är sannolikt till stor del hänförliga till svensk export, men det kan inte uteslutas att en del av beloppen avser utländsk finansiering till civilsamhället. Det kan vidare inte uteslutas att finansiering med ursprung i tredjeland kommer till Sverige via mellanliggande led i ett EU-land eller land i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Av de studier och rapporter som utredningen har redogjort för i avsnitt 6.4 framgår att det finns europeiska organisationer som har kopplingar till stater utanför EU eller EES, och som har identifierats som möjliga mellanhänder för finansiering från sådana länder. De avsändarländer som redogörs för i utredningens material avspeglar därmed inte med säkerhet den ekonomiska ursprungskällan för samtliga belopp.

Den bild som har framträtt i tidigare enkät- och dokumentbaserade kartläggningar, att utländsk finansiering till trossamfund i Sverige främst förekommer i begränsad omfattning, speglar sannolikt de metoder som har använts mer än den faktiska omfattningen. Det material som utredningen har inhämtat genom finansiella uppgifter visar inflöden i en annan storleksordning.

6.7.3 Det finns sannolikt ett mörkertal

Trots att utredningens kartläggning identifierar belopp i en annan storleksordning än de tidigare studierna är det utredningens bedömning att även det nu redovisade materialet sannolikt inte fångar upp den faktiska volymen av utländsk finansiering fullt ut. Flera omständigheter ligger bakom denna bedömning.

Bankernas redovisning uppvisar vissa skillnader i tolkning. Några banker har lämnat uppgifter enbart för ideella föreningar och stiftelser och har uteslutit registrerade trossamfund. De redovisade beloppen för registrerade trossamfund i underlaget från bankerna utgör därmed en undre gräns.

Skatteverkets kontrolluppgifter (KU80) fångar endast utlandsbetalningar som överstiger 150 000 kronor per kontrolluppgift. Mindre betalningar redovisas inte i materialet, och många mindre belopp kan tillsammans utgöra ett betydande inflöde som inte syns i den nu redovisade kartläggningen. Skatteverket har vidare framhållit att kontrolluppgifterna inte anger vad betalningen avser och att näringsgrensindelningen anges av organisationen själv vid registreringen utan självständig prövning från Skatteverkets sida. Den registrerade näringsgrensindelningen behöver därför inte motsvara den huvudsakliga verksamhet som faktiskt bedrivs.

Av Skatteverkets fördjupade sammanställning för organisationer med religiös verksamhet som ändamål framgår att 20 av 79 organisationer har en annan registrerad näringsgrensindelning än SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund) eller saknar registrerad näringsgrensindelning. Dessa organisationer mottog under år 2024 utländska betalningar om sammanlagt omkring 325 miljoner kronor. Detta antyder att underlaget från bankerna, som följer näringsgrensindelningen SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund), sannolikt inte fångar upp samtliga organisationer som bedriver religiös verksamhet. Den faktiska volymen av utländsk finansiering till sådan verksamhet kan därmed vara större än vad underlaget från bankerna visar. Materialen från Skatteverket och bankerna har dock olika beloppströsklar och kan inte enkelt adderas.

Utredningens material omfattar vidare endast transaktioner som har gått genom det formella betalningssystemet. Transaktioner som sker kontant, genom informella värdeöverföringssystem som hawala eller genom kryptotillgångar faller utanför kartläggningen. Försvars-

högskolans rapport har särskilt uppmärksammat att sådana finansieringsformer förekommer.

Det kan i sammanhanget noteras att utredningens underlag från bankerna innehåller inkommande gränsöverskridande transaktioner från Ryssland till verksamhet i religiösa samfund om sammanlagt cirka 9,5 miljoner kronor under perioden 1 januari 2020–1 november 2025. Utredningens utgångspunkt är att betalningarna har ägt rum i enlighet med de restriktioner som följer av sanktionerna mot Ryssland. Det kan vidare noteras att Skatteverkets sammanställning av de kontrolluppgifter som banker och andra rapporteringsskyldiga har lämnat avseende det urval av organisationer som har uppmärksammats i fråga om demokrativillkoren inte innehåller några betalningar från Ryssland.

6.7.4 Organisationer som har uppmärksammats ur ett demokratihänseende

En del av utredningens kartläggning har särskilt avsett organisationer där det har funnits anledning att anta att granskning av demokrativillkoren kan vara påkallad. Urvalet bygger på två kriterier. Det första kriteriet avser organisationer som har fått avslag på en ansökan om statsbidrag på den grund att de inte uppfyller demokrativillkoren. Det andra kriteriet avser organisationer där det i övrigt finns uppgifter som ger anledning att anta att en granskning av om demokrativillkoren är uppfyllda kan vara påkallad. Sådana uppgifter har baserats på myndighetsuppgifter, tidigare granskningar eller rapportering från etablerade medier.

Av Skatteverkets sammanställning över 180 sådana organisationer för perioden 2020–2025 framgår att det sammanlagda beloppet uppgår till 76,5 miljoner kronor. Beloppet är fördelat på mellan två och fem mottagare per år. Utredningen har även efterfrågat uppgift om hur många unika mottagare av kontrolluppgifter som beloppet fördelas på över hela perioden. Av Skatteverkets svar framgår att det sammanlagda beloppet under åren 2020–2025 har fördelats på nio unika mottagare, varav fyra stiftelser, tre ideella föreningar och två registrerade trossamfund. Det dominerande avsändarlandet är Storbritannien, följt av Spanien.

Materialet visar att utländsk finansiering förekommer även till organisationer i den urvalsgrupp av organisationer som antingen

har nekats statsbidrag för att de inte uppfyller demokrativillkoren eller där det annars finns anledning att anta att granskning av demokrativillkoren kan vara påkallad. Det kan i detta sammanhang nämnas att av de 180 organisationer som ingår i urvalet utgörs en inte oväsentlig del av lokala församlingar och lokalavdelningar inom större trossamfundsstrukturer.

Också för denna del av kartläggningen gäller de metodiska förbehåll som har redovisats i avsnitt 6.6.3. Belopp som inte överstiger 150 000 kronor per kontrolluppgift fångas inte upp av kontrolluppgiftssystemet, och finansiering genom informella kanaler ingår inte i materialet.

6.7.5 Utredningens samlade bedömning

Bedömning

Utländsk finansiering till registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser förekommer i belopp som inte tidigare har redovisats samlat. För verksamhet i religiösa samfund kommer en stor del av inflödet från länder inom EU och EES samt från USA, medan inflödet från Mellanöstern, Nordafrika, Turkiet och vissa andra länder som tidigare studier har uppmärksammat utgör en begränsad andel.

För andra delar av civilsamhället ger materialet en annan bild. Inflödet till ideella föreningar, stiftelser och registrerade trossamfund med andra näringsgrensindelningar än verksamhet i religiösa samfund uppgår till väsentligt högre belopp än till religiös verksamhet, och inflödet från Mellanöstern och Nordafrika är där också betydligt större. Det redovisade materialet utgör ett grundläggande underlag för den fortsatta analysen av syftet med finansieringen.

Syftet med utländsk finansiering i ett enskilt fall kan endast bedömas av en myndighet som har tillgång till samtliga relevanta uppgifter om finansieringen och de som berörs av den. Utredningens material kan inte ersätta en sådan granskning. En myndighetsgranskning av utländsk finansiering bedöms kunna stärka förtroendet för berörda civilsamhällesorganisationer genom att

skapa öppenhet kring deras finansiering och rikta insatser mot dem vars verksamhet är minst transparent.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningens kartläggning av utländsk finansiering grundas på uppgifter från Finansinspektionens periodiska rapportering, Svenska Bankföreningens medlemsbanker och Skatteverkets kontrolluppgifter (KU80).

Enbart till SNI 94910 (verksamhet i religiösa samfund) uppgår inkommande gränsöverskridande transaktioner enligt bankuppgifterna till omkring 3,5 miljarder kronor under perioden 2020–2025. Till mottagare med näringsgrensindelningarna SNI 94990 (övriga intresseorganisationer), 88994 (humanitära insatser), 00009 (huvudnäring okänd) samt 85593 och 85599 (utbildning) uppgår inflödet under samma period till cirka 21 miljarder kronor. Det är ungefär sex gånger inflödet till religiös verksamhet. Eftersom mottagaren själv anger näringsgrensindelningen vid registreringen och Skatteverket inte gör någon självständig prövning av uppgiften kan det inte uteslutas att enskilda mottagare som har registrerats under någon av de övriga näringsgrensindelningarna i själva verket bedriver verksamhet med religiös inriktning. Till registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser sammantaget redovisades enligt Skatteverkets kontrolluppgifter omkring 159 miljarder kronor under år 2024.

Inflödet från Mellanöstern, Nordafrika och vissa andra länder skiljer sig mellan kategorierna. Till verksamhet i religiösa samfund uppgår inflödet från dessa länder enligt bankuppgifterna till omkring 4,3 miljoner kronor under perioden 2020–2025, vilket motsvarar 0,12 procent av det totala inflödet till religiös verksamhet. För övriga näringsgrenar uppgår inflödet från Mellanöstern och Nordafrika till omkring 101 miljoner kronor under samma period. De största avsändarländerna är Jordanien, Turkiet, Saudiarabien och Förenade Arabemiraten.

Frågor om syftet med enskilda transaktioner, om relationen mellan avsändare och mottagare och om hur mottagna medel har använts kan inte besvaras utifrån det aggregerade material som redovisats i detta kapitel.

Den faktiska volymen är sannolikt större än det redovisade materialet visar. Skatteverkets kontrolluppgifter omfattar inte betalningar som inte överstiger 150 000 kronor per kontrolluppgift och tillämpad beloppsgräns i bankernas redovisning är 10 000 kronor per mottagare och kalenderår. Uppgifterna från bankerna avser de banker som har besvarat utredningens förfrågan och omfattar därmed inte transaktioner som har gått genom övriga banker eller genom andra finansiella företag som kreditmarknadsbolag, värdepappersbolag och övriga finansiella institut, vilka enligt Finansinspektionens periodiska rapportering sammantaget tog emot över 1,3 miljarder kronor i gränsöverskridande transaktioner under år 2024.

Den bild som har framträtt i utredningens kartläggning visar att utländsk finansiering till civilsamhället i Sverige är en företeelse av betydande omfattning. Att utländsk finansiering förekommer är inte i sig något negativt. Syftet med och bakgrunden till enskilda transaktioner är inte möjligt att bedöma utifrån aggregerade uppgifter. Utredningens kartläggning ger en bild av flödenas omfattning och geografiska ursprung, men kan inte avgöra syftet med finansieringen i det enskilda fallet.

När det gäller främmande makts utnyttjande av trossamfund i Sverige för att bedriva säkerhetshotande verksamhet framstår det som särskilt angeläget med insyn i hur verksamheten finansieras. Forskarna bakom den förstudie som har redovisats i avsnitt 6.4.2 har bedömt att ökad öppenhet om utländsk finansiering kan stärka förtroendet för de berörda organisationerna och göra det möjligt att rikta insatser mot dem vars verksamhet är minst transparent. Utredningen delar bedömningen att ökad transparens om utländsk finansiering kan bidra till ökat förtroende för trossamfunden och civilsamhället i stort genom att frågan kan behandlas utifrån kontrollerbara uppgifter snarare än antaganden och generaliseringar.

7 Behovet av en reglering

7.1 Inledning

I detta kapitel redogör utredningen för de risker som utländsk finansiering kan medföra. Utredningen redogör sedan för befintliga regelverk och pågående lagstiftningsuppdrag av betydelse för utredningens uppdrag. Kapitlet avslutas med utredningens bedömning av behovet av en reglering.

7.2 Utländsk finansiering kan medföra risker

Bedömning

Utländsk finansiering av trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser i Sverige kan medföra risker.

Skälen för utredningens bedömning

Som framgår av utredningens betänkande finansieras det civila samhället i Sverige på flera sätt, exempelvis genom medlemsavgifter, gåvor och statsbidrag. Utredningen konstaterar också att aktörer i det civila samhället finansieras genom både svenska och utländska källor. Finansiering från utlandet kan i många fall vara legitim och utgöra en naturlig del av det civila samhällets verksamhet.

Utredningen har i kapitel 4 redogjort för säkerhetsläget och vad det består i. Utredningen har vidare i kapitel 5 belyst på vilka sätt olika extremistiska miljöer och verksamheter med antidemokratiska intressen påverkar samhället. Utredningens kartläggning i kapitel 6 visar att utländsk finansiering till civilsamhället i Sverige är en företeelse av betydande omfattning. Genomgången visar sammantaget att det

finns risker med utländsk finansiering som i vissa situationer kan utnyttjas för att påverka verksamheter i Sverige eller för att främja intressen som står i konflikt med grundläggande demokratiska värden eller Sveriges säkerhet.

7.3 Gällande regelverk av betydelse för utredningens uppdrag

7.3.1 Inledning

Utredningen har identifierat vissa risker med att trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser tar emot utländsk finansiering. Det finns därför ett behov av att närmare redovisa viss gällande rätt. En sådan genomgång tydliggör dels i vilken utsträckning nuvarande regleringar hanterar de identifierade riskerna, dels vilka kontroll- och begränsningsmekanismer som finns i svensk lagstiftning. I det följande redovisas både gällande regelverk och pågående lagstiftningsarbeten, sorterade i olika kategorier för att lättare kunna redovisa deras relevans. Det finns flera regelverk inom respektive kategori. Redogörelsen nedan innehåller de regelverk som bedöms ha mest relevans för utredningen.

Det är särskilt angeläget att redovisa regelverk som innehåller bestämmelser om tillståndsprövning, anmälningsskyldighet eller andra former av förhands- eller efterhandskontroll. Sådana regelverk ger behöriga myndigheter möjlighet att identifiera och bedöma risker som är förenade med vissa typer av verksamheter eller transaktioner, och syftar till att förebygga eller begränsa dessa risker.

Därtill är det av intresse att redovisa regelverk som hanterar risker inom det finansiella området, särskilt sådana som avser finansiella tjänster, finansiella tillgångar och olika former av otillbörliga eller brottsliga förfaranden. Dessa regelverk innehåller i regel mekanismer för tillsyn, kontroll och rapportering, och är därför relevanta för analysen av vilka modeller som kan vara ändamålsenliga för att motverka viss finansiering.

Vidare är det betydelsefullt att redovisa sådan lagstiftning som kriminaliserar ageranden som motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Sådana bestämmelser har ett nära samband med utredningens övergripande syfte och är av betydelse för bedömningen av vilka normstrukturer som redan finns på området.

Flera av lagarna kompletteras av förordningar som bland annat innehåller uppgifter om vilka myndigheter som ska samverka och hur ärenden ska handläggas. Utredningen redogör inte närmare för innehållet i dessa om det inte är av särskild betydelse.

7.3.2 Regelverk med demokrativillkor och andra liknande bestämmelser

Lagen (2024:487) om statsbidrag till trossamfund

Som närmare redogjorts för i kapitel 3 innehåller lagen om statsbidrag till trossamfund bestämmelser om när ett annat trossamfund än Svenska kyrkan är berättigat till statsbidrag. Statsbidrag får endast lämnas till ett registrerat trossamfund som har minst 2 500 betjänade som är bosatta i Sverige, har bedrivit verksamheter i Sverige under minst fem år, och får sin religiösa verksamhet finansierad i huvudsak av betjänade som är bosatta i Sverige. Därtill får statsbidrag bara lämnas om trossamfundet, någon av dess församlingar eller en företrädare som agerar inom ramen för trossamfundets eller en församlings verksamhet inte utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter, diskriminerar personer eller grupper av personer eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde, försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som angetts eller motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Det finns dock undantag som innebär att statsbidrag ändå får lämnas, exempelvis om trossamfundet har tagit avstånd från agerandet.

Om en bidragsmottagare inte längre uppfyller villkoren för att få statsbidrag, ska den bidragsgivande myndigheten besluta att trossamfundet inte längre är berättigat till statsbidrag. En bidragsmottagare kan även vara skyldig att betala tillbaka statsbidraget, exempelvis om trossamfundet inte uppfyller villkoren för att vara berättigat till statsbidrag enligt lagen om statsbidrag till trossamfund.

Förordningar om statsbidrag

Det finns ett stort antal förordningar som reglerar statsbidrag av olika slag, bland annat förordningen (2010:2008) om statsbidrag till friluftsorganisationer, förordningen (2014:108) om statsbidrag till ideella

organisationer inom kulturmiljöområdet, förordningen (2017:628) om statsbidrag till kulturarvsarbete och förordningen (2024:147) om statsbidrag för samiska organisationer. Gemensamt för flera av dessa förordningar är att sökanden bland annat måste vara demokratiskt uppbyggd och i sin verksamhet respektera demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering, för att beviljas bidrag.

En del förordningar innehåller samma demokrativillkor som lagen om statsbidrag till trossamfund, såsom till exempel förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet, förordningen (2018:1533) om statsbidrag för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället, förordningen (2020:429) om statsbidrag till ideella organisationer inom området för psykisk hälsa och suicidprevention och förordningen (2025:849) om statsbidrag till föreningar för hbtqi-personer.

Utredningens iakttagelser om regelverkens relevans för uppdraget

De redovisade regelverken innehåller bestämmelser om demokrativillkor, om än olika formulerade. Genom sådana villkor ges myndigheter verktyg för att staten inte ska finansiera verksamheter som strider mot samhällets grundläggande värderingar samt säkerställa att förtroendet för statsbidrag efterlevs. Om myndigheten vid sin prövning kommer fram till att demokrativillkoren inte är uppfyllda kan myndigheten neka att lämna bidrag. Myndigheten kan därtill återkräva bidraget om statsbidrag redan har lämnats. Regelverken ger dock inte någon möjlighet att närmare granska mottagandet av utländska medel eller vidta några åtgärder med anledning av ett sådant mottagande. Demokrativillkoren är inte utformade för att pröva eller begränsa utländsk finansiering av verksamheter i Sverige som kan riskera att motverka grundläggande demokratiska värden eller andra viktiga samhällsintressen. Demokrativillkoren är därför inte tillräckliga, åtminstone inte ensamma, för att pröva och begränsa sådan finansiering.

7.3.3 Regelverk med bestämmelser om tillståndsprövning och kontrollförfaranden

Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Enligt lagen om kärnteknisk verksamhet är det förbjudet att utan tillstånd bedriva sådan verksamhet. Med kärnteknisk verksamhet avses bland annat uppförande, innehav eller drift av kärnteknisk anläggning samt i princip all befattning med kärnämnen eller kärnavfall.

I lagen finns bestämmelser om bland annat tillståndsvillkor, allmänna skyldigheter för tillståndshavare och återkallelse av tillstånd. Ett tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet kan återkallas bland annat om det föreligger synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt.

Av förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet framgår att det är Strålsäkerhetsmyndigheten som prövar vissa frågor om tillstånd. Vissa frågor ska emellertid prövas av regeringen.

Nätkoncession enligt ellagen (1997:857)

En starkströmsledning får inte byggas eller användas utan tillstånd, så kallad nätkoncession. Det är som huvudregel Nätmyndigheten som ska pröva frågor om nätkoncession. I vissa fall, till exempel när ett ärende avser en utlandsförbindelse, ska dock regeringen pröva ärendet. Regeringen ska också pröva en sådan fråga om nätkoncession som har betydelse för försvaret, om Försvarsmakten har begärt att regeringen ska pröva frågan och regeringen beslutar att förbehålla sig prövningen.

En nätkoncession får beviljas endast om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt och endast om nätkoncessionshavaren från allmän synpunkt är lämplig att utöva nätverksamhet. Vid prövningen av nätkoncessionshavarens lämplighet ska dennes allmänna kompetens och utformningen av dennes organisation bedömas. Om sökanden tidigare har bedrivit nätverksamhet bör sökandens tidigare agerande som nätinnehavare vägas in.[1] Nätkoncession för en utlandsförbindelse får endast innehas av transmissionsnätsföretag eller juridiska personer där ett sådant företag har ett bestämmande inflytande. Det gäller dock

[1] Prop. 1996/97:136 s. 125.

inte om ledningen endast har liten betydelse för den samlade överföringen av el till och från utlandet.

En nätkoncession får förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt samt med de villkor för anläggningens utförande och nyttjande som behövs av säkerhetsskäl eller för att i övrigt skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktig god hushållning med mark och vatten och andra resurser eller som av annat skäl behövs från allmän synpunkt.

I lagen finns även bestämmelser om bland annat ställande av säkerhet, giltighetstid och överlåtelse av nätkoncession.

Radio- och tv-lagen (2010:696)

I radio- och tv-lagen finns bestämmelser om tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv, videodelningsplattformar, ljudradiosändningar och beställradio. Lagen genomför delvis det så kallade AV-direktivet[2].

Regeringen beslutar om tillstånd om verksamheten har ett uppdrag enligt lagen (2025:986) om public service. I övriga fall är det Mediemyndigheten som ger tillstånd. I lagen uppställs villkor för att bland annat få sända tv eller sökbar text-tv, så som att ett sådant tillstånd endast får ges till ett programföretag som har finansiella eller tekniska förutsättningar att sända under tillståndsperioden och som är berett att samverka med övriga tillståndshavare i tekniska frågor. I lagen finns också bestämmelser om bland annat tillståndsvillkor, tillståndens giltighetstid, överlåtelse av tillstånd och tillsyn. Därtill finns bestämmelser om skyldighet för leverantörer av medietjänster att lämna viss information, såsom leverantörens ägandeförhållanden och registrering.

Det ingår inte vid något förfarande enligt lagen att hänsyn ska tas till Sveriges säkerhet eller några andra säkerhetsintressen. Det finns alltså inte möjlighet att låta bli att tilldela eller återkalla ett tillstånd på den grunden att ett programföretag anses utgöra en sådan säkerhetsrisk. Det finns dock bestämmelser om att program som sänds över satellit och som inte är avsedda att ta emot i Sverige inte får ha ett innehåll som uppmanar till terroristbrott, våld eller hat.

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster).

I lagen finns bestämmelser om straff, särskild avgift och vite. Exempelvis kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet sänder program utan tillstånd där sådant tillstånd krävs dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Säkerhetsskyddslagen (2018:585)

Säkerhetsskyddslagen gäller för den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Med *säkerhetskänslig verksamhet* avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Uttrycket *Sveriges säkerhet* tar sikte på förhållanden som är av grundläggande betydelse för Sverige. Med *säkerhetsskydd* avses bland annat skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spionerі, sabotage, terroristbrott och andra brott. Lagen innehåller krav på att verksamhetsutövaren, det vill säga den som bedriver den säkerhetskänsliga verksamheten, bland annat ska utreda behovet av säkerhetsskydd och med utgångspunkt i analysen vidta de åtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter. Verksamhetsutövaren ska även kontrollera säkerhetsskyddet i den egna verksamheten, anmäla och rapportera sådant som är av vikt för säkerhetsskyddet, och i övrigt vidta de åtgärder som krävs enligt säkerhetsskyddslagen.[3]

I lagen finns särskilda bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och av viss egendom. En verksamhetsutövare har vissa skyldigheter när den avser att överlåta hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten, eller egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Verksamhetsutövaren ska inför en överlåtelse göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt samråda med tillsynsmyndigheten. Den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen innebär bland annat att verksamhetsutövaren ska identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som förvärvaren kan få tillgång till och som kräver säkerhetsskydd. Med utgångspunkt i den särskilda säkerhetsskyddsbedöm-

[3] Prop. 2025/26:105 s. 6.

ningen och övriga omständigheter ska verksamhetsutövaren pröva om överlåtelsen är lämplig från säkerhetsskyddssynpunkt. Om lämplighetsprövningen leder till bedömningen att överlåtelsen är olämplig, får den inte genomföras. Om överlåtelsen inte bedöms vara olämplig ska verksamhetsutövaren samråda med tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten kan förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen och föreskrifter som meddelats i anslutning till den. Tillsynsmyndigheten kan också själv inleda samråd om verksamhetsutövaren inte har gjort det. Om ett föreläggande inte följs, eller om överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas, kan tillsynsmyndigheten förbjuda en överlåtelse. En överlåtelse kan också förbjudas i efterhand, det vill säga efter det att överlåtelsen har ägt rum. En överlåtelse som strider mot ett förbud är ogiltig. Tillsynsmyndigheten får, om en överlåtelse är ogiltig, besluta om de förelägganden mot överlåtaren och förvärvaren som behövs för att förhindra skada för Sveriges säkerhet.

När reglerna om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom infördes omfattade utredningens förslag även överlåtelse av fast egendom. Förslaget genomfördes inte eftersom ytterligare överväganden krävdes. Regeringen har nu lämnat förslag till lagändringar (se avsnitt 7.4.2).

Lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation

I juni 2022 trädde lagen om elektronisk kommunikation[4] i kraft och i samband med det upphävdes lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Lagen gäller elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster med tillhörande faciliteter och tjänster samt annan radioanvändning. Post- och telestyrelsen är, enligt förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation, regleringsmyndighet och tillsynsmyndighet enligt lagen.

I lagen finns bestämmelser om rätt att använda radiosändare. Som huvudregel krävs det tillstånd för att få använda radiosändare. Ett tillstånd kan avse rätten att använda en viss radiosändare eller att använda radiosändare inom ett visst frekvensutrymme.

[4] Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (omarbetning).

Tillståndsprövningen bygger på att en tillståndsansökan ska beviljas om vissa förutsättningar är uppfyllda, bland annat om det kan antas att radioanvändningen inte kommer att orsaka skada för Sveriges säkerhet. Ett tillstånd får förenas med villkor, bland annat om det geografiska område som tillståndet avser, och om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Ett tillstånd ska beviljas för en bestämd tid, och ska förlängas vid giltighetstidens utgång om förutsättningarna för beviljande av tillstånd är uppfyllda. Ett tillstånd, eller en del av ett tillstånd att använda radiosändare, får överlåtas efter medgivande från regleringsmyndigheten. Medgivande ska lämnas om vissa förutsättningar är uppfyllda, bland annat om det kan antas att förvärvarens radioanvändning inte kommer att orsaka skada för Sveriges säkerhet och tillståndet har beviljats före den 1 januari 2020. En överlåtelse som gjorts utan medgivande är utan verkan.

Vid ärenden om tillstånd att använda radiosändare ska regleringsmyndigheten samråda med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen. Därtill ska regleringsmyndigheten på begäran av Försvarsmakten eller Säkerhetspolisen lämna över uppgifter i ärenden om tillstånd att använda radiosändare.

Den som bedriver verksamhet som omfattas av lagen ska på begäran av regleringsmyndigheten lämna de upplysningar eller handlingar som myndigheten behöver bland annat för förfaranden för eller bedömning av framställningar om beviljande av tillstånd eller medgivande. Tillsynsmyndigheten har därtill bland annat rätt att för tillsynen få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet som omfattas av lagen bedrivs.

Ett tillstånd att använda radiosändare får återkallas bland annat om radioanvändningen har orsakat skada för Sveriges säkerhet eller det kan antas att radioanvändningen kommer att orsaka sådan skada.

Tillsynsmyndigheten ska besluta att ta ut en sanktionsavgift i vissa fall. Därtill ska den som med uppsåt eller av oaktsamhet bland annat använder en radiosändare utan tillstånd om ett sådant tillstånd krävs, eller använder radiosändare i strid med ett tillståndsvillkor, dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar

Den 1 december 2023 trädde lagen om granskning av utländska direktinvesteringar i kraft. Syftet med lagen är att hindra utländska direktinvesteringar i svensk skyddsvärd verksamhet som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Inspektionen för strategiska produkter (ISP) är granskningsmyndighet.

Som skäl för införandet av lagen anges i förarbetena bland annat följande.

> Världen har blivit alltmer globaliserad och näringslivet alltmer internationaliserat. Svenska företag förvärvar verksamheter i andra länder och utländska aktörer äger företag som är verksamma i Sverige. Sådana kapitalflöden kallas för direktinvesteringar. Internationell handel och direktinvesteringar har många positiva effekter och bidrar bland annat till en högre tillväxt och sysselsättning. Ekonomisk tillväxt kräver i dag tillgång till utländskt kapital.[5]
>
> Om ett företag som bedriver verksamhet av betydelse för nationella säkerhetsintressen köps upp av en utländsk aktör, finns det dock risk för att värdefull teknik eller information därigenom kommer att kontrolleras av främmande makt på ett sätt som inte är önskvärt. I många andra länder finns det därför nationella granskningssystem för utländska direktinvesteringar som på olika sätt begränsar utländska personers möjligheter att investera i nationella företag när en sådan investering befaras ha säkerhetspolitiska implikationer.[6]
>
> Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen (EU-förordningen) skapades ett rättsligt ramverk för medlemsstaternas granskning av utländska direktinvesteringar i unionen och en samarbetsstruktur mellan medlemsstaterna och kommissionen avseende sådana direktinvesteringar som sannolikt kan påverka säkerhet eller allmän ordning. Medlemsstaterna blev genom förordningen inte skyldiga att införa nationella granskningssystem.[7]
>
> Genom förordningens bestämmelser klarlades dock rättsläget när det gäller medlemsstaternas rätt att införa, upprätthålla och ändra nationella granskningssystem, bland annat genom fastställandet av vissa minimikrav för systemen. I EU-förordningen fastslås bland annat att medlemsstaternas granskningssystem ska vara transparenta och icke-diskriminerande mellan olika tredjeländer. I förordningen anges också vissa faktorer som medlemsstaterna och kommissionen får beakta vid bedöm-

[5] Prop. 2022/23:116 s. 18.
[6] Prop. 2022/23:116 s. 18.
[7] Prop. 2022/23:116 s. 18.

ningen av om en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning.[8]

Som utredningen redogör för är utländska direktinvesteringar en vital del även av det svenska näringslivets utveckling. Utländska direktinvesteringar som tillför kapital, kunskap, kompetenser och nya marknader har stor betydelse för sysselsättningen och tillväxten och för samhällsklimatet i allmänhet. Utländska investeringar ökar också konkurrensen, vilket ökar produktiviteten och stärker innovationskraften.[9]

Majoriteten av de utländska direktinvesteringar som görs i svenska företag är oproblematiska, men vissa av dem är förenade med stora risker. Strategiska uppköp och investeringar är, som utredningen redogör för, ett av de sätt som främmande makt använder sig av för att uppnå fördelar. Genom investeringar inom vissa sektorer kan en annan stat, via statsägda eller statskontrollerade företag, investera i företag på ett sätt som kan användas för att påverka och utöva påtryckningar mot svenskt beslutsfattande eller för att inhämta information.[10]

Utländska direktinvesteringar kan också, som anges i Säkerhetspolisens årsbok för 2022/2023, få till följd att kompetens och innovationer som är viktiga för Sverige försvinner ut ur landet. Utländska direktinvesteringar i Sverige följer i mycket hög grad andra länders olika planer och policyer för teknisk, civil och militär utveckling. I Sverige finns en särskild fri och nära samverkan mellan utbildning, forskning och näringsliv. Syftet med en utländsk direktinvestering i svenska företag kan vara att dra nytta av teknik, utveckling och kunskap och få tillgång till välutbildad och skicklig personal. Direktinvesteringar kan också göra det möjligt att ta del av olika nätverk och utvecklingsplattformar i sektorer som är prioriterade för främmande makt.[11]

Förvärv av hela eller delar av företag inom exempelvis försvars- och säkerhetsindustrin är också en metod som främmande makt kan använda sig av för att öka sin egen kunskap inom spetsteknologi i syfte att höja den egna förmågan. Det finns exempel där främmande makt har försökt kringgå regelverket för export av produkter med dubbla användningsområden i samband med förvärv av svenska företag. Främmande makt kan också ha ett intresse av att förvärva känslig egendom eller anläggningar av betydelse för exempelvis det svenska energiförsörjningssystemet. Syftet med ett sådant förvärv skulle vara att skaffa sig inflytande över eller kunskap om funktioner som är samhällskritiska.[12]

Vissa verksamheter måste bedrivas – eller i vart fall kontrolleras – från Sverige för att andra verksamhetsutövare ska kunna upprätthålla funktioner och förmågor som är nödvändiga för Sveriges säkerhet. Många verksamheter som är viktiga för det svenska samhällets funktionalitet står inte längre under direkt statligt inflytande, utan bedrivs och förvaltas

[8] Prop. 2022/23:116 s. 18.
[9] Prop. 2022/23:116 s. 18 f.
[10] Prop. 2022/23:116 s. 19.
[11] Prop. 2022/23:116 s. 19.
[12] Prop. 2022/23:116 s. 19.

i stor utsträckning av enskilda aktörer. Utländskt ägande eller inflytande är i dag en realitet i sådana verksamheter. Den säkerhetspolitiska utvecklingen i vårt närområde på senare år har tydliggjort riskerna med att utländska aktörer äger och kontrollerar kritisk infrastruktur.[13]

Regeringen konstaterar sammanfattningsvis att utländska investeringar har många positiva effekter på det svenska samhället men att strategiska uppköp av och investeringar som genomförs i skyddsvärda verksamheter, exempelvis inom kritisk infrastruktur och känsliga teknologier, kan innebära stora risker. Det saknas i dag, som utredningen konstaterar, ett svenskt regelverk som ger möjlighet att fullt ut beakta de intressen som ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar ska tillvarata. Ett svenskt granskningssystem är en förutsättning för att det ska vara möjligt att kontrollera och ytterst förbjuda utländska investeringar som innebär risker ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv men som inte kan förhindras med stöd av befintliga regelverk. Införande av ett svenskt granskningssystem är också en förutsättning för att Sverige fullt ut ska kunna delta i samarbetsstrukturen enligt EU-förordningen. Mot denna bakgrund finns det, som utredningen bedömer, skäl att införa ett sådant system.[14]

Bestämmelser som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna och som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden ska enligt 8 kap. 2 § regeringsformen, förkortad RF, som huvudregel meddelas i lag. Efter bemyndigande i lag kan dock sådana bestämmelser i många fall meddelas av regeringen i en förordning med stöd av 8 kap. 3 § RF. I likhet med utredningen anser regeringen att merparten av regelverket bör införas i en ny lag. Lagen bör kompletteras med en förordning.[15]

Regelverket är förhållandevis omfattande och gäller för en stor krets personer och företag och många olika verksamhetstyper. Lagen gäller för investeringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs av ett sådant aktiebolag, europabolag eller handelsbolag eller av en sådan ekonomisk förening eller stiftelse som har säte i Sverige. Lagen gäller också för investeringar i sådan skyddsvärd verksamhet som bedrivs i Sverige i ett enkelt bolag eller som enskild näringsverksamhet. Med *skyddsvärd verksamhet* avses bland annat samhällsviktig verksamhet och säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen.

Med *utländsk direktinvestering* avses i lagen en investering som görs av en fysisk person med medborgarskap i en stat utanför Europeiska unionen (EU), en juridisk person med säte i en stat utanför EU, en juridisk person som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en stat utanför EU, eller en juridisk person som direkt eller

[13] Prop. 2022/23:116 s. 19.
[14] Prop. 2022/23:116 s. 19 f.
[15] Prop. 2022/23:116 s. 19 f.

indirekt ägs eller kontrolleras av en juridisk person med säte i en stat utanför EU eller av en fysisk person med medborgarskap i en sådan stat. Därtill utgör en investering som genomförs av en investerare till förmån för någon av dessa också en utländsk investering.

Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska anmäla investeringen till granskningsmyndigheten om investeringen leder till att investeraren får ett visst inflytande i verksamheten. Investeraren är anmälningsskyldig om investeraren, efter investeringen, direkt eller indirekt skulle komma att förfoga över röster som motsvarar eller överskrider något av de i lagen angivna gränsvärdena. Om investeraren inte anmäler en investering trots att det finns en anmälningsskyldighet får granskningsmyndigheten upprätta ett underlag för anmälan. Granskningsmyndigheten får även besluta att inleda en granskning av en investering i skyddsvärd verksamhet som inte omfattas av anmälningsskyldighet om det finns anledning att anta att investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

En investering som omfattas av anmälningsskyldighet får endast genomföras om anmälan om investeringen har lämnats utan åtgärd eller om investeringen har godkänts vid en granskning. Granskningsmyndigheten ska förbjuda en utländsk direktinvestering om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. För att utländska direktinvesteringar inte ska hindras i större utsträckning än vad som är nödvändigt får granskningsmyndigheten förena ett godkännande med villkor.

Vid sin prövning ska granskningsmyndigheten bland annat beakta om investeraren direkt eller indirekt, helt eller delvis, kontrolleras av en stat utanför EU genom ägarstruktur, betydande finansiering eller på annat sätt, om investeraren eller någon i dennes ägarstruktur tidigare varit delaktig i verksamhet som inverkat skadligt eller kunnat inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige eller i en annan medlemsstat inom EU.

Granskningsmyndigheten får i samband med sin granskning eller kontroll av efterlevnaden av villkor begära information från kommuner, regioner och statliga myndigheter. Därtill ska kommuner och regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer lämna en uppgift till granskningsmyndigheten om den begär det och om det behövs för att granskningsmyndigheten ska kunna

fullgöra sitt uppdrag. Granskningsmyndigheten ska vid sin granskning även samverka med Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Kommerskollegium, Myndigheten för civilt försvar och Säkerhetspolisen.

I lagen finns bestämmelser om bland annat granskningsmyndighetens befogenheter, såsom att förelägga en investerare om att tillhandahålla uppgifter, eller ges tillträde till lokaler. Det finns även bestämmelser som innebär att granskningsmyndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av bland annat den som inte har gjort en anmälan trots att anmälningsskyldighet förelegat.

Sedan lagen trädde i kraft och fram till och med år 2025 har ISP tagit emot cirka 3 300 anmälningar varav drygt 40 anmälningar har lett till granskning. ISP har under samma tid förbjudit 3 utländska direktinvesteringar, och förenat 6 godkännanden med villkor.[16]

Utredningens iakttagelser om regelverkens relevans för uppdraget

De redovisade regelverken innehåller bestämmelser om tillståndsprövning, lämplighetsbedömningar och andra kontrollförfaranden för verksamheter som kan ha betydelse för säkerhet, samhällsviktig infrastruktur eller andra allmänna intressen. Genom sådana prövningar ges myndigheter i vissa sektorer möjlighet att bedöma vem som får bedriva viss verksamhet samt att förena tillstånd med villkor eller ingripa om verksamheten innebär risker från säkerhets- eller samhällsskyddssynpunkt. I vissa fall finns även särskilda mekanismer för att granska utländskt inflytande i skyddsvärd verksamhet, såsom enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Regelverken är emellertid i huvudsak sektorsspecifika och knutna till vissa typer av verksamheter eller investeringar. De innebär därför inte något generellt system för att pröva eller begränsa utländsk finansiering av verksamheter i Sverige som kan riskera att motverka demokratiska värden eller andra grundläggande samhällsintressen.

[16] ISP, *Årsvis UDI-statistisk* (u.å), https://isp.se/media/2g2hxnfi/statistik-2025-kv4-v3.pdf (hämtad 9 mars 2026).

7.3.4 Regelverk för att förebygga och hantera risker inom det finansiella området

Skatteförfarandelagen (2011:1244)

I lagen finns bestämmelser om förfarandet vid uttag av skatter och avgifter. Relevant för denna framställning är lagens bestämmelser i 23 kap. om kontrolluppgifter för betalningar till och från utlandet. Kontrolluppgift ska lämnas om direkta och indirekta betalningar som överstiger 150 000 kronor eller utgör delbetalningar av en summa som överstiger 150 000 kronor, om betalningarna görs till utlandet från en obegränsat skattskyldig, från utlandet till en obegränsat skattskyldig, eller inom landet mellan en obegränsat skattskyldig och en begränsat skattskyldig (23 kap. 1 § första stycket skatteförfarandelagen).

Med *begränsat skattskyldiga fysiska personer* avses huvudsakligen de som är bosatta i Sverige eller som stadigvarande vistas här eller som har väsentlig anknytning till Sverige eller tidigare varit bosatta här. Övriga är begränsat skattskyldiga (se 3 kap. 3 och 17 §§ inkomstskattelagen (1999:1229). Juridiska personer som på grund av sin registrering eller platsen för styrelsens säte eller någon annan sådan omständighet är att anse som svenska juridiska personer är obegränsat skattskyldiga i Sverige. Övriga juridiska personer är begränsat skattskyldiga (se 6 kap. 4 och 7 §§ inkomstskattelagen).[17]

Kontrolluppgift ska lämnas för såväl fysiska som juridiska personer. Med *juridisk person* avses också dödsbon, svenska handelsbolag och i utlandet delägarbeskattade juridiska personer (3 kap. 11 § skatteförfarandelagen). Det som sägs om svenska handelsbolag gäller även europeiska ekonomiska intressegrupperingar (3 kap. 6 § skatteförfarandelagen).

Det är den som har förmedlat betalningen som är kontrolluppgiftsskyldig och som ska lämna kontrolluppgift. Någon egentlig definition av vad uttrycket förmedla innebär finns inte. Av förarbetena framgår dock att den som har varit mellanhand i en valutatransaktion får anses ha förmedlat en betalning.[18] Det innebär att det är den som faktiskt genomför själva betalningen till ett annat land eller tar emot pengar från ett annat land som är uppgiftsskyldig. Oftast är det fråga

[17] Almgren, K. & Leidhammar, B., *Skatteförfarandelagen m.m.* (17 november 2025, version 23, JUNO), kommentaren till 23 kap. 1 §.
[18] Prop. 1992/93:65 s. 31.

om en bank eller annan betaltjänst. En förmedling kan också uppkomma när betalningsförmedlaren eller någon denne samarbetar med har ett konto, en kontakt eller liknande i det andra landet och pengar tas från kontot eller kontakten för att ges till mottagaren.[19]

Kontrolluppgiften ska innehålla uppgift om betalningens belopp i använd valuta, betalningsdatum, valutakod och vilket land som betalningen har gjorts till eller kommer från. Gällande betalningar till utlandet ska uppgift också lämnas om vad betalningen avser och betalningsmottagarens namn.

Lagen (2014:307) om straff för penningtvättbrott

I lagen finns straffrättsliga bestämmelser om penningtvättsbrott. För *penningtvättsbrott* döms den som vidtar vissa i lagen angivna åtgärder om dessa syftar till att dölja att pengar eller annan egendom härrör från brott eller brottslig verksamhet eller till att främja möjligheterna för någon att tillgodogöra sig egendomen eller dess värde, så kallat penningtvättssyfte. Även den som otillbörligen främjar möjligheterna för någon att omsätta pengar eller annan egendom som härrör från brott eller brottslig verksamhet kan dömas för penningtvättsbrott. Bestämmelsen om *näringspenningtvätt* tillämpas när någon i näringsverksamhet eller såsom led i en verksamhet som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning, medverkar till en åtgärd som skäligen kan antas vara vidtagen i penningtvättssyfte. Straffet för penningtvättsbrott och för näringspenningtvätt är fängelse i högst två år. Straffskalan för *grovt penningtvättsbrott* och för *näringspenningtvättsbrott, grovt brott*, är fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Straffet för ringa brott, så kallad *penningtvättsförseelse*, och *näringspenningtvättsbrott, ringa brott*, är böter eller fängelse i högst sex månader.

I regeringens proposition *Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor* (prop. 2025/26:218) föreslås att straffskalan för grovt penningtvättsbrott och näringspenningtvätt, grovt brott, ska höjas till fängelse i lägst ett år och högst sex år.[20]

[19] Skatteverket, *Rättslig vägledning: betalningar till och från utlandet* (2026), https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2026.6/325742.html (hämtad 15 april 2026).
[20] Prop. 2025/26:218 s. 36.

Lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Den så kallade penningtvättslagen syftar till att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Lagen gäller för fysiska och juridiska personer som driver någon i lagen angiven rörelse eller verksamhet, såsom bank- eller finansieringsrörelse, viss livförsäkringsrörelse, värdepappersrörelse, fondverksamhet och verksamhet som registrerad betaltjänstleverantör. Även andra verksamheter såsom spelverksamhet, viss yrkesmässig handel med varor, pantbanksverksamhet, verksamhet som auktoriserad eller godkänd revisor och verksamhet som advokat eller advokatbolag omfattas av lagen.

Verksamhetsutövare ska göra en bedömning av hur de produkter och tjänster som tillhandahålls i verksamheten kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism och hur stor risken är för att detta sker, en så kallad allmän riskbedömning. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas vilka slags produkter och tjänster som tillhandahålls, vilka kunder och distributionskanaler som finns och vilka geografiska riskfaktorer som föreligger. Hänsyn ska också tas till uppgifter som kommer fram vid verksamhetsutövarens rapporter av misstänkta aktiviteter och transaktioner samt till information om tillvägagångssätt för penningtvätt och finansiering av terrorism och andra relevanta uppgifter som myndigheter lämnar. Omfattningen av bedömningen ska bestämmas med hänsyn till verksamhetsutövarens storlek och art och de risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan antas föreligga. Verksamhetsutövare ska därtill göra en riskbedömning av sina kunder, det vill säga bedöma den risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen. Riskbedömningen ska bestämmas med utgångspunkt i den allmänna riskbedömningen och verksamhetsutövarens kännedom om kunden. Vid bedömningen kan bland annat beaktas att kunden är en stat, en region, en kommun eller motsvarande eller en juridisk person över vilken en stat, en region, en kommun eller motsvarande, var för sig eller tillsammans, har ett direkt eller indirekt rättsligt bestämmande inflytande, har hemvist inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), har hemvist i en stat som har regler som motsvarar denna lag samt har hemvist i en stat som har en låg nivå av korruption och annan relevant brottslighet. Andra omstän-

digheter som kan beaktas är att kundens ägarstruktur framstår som ovanlig eller alltför komplicerad, kunden bedriver kontantintensiv verksamhet samt att kunden har hemvist i en stat som finansierar eller stöder terroristverksamhet eller där terroristorganisationer är verksamma.

Penningtvättslagen innehåller också bestämmelser om interna rutiner och riktlinjer. Verksamhetsutövare ska ha dokumenterade rutiner och riktlinjer avseende bland annat åtgärder för kundkännedom, övervakning och rapportering samt för behandling av personuppgifter.

En verksamhetsutövare får inte etablera eller upprätthålla en affärsförbindelse eller utföra en enstaka transaktion, om den inte har tillräcklig kännedom om kunden. Vid misstanke om att verksamhetsutövarens produkter eller tjänster kommer att användas för penningtvätt eller finansiering av terrorism får en affärsförbindelse inte etableras. En verksamhetsutövare får därtill inte heller utföra en transaktion om det på skälig grund kan misstänkas att den utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. För att kunna bedöma en kunds risk måste en verksamhetsutövare ha kännedom om kunden. Vid etableringen av en affärsförbindelse, och vid vissa enstaka transaktioner, ska en verksamhetsutövare därför vidta åtgärder för kundkännedom. Verksamhetsutövaren ska identifiera kunden, kontrollera kundens identitet och utreda om kunden har en verklig huvudman. Därutöver ska verksamhetsutövaren bedöma dels om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politisk utsatt ställning, dels kontrollera om kunden är etablerad i ett land utanför EES som Europeiska kommissionen har identifierat som ett högrisktredjeland. En verksamhetsutövare ska också inhämta information om affärsförbindelsens syfte och art.

Penningtvättslagen innehåller också bestämmelser om övervakning och rapportering. En verksamhetsutövare ska övervaka pågående affärsförbindelser och bedöma enstaka transaktioner i syfte att upptäcka aktiviteter och transaktioner som avviker från vad verksamhetsutövaren har anledning att räkna med, eller som utan att vara avvikande kan antas ingå som ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Om avvikelser eller misstänkta aktiviteter eller transaktioner uppmärksammas ska verksamhetsutövaren genom skärpta åtgärder för kundkännedom och andra nödvändiga åtgärder bedöma om det finns skälig grund att misstänka att det är fråga om penningtvätt eller

finansiering av terrorism eller att egendom annars härrör från brottslig handling. Om en verksamhetsutövare har skälig grund att misstänka penningtvätt eller finansiering av terrorism eller att egendom annars härrör från brottslig handling, ska uppgifter om alla omständigheter som kan tyda på detta utan dröjsmål rapporteras till Polismyndigheten. Även tillsynsmyndigheter har underrättelseskyldighet. Om en tillsynsmyndighet vid inspektion eller på annat sätt har upptäckt en omständighet som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism, ska myndigheten utan dröjsmål underrätta Polismyndigheten om detta.

Penningtvättslagen innehåller bestämmelser om tillsyn och ingripanden mot verksamheter som omfattas av lagen. Det är länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län som har att utöva tillsyn. Lagen innehåller även särskilda bestämmelser om tillsyn över och ingripanden mot advokater och advokatbolag. Bestämmelser om tillsyn och ingripanden finns också i 8 kap. rättegångsbalken. Det är Sveriges Advokatsamfunds styrelse och disciplinnämnd som utövar denna tillsyn.

Lagen har utretts av 2022 års penningtvättsutredning[21] (se avsnitt 7.4.3).

Lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän

För att förhindra att juridiska personer eller truster utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism finns i lagen bestämmelser om krav på registrering av verkliga huvudmän i juridiska personer och truster. Lagen är tillämplig på svenska juridiska personer samt utländska juridiska personer som driver verksamhet i Sverige. Den omfattar även fysiska personer med hemvist i Sverige som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust, och fysiska personer med hemvist i utlandet som driver verksamhet i Sverige som avser förvaltning av en trust. Från tillämpningsområdet undantas staten, regioner, kommuner eller kommunalförbund eller juridiska personer som staten, regioner, kommuner eller kommunalförbund, var för sig eller tillsammans, har ett direkt eller indirekt rättsligt bestämmande inflytande över. Även aktiebolag vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad inom EES eller motsvarande mark-

[21] SOU 2024:58.

nad utanför EES eller dotterföretag till sådana bolag, dödsbon och konkursbon undantas från tillämpningsområdet.

Med *verklig huvudman* avses en fysisk person som, ensam eller tillsammans med någon annan, ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person, eller en fysisk person till vars förmån någon annan handlar. Lagen innehåller presumtionsregler som anger när en person ska antas utöva den yttersta kontrollen över en juridisk person, exempelvis när han eller hon innehar mer än 25 procent av det totala antalet röster, kan utse eller avsätta mer än hälften av styrelsen eller annars har motsvarande kontroll genom avtal eller bolagsordning.

En juridisk person ska ha tillförlitliga uppgifter om vem som är dess verkliga huvudman och om arten och omfattningen av hans eller hennes intresse i den juridiska personen. Om en verklig huvudman saknas eller om det inte finns tillförlitliga uppgifter om vem som är verklig huvudman, ska den juridiska personen i stället ha uppgifter om detta. Den juridiska personen har skyldighet att anmäla uppgifterna om vem som är dess verkliga huvudman till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän.

För en ideell förening eller annan juridisk person som inte omfattas av ett krav på registrering av grundläggande information om den juridiska personen, gäller bland annat skyldigheten att ha tillförlitliga uppgifter om vem som är dess verkliga huvudman och skyldigheten att anmäla dessa till Bolagsverket, först när en uppgift om verklig huvudman lämnas till en verksamhetsutövare med anledning av åtgärder för kundkännedom. Om en ideell förening eller annan juridisk person som inte omfattas av kravet på registrering tar emot eller samlar in pengar eller annan egendom i syfte att främja ett varaktigt ändamål som innebär att pengar eller egendom överförs till en annan fysisk eller juridisk person, ska uppgifter om den juridiska personens styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare och firmatecknare anmälas. Dock gäller att en sådan juridisk person och som har ett politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant ändamål eller är ett trossamfund som inte registrerats i handelsregistret enligt handelsregisterlagen (1974:157) inte är skyldig att i anmälan ange uppgifter om fysiska personer som är medlemmar i den juridiska personen, om en sådan anmälan medför att medlemmens åskådning i något av dessa avseenden blir känd.

Bolagsverket ska föra ett register över verkliga huvudmän. Vid brister i anmälan, utebliven anmälan eller lämnade av felaktiga upp-

gifter i anmälan får Bolagsverket förelägga den anmälningsskyldige att vidta åtgärder. Föreläggandet får förenas med vite.

Lagen om registrering av verkliga huvudmän har utretts av 2022 års penningtvättsutredning[22] (se avsnitt 7.4.3).

Lagen (2023:677) om frysning av tillgångar

Lagen innehåller bestämmelser för genomförande av vissa punkter i Förenta nationernas (FN) säkerhetsråds resolution 1373 (2001) och syftar till att förhindra och motverka finansiering av terroristhandlingar. Lagen gäller inte de fysiska eller juridiska personer som i stället omfattas av frysningsåtgärder enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av EU.

Beslut om straffprocessuella tvångsmedel såsom kvarstad, beslag och penningbeslag ska ges företräde framför ett beslut om frysning enligt denna lag. Egendom ska också kunna förverkas utan att ett beslut om frysning enligt denna lag hindrar det.

Med *frysning* avses ett beslut som innebär ett förbud för den som beslutet avser, och vissa närstående kretsar, att förfoga över sina tillgångar, och ett förbud för andra att tillhandahålla tillgångar till dessa personer. Ett beslut om frysning får meddelas, om det behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag, för den som skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), har dömts för brott enligt terroristbrottslagen eller med stöd av uppgifter från en utländsk brottsutredning eller dom skäligen kan misstänkas för att i en annan stat ha begått motsvarande brott. Bestämmelserna omfattar även misstänkta eller dömda enligt andra närliggande strafflagar om finansiering eller stöd till terroristbrott[23].

Ett förbud att förfoga över tillgångar gäller inte bara egendom som tillhör den som beslutet avser utan även egendom som tillhör juridiska personer som kontrolleras av denne, tillhör personer som agerar för dennes räkning eller på uppdrag av denne, eller utgör avkastning av sådan egendom.

[22] SOU 2024:58.
[23] Lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett beslut om frysning döms till fängelse i högst tre år eller, om brottet begåtts uppsåtligen och är grovt, till fängelse i lägst två år och högst sex år. Om brottet med hänsyn till egendomens värde eller övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. En gärning enligt bestämmelsen utgör inte brott om den avser humanitärt bistånd, verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov eller annat sådant stöd.

Lagen (2025:327) om internationella sanktioner

Lagen reglerar överträdelser av internationella sanktioner och innehåller bestämmelser om hur sådana sanktioner ska genomföras i svensk rätt när de inte är direkt tillämpliga.[24] Med *internationella sanktioner* avses en restriktiv åtgärd som har beslutats eller rekommenderats av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN:s stadga eller beslutats i överensstämmelse med de särskilda bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) eller i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) eller enligt motsvarande tidigare bestämmelser.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, i strid med ett förbud, en skyldighet eller en begränsning enligt en av rådets förordningar om internationella sanktioner eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, vidtar någon i lagen listad åtgärd, ska dömas för *sanktionsbrott*. Straffet är fängelse i högst tre år. Straffansvar gäller bland annat när någon tillgängliggör egendom för sanktionslistade personer, enheter eller organ, underlåter att frysa egendom som tillhör sanktionslistade personer, enheter eller organ eller gör det möjligt för någon av dessa att resa in i en medlemsstat. Detsamma gäller den som i strid med förbud, skyldighet eller begränsning inleder eller fortsätter att genomföra transaktioner med tredje stat, tredje stats enheter eller organ, bedriver import, export, säljer, köper varor eller förmedlingstjänster eller tillhandahåller finansiella tjänster. Om ett brott med hänsyn till egendomens värde eller övriga

[24] Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1226 av den 24 april 2024 om fastställande av brottsrekvisit och påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder och om ändring av direktiv (EU) 2018/1673.

omständigheter vid brottet är att anse som ringa ska det i stället dömas för *sanktionsförseelse*.

Om ett brott har begåtts uppsåtligen och är grovt, ska det dömas för *grovt sanktionsbrott* till fängelse i lägst två år och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett egendom av betydande värde, avsett sådan utrustning som utgör krigsmaterial eller produkter som kan användas för både civila och militära ändamål, eller annars varit av särskilt farlig art.

Finansiella tjänster

Aktörerna i det finansiella systemet, de finansiella företagen, omfattas av ett särskilt näringsrättsligt regelverk, den så kallade rörelselagstiftningen. Rörelselagstiftningen har många gånger grund i EU-rätten. För vissa finansiella verksamheter finns den huvudsakliga regleringen i EU-förordningar som på nationell nivå kompletteras med så kallade kompletteringslagar. Det krav som ställs i rörelselagstiftningen, tillsammans med penningtvättslagen, innebär även att finansiella företag ges en viktig roll i arbetet med att motverka att det finansiella systemet utnyttjas för penningtvätt och annan brottslig verksamhet.[25]

Som ett led i att säkerställa att reglerna för finansiella företag följs innehåller rörelselagstiftningen bland annat bestämmelser om krav på tillstånd och registrering för finansiella verksamheter samt bestämmelser om tillsyn av och ingripande mot verksamheterna. Genom tillstånds- eller registreringsprocessen hos Finansinspektionen säkerställs att Finansinspektionen kan utöva tillsyn över att den som bedriver finansiell verksamhet känner till och följer de regelverk som gäller för verksamheten. Finansinspektionens tillstånd eller registrering ska dels skapa medvetenhet hos den som bedriver finansiell verksamhet om de skyldigheter som rörelselagstiftningen och penningtvättslagen medför, dels möjliggöra en effektiv tillsyn.[26]

För att få bedriva verksamhet som erbjuder finansiella tjänster krävs i de flesta fall tillstånd. Exempel på sådana verksamheter som omfattas av tillståndsplikt är bank-, finansierings-, försäkrings- och värdepappersrörelse, fondverksamhet, olika former av betaltjänster

[25] Prop. 2025/26:42 s. 6 f.
[26] Prop. 2025/26:42 s. 7.

samt valutaväxling. Kraven för att Finansinspektionen ska bevilja ett företag tillstånd för finansiell verksamhet är högt ställda. För att beviljas tillstånd att bedriva bankrörelse ställs bland annat krav på kapital, bolagsordning, ägare och ledning (se till exempel 3 kap. 2 och 5–7 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse).

Viss finansiell verksamhet omfattas i stället av registreringsplikt. Det gäller bland annat verksamhet som bedrivs av finansiella institut (som viss kreditgivning, leasing och factoring) och registrerade betaltjänstleverantörer (betaltjänster i form av kontoinformationstjänster, se till exempel lagen [1996:1006] om viss finansiell verksamhet och lagen [2010:751] om betaltjänster). Även registreringspliktig verksamhet står under Finansinspektionens tillsyn.

I rörelselagstiftningen finns bestämmelser som ger Finansinspektionen möjlighet att ingripa mot fysiska och juridiska personer som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering. Finansinspektionen kan bland annat förelägga den som bedriver verksamheten att upphöra med denna. Om det är osäkert om verksamheten omfattas av tillstånds- eller registreringsplikt kan Finansinspektionen förelägga den som bedriver verksamheten att lämna upplysningar om verksamheten. Föreläggandena kan i regel förenas med vite. Ett sådant föreläggande kan, om verksamheten bedrivs av ett aktiebolag eller en ekonomisk förening, följas av en ansökan om likvidation. I flera rörelselagar finns också bestämmelser som ger Finansinspektionen möjlighet att besluta om sanktionsavgift eller föreläggande om sanktionsavgift för den som bedriver verksamhet utan tillstånd eller registrering (se till exempel 15 kap. 18 § lagen om bank- och finansieringsrörelse samt 10 och 20 §§ lagen om viss finansiell verksamhet).[27]

Den 1 mars 2026 infördes lagen (2026:56) om straff för olovlig finansiell verksamhet. Lagen innehåller bestämmelser om straff för den som bedriver finansiell verksamhet utan Finansinspektionens tillstånd eller registrering. Av förarbetena till lagen framgår att genom att bedriva finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering är det möjligt att undgå de kontrollmekanismer som finns inbyggda i tillstånds- och registreringsprocessen, den ansökningsavgift som tas ut för att finansiera Finansinspektionens verksamhet samt tillsynen av verksamheten. Att de som bedriver finansiell verksamhet ansöker om tillstånd eller registrering är därför avgörande för att säkerställa ett stabilt och effektivt finansiellt system med ett gott konsument-

[27] Prop. 2025/26:42 s. 8

skydd, och i förlängningen för att motverka att systemet utnyttjas för brottslig verksamhet. Bedrivande av finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering riskerar alltså att skada de skyddsintressen som motiverar tillstånds- och registreringsplikten. Befintligt sanktionssystem ansågs inte vara tillräckligt för att möta de problem som finns med att finansiell verksamhet bedrivs utan tillstånd eller registrering. För att öka möjligheterna att upptäcka olovlig finansiell verksamhet och förhindra att verksamhet bedrivs i strid med gällande regelverk och utnyttjas för annan brottslighet infördes en kriminalisering.[28]

För det nya brottet *olovlig finansiell verksamhet* döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering hos Finansinspektionen om sådant tillstånd eller sådan registrering krävs för verksamheten. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Ringa brott är undantaget från straffansvar. Kriminaliseringen omfattar alla finansiella verksamheter som kräver Finansinspektionens tillstånd eller registrering.[29]

Om brott har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms i stället för *grov olovlig finansiell verksamhet*. Straffet är fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om verksamheten bedrivits i större omfattning eller avsett betydande värden, om verksamheten ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt, eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Finansinspektionen ska anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att ett brott enligt lagen har begåtts. Under sådana förhållanden får Finansinspektionen inte samtidigt förelägga om sanktionsavgift, besluta om sanktionsavgift eller ansöka om utdömande av vite.

Kontroller av kontanta medel vid den inre gränsen

För att bland annat förebygga och förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism har EU infört ett gemensamt system för att kontrollera att kontanta medel inte förs in eller ut ur unionen i sådana syften. Det gäller både kontanta medel som en resande har med

[28] Prop. 2025/26:42 s. 16 f.
[29] Prop. 2025/26:42 s. 19.

sig och kontanta medel som förs in eller ut på annat sätt. Regleringen finns i EU:s kontantkontrollsförordning[30] som innebär att den som vid gränspassage har med sig minst 10 000 euro i kontanta medel, eller som för in sådana medel på annat sätt, är skyldig att anmäla det till Tullverket.[31]

Tullverket har vid kontroller av anmälningsskyldighet påträffat kontanta medel till stora belopp. Det rör sig om främst kontanter, men även om guld. Under år 2023 förhindrade Tullverket kontanta medel till ett värde av 93,4 miljoner kronor från att föras in eller ut ur landet. I majoriteten av ärendena var det fråga om kontanter som var på väg att föras ut ur landet. En stor del av ärendena kunde hänföras till misstänkt penningtvätt och överlämnades till Polismyndigheten för utredning. I ett antal ärenden fanns det även förutsättningar för Kronofogdemyndigheten att, med biträde av Polismyndigheten, besluta om utmätning på distans.[32]

Enligt Polismyndigheten utgör kontanter fortfarande ett viktigt betalmedel i den kriminella ekonomin. Skälet till detta är att kontanter i många avseenden är ett anonymt betalmedel som används inom bland annat narkotika-, vålds- och vapenbrottslighet. Kontanter är svåra att spåra, de kan enkelt omsättas och det är omöjligt att veta vem som är tilltänkt mottagare av kontanterna. Kontanter används både som ett led i internationella penningtvättsupplägg och för att investera i ny brottslighet. När det gäller penningtvätt används kontanter på två sätt: det ena är att kontanter används som betalmedel vid försäljning av illegala varor och tjänster som ett sätt för att tvätta brottsvinsterna, och det andra är att kontanter används för att tvätta brottsvinster som uppkommit i elektronisk form, till exempel vid bedrägerier. I det senare fallet tvättas brottsvinsterna genom att vinsterna tas ut kontant från konton som innehas av målvakter för att därefter slussas vidare genom olika transaktioner för att dölja brottsvinsternas ursprung.[33]

Uppskattningsvis transporteras årligen miljardbelopp i kontanter ut från Sverige som ett led i en systematisk hantering av brottsvinster. Sannolikt har en stor andel av de kontanter som transporteras från

[30] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1672 av den 23 oktober 2018 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen och om upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005.
[31] Prop. 2025/26:81 s. 15 f.
[32] Prop. 2025:26/81 s. 16.
[33] Prop. 2025/26:81 s. 16.

Sverige till tredjeland inte anmälts till Tullverket i enlighet med EU:s kontantkontrollsförordning. En stor del av transporterna sker dock troligen via land från Sverige till ett annat EU-land. Då är EU:s kontantkontrollsförordning inte tillämplig.[34]

Mot bakgrund av vad som redovisats infördes den 1 april 2026 bestämmelser i inregränslagen (1996:701) som gör det möjligt att kontrollera kontanta medel även vid den inre gränsen. De nya bestämmelserna innebär att den som medför kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro från ett annat EU-land till Sverige eller från Sverige till ett annat EU-land genast ska anmäla dessa till Tullverket och göra dem tillgängliga för kontroll. Om det i stället rör oledsagade medel får Tullverket begära att användaren eller mottagaren av de kontanta medlen, eller en företrädare för dessa, lämnar en redovisning inom 30 dagar och gör de kontanta medlen tillgängliga för kontroll. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot anmälningsplikten döms till böter.

Det bedömdes att införandet av en skyldighet att anmäla ledsagade kontanta medel och en skyldighet att redovisa oledsagade kontanta medel som påträffas vid den inre gränsen samt en möjlighet att kontrollera på motsvarande sätt som regleras i EU:s kontantkontrollsförordning var förenligt med principer i Europeiska unionens domstols (EU-domstolen) praxis och EU-rätten (för en närmare redogörelse se kapitel 8). För att laglydiga personer som har goda intentioner med sitt agerande inte ska avskräckas från att frakta legala kontanta medel över gränserna mellan EU-länder, bestämdes tröskelvärdet till minst 10 000 euro. Skyldigheten att deklarera begränsar på så sätt inte på ett otillbörligt sätt den fria rörligheten och överbelastar inte heller medborgare och myndigheter med administrativa formaliteter.[35]

Utredningens iakttagelser om regelverkens relevans för uppdraget

De redovisade regelverken syftar till att motverka att det finansiella systemet utnyttjas för penningtvätt, finansiering av terrorism eller i strid med internationella sanktioner. Regelverken innehåller både administrativa kontrollmekanismer och straffrättsliga bestämmelser.

[34] Prop. 2025/26:81 s. 16 f.
[35] Prop. 2025/26:81 s. 23.

Finansmarknadens rörelselagstiftning gör det även möjligt för myndigheter att kontrollera vilka aktörer som får bedriva finansiell verksamhet och att ingripa mot verksamheter som drivs utan tillstånd eller i strid med gällande regelverk. Regleringen ger emellertid inte myndigheter möjlighet att kontrollera eller begränsa utländsk finansiering av verksamheter i Sverige som riskerar att motverka demokratiska värden eller andra grundläggande samhällsintressen som inte också utgör en kriminaliserad gärning.

7.3.5 Regelverk med straffrättsliga bestämmelser till skydd för statsskicket och samhällsordningen

Brottsbalken

Brottsbalken innehåller flera straffbestämmelser som syftar till att skydda statsskicket, den fria åsiktsbildningen och vissa grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter. Till exempel kan den som muntligen inför allmänheten, i skrift som sprids eller lämnas ut för spridning, eller i annat meddelande till allmänheten uppmanar eller på annat sätt försöker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet, dömas för *uppvigling* (16 kap. 5 § första stycket). Även den som muntligen inför en samling av krigsmän, eller i annat meddelande till krigsmän uppmanar eller på annat sätt försöker förleda dem till en handling eller underlåtenhet som innebär att de åsidosätter sina tjänsteplikter, kan dömas för uppvigling (16 kap. 5 § brottsbalken andra stycket). Om brottet är ringa ska ansvar inte dömas ut (16 kap. 5 § tredje stycket). Straffet för uppvigling av normalgraden är böter eller fängelse i högst sex månader. Straffskalan för grovt brott är fängelse i högst fyra år.

Vidare kan den som utövar olaga tvång eller olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringssammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara, dömas för *brott mot medborgerlig frihet* (18 kap. 5 § brottsbalken). Bestämmelsen kompletterar upprors- och förräderibestämmelserna med ett särskilt skydd för vissa medborgerliga fri-

och rättigheter; yttrande-, församlings- och föreningsfriheten.[36] Straffet för brott mot medborgerlig frihet är fängelse i högst sex år.

Som ytterligare exempel ska nämnas att den som av främmande makt eller motsvarande eller från utlandet av någon som handlar för att gå en främmande makt eller motsvarande tillhanda tar emot pengar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen i en fråga som gäller någon av grunderna för Sveriges statsskick eller i någon angelägenhet som har betydelse för Sveriges säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om, döms för *tagande av utländskt understöd* (19 kap. 13 § brottsbalken). Straffet för brottet är fängelse i högst två år.

Terroristbrottslagen (2022:666)

I lagen finns bestämmelser om terrorism och annan särskilt allvarlig brottslighet. För *terroristbrott* döms den som begår eller försöker begå ett uppsåtligt brott om gärningen allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation, och gärningen begås i avsikt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning, otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation. Straffet för terroristbrott är fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller livstid. Om brottet är mindre grovt, är straffet fängelse i lägst två och högst sex år. Om ett högre lägsta straff för gärningen är stadgat i annan lag, gäller vad som sägs där i fråga om lägsta straff.

Utöver terroristbrott finns det i lagen särskilda straffansvar för bland annat *deltagande i en terroristorganisation*, *samröre med en terroristorganisation* och *finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet*. Bestämmelsen om finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet reglerar ett straffansvar för den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom i avsikt att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd

[36] Bäcklund, A. m.fl., *Brottsbalken: en kommentar* (18 november 2025, version 2025A, JUNO), kommentaren till 18 kap. 5 §.

att användas för viss brottslighet eller av vissa personer eller sammanslutningar.[37]

Utredningens iakttagelser om regelverkens relevans för uppdraget

Bestämmelserna i brottsbalken och terroristbrottslagen visar att svensk rätt redan i dag innehåller straffrättsliga regler som i vissa fall träffar handlingar som kan underminera det demokratiska styrelseskicket eller hota Sveriges säkerhet. Reglerna riktar sig dock mot vissa kvalificerade gärningar och förutsätter att särskilda rekvisit är uppfyllda, exempelvis uppsåt att påverka den allmänna meningen eller vetskap om att medel ska användas för brottslig verksamhet. De innebär därför inte något generellt system för att kontrollera eller förebygga utländsk finansiering av verksamheter i Sverige.

7.4 Pågående lagstiftningsärenden

7.4.1 EU-rättsliga förslag

Lagstiftningspaket om försvar av demokratin

Under den övergripande ambitionen ”En ny satsning på demokrati i Europa” lade Europeiska kommissionen år 2020 fram EU:s handlingsplan för demokrati, i syfte att skydda och stärka unionens demokratier genom att skydda integriteten i samband med val, främja fria och rättvisa val, stärka mediernas frihet och mångfald samt motverka desinformation och utländsk påverkan.[38]

I december 2023 presenterade Europeiska kommissionen ett paket till demokratins försvar. Syftet med paketet är att genom ökad insyn hantera det hot som utländsk påverkan utgör och samtidigt uppmuntra medborgarengagemang och demokratisk delaktighet. Paketet innehåller dels ett meddelande om försvar av demokratin[39], dels ett förslag till direktiv om harmoniserade krav på transparens kring intresserepresentation för tredjeländers räkning[40]. Förslaget till direk-

[37] Prop. 2021/22:133 s. 185.
[38] Faktapromemorian 2023/24:FPM36 s. 2.
[39] COM[2023] 630.
[40] COM[2023] 637.

tiv åtföljs av ett förslag till förordning om ändring i förordningen (EU) 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden, den så kallade IMI-förordningen, respektive i förordningen (EU) 2018/1724 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster.

Paketet innehåller även två rekommendationer. Den ena rekommendationen handlar om inkluderande och motståndskraftiga valprocesser i unionen och förstärkning av den europeiska karaktären av val till Europaparlamentet och effektivisering av deras genomförande.[41] Den andra rekommendationen handlar om främjande av engagemang och faktisk delaktighet för medborgare och civilsamhällesorganisationer i politiska beslutsprocesser.[42]

Syftet med direktivet är att fastställa harmoniserade krav i samband med intresserepresentation som utförs mot ersättning på uppdrag av en tredjelandsenhet. Syftet är att förbättra den inre marknadens funktion genom att uppnå en gemensam nivå av insyn i hela unionen. Direktivet ska vara tillämpligt på enheter som bedriver intresserepresentation till förmån för en tredjelandsenhet. Direktivet ska även vara tillämpligt på intresserepresentation som bedrivs av en tredjelandsenhet. Verksamhet som bedrivs direkt av en tredjelandsenhet på myndighetsnivå som är förenad med utövandet av offentlig makt, inbegripet verksamhet i samband med diplomatiska eller konsulära förbindelser, ska inte omfattas. Inte heller ska tillhandahållande av viss juridisk eller professionell rådgivning omfattas.[43]

Medlemsstaterna ska inrätta och underhålla ett eller flera nationella register. I direktivet fastställs regler för registrering i dessa register och vilken information som ska lämnas vid registrering. Det fastställs även vilken information om en registrerad enhet som ska vara offentlig. Medlemsstaterna ska utse en eller flera myndigheter som ges ansvar för det nationella registret och en eller flera myndigheter som ges ansvar för tillsyn. I direktivet fastställs regler för gränsöverskridande samarbete mellan behöriga myndigheter och det ska inrättas en rådgivande grupp bestående av företrädare för de tillsynsmyndigheter som bistår kommissionen i vissa uppgifter.[44]

[41] C[2023] 8626.
[42] C[2023] 8627 final.
[43] Faktapromemorian 2023/24:FPM36 s. 3.
[44] Faktapromemorian 2023/24:FPM36 s. 4.

I direktivet föreskrivs ett förbud mot verksamhet som syftar till att kringgå skyldigheterna i direktivet och medlemsstaterna ska fastställa sanktioner för överträdelser av kraven enligt direktivet. Sanktionerna ska vara begränsade till straffavgifter.[45]

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 114 i EUF-fördraget. Europeiska kommissionens bedömning är att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och pekar i den delen bland annat på förslagets grundläggande syfte att motverka den fragmentering som finns mellan medlemsstaterna i fråga om transparenskrav för intresserepresentation. En sådan fragmentering undergräver enligt kommissionen den inre marknaden genom att skapa olika spelregler och onödiga kostnader för enheter som vill bedriva gränsöverskridande intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning. Enligt kommissionen kan endast åtgärder på unionsnivå lösa dessa problem, eftersom reglering på nationell nivå redan leder till att hinder skapas för gränsöverskridande intresserepresentationsverksamhet på den inre marknaden.[46]

Kommissionen bedömer även att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. För att säkerställa att sanktionerna är proportionerliga föreskrivs i förslaget att tillsynsmyndigheterna endast får utdöma straffavgifter upp till ett visst tak baserat på enhetens ekonomiska kapacitet. Straffrättsliga påföljder är uttryckligen uteslutna.[47]

Av Regeringskanslets faktapromemoria *Lagstiftningspaket om försvar av demokratin* (2023/24:FPM36) framgår att regeringen ställer sig bakom att transparens och öppenhet främjar ett högt förtroende för det demokratiska styrelseskicket. En öppenhet i kontakterna mellan myndigheter och politiska beslutsfattare å ena sidan och medborgare och olika intressegrupper å andra sidan kan bidra till att förstärka legitimiteten för myndighetsutövningen och det politiska beslutsfattandet. En sådan reglering kan dock inverka på den fria åsiktsbildningen. Enligt regeringens mening måste den därför tillgodose särskilt höga krav på ändamålsenlighet och proportionalitet. Den föreslagna regleringen behöver säkerställa att grundläggande rättigheter och friheter såsom yttrandefrihet och föreningsfrihet värnas.[48]

[45] Faktapromemorian 2023/24:FPM36 s. 4.
[46] Faktapromemorian 2023/24:FPM36 s. 8 f.
[47] Faktapromemorian 2023/24:FPM36 s. 9.
[48] Faktapromemorian 2023/24:FPM36 s. 6 f.

Av regeringens ståndpunkt framgår vidare att det civila samhället och näringslivet behöver ges goda förutsättningar att bidra till samhällsutvecklingen och ska därför inte åläggas oproportionerliga hinder mot att delta i den allmänna debatten och bidra till offentligt beslutsfattande. Regeringen är inte övertygad om att det är nödvändigt att harmonisera regler på den inre marknaden för intresserepresentation som utförs på uppdrag av tredjeland. Det är inte uppenbart att unionslagstiftning som syftar till att harmonisera den inre marknaden är det instrument som bör komma i fråga för att hantera den typ av påverkan som förslaget omfattar. Regeringen kommer att verka för att en eventuell reglering ska medge flexibilitet i hur kraven ska genomföras nationellt, med respekt för medlemsstaternas frihet att organisera sin offentliga förvaltning.[49]

Under allmänna rådets möte i januari 2024 hölls en riktlinjedebatt om demokratipaketet. Många medlemsstater delade Europeiska kommissionens syn på vikten av att skydda medborgerligt engagemang och belysa utländsk inblandning för att stärka demokratiskt ansvarsutkrävande. Flera medlemsstater uttryckte dock oro för de potentiella konsekvenser direktivförslaget kan få för civilsamhällesorganisationer, med onödiga bördor eller stigmatisering. Även den rättsliga grunden ifrågasattes.[50]

Regeringen ifrågasätter inte kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Regeringen ifrågasätter dock om förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.[51]

7.4.2 Propositioner

Propositionen Stärkt säkerhetsskydd vid överlåtelse av fast egendom

Regeringen har lämnat propositionen *Stärkt säkerhetsskydd vid överlåtelse av fast egendom* (prop. 2025/26:105). För att stärka Sveriges säkerhet föreslår regeringen att överlåtelser av fast egendom ska omfattas av säkerhetsskyddslagens regler om överlåtelse. Det innebär att den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet som vill överlåta fast egendom av betydelse för Sveriges säkerhet måste göra en särskild

[49] Faktapromemorian 2023/24:FPM36 s. 7.
[50] Faktapromemorian 2023/24:FPM36 s. 8.
[51] Faktapromemorian 2023/24:FPM36 s. 9.

säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt samråda med tillsynsmyndigheten innan överlåtelsen. Det innebär också att tillsynsmyndigheten kan förbjuda olämpliga överlåtelser. Även överföring av äganderätt till fast egendom som sker genom fastighetsbildning föreslås omfattas av reglerna. Syftet är att minska risken för att fast egendom förvärvas med avsikt att skada Sveriges säkerhet. Lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2026.[52]

Propositionen Ökad insyn i politiska processer

Regeringen har lämnat propositionen *Ökad insyn i politiska processer* (prop. 2025/26:258). I propositionen lämnas bland annat förslag till ändringar i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier som innebär att ett förbud införs för partier och andra som omfattas av lagen att ta emot anonyma och utländska bidrag oavsett belopp, att partiernas redovisningsskyldighet utökas och att granskningen av att regelverket efterlevs skärps. Med *utländskt bidrag* avses enligt förslaget bidrag från en fysisk person som inte är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige eller från en juridisk person som inte är svensk. Förbudet ska inte omfatta mindre bidrag som är avsedda att täcka utgifter i samband med internationellt partipolitiskt samarbete eller bidrag från EU:s institutioner.[53]

Av särskilt intresse för utredningen är den analys som görs i propositionen av om förbudet är förenligt med unionsrätten. Den fria rörligheten för kapital är en av de fyra grundläggande friheterna på den inre marknaden. I artikel 63 i EUF-fördraget anges att alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland ska vara förbjudna. EU-domstolen har emellertid uttalat att målet att öka insynen i ekonomiskt stöd till civila samhällsorganisationer som kan ha en betydande påverkan på det offentliga livet och den offentliga debatten, utgör sådana tvingande skäl av allmänt intresse som berättigar till begränsningar av de fria kapitalrörelserna.[54] Utredningen utvecklar närmare i kapitel 8 betydelsen av detta och unionsrättens påverkan på utredningens överväganden.

[52] Prop. 2025/26:105 s. 1; riksdagens protokoll 2025/26:102.
[53] Prop. 2025/26:258 s. 1 och 51 ff.
[54] Prop. 2025/26:258 s. 53; EU-domstolens dom den 18 juni 2020 i mål C-78/18, *Europeiska kommissionen mot Ungern*.

I propositionen anförs att otillbörlig påverkan inte kan uteslutas med ursprung i länder såväl utanför som inom EU och att ett förbud mot utländska bidrag därför bör omfatta båda. Åtgärden bedöms vara berättigad utifrån tvingande skäl av allmänt intresse och proportionerlig i förhållande till ändamålet. Den strider därmed enligt regeringens bedömning inte mot unionsrätten.[55]

När det gäller förenligheten med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) hänvisas i propositionen till Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas (Europadomstolen) praxis. Europadomstolen har uttalat att ett förbud för politiska partier att ta emot bidrag från utländska källor inte i sig är oförenligt med artikel 11 i Europakonventionen utan ryms inom staternas eget bedömningsutrymme. Ett förbud mot bidrag från andra stater bedöms enligt regeringen vara nödvändigt för att skydda nationell suveränitet och därmed förenligt med konventionen.[56]

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

7.4.3 Avslutade utredningar

2022 års penningtvättsutredning

Utredningsuppdraget

I juni 2022 tillsattes en utredning som fick i uppdrag att lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att anpassa svensk rätt till de ändringar i regelverket som blir resultatet av förhandlingarna inom EU om ändringar av regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (dir. 2022:76). Genom tilläggsdirektiv fick utredningen även i uppdrag att bland annat analysera hur förslagen förhåller sig till regeringsformens förbud mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende (dir. 2023:49).

Utredningen antog namnet 2022 års penningtvättsutredning och överlämnade i augusti 2024 betänkandet *Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism* (SOU 2024:58).

[55] Prop. 2025/26:258 s. 53 ff.
[56] Prop. 2025/26:258 s. 75; Europadomstolens dom den 7 juni 2007, *Parti nationaliste basque mot Frankrike*.

Det bör noteras att betänkandet färdigställdes och överlämnades i augusti 2024, och att utredningens förslag i allt väsentligt grundar sig på de förhandlingstexter som var tillgängliga vid den tidpunkten. De slutliga rättsakterna antogs av Europaparlamentet och rådet i maj och juni 2024 och publicerades i EU:s officiella tidning den 19 juni 2024. De slutliga rättsakterna innehåller på flera punkter avvikelser från de förhandlingstexter som utredningens förslag byggde på. Finansdepartementet arbetar när detta betänkande skrivs på en promemoria som utgår från de slutliga rättsakterna. Redogörelsen nedan avser utredningens förslag i sitt betänkande och återspeglar inte nödvändigtvis det slutliga innehållet i den kommande svenska lagstiftningen.

Sammanfattning av förslaget

Penningtvättsregleringen grundar sig till stor del på EU:s fjärde och femte penningtvättsdirektiv som i svensk rätt genomförs huvudsakligen i penningtvättslagen. Penningtvätt och finansiering av terrorism är globala problem och skillnader i lagstiftningen mellan länder kan utnyttjas av aktörer som agerar gränsöverskridande. Det nya lagstiftningspaketet från EU innebär att de tidigare direktiven ersätts av en direkt tillämplig förordning, penningtvättsförordningen[57], som medför en enhetlig lagstiftning inom EU.[58] De bestämmelser i det fjärde penningtvättsdirektivet som innehåller skyldigheter för verksamhetsutövare, såsom krav på kundkännedom, övervakning och rapportering, förs därigenom över till penningtvättsförordningen och blir direkt tillämpliga i alla medlemsstater utan att behöva genomföras i nationell rätt.[59]

Lagstiftningspaketet innehåller ytterligare en förordning, Amlaförordningen[60], som innebär att den nya EU-myndigheten Amla (*Anti Money Laundering Authority*) inrättas för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. I den utsträckning medlemsstaterna alltjämt ska ha en flexibilitet i hur bestämmelserna ska

[57] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1624 av den 31 maj 2024 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.
[58] SOU 2024:58 s. 31.
[59] SOU 2024:58 s. 801.
[60] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1620 av den 31 maj 2024 om inrättande av myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010 och (EU) nr 1095/2010.

genomföras har de placerats i ett direktiv, det sjätte penningtvättsdirektivet[61]. Utredningens uppdrag har bland annat varit att anpassa och komplettera svensk rätt med anledning av de nya EU-förordningarna och att i svensk rätt genomföra det nya EU-direktivet.[62]

Utredningen föreslår att den nuvarande penningtvättslagen och lagen om registrering av verkliga huvudmän ersätts med en ny gemensam lag, den nya penningtvättslagen. I den genomförs bestämmelserna i sjätte penningtvättsdirektivet. I lagen finns också kompletterande bestämmelser till penningtvättsförordningen och Amlaförordningen. Genom att samla regleringen i en och samma lag säkerställs att den svenska lagstiftningen får en ändamålsenlig utformning ur en materiell, språklig och redaktionell synvinkel.[63]

Genom utredningens förslag får Finanspolisen bättre tillgång till information ur register och databaser samt från myndigheter och andra aktörer. Den utökade informationstillgången kommer förbättra möjligheterna att förebygga, förhindra och upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. Därtill föreslås bland annat en förlängning av det så kallade dispositionsförbudet samt möjlighet för Finanspolisen att lämna information till verksamhetsutövarna om personer som förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism.[64]

Genom penningtvättsförordningen kommer kretsen av verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättsregelverket att utvidgas till att inkludera ytterligare typer av verksamheter. Utredningen lämnar förslag om vilka verksamheter som även fortsättningsvis bör omfattas av nationell lagstiftning.[65]

Det nya regelverket innebär att alla juridiska personer som saknar verklig huvudman ska registrera sig och sin ledning i registret över verkliga huvudmän. Detta påverkar bland annat ideella föreningar som tidigare har varit undantagna från registreringskravet. Utredningen har bedömt att kravet på registrering av ledande befattningshavare i ideella föreningar inte strider mot regeringsformens förbud mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kul-

[61] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1640 av den 31 maj 2024 om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om ändring och upphävande av direktiv (EU) 2015/849.
[62] SOU 2024:58 s. 31.
[63] SOU 2024:58 s. 32.
[64] SOU 2024:58 s. 32.
[65] SOU 2024:58 s. 33.

turellt eller annat sådant hänseende eller förbudet mot åsiktsregistrering. Eftersom registreringskravet följer av EU-reglering hade Sverige emellertid oaktat att det stred mot regeringsformen varit skyldigt att genomföra ändringen.[66]

Utredningen lämnar också förslag på åtgärder för att uppgifterna i registret över verkliga huvudmän ska bli mer korrekta, adekvata och aktuella, bland annat genom förbättrade kontrollmöjligheter för den myndighet som ansvarar för registret och skärpta sanktioner vid överträdelser av registreringsskyldigheten.[67]

Det sjätte penningtvättsdirektivet innebär att tillsyn som bedrivs av ett självreglerande organ behöver övervakas av en myndighet. Utredningen lämnar förslag om hur sådan övervakande tillsyn bör organiseras i Sverige, med beaktande av rättsstatsprincipens krav på ett självständigt och oberoende advokatväsende.[68]

Lagstiftningspaketet innebär att det inrättas en ny myndighet på EU-nivå, Amla, med säte i Frankfurt. Myndigheten kommer främst att ha uppgifter på tillsynsområdet, vilket kommer att regleras i Amla-förordningen. Förordningen kräver ingen ytterligare överföring av beslutanderätt till EU. Myndigheten kommer att ha direkt tillsyn över vissa utvalda verksamhetsutövare på finansmarknadsområdet. Amla-förordningen innebär också ett samarbete och informationsutbyte mellan EU-myndigheterna och tillsynsmyndigheter och finansunderrättelseenheter inom EU, vilket kommer att förbättra möjligheterna att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism på unionsnivå.[69]

Penningtvättsförordningen innehåller även bestämmelser om begränsningar av kontanta betalningar i näringsverksamhet. Utredningen lämnar förslag om hur dessa bestämmelser ska kompletteras i svensk rätt.[70]

[66] SOU 2024:58 s. 34.
[67] SOU 2024:58 s. 34.
[68] SOU 2024:58 s. 35.
[69] SOU 2024:58 s. 35.
[70] SOU 2024:58 s. 36 f.

Relevans för utredningens uppdrag

Utredningen är relevant i detta sammanhang eftersom den behandlar ytterligare åtgärder för att motverka penningtvätt, bland annat genom utvidgning av de aktörer som ska omfattas av regelverket och krav på registrering.

Utredningen om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret

Utredningsuppdraget

I juli 2022 tillsattes en utredning som fick i uppdrag att bland annat ta ställning till om och i så fall hur statlig kontroll bör införas vid överlåtelser och upplåtelser av viss fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret (dir. 2022:121 och 2023:172).[71]

Utredningen antog namnet Utredningen om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret och överlämnade i december 2024 betänkandet *Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv* (SOU 2024:84).

Sammanfattning av förslaget

Det förekommer att totalförsvarsviktiga fastigheter förvärvas av aktörer med koppling till främmande makt. Sådana förvärv kan vara förenade med risker utifrån ett totalförsvarsperspektiv, framför allt när förvärvet sker i syfte att främja utländska intressen. Utredningen bedömer, mot bakgrund av bland annat det försämrade säkerhetsläget i Sverige och Europa, att befintlig lagstiftning inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser totalförsvarets intressen när fast egendom byter ägare eller nyttjare, och att den statliga kontrollen över fast egendom behöver stärkas. Utredningens slutsats är att det inte går att åstadkomma en ändamålsenlig statlig kontroll genom ändringar i befintlig eller nyligen föreslagen lagstiftning, inkluderat det föreslagna kontrollsystemet i Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhets betänkande *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34). Utredningen föreslår därför att ny lagstiftning

[71] SOU 2024:84 s. 53.

som möjliggör statlig kontroll vid överlåtelser och upplåtelser av fast egendom till skydd för totalförsvaret införs. Utredningen bedömer att den nya regleringen lämpligen bör införas som ett tillståndsförfarande.[72]

Den föreslagna lagen innebär att vissa utländska och svenska rättssubjekt behöver tillstånd för att förvärva ägande- och viss nyttjanderätt till svenska fastigheter och vissa svenska företag som äger fast egendom. Tillståndsplikten har utformats för att möjliggöra granskning av förvärv som typiskt sett är de mest riskfyllda ur ett totalförsvarsperspektiv.[73]

Utredningen konstaterar att vad som i praktiken utgör fast egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret förändras med tiden och ytterst är en bedömningsfråga. Det låter sig därför inte göras att i lag ange vilken fast egendom som vid var tid är mest skyddsvärd från totalförsvarssynpunkt. I den utsträckning det går att identifiera sådan egendom lär det beträffande flertalet fastigheter inte heller vara möjligt att i lag peka ut egendomen utan att samtidigt röja känsliga förhållanden som omfattas av sekretess. Utredningen har därför utformat lagförslaget så att det omfattar samtliga fastigheter i Sverige.[74]

Vidare konstaterar utredningen att fast egendom kan överlåtas på olika sätt. Utgångspunkten är att formen för förvärvet inte ska vara avgörande för om förvärvet är tillståndspliktigt. Utredningen föreslår att lagen omfattar förvärv av äganderätt till såväl hela som delar av en fastighet. Bland annat omfattas förvärv av fast egendom som görs genom köp, byte eller gåva samt förvärv av mark som sker inom ramen för en fastighetsbildningsförrättning av lagens tillämpningsområde. För att lagen ska fånga upp indirekta överlåtelser av fast egendom har den därtill utformats så att den också är tillämplig på förvärv av aktier i privata aktiebolag eller andelar i handelsbolag eller förening vars tillgångar i allt väsentligt utgörs av fast egendom, om förvärvararen genom förvärvet direkt eller indirekt får ett bestämmande inflytande över bolaget eller föreningen.[75]

Utredningen bedömer vidare att lagen bör vara tillämplig på förvärv av sådan nyttjanderätt till fast egendom som är att jämställa med, eller har stora likheter med, förvärv av äganderätt till fast egendom.

[72] SOU 2024:84 s. 14.
[73] SOU 2024:84 s. 15.
[74] SOU 2024:84 s. 16.
[75] SOU 2024:84 s. 16.

Tillståndskravet ska därför även gälla vid upplåtelse av tomträtt, bostadsarrende, jordbruksarrende, anläggningsarrende och lägenhetsarrende. Lagen ska också vara tillämplig vid överlåtelse av en upplåten tomträtt eller arrenderätt.[76]

Enligt utredningens bedömning är behovet av statlig kontroll i dag främst aktuellt där förvärvaren är en stat utanför EES eller en fysisk eller juridisk person med medborgarskap respektive säte i en sådan stat. Utredningen har därför utformat lagen så att den omfattar förvärv som görs av sådana aktörer. För att undvika att tillståndskravet kringgås genom utnyttjande av juridiska personer som har säte i en stat inom EES ska lagen även omfatta förvärv som görs av sådana juridiska personer, om en aktör som nämns ovan direkt eller indirekt har minst 25 procent av röstetalet eller utövar motsvarande faktiska inflytande i den juridiska personen.[77]

Exempel på situationer som ska undantas från lagens tillämpningsområde är sådana situationer där statlig kontroll bedömts mindre behövlig. Förvärv som sker genom bland annat bodelning, arv eller testamente ska inte underkastas krav på förvärvstillstånd. Detsamma gäller förvärv som sker genom absorption av helägt dotterbolag eller dotterförening. Även förvärv som sker genom inrop på exekutiv auktion ska undantas.[78]

Enligt utredningen ska den myndighet som regeringen bestämmer pröva frågor om förvärvstillstånd. Utredningens förslag är att de länsstyrelser som är civilområdesansvariga länsstyrelser enligt 7 a § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion vara tillståndsmyndighet.[79]

Enligt den föreslagna lagen ska utländska och svenska rättssubjekt som omfattas av tillståndsplikten ansöka om förvärvstillstånd hos tillståndsmyndigheten. I samband med ansökan ska en ansökningsavgift betalas. Ansökan ska göras senast en månad efter förvärvet. En ansökan kan också avse tillstånd till ett framtida förvärv. Tillståndsmyndigheten ska inom tre månader från det att en ansökan är fullständig besluta att antingen ge tillstånd till förvärvet eller att avslå ansökan. Om det finns särskilda skäl, får tillståndsmyndigheten meddela beslutet inom sex månader. Vidare ska en ansökan om förvärvstillstånd avslås om förvärvet kan inverka skadligt på

[76] SOU 2024:84 s. 16 f.
[77] SOU 2024:84 s. 17.
[78] SOU 2024:84 s. 17.
[79] SOU 2024:84 s. 18.

väsentliga totalförsvarsintressen. Om ansökan avser tillstånd till ett framtida förvärv ska den också avslås, om den befintliga ägaren eller nyttjanderättsinnehavaren av fastigheten inte har samtyckt till ansökan. I annat fall ska tillstånd till förvärvet meddelas. Tillståndsmyndigheten ska grunda sin prövning på en sammanvägd bedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Vid prövningen ska fastighetens skyddsvärde utifrån dess egenskaper, läge och funktion samt omständigheterna kring förvärvaren vara av central betydelse.[80]

För att tillståndsmyndigheten ska ha ett fullgott underlag för sina ställningstaganden föreslås att den som utgångspunkt ska samverka med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen i ett ärende om förvärvstillstånd. Samverkan kan även ske med andra berörda civilområdesansvariga länsstyrelser. Tillståndsmyndigheten föreslås även i samband med sin granskning få begära information från andra statliga myndigheter samt från kommuner och regioner. Förslaget innebär även att kommuner och regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska lämna en uppgift till tillståndsmyndigheten som denna efterfrågat i ett ärende om förvärvstillstånd, om det behövs för att tillståndsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag.[81]

Enligt utredningens förslag ska ett beslut om tillstånd till ett framtida förvärv gälla i sex månader. Om det finns särskilda skäl kan tillståndet efter ansökan förlängas med sex månader. Om en ansökan inte görs i rätt tid eller om tillståndsmyndigheten beslutar att avvisa eller avslå ansökan, ska förvärvet som huvudregel vara ogiltigt. Tillståndsmyndigheten föreslås under vissa förutsättningar få besluta att ta ut en sanktionsavgift.[82]

Enligt förslaget ska ett beslut att avslå en ansökan om förvärvstillstånd eller en ansökan om förlängning av ett redan beviljat tillstånd till ett framtida förvärv kunna överklagas till regeringen. Detsamma gäller beslut om att avvisa en ansökan, ett beslut som innebär att förvärvet blir ogiltigt, samt beslut i ärenden om offentlig auktion. Beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd ska krävas vid ett överklagande till kammarrätten. Andra beslut enligt lagen ska inte kunna överklagas.[83]

[80] SOU 2024:84 s. 18.
[81] SOU 2024:84 s. 18 f.
[82] SOU 2024:84 s. 19.
[83] SOU 2024:84 s. 19.

Utredningens förslag om införande av en ny förvärvslag medför behov av ändringar i annan lagstiftning. Utredningen föreslår bland annat att tillämpningsområdet för lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden ska utvidgas så att lagen även omfattar kringgående av tillståndskravet i den nya förvärvslagen.[84]

Betänkandet har remissbehandlats.

Relevans för utredningens uppdrag

Utredningen är relevant i detta sammanhang eftersom den behandlar statens möjligheter att införa kontrollmekanismer för att motverka att utländska aktörer får inflytande över samhällsviktig verksamhet eller egendom, vilket aktualiserar liknande överväganden om riskbedömning, tillståndsprövning och kringgåenderisker som vid granskning av utländsk finansiering.

Utredningen om vinst i skolan

Utredningsuppdraget

I juni 2022 tillsattes en utredning som fick i uppdrag att lämna förslag på en reglering som säkerställer att de skattemedel som avsätts för skolan används till det medlen är avsedda för (dir. 2022:102). Utredningen fick därefter, genom tilläggsdirektiv, ett ändrat uppdrag och skulle bland annat utreda och föreslå förbud mot vinstutdelning eller annan vinstutdelningsbegränsning (dir. 2023:109). Genom ytterligare tilläggsdirektiv fick utredningen i uppdrag att bland annat utreda och föreslå hur en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva ett inflytande över en enskild huvudman kan utformas (dir. 2024:85).

Utredningen antog namnet Utredningen om vinst i skolan och i maj 2025 respektive januari 2026 överlämnades delbetänkandet *Skärpta villkor för friskolesektorn* (SOU 2025:37) och betänkandet *Skärpta villkor för friskolesektorn – ytterligare förslag* (SOU 2025:123).

[84] SOU 2024:84 s. 20.

Sammanfattning av förslaget

Delbetänkandet innehåller bland annat utredningens bedömning av förutsättningarna att reglera utländskt ägande. Utredningen ifrågasätter om det är förenligt med den inre marknaden att införa ett generellt förbud mot att juridiska personer som har säte i ett land utanför EU/EES får ett väsentligt inflytande i en förskola eller skola. Utredningen bedömer att ett sådant förbud i stället delvis kan uppnås genom lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Regeringen bör utvärdera den lagens effekt på skolområdet.[85]

I slutbetänkandet föreslår utredningen villkor och förbud för aktörer med bristfälligt huvudmannaskap. Bland annat föreslås att villkoret att den enskilde ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen skärps och att fysiska eller juridiska personer inte ska få förvärva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande i en enskild huvudman under tiden personen har förvärvsförbud.[86]

Betänkandena har remissbehandlats.

Relevans för utredningens uppdrag

Utredningen är relevant i detta sammanhang eftersom den behandlar statens möjligheter att begränsa utländskt ägande och inflytande i samhällsviktig verksamhet, vilket bland annat aktualiserar unionsrättsliga avvägningar.

7.5 Bedömningen av behovet av en reglering

7.5.1 Allmänna utgångspunkter

Utredningen har i uppdrag att analysera och ta ställning till om sådan utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter som har extremistiska och andra antidemokratiska syften bör förbjudas, begränsas eller på annat sätt omfattas av särskild reglering. En sådan lagstiftning kan bestå i ett anmälningsförfarande av mottagande av utländsk finansiering. Det kan också handla om ett regelverk som förutsätter tillstånd för att få ta emot finansiering från andra länder.

[85] SOU 2025:37 s. 30 f.
[86] SOU 2025:123 s. 19 ff.

Båda möjligheterna kan uppställa förbud mot mottagande under vissa förutsättningar, och kriminalisera mottaganden i den mån det är nödvändigt. Det ska noteras att enligt direktivet ska utredningen, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ett regelverk som förbjuder utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter som har extremistiska och andra antidemokratiska syften.

7.5.2 Behovet av och skälen för att införa en reglering

Bedömning

Sverige befinner sig i ett allvarligt säkerhetsläge. Utredningens kartläggning visar att utländsk finansiering förekommer hos trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser i Sverige. Sådan finansiering är som utgångspunkt inte problematisk men kan i vissa fall inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning, eller bidra till att motverka samhällets grundläggande värderingar. Det saknas i dag ett samlat regelverk som möjliggör att sådan finansiering granskas och vid behov hindras. Det bör därför införas en särskild lag om granskning av utländsk finansiering till sådana mottagare.

Skälen för utredningens bedömning

Sverige befinner sig i ett allvarligt säkerhetsläge. Hotet består bland annat av våldsbejakande extremism och omfattande säkerhetshotande verksamhet från främmande makt (se kapitel 4 och 5).

Utredningens kartläggning visar att utländsk finansiering förekommer hos trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser i Sverige (kapitel 6). Utländsk finansiering är som utgångspunkt inte problematisk. Den kan dock medföra risker, exempelvis genom att mottagaren utsätts för påverkan av en utländsk finansiär eller använder medlen på sätt som motverkar det demokratiska styrelseskicket. Kopplingar mellan finansiärer eller mottagare och extremistiska eller andra antidemokratiska miljöer kan även bidra till radikalisering. Genom finansiering kan dessutom en utländsk stat eller en statskontrollerad finansiär utöva påtryckningar mot svenska intressen.

Befintliga regelverk hanterar vissa avgränsade aspekter av sådana risker, exempelvis när det gäller penningtvätt, finansiering av terrorism eller internationella sanktioner. De är emellertid inte utformade för att ge en samlad bild av ekonomiska flöden från utländska finansiärer till sådana mottagare. Det saknas tillräckliga möjligheter att granska och ytterst förbjuda mottagande av utländsk finansiering som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning, eller som kan bidra till att motverka samhällets grundläggande värderingar.

Utredningen har övervägt om lämpliga åtgärder kan åstadkommas genom ändringar i befintlig lagstiftning. Att utvidga tillämpningsområdet i någon av de befintliga lagarna till att omfatta mottagande av utländsk finansiering skulle dock innebära avsteg från lagarnas systematik och få effekter som är svåra att överblicka. En särskild lag om granskning av utländsk finansiering är därför att föredra.

8 Grundläggande regleringar

8.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att analysera och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de grundläggande krav som uppställs i regeringsformen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga), den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga fri- och rättigheter. I detta kapitel redovisas övergripande den grundläggande regleringen om fri- och rättigheter som är relevant för utredningen. Här berörs även för utredningen relevanta EU-rättliga aspekter, däribland relevanta bestämmelser i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget eller unionsfördraget) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget eller funktionsfördraget). De intresseavvägningar som ska göras i samband med utformningen av ny lagstiftning tas löpande upp i samband med utredningens överväganden och förslag (se kapitel 10).

8.2 Grundläggande fri- och rättigheter

8.2.1 Allmänt

Det svenska skyddet för grundläggande fri- och rättigheter vilar på främst tre regelverk: 2 kap. regeringsformen som ger ett grundlagsskydd för ett antal fri- och rättigheter, Europakonventionen, som också har förankring i regeringsformen, samt EU:s rättighetsstadga

som aktualiseras vid tillämpning av unionsrätten.[1] Även om dessa regelverk har ett liknande innehåll och därmed i stora delar överlappar varandra, finns det också betydelsefulla skillnader. Den reglering som i varje given situation ger det starkaste skyddet har dock företräde och kan åberopas av den enskilde.[2]

8.2.2 Regeringsformen

Inledande bestämmelser

Av regeringsformen, som är en av de svenska grundlagarna, följer bland annat statsskickets grunder och de grundläggande fri- och rättigheterna.

All offentlig makt i Sverige utgår från folket (1 kap. 1 § första stycket regeringsformen). Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen). Här konkretiseras de mest väsentliga grundstenarna för statsskicket. Uttrycket *folkstyrelsen* tar språkligt sikte på det konstitutionella system som förverkligar principen om folksuveränitet. Det systemet ska vara demokratiskt. Innehållet i begreppet *fri åsiktsbildning* följer av bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen samt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Av folksuveräniteten och den fria åsiktsbildningen följer *allmän och lika rösträtt*. Det demokratiska system som på detta vis byggs upp har två huvudpelare; ett representativt och parlamentariskt statsskick och kommunal självstyrelse.[3]

Vidare följer att den offentliga makten utövas under lagarna (1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). Här kommer den så kallade *legalitetsprincipen* till uttryck vilken innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. Kravets formella innebörd vari-

[1] Det finns även i övrigt en omfattande internationell reglering av mänskliga rättigheter som Sverige har åtagit sig att följa. Förenta nationerna (FN) antog redan år 1948 den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, som senare har kompletterats med bland annat en konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och en konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Sedan den 1 januari 2020 har FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ställning som svensk lag. Konventionerna berörs inte vidare i betänkandet eftersom de för Sveriges del spelar en undanskymd roll i förhållande till åtagandena enligt Europakonventionen.
[2] Jämför prop. 1993/94:117 s. 39.
[3] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 48 f.

erar och beror på maktutövningens närhet till de enskilda, krav på stöd i lag och krav på att en åtgärd ska rymmas inom myndighetens instruktion eller liknande.[4]

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet (1 kap. 2 § första stycket regeringsformen). Enligt samma bestämmelse (andra stycket) ska den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. Vidare ska (tredje och fjärde styckena) det allmänna främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer, samt verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden och värna den enskildes privatliv och familjeliv. Det allmänna ska därtill (femte stycket) verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Slutligen följer av bestämmelsen (sjätte stycket) att samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Bestämmelsen anger regeringsformens program- eller målsättningsstadganden. De är inte rättsligt bindande föreskrifter, det vill säga den enskilde kan inte på grundval av dem påkalla domstols ingripande gentemot det allmänna. I stället anger de mål för den samhälleliga verksamheten. De kan på så vis ha eller få politisk betydelse och frågan om deras effekt kan bli föremål för politisk kontroll. I en del fall överlappar paragrafens bestämmelser de rättsligt bindande föreskrifterna i 2 kap. regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter. De i 1 kap. 2 § regeringsformen angivna rättigheterna ger den enskilde ett skydd med hjälp av det allmänna, medan rättigheterna i 2 kap. regeringsformen garanterar den enskilde ett skydd mot det allmänna.[5]

[4] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 51; se NJA 2017 s. 157 och NJA 2019 s. 577.
[5] Holmberg, E. m.fl., *Grundlagarna RF, SO, RO* (3 juli 2019, version 3A, JUNO), kommentaren till 1 kap. 2 §.

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Kravet på *allas likhet inför lagen* innebär ett skydd mot godtycke och diskriminering, medan *saklighet och opartiskhet* utgör en konstitutionell grund för de jävsregler som rättegångsbalken, förvaltningslagen (2017:900) och förvaltningsprocesslagen (1971:291) innehåller.[6]

Översiktligt om 2 kap. regeringsformen

De grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen gäller som utgångspunkt för var och en som befinner sig i Sverige. På samma sätt omfattas juridiska personer, såsom bolag och föreningar, av grundlagens skydd. En annan sak är att vissa rättigheter till sin natur är sådana att de endast kan tillkomma fysiska personer. För ett fåtal fri-och rättigheter gäller dock att det endast är svenska medborgare som åtnjuter skyddet, vilket då anges särskilt i den aktuella bestämmelsen.[7] I 2 kap. 25 § regeringsformen finns dessutom särskilda bestämmelser om begränsningar av fri- och rättigheter för andra än svenska medborgare.

Rättighetsskyddet gäller i förhållande till det allmänna. I första hand är det staten, i egenskap av lagstiftare, som avses. Det hindrar dock inte att staten även i dess verkställande funktion är bunden av rättighetsreglerna. Exempelvis ska skyddet mot tortyr inte bara hindra riksdagen från att anta lagar om tortyr, utan även hindra till exempel poliser och anställda inom kriminalvården att utsätta någon för tortyr. Till det allmänna hör även andra offentligrättsliga subjekt såsom kommunerna. Även privaträttsliga subjekt som med stöd av lag utför uppgifter som innefattar offentlig maktutövning ingår i det allmänna.[8]

[6] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 56.
[7] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 60.
[8] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 60.

De positiva opinionsfriheterna

Till de *positiva opinionsfriheterna* hör yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten (2 kap. 1 § första stycket regeringsformen). Av bestämmelsen (andra och tredje styckena) framgår att en stor del av skyddet för yttrande- och informationsfriheten finns i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Bestämmelserna i regeringsformen är sekundära i förhållande till dessa grundlagar. De positiva opinionsfriheterna går i stor utsträckning in i varandra; de olika friheterna kan således inte helt avgränsas från varandra. Exempelvis ingår yttrandefriheten vanligen som ett moment i alla de andra friheterna i bestämmelsen.[9]

Föreningsfriheten innebär att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften (2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen). Föreningsfriheten är av grundläggande betydelse i en parlamentarisk demokrati, eftersom den innefattar skyddet att bilda och verka i politiska partier. Även andra typer av sammanslutningar, till exempel fackföreningar och konsumentföreningar, omfattas av föreningsfriheten. Bestämmelsen ger även skydd åt privaträttsliga föreningar såsom ekonomiska föreningar och bolag. Det hindrar dock inte att det för sådana sammanslutningar får uppställas villkor i vanlig lag för att enskilda ska få tillgång till verksamhetsformen. Föreningar måste inte ha några särskilda syften för att få grundlagens skydd. Skyddet omfattar såväl bildandet av föreningar, som den fortsatta verksamheten inom densamma. Mer lösa och tillfälliga samlingar av personer faller dock utanför skyddsområdet.[10]

År 2019 avstyrkte Lagrådet ett förslag att kriminalisera deltagande i terroristorganisationers verksamhet med hänvisning till att förslaget stod i strid med föreningsfriheten. Därefter ändrades grundlagsbestämmelserna om begränsningar i föreningsfriheten för att möjliggöra lagstiftning.

Religionsfrihet innebär att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion (2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen). Religionsfriheten är den enda av de positiva opinionsfriheterna som överhuvud-

[9] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 62.
[10] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 69.

taget inte kan begränsas genom lag (se 2 kap. 20 § första stycket 1 regeringsformen). Det hänger samman med hur friheten har definierats i grundlagstexten, det vill säga att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. De moment i religionsfriheten som närmast är ett resultat av andra friheter, såsom yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten, begränsas emellertid enligt vad som gäller för de friheterna. Grundlagsskyddet av religionsfriheten innebär inte heller att det som annars vore straffbara handlingar går straffria om de görs med religiösa motiv.[11]

Att utöva religion enligt regeringsformens mening är till stor del synonymt med att tro. Varje handling som ger uttryck för tro ska behandlas som en sådan och inte som utövande av religion. Att själva utövandet av en religion kan ske på flera andra sätt än genom tro, och då ofta i samband med handlingar med religiös innebörd, kan medföra tolkningsproblem.[12]

Grundlagsskyddet av religionsfriheten innebär främst ett skydd på två punkter; dels mot att en viss religion i lagstiftning eller på annat sätt förbjuds eller särbehandlas, dels ett skydd för den enskilde att i sammanhang där han eller hon är ensam och utan att påverka omgivningen i övrigt, får tro vad han eller hon vill.[13] Högsta förvaltningsdomstolen fäste i ett mål[14] viss vikt vid skyddet av religionsfriheten när ett regeringsbeslut om ekonomiskt stöd till religiösa samfund överprövades.

De negativa opinionsfriheterna

Till de *negativa opinionsfriheterna* hör skyddet mot tvång att ge till känna sin åskådning i vissa hänseenden, bland annat religiöst, att tvingas delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration med mera eller att tillhöra vissa sammanslutningar (2 kap. 2 § regeringsformen) samt förbudet mot registrering av politisk åskådning (2 kap. 3 § regeringsformen).[15]

[11] Holmberg, E. m.fl., *Grundlagarna RF, SO, RO* (3 juli 2019, version 3A, JUNO), kommentaren till 2 kap. 1 §; Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 70.
[12] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 70.
[13] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 70.
[14] HFD 2013 ref. 72.
[15] Holmberg, E. m.fl., *Grundlagarna RF, SO, RO* (3 juli 2019, version 3A, JUNO), kommentaren till 2 kap. 1 §.

Uttrycket negativa opinionsfriheter innebär att skyddet inte innefattar en rätt att göra något (ett positivt moment), utan en rätt att inte behandlas på ett visst sätt (ett negativt moment).[16]

Skydd för kroppslig integritet

Av regeringsformen följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp, samt bland annat skydd mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång (2 kap. 6 § första stycket regeringsformen). Var och en är gentemot det allmänna också skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen).

Bestämmelsens andra stycke är avsett att träffa de fall där information om enskilda samlas in utan deras vetskap. Sådana situationer är särskilt känsliga för den personliga integriteten. Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är vilken effekt åtgärden har, inte dess huvudsakliga syfte. Flera åtgärder som inte i sig syftar till att åstadkomma en övervakning eller kartläggning, kan till exempel ha en sådan effekt. Med uttrycket *enskilds personliga förhållanden* avses sådant som kan sägas vara av privat natur och har samma betydelse som i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Det omfattar uppgifter om namn, adress, familjeförhållanden, hälsa och vandel. Även uppgifter om ekonomiska förhållanden och anställningar ryms i begreppet. Bara sådana åtgärder som innebär ett betydande intrång ska skyddas. Det innebär att en viss tröskel måste passeras för att grundlagsskydd ska uppnås. Både åtgärdens omfattning och arten av det intrång åtgärden innebär ska kunna påverka bedömningen. Även ändamålet med åtgärden och andra omständigheter kan ha betydelse. Syftet är att avgränsa bestämmelsens tillämpningsområde till sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär. Hänsyn ska också kunna tas till den tekniska utvecklingen och till förändringar i samhällsvärderingarna när bestämmelsen tillämpas i praktiken. Bestämmelsens skydd är generellt möj-

[16] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 71 f.

ligt att begränsa genom lag. Högsta domstolen framhöll i NJA 2021 s. 368 att tolkningen av dessa befogenheter i lag måste ske restriktivt mot bakgrund av grundlagsskyddet.[17]

Rättssäkerhet

Av regeringsformen framgår att ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks eller dömas till svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven då (2 kap. 10 § regeringsformen). Detsamma gäller förverkande och annan särskild rättsverkan av brott. I bestämmelsen regleras också skatt och statlig avgift.

Straff eller annan påföljd får således inte dömas ut för en gärning som var tillåten när den begicks. Det är en följd av den så kallade *legalitetsprincipen* och kompletteras bland annat av bestämmelsen i 1 kap. 1 § brottsbalken.[18] Påföljden får inte heller bli strängare än vad som var föreskrivet vid gärningstillfället. Tanken är att den som begår en gärning ska kunna bedöma dess rättsenlighet vid det tillfället, utan oro för att handlingen senare kommer att kriminaliseras eller på annat sätt sanktioneras eller bedöma den strängare än vad som var fallet vid gärningstillfället.[19]

Legalitetsprincipen innefattar bland annat ett krav på att straffrättsliga bestämmelser ska ha tillräcklig begriplighet och precision, det så kallade obestämdhetsförbudet. Obestämdhetsförbudet innebär att straffbestämmelser måste ges ett innehåll som gör det möjligt för den enskilde att undvika att göra sig skyldig till den straffbara gärningen. Obestämdhet i en straffbestämmelse kan ta sig uttryck i att de begrepp som används i bestämmelsen är otydliga eller svåra att avgränsa. Det kan också bero på att bestämmelsen innehåller svåröverskådliga hänvisningar till annan lagstiftning, så kallade blankettstraffbud, eller att bestämmelsens innebörd på annat sätt är beroende av utfyllande normer.[20] Högsta domstolen har i ett antal avgöranden prövat blankettstraffbuds förenlighet med obestämdhetsförbudet och kommit fram till att även om ett straffbud förutsätter att den

[17] Se även HFD 2021 ref. 23; Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 75 f.
[18] Se bland annat NJA 2012 s. 105, NJA 2014 s. 63 och NJA 2017 s. 157.
[19] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 82.
[20] Prop. 2025/26:42 s. 10.

enskilde gör vissa efterforskningar och överväganden för att utröna det straffbara området så innebär det inte att legalitetsprincipens krav på tydlighet och precision ska anses eftersatt. Det gäller även när den bestämmelse som ett blankettstraffbud hänvisar till inte är helt lättillgänglig.[21]

En relevant fråga när det kommer till straffbestämmelser som fylls ut av andra författningar eller normer är vad gärningsmannens uppsåt eller oaktsamhet behöver omfatta för att straffansvar ska inträda. Som huvudregel är det tillräckligt att den som begår en brottslig gärning har uppsåt till själva gärningen. Uppsåtet behöver däremot inte täcka att gärningen är straffbar, det vill säga att det finns en viss straffbestämmelse som omfattar gärningen.[22] När straffbestämmelsen avser underlåtenhet att fullgöra en viss plikt, till exempel anmälningsplikt, har det däremot i vissa fall ansetts krävas uppsåt eller oaktsamhet i förhållande till att en viss handling (anmälan) borde ha utförts, det vill säga till pliktens existens. Det är däremot inte alltid nödvändigt att gärningsmannen har förstått den närmare innebörden av plikten, till exempel de rättsliga förutsättningarna för att plikten ska inträda eller omfattningen av olika undantag för plikten.[23]

Skydd mot diskriminering

I regeringsformen uppställs ett *förbud mot diskriminerande normgivning*. Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning (2 kap. 12 § regeringsformen). Lag eller annan föreskrift får inte heller innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt (2 kap. 13 § regeringsformen). Till dessa bestämmelser kommer ytterligare en regel i 2 kap. 21 § regeringsformen om begränsningar.

Bestämmelsen i 2 kap. 12 § regeringsformen innebär ett förbud mot att anta föreskrifter med visst innehåll. Ett sådant innehåll ska bestå av att någon missgynnas av den nya föreskriften, och missgyn-

[21] Se bland annat NJA 2016 s. 680 och NJA 2019 s. 577.
[22] Jämför 24 kap. 9 § brottsbalken.
[23] Se NJA 2016 s. 702 och NJA 2022 s. 287.

nandet ska ske på grund av att denne tillhör en minoritet. Denna minoritet ska i sin tur utgå från etnicitet, hudfärg eller liknande eller sexuell läggning. Bestämmelsen är tillämplig även vid civilrättslig lagstiftning.[24]

Att någon *missgynnas* innebär att det är fråga om behandling som är negativ för den enskilde jämfört med vad som gäller för andra. Varje sådan negativ effekt utgör emellertid inte ett missgynnande i grundlagens mening. Exempelvis kan det röra sig om så små verkningar att det inte ska falla in under förbudet. Regler som innehåller både gynnande och missgynnande moment kan vara acceptabla för att de sammantaget är mer gynnande. Förbudet gäller bara vissa utpekade egenskaper såsom etnicitet och hudfärg. Med uttrycket *liknande förhållande* avses bland annat religion.[25]

Bestämmelsen i 2 kap. 13 § regeringsformen innehåller ett förbud mot diskriminerande regler med avseende på kön. Uttrycket missgynnande har här samma betydelse som i 12 § och även denna bestämmelse är avsedd att träffa civilrättslig lagstiftning.[26]

Egendomsskydd

Av regeringsformen följer att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen (2 kap. 15 § regeringsformen). Bestämmelsen ger skydd mot två typer av ingrepp; dels skydd mot åtgärder som innebär att det allmänna tar egendom från någon enskild genom så kallad expropriation eller något liknande ingrepp, dels skydd mot inskränkningar i hur mark och byggnader används. Med att *tvingas avstå sin egendom* avses att en förmögenhetsrätt med ekonomiskt värde såsom äganderätt, nyttjanderätt eller servitut överförs eller tas i anspråk utan samtycke. Det innebär också ett krav på att värdet av det avtvingade kommer någon annan till godo. Skatt, böter, viten och exekutiva åtgärder omfattas inte av bestämmelsen.[27]

[24] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 84.
[25] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 84.
[26] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 85.
[27] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 87.

Skyddet är inte absolut utan kan behöva stå tillbaka där det krävs för angelägna allmänna intressen såsom försvarsintressen, natur- och miljövårdsintressen och intresset av bostads- och trafikbyggande. De allmänna intressena ska vägas mot de enskilda intressena enligt proportionalitetsprincipen.[28]

Bestämmelsen saknar krav på vilken typ av regler som kan begränsa egendomsskyddet, såsom till exempel krav på lag. Det innebär att reglerna i 8 kap. regeringsformen gäller för de föreskrifter som kan komma i fråga när begränsningar genomförs.[29]

Förutsättningar för begränsningar av fri- och rättigheterna

I 2 kap. 20–22 §§ regeringsformen anges regler om begränsningar av fri- och rättigheterna. Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får bland annat de positiva opinionsfriheterna, med undantag för religionsfriheten som är absolut, och skyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen begränsas genom lag. I 2 kap. 20 § andra stycket regeringsformen uppställs vissa möjligheter att göra undantag från lagkravet. Där framgår att fri- och rättigheter efter bemyndigande i lag får begränsas genom annan författning i vissa fall.

För de fri- och rättigheter som kan begränsas gäller att begränsningar endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får därtill inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § regeringsformen). Bestämmelsen uppställer fyra krav på regler som begränsar rättigheter. Det första kravet är att ändamålet med begränsningen ska vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Det andra kravet innebär att begränsningar aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet, det vill säga ett krav på proportionalitet. Det tredje kravet är att begränsningar inte får innebära ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Det fjärde och sista kravet är en del av diskrimineringsskyddet och innebär att begränsningar inte får göras på de i bestäm-

[28] Jämför RÅ 1999 ref. 76, NJA 2016 s. 868, NJA 2018 s. 753 och HFD 2022 ref. 50.
[29] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 89.

melsen angivna grunderna. Kraven uppställer ett tydlighetskrav på lagstiftaren att noga redovisa skälen för en rättighetsbegränsning.[30]

Det finns vissa formkrav vid fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning. Ett förslag till lag enligt 2 kap. 20 § regeringsformen ska, om det inte avslås av riksdagen, på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsyttrandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare. Riksdagen får dock anta förslaget direkt, om minst fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet (2 kap. 22 § regeringsformen).

I 2 kap. 23–24 §§ regeringsformen finns ytterligare bestämmelser som tar sikte på begränsningar av de positiva opinionsfriheterna. I fråga om de ytterligare särskilda kraven för begränsning gäller för föreningsfriheten att den får begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (2 kap. 24 § regeringsformen). Med *terrorism* avses brottsliga gärningar som typiskt sett utgör terroristbrott, det vill säga gärningar som allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation som begås med terrorismsyfte. Uttrycket *militär natur* syftar direkt på straffbestämmelsen om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken. Det tredje skälet i bestämmelsen riktar sig mot så kallade rasistiska organisationer och har främst införts i grundlag för att möjliggöra förbud av sådana i enlighet med FN:s rasdiskrimineringskonvention[31]. Med uttrycket *annat liknande förhållande* avses rasistiska grunder för förföljelse.[32]

För andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om bland annat föreningsfriheten, religionsfriheten, skyddet mot tvång att ge till känna åskådning och skyddet mot ingrepp på grund av åskådning (2 kap. 25 § regeringsformen). Bestämmelsen ger en konstitutionell grund att diskriminera vissa utlänningar i förhållande till andra, exempelvis om Sverige skulle befinna sig i krig med en annan stat.[33]

[30] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 98 f.
[31] FN:s internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (SÖ 1971:40).
[32] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 105.
[33] Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 106.

Bestämmelser som särskilt avser trossamfund

Det särskilda grundlagsskyddet för trossamfund innebär att föreskrifter om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund ska meddelas genom lag (8 kap. 2 § första stycket 4 regeringsformen). Bestämmelsen innebär ett konstitutionellt skydd för alla trossamfunds rättsliga ställning. På det sättet ansågs det skapas stabilitet i fråga om de rättsliga förutsättningarna för trossamfundens verksamhet utan att samfunden gavs en rättslig särställning i andra hänseenden. Eftersom all normgivning om trossamfund ska ske i form av lag finns det inte något utrymme för regeringen att genom förordningar meddela föreskrifter som rör Svenska kyrkan eller andra trossamfunds inre liv. Det finns dock möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter (jämför 8 kap. 7 § regeringsformen), till exempel om registreringsförfarande.[34]

Vidare innebär grundlagsskyddet att föreskrifter om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund endast får stiftas, ändras eller upphävas i samma ordning som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen, vilket innebär krav på minst tre fjärdedels majoritet eller två på varandra fattade beslut med riksdagsval emellan (8 kap. 17 § tredje stycket och 18 § andra stycket regeringsformen).

8.2.3 Europakonventionen

Allmänt

Europakonventionen gäller som svensk lag. En lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen (2 kap. 19 § regeringsformen och lag [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Innebörden av konventionens artiklar tolkas närmare av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) i Strasbourg.

Konventionen innebär att de anslutna staterna åtar sig att garantera var och en som befinner sig under statens jurisdiktion vissa fri- och rättigheter (artikel 1).[35] Hit hör bland annat bestämmelser om tankefrihet, religionsfrihet, yttrandefrihet och mötes- och förenings-

[34] Holmberg, E. m.fl., *Grundlagarna RF, SO, RO* (3 juli 2019, version 3A, JUNO), kommentaren till 8 kap. 2 §.
[35] Europakonventionen har successivt kompletterats med tilläggsprotokoll.

frihet och bestämmelser om förutsättningarna att begränsa dessa (artiklarna 9–11). Även juridiska personer omfattas i relevanta delar av rättighetsskyddet. Rättigheterna i konventionen är i allmänhet inte absoluta utan ger ett visst utrymme för avvägningar mot andra motstående intressen, så kallad bedömningsmarginal. Staterna ska dock beakta proportionalitetsprincipen.[36] Konventionen innehåller också bestämmelser som i allmänna termer avgränsar det skydd som ges av de särskilda materiella bestämmelserna i konventionen (artiklarna 16–18).

Rättssäkerhet

Ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt, och inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks (artikel 7.1). Artikeln hindrar inte lagföring och bestraffning av den som gjort sig skyldig till en handling eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks var brottslig enligt de allmänna rättsprinciper som erkänns av civiliserade stater (artikel 7.2).

Artikeln ger uttryck för den så kallade *legalitetsprincipen* och är en grundläggande rättssäkerhetsgaranti. Principens betydelse framgår av att artikeln tillhör de bestämmelser från vilka avsteg inte får göras med stöd av artikel 15 under krig eller andra extraordinära förhållanden.[37]

Det grundläggande kravet i artikeln är att bestraffning måste ha ett sådant stöd i lag att straffet är förutsebart när gärningen utförs; var och en ska i förväg kunna bedöma eller ta reda på om en handling är brottslig eller laglig och vilket straff som eventuellt kan följa på handlingen. Av kravet på förutsebarhet följer att nya straffbestämmelser inte får tillämpas retroaktivt på tidigare utförda handlingar, om det är till nackdel för gärningsmannen. Av legalitetsprincipen följer också att den enskilde måste ha haft möjlighet att känna till det straffbud som tillämpas mot honom eller henne. Lagen och relevant praxis måste således ha varit allmänt tillgänglig och lagen ska

[36] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 162 ff.
[37] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO), s. 427.

ha varit förutsebar. Därtill krävs att lagen på ett någorlunda tydligt sätt preciserar vilka handlingar som är straffbara, det vill säga det krävs att straffbestämmelser ska vara så tydliga att det åtminstone för en juridiskt kunnig bedömare är möjligt att förutse att en viss handling kan leda till bestraffning.[38]

Ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han eller hon redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i staten (artikel 4 i Europakonventionens tilläggsprotokoll 7). Förbudet hänger samman med rätten till en rättvis rättegång (artikel 6 i Europakonventionen). Europadomstolen har klargjort att artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 måste förstås så att den hindrar lagföring och dom för ett andra brott i den mån som detta härrör från identiska fakta eller från fakta som i allt väsentligt är desamma som beträffande det första brottet.[39]

Dubbelprövningsförbudet hindrar dock inte bara dubbla straffrättsliga processer, utan kan även aktualiseras i situationer när en gärning kan bli föremål för både en straffrättslig- och en administrativ sanktionsprocess. Det avgörande är om de aktuella administrativa sanktionerna kan anses utgöra en anklagelse om brott i Europakonventionens mening. I svensk rätt har bland annat administrativa processer som rör skattetillägg ansetts utgöra sådana anklagelser om brott i Europakonventionens mening som aktualiserar dubbelprövningsförbudet.[40] På marknadsmissbruksområdet har Finansinspektionens förelägganden om bland annat sanktionsavgift för marknadsmissbruk ansetts vara straffrättsliga till sin natur och innefatta en anklagelse om brott enligt Europakonventionen. Även sådana viten som Finansinspektionens förelägganden om att till exempel upphöra med ett visst agerande kan förenas med har ansetts utgöra straff i Europakonventionens mening.[41] För att förhindra situationer som aktualiserar dubbelprövningsförbudet har det därför införts så kallade spärregler i marknadsmissbrukslagstiftningen.[42] Spärreglerna tar sikte på överträdelser och brottsliga gärningar som har begåtts av fysiska personer.

[38] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO), s. 431 f.
[39] Europadomstolens dom den 10 februari 2009, *Zolotukhin mot Ryssland*.
[40] Europadomstolens dom den 27 november 2014, *Lucky Dev mot Sverige*.
[41] Prop. 2016/17:22 s. 103 och 130 ff.
[42] Se 3 kap. 5–6 §§ lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden och 5 kap. 11–13 §§ lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning.

Att åklagare väcker åtal mot en fysisk person som har anknytning till ett företag innebär inte att Finansinspektionen är förhindrad att ingripa mot företaget. Beträffande företag måste dubbelprövningsförbudet dock beaktas i de fall då en juridisk person påförts företagsbot och Finansinspektionen avser att ingripa mot den juridiska personen.[43] Liknande spärregler finns i annan lagstiftning där straffrättsliga och administrativa sanktioner kan förekomma för samma beteenden.[44]

Rätten till en rättvis rättegång (artikel 6) innehåller en rätt för den misstänkte att inte behöva belasta sig själv, det vill säga lämna uppgifter som bidrar till att denne blir dömd för brott. Rätten aktualiseras när en skyldighet att lämna uppgifter hänger samman med ett pågående eller nära förestående straffrättsligt förfarande. Europadomstolen har i flera avgöranden konstaterat att den kan strida mot artikeln att genom straffansvar eller annat tvång från en person framtvinga uppgifter som därefter används mot personen i fråga i en brottmålsrättegång.[45] Rätten är dock inte absolut. Avgörande för om en kränkning av artikeln har skett är i vilken omfattning det i den efterföljande brottmålsrättegången har använts information som den tilltalade lämnat under tvång. Det måste alltså göras en värdering mot bakgrund av den samlade bevisningen.[46]

Rätt till skydd för privat- och familjeliv

Var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (artikel 8.1). En offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2).

Vad som ingår i rätt till respekt för privat- och familjelivet är svårt att definiera och det är först genom praxis som begreppen får viss av-

[43] Prop. 2016/17:22 s. 135.
[44] Jämför prop. 2025/26:42 s. 11 f.; se till exempel 19 kap. 7 och 12 §§ spellagen (2018:1138).
[45] Se bland annat Europadomstolens domar den 25 februari 1993, *Funke mot Frankrike*, och den 17 december 1996, *Saunders mot Förenade kungariket*.
[46] Se bland annat Europadomstolens dom den 16 maj 2000, *Staines mot Förenade kungariket.*

gränsning. Många av de rättigheter som framgår av de andra konventionsartiklarna och dess tilläggsprotokoll kan sägas beröra privatlivet.[47]

Följande tre villkor måste vara uppfyllda för att ett ingrepp i bestämmelsen inte ska vara konventionsstridigt: ingreppet måste vara lagligt, ingreppet måste vara ägnat att tillgodose något av de i artikel 8.2 uppräknande allmänna eller enskilda intressena och ingreppet måste vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse. Kravet på laglighet innebär i första hand att inskränkningen måste ha stöd i inhemsk lag, samt att denna lag uppfyller rimliga anspråk på rättssäkerhet. Lagen måste ge skydd mot godtycke, vara tillgänglig för allmänheten och måste vara utformad med tillräcklig precision så att inskränkningarna i den grundläggande konventionsrättigheten i rimlig utsträckning kan förutses. En nationell lag som ger de rättstillämpande myndigheterna ett tolkningsutrymme och en rätt till skönsmässig prövning är inte i sig oförenlig med kravet på förutsebarhet så länge gränserna för den skönsmässiga bedömningen är tillräckligt klara för att ge skydd mot godtyckliga ingrepp.[48]

Konventionen innehåller inte en särskild artikel om personuppgifter och dataskydd. Europadomstolen har emellertid beslutat att registrering av personuppgifter kan, beroende på omständigheterna, beröra rätten till respekt för privatlivet. Det gäller särskilt om det i registreringen ingår information om så kallade känsliga personuppgifter såsom politisk uppfattning, religionstillhörighet, sexuell läggning, sjukdomar eller tidigare brottslighet. En grundläggande fråga vid sådan registrering är om registreringen av personer eller av personliga förhållanden är av sådan karaktär och tjänar ett sådant ändamål att registreringen är proportionerlig och förenlig med artikeln. Vid registrering av persondata hos myndigheter uppkommer också frågor om vilka krav som enligt artikeln kan ställas på behandlingen av sådan data. Det är till exempel relevant att fråga hur länge registreringen ska bestå och vilka myndigheter och personer som ska ha rätt att ta del av det registrerade materialet. En särskild fråga är om de enskilda personer som registrerats själva ska ha rätt att ta del av uppgifterna.[49]

---

[47] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO), s. 441.
[48] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO), s. 443.
[49] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO), s. 471 f.

Huvudregeln i artikel 10, det vill säga att rätten att motta information endast gäller sådan information som innehavaren av informationen är beredd att lämna ut, utgör inte någon grundval för en regel om allmänna handlingars offentlighet och ger inte rätt att ta del av sekretessbelagda uppgifter. Genom praxis[50] har principen dock modifierats men det är fortfarande av stor betydelse om det i rätten till respekt för privatlivet i artikel 8 ingår en rätt att få del av handlingar om egna privata förhållanden. Det kan vara otillfredsställande att det finns myndighetsanställda som känner till mer om en enskild persons privata förhållanden än den enskilde gör. Å andra sidan finns det handlingar som är av så känslig natur att intresset av sekretess kan göras gällande även gentemot den som är närmast berörd. Det gäller exempelvis vissa handlingar i säkerhetspolisens arkiv, eller vissa medicinska hänsyn.[51]

Religionsfrihet

Var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel 9.1). Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro (den så kallade inre religionsfriheten) och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer (den så kallade yttre religionsfriheten). Friheten att utöva sin religion eller tro får endast underkastas sådana begränsningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten, till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 9.2). Lagkravet innebär att det måste finnas en lag som gör inskränkningen i rimlig mån förutsebar. Konventionsstaterna anses ha ett visst utrymme att själva bedöma vilka inskränkningar som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Det krävs dock att inskränkningen är proportionerlig i förhållande till det avsedda legitima syftet och principiellt försvarlig.[52]

[50] Europadomstolens dom den 8 november 2016, *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungern* (stor kammare).
[51] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO), s. 472; se bland annat Europadomstolens domar den 26 mars 1987, *Leander mot Sverige*, och den 6 juni 2006, *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige*.
[52] Prop. 2023/24:119, s. 32; se bland annat Europadomstolens dom den 10 november 2005, *Leyla Şahin mot Turkiet* (stor kammare), och NJA 2005 s. 805.

Rätten till religionsfrihet enligt artikeln innebär att kyrkor och religiösa samfund ska tillåtas verka, och att enskilda personer ska kunna bli medlemmar av kyrkor och andra religiösa samfund samt delta i deras verksamhet. Kyrkorna ska även ha rätt att värva anhängare, och varje enskild person ska vara fri att konvertera från en religion till en annan.[53]

Religionsfriheten i artikeln innebär att staten är skyldig att förhålla sig neutral och opartisk till religiösa trosuppfattningar. Denna skyldighet medför att staten är förhindrad att värdera legitimiteten hos sådana trosuppfattningar eller de sätt på vilka de uttrycks eller manifesteras.[54]

Artikeln skyddar även religiösa organisationers autonomi och inre liv.[55] Den interna strukturen och regler som styr till exempel medlemskap och val av ledare ses som ett sätt för organisationen att uttrycka sin trosuppfattning och bevara religiösa traditioner. Staten måste avhålla sig från godtycklig inblandning i sådana interna frågor. Detta innebär samtidigt inte att artikel 9 garanterar medlemmar rätten att till exempel välja religiös ledare eller motsätta sig sådana beslut. Medlemmarnas religionsfrihet får i detta avseende i stället utövas genom friheten att lämna organisationen i fråga.[56]

Religionsfriheten enligt artikeln kräver inte att en stat tillhandahåller förmåner till trossamfund för religionsutövning. Om en stat likväl väljer att tillhandahålla sådana förmåner måste staten både iaktta ovanstående krav på neutralitet och opartiskhet och se till att alla religiösa samfund ges samma möjlighet att ansöka om ett erkännande för de aktuella förmånerna och tillämpa relevanta kriterier på ett icke-diskriminerade sätt.[57]

---

[53] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO) s. 540.
[54] Prop. 2023/24:119 s. 33; se bland annat Europadomstolens domar den 13 december 2001, *Metropolitan Church of Bessarabia m.fl. mot Moldavien*, p. 116–117, den 10 november 2005, *Leyla Şahin mot Turkiet* (stor kammare), p. 107, den 10 juni 2010, *Jehovah's Witnesses of Moscow m.fl. mot Ryssland*, p. 141 och HFD 2013 ref. 72.
[55] Se bland annat Europadomstolens dom den 26 oktober 2000, *Hasan och Chaush mot Bulgarien* (stor kammare), p. 62.
[56] Prop. 2023/24:119, s. 33; se bland annat Europadomstolens domar den 14 juni 2007, *Svyato-Mykhaylivska Parafiya mot Ukraina*, p. 150 och den 26 april 2016, *İzzettin Doğan m.fl. mot Turkiet* (stor kammare), p. 93.
[57] Prop. 2023/24:119 s. 33; Europadomstolens domar den 31 juli 2008, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas m.fl. mot Österrike*, p. 92, den 9 december 2010, *Savez crkava "Riječ života" m.fl. mot Kroatien*, p. 55–59, den 4 mars 2014, *The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints mot Förenade kungariket*, p. 29 och 37–39, den 26 april 2016, *İzzettin Doğan m.fl. mot Turkiet* (stor kammare), p. 161–164 och HFD 2013 ref. 72.

Vägran att bevilja ett trossamfund en viss status, som skulle innebära att gåvor undantogs från beskattning, har av Europadomstolen ansetts utgöra en inskränkning av religionsfriheten med hänsyn till den påverkan som beskattningen hade på samfundets primära inkomstkälla och möjligheter att fortsätta att verka. Detta gäller trots att staten inte på något sätt lade sig i samfundets religionsutövning. Inskränkningen av religionsfriheten bedömdes vara otillåten enligt artikel 9 eftersom lagen som reglerade beskattningen inte var tydlig och förutsebar.[58]

Artikeln ger skydd åt en kyrkas rätt till religionsutövning. Om kyrkan vid sidan av bedriver annan verksamhet, till exempel av kommersiellt slag, föreligger inget hinder mot att denna verksamhet underkastas samma villkor och föreskrifter som annan näringsverksamhet.[59]

Konventionen skyddar både religiösa och icke-religiösa livsåskådningar vilket innebär att det står var och en fritt att ansluta sig till vilken religion den vill, men också att ha en ateistisk livsåskådning.[60] Därtill ska en person inte drabbas av påföljder eller repressalier för att denne nyttjar sin religionsfrihet. Statens skyldighet är därtill inte bara begränsad till att tillåta utövandet av rättigheten. Det finns även en positiv förpliktelse att se till att religionsutövningen skyddas mot ingrepp från dem som av religiösa eller andra skäl vill försöka förhindra att ett visst religiöst samfund får verka.[61]

Gällande en persons rätt enligt artikeln måste begreppen *tankefrihet*, *samvetsfrihet* och *religionsfrihet* tolkas med viss försiktighet. Det kan hävdas att många olika handlingar strider mot en persons samvete eller religion, men syftet med artikeln kan inte sträcka sig längre än att ge skydd mot ingrepp i vad som framstår som det centrala innehållet i en övertygelse eller en religion.[62]

[58] Europadomstolens dom den 30 juni 2011, *Association les Temoins de Jehovah mot Frankrike.*
[59] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO), s. 541.
[60] Se Kommissionens mål den 6 juli 1987, *Le Cour Grandmaison och Fritz mot Frankrike* och *Kustannus Oy Vapaa Ajattelija Ab m.fl. mot Finland*.
[61] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO), s. 542 f.
[62] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO), s. 542.

Föreningsfrihet

Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen (artikel 11). Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Artikeln hindrar emellertid inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna (artikel 11.2).

I artikeln behandlas de två skilda rättigheterna friheten att delta i fredliga sammankomster (*mötesfriheten*) och *föreningsfriheten*. Det är främst den offentligrättsliga föreningsfriheten som skyddas. Båda rättigheterna har nära samband med yttrandefriheten. Mötesfriheten kan användas för att demonstrera och anordna opinionsmöten. På så sätt nyttjas även åsiktsfriheten och yttrandefriheten. Föreningsfriheten kan användas genom att bilda politiska partier eller föreningar med ideologisk inriktning.[63]

I första hand innefattar artikeln en förpliktelse för staten att inte ingripa och förhindra sammankomster eller verksamhet som bedrivs inom föreningar eller andra sammanslutningar. Staten har dock också en förpliktelse till positivt handlande, det vill säga en skyldighet att se till att enskilda personer inte hindras av andra att utöva sina rättigheter. Det är otydligt hur långt denna förpliktelse sträcker sig, och den måste ofta balanseras mot andra konventionsskyddade intressen. Likt yttrandefriheten har även mötesfriheten och föreningsfriheten en negativ motsvarighet, det vill säga rätten att inte delta i sammankomster och rätten att stå utanför en förening.[64]

Mötesfriheten och föreningsfriheten får inskränkas när de villkor som uppställs i artikelns andra stycke är uppfyllda. Det krävs alltså att en inskränkning har stöd i lag, och den måste vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den all-

[63] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO), s. 627, 634.
[64] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO), s. 627.

männa säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott eller skyddandet av hälsa eller moral eller av annans fri- och rättigheter. Det i artikeln uppställda nödvändighetskravet ska inte tolkas alltför strikt. Enligt Europadomstolens tolkning måste det finnas ett angeläget samhälleligt behov och att inskränkningen kan anses proportionerlig i förhållande till det behovet. De nationella domstolarna och myndigheterna bör tillerkännas en viss frihet att bedöma vad som är nödvändigt i detta hänseende. Först när en sådan bedömning framstår som klart ogrundad eller oproportionerlig har Europadomstolen skäl att ingripa och konstatera att nödvändighetskravet inte är uppfyllt.[65]

Av artikeln följer även ett särskilt undantag för vissa personalkategorier; de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen. Även här krävs det proportionalitet. Inskränkningar ska därför inte godtas annat än om de står i proportion till det intresse som de är avsedda att tillgodose, närmare bestämt ett effektivt fullgörande av centrala statliga uppgifter. Begreppet *medlemmar av den statliga förvaltningen* ska därtill tolkas restriktivt och inte omfatta andra än de som har kvalificerade, exekutiva, dömande eller förvaltande uppgifter.[66]

Artikeln skyddar i första hand den offentligrättsliga föreningsfriheten, det vill säga rätten att utan hinder av offentlig myndighet bilda och ansluta sig till föreningar och rätten för dessa föreningar att utan inblandning av offentliga organ verka i full frihet. Föreningsfriheten gäller alla slags föreningar; fackföreningar som nämns i artikeln är bara ett exempel. Ytterligare en grupp av sammanslutningar är politiska partier. Det måste råda frihet att bilda sådana partier och att ansluta sig till dem så länge partierna inte förespråkar terrorism, våld eller antidemokratiska ideologier.[67] I ett mål[68] framhöll Europadomstolen, som skäl för att en upplösning stred mot artikel 11, att uttalanden till förmån för kurdernas självständighet inte kunde anses strida mot demokratiska principer eller som stöd för terrorism, såvida det inte förordats att självständighet skulle uppnås med våldsamma medel. I ett annat mål fann[69] däremot Europadomstolen att

[65] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO), s. 627 f.
[66] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO), s. 628; se Europadomstolens dom den 20 maj 1999, *Rekvényi mot Ungern.*
[67] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO), s. 634 f.
[68] Europadomstolens dom den 14 december 2010, *HADEP och Demir mot Turkiet.*
[69] Europadomstolens dom den 13 februari 2003, *Refah Partisi mot Turkiet.*

upplösningen av det islamiska partiet Refah (välfärdspartiet) och förbudet för partiets ledande personligheter att verka inom politiken kunde godtas som nödvändiga åtgärder för att skydda det sekulära turkiska statsskicket och för att garantera en demokratisk utveckling. Europadomstolen hade i ytterligare ett mål[70] inte någon invändning mot att ett baskiskt parti upplöstes, eftersom partiet hade samarbetat med den terrorstämplade organisationen ETA.

Artikeln gäller i princip bara privaträttsliga sammanslutningar. Offentligrättsliga juridiska personer, exempelvis föreningar med obligatoriskt medlemskap för vissa grupper av personer, omfattas som regel inte av artikeln.[71]

Inskränkningar i rätten att bilda eller tillhöra föreningar kan vara tillåtna med stöd av artikeln. I ett antal mål har myndigheter vägrat att acceptera föreningar vars syften ansetts strida mot nationella intressen. Enligt Europadomstolen ska dock föreningar tillåtas verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet. Staters vägran att registrera en förening som en juridisk person, där sådan registrering är en förutsättning för att praktiskt kunna göra bruk av föreningsfriheten, har därför ofta ansetts innebära ett brott mot artikeln.[72]

Skydd mot diskriminering

Åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt (artikel 14). Artikeln innebär inte ett generellt förbud mot diskriminering, utan avser endast diskriminering med avseende på de fri- och rättigheter som behandlas i konventionen och tilläggsprotokollen. Ett generellt förbud mot diskriminering finns i

[70] Europadomstolens dom den 7 december 2010, *Eusko Abertzale Ekintza – Acción Nacionalista Vasca mot Spanien*.
[71] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO) s. 637.
[72] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO) s. 638; prop. 2023/24:119 s. 73; se Europadomstolens dom den 10 juli 1998, *Sidiropoulos m.fl. mot Grekland*.

protokoll 12[73]. Uppräkningen av grunder för diskriminering är endast exemplifierande.[74]

Förbud mot diskriminering utgörs av ett krav på att lika fall ska behandlas lika eller att olika fall inte ska behandlas lika. För att en skillnad i behandlingen av jämförbara fall ska vara diskriminerande förutsätts vidare att skillnaden inte har en objektiv och godtagbar grund. Kravet på objektiv grund innefattar såväl att en olik behandling har legitimt ändamål som att den är proportionerlig i förhållande till detta ändamål.[75]

Artikeln kompletterar Europakonventionens fri- och rättigheter. Den får sitt innehåll genom att tillämpas i relation till konventionens fri- och rättigheter. Klagomål enligt artikeln förutsätter dock inte att en handling samtidigt innefattar en fristående kränkning av någon annan artikel i konventionen, men handlingen måste omfattas av tillämpningsområdet för en annan artikel.[76]

Egendomsskydd

Varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom, och ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser (artikel 1 i första tilläggsprotokollet). Bestämmelserna i konventionen inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Begreppet *egendom* omfattar inte bara fast och lös egendom av olika slag, utan också begränsade sakrätter av ekonomiskt värde samt fordringar och immateriella rättigheter. Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövandet av näringsverksamhet omfattas av skyddet. Europadomstolen har slagit fast tre regler: i den första

[73] Protokollet har ännu inte fått allmän anslutning.
[74] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO), s. 688.
[75] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO) s. 669 ff.
[76] Europadomstolens dom den 31 juli 2008, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas m.fl. mot Österrike.*

fastslås principen att egendom ska respekteras, i den andra uppställs villkoren för att någon ska få berövas sin egendom och i den tredje behandlas frågan om hur ägares rätt att utnyttja sin egendom får begränsas.[77] Konventionsstaterna får anses ha en positiv förpliktelse att se till att rättigheten skyddas mot kränkningar, men också stor frihet att närmare utforma reglerna samt sörja för att det finns lämpliga rättsmedel mot ingrepp i äganderätten och att utreda och vid behov åtala brott mot egendom.[78]

Förbud mot inskränkningar

Under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens får en hög fördragsslutande part vidta åtgärder som innebär avvikelser från dess skyldigheter enligt konventionen i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav, under förutsättning att åtgärderna inte strider mot dess övriga förpliktelser enligt den internationella rätten (artikel 15.1). Inga inskränkningar får med stöd av bestämmelserna i artikel 2 (rätten till liv), utom i fråga om dödsfall till följd av lagliga krigshandlingar, eller i artiklarna 3 (förbud mot tortyr), 4.1 (ingen får hållas i slaveri eller träldom) och 7 (inget straff utan lag) (artikel 15.2).

Ingenting i artiklarna 10 (yttrandefrihet), 11 (mötes- och föreningsfrihet) och 14 (förbud mot diskriminering) får anses hindra de höga fördragsslutande parterna från att införa inskränkningar i utlänningars politiska verksamhet (artikel 16).

Ingenting i konventionen får tolkas så att det medför en rätt för någon stat, grupp eller person att bedriva verksamhet eller utföra handling som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som angetts i konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än vad som där medgetts (artikel 17).

De inskränkningar som medgetts enligt konventionen beträffande de angivna fri- och rättigheterna får inte tillämpas annat än i de syften för vilka de medgetts (artikel 18).

---

[77] Se Europadomstolens domar den 23 september 1982, *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, och den 21 februari 1986, *James m.fl. mot Förenade kungariket.*

[78] Danelius, H., Danelius, J., Bull, T. & Cameron, I., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO) s. 696 och 702 f.

8.2.4 EU:s rättighetsstadga

EU:s rättighetsstadga utgör en del av EU:s primärrätt och innehåller bestämmelser om grundläggande rättigheter. EU:s rättighetsstadga innehåller motsvarande rättigheter som Europakonventionen samt ett antal rättigheter som inte finns med i Europakonventionen. Rättighetsstadgan är juridiskt bindande för EU-länderna och EU:s institutioner sedan den 1 december 2009. Bestämmelserna i rättighetsstadgan riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. De ska därför respektera rättigheterna, iaktta principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter och under iakttagande av gränserna för unionens befogenheter enligt fördragen (artikel 51). Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i rättighetsstadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel 52.1). I den mån bestämmelser i rättighetsstadgan överlappar bestämmelser i Europakonventionen ska rättighetsstadgans bestämmelser ges samma innebörd och ge minst samma skydd som bestämmelserna i Europakonventionen (artikel 52.3). Ingen bestämmelse i rättighetsstadgan får tolkas som att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som inom respektive tillämpningsområde erkänns i unionsrätten, internationell rätt och de internationella konventionerna i vilken unionen eller samtliga medlemsstater är parter, särskilt Europakonventionen, samt i medlemsstaternas författningar (artikel 53). Inte heller får någon bestämmelse i rättighetsstadgan tolkas som att den medför rätt att bedriva verksamhet eller utföra handlingar som syftar till att sätta ur spel någon av de rättigheter och friheter som erkänns i rättighetsstadgan eller att inskränka dem i större utsträckning än vad som medges i rättighetsstadgan (artikel 54).

Av rättighetsstadgan följer att var och en har rätt till *fysisk och mental integritet* (artikel 3). Vidare följer att var och en har rätt till *respekt för sitt privatliv och familjeliv*, sin bostad och sina kommunikationer (artikel 7). Var och en har därtill rätt till *skydd av de person-*

uppgifter som rör honom eller henne (artikel 8.1). Uppgifterna ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund, och var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och få rättelse av dem (artikel 8.2).

I rättighetsstadgan fastslås att var och en har rätt till *tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet* (artikel 10). Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller övertygelse och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller övertygelse genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer.

Vidare följer av rättighetsstadgan *mötes- och föreningsfrihet*, det vill säga att var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet på alla nivåer, särskilt på det politiska, fackliga och medborgerliga området, vilket innebär rätten för var och en att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen (artikel 12).

Av rättighetsstadgan följer *rätt till egendom*, det vill säga att var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera den (artikel 17). Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.

Enligt rättighetsstadgan ska all *diskriminering* på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning vara förbjuden (artikel 21). Inom tillämpningsområdet för fördragen, och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i dem, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden. Därtill ska unionen respektera den kulturella, religiösa och språkliga mångfalden (artikel 22).

Av rättighetsstadgan följer *principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff.* Ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde en lagöverträdelse enligt nationell eller internationell rätt, strängare straff får inte utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks, och om ny lag stiftas efter lagöverträdelsen som föreskriver ett lindrigare straff ska detta tillämpas (artikel 49.1).

Artikeln ska inte hindra lagföring och bestraffning av den som har gjort sig skyldig till en handling eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks var brottslig enligt de allmänna principer som erkänns av alla nationer (artikel 49.2). Straffets stränghet bör inte vara oproportionerlig i förhållande till lagöverträdelsen (artikel 49.3). Av rättighetsstadgan följer en *rätt att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott,* det vill säga ingen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen (artikel 50).

8.2.5 ICCPR

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter antogs år 1966. Konventionsstaten ska vidta nödvändiga åtgärder för att genom lagstiftning och på annat sätt förverkliga rättigheterna i konventionen. Staten ska säkerställa att varje person som anser att deras rättigheter kränkts, har effektiva möjligheter att klaga och få klagomålet prövat av behörig rättslig, administrativ eller lagstiftande myndighet. Om en enskild upplever sig utsatt för kränkningar av konventionen, finns det i vissa fall möjlighet för den enskilde att klaga till FN:s kommitté för mänskliga rättigheter.[79]

Vid ett allmänt nödläge som hotar nationernas fortbestånd och som officiellt har tillkännagivits, får konventionsstaterna vidta åtgärder som inskränker deras åtaganden enligt konventionen i den utsträckning det är strikt nödvändigt med hänsyn till situationens krav, om dessa åtgärder inte strider mot landets övriga åtaganden enligt den internationella rätten och inte innebär en diskriminering enbart på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion eller social härkomst (artikel 4.1). Trots vad som föreskrivs i artikeln får inga inskränkningar göras i bland annat artiklarna 15 och 18 (artikel 4.2).

Ingen får fällas till ansvar för någon handling eller underlåtenhet som vid den tid då den begicks inte utgjorde ett brott enligt inhemsk eller internationell rätt, högre straff får inte ådömas än det som var tillämpligt vid den tid då brottet begicks och om det efter det att brottet begåtts stiftas en ny lag som föreskriver ett lindrigare straff, ska den skyldige komma i åtnjutande av det (artikel 15).

[79] Jämför artiklarna 1 och 2.

Var och en har rätt till *tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet* (artikel 18). Denna rätt innefattar frihet att bekänna sig till eller anta en religion eller en trosuppfattning efter eget val och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligen eller enskilt, utöva sin religion eller trosuppfattning genom gudstjänst, iakttagande av religiösa sedvänjor, andaktsutövning eller undervisning. Ingen får utsättas för tvång som kan inskränka hans eller hennes frihet att bekänna sig till eller anta en religion eller en trosuppfattning efter eget val. Friheten att utöva sin religion eller trosuppfattning får endast underkastas de inskränkningar som är angivna i lag och som är nödvändiga för att skydda den allmänna säkerheten, ordningen, folkhälsan eller sedligheten eller andras grundläggande rättigheter och friheter. Konventionsstaterna förpliktar sig att respektera föräldrars och, i förekommande fall, förmyndares frihet att tillförsäkra sina barn sådan religiös och moralisk bildning som stämmer överens med deras egen övertygelse.

Var och en ska ha rätt till *föreningsfrihet*, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen (artikel 22). Utövandet av denna rättighet får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som medges i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten och den allmänna säkerheten, den allmänna ordningen, skyddet av folkhälsan eller sedligheten eller skyddet av andra människors rättigheter och friheter. Bestämmelsen i denna artikel ska inte hindra att lagliga inskränkningar görs för de väpnade styrkornas och polisens utövande av denna rättighet. Ingen bestämmelse i denna artikel ska tillåta en stat som är part i Internationella arbetsorganisationens konvention av år 1948 angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, att stifta lag som inskränker, eller tillämpa lagen på sätt som inskränker, det genom sagda konventionen tillförsäkrade skyddet.

Alla är lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag (artikel 26). I detta avseende ska lagen förbjuda all diskriminering och garantera var och en ett likvärdigt och effektivt skydd mot all slags diskriminering, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. Vidare framgår av artikel 27 att i de stater där det finns etniska, religiösa och språkliga minoriteter, ska de som tillhör sådana minoriteter inte förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha

sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion och använda sitt eget språk.

8.2.6 Diskrimineringslagen

Diskrimineringslagen (2008:567) har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett vissa i lagen skyddade diskrimineringsgrunder. Lagen innehåller förbud mot olika former av diskriminering, däribland direkt och indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera. Förbuden gäller inom flera samhällsområden, såsom arbetsliv, utbildning, tillhandahållande av varor och tjänster samt offentlig verksamhet. Lagen innehåller även ett uttryckligt förbud mot repressalier mot den som påtalar diskriminering eller medverkar i utredning. Vid sidan av förbuden uppställs krav på aktiva åtgärder, vilket innebär att bland annat arbetsgivare ska bedriva ett förebyggande och främjande arbete. Överträdelser av lagen kan medföra skyldighet att betala diskrimineringsersättning.

8.2.7 Några principer

Likabehandlingsprincipen (icke-diskriminering)

Unionsrätten har utvecklat en grundläggande princip om *likabehandling*. Principen har en mycket stark fördragsmässig bas och hör till unionens grundläggande värden (artikel 2 i EU-fördraget, artikel 8 och 10 i EUF-fördraget). I rättighetsstadgan slås allas likhet inför lagen fast (artikel 20). Även diskriminering på grund av nationalitet är otillåten (artikel 18.1 i EUF-fördraget och artikel 21.2 i rättighetsstadgan). Medborgare, företag eller produkter från ett annat EU-land får således inte behandlas sämre än inhemska. I rättighetsstadgan slås även en bred icke-diskrimineringsprincip som täcker ett stort antal aspekter fast (artikel 21.1). Det finns också ett nära sakligt samband med den grundläggande rätten till fri rörlighet på lika villkor inom den Europeiska unionen (EU).[80]

[80] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 167 f.

Av praxis framgår att likabehandlingsprincipen kräver att jämförbara situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, om det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling som grundas på något objektivt och skäligt kriterium och dessutom är proportionerlig.[81]

Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen är en allmän rättsprincip med vid räckvidd och av stor betydelse både inom unionsrätten och vid tillämpningen av Europakonventionen. Principen innebär att vidtagna åtgärder för att uppnå ett visst ändamål inte får vara mer betungande eller långtgående än som kan anses nödvändigt för att uppnå det eftersträvade ändamålet. Principen tillämpas bland annat för att begränsa unionens maktbefogenheter och fungerar som en viktig rättssäkerhetsprincip. Med andra ord sätter den gränser för vilka lagstiftningsåtgärder som får vidtas inom ramen för unionens lagstiftningsprocess.[82]

Principen har störst betydelse som allmän rättsprincip inom ramen för rättstillämpningen, särskilt i Europeiska unionens domstols (EU-domstolen) praxis. Det ska råda balans mellan mål och medel, och vara sannolikt att målet kan uppnås genom vidtagna åtgärder. Om valet står mellan olika åtgärder, ska den minst betungande väljas. Proportionalitetstest mellan mål och medel är grundläggande i praxis när det gäller att bedöma åtgärder som begränsar den fria rörligheten på den inre marknaden. En sådan bedömning kan till exempel vara för handen när det gäller att avgöra om en medlemsstat har tillräckligt godtagbara skäl för att upprätthålla nationella åtgärder som hämmar eller begränsar de fria rörligheterna.[83]

Proportionalitetsprincipen fungerar även som en viktig rättssäkerhetsprincip, och har särskild betydelse när det krävs avvägningar mellan intresset av att upprätthålla skyddet för den enskilde och intresset

[81] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 35 och 168; se till exempel EU-domstolens domar den 22 maj 2014 i mål C-356/12, *Glatzel*, den 5 mars 2015 i mål C-463/12, *Copydan Båndkopi mot Nokia Danmark A/S*, och NJA 2016 s. 1024.
[82] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 173.
[83] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 174 f.

av att kunna göra legitima inskränkningar för att skydda allmänna intressen.[84]

Proportionalitetsprincipen är en erkänd princip i svensk nationell rätt och återfinns i regeringsformen (2 kap. 21 §) och i förvaltningslagen (5 § tredje stycket).

Rättssäkerhetsprincipen och rättssäkerhetsgarantier

EU-domstolen har i flera avgöranden hänvisat till den övergripande *principen om skydd för enskildas rättssäkerhet*. Det är en generell princip som innebär att rättstillämpningen måste vara förutsägbar, det vill säga att det så långt som möjligt ska gå att säkert bedöma rättsläget. Ur principen har ytterligare principer kommit; principen om skydd mot retroaktiv lagstiftning, principen om skydd för berättigade förväntningar och rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger (ne bis in idem).[85]

8.3 EU-rättsliga aspekter

8.3.1 EU-fördraget

EU-fördraget är ett av EU:s två grundfördrag; det andra är EUF-fördraget. EU-fördraget är en utbyggd version av det unionsfördrag som kom till år 1992 genom Maastrichtfördraget. De två fördragen och EU:s rättighetsstadga har samma rättsliga värde, och utgör EU:s primärrätt.[86]

Det är i första hand EU-fördraget som innehåller de grundläggande bestämmelserna om unionens värden och mål och om den institutionella strukturen. Fördraget inleds med en förklaring att medlemsstaterna genom fördraget upprättat unionen och tilldelat den befogenheter för att uppnå deras gemensamma mål (artikel 1.1). Artiklarna som följer innehåller därefter allmänna bestämmelser av portalkaraktär om unionens värden, mål och grundprinciper för samarbetet. Fördraget behandlar även unionens demokratiska grundval och centrala

[84] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 175.
[85] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 178.
[86] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 33 och 49.

rättsprinciper om lojalitet, subsidiaritet, proportionalitet, rättsstat och effektivt rättsskydd.[87]

I EU-fördraget slås unionens värdegrund och politiska mål fast. Det grundläggande målet är att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, det vill säga inte endast mellan staterna utan också mellan medborgare inom unionen (artikel 1.2). I fördraget konstateras vad som utgör unionens grundläggande värden: respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive för personer som tillhör minoriteter (artikel 2). Värdena ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, ickediskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män. Unionen ska ha som mål att främja freden, sina värden och folkens välfärd (artikel 3.1). Till EU:s mål hör även att verka för en strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive FN-stadgans principer (artikel 3.5). Till fördragens långsiktiga mål hör också att utforma en gemensam utrikespolitik och successivt en försvarspolitik i fredsbevarande syfte.[88]

Ett av fördragets grundläggande mål är att unionen ska erbjuda medborgarna ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottslighet (artikel 3.2). Av fördraget följer att unionen ska upprätta en inre marknad, och att unionen ska verka för en hållbar utveckling som bland annat ska bygga på social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft och eftersträva full sysselsättning och sociala framsteg (artikel 3.3). Unionen har även byggt upp och vidareutvecklar ett omfattande polissamarbete och rättsligt samarbete på det straffrättsliga och processuella området.[89]

Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna (artikel 4.1). Unionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret. Den ska respektera deras väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner

[87] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 49.
[88] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 34.
[89] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 34.

vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar (artikel 4.2).

Principen om tilldelade befogenheter ska styra avgränsningen av unionens befogenheter. Principerna om subsidiaritet och proportionalitet ska styra utövandet av dessa befogenheter (artikel 5.1). Enligt principen om tilldelade befogenheter ska unionen endast handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen för att nå de mål som fastställs där. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna (artikel 5.2). Unionen ska vidta en åtgärd endast om målen för åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan bättre kan uppnås på unionsnivå, den så kallade subsidiaritetsprincipen (artikel 5.3). Vidtagna åtgärder ska till innehåll och utformning inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå fördragens mål, den så kallade proportionalitetsprincipen (artikel 5.4).[90]

Av fördraget framgår att unionens sätt att fungera ska bygga på representativ demokrati och att medborgarna ska ha rätt att delta i unionens demokratiska liv (artikel 10).

8.3.2 EUF-fördraget

EUF-fördraget är det andra av EU:s två grundläggande fördrag. Fördraget är en omarbetad och utbyggd version av Romfördraget från år 1957.[91]

Av de inledande artiklarna framgår unionens befogenheter på olika områden och kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Därtill finns bestämmelser om bland annat centrala hänsyn och prioriteringar i verksamheten samt förbud mot diskriminering och om unionsmedborgarskapet. Huvuddelen av fördraget innehåller därefter unionens politik och inre åtgärder, bland annat den inre marknaden. Även i detta fördrag betonas EU:s demokratiska grund. Vid utformningen och genomförandet av sin politik och verksamhet ska unionen söka bekämpa all diskriminering på grund av

[90] Jämför EU-domstolens dom den 20 februari 1979 i mål 120/78, *Cassis de Dijon*.
[91] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 33.

kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (artikel 10).

Av fördraget framgår att unionen ska besluta om åtgärder i syfte att upprätta *den inre marknaden* eller säkerställa dess funktion. Den inre marknaden ska omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital, de så kallade fyra friheterna, säkerställs (artikel 26). Till detta kommer rätten att etablera ekonomisk verksamhet i ett annat medlemsland, den så kallade etableringsrätten. Etableringsrätten klumpas emellertid ofta ihop med den fria rörligheten för tjänster.[92]

Mellan medlemsstaterna finns en tullunion som förbjuder tullar och motsvarande avgifter mellan dem. Tullunion innebär att det råder tullfrihet och fri rörlighet mellan EU-länderna. Den inre marknaden och tullunionen kompletteras av den gemensamma utrikeshandelspolitik som förs i förhållande till resten av världen. Den gemensamma handelspolitiken innebär att EU fungerar som en handelspolitisk enhet på det internationella planet, vilket även innebär gemensamma tullar utåt.[93]

Som medel för att nå EU-fördragets grundläggande mål uppställs i EUF-fördraget krav på en ekonomisk politik som bedrivs enligt principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens över hela den inre marknaden (artikel 119.1). Ett annat verktyg för att nå målen för den inre marknaden är harmonisering av medlemsländernas nationella lagstiftning (artikel 114.1).[94]

Omfattningen av unionens beslutsmakt varierar mellan olika områden. EU:s olika samarbetsområden delas in i tre huvudkategorier vad gäller unionens kompetens: områden där EU har exklusiv kompetens, områden där EU har delad kompetens med medlemsstaterna och områden där EU endast har kompetens att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder. Till de områden där EU har exklusiv kompetens (artikel 3) hör bland annat tullunionen, den monetära politiken för medlemsstaterna i eurozonen och den gemensamma handelspolitiken för omvärlden. Till de områden där EU och medlemsstaterna har delad kompetens

[92] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 35.
[93] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 35 f.
[94] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 36.

(artikel 4) hör bland annat den inre marknaden och området med frihet, säkerhet och rättvisa. Bland de områden där EU har stödjande, samordnande och kompletterande befogenheter (artiklarna 5 och 6) finns bland annat industripolitik och hälsoskydd. Delad kompetens är således den ordning som gäller för flera samarbetsområden. Utgångspunkten är att medlemsstaterna får utöva sin befogenhet om och i den mån EU inte utövar sin, eller har beslutat att inte längre utöva den (artikel 2.2). Fördraget innehåller också en så kallad flexibilitetsklausul, ofta kallad EU:s restkompetens (artikel 352) som ger rådet möjlighet att med enhällighet och Europaparlamentets godkännande anta lämpliga bestämmelser även på områden där fördragen inte har föreskrivit de befogenheterna.[95]

8.3.3 Närmare om den inre marknaden

Allmänt

Den inre marknaden är en av de mest grundläggande och centrala delarna av EU. I fördragen anges att den ekonomiska integrationen som den inre marknaden syftar till bygger på tanken att tillväxt och effektiv produktion, liksom en lämplig specialisering och fördelning av produktionsresurserna inom EU, ska uppnås genom att de olika nationellt avgränsade mindre marknaderna transformeras till en samlad marknad med samordnad ekonomisk politik baserad på näringsfrihet och principen om en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft (artikel 3.3 i EU-fördraget och artikel 26 i EUF-fördraget).[96]

Den inre marknaden definieras som ett område utan inre gränser där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital är säkerställd (artikel 26.2 i EUF-fördraget). Kännetecknande för den inre marknaden är avskaffande av handelshinder mellan medlemsstaterna och fri rörlighet inom hela unionen för varor, tjänster, personer och kapital. Rätten till fri rörlighet räknas till en av de grundläggande rättigheterna inom unionsrätten. En grundprincip är att säkerställa lika-

[95] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 37 ff.
[96] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 302.

behandling (icke-diskriminering) och likvärdiga möjligheter till marknadstillträde oavsett nationalitet.[97]

De regler som syftar till att garantera de fyra friheterna tillhör primärrätten och har i princip tillerkänts direkt effekt, vilket innebär att de kan åberopas av enskilda inför nationella domstolar och myndigheter.[98]

Den fria rörligheten för kapital

Den fria rörligheten för kapital utgör en viktig förutsättning för att den inre marknaden ska fungera väl. Den ger företag möjlighet att göra investeringar och placera kapital där det bedöms vara mest ekonomiskt lämpligt, och ger fysiska personer möjlighet att fritt bestämma var de vill placera sina ekonomiska tillgångar. Den fria rörligheten för kapital har nära kopplingar till de övriga fria rörligheterna.[99]

Den fria rörligheten av kapital möjliggör exempelvis för personer och företag att transportera kontanter, öppna och stänga bankkonton samt sätta in och ta ut pengar från dessa, köpa och sälja aktier, få utdelning samt få eller ge gåvor.[100] Som kapitalrörelser räknas också kapitalöverföringar till annat land för investeringar i företag eller placeringar i värdepapper eller på konton i banker eller andra kreditinstitut samt finansiella lån och säkerheter. Även personliga kapitalöverföringar, inräknat arv och gåvor hör till kapitalrörelser. Med betalningar avses framför allt likvider vid köp av varor och tjänster över gränserna samt löner, räntor, hyror och liknande. Den fria kapitalrörligheten går längre än de andra rörligheterna genom att även avse företag och privatpersoner från länder utanför EU eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-länder) som vill föra in kapital till EU.[101]

EUF-fördraget innehåller nästan inget om vad som faller inom det materiella tillämpningsområdet för den fria rörligheten för kapital.

[97] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 305.
[98] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 305.
[99] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 378.
[100] Flynn, L., 15 Free movement of capital, i Barnard, C. & Peers, S. (red.), *European Union Law* (2023, fjärde upplagan, Oxford University Press), s. 485.
[101] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 379.

Kapitalrörelser omfattar i huvudsak resurser som används för, eller kan användas för, investeringar avsedda att generera intäkter. Begreppet innefattar till exempel kontanter, obligationer och andra skuldinstrument och aktier. Begreppet omfattar även gåvor. Begreppet kapital står på det sättet i motsats till begreppet löpande betalningar som omfattar all finansiell handel som rör handel med varor och tjänster mellan en invånare i ett land och individer bosatta i resten av världen.[102] I vissa fall har domstolen tagit upp frågan utan att ge någon särskild motivering. Domstolen har dock klassificerat följande situationer som innefattande den fria rörligheten för kapital: investeringar i och överföringar av fast egendom, förvärv av aktier eller värdepapper på kapitalmarknaden samt mottagande av utdelningar.[103]

Gränsen mellan kapitalrörelser och tjänster är inte helt klar. Vid sin prövning söker domstolen efter vad som framstår som det centrala i transaktionen. Betalningar för tjänster faller därför i allmänhet inom rörligheten för tjänster snarare än kapital. Det är inte ovanligt att EU-domstolen funnit att en nationell bestämmelse har utgjort hinder för den fria rörligheten av både tjänster och kapital. Domstolen kan då koncentrera bedömningen på den frihet som den finner är dominerande.[104]

Artikel 63 i EUF-fördraget förbjuder alla restriktioner för kapitalrörelser och betalningar mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland. Såväl diskriminerande som icke-diskriminerande restriktioner omfattas av förbudet.[105]

Begränsningar av den fria rörligheten för kapital

Begränsningar som följer av EUF-fördraget

Vissa nationella begränsningar utifrån tvingande allmänintressen i kapitalrörligheten kan godtas (artiklarna 64–66 i EUF-fördraget). I artikel 65 i EUF-fördraget anges att bestämmelserna i artikel 63 i

[102] Flynn, L., 15 Free movement of capital, i Barnard, C. & Peers, S. (red.), *European Union Law* (2023, fjärde upplagan, Oxford University Press), s. 487; se EU-domstolens dom den 31 januari 1984 i mål C-286/82, *Luisi and Carbone*.
[103] Flynn, L., 15 Free movement of capital, i Barnard, C. & Peers, S. (red.), *European Union Law* (2023, fjärde upplagan, Oxford University Press), s. 487; se bland annat EU-domstolens domar den 1 juni 1999 i mål C-302/97, *Konle*, den 13 maj 2003 i mål C-98/01, *Commission v UK*, och den 6 juni 2000 i mål C-35/98, *Verkooijen*.
[104] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 379; se till exempel EU-domstolens dom den 3 oktober 2006 i mål C-452/04, *Fidium Finanz*.
[105] Se bland annat EU-domstolens dom den 25 januari 2007 i mål C-370/05, *Festersen*.

EUF-fördraget inte ska påverka medlemsstaternas rätt att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra överträdelser av nationella lagar och andra författningar, särskilt i fråga om beskattning och tillsyn över finansinstitut, eller att i administrativt eller statistiskt informationssyfte fastställa förfaranden för deklaration av kapitalrörelser eller att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till *allmän ordning* (public policy) eller *allmän säkerhet* (public security) (artikel 65.1 b i EUF-fördraget). Sådana åtgärder och förfaranden får inte utgöra medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av den fria rörligheten för kapital och betalningar (artikel 65.3 i EUF-fördraget). Det faktum att en bestämmelse inte diskriminerar medborgare i andra medlemsstater och tillämpas utan åtskillnad på grund av nationalitet innebär inte att den inte omfattas av detta.[106] Huvudregeln är att utrymmet för sådana åtgärder ska tolkas restriktivt.[107] Åtgärderna måste därtill vara proportionerliga. Av domstolens fasta praxis framgår också att en inskränkning i en grundläggande frihet som garanteras i EUF-fördraget endast kan godtas om den nationella åtgärden i fråga grundas på tvingande skäl av allmänintresse, är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.[108]

Utöver vad som framgår av fördraget har EU-domstolen i praxis ytterligare vidgat de principiella möjligheterna för medlemsstaterna att åberopa undantag. De flesta typer av legitima skyddshänsyn borde falla inom en eller flera av följande grupper: *åtgärder visavi så kallade externa effekter* (exempelvis miljöskyddshänsyn samt skydds- och säkerhetsbestämmelser), *värnandet av mänskliga fri- och rättigheter* (exempelvis olika krav på likabehandling och icke-diskriminering), *värnandet av socio-kulturella värden* (exempelvis otillbörlig konkurrens och sociala skyddsregler) samt *värnandet av statsapparatens funktion/ordning i samhället* (exempelvis regleringar av sådant som påverkar ordningen i samhället i vid mening såsom hantering av spel,

[106] Flynn, L., 15 Free movement of capital, i Barnard, C. & Peers, S. (red.), *European Union Law* (2023, fjärde upplagan, Oxford University Press), s. 495.
[107] Se bland annat EU-domstolens domar den 14 mars 2000 i mål C-54/99, *Église de scientologie*, och den 13 juli 2023 i mål C-106/22, *Xella Magyarország*.
[108] EU-domstolens dom den 13 juli 2023 i mål C-106/22, *Xella Magyarország*. Se även domarna den 3 februari 2021 i mål C-555/19, *Fussl Modestraße*, och den 13 december 2021 i mål C-274/20, *Prefettura di Massa Carrara*.

droger och vapen samt regler som syftar till effektiv skattekontroll eller ekonomisk balans i sociala trygghetssystem).[109]

Åtgärder med mindre begränsande verkan har belysts i praxis gällande system med förhandstillstånd. Domstolen anförde i ett mål[110], gällande nationell lagstiftning som föreskrev att utförseln av mynt, sedlar och innehavarbankcheckar måste föregås av ett administrativt tillstånd eller deklaration, följande. Ett förfarande med förhandstillstånd för export av valuta konstaterades vara oförenligt med artikel 63. Ett sådant förfarande begränsade i alltför hög grad den fria rörligheten för kapital. Samma artikel förhindrar dock inte att en sådan transaktion måste föregås av en deklaration. Vidare framgick att de åtgärder som är tillåtna att vidta på grund av att de är nödvändiga för att förhindra vissa överträdelser, bland annat genomförandet av effektiva skattekontroller samt bekämpning av olagliga verksamheter som skattebedrägeri, penningtvätt, narkotikahandel och terrorism, omfattas av artikeln.

Exempel från praxis

I detta avsnitt redovisas några exempel gällande den fria rörligheten för kapital. Redogörelsen är inte uttömmande utan syftar till att åskådliggöra vilka bedömningar som EU-domstolen har gjort.[111]

I ett mål[112] anförde domstolen att ett deklarationsförfarande, som tar hänsyn till arten av transaktion och deklarantens identitet samt tvingar de behöriga myndigheterna att göra en skyndsam kontroll av deklarationen, men som tillåter myndigheterna att i god tid dessförinnan genomföra de undersökningar, som i förekommande fall, visar sig vara nödvändiga för att kunna bestämma om det rör sig om en olaglig kapitalöverföring och ålägga de påföljder som krävs vid förseelser mot den nationella lagstiftningen skulle vara tillräckligt för att inte begränsa den fria rörligheten för kapital. Ett sådant system skulle inte fördröja transaktionen, men likväl ge de nationella myndigheterna möjlighet att värna om allmän ordning genom att genom-

[109] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 308.
[110] EU-domstolens dom den 23 februari 1995 i de förenade målen C-358/93 och C-416/93, *Bordessa m.fl.*
[111] För ytterligare exempel från praxis se betänkandet *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar* (SOU 2023:11) s. 44–48.
[112] EU-domstolens dom den 14 december 1995 i de förenade målen C-163/94, C-165/94 och C-250/94, *Sanz de Lera m.fl.*

föra effektiv kontroll för att förhindra överträdelser av lagar och andra författningar. Den nationella regeringens argument i fråga om att en straffrättslig företeelse och åläggandet av straffrättsliga påföljder enbart kunde förekomma i ett tillståndssystem, var inte av sådan beskaffenhet att de kunde motivera bestämmelser som är oförenliga med EU-rätten.

Domstolen har dock inte fastslagit att ett krav på förhandstillstånd aldrig kan vara motiverat, bland annat om ett sådant tillstånd faktiskt är nödvändigt för skyddet för allmän ordning eller allmän säkerhet. I ett mål[113] anförde domstolen att om en medlemsstat kan motivera sitt krav på förhandstillstånd med att åberopa ett allmänt intresse, kan den inskränkande åtgärd som ett sådant utgör tillåtas enbart om den inte tillämpas på ett diskriminerande sätt och om samma resultat inte kan uppnås genom andra, mindre betungande förfaranden.

I ett mål[114] gällande krav på förhandstillstånd för vissa utländska direktinvesteringar uttalade domstolen följande. En nationell föreskrift som innehåller ett krav på förhandstillstånd för utländska direktinvesteringar utgör en restriktion för den fria rörligheten för kapital.[115] En sådan föreskrift utgör en restriktion även om detta tillstånd ska anses beviljat en månad efter att begäran mottogs när den behöriga myndigheten inte inom samma tidsfrist beslutar att transaktionen i fråga ska skjutas upp. Det saknar också betydelse att det inte stadgas någon påföljd för att skyldigheten att begära ett förhandstillstånd inte iakttas. Medlemsstaterna är i princip fria att utifrån nationella behov bestämma vad hänsynen till allmän ordning och allmän säkerhet kräver. I ett gemenskapssammanhang, och särskilt till stöd för ett undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet för kapital, bör dessa hänsyn emellertid tolkas restriktivt, så att deras räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat utan kontroll av gemenskapsinstitutionerna. Det innebär att allmän ordning och allmän säkerhet endast kan åberopas när det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse. Det egentliga syftet med hänsynen får inte heller kringgås genom att de åberopas för att tjäna rent ekonomiska syften. Dessutom måste alla som berörs av en åtgärd med

[113] EU-domstolens dom 1 juni 1999 i mål C-302/97, *Konle*.
[114] EU-domstolens dom den 14 mars 2000 i mål C-54/99, *Église de scientologie*.
[115] Se även EU-domstolens dom den 14 december 1995 i de förenade målen C-163/94, C-165/94 och C-250/94, *Sanz de Lera m.fl.*

begränsande verkan som grundas på ett sådant undantag ha möjlighet att få denna åtgärd överprövad. Åtgärder som begränsar den fria rörligheten för kapital kan anses vara berättigade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet enbart om de är nödvändiga för att skydda de intressen som de avser att säkerställa och enbart om dessa mål inte kan uppnås genom åtgärder med mindre begränsande verkan. Domstolen konstaterade att domstolen i andra mål[116], vilka gällde export av valutor, konstaterat att kraven på förhandstillstånd, under de omständigheter som rådde i de målen, inte var nödvändiga för att ge de nationella myndigheterna möjlighet att utöva kontroll för att förhindra överträdelser av nationella lagar och andra författningar och att bestämmelserna således utgjorde restriktioner som stred mot fördraget. Domstolen har dock inte fastslagit att ett krav på förhandstillstånd aldrig kan vara motiverat, bland annat om ett sådant tillstånd faktiskt är nödvändigt för skyddet för allmän ordning eller allmän säkerhet.[117] Vad beträffar utländska direktinvesteringar kan nämligen svårigheten att identifiera och spärra kapital när det väl har kommit in i en medlemsstat göra det nödvändigt att redan från början hindra verksamhet som kan hota allmän ordning eller allmän säkerhet. Av detta följer att om utländska direktinvesteringar utgör ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet, kan ett krav på förhandsanmälan visa sig otillräckligt för att avvärja ett sådant hot. Bestämmelserna i det nationella målet kännetecknades emellertid av att förhandstillstånd krävdes för alla utländska direktinvesteringar ”som kan hota allmän ordning och allmän säkerhet”, utan ytterligare precisering. Det angavs således inte på något sätt för de berörda investerarna vilka omständigheter som skulle föreligga för att ett förhandstillstånd skulle vara nödvändigt. En sådan oklarhet gör att enskilda inte har möjlighet att få kännedom om omfattningen av de rättigheter och skyldigheter som de har enligt fördraget vilket strider mot rättssäkerhetsprincipen. Domstolen konstaterade att fördraget inte tillåter ett krav på förhandstillstånd för utländska direktinvesteringar vilket enbart innehåller en allmän definition av investeringarna i fråga, såsom investeringar som kan hota allmän ordning och allmän säkerhet, så att de berörda investerarna

[116] Se EU-domstolens domar den 23 februari 1995 i de förenade målen C-358/93 och C-416/93, *Bordessa m.fl.*, och den 14 december 1995 i de förenade målen C-163/94, C-165/94 och C-250/94, *Sanz de Lera m.fl.*
[117] EU-domstolens dom den 1 juni 1999 i mål C-302/97, *Konle*.

inte kan få kännedom om de särskilda omständigheter som ska föreligga för att ett förhandstillstånd ska vara nödvändigt.

Domstolen konstaterade i ett mål[118] att artikel 65.1.b i EUF-fördraget inte ska påverka medlemsstaternas rätt att bland annat i administrativt eller statistiskt informationssyfte fastställa förfaranden för deklaration av kapitalrörelser eller att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Nationella åtgärder kan motiveras med de skäl som anges i artikeln under förutsättning att de är förenliga med proportionalitetsprincipen. Domstolen har tidigare slagit fast att kampen mot penningtvätt, som hör till målet att skydda den allmänna ordningen, är ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en inskränkning av friheterna i fördraget, samt att den fria rörligheten för kapital inte utgör hinder för att en export av sedlar måste föregås av en deklaration. Proportionalitetsprincipen måste emellertid följas inte bara när rekvisiten för en överträdelse fastställs utan även när reglerna för sanktionsavgifternas storlek fastställs och vid bedömningen av de omständigheter som kan vara av betydelse för fastställandet av avgifterna. De administrativa eller repressiva åtgärder som tillåts enligt nationell lagstiftning får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen. Sanktionsåtgärdernas stränghet ska stå i proportion till hur allvarliga överträdelser som beivras. Domstolen fann att en sanktionsavgift som motsvarade 60 procent av det kontantbelopp som inte hade anmälts, med beaktande av typen av överträdelse, inte var proportionerlig.

Ett annat mål[119] gällde lagstiftning som upphävde tidigare förvärvade nyttjanderätter till jordbruksmark, om nyttjanderättsinnehavarna inte uppfyllde det krav som den nationella lagstiftningen uppställde för förvärv av nyttjanderätt till jordbruksmark, det vill säga att det behövde finnas ett nära släktskap mellan förvärvaren av nyttjanderätten och ägaren av den berörda marken. Domstolen konstaterade att ändamålet med lagstiftningen och omständigheten att vissa nyttjanderätter skulle upphävas utgjorde en restriktion av rätten till fri rörlighet för kapital. Domstolen fann bland annat att medlemsstaten varken styrkt att den nationella lagstiftningen verkligen eftersträvade de mål av allmänt samhällsintresse avseende nyttjande av jordbruksmark som medlemsstaten hade åberopat eller att lagstiftningen var

[118] EU-domstolens dom den 31 maj 2018 i mål C-190/17, *Lu Zheng*.
[119] EU-domstolens dom den 21 maj 2019 i mål C-235/17, *Kommissionen mot Ungern*.

ägnad att på ett konsekvent sätt säkerställa förverkligandet av dessa mål och begränsad till åtgärder som var nödvändiga för detta syfte. Domstolen fann också att restriktionen av den fria rörligheten inte kunde motiveras av viljan att bekämpa rent konstlade upplägg som gjorts i syfte att kringgå viss nationell lagstiftning, samt att det egendomsberövande som gjordes genom lagstiftningen inte var motiverat av att samhällsnyttan krävde det.

För utredningens arbete är det av vikt att redogöra för ett mål[120] i vilket domstolen fällde Ungern för fördragsbrott eftersom de restriktioner som Ungern hade infört på finansiering av civila organisationer av personer etablerade utanför medlemsstaten inte var förenliga med unionsrätten. Domstolen konstaterade att Ungern, genom att införa skyldigheter i fråga om registrering, anmälan och offentliggörande för vissa kategorier av civila samhällsorganisationer som direkt eller indirekt åtnjuter utländskt stöd som överstiger en viss nivå och genom att föreskriva en möjlighet att tillämpa sanktionsåtgärder på organisationer som inte iakttar dessa skyldigheter, hade infört diskriminerande och omotiverade restriktioner för såväl de aktuella organisationerna som personer som beviljar dem sådant stöd. Domstolen konstaterade att sådana restriktioner strider mot medlemsstaternas skyldigheter enligt principen om den fria rörligheten för kapital i artikel 63 i EUF-fördraget samt mot artiklarna 7, 8 och 12 i EU:s rättighetsstadga avseende rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, rätten till skydd för personuppgifter och rätten till föreningsfrihet.

Bakgrunden i målet var följande. År 2017 antog Ungern en lag som skulle garantera insyn i civila organisationer som åtnjöt utländskt stöd (lagen om insyn). I lagen föreskrevs att dessa organisationer var skyldiga att registrera sig som ”organisationer som erhåller utländskt stöd” vid ungerska domstolar så snart det årliga stödet från andra medlemsstater eller tredjeländer översteg ett visst tröskelvärde. I samband med registreringen skulle de uppge bland annat namnet på givare vars stöd uppgick till minst 500 000 ungerska forinter (cirka 1 500 euro) samt uppge det exakta stödbeloppet. Dessa uppgifter skulle sedan offentliggöras på en allmän och fritt tillgänglig elektronisk informationsportal. Organisationerna i fråga skulle dessutom upplysa om att de utgjorde ”organisationer som erhåller utländskt stöd” på sina webbplatser och i samtliga publikationer. Kommissionen väckte talan om fördragsbrott mot Ungern vid domstolen och gjorde gällande

[120] EU-domstolens dom den 18 juni 2020 i mål C-78/18, *Europeiska kommissionen mot Ungern*.

att lagen stred mot såväl EUF-fördraget som rättighetsstadgan. Innan målet prövades i sak, prövade domstolen Ungerns invändning om rättegångshinder och erinrade om att den omständigheten att kommissionen underställer det administrativa förfarandet korta tidsfrister inte i sig medför att en påföljande talan om fördragsbrott ska avvisas. Avvisning av talan är nämligen endast aktuell om kommissionens agerande gjort det svårare för den berörda medlemsstaten att bemöta kommissionens invändningar och därigenom medfört att rätten till försvar åsidosatts, vilket inte har styrkts i förevarande fall.

I sak slog domstolen inledningsvis fast att Ungern saknade fog för att klandra kommissionen för att inte ha lagt fram bevis för att lagen om insyn hade haft någon praktisk inverkan på den fria rörlighet som garanteras i artikel 63 i EUF-fördraget. Att ett fördragsbrott föreligger kan, om detta har sitt ursprung i antagande av lagar eller förordningar vars existens eller tillämpning inte har bestritts, styrkas genom en rättslig analys av bestämmelserna i denna åtgärd.

Domstolen prövade därefter om kommissionens invändningar var välgrundade och konstaterade för det första att de transaktioner som lagen om insyn reglerade omfattas av begreppet kapitalrörelser i artikel 63.1 i EUF-fördraget och att den aktuella lagen utgjorde en restriktiv åtgärd av diskriminerande karaktär. Genom denna bestämmelse infördes nämligen en skillnad i behandling mellan nationella och gränsöverskridande kapitalrörelser som inte motsvarar en objektiv skillnad mellan situationerna i fråga och som kan avhålla fysiska eller juridiska personer från andra medlemsstater eller tredjeländer från att lämna ekonomiskt stöd till de berörda organisationerna. I synnerhet var lagen om insyn på ett riktat och exklusivt sätt tillämplig på föreningar och stiftelser som erhöll ekonomiskt stöd från andra medlemsstater eller tredjeländer. Lagen riktades till dem, i egenskap av ”organisationer som erhåller utländskt stöd”, genom att ålägga dem att anmäla sig, registrera sig och systematiskt presentera sig för allmänheten under denna benämning, vid äventyr av sanktioner som kunde gå så långt som till att de upplöstes. De åtgärder som lagen föreskrev kunde dessutom skapa ett klimat präglat av misstro till dessa föreningar och stiftelser. Offentliggörandet av uppgifter om personer från andra medlemsstater eller tredjeländer som ger ekonomiskt stöd till dessa föreningar och stiftelser kunde dessutom avskräcka dessa personer från att lämna sådant stöd. Följaktligen utgjorde skyldigheterna i fråga om registrering, anmälan och offent-

liggörande samt de sanktionsåtgärder som föreskrevs i lagen om insyn, tagna tillsammans, en restriktion för den fria rörligheten för kapital som är förbjuden enligt artikel 63 i EUF-fördraget.

När det gällde frågan om denna restriktion eventuellt var motiverad, underströk domstolen att målet att öka insynen i finansieringen av organisationer kan anses utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse. Vissa civila samhällsorganisationer kan nämligen, med hänsyn till de mål som de eftersträvar och de medel som de förfogar över, ha ett betydande inflytande på det offentliga livet och den offentliga debatten, vilket motiverar att finansieringen av dessa organisationer blir föremål för åtgärder som syftar till att säkerställa insyn, särskilt när finansieringen härrör från länder utanför unionen. Domstolen framhöll i detta sammanhang att målet att öka insynen i föreningars finansiering, i egenskap av tvingande skäl av allmänintresse, kan motivera antagandet av en nationell lagstiftning som medför en större inskränkning av den fria rörligheten för kapital från tredjeländer än för kapital från andra medlemsstater. Detta beror på att kapitalrörelser från tredjeländer i sitt ursprungsland inte omfattas av de åtgärder för harmonisering och samarbete mellan nationella myndigheter som är tillämpliga i samtliga medlemsstater. I förevarande fall hade Ungern emellertid inte visat varför det mål att öka insynen i finansieringen av organisationer som den hade åberopat motiverade de konkreta åtgärder som införts genom lagen om insyn. I synnerhet var bestämmelserna tillämpliga utan åtskillnad med avseende på allt utländskt ekonomiskt stöd som översteg ett visst tröskelvärde och på alla organisationer som omfattades av tillämpningsområdet för lagen, i stället för att inrikta sig på de organisationer som verkligen kunde ha en betydande påverkan på det offentliga livet och den offentliga debatten.

När det gällde de hänsyn till allmän ordning och allmän säkerhet som nämns i artikel 65.1 b i EUF-fördraget, hade domstolen erinrat om att sådana skäl kan åberopas inom ett visst område under förutsättning att unionslagstiftaren ännu inte har genomfört en full harmonisering av de bestämmelser som syftar till att säkerställa skyddet härav, och att dessa bland annat omfattar bestämmelser för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och organiserad brottslighet. Sådana hänsyn kan emellertid endast åberopas då det föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse. I förevarande fall hade Ungern

emellertid inte anfört något konkret argument för att styrka att det förelåg ett sådant hot. Lagen om insyn grundade sig snarare på en principiell och odifferentierad presumtion om att all utländsk finansiering av civila samhällsorganisationer är suspekt. Domstolen drog härav slutsatsen att de restriktioner som följde av lagen om insyn inte var motiverade och att Ungern följaktligen hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 63 i EUF-fördraget.

För det andra prövade domstolen huruvida bestämmelserna i lagen om insyn var förenliga med artiklarna 7, 8 och 12 i rättighetsstadgan. En nationell åtgärd måste vara förenlig med denna stadga när den medlemsstat som har antagit bestämmelsen gör gällande att restriktionen är motiverad av ett tvingande skäl av allmänintresse eller på grundval av EUF-fördraget. När det för det första gäller föreningsfriheten, som fastställs i artikel 12.1 i rättighetsstadgan, underströk domstolen att den utgör en av de väsentliga grunderna för ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle, eftersom den gör det möjligt för medborgarna att agera kollektivt inom områden av gemensamt intresse och därigenom bidra till att det offentliga livet fungerar väl. I förevarande fall konstaterade domstolen att de åtgärder som föreskrivs i lagen om insyn begränsar denna rätt, eftersom de i flera avseenden i betydande mån försvårar för dessa organisationer att bedriva sin verksamhet och fullgöra sina funktioner. Vad därefter gäller rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, som fastställs i artikel 7 i rättighetsstadgan, erinrade domstolen om att den innebär en skyldighet för offentliga myndigheter att avhålla sig från varje omotiverat ingrepp i personers liv. I förevarande fall påpekade domstolen att de skyldigheter i fråga om anmälan och offentliggörande som föreskrevs i lagen om insyn begränsade denna rättighet. När det gäller rätten till skydd av personuppgifter som stadfästs i artikel 8.1 i rättighetsstadgan, vilken i viss mån är knuten till rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, har domstolen erinrat om att den utgör hinder för att sprida uppgifter om identifierade eller identifierbara fysiska personer till tredje man, oavsett om det rör sig om offentliga myndigheter eller den stora allmänheten, såvida inte spridningen sker med stöd av en lagenlig behandling av uppgifterna som uppfyller de krav som föreskrivs i artikel 8.2 i rättighetsstadgan. Med undantag från detta fall ska således den nämnda spridningen, som utgör behandling av personuppgifter, anses begränsa rätten till skydd av personuppgifter som garanteras i artikel 8.1 i rättighetsstadgan. I före-

varande fall föreskrevs det i lagen om insyn att personuppgifter skulle lämnas ut, och Ungern hade inte gjort gällande att detta skedde inom ramen för en behandling som uppfyller ovannämnda krav. Vad slutligen gällde frågan huruvida begränsningarna av de grundläggande rättigheterna eventuellt kunde motiveras, påpekade domstolen att bestämmelserna i lagen om insyn inte kunde motiveras av något av de mål av allmänintresse som Ungern åberopat, vilket framgick av den bedömning som redan gjorts mot bakgrund av EUF-fördraget.

I ett annat mål[121] konstaterade domstolen följande. Bestämmelserna i EUF-fördraget om etableringsfrihet ska tolkas så, att de utgör hinder för ett granskningssystem avseende utländska investeringar som föreskrivs i en medlemsstats lagstiftning och som gör det möjligt att förbjuda att ett inhemskt bolag som ingår i en koncern i vilken flera av de ingående bolagen har säte i medlemsstater förvärvar äganderätten till ett annat inhemskt bolag som anses vara strategiskt, när ett bolag från ett tredjeland har ett avgörande inflytande över förstnämnda inhemska bolag, på grund av att ett sådant förvärv skadar eller sannolikt kommer att skada statens intresse av att garantera försörjningstrygghet för byggsektorn, särskilt på lokal nivå, vad gäller basråvaror såsom grus, sand och lera.

Såvitt avser begreppen allmän ordning och allmän säkerhet har domstolen tittat på rättspraxis gällande de andra friheterna vid tolkningen av dessa begrepp.[122] Begreppet *allmän ordning* avser samhällets grundläggande intressen.[123] Enligt rättspraxis kan hänsyn till allmän ordning endast åberopas då det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse, och de får inte heller tjäna rent ekonomiska syften. Som exempel kan nämnas ett mål[124] där domstolen konstaterade att artikel 63 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en administrativ åtgärd, genom vilken den behöriga myndigheten i en medlemsstat, för det första, förbjuder ett kreditinstitut att etablera affärsförbindelser med en fysisk person som inte har någon anknytning till den medlemsstat i vilken kreditinstitutet har sin hemvist och vars månatliga överföringar överstiger 15 000 euro, eller med en juridisk person vars ekonomiska verksamhet inte har någon anknytning till den medlemsstaten och vars mån-

[121] EU-domstolens dom den 13 juli 2023 i mål C-106/22, *Xella Magyarország*.
[122] Craig, P. & de Búrca, G., *EU law: text, cases and materials* (2024, åttonde upplagan, Oxford University Press), s. 759.
[123] Se prop. 2022/23:116 s. 22.
[124] EU-domstolens dom den 2 mars 2023 i mål C-78/21, *AS Privatbank m.fl.*

atliga överföringar överstiger 50 000 euro, och, för det andra, ålägger institutet att avsluta sådana affärsförbindelser om de har inletts efter det att åtgärden har antagits. Detta gäller dock under förutsättning att denna administrativa åtgärd för det första är motiverad av målet att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism eller som en nödvändig åtgärd för att förhindra överträdelser av nationella lagar och andra författningar om tillsyn av finansiella institut eller som en åtgärd som är motiverad av sådana hänsyn till allmän ordning som avses i artikel 65.1 b i EUF-fördraget, för det andra är lämplig för att säkerställa att dessa mål uppnås, för det tredje inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dem och för det fjärde inte utgör ett alltför långtgående ingrepp i de rättigheter och intressen som skyddas i enlighet med artiklarna 56 och 63 i EUF-fördraget och som det berörda kreditinstitutet och dess kunder åtnjuter.

Begreppet *allmän säkerhet* gäller skydd av en medlemsstats institutioner, dess väsentliga offentliga tjänster och dess invånares överlevnad.[125] Begreppet togs bland annat upp i ett mål[126] där en italiensk domstol frågade om lagstiftning som krävde att medborgare i andra medlemsstater skulle ha tillstånd för förvärv av byggnader i zoner som bedömdes ha militär betydelse, medan landets egna medborgare inte hade motsvarande skyldighet, var förenlig med etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital. EU-domstolen konstaterade att allmän säkerhet är ett begrepp som, i den mening som avses i fördraget, omfattar en medlemsstats yttre säkerhet. Domstolen framhöll dock att de krav som den allmänna säkerheten ställer emellertid endast kan motivera att avsteg görs från reglerna i fördraget om hänsyn tas till proportionalitetsprincipen. Sådana krav kan inte heller åberopas för att motivera åtgärder som utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av den fria rörligheten för kapital. När situationen inte är hänförlig till artikel 345[127] i EUF-fördraget räcker det inte att åberopa krav som är väsentliga för försvaret av det nationella territoriet för att motivera en diskriminering på grund av nationalitet av medborgare från andra medlemsstater. Det hade förhållit sig annorlunda om det hade kunnat bevisas att en icke-diskriminerande behandling av medborgare från alla medlemsstater skulle medföra faktiska, konkreta och allvarliga

[125] Se bland annat prop. 2022/23:116 s. 22 och prop. 2025/26:28 s. 74.
[126] EU-domstolens dom den 13 juli 2000 i mål C-423/98, *Albore*.
[127] Artikel 345 i EUF-fördraget: Fördragen ska inte i något hänseende ingripa i medlemsstaternas egendomsordning.

risker för den berörda medlemsstatens militära intresse, som inte skulle kunna avhjälpas genom mindre ingripande åtgärder. Domstolen överlät till den nationella domstolen att avgöra om det fanns tillräckliga skäl för en sådan begränsning.

Investeringar och kapitalplaceringar i EU-länder som görs av företag och enskilda personer i tredje land (utanför EU/EES) är inte oproblematiska. Bestämmelserna i artiklarna 64–66 ger EU omfattande möjligheter att i särskilda fall vidta åtgärder riktade mot kapitalrörelser som rör tredje land.[128] Potentiella säkerhetsproblem med investeringar i EU från tredjeland i strategisk infrastruktur har uppmärksammats på senare år. EU har med anledning av det infört en särskild förordning som ger en rättslig ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen utifrån hänsyn till säkerhet och allmän ordning.[129] I Sverige har det sedermera införts en särskild lag om granskning av sådana utländska direktinvesteringar.[130]

Av förarbetena till de nya bestämmelserna om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen[131] konstaterades att bestämmelserna är förenliga med EU-rätten med bland annat följande motivering:

> Enligt skäl 9 i EU:s kontantkontrollsförordning påverkar förordningen inte medlemsstaternas möjlighet att enligt nationell rätt införa ytterligare nationella kontroller av förflyttningar av kontanta medel inom unionen, förutsatt att dessa kontroller är förenliga med unionens grundläggande friheter, i synnerhet artiklarna 63 och 65 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).[132]
>
> Den fria rörligheten för kapital är en av de fyra grundläggande friheterna på EU:s inre marknad. Artikel 63 i EUF-fördraget förbjuder alla restriktioner för kapitalrörelser och betalningar mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland. Detta innebär att kapital kan flöda fritt inom EU och mellan EU och andra länder, vilket är en viktig del av den inre marknaden.[133]
>
> Begränsningar i den fria rörligheten för kapital regleras av artikel 65 i EUF-fördraget. Det framgår av artikel 65.1 b att bestämmelserna i artikel 63 inte påverkar medlemsstaternas rätt att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra överträdelser av nationella lagar och andra författningar, särskilt i fråga om beskattning och tillsyn över finansinstitut, eller att i administrativt eller statistiskt informationssyfte fast-

[128] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 381.
[129] Förordning (EU) 2019/452 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.
[130] Lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.
[131] Se bland annat 3 a och 3 b §§ i inregränslagen (1996:701).
[132] Prop. 2025/26:81 s. 19.
[133] Prop. 2025/26:81 s. 19.

ställa förfaranden för deklaration av kapitalrörelser eller att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Enligt artikel 65.3 är en förutsättning för dessa åtgärder och förfaranden att de inte får utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av den fria rörligheten för kapital och betalningar enligt artikel 63.[134]

Enligt EU-domstolens praxis ska undantaget i artikel 65.1 b tolkas restriktivt. Åtgärder ska vara i linje med artikel 65.3 och proportionerliga i förhållande till sitt ändamål. Åtgärder som syftar till att förhindra allvarlig brottslighet såsom penningtvätt, narkotikahandel och terrorism är enligt EU-domstolen sådana åtgärder som är tillåtna enligt EU-rätten för att förhindra överträdelser av nationella lagar och andra författningar.[135]

Av praxis från EU-domstolen framgår att bestämmelserna om den fria rörligheten för kapital inte hindrar nationella bestämmelser som innebär att utförsel av mynt, sedlar eller innehavarcheckar måste föregås av en deklaration. En föregående deklaration eller ett deklarationssystem skulle, utan att fördröja transaktionen i fråga, ge de nationella myndigheterna möjlighet att värna om allmän ordning genom att genomföra en effektiv kontroll för att förhindra överträdelser av lagar och andra författningar (se EU-domstolens dom i de förenade målen Bordessa m.fl. [C-358/93 och C-416/93] samt Sanz de Lera m.fl. [C-163/94, C-165/94 och C-250/94]).[136]

I de förenade målen Sanz de Lera m.fl. (C-163/94, C-165/94 och C-250/94) nämns vad som skulle kunna kännetecknа ”ett lämpligt deklarationssystem”. Det är ett system som ”tar hänsyn till arten av transaktion och deklarantens identitet samt tvingar de behöriga myndigheterna att göra en skyndsam kontroll av deklarationen, men som tillåter de sistnämnda att i god tid dessförinnan genomföra de undersökningar som – i förekommande fall – visar sig vara nödvändiga för att kunna bestämma om det rör sig om en olaglig kapitalöverföring och ålägga de påföljder som erfordras vid förseelser mot den nationella lagstiftningen.”[137]

Enligt EU-domstolen skulle ett sådant system ge ”de nationella myndigheterna möjlighet att värna om allmän ordning genom att genomföra en effektiv kontroll för att förhindra överträdelser av lagar och andra författningar.”[138]

8.4 Närmare om nationell säkerhet

Som redogjorts för ovan (se avsnitt 8.3.2) följer det av EUF-fördraget att unionen bara ska handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat unionen i fördragen för att nå de mål

[134] Prop. 2025/26:81 s. 19.
[135] Prop. 2025/26:81 s. 19.
[136] Prop. 2025/26:81 s. 19.
[137] Prop. 2025/26:81 s. 23.
[138] Prop. 2025/26:81 s. 23.

som fastställs där. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna. En av de befogenheter som inte anges i uppräkningen av unionens befogenhetskategorier och befogenhetsområden är frågan om *nationell säkerhet* (national security). Unionen ska enligt EUF-fördraget även respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten vara varje medlemsstats eget ansvar. Begreppet nationell säkerhet är ett EU-rättsligt begrepp som alltså avgränsar EU:s befogenhet gentemot medlemsstaternas. Bestämmelsen har vaga konturer och räckvidden av den har inte preciserats med någon säkerhet. Den borde bland annat innebära att EU bör visa respekt för nationella konstitutionella särordningar inom ramen för unionens grundläggande värden (artikel 2 i EU-fördraget).[139]

EU-domstolen har uttalat att ansvaret att den nationella säkerheten åvilar varje medlemsstat motsvarar

> […] det grundläggande intresset av att skydda statens väsentliga funktioner och samhällets grundläggande intressen och inbegriper förebyggande och beivrande av verksamhet som allvarligt kan störa de grundläggande konstitutionella, politiska, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land och i synnerhet direkt hota samhället, befolkningen eller staten som sådan, såsom bland annat terrorverksamhet.[140]

I förhållande till begreppet allmän säkerhet har domstolen uttalat att hot mot den nationella säkerheten ”skiljer sig […] till sin art och på grund av sitt särskilda allvar från risken i allmänhet för oroligheter eller störningar, även allvarliga sådana, av den allmänna säkerheten”.[141]

Av domstolens praxis framgår också att den omständigheten att en åtgärd har vidtagits för att skydda nationell säkerhet inte, trots att det ankommer på medlemsstaterna att definiera sina väsentliga säkerhetsintressen och att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa inre och yttre säkerhet, leda till att unionsrätten inte är tillämplig och befria medlemsstaterna från skyldigheten att iaktta

[139] Bernitz, U., Kjellgren, A. & Bergström, M., *Europarättens grunder* (2026, version 8, JUNO), s. 45.
[140] EU-domstolens dom den 6 oktober 2020 i mål C-623/17, *Privacy International*. Se även domstolens dom den 6 oktober 2020 i de förenade målen C-511/18, C-512/18 och C-520/18, *La Quadrature m.fl.*
[141] EU-domstolens dom den 6 oktober 2020 i mål C-623/17, *Privacy International*.

unionsrätten.[142] Som tidigare nämnts har emellertid varje medlemsstat ett eget ansvar att upprätthålla den nationella säkerheten och varje medlemsstat har rätt att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i enlighet med artikel 346 i EUF-fördraget[143].

Begreppet nationell säkerhet har i viss utsträckning använts i svensk nationell lagstiftning. Lagar där begreppet nationell säkerhet används bygger ofta på EU-rättsakter där *national security* anges som ett undantag från rättsaktens omfattning. Uttrycket har då översatts till nationell säkerhet i samband med att den aktuella EU-rättsakten genomförts. Exempel på lagstiftning där begreppet används är radioutrustningslagen (2016:392) och brottsdatalagen (2018:1177) vilka genomför direktiv 2014/53/EU[144] respektive direktiv (EU) 2016/680[145]. Vid införandet av brottsdatalagen uttalade regeringen att den inte såg någon motsättning i att använda det EU-rättsliga begreppet i brottsdatalagen, samtidigt som begreppet Sveriges säkerhet används för att ur ett nationellt perspektiv beskriva tillämpningsområdet för annan lagstiftning. När det gäller definitionen av begreppet nationell säkerhet bedömde regeringen att en definition visserligen skulle kunna underlätta för att avgöra om lagen är tillämplig eller inte, men att det inte är lämpligt att definiera begreppet eftersom det i förlängningen är upp till EU-domstolen att avgöra begreppets närmare innebörd.[146] Det kan således konstateras att det EU-rättsliga begreppet nationell säkerhet inte har någon tydlig definition.

---

[142] EU-domstolens dom den 6 oktober 2020 i mål C-623/17, *Privacy International*. Se även bland annat EU-domstolens domar den 4 juni 2013 i mål C-300/11, ZZ, och den 20 mars 2018 i mål C-187/16, *Kommissionen mot Österrike.*

[143] Artikel 346 i EUF-fördraget:
1. Bestämmelserna i fördragen ska inte hindra tillämpningen av följande regler:
a) Ingen medlemsstat ska vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen.
b) Varje medlemsstat får vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel; sådana åtgärder får inte försämra konkurrensvillkoren på den inre marknaden vad gäller varor som inte är avsedda speciellt för militärändamål.
2. Rådet får på förslag från kommissionen genom enhälligt beslut ändra den lista som rådet den 15 april 1958 fastställde över varor på vilka bestämmelserna i punkt 1 b ska tillämpas.

[144] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/53/EU av den 16 april 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av radioutrustning och om upphävande av direktiv 1999/5/EG.

[145] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

[146] Prop. 2017/18:232 s. 104.

I stället för begreppet nationell säkerhet används i svensk lagstiftning ofta uttrycken *Sveriges säkerhet* eller *rikets säkerhet*.[147] Uttrycken är inte definierade i någon författning men innebörden av dessa har behandlats i flera lagstiftningsärenden de senaste åren.[148]

I förarbetena till lagstiftningen om säkerhetsskydd uttalades det att uttrycket Sveriges säkerhet omfattar såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statsskick.[149] I förarbetena till moderniseringen av den straffrättsliga regleringen om skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet uttalades det också att skyddet av rikets säkerhet avser skyddet för Sveriges oberoende, i betydelsen självständighet och suveränitet och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statsskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet.[150]

När säkerhetsskyddslagen (2018:585) infördes övervägdes om det borde konkretiseras vad som avses med begreppet Sveriges säkerhet. Regeringen bedömde att uttrycket skulle användas för att avgränsa tillämpningsområdet i den nya lagen, utan att det behövde definieras närmare. Samtidigt konstaterade regeringen att det finns en viss osäkerhet kring uttryckets innebörd och att förklaringen till det delvis är att de förhållanden som är av betydelse för rikets säkerhet kan förändras över tid, bland annat i takt med samhällsutvecklingen. Innebörden av uttrycket måste därför bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen, vilket medför ett fokus på skydd av grundläggande samhällsfunktioner.[151] Regeringen uttalade vidare:

> Uttrycket ”Sveriges säkerhet” tar i enlighet med vad som uttalades i propositionen *Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet* (prop. 2013/14:51 s. 36) sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. Det innebär att lagens krav på säkerhetsskydd på samma sätt som tidigare gäller för såväl militär som civil verksamhet. Vilka verksamheter som är av betydelse för att upprätthålla Sveriges säkerhet måste bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen. Vad som behöver skyddas för att förebygga hot mot Sveriges säkerhet kan därför i viss utsträckning förändras över tid. Tidigare var uttrycket starkt förknippat med Försvars-

[147] Se till exempel 19 kap. brottsbalken, säkerhetsskyddslagen (2018:585) och 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
[148] Se till exempel prop. 1995/96:129, prop. 2017/18:89, prop. 2020/21:13 och prop. 2020/21:194.
[149] Prop. 1995/96:129 s. 22 f.
[150] Prop. 2013/14:51 s. 20.
[151] Prop. 2017/18:89 s. 41 f.

maktens verksamhet, eftersom det främsta hotet mot rikets säkerhet ansågs vara ett militärt angrepp. I dag är samhället och hotbilden mer komplex och föränderlig, vilket i sin tur har fört med sig att uppgifter som rör förhållanden inom andra samhällssektorer också kan vara av betydelse för den nationella säkerheten. Det kan exempelvis gälla uppgifter om viktig civil infrastruktur såsom flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation. Även inom sådana områden som typiskt sett domineras av enskilda aktörer kan det finnas uppgifter som behöver skyddas enligt bestämmelserna i denna lag. Här kan nämnas olika former av elektronisk utrustning som används i syfte att skydda information eller informationssystem eller uppgifter om bl.a. tillverkningssätt och konstruktion av produkter inom telekommunikationsområdet.[152]

Med uttrycket ”som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd” avses uppgifter som är säkerhetskänsliga för andra stater och mellanfolkliga organisationer och som Sverige genom säkerhetsskyddsöverenskommelser har åtagit sig att skydda. Sådana överenskommelser gäller i dag i förhållande till ett trettiotal stater och vissa mellanfolkliga organisationer, bl.a. EU och Nato. Bestämmelsen ger även stöd för säkerhetsskyddsåtgärder som följer av folkrättsliga förpliktelser i övrigt, bl.a. EU-rättsliga bestämmelser inom t.ex. luftfartsskyddsområdet.[153]

Alla delar i en verksamhet som har betydelse för Sveriges säkerhet omfattas av paragrafen. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter som är hemliga med hänsyn till Sveriges säkerhet och som kan finnas i informationssystem eller fysiska handlingar. Det kan också röra sig om personal, fastigheter och andra anläggningar samt informationssystem som inte i första hand behöver skyddas för att de innehåller hemliga uppgifter utan för att de är vitala för förmågan att upprätthålla kritiska samhällsfunktioner, t.ex. för Sveriges demokratiska statsskick, rättsväsende eller brottsbekämpande förmåga.[154]

I propositionen *Ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar till skydd för svenska säkerhetsintressen* (prop. 2022/23:116) uttalade regeringen att uttrycket Sveriges säkerhet tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. Det kan handla om både militär och civil verksamhet, så länge verksamheten har en sådan betydelse. Förutom militär verksamhet kan det exempelvis gälla central statsförvaltning och diplomatisk verksamhet eller viktig civil infrastruktur som flygplatser, energianläggningar och informationssystem för elektronisk kommunikation. Uttrycket kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende i betydelsen självständighet, suveränitet och

[152] Prop. 2017/18:89 s. 133.
[153] Prop. 2017/18:89 s. 134.
[154] Prop. 2017/18:89 s. 134.

bestånd. Det innefattar även yttre säkerhet till skydd för Sveriges försvarsförmåga och Sveriges integritet, oberoende och handlingsfrihet. Uttrycket omfattar också den inre säkerheten till skydd för Sveriges förmåga att upprätthålla och säkerställa grundläggande strukturer i form av det demokratiska statsskicket, rättsväsendet och den brottsbekämpande förmågan på nationell nivå. Därtill omfattas skydd mot påverkan på nationellt samhällsviktig verksamhet genom påverkan på leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet på nationell nivå och skydd mot skada på Sveriges ekonomi i form av skada på den nationella betalningsförmågan där skadan kan få negativa konsekvenser för Sveriges suveränitet, handlingsfrihet och oberoende.[155]

I regeringens proposition *Ett starkt skydd för nätverks- och informationssystem – en ny cybersäkerhetslag* (prop. 2025/26:28) uttalade regeringen att uttrycket nationell säkerhet är ett vedertaget begrepp inom unionsrätten, men att det saknar en tydlig definition i densamma. Vidare uttalade regeringen att i Sverige används uttrycket Sveriges säkerhet i olika sammanhang. Det noterades att uttrycket tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. Det kan handla om både militär och civil verksamhet, så länge verksamheten har en sådan betydelse.[156]

8.5 Sammanfattande iakttagelser

I detta kapitel har de grundläggande rättsliga ramar som är av betydelse för utredningens uppdrag redovisats. Dessa ramar har generell tillämpning men aktualiseras när det gäller reglering av utländsk finansiering av trossamfund och vissa ideella föreningar och stiftelser.

Av regeringsformen följer ett antal grundläggande skyddsregler. Föreningsfriheten i 2 kap. 1 § första stycket 5 omfattar både fysiska och juridiska personer och kan begränsas endast på de grunder som anges i 2 kap. 24 §. Religionsfriheten i 2 kap. 1 § första stycket 6 är absolut och kan inte begränsas genom lag. Egendomsskyddet i 2 kap. 15 § skyddar mot expropriation och vissa andra ingrepp i den enskildes egendom. Diskrimineringsförbuden i 2 kap. 12 och 13 §§ förbjuder särbehandling på vissa grunder. Föreskrifter om trossamfund omfattas

[155] Prop. 2022/23:116 s. 21 f.
[156] Prop. 2025/26:28 s. 73 f. Se även prop. 2025/26:182 s. 8 f.

dessutom av kvalificerat förfarande enligt 8 kap. 2 § första stycket 4 regeringsformen.

Europakonventionen gäller som svensk lag och utgör enligt 2 kap. 19 § regeringsformen en gräns för lagstiftarens utrymme. Av särskild betydelse är skyddet för privatlivet (artikel 8), religionsfriheten (artikel 9), föreningsfriheten (artikel 11), diskrimineringsförbudet (artikel 14) och egendomsskyddet (artikel 1 i tilläggsprotokoll 1). Begränsningar i dessa rättigheter måste vara föreskrivna i lag, eftersträva ett legitimt syfte och vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle.

En reglering som påverkar gränsöverskridande finansiering måste vidare prövas mot bestämmelserna om kapitalets fria rörlighet i artikel 63 i EUF-fördraget. Undantag enligt artikel 65 i EUF-fördraget ska tolkas strikt och kan åberopas endast om det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. EU-domstolens dom i mål C-78/18, Kommissionen mot Ungern, är central. Domstolen underkände en ungersk lag om insyn i finansieringen av civilsamhällesorganisationer eftersom regleringen var generell och utan åtskillnad och inte tog sikte på de organisationer som verkligen kunde ha en betydande påverkan på det offentliga livet och den offentliga debatten. Samtidigt fann domstolen att målet att öka insynen i finansieringen av sådana organisationer i sig kan utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse. Distinktionen mellan Sveriges säkerhet, som ligger utanför EU-rättens tillämpningsområde enligt artikel 4.2 i EU-fördraget, och allmän säkerhet enligt artikel 65 i EUF-fördraget är av särskild betydelse för det fortsatta arbetet.

Samtliga regelverk leder till samma övergripande slutsats. En reglering som syftar till att hantera utländsk finansiering måste vara träffsäkert utformad, vila på ett konkret och påvisbart skyddsbehov och stå i rimligt förhållande till det intrång den medför. Generella och odifferentierade åtgärder är svåra att förena med de rättsliga ramarna. Däremot finns det utrymme för riktade åtgärder som motsvarar de krav som följer av proportionalitetsprincipen och unionsrättens undantagsbestämmelser.

I kapitel 9 redovisas hur ett antal jämförbara länder har valt att utforma sin lagstiftning på området. Mot bakgrund av de rättsliga ramar som har behandlats i detta kapitel och de internationella exemplen prövar utredningen i kapitel 10 vilka åtgärder som kan vara

förenliga med regeringsformen, Europakonventionen och unionsrätten.

9 Regleringar i några jämförbara länder

9.1 Inledning

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska kartlägga och beskriva hur andra jämförbara länder har reglerat utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter. I direktivet nämns bland annat att flera europeiska länder, däribland Österrike, Danmark, Frankrike och Tyskland, har infört regleringar av utländsk finansiering av trossamfund. Utredningen har dock inte kunnat finna att utländsk finansiering av trossamfund regleras särskilt i tysk lagstiftning och Tyskland redovisas därför inte närmare i detta kapitel. Mot bakgrund av de likheter som finns mellan det svenska och övriga nordiska länders rättssystem har utredningen även behandlat Norge i den komparativa genomgången.

Utredningen har inhämtat material om lagstiftningen i andra länder på flera sätt. Officiellt material om lagstiftningen i de redovisade länderna har hämtats från författningssamlingar, parlamentsdokument och andra offentliga källor som finns tillgängliga på internet. Därutöver har kompletterande information om lagstiftningen inhämtats från några länder med Justitiedepartementets bistånd. Den information som har lämnats från justitiedepartementen eller motsvarande organ i dessa länder, och som redogörelsen i vissa delar bygger på, ger inte uttryck för en formell ståndpunkt från respektive lands regering.

Det finns vissa svårigheter med att jämföra olika länders lagstiftning. De konstitutionella förhållandena, den straffrättsliga lagstiftningen och de civil- och associationsrättsliga regelverken ser olika ut. Inom ramen för denna utredning har det inte funnits utrymme för en heltäckande kartläggning av lagstiftningen eller rättsläget i

andra länder. Någon garanti för aktualiteten i redovisningen kan inte heller lämnas. Lagstiftningen eller förhållandena i de redovisade länderna kan ha ändrats efter det att redogörelsen färdigställdes.

9.2 Danmark

9.2.1 Bakgrund

Redogörelsen i detta avsnitt bygger på danska rättskällor och förarbeten.[1] I maj 2016 ingicks i Danmark en politisk överenskommelse i Folketinget om initiativ riktade mot religiösa predikanter som ansågs försöka undergräva danska lagar och värderingar samt stödja parallella rättsordningar (den så kallade *forkynderaftalen*, predikantöverenskommelsen). I överenskommelsen ingick bland annat att undersöka i vilken utsträckning det var möjligt att förhindra vissa utländska donationer och om det var möjligt att införa en ordning för godkännande av sådana donationer. Frågan aktualiserades ytterligare i samband med en debatt i *Folketinget* i december 2018 om att förhindra utländska penningöverföringar till byggandet av moskéer. I anslutning till denna debatt uttalade *Folketinget* att det är mycket otillfredsställande att vissa utländska organisationer och regimer stödjer religiösa byggprojekt och andra aktiviteter som kan undergräva det värdegrundssystem som Danmark bygger på. Det konstaterades samtidigt att regeringen i ett finanspolitiskt avtal hade enats med ett annat parti om att införa en ordning som kan förhindra utländska donationer till bland annat trossamfund och föreningar när dessa bedöms undergräva demokrati och grundläggande fri- och rättigheter. I februari 2019 träffades därefter en politisk överenskommelse om de närmare ramarna för ett förbud mot vissa donationer. Överenskommelsen innebar bland annat att fysiska och juridiska personer skulle kunna föras upp på en särskild förbudslista om de genom ekonomiskt stöd

[1] Redogörelsen i detta avsnitt bygger på följande: Lov nr. 414 af 13. marts 2021 om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer; Retsinformation, *Forslag til Lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer (2020/1 LSF 81)* (u.å), https://www.retsinformation.dk/eli/ft/202012L00081 (hämtad 9 juni 2026); lov nr. 1743 af 27. december 2016 om indførelse af en offentlig sanktionsliste; Udlændinge- og Integrationsministeriet, *Evaluering af lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer* (2023), https://www.ft.dk/samling/20231/almdel/UUI/bilag/44/2804461.pdf (hämtad 9 juni 2026); Udlændingestyrelsen, *Personer på forbudslisten* (u.å), https://us.dk/center-for-dokumentation-og-indsats-mod-ekstremisme/indhentning-og-analyse/forbudslisten/selve-forbudslisten/ (hämtad 24 maj 2026).

motverkar eller undergräver demokrati och grundläggande fri- och rättigheter.

Av förarbetena framgår att det ansågs problematiskt att organisationer och personer som tydligt motsätter sig ett öppet och fritt demokratiskt samhälle kan lämna ekonomiskt stöd till bland annat trossamfund och föreningar i Danmark, samt att det var viktigt att civilsamhället inte genom mottagande av ekonomiskt stöd bidrar till att ge sådana aktörer legitimitet, inflytande eller påverkansmöjligheter i Danmark.

Det fanns redan lagstiftning som var relevant för insyn i ekonomiska donationer från organisationer och personer. Det fanns bland annat omfattande reglering med syfte att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism, och inom flera områden hade krav på öppenhet vid mottagande av utländsk finansiering införts. Som exempel nämndes tullagstiftningen, som bland annat förpliktade personer som reste in i, ut ur eller genom Danmark med minst 10 000 euro att uppge det till tullen. Penningtvättslagstiftningen uppställde bland annat krav på att information om betalaren skulle bifogas i samtliga led av en elektronisk penningöverföring, att det finansiella företaget skulle säkerställa identiteten för samtliga kunder och en underrättelseskyldighet vid misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Erkända trossamfund utanför *folkekirken* var skyldiga att upprätta och skicka in räkenskaper till Trossamfundsregistret, med bland annat uppgift om huruvida trossamfundet det föregående räkenskapsåret hade mottagit en eller flera donationer. Vidare nämndes lagstiftning om öppenhet kring privata bidrag till politiska partier, bestämmelser om att föreningar som sökte skattemässigt godkännande som allmännyttiga skulle uppge om de mottagit en eller flera donationer från samma utländska givare som sammantaget översteg 20 000 danska kronor, samt regler om tillståndskrav och redovisningsskyldighet för insamlingar.

Av förarbetena framgår att regeringen saknade konkret kännedom om hur omfattande de utländska och inhemska donationerna till mottagare i Danmark var, och i vilken utsträckning sådana donationer hade bidragit till att motverka eller undergräva demokratin samt grundläggande friheter och mänskliga rättigheter. Regeringen konstaterade emellertid att det, oavsett omfattningen av donationerna, var oroande att bland annat organisationer som motarbetar eller undergräver demokratin, grundläggande friheter och mänskliga rättig-

heter kan ge ekonomiskt stöd till exempelvis religiösa byggnader och andra aktiviteter i Danmark. Genom sådant stöd kan dessa organisationer främja syften eller beteenden som skapar sympati och stöd för attityder och ideologier som kan bidra till att undergräva den värdegrund som Danmark vilar på. Mot denna bakgrund antogs i mars 2021 *lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer* (lov nr. 414 af 13 mars 2021).

9.2.2 Lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer

Lagens syfte och tillämpningsområde

Syftet med lagen är att motverka att fysiska och juridiska personer, inklusive utländska myndigheter och statligt kontrollerade organisationer och företag, motverkar eller undergräver demokratin och grundläggande friheter och mänskliga rättigheter genom att ge donationer (1 §). Lagen omfattar fysiska och juridiska personer både i och utanför Danmark. Juridiska personer inkluderar bland annat utländska statliga myndigheter och statligt styrda organisationer och företag.

Regleringen bygger på ett system där sådana aktörer kan föras upp på en offentlig förbudslista. Det blir då förbjudet att ta emot en eller flera donationer som individuellt eller tillsammans överstiger 10 000 danska kronor under en tolvmånadersperiod från en fysisk eller juridisk person som är upptagen på förbudslistan. Ett mottagande i strid med förbudet kan straffas med böter.

Av förarbetena framgår att begreppet *donation* ska förstås brett och avser ekonomiska bidrag som inte är förenade med en kommersiell motprestation. Pengaröverföringar som en del av vanlig handel omfattas således inte. Donationer kan exempelvis bestå av penningbidrag, lån eller lånegarantier, upplåtelse av lokaler, donation av utrustning, tjänster, fastigheter och ersättning av personal. Avgörande är om stödet har ett ekonomiskt värde eller kan anses ersätta ett penningbelopp. Om det är fråga om en tjänst som den som utför tjänsten normalt tar betalt för som en del av en yrkesverksamhet, eller om tjänsten på annat sätt ersätter ett penningbelopp, talar det för att betrakta tjänsten som en donation. Samtidigt framgår att vissa typer av överföringar normalt inte ska anses utgöra donationer, såsom arv eller sedvanliga gåvor mellan närstående, om det inte finns omständig-

heter som tyder på att dessa i realiteten utgör en donation. Det är fråga om ett absolut förbud och det spelar därför inte någon roll vad syftet med donationen är.

Förfarandet

En förutsättning för att en fysisk eller juridisk person ska kunna föras upp på förbudslistan är att aktören bedöms motarbeta eller undergräva demokratin eller grundläggande fri- och rättigheter (2 § första stycket). Det ska göras en individuell prövning av om den aktuella aktören kan motverka eller underminera de skyddsvärda intressena. I prövningen ingår även att göra en proportionalitetsbedömning. Som exempel på en juridisk person som motverkar eller undergräver demokrati och grundläggande fri- och rättigheter nämndes i förarbetena en organisation som argumenterar för att demokrati bör avskaffas eller ersättas med ett kalifat, uppmanar till att bryta mot mänskliga rättigheter eller som sprider propaganda i vilken personer eller grupper hotas eller hånas på grund av hudfärg, ursprung eller sexuell läggning. Som exempel på en fysisk person som motverkar eller undergräver de skyddsvärda intressena nämndes någon som uttalar att man bör använda religiösa domstolar, som dömer utifrån religiösa skrifter i stället för och i strid med demokratiskt beslutade regler.

Därutöver krävs, för att en aktör ska kunna tas upp på förbudslistan, att det finns en viss sannolikhet för att den aktuella personen eller organisationen har för avsikt att lämna donationer till en eller flera mottagare i Danmark (2 § första stycket).

Beslut om att föra upp en fysisk eller juridisk person på den offentliga förbudslistan fattas av ministern (*udlændinge- og integrationsministern*) efter en rekommendation från *Udlændingestyrelsen* (2 § första stycket). *Udlændingestyrelsen* ska rådfråga *Udenrigsministeriet* om eventuella utrikespolitiska konsekvenser av att uppta någon på listan (2 § andra stycket). Om *Udenrigsministeriet* bedömer att ett upptagande på förbudslistan kan få betydande utrikespolitiska konsekvenser ska ministern avstå från att föra upp den aktuella aktören på listan.

Information om aktörerna kan inhämtas via öppna källor och via andra myndigheter. På begäran kan *told- og skatteforvaltningen* lämna information om huruvida bland annat ideella föreningar och stift-

elser har mottagit donationer från utländska givare överstigande 20 000 danska kronor (3 §).

Förbudslistan är offentlig och finns bland annat tillgänglig på myndighetens webbplats. Ett upptagande gäller i fyra år men kan förlängas med ytterligare fyra år i taget (4 § första stycket). Listan får innehålla identifierande uppgifter om de berörda personerna eller organisationerna (4 § andra stycket).

En fysisk eller juridisk person som har förts upp på förbudslistan kan begära att ärendet tas upp på nytt (*genoptagelse*). En sådan begäran har dock inte suspensiv verkan (5 §).

Sanktioner

Den som tar emot en eller flera donationer som enskilt eller tillsammans överstiger 10 000 danska kronor under en tolvmånadersperiod från en fysisk eller juridisk person som är upptagen på förbudslistan kan dömas till böter (6 §). Av förarbetena framgår att straffansvar förutsätter att mottagaren har haft uppsåt eller varit oaktsam i förhållande till att ta emot en donation från en fysisk eller juridisk person som är upptagen på förbudslistan. Om mottagaren saknade uppsåt eller oaktsamhet vid mottagandet uppkommer i stället en skyldighet att återlämna donationen till givaren inom 14 dagar från det att mottagaren fick eller borde ha fått kännedom om förhållandet (7 § första stycket). Om återlämnandet inte kan ske inom denna frist ska donationen i stället överföras till ett konto hos *Udlændinge- og Integrationsministeriet* senast sju dagar efter fristens utgång, det vill säga sammanlagt inom 21 dagar (7 § andra stycket). Fristen kan på begäran förlängas om särskilda skäl föreligger. Underlåtenhet att fullgöra skyldigheten att återlämna eller överföra donationen kan leda till böter (8 §).

Av förarbetena framgår att möjligheterna att säkerställa regelverkets efterlevnad i praktiken kan vara begränsade. Vid bedömningen framhålls bland annat att det i praktiken kan vara förenat med svårigheter att identifiera donatorer och att klarlägga finansieringsflöden, exempelvis vid mellanhänder eller närstående organisationer, samt att styrka mottagarens uppsåt eller oaktsamhet. Mot denna bakgrund ansågs böter vara en tillräcklig och proportionerlig sanktion. I förarbetena anges presumtionsnivåer för bötesbeloppet i relation

till donationens storlek: 30 procent vid överträdelse av mottagningsförbudet (6 §) och 15 procent vid underlåtenhet att återlämna eller överföra donation (8 §). Domstolarna kan avvika från dessa nivåer vid förmildrande eller försvårande omständigheter. Mer ingripande sanktioner, såsom fängelse eller upplösning av organisationer, bedömdes inte nödvändiga för att uppnå lagens syfte.

Av förarbetena framgår vidare att det i praktiken kan uppstå situationer där mottagaren inte har haft möjlighet att avvisa en donation, exempelvis när en donation överförs utan föregående kontakt eller överenskommelse mellan givaren och mottagaren. I sådana situationer ska mottagaren inte straffas utan i stället vara skyldig att återlämna donationen inom en viss tidsfrist.

Förhållandet till EU-rätten

I förarbetena behandlas förhållandet till bestämmelserna om den fria rörligheten av kapital i artikel 63 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Av bestämmelsen följer att restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeländer i princip är förbjudna. De ekonomiska överföringar som omfattas av den föreslagna regleringen anses utgöra kapitalrörelser i denna bestämmelses mening. Den föreslagna ordningen innebär därför en inskränkning av kapitalets fria rörlighet.

I förarbetena hänvisas särskilt till EU-domstolens dom i det ungerska målet[2] (se avsnitt 8.3.3). I det målet fann domstolen att en ungersk lag om transparens i civilsamhällesorganisationers finansiering stred mot reglerna om kapitalets fria rörlighet. Den ungerska lagstiftningen innebar bland annat att organisationer som tog emot utländsk finansiering över vissa tröskelvärden skulle registreras och offentliggöra uppgifter om givare. EU-domstolen ansåg att regleringen utgjorde en restriktion för kapitalets fria rörlighet och att den inte var proportionerlig, bland annat eftersom den byggde på en generell och odifferentierad presumtion om att utländsk finansiering kunde utgöra ett hot mot statens intressen. Av förarbetena till den danska lagen framgår att det konstaterades att den danska regleringen inte är generell utan endast avser donationer från fysiska eller juridiska personer som efter en individuell prövning har förts upp på en offent-

[2] EU-domstolens dom den 18 juni 2020 i mål C-78/18, *Europeiska kommissionen mot Ungern*.

lig förbudslista. Vidare gäller förbudet donationer från både utländska och danska donatorer och gör således inte åtskillnad på grund av donationens geografiska ursprung. Det framhålls också att sanktionerna är begränsade till böter och att regleringen inte innehåller någon möjlighet att upplösa organisationer. Vidare framhölls att upptagandet på listan är tidsbegränsad till fyra år samt att den som har förts upp på listan kan begära att ärendet tas upp på nytt genom ett förfarande om *genoptagelse*, att regleringen endast omfattar donationer över ett visst belopp och inte gäller kapitalöverföringar som är knutna till kommersiella transaktioner eller som uteslutande är av privat karaktär.

I förarbetena berördes även EU-domstolens uttalanden om kapitalrörelser från tredjeländer. Domstolen har framhållit att sådana kapitalrörelser kan skilja sig från kapitalrörelser inom unionen eftersom tredjeländer inte omfattas av de harmoniseringsåtgärder och det myndighetssamarbete som finns mellan medlemsstaterna. Detta kan innebära att mer långtgående restriktioner i vissa fall kan motiveras i förhållande till kapitalrörelser från tredjeländer. Det anges i detta sammanhang att myndigheternas arbete i praktiken särskilt kan komma att fokusera på donationer från länder utanför Europeiska unionen (EU).

Utvärdering av lagen

Den danska lagen utvärderades av *Udlændinge- og Integrationsministeriet* i december 2023. Vid tiden för utvärderingen hade det fattats beslut om att uppföra en fysisk och fem juridiska personer på listan. Det hade även fattats beslut om att en juridisk person inte skulle upptas på listan på grund av att risken för utrikespolitiska konsekvenser. Myndigheten hade även mottagit begäran om återupptagande av ärenden. De fysiska och juridiska personerna på listan kom från Kuwait, Ryssland, Qatar och Danmark. Utvärderingen visade vidare att det inte hade förekommit några straffrättsliga ärenden enligt lagen.

Av utvärderingen framkom att lagens praktiska tillämpning i hög grad är beroende av myndigheternas möjligheter att identifiera relevanta donatorer och att kartlägga finansieringsflöden. Det anges att sådana bedömningar i många fall är förknippade med betydande

svårigheter, bland annat när finansieringen sker genom mellanhänder eller närstående organisationer eller när transaktioner kanaliseras via flera led. Utvärderingen pekar även på vissa praktiska utmaningar i myndigheternas arbete, bland annat begränsningar i möjligheterna att inhämta information från andra myndigheter samt svårigheter att få tillgång till uppgifter om verksamheter som kommunicerar genom slutna digitala miljöer. Samtidigt görs i utvärderingen den samlade bedömningen att lagstiftningen i huvudsak fungerar i enlighet med sina förutsättningar och att den bidrar till att öka uppmärksamheten kring donationer från aktörer som motarbetar demokrati och grundläggande fri- och rättigheter.

Utredningen noterar att den danska förbudslistan vid tiden för färdigställandet av detta betänkande omfattar tio juridiska personer, men inga fysiska personer.[3]

9.2.3 Utredningens iakttagelser

Den danska regleringen innebär en restriktion av fri rörlighet för kapital enligt artikel 63 i EUF-fördraget eftersom den innehåller ett förbud mot att ta emot donationer från vissa donatorer. Av förarbetena framgår dock att lagstiftaren uttryckligen har beaktat EU-domstolens praxis, särskilt domen i det ungerska målet.

Den danska modellen skiljer sig från den ungerska lagstiftningen genom att den inte riktar sig generellt mot utländsk finansiering utan endast mot donationer från en begränsad krets av identifierade donatorer som efter en individuell prövning bedöms motarbeta eller undergräva demokratin och grundläggande fri- och rättigheter. Vidare omfattar regleringen donationer från både inhemska och utländska aktörer och gör därmed inte åtskillnad beroende på donationens ursprung. Sanktionerna är dessutom begränsade och består i huvudsak av böter samt skyldighet att återlämna eller överföra mottagna donationer.

Sammantaget framstår regleringen därför, i vart fall enligt förarbetenas bedömning, som mer avgränsad och proportionerlig än den ordning som prövades i EU-domstolens dom mot Ungern. Samtidigt innebär det absoluta förbudet mot donationer från listade aktörer

[3] Udlændingestyrelsen, *Personer på forbudslisten* (u.å), https://us.dk/center-for-dokumentation-og-indsats-mod-ekstremisme/indhentning-og-analyse/forbudslisten/selve-forbudslisten/ (hämtad 24 maj 2026).

att regleringen utgör en tydlig inskränkning i den fria rörligheten för kapital, vilket innebär att dess förenlighet med unionsrätten ytterst är beroende av hur restriktivt och proportionerligt listningssystemet tillämpas i praktiken.

9.3 Norge

9.3.1 Bakgrund

Redogörelsen i detta avsnitt bygger på norska rättskällor och förarbeten.[4] Frågan om utländsk finansiering av trossamfund aktualiserades i Norge genom flera tillkännagivanden (*anmodningsvedtak*) från *Stortinget* under åren 2016 och 2018.

I januari 2016 begärde *Stortinget* att regeringen skulle utreda en ordning som innebär att endast stater som praktiserar religionsfrihet tillåts bistå med finansiering av trossamfund i Norge samt att regeringen skulle arbeta för att täppa till eventuella kryphål i regelverket, däribland finansiering via stiftelser. I juni 2016 beslutade Stortinget om ytterligare ett tillkännagivande där regeringen uppmanades att utreda möjligheten att dra tillbaka ekonomiskt stöd till trossamfund som bland annat tar emot utländsk finansiering från stater som bryter mot grundläggande mänskliga rättigheter samt att utreda riktlinjer för när sådant stöd ska kunna dras tillbaka. I maj 2018 fattade Stortinget även ett beslut (*vedtak*) om att regeringen skulle införa restriktioner mot finansiering av trossamfund från stater som inte praktiserar religionsfrihet.

Av propositionen framgår att departementet, mot denna bakgrund, övervägde olika modeller för att reglera utländsk finansiering av tros- och livssynssamfund. Departementet framhöll att ett direkt förbud mot att ta emot finansiering från vissa stater skulle vara svårt att genomföra. Enligt departementet berodde detta bland annat på att tros- och livssynssamfund i Norge kan etableras och bedrivas utan registrering eller myndighetsgodkännande. Departementet pekade

[4] Redogörelsen i detta avsnitt bygger följande: Lov 24. april 2020 nr. 31 om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven, i dess lydelse den 14 mars 2025); Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven) (Prop. 130 L [2018–2019]); Barne- og familiedepartementet, *Veileder til trossamfunnsloven* (2025), https://www.regjeringen.no/contentassets/0c7ffe588e3f4fadace54dd5993d4049/no/pdfs/q-1261-b-veileder-til-trossamfunnsloven.pdf (hämtad 3 juni 2026); høringsnotat 1. juli 2021 och kgl.res. 22. desember 2021 (delt ikraftsetting av trossamfunnsloven § 6 annet ledd).

även på flera praktiska problem med ett generellt förbud. Det skulle bland annat vara svårt att avgöra vilka former av stöd som ska omfattas, exempelvis om förbudet endast ska avse pengar eller även gåvor i form av varor och tjänster. Det skulle också vara svårt att avgöra vilka stater som ska anses bryta mot religionsfriheten och reglerna skulle kunna kringgås genom bidrag via mellanhänder eller organisationer i andra länder. Mot denna bakgrund övervägde departementet i stället en modell där mottagande av finansiering från vissa stater skulle kunna få konsekvenser för statligt stöd. I remisspromemorian (*høringsnotate*t) föreslogs därför att tros- eller livssynssamfund som tar emot bidrag från stater som inte respekterar rätten till tros- och livssynsfrihet ska kunna nekas statligt stöd. Samtidigt framgår av propositionen att departementet efter remissbehandlingen inte gick vidare med det i *høringsnotate*t föreslagna förbudet i dess ursprungliga utformning. I propositionen uttalades att frågan om utländsk finansiering även borde följas upp genom krav på öppenhet och rapportering om sådana bidrag. I den slutliga lagstiftningen infördes en bestämmelse om att tros- eller livssynssamfund som tar emot bidrag från stater som inte respekterar rätten till tros- och livssynsfrihet kan nekas stöd (6 § andra stycket).

9.3.2 Lov om tros- og livssynssamfunn

Lagens syfte och tillämpningsområde

Lov om tros- og livssynssamfunn (*trossamfunnsloven*) innehåller bestämmelser om registrering av samfund, statligt stöd samt tillsyn över verksamheten. Av 1 § följer att lagen gäller tros- och livssynssamfund, det vill säga sammanslutningar för gemensam utövning av tro eller livsåskådning. Lagen gäller generellt för sådana samfund, medan särskilda regler gäller för *Den norske kirke* i särskilda kapitel.

Registrerade tros- och livssynssamfund kan enligt 5 § kräva statligt stöd. Stödet ska beräknas så att det per medlem ungefär motsvarar statens och kommunernas stöd till *Den norske kirke* per medlem. Samfunden ska använda stödet till tros- eller livssynsändamål.

Förfarandet

Lagen innehåller bestämmelser om registrering av tros- och livssynssamfund. Ett samfund kan registreras om det är varaktigt organiserat och uppfyller vissa medlemsvillkor (4 §). Registrering kan vägras eller återkallas om villkoren för att neka stöd enligt 6 § är uppfyllda. Registrerade tros- och livssynssamfund kan ansöka om statligt stöd. I samband med ansökan ska samfundet skriftligen bekräfta att det känner till och kommer att följa lagens villkor för stöd (5 §). Av 8 § följer att departementet fattar beslut i alla ärenden enligt lagens bestämmelser om registrering och stöd samt utövar tillsyn över att tros- och livssynssamfund uppfyller sina skyldigheter enligt lagen. Uppgifterna att fatta beslut och utöva tillsyn är delegerade till vissa *statsforvaltere*. Beslut kan överklagas till *Barne- og familiedepartementet*. Registrerade tros- och livssynssamfund ska varje år rapportera om sin verksamhet och lämna in räkenskaper till tillsynsmyndigheten (7 §). Om samfundet tar emot bidrag från utlandet ska detta särskilt redovisas i räkenskaperna. Skyldigheten gäller när de samlade bidragen från ett land uppgår till minst 50 000 norska kronor under räkenskapsåret, och samfundet ska då i en tilläggsupplysning till räkenskaperna ange från vilka länder bidrag har tagits emot och summan för varje land. Vid bidrag från stater som inte respekterar rätten till tros- och livssynsfrihet kan *statsforvalteren* dessutom kräva att samfundet uppger vilka givarna är och hur stora deras bidrag är.

Av 6 § följer vidare att statligt stöd kan nekas eller sättas ned om ett samfund, eller personer som uppträder på dess vägnar, utövar våld eller tvång, framför hot, kränker barns rättigheter eller bryter mot diskrimineringsförbud. Detsamma gäller om samfundet uppmanar till eller ger stöd till sådana kränkningar. Enligt samma bestämmelse kan stöd även nekas om samfundet tar emot bidrag från stater som inte respekterar rätten till tros- och livssynsfrihet. Stöd kan dessutom nekas om samfundet inte uppfyller andra krav som följer av lagen.

Sanktioner

Den norska regleringen bygger inte på ett straffrättsligt förbud mot att ta emot utländsk finansiering. I stället är sanktionerna kopplade till den statliga bidragsordningen genom att det av 6 § följer att stat-

ligt stöd kan nekas eller sättas ned när vissa angivna förutsättningar är uppfyllda. Bestämmelsen innebär också att redan utbetalade bidrag helt eller delvis kan krävas tillbaka.

Förhållandet till EU- och EES-rätten

Eftersom Norge inte är medlem i EU omfattas landet inte direkt av bestämmelserna i artikel 63 i EUF-fördraget om fri rörlighet för kapital. Norge är däremot anslutet till avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet). Av artikel 40 i EES-avtalet följer att restriktioner för kapitalrörelser mellan avtalsslutande parter i princip är förbjudna. Bestämmelsen motsvarar i sak artikel 63 i EUF-fördraget. Mot bakgrund av principen om homogen tolkning i EES-avtalet ska bestämmelser i EES-avtalet som motsvarar bestämmelser i unionsrätten tolkas i ljuset av EU-domstolens praxis.[5] Den norska regleringen om statligt stöd till tros- och livssynssamfund måste därför i princip vara förenlig med de krav som följer av EES-avtalets bestämmelser om fri rörlighet för kapital.

I propositionen behandlas frågan om utländsk finansiering främst i relation till religionsfriheten och andra mänskliga rättigheter och inte i relation till inskränkningar av den fria rörligheten för kapital. Bedömningen tar sin utgångspunkt i om ett förbud eller en begränsning innebär ett ingrepp i mottagarens rättigheter, särskilt religionsfriheten men även föreningsfriheten och diskrimineringsförbudet. Förhållandet till EES-rätten prövades när bestämmelsen om att stöd kan nekas infördes. Departementet bedömde att en nekad utbetalning utgör en restriktion på den fria rörligheten för kapital och att den kan vara diskriminerande, eftersom den endast gäller bidrag från vissa stater. Restriktionen ansågs ändå tillåten. Syftet att skydda allmän trygghet och ordning samt andras rättigheter och friheter bedömdes som legitimt, och åtgärden som proportionerlig. Departementet framhöll särskilt att det inte rör sig om ett förbud, att ingen straffas och att stödet kan sättas ned i stället för att nekas helt.

[5] Jämför artikel 6 i EES-avtalet samt prop. 1991/92:170 s. 146.

9.3.3 Utredningens iakttagelser

Den norska regleringen innehåller inte något generellt förbud mot att ta emot utländska donationer. I stället bygger systemet på att mottagande av finansiering från vissa stater kan få konsekvenser för ett trossamfunds rätt till statligt stöd. Den centrala bestämmelsen i lagstiftningen är 6 §, som anger grunderna för att neka eller sätta ned statligt stöd, och vid behov återkräva redan utbetalade bidrag. Regleringen framstår därmed i huvudsak som en bidragsvillkorsmodell motsvarande den svenska ordningen med statsbidrag till trossamfund med demokrativillkor.

9.4 Frankrike

9.4.1 Bakgrund

Redogörelsen i detta avsnitt bygger på franska rättskällor och förarbeten.[6] I juli 2020 överlämnade den franska senatens undersökningskommission om islamistisk radikalisering rapporten *Rapport n° 595 (2019–2020) – Radicalisation islamiste: faire face et lutter ensemble*. Rapporten behandlar bland annat utländska finansieringsflöden till religiösa verksamheter och anger att sådana flöden i vissa fall kan skapa beroendeförhållanden och bidra till extern påverkan av verksamhetens inriktning. I rapporten framhålls även att rättsläget medför olika grad av finansiell transparens beroende på enligt vilket regelverk den religiösa verksamheten bedrivs. Undersökningskommissionen redovisade möjliga alternativ och angav bland annat att ett system med anmälan vid mottagande av utländska tillgångar över

[6] Redogörelsen i detta avsnitt bygger på följande: Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République; Assemblée nationale, *Projet de loi n° 3649 rectifié confortant le respect des principes de la République* (2020); Gouvernement, Étude d'impact *Projet de loi confortant le respect des principes de la République* (2020); Conseil d'État, assemblée générale, *Avis sur un projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République* (2020); Sénat, Rapport n° 595 (2019–2020) *Radicalisation islamiste: faire face et lutter ensemble, tome I* (2020); Décret n° 2021-1789 du 23 décembre 2021 pris pour l'application de la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes; Décret n° 2021-1812 du 24 décembre 2021 relatif à la tenue par certains organismes d'un état séparé des avantages et ressources provenant de l'étranger; Décret n° 2021-1844 du 27 décembre 2021 relatif aux associations cultuelles régies par la loi du 9 décembre 1905; Décret n° 2022-619 du 22 avril 2022 relatif au contrôle du financement étranger des cultes et portant diverses dispositions relatives aux libéralités et à la transparence des associations et fonds de dotation; Décret n° 2022-1623 du 22 décembre 2022 relatif aux associations inscrites à objet cultuel des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

ett visst tröskelvärde skulle kunna stärka transparensen och underlätta kontrollen.

I december 2020 lade regeringen fram ett lagförslag om att värna respekten för republikens principer till Nationalförsamlingen (*Assemblée nationale*). I lagförslaget beskrevs *separatistisk ideologi* bland annat som strävanden att låta religiösa normer ges företräde framför allmän lagstiftning. De rättsliga verktyg som fanns bedömdes otillräckliga för att motverka sådana tendenser. Lagförslaget hade dessförinnan varit föremål för granskning av det högsta förvaltningsdomstolsorgan som bland annat yttrar sig över lagförslag och vars funktion delvis motsvarar Lagrådets i Sverige (*Conseil d'État*).

Till lagförslaget följde en statlig konsekvensanalys. I konsekvensanalysen angavs att utländsk finansiering kan skapa beroendeförhållanden gentemot utländska stater och möjliggöra påverkan på religionsutövningens innehåll, organisation och förmedlade budskap. Förhållandena ansågs motivera en ordning som förbättrar statens kunskap om och kontroll över sådana flöden.

Regleringen antogs genom *Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République* (lagen av den 24 augusti 2021 om att värna respekten för republikens principer, nedan kallad för 2021 års lag). Lagen kompletterades av ett genomförandedekret, *Décret n° 2022-619 du 22 avril 2022 relatif au contrôle du financement étranger des cultes* (dekret av den 22 april 2022 om kontroll av utländsk finansiering av trossamfund, nedan kallat genomförandedekretet).

9.4.2 Loi confortant le respect des principes de la République

Lagens syfte och tillämpningsområde

Syftet med reformen, som anges i konsekvensanalysen, är att skapa en rättslig grund för en ordning med anmälningsskyldighet med möjlighet till ingripande (invändning mot mottagandet) avseende gåvor och testamenten samt andra ekonomiska förmåner eller tillgångar från utlandet, i syfte att begränsa utländska aktörers möjligheter till påverkan och destabilisering. I konsekvensanalysen betonas att avsikten inte är att generellt förbjuda utländsk finansiering av religiös verksamhet, utan att inrätta en ordning som ger staten utvidgade möjligheter till insyn och kontroll.

Det franska regelverket vilar på fyra separata rättsliga grunder. *Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État* (lag om separation mellan kyrka och stat, nedan kallad för 1905 års lag) reglerar föreningar med uteslutande religiös verksamhet (*associations cultuelles*). *Loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes* (lag om offentlig religionsutövning, nedan kallad 1907 års lag) reglerar föreningar som bedriver både religiös och annan verksamhet, till exempel kulturell eller social. Den lokala civilrätten i Alsace-Moselle, som av historiska skäl har ett särskilt rättsligt arv, reglerar religiösa föreningar i dessa regioner. Slutligen behandlar artikel 910-1 i civillagen gåvor och testamenten från utlandet till religiösa föreningar och föreningar med religiöst syfte i Alsace-Moselle. Genom 2021 års lag har i huvudsak samma materiella krav, det vill säga anmälningsskyldighet vid utländsk finansiering, möjlighet för staten att invända mot mottagandet samt redovisningskrav, införts parallellt i samtliga fyra regelverk, så att de i praktiken fungerar som ett sammanhållet system.

Systemets kärnreglering, anmälningsskyldigheten vid utländsk finansiering, har lagtekniskt placerats i 1905 års lag, genom införandet av en ny artikel 19-3. Regleringen omfattar därmed primärt religiösa föreningar enligt 1905 års lag (*associations cultuelles*), det vill säga föreningar som definieras som sådana i 1905 års lagstiftning som de primära subjekten för anmälningsskyldigheten.

Samma krav gäller för föreningar som organiserar offentlig gudstjänst enligt 1907 års lag, liksom för religiösa föreningar i Alsace-Moselle, vars parallella system regleras i artikel 79-VIII i den lokala civillagen.

För gåvor och testamentariska förordnanden från utlandet gäller dessutom en särskild bestämmelse i civillagen (artikel 910-1), enligt vilken sådana dispositioner i princip får tas emot, men kan göras verkningslösa genom att behörig administrativ myndighet invänder mot mottagandet på samma grund som i artikel 19-3 III i 1905 års lag.

Förfarandet

Anmälningsskyldighet och tröskelvärde

Enligt 1905 års lag (artikel 19-3 I) är varje religiös förening som direkt eller indirekt får ekonomiska förmåner eller tillgångar i pengar eller i annan form från en utländsk stat, en utländsk juridisk person, en utländsk trustliknande konstruktion eller en fysisk person som inte är bosatt i Frankrike, skyldig att anmäla detta till behörig administrativ myndighet, det vill säga inrikesministeriet. Anmälningsplikten gäller endast när värdet överstiger ett tröskelvärde som ska bestämmas i ett dekret i *Conseil d'État* och som inte får vara lägre än 10 000 euro, eller när summan av sådana förmåner eller tillgångar under ett räkenskapsår överstiger samma tröskel.

Genomförandedekretet fastställer tröskelvärdet till 15 300 euro per räkenskapsår, antingen som enskild post eller som sammanlagd nivå under samma räkenskapsperiod. Dekretets inledande uppgifter anger att det är ett genomförandeinstrument för bland annat 2021 års lag och att det preciserar kontrollen av utländsk finansiering enligt artikel 19-3 i 1905 års lag och artikel 79-VIII i lokalrätten.

Anmälningsskyldighetens omfattning och kringgåendeproblematik

I 1905 års lag (artikel 19-3 I) anges att anmälningsskyldigheten bland annat omfattar kapitaltillskott, lån, subventioner, direkta gåvor, kompetensbidrag, utlåning av arbetskraft, depositioner och frivilliga bidrag, oavsett om de förmedlas via finansiella institut eller inte. Bestämmelsen är utformad för att också träffa indirekta upplägg. Inte bara tillgångar som ges direkt till den religiösa föreningen omfattas, utan även tillgångar som tillförs kontrollerade eller av föreningen väsentligt påverkade enheter, strukturer som i praktiken verkar för föreningens räkning, samt tillgångar som kanaliseras via juridiska personer eller trustliknande konstruktioner som står under utländsk kontroll eller i praktiken agerar för utländska aktörers räkning, omfattas av anmälningsskyldighet (artikel 19-3 II).

Ett parallellt regelsystem gäller för religiösa föreningar som omfattas av lokal rätt i Alsace-Moselle (artikel 79-VIII I–II i den lokala civillagen), med i huvudsak samma utlösande kriterier, tröskelmekanism och uppräkning av direkta och indirekta finansieringsvägar.

Undantag för gåvor och testamenten och särskilt anmälningsförfarande

I 1905 års lag (artikel 19-3 I) anges uttryckligen att anmälningsskyldigheten för *förmåner och tillgångar* inte gäller när överföringen utgör gåva eller testamente (*libéralité*), eftersom sådana dispositioner hanteras i särskild ordning. Gåvor och testamenten från utlandet omfattas inte av något tröskelvärde, utan ska anmälas från första euron. Den särskilda ordningen följer av artikel 910-1 i civillagen (införd genom 2021 års lag), enligt vilken gåvor och testamenten från utlandet till bland annat religiösa föreningar enligt samma lag och vissa religiösa institutioner i Alsace-Moselle i princip får tas emot fritt, men kan stoppas genom att behörig administrativ myndighet invänder mot mottagandet efter ett kontradiktoriskt förfarande och på samma materiella grund som i artikel 19-3 III i 1905 års lag.

Genomförandedekretet anger att legat (testamentariska förordnanden) från en fysisk person som inte har skatterättslig hemvist i Frankrike ska anmälas till inrikesministern av den notarie som handlägger dödsboet, medan gåvor mellan levande ska anmälas av mottagande organisation.

Anmälningsfrister och uppgiftskrav

Dekretet föreskriver att när den sammanlagda nivån av utländska förmåner eller tillgångar under ett räkenskapsår passerar tröskelvärdet, ska tidigare mottagna poster inom samma räkenskapsår anmälas inom tre månader från den dag tröskeln överskreds, och senare mottagna poster inom tre månader från faktisk mottagandedag, oavsett belopp. Dekretet anger att anmälan för religiösa föreningar ska göras till inrikesministern antingen på elektronisk väg eller brevledes enligt ett särskilt förfarande.

Dekretet skiljer mellan anmälningar där den enskilda posten är lika med eller mindre än 15 300 euro och där den överstiger 15 300 euro, och knyter olika uppgiftskrav till dessa fall. När den enskilda posten överstiger tröskeln ska bland annat mer detaljerade uppgifter om avsändaren, finansieringsväg och dokumentation anges när den enskilda posten överstiger tröskeln.

Invändning mot mottagandet

Enligt 1905 års lag och genomförandedekretet får inrikesministern, efter ett kontradiktoriskt förfarande, invända mot att de anmälda utländska förmånerna eller tillgångarna tas emot när den mottagande föreningens agerande, eller ageranden av dess ledning, visar ett *verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt* hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Invändning mot mottagandet får också ske när ett hot av samma svårhetsgrad knyter an till ageranden hos den utländska aktör som står bakom finansieringen eller hos aktörens företrädare.

Genomförandedekretet föreskriver regler om handläggningsordningen. Om inrikesministern bedömer att en anmälan är ofullständig får ministern begära komplettering inom en frist som inte får understiga en månad, och om en fullständig anmälan inte ges in anses förmånen eller resursen *inte anmäld* med de rättsföljder som följer av bland annat artikel 19-3 IV i 1905 års lag.

Dekretet anger vidare att om inget uttryckligt beslut att invända mot mottagandet meddelas inom två månader från anmälan, ska detta anses innebära att någon invändning mot mottagandet inte görs. Dekretet medger samtidigt att inrikesministern kan begära ytterligare handlingar och uppgifter inom prövningsfristen. En sådan begäran avbryter fristen och utlöser en ny tvåmånadersfrist från den dag den sista begärda uppgiften kommer in. Dekretet medger också att fristen för prövning kan förlängas med upp till fyra månader om ärendets komplexitet motiverar det. Även under den förlängda fristen kan ytterligare uppgifter begäras, varvid den återstående fristen upphör att löpa till dess att uppgifterna har kommit in.

Om inrikesministern överväger att invända mot mottagandet, underrättas den anmälningsskyldige och ges tillfälle att yttra sig inom en månad. Meddelas inget uttryckligt beslut om att invända inom en månad från det att yttrandet inkom, anses ingen invändning föreligga. Inkommer den anmälningsskyldige inte med något yttrande, räknas fristen från utgången av yttrandefristen.

Efter ett beslut att invända mot mottagandet föreskriver dekretet att den anmälningsskyldige senast tre månader efter delgivning ska ge in underlag som visar att den mottagna förmånen eller tillgången faktiskt har återställts.

Sanktioner

Underlåtenhet att uppfylla anmälningsskyldigheten enligt artikel 19-3 i 1905 års lag är straffsanktionerad med böter om 3 750 euro. Bötesbeloppet kan höjas till en fjärdedel av den summa som överträdelsen avser. Därtill kan värdet av de aktuella förmånerna eller tillgångarna förverkas med hänvisning till reglerna om förverkande i straffrätten.

Genomförandedekretet preciserar att en ofullständig anmälan som inte kompletteras inom förelagd tid ska anses som *inte anmäld*, vilket utlöser de straffrättsliga följderna enligt artikel 19-3 IV i 1905 års lag samt motsvarande bestämmelser i lokalrätten.

Om myndigheten har fattat ett beslut att invända mot mottagandet enligt artikel 19-3 III i 1905 års lag är den mottagande föreningen skyldig att återställa mottagna förmåner och tillgångar. Underlåtenhet att återställa inom tre månader är straffsanktionerad med två års fängelse och 30 000 euro i böter samt förverkande av de aktuella förmånerna eller tillgångarna. Dekretet kompletterar detta genom att föreskriva en skyldighet att inom tre månader efter delgivning av beslut att invända mot mottagandet visa att ett återställande faktiskt har skett.

Genom 2021 års lag infördes även sanktioner kopplade till redovisningskrav. Genom ändring av artikel 23 i 1905 års lag infördes ett bötesstraff om 9 000 euro för den som, i egenskap av ledning eller administratör i en religiös förening, inte uppfyller de redovisnings- och dokumentationsskyldigheter som följer av lagen (artikel 21 i 1905 års lag). Räkenskaperna upprättas enligt föreskrift av en statlig redovisningsmyndighet och innefattar bland annat en separat redovisning av utländska förmåner och tillgångar. Försummelse kan dessutom föranleda att domstol i ett interimistiskt förfarande vid vite förelägger föreningens ledning att ge in räkenskaper och andra handlingar, eventuellt genom att en särskild företrädare (*mandataire ad hoc*) utses för detta ändamål. Sanktionen och den civilrättsliga åtgärden omfattar genom hänvisning även blandade föreningar enligt 1907 års lag.

För föreningar i Alsace-Moselle gäller en i huvudsak likvärdig sanktionsordning. Underlåtenhet att uppfylla redovisningsskyldigheter enligt artikel 79-X i den lokala civillagen är belagd med böter om 9 000 euro (med processuella verktyg i artikel 79-XI).

När det gäller certifiering av räkenskaper föreskriver 1905 års lag och motsvarande bestämmelser i lokalrätten i Alsace-Moselle en skyldighet att certifiera räkenskaperna för franska juridiska personer och trustliknande konstruktioner som agerar som mellanhänder. Genomförandedekretet knyter skyldigheten till ett årligt tröskelvärde om 15 300 euro. Underlåtenhet att uppfylla certifieringsskyldigheten är straffsanktionerad med böter om 9 000 euro för ledning, administratör eller förvaltare.

För religiösa föreningar som är slutliga mottagare av utländsk finansiering finns vidare en särskild certifieringsskyldighet enligt 1905 års lag, med motsvarande tillämpning på blandade föreningar och på föreningar med religiöst syfte i Alsace-Moselle. Skyldigheten utlöses när den mottagna utländska finansieringen överstiger ett tröskelvärde som fastställs i dekret till 50 000 euro.

Förhållandet till EU-rätten

Kapitalrörelser och restriktioner

Konsekvensanalysen utgår från att ekonomiska överföringar från utlandet till föreningar i Frankrike utgör kapitalrörelser i den mening som avses i artikel 63 i EUF-fördraget och att en ordning som kan försvåra eller hindra sådana flöden måste prövas mot proportionalitetskravet och de tillåtna undantagsgrunderna enligt artikel 65 i EUF-fördraget. Av konsekvensanalysen framgår samtidigt att den valda modellen innebär ett transparens- och kontrollinstrument med en begränsad möjlighet till ingripande i särskilt allvarliga fall, snarare än ett generellt förbud mot utländsk finansiering.

I sitt yttrande gjorde *Conseil d'État* motsvarande bedömning och angav att rätten att invända mot mottagandet utgör ett hinder för den fria rörligheten för kapital enligt artikel 63 i EUF-fördraget.

Val av regleringsmodell och proportionalitet

Av konsekvensanalysen framgår att ett alternativ med ett förbud liknande det som gäller för finansiering av politiska partier (förbud mot finansiering från utländska stater) övervägdes men inte valdes. Av konsekvensanalysen framgår också att ett system med förhands-

tillstånd (auktorisationsregim) övervägdes men inte valdes. Skälet var att ett anmälningssystem, i enlighet med målen om reform av staten och administrativ förenkling, bör föredras framför ett tillståndssystem när så är möjligt. Ett tillståndssystem bedömdes dessutom som mer ingripande, eftersom det skulle kräva positiva förvaltningsbeslut för att tillåta finansieringen.

I proportionalitetsbedömningen framhålls, med hänvisning till EU-domstolens praxis, att hänsyn till allmän ordning eller säkerhet kan uppnås genom *mindre restriktiva* åtgärder än ett totalförbud, såsom krav på auktorisation eller anmälan, och att sådana åtgärder därför ska användas. Mot den bakgrunden valdes modellen som bygger på ett anmälningssystem kombinerat med en möjlighet att i enskilda fall invända mot mottagandet, snarare än ett generellt förbud.

I konsekvensanalysen beskrivs modellen som konstruerad för att vara tillämplig på utländska finansieringsflöden oavsett upplägg och med anmälningsskyldighet hos den slutliga mottagaren, samt med ett ingripanderekvisit som kopplas till allmän ordning.

Undantagsgrunden allmän ordning och kravet på kvalificerat hot

I konsekvensanalysen anges att grunden för att invända mot mottagandet har utformats med direkt hänsyn till undantagsbestämmelsen i artikel 65 i EUF-fördraget och till det unionsrättsliga kravet på att *allmän ordning* endast kan åberopas vid ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Konsekvensanalysen hänvisar här uttryckligen till EU-domstolens praxis[7] och anger att den valda formuleringen etablerar ett krav på viss allvarlighetsgrad vid bedömningen av hänsyn till allmän ordning.

Conseil d'État framhöll i sitt yttrande att rätten att invända mot ett mottagande utgör ett ingrepp i äganderätten och att den därför, i ljuset av unionsrätten (artiklarna 63 och 65 i EUF-fördraget), endast kan motiveras om invändning mot mottagandet får ske vid ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. *Conseil d'État* framhöll vidare att utövandet av rätten att invända mot ett mottagande är underställt domstolens prövning

[7] Se bland annat EU-domstolens domar den 27 oktober 1977 i mål C-30/77, *Regina mot Bouchereau*, den 14 mars 2000 i mål C-54/99, *Église de scientologie*, och den 18 juni 2020 i mål C-78/18, *Europeiska kommissionen mot Ungern*.

och pekade även på möjligheten till interimistiska rättsmedel som en rättssäkerhetsgaranti.

Anmälningspliktens legitima syfte och särskild hänsyn till finansiering från tredjeland

Conseil d'État hänvisade till EU-domstolens dom i Kommissionen mot Ungern[8] och angav att ökad transparens gällande finansiering av organisationer som kan påverka det offentliga livet kan utgöra ett tvingande hänsyn av allmänintresse, särskilt när finansieringen härrör från tredje land. Vidare angav *Conseil d'État* att religionsutövningens betydelse i samhället i kombination med vissa utländska aktörers vilja att blanda sig i organiseringen av religionsutövningen i Frankrike kan motivera en anmälningsskyldighet för förmåner i pengar och in natura, eftersom sådana förmåner särskilt kan göra redovisningen svåröverskådlig.

I konsekvensanalysen bedömdes samtidigt att intrånget i förenings- och religionsfriheten är begränsat eftersom ordningen i första hand innebär en anmälningsskyldighet, de utländska tillgångarna typiskt sett är minoritetsfinansiering och rätten till invändning mot mottagandet är begränsad till särskilt allvarliga situationer som är föremål för prövning av domstol.

9.4.3 Utredningens iakttagelser

Det franska systemet är detaljerat och framstår som tekniskt komplext. Det bygger på parallella regelverk och innehåller flera tröskelvärden, anmälningsfrister och uppgiftskrav. Vid sidan av anmälningsskyldigheten ställs också redovisnings- och certifieringskrav, både på de mottagande föreningarna och på mellanhänder. Överträdelser är straffsanktionerade och kan vid underlåtenhet att återställa medel efter ett beslut om invändning mot mottagandet leda till fängelse i upp till två år.

Utredningen noterar att den franska modellen utgör en restriktion av den fria rörligheten för kapital enligt artikel 63 i EUF-fördraget. Av förarbetena och *Conseil d'État's* yttrande framgår att lagstiftaren uttryckligen har förhållit sig till EU-domstolens praxis,

[8] EU-domstolens dom den 18 juni 2020 i mål C-78/18, *Europeiska kommissionen mot Ungern*.

särskilt målet mot Ungern. Modellen är konstruerad för att undvika de brister som ledde till att den ungerska lagstiftningen underkändes. Den bygger på en individuell prövning, kräver ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse för att invändning mot mottagandet ska kunna ske, och saknar krav på publicering av mottagande föreningar, vilket enligt EU-domstolen kan ha stigmatiserande verkan.

Den franska modellen skiljer sig från den danska. Den danska regleringen bygger på en offentlig förbudslista och riktar sig mot en på förhand identifierad krets av givare. Den franska modellen riktar sig i stället mot en bred krets av utländska finansieringskällor men knyter ingripande till en bedömning i det enskilda fallet. Båda modellerna har den gemensamma utgångspunkten att unionsrättens proportionalitetskrav medger åtgärder som är knutna till en konkret bedömning, men inte generella och odifferentierade presumtioner.

9.5 Österrike

9.5.1 Bakgrund

Redogörelsen i detta avsnitt bygger på österrikiska rättskällor och förarbeten.[9] I Österrike kan religiösa samfund erkännas av staten som officiellt erkända kyrkor och religiösa samfund (*gesetzlich anerkannte Kirchen und Religionsgesellschaften*). Den lagstiftning som tidigare reglerade de yttre rättsförhållandena för islamiska religiösa samfund tillkom år 1912 och ansågs efter mer än 100 år föråldrad såväl till innehåll som till lagstiftningsteknik. Vissa bestämmelser hade blivit obsoleta medan andra inte längre ansågs motsvara kraven i en modern rättsstat.

Inför lagstiftningsarbetet inrättades år 2012 ett institutionaliserat samråd mellan den federala regeringen, sakkunniga och den islamiska

[9] Redogörelsen i detta avsnitt bygger på följande: Bundesgesetz über die äußeren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften (*Islamgesetz* 2015) och förarbetena 446 der Beilagen XXV. GP. Regierungsvorlage. Erläuterungen, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXV/I/446/fname_377359.pdf (hämtad 27 maj 2026). Lagen antogs av Nationalrat den 25 februari 2015. Vidare beaktas ändringslagen BGBl. I nr 146/2021, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2021_I_146/BGBLA_2021_I_146.pdfsig (hämtad 27 maj 2026), och förarbetena till 2021 års ändringar 850 der Beilagen XXVII. GP. Regierungsvorlage. Erläuterungen, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/I/850/fname_955642.pdf (hämtad 27 maj 2026).

trosgemenskapen i Österrike (*Dialogforum Islam*). Reformarbetet togs upp i den österrikiska federala regeringens arbetsprogram för åren 2013–2018. Av förarbetena framgår att reformen inte motiverades av dåtida säkerhetshot utan utgjorde ett länge planerat lagstiftningsarbete. Avsikten var inte att misstänkliggöra muslimer i Österrike utan att stärka rättssäkerheten för religionsutövningen.

Den nya lagen, *Bundesgesetz über die äußeren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften* (även kallad *Islamgesetz 2015*), trädde i kraft i mars 2015 och ersatte 1912 års islamlag. Den nya lagen bygger på den österrikiska författningsdomstolens (*Verfassungsgerichtshof*) avgörande från år 2010, av vilket det framgår att det kan finnas mer än ett islamiskt religiöst samfund i Österrike. 1912 års lag hade tidigare i praktiken tolkats som att den endast erkände ett enda islamiskt religiöst samfund. Den nya lagen gör det möjligt att erkänna flera islamiska religiösa samfund.

Lagen ändrades år 2021. Genom ändringen utvidgades samfundens skyldigheter att lämna räkenskapshandlingar och rapportera om befattningshavare, och sanktionssystemet vidareutvecklades med bland annat regler om förverkande av medel som anskaffats i strid med finansieringsbestämmelsen.

9.5.2 Bundesgesetz über die äußeren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften – Islamgesetz 2015

Lagens syfte och tillämpningsområde

2015 års *Islamgesetz* reglerar de yttre rättsförhållandena för islamiska religiösa samfund (*islamische Religionsgesellschaften*) i förhållande till det allmänna. Av 1 § framgår att islamiska religiösa samfund i Österrike är erkända religiösa samfund i den mening som avses i artikel 15 i statsgrundlagen om medborgarnas rättigheter (*Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger*) och att de är offentligrättsliga juridiska personer. Av 2 § framgår att de ordnar och förvaltar sina inre angelägenheter självständigt och att de är fria i fråga om trosbekännelse och lära samt har rätt till offentlig religionsutövning.

Den centrala finansieringsbestämmelsen finns i 6 § andra stycket. Enligt den ska medlen för den löpande verksamheten för att tillgodose medlemmarnas religiösa behov anskaffas av det religiösa

samfundet, dess lokala församlingar (*Kultusgemeinden*) eller dess medlemmar inom landet.

Av förarbetena framgår att bestämmelsen ger uttryck för principen om ekonomisk självständighet (*Selbsterhaltungsfähigkeit*) och att den principen har varit en del av österrikisk religionsrätt sedan år 1874. Avsikten är att den löpande verksamheten ska finansieras med medel från inhemska källor i syfte att bevara samfundens självständighet och oberoende i förhållande till utländska institutioner.

Av förarbetena framgår vidare att bestämmelsen inte innebär ett generellt förbud mot all utländsk finansiering. En engångsgåva anges vara förenlig med bestämmelsens ordalydelse. Även löpande avkastning från en inhemsk stiftelse som bildats med utländskt kapital kan vara tillåten; det avgörande är stiftelsens säte och var stiftelseorganet har sitt hemvist. Det är däremot uttryckligen otillåtet att använda utländska offentliga tjänstemän, oavsett vem de är anställda hos, som religiösa befattningshavare eller funktionärer.

Förfarandet

Lagen innehåller ett antal förfaranderegler med betydelse för tillämpningen av finansieringsbestämmelsen. Av lagen följer exempelvis att stadgarna för ett islamiskt religiöst samfund ska innehålla uppgifter om bland annat namn och säte, regler om förvärv och förlust av medlemskap, medlemmarnas rättigheter och skyldigheter, samfundets inre organisation samt regler om hur medel anskaffas, förvaltas och redovisas (6 § första stycket).

Vidare följer att det åligger det religiösa samfundet att lämna in sina stadgar och stadgarna för de lokala församlingarna till förbundskanslern (*Bundeskanzler*) samt anmäla ändringar i dessa (7 §). Genom lagändringen år 2021 utvidgades skyldigheterna. Samfundet ska därutöver lämna in räkenskapshandlingar för att möjliggöra kontroll av att 6 § andra stycket iakttas och hålla en förteckning över samtliga tillhörande enheter och befattningshavare, inklusive religiösa befattningshavare som svarar för förmedling av samfundets religiösa lära.

Det religiösa samfundet och den österrikiska staten ska ömsesidigt informera varandra om händelser som berör lagens tillämpningsområde (25 §). Genom lagändringen år 2021 infördes uttryckliga

regler om vilka uppgifter som ska anmälas. Av lagen följer att samfundet, dess lokala församlingar och enheter som efter anmälan till förbundskanslern har förvärvat offentligrättslig rättssubjektivitet (23 § fjärde stycket) på förbundskanslerns begäran ska lämna räkenskapshandlingar för att möjliggöra kontroll av att 6 § andra stycket iakttas (25 § femte stycket). Sker finansieringen via en annan juridisk person ska även de handlingar som behövs för kontrollen lämnas in.

Sanktioner

Sanktionssystemet i 2015 års *Islamgesetz* är förvaltningsrättsligt och regleras i 30 §. Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse genom lagändringen år 2021 och är uppbyggd i tre delar. Den ursprungliga lydelsen av 30 § var betydligt mindre preciserad och innehöll endast en allmän regel om att myndigheten kunde upphäva lagstridiga beslut och meddela sanktionsförelägganden.

Det *första ledet* utgörs av förelägganden enligt 30 § första stycket, det vill säga beslut om att den berörda parten ska upphöra med ett lagstridigt beteende eller vidta de åtgärder som krävs för att uppfylla lagens krav. Föreläggandet kan meddelas vid överträdelser av bland annat 6 § andra stycket och 25 § femte stycket.

Det *andra ledet* är förverkande. Enligt 30 § andra stycket får medel som har anskaffats i strid med 6 § andra stycket förklaras förverkade. Av förarbetena till ändringslagen år 2021 framgår att förverkandet syftar dels till att rättsstridigt anskaffade medel inte ska kunna tillgodogöras, dels till att motverka incitament att skapa ett beroendeförhållande som inskränker samfundets autonomi i strid med 6 § andra stycket.

Det *tredje ledet* är sanktionsavgift. Enligt 30 § tredje stycket får distriktsförvaltningsmyndigheterna (*Bezirksverwaltungsbehörden*) påföra en sanktionsavgift (*Geldbußen*) om ett föreläggande enligt första stycket inte följs.[10] Vid överträdelser av 6 § andra stycket kan sanktionsavgiften bestämmas till ett belopp motsvarande de medel som otillåtet anskaffats från utlandet. Kan ett sådant värde inte fastställas, får sanktionsavgiften uppgå till högst 3 600 euro. Vid över-

[10] *Geldbuße* enligt 30 § tredje stycket *Islamgesetz* översätts här med sanktionsavgift. Instrumentet har drag av både vite och sanktionsavgift, men beloppet bestäms efter den otillåtna finansieringens omfattning. Ordet vite har därför undvikits.

trädelser av skyldigheten att lämna in räkenskapshandlingar enligt 25 § femte stycket kan sanktionsavgiften uppgå till högst 3 600 euro, och om överträdelsen begåtts av ett religiöst samfund till högst 36 000 euro.

Av förarbetena till ändringslagen år 2021 framgår att sanktionsavgiften är subsidiär och utgör ett mindre ingripande alternativ till att rättssubjektiviteten upphävs enligt 5 §. Sanktionsavgiften förutsätter att ett rättskraftigt föreläggande enligt 30 § första stycket inte har följts inom skälig tid.

Förhållandet till EU-rätten och grundläggande rättigheter

I förarbetena behandlas förhållandet till den kollektiva religionsfriheten och principen om lika behandling av erkända kyrkor och religiösa samfund. Det anges att finansieringsbestämmelsen inte syftar till att inskränka religionsfriheten utan till att bevara de islamiska religiösa samfundens självständighet och oberoende i förhållande till utländska stater och institutioner. Lagstiftaren ansåg att skilda sakförhållanden för olika religioner, i synnerhet att vissa stater utövar styrning av islamiska religiösa samfunds verksamhet och religiösa innehåll i andra länder, utgör sakliga skäl för en differentierad reglering.

Förarbetena innehåller inte någon uttrycklig analys av bestämmelsens förenlighet med artikel 63 i EUF-fördraget om fri rörlighet för kapital. Bestämmelsens konstitutionella förenlighet prövades dock av *Verfassungsgerichtshof* år 2019. Målen[11] rörde turkiska medborgare som tjänstgjorde som imamer i Österrike och som sänts ut av det turkiska ämbetsverket för religiösa angelägenheter (*Diyanet İşleri Başkanlığı*) och vars löner betalades av det turkiska generalkonsulatet i Österrike. *Verfassungsgerichtshof* prövade om 6 § andra stycket var förenlig med bland annat artikel 15 i *Staatsgrundgesetz* (*rätten för erkända kyrkor och religiösa samfund att ordna och förvalta sina inre angelägenheter*), artikel 9 i Europakonventionen och likabehandlingsprincipen i artikel 7 landets grundlag, B-VG (*Bundes-Verfassungsgesetz*). *Verfassungsgerichtshof* slog fast att bestämmelsen begränsar finansieringen av den löpande religiösa verksamheten till

[11] Verfassungsgerichtshof dom den 13 mars 2019 i målen E 3830–3832/2018-24 och E 4344/2018-20 (VfSlg. 20.321/2019, VfGH 13.03.2019).

inhemska medel, men att den inte utgör ett generellt förbud mot all utländsk finansiering. Förbudet är begränsat till medel för den löpande verksamheten för att tillgodose medlemmarnas religiösa behov. Enligt förarbetena, som domstolen anslöt sig till, bestäms de religiösa behoven av respektive samfunds lära och praxis och avser de tillgångar som behövs för den löpande religionsutövningen, exempelvis lokaler, religiösa befattningshavare och sakrala föremål.

I fråga om förhållandet till artikel 15 i *Staatsgrundgesetz* fann domstolen att 6 § andra stycket visserligen begränsar de möjligheter som islamiska religiösa samfund och lokala församlingar har att finansiera sin verksamhet, men att bestämmelsen inte reglerar en inre angelägenhet utan tvärtom värnar om de islamiska religiösa samfundens och lokala församlingarnas autonomi gentemot utländska staters och institutioners inflytande. Bestämmelsen ansågs därmed inte utgöra en otillåten reglering av inre angelägenheter.[12]

I fråga om religionsfriheten enligt artikel 9 i Europakonventionen fann domstolen att 6 § andra stycket vid en konstitutionsenlig tolkning inte utgör ett oproportionerligt ingrepp. Domstolen preciserade att förbudet vid sådan tolkning avser löpande finansiering från utländska stater och deras institutioner, men inte bidrag från utländska privatpersoner när dessa bidrag inte innebär ekonomiskt beroendeförhållande som inskränker samfundets autonomi.

I fråga om likabehandlingsprincipen i artikel 7 B-VG fann domstolen att kravet på inhemsk finansiering för islamiska religiösa samfund inte strider mot likabehandlingsprincipen. De islamiska samfundens situation, i synnerhet att utländska staters myndigheter, som det turkiska ämbetsverket för religiösa angelägenheter, kan utöva styrning av samfundens verksamhet och religiösa innehåll, ansågs utgöra en saklig grund för en differentierad reglering. Lagstiftarens handlingsutrymme ansågs inte ha överskridits. Domstolen tillade att slutsatsen är densamma vid prövning mot artikel 14 i Europakonventionen.

Domstolen prövade slutligen om bestämmelsen uppfyller legalitetskravet i artikel 18 B-VG och fann att den, med beaktande av dess syfte och förarbetena, är möjlig att tolka och tillräckligt bestämd för att uppfylla kravet på förutsebarhet.

[12] Verfassungsgerichtshof dom den 13 mars 2019, E 3830–3832/2018 och E 4344/2018 (VfSlg. 20.321/2019), punkt 72.

9.5.3 Utredningens iakttagelser

Den österrikiska regleringen skiljer sig från den danska och den norska i ett grundläggande avseende. Den tar inte sikte på finansiering från en viss krets av givare utan på hur finansieringen av den löpande religiösa verksamheten ska vara ordnad. Finansieringsförbudet i 6 § andra stycket 2015 års *Islamgesetz* är dessutom utformat specifikt för islamiska religiösa samfund och utgör inte en generell reglering av utländsk finansiering av religiösa samfund i stort.

Av rättspraxis framgår att bestämmelsen inte innebär ett generellt förbud mot utländsk finansiering. Medel som inte avser den löpande kärnverksamheten träffas inte nödvändigtvis av förbudet. Vidare framgår att bestämmelsen, vid en konstitutionsenlig tolkning, syftar till att motverka att utländska stater och institutioner får inflytande över de islamiska religiösa samfundens verksamhet och religiösa innehåll. Bidrag från utländska privatpersoner kan därmed falla utanför förbudet när de inte innebär ett ekonomiskt beroendeförhållande som inskränker samfundets autonomi.

Regleringen är förvaltningsrättslig och inte straffrättslig. Sanktionssystemet bygger på förelägganden, förverkande och sanktionsavgifter.

Förarbetena innehåller inte någon uttrycklig analys av bestämmelsens förenlighet med artikel 63 i EUF-fördraget. Bestämmelsen begränsar möjligheten att ta emot löpande finansiering från utlandet, vilket i princip kan utgöra en inskränkning av den fria rörligheten för kapital. Frågan har inte prövats av EU-domstolen och behandlas inte i de österrikiska förarbetena. Utredningen gör ingen självständig bedömning av frågan men noterar att det saknas en uttrycklig analys av förenligheten med unionsrätten, vilket skiljer sig från den danska och den franska lagens förarbeten.

Sammantaget framstår den österrikiska regleringen som ett regelverk som syftar till att säkerställa principen om ekonomisk självständighet. Den har sin bakgrund i ett specifikt österrikiskt konstitutionellt sammanhang och är nära knuten till den ram som styr erkännande av och tillsyn över religiösa samfund.

10 En ny lag om granskning av utländsk finansiering

10.1 Inledande ställningstaganden

10.1.1 Ett granskningssystem ska införas i lag

Förslag

Ett svenskt granskningssystem för mottagande av utländsk finansiering bör införas i en ny lag. Den nya lagen ska benämnas lag om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser.

Lagen ska kompletteras med en förordning.

Skälen för utredningens förslag

I föregående kapitel har utredningen konstaterat att det saknas ett regelverk som hanterar riskerna med att registrerade trossamfund och vissa ideella föreningar och stiftelser tar emot utländsk finansiering. Det bör därför skapas ett särskilt system för att hantera dessa risker. Av skäl som redovisats i föregående kapitel bör systemet utformas som ett granskningssystem och regleras i en ny lag. Genom lagen ska staten kunna granska och vid behov förhindra mottaganden av utländsk finansiering.

Bestämmelser som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna och som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden ska enligt 8 kap. 2 § regeringsformen meddelas i lag. Efter bemyndigande i lag kan sådana bestämmelser i många fall meddelas av regeringen i

en förordning enligt 8 kap. 3 § regeringsformen. Merparten av regelverket bör införas i en ny lag, som kompletteras med en förordning.

En viktig utgångspunkt för utredningens arbete är avvägningen mellan två skyddsvärda intressen. Grundläggande svenska samhällsintressen måste värnas mot hot och otillbörlig påverkan från främmande makt och andra utländska aktörer. Till dessa intressen hör Sveriges säkerhet, det demokratiska styrelseskicket och skyddet för fri- och rättigheter. Samtidigt ska det civila samhällets oberoende bevaras. Regelverket måste effektivt kunna motverka finansiellt stöd som stärker extremistiska och andra antidemokratiska miljöer i Sverige. Det får samtidigt inte begränsa civilsamhällets tillgång till legitim utländsk finansiering mer än nödvändigt.

Andra viktiga utgångspunkter är att lagen ska vara effektiv, rättssäker och förutsebar samt möjliggöra snabb handläggning. Lagtekniskt komplicerade konstruktioner bör undvikas. Lagen ska därtill vara förenlig med regeringsformen, Europeiska unionens rättsordning (EU-rätten) och Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

I detta kapitel redovisas överväganden och förslag om lagens tillämpningsområde och förfarande.

10.1.2 Systemet ska enbart ta sikte på viss finansiering

Bedömning

Granskningssystemet ska ta sikte enbart på sådan utländsk finansiering som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller allmän ordning, eller som kan stärka mottagare vars verksamhet motverkar samhällets grundläggande värderingar.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har i kapitel 6 redovisat att utländsk finansiering till religiösa verksamheter i Sverige uppgår till betydande belopp årligen. Det har inom ramen för kartläggningen inte varit möjligt på grund av bestämmelser om sekretess att fastställa vilka mottagarna är eller i vilket syfte mottagande sker. Utredningen har dock kunnat konstatera att det finns anledning att anta att en del av finansieringen tas emot av organisationer där mottagandet kan inverka skadligt på

Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige, eller bidra till att motverka samhällets grundläggande värderingar. Vid utformningen av ett granskningssystem måste därför en avvägning göras mellan de intressen som granskningen ska värna och de inskränkningar som granskningssystemet kan innebära.

Granskningssystemet vilar på en bedömning av de risker som mottagande av utländsk finansiering kan medföra. Utredningen bedömer att riskerna är av två slag; dels kan finansieringen som sådan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller allmän ordning, dels kan finansieringen stärka en mottagare vars verksamhet motverkar samhällets grundläggande värderingar. Hur stor risken är i ett enskilt fall beror bland annat på mottagaren av finansieringen, vem finansiären är och hur omfattande finansieringen är. Även syftet med finansieringen och övriga omständigheter hos mottagaren måste beaktas. Granskningssystemet ska således enbart ta sikte på sådan utländsk finansiering som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller allmän ordning, eller som kan stärka mottagare vars verksamhet motverkar samhällets grundläggande värderingar.

Ett granskningssystem måste vara utformat så att risker av båda slagen identifieras på ett ändamålsenligt sätt.

10.1.3 Granskningen ska vara effektiv, rättssäker, enkel och snabb

Bedömning

Ett granskningssystem ska inte förhindra mottaganden av utländsk finansiering i onödan. Det ska tydligt framgå vilka som omfattas av lagen och systemet ska inte vara administrativt betungande för dem. Granskningssystemet måste därtill vara effektivt, rättssäkert, enkelt och snabbt, samtidigt som det måste vara förutsebart, proportionerligt och enhetligt.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har i kapitel 7 redogjort för en rad olika regleringar. Ett nytt granskningssystem måste utformas så att det inte i onödan förhindrar organisationer och verksamheter i det civila samhället

att motta utländsk finansiering till olika ändamål. Det ska självklart vara tydligt vilka rättssubjekt som omfattas av lagen. Likaså bör parallella regelverk undvikas så att samma finansiering inte medför skyldigheter enligt flera regelverk. Det är också viktigt att systemet inte är administrativt betungande och att det entydigt framgår när granskning, och eventuella följder av en sådan granskning, kan aktualiseras. Med andra ord måste lagstiftningen vara tydlig och förutsebar så att enskilda rättssubjekt kan förstå vilka rättsverkningar som kan följa av ett mottagande av utländsk finansiering. Bestämmelserna bör utformas så att det klart framgår under vilka förutsättningar ett ingripande kan ske. Därtill är det viktigt att prövningen inte tar längre tid än nödvändigt. Granskningssystemet måste därför, likt andra sådana system i svensk lagstiftning, vara effektivt, rättssäkert, enkelt och snabbt. Systemet bör bygga på tydliga och enhetliga kriterier som möjliggör en förutsebar och proportionerlig tillämpning. En sådan utformning är också nödvändig för att granskningar inte ska uppfattas som godtyckliga.

Att uppfylla samtliga dessa krav är förenat med vissa svårigheter. Utredningen bedömer att det varken är möjligt eller ändamålsenligt att skapa ett system som innebär att all utländsk finansiering generellt hindras. Systemets uppbyggnad förutsätter därför att en avvägning görs mellan olika skyddsintressen och behovet av att värna det civila samhällets legitima och samhällsnyttiga verksamheter. Granskningen bör inriktas på att identifiera sådan finansiering som omfattas av lagens förbudsgrunder, medan oproblematisk finansiering i möjligaste mån bör kunna lämnas utan åtgärd eller godkännas efter en inledande prövning.

10.2 Lagens syfte

Förslag

Lagen ska ha två syften. Det första syftet ska vara att hindra sådan utländsk finansiering som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige. Det andra syftet ska vara att hindra sådan utländsk finansiering som kan bidra till att motverka samhällets grundläggande värderingar.

Skälen för utredningens förslag

Behovet av en syftesbestämmelse

En syftesbestämmelse fyller flera funktioner. En sådan bestämmelse anger för rättstillämpningen vilka intressen som lagen avser att skydda och styr på det viset tolkningen av övriga bestämmelser. Bestämmelsen sätter också ramen för granskningsmyndighetens prövning.

Utredningen har identifierat två risker som lagen bör hantera. Den ena är finansiering som kan *inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige*. Den andra är finansiering av mottagare som bedriver verksamhet som *motverkar samhällets grundläggande värderingar*, exempelvis genom våld, hot, diskriminering eller motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. De två syftena svarar mot olika prövningar. Det första syftet prövas enligt 12 §, där omständigheter kring både mottagaren och finansiären vägs samman. Det andra syftet prövas enligt demokrativillkoren i 13 §. Demokrativillkoren tar sikte enbart på mottagarens och dess företrädares agerande. Prövningen omfattar som regel inte den utländska finansiären som sådan, eller dennes kopplingar och ageranden.

Det första syftet: Sveriges säkerhet och allmän ordning

Utredningen har konstaterat att mottaganden av utländsk finansiering kan innebära risker för svenska intressen inom det område som rör nationell säkerhet, och granskningssystemet bör därför omfatta mottaganden av utländsk finansiering som kan utgöra risker för Sveriges säkerhet.

Som tidigare konstaterats i betänkandet (se kapitel 8) är uttrycket *nationell säkerhet*, även kallat *rikets säkerhet* eller *Sveriges säkerhet*, inte definierat i någon författning. Innebörden av uttrycket Sveriges säkerhet har emellertid behandlats i flera lagstiftningsärenden de senaste åren.[1] I förarbetena till lagstiftningen om säkerhetsskydd har det uttalats att uttrycket omfattar såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet, som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statsskick.[2] I förarbetena till moderniseringen av den

[1] Se till exempel prop. 2017/18:89, prop. 2020/21:13, prop. 2020/21:194, prop. 2022/23:116 och prop. 2025/26:78.
[2] Prop. 1995/96:129 s. 22 f.

straffrättsliga regleringen om skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet har det också uttalats att skyddet av rikets säkerhet avser skyddet för Sveriges oberoende, i betydelsen självständighet och suveränitet, och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statsskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet.[3] I förarbetena till ändringar i säkerhetsskyddslagen (2018:585) har det uttalats att uttrycket Sveriges säkerhet tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. Det kan handla om både militär och civil verksamhet, så länge verksamheten har en sådan betydelse. Förutom militär verksamhet kan det exempelvis gälla central statsförvaltning och diplomatisk verksamhet eller viktig civil infrastruktur som flygplatser, energianläggningar och informationssystem för elektronisk kommunikation.[4] Innebörden av uttrycket behöver även bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen, vilket medför ett fokus på skydd av grundläggande samhällsfunktioner.[5]

Utöver Sveriges säkerhet bör granskningssystemet omfatta sådana mottaganden av utländsk finansiering som kan inverka skadligt på allmän ordning i Sverige. *Allmän ordning* är ett EU-rättsligt begrepp som hänvisar till samhällets grundläggande intressen och ska inte förväxlas med det svenska uttrycket allmän ordning och säkerhet.

De båda intressena kompletterar varandra. Att ett mottagande kan inverka skadligt på allmän ordning i Sverige är mycket allvarligt men mindre kritiskt än om det kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet. Ett mottagande av utländsk finansiering kan anses utgöra risk för Sveriges säkerhet om det riskerar att få effekter på i huvudsak nationell nivå. Samma mottagande kan dock anses utgöra risk för allmän ordning i Sverige om det skulle få effekter endast på regional eller lokal nivå. Avgörande för bedömningen av vilka risker ett mottagande är förenat med blir därmed vilken effekt mottagandet kan ha på det svenska samhället.[6]

Det angivna syftet innebär att granskningssystemet kan hantera situationer både inom och utanför EU-rättens område. Förbud som grundas uteslutande på Sveriges säkerhet faller utanför EU-rätten

[3] Prop. 2013/14:51 s. 20.
[4] Prop. 2020/21:194 s. 19.
[5] Prop. 2017/18:89 s. 41.
[6] Jämför prop. 2022/23:116 s. 23.

enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Förbud som grundas på allmän ordning omfattas av EU-rätten enligt artikel 65.1 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Den närmare prövningen av lagens förenlighet med EU-rätten redovisas i avsnitt 10.3.

Lagens utformning i denna del motsvarar i huvudsak 1 § lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar. I den lagen anges även allmän säkerhet som skyddsintresse.[7] Skälen till att utredningen inte föreslår detta skyddsintresse som grund redovisas i avsnitt 10.3.

Det andra syftet: samhällets grundläggande värderingar

Det andra syftet avser utländsk finansiering som kan bidra till att motverka samhällets grundläggande värderingar. Med *grundläggande värderingar* avses de värderingar som kommer till uttryck i regeringsformen (1 kap. 2 § och 2 kap. regeringsformen).

Det andra syftet prövas genom demokrativillkoren i 13 §. Demokrativillkoren är utformade med 5 § lagen (2024:487) om statsbidrag till trossamfund som förebild (se avsnitt 10.11.2). Det innebär att ett mottagande av utländsk finansiering ska förbjudas om mottagaren eller dess företrädare utövar våld, tvång eller hot, kränker grundläggande fri- och rättigheter, diskriminerar, försvarar eller uppmanar till sådana ageranden, eller motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

De ageranden som anges i 13 § första stycket i den föreslagna lagen ryms enligt utredningens bedömning inom definitionen av det EU-rättsliga begreppet *allmän ordning*.

Förhållandet mellan syftena

De två syftena prövas separat. Prövningen enligt 12 § och prövningen enligt 13 § är självständiga och kan aktualiseras var för sig eller samtidigt. Om ett förhållande motiverar förbud enligt båda paragraferna utgör det inte hinder mot att ett förbud meddelas med stöd av båda. Det är granskningsmyndighetens uppgift att i varje enskilt fall pröva om något av syftena aktualiseras.

[7] Jämför prop. 2022/23:116 s. 21 ff.

10.3 Lagens förenlighet med EU-rätten

Bedömning

Det föreslagna granskningssystemet är förenligt med EU-rätten.

Skälen för utredningens bedömning

Inledning

Den grundläggande regleringen om fri rörlighet för kapital och tillåtna begränsningar av denna frihet redovisas i kapitel 8. I samma kapitel behandlas även begreppet nationell säkerhet. I detta avsnitt redovisas hur den föreslagna lagen förhåller sig till dessa ramar och vilka överväganden utredningen har gjort.

Förhållandet till den fria rörligheten av kapital

Enligt utredningens bedömning utgör finansiering av verksamheter och organisationer i Sverige sådana kapitalrörelser som avses i artikel 63 i EUF-fördraget. Bestämmelsen förbjuder alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland. Förbud mot mottagande av utländsk finansiering eller villkorade mottaganden utgör således en begränsning av denna frihet och får inte vidtas om det inte kan motiveras med stöd av sådana skäl som anges i artikel 65.1 b i EUF-fördraget.

Av förarbetena till regelverken i Danmark och Frankrike om utländsk finansiering framgår att motsvarande bedömning har gjorts i samband med införandet av dessa regelverk. Det franska systemet motiveras av att ekonomiska överföringar från utlandet till föreningar i Frankrike utgör kapitalrörelser enligt artikel 63 i EUF-fördraget, och att en ordning som kan försvåra eller förhindra sådana flöden måste prövas mot proportionalitetskravet och artikel 65 i EUF-fördraget. Det högsta franska förvaltningsdomstolsorganet, med en funktion som delvis motsvarar Lagrådets i Sverige (*Conseil d'État*), gjorde i sitt yttrande över det franska lagförslaget en motsvarande bedömning. Den danska lagstiftaren har likaledes utgått från att det danska regelverket utgör en inskränkning i kapitalets fria rörlighet.

Begränsningarna med hänsyn till nationell säkerhet omfattas inte av EU-rätten och är tillåtna

Åtgärder som vidtas enbart av hänsyn till nationell säkerhet ska inte prövas mot artikel 63 i EUF-fördraget. Det följer av artikel 4.2 i EU-fördraget att unionen ska respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att bland annat skydda den nationella säkerheten. Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) har uttalat att medlemsstaternas ansvar för nationell säkerhet motsvarar det grundläggande intresset av att skydda statens väsentliga funktioner och samhällets grundläggande intressen. Det inbegriper förebyggande och beivrande av verksamhet som allvarligt kan störa de grundläggande konstitutionella, politiska, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land och i synnerhet direkt hota samhället, befolkningen eller staten som sådan.[8] Förbud mot mottagande av utländsk finansiering som grundas enbart på hänsyn till Sveriges säkerhet faller därmed utanför EU-rättens tillämpningsområde. Denna bedömning medför dock inte att kravet på proportionalitet inte görs gällande. Ett sådant krav framgår av 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900) och genom den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheternas (Europakonventionen) krav på att inskränkningar i de skyddade rättigheterna ska vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle (se kapitel 8).

Begränsningarna med hänsyn till allmän ordning är tillåtna

Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning ska, till skillnad från när det gäller nationell säkerhet, prövas mot artikel 63 i EUF-fördraget. I denna del är EU-domstolens dom i mål C-78/18[9] av central betydelse. I målet fann domstolen att Ungern hade infört diskriminerande, omotiverade och icke nödvändiga restriktioner mot utländskt stöd som beviljas civila samhällsorganisationer. Restriktionerna bestod i bestämmelser i lagen om insyn som föreskrev skyldigheter i fråga om registrering, anmälan och offentliggörande för vissa kategorier av civila samhällsorganisationer som direkt eller

[8] EU-domstolens dom den 6 oktober 2020 i mål C-623/17, *Privacy International*. Se även EU-domstolens dom den 6 oktober 2020 i de förenade målen C-511/18, C-512/18 och C-520/18, *La Quadrature m.fl.*
[9] EU-domstolens dom den 18 juni 2020 i mål C-78/18, *Europeiska kommissionen mot Ungern*.

indirekt åtnjöt utländskt stöd som översteg en viss nivå, samt en möjlighet att tillämpa sanktionsåtgärder på organisationer som inte iakttog dessa skyldigheter. Bestämmelserna stred enligt domstolen mot skyldigheterna enligt artikel 63 i EUF-fördraget och artiklarna 7, 8 och 12 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Domstolen konstaterade att den ungerska lagen inte vilade på ett verkligt hot, utan på en principiell och odifferentierad presumtion om att ekonomiskt stöd från andra medlemsstater eller tredjeländer och de civila samhällsorganisationerna som mottar sådant ekonomiskt stöd kan utgöra ett hot. Tröskelvärdet som utlöste skyldigheterna fastställdes till belopp som uppenbart inte motsvarade en situation där det förelåg ett tillräckligt allvarligt hot mot ett av samhällets grundläggande intressen som skyldigheterna var avsedda att förebygga. För en utförligare redogörelse av domen, se kapitel 8.

I ett annat mål[10] fann EU-domstolen att ett nationellt system med krav på förhandstillstånd kan vara förenligt med unionsrätten om tillståndskravet är nödvändigt för skyddet av allmän ordning eller allmän säkerhet. De omständigheter som anges måste dock vara tillräckligt precist angivna för att de berörda parterna ska veta vilka omständigheter som ska föreligga för att ett förhandstillstånd ska vara nödvändigt. Ett krav på förhandstillstånd vilket enbart innehåller en allmän definition, exempelvis att investeringar kan hota allmän ordning och allmän säkerhet, är därför inte tillåtet.

Utredningens lagförslag är utformat för att uppfylla de krav som följer av EU-domstolens praxis. *För det första* utgör lagen inte ett system med generell anmälningsplikt riktat mot alla organisationer som tar emot utländsk finansiering överstigande ett visst värde. Anmälningsskyldigheten i 6 § innefattar ett tröskelvärde som bestämmer när anmälan ska göras. Att tröskelvärdet uppnås innebär dock inte i sig att mottagandet ska granskas eller att förbud ska meddelas. Förbud förutsätter alltid en prövning i det enskilda fallet av om det specifika mottagandet kan inverka skadligt på skyddsintressena enligt 12 § eller om mottagaren eller dess företrädare inte uppfyller demokrativillkoren i 13 §. Anmälda mottaganden som inte föranleder granskning ska lämnas utan åtgärd. Lagen innehåller inte heller någon skyldighet för en mottagare av utländsk finansiering att i sin kontakt med myndigheter eller andra organisationer presentera sig

[10] EU-domstolens dom den 14 mars 2000 i mål C-54/99, *Église de scientologie*.

som en mottagare av utländsk finansiering. Vidare ställs inga krav på att uppgifter om mottagande av utländsk finansiering ska offentliggöras eller på annat sätt göras tillgängliga för allmänheten. En sådan ordning ansågs i det ungerska målet ha en avskräckande verkan på givare med hemvist i andra medlemsstater eller i tredjeländer att delta i finansiering av civila samhällsorganisationer. Skyldigheten ansågs också skapa en allmän känsla av misstro mot de berörda föreningarna och stiftelserna samt stigmatisera dem. På det sättet begränsas rätten till föreningsfrihet som skyddas av artikel 12 i EU:s rättighetsstadga.

Ett *andra skäl* är att det tröskelvärde som utlöser anmälningsplikten är generöst tilltaget. I det franska regelverket föreskrivs en beloppsgräns om 15 300 euro per räkenskapsår (se kapitel 9). Det danska systemet avser donationer som under en tolvmånadersperiod överstiger 10 000 danska kronor från en aktör som efter en prövning har förts upp på en offentlig förbudslista (se kapitel 9). Den nu föreslagna lagens tröskel om 150 000 kronor per mottagande innebär att en anmälningsskyldighet inträder vid ett väsentligt högre belopp. Det högt satta tröskelvärdet svarar enligt utredningens bedömning mot det proportionalitetskrav som följer av EU-domstolens praxis och begränsar den administrativa bördan för dem som omfattas av lagen. Granskningsmyndigheten kan enligt 10 § inleda en granskning avseende finansiering som understiger tröskelvärdet, om det finns anledning att anta att ett mottagande av utländsk finansiering kan inverka skadligt på de angivna skyddsintressena. Sådan finansiering omfattas inte av anmälningsplikten.

För det tredje uppfyller förbudsgrunderna i 12 och 13 §§ kravet på rättssäkerhet som följer av EU-domstolens praxis.[11] Bestämmelserna i lagen hänvisar inte enbart till att ett mottagande kan innebära fara för skyddade intressena. I bestämmelserna anges i stället specifika omständigheter som måste vara uppfyllda för att ett förbud ska kunna meddelas. Enligt 12 § krävs en konkret och påvisbar risk, och i 13 § anges en uttömmande lista över de ageranden som kan leda till förbud. De som omfattas av lagen kan därmed förutse under vilka förutsättningar ett förbud kan bli aktuellt.

Ett fjärde skäl är att lagen har utformats som en proportionalitetstrappa där den minst ingripande åtgärden ska användas först. När ett mottagande av utländsk finansiering har anmälts och en gransk-

[11] Jämför EU-domstolens dom den 14 mars 2000 i mål C-54/99, Église de scientologie.

ning inleds, ska granskningsmyndigheten först överväga om mottagandet kan godkännas, eventuellt med villkor enligt 15 §. Ett förbud ska meddelas först när villkor inte bedöms tillräckliga eller inte kan accepteras av mottagaren. Vid ett framåtsyftande förbud enligt 14 § ska ett finansiärsförbud övervägas i första hand. Ett generellt förbud att alls ta emot utländsk finansiering får meddelas endast om ett finansiärsförbud inte är tillräckligt. Ett sådant förbud är dessutom tidsbegränsat och förutsätter en ny bedömning vid beslut om förlängning.

Ingen indirekt diskriminering på grund av kapitalets ursprung

I det ungerska målet[12] konstaterade domstolen att en särbehandling som beror på om de ekonomiska stöden är nationella eller kommer från ”utlandet”, det vill säga utifrån var de fysiska eller juridiska personer som ger stöden har sin bostadsort eller sitt säte, utgör en indirekt diskriminering på grund av nationalitet. Hemvistorten eller etableringsorten för de fysiska eller juridiska personer som ger ekonomiskt stöd kan enligt domstolen inte i sig utgöra ett giltigt kriterium för att fastställa att det föreligger en objektiv skillnad mellan de aktuella situationerna. Domstolen fann därför att den ungerska lagen innehöll indirekt diskriminerande åtgärder eftersom den innehöll skillnader i behandling som inte motsvarade objektiva skillnader mellan situationerna.

Det är av vikt att den föreslagna lagen inte innehåller diskriminerande åtgärder. Anmälningsskyldigheten i 6 § och granskningsförfarandet och förbudsgrunderna i 12–14 §§ förutsätter en sammantagen bedömning där omständigheter kring såväl mottagaren som finansiären beaktas. Att en finansiär är hemmahörande i en viss stat eller att finansieringen härrör från ett visst land är inte i sig tillräckligt för förbud. I stället bygger lagens konstruktion på en bedömning i det enskilda fallet, där finansiärens medborgarskap eller säte kan utgöra en av flera relevanta bedömningsfaktorer men aldrig ensamt är avgörande. Lagen förbjuder inte heller mottagande av utländsk finansiering från någon viss medlemsstat eller från medlemsstater som grupp. Den hanterar utländsk finansiering på samma sätt oavsett om den kommer från en annan medlemsstat eller från tredje land.

[12] EU-domstolens dom den 18 juni 2020 i mål C-78/18, *Europeiska kommissionen mot Ungern.*

Jämförelse med lagstiftning i andra länder

Den komparativa redogörelse som finns i kapitel 9 ger ytterligare stöd för utredningens bedömning.

Det franska regelverket om kontroll av utländsk finansiering av religiös verksamhet ligger nära den föreslagna lagen. Vid införandet av lagen har lagstiftaren utgått från att utländsk finansiering utgör kapitalrörelser enligt artikel 63 i EUF-fördraget och att en ordning som kan hindra sådana flöden måste prövas mot artikel 65 i EUF-fördraget och proportionalitetskravet. Regelverket utgörs av ett anmälningssystem med möjlighet att i särskilt allvarliga fall motsätta sig mottagandet, snarare än ett generellt förbud. Det åberopade skyddsintresset är allmän ordning, vilket förutsätter ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Att *Conseil d'État* har bedömt att denna konstruktion är förenlig med EU-rätten ger stöd åt utredningens bedömning att den föreslagna lagen är förenlig med EU-rätten. Den danska regleringen bygger på en offentlig förbudslista. Den danska lagstiftaren har uttryckligen beaktat EU-domstolens praxis, särskilt domen i det ungerska målet[13], och redovisat hur den danska ordningen skiljer sig från den ungerska. De båda modellerna utgår från samma grundläggande logik med en individuell prövning i stället för en generell presumtion, och har därför bedömts vara förenliga med de krav som följer av det ungerska målet.

Den österrikiska regleringen i 2015 års *Islamgesetz* (Islamlagen) är inte fullt jämförbar. Den tar inte sikte på finansiering från en viss krets av givare utan på hur finansieringen av den löpande religiösa verksamheten ska vara ordnad, och är dessutom utformad specifikt för islamiska religiösa samfund. Den österrikiska författningsdomstolen (*Verfassungsgerichtshof*) prövade bestämmelsens förenlighet med religionsfriheten enligt artikel 9 i Europakonventionen och med likabehandlingsprincipen. Förenligheten med artikel 63 i EUF-fördraget har emellertid inte prövats. Den österrikiska regleringen är därmed av mindre betydelse för den unionsrättsliga bedömningen, men har viss betydelse för bedömningen av begreppet finansiering i avsnitt 10.6.

[13] EU-domstolens dom den 18 juni 2020 i mål C-78/18, *Europeiska kommissionen mot Ungern*.

Valet att inte ange allmän säkerhet som grund

I artikel 65.1 b i EUF-fördraget anges allmän ordning och allmän säkerhet som undantagsgrunder (se kapitel 8). Utredningen har övervägt om lagen bör omfatta båda grunderna eller om det är tillräckligt att ange Sveriges säkerhet och allmän ordning.

Begreppet *allmän säkerhet* omfattar en medlemsstats yttre säkerhet. Den säkerhetshotande verksamhet som enligt utredningens bedömning är relevant för lagen skiljer sig från det intresset. Utredningen bedömer att det som nu är relevant främst är underrättelseverksamhet som bedrivs av eller med stöd av främmande makt genom trossamfund och föreningar, däribland spionerі, påverkansoperationer och rekrytering. Sådan verksamhet är ett hot mot den nationella säkerheten i egentlig mening och faller inom begreppet Sveriges säkerhet. Det är inte hot som typiskt sett aktualiserar allmän säkerhet i EU-domstolens praxis eller som motiverade att allmän säkerhet angavs som ett självständigt skyddsintresse i lagen om granskning av utländska direktinvesteringar.[14]

Utredningen anser att det, genom jämförelsen med det franska regelverket som uppställer allmän ordning som ensam EU-rättslig undantagsgrund, finns stöd för bedömningen att det inte är nödvändigt att även ange allmän säkerhet som undantagsgrund enligt artikel 65.1 b i EUF-fördraget.

Begreppen Sveriges säkerhet och allmän säkerhet är inte att likställa. Som utredningen redan har konstaterat i avsnitt 10.2 är *Sveriges säkerhet* ett nationellt begrepp som inte är definierat i författning. Förbud som grundas uteslutande på Sveriges säkerhet faller utanför EU-rättens tillämpningsområde enligt artikel 4.2 i EU-fördraget. Både allmän säkerhet och allmän ordning är däremot undantagsgrunder enligt artikel 65.1 b i EUF-fördraget. Det är allmän ordning som anges som skyddsintresse i lagen. Detta begrepp ska inte förväxlas med det svenska uttrycket allmän ordning och säkerhet.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att de situationer som EU-domstolen hänför till allmän säkerhet enligt artikel 65.1 b i EUF-fördraget och som är relevanta för lagens syften ryms inom de skyddsintressen som lagen anger, det vill säga Sveriges säkerhet eller allmän ordning i Sverige. Att inte ange allmän säkerhet som en självständig undantagsgrund innebär därför inget praktiskt bortfall i lagens skydds-

[14] Jämför prop. 2022/23:116 s. 22.

område. Att lagens skyddsintressen formuleras på detta sätt är därmed också en markering av att lagen utgår från det nationella begreppet Sveriges säkerhet, från det EU-rättsliga begreppet allmän ordning och från den befintliga ansvarsfördelningen mellan myndigheter.

Demokrativillkorens förenlighet med EU-rätten

Förbudsgrunden i 13 § tar sikte på mottagaren och dess företrädares agerande, inte mottagandet av den utländska finansieringen som sådant. Prövningen utgår från om mottagaren eller dess företrädare uppfyller demokrativillkoren som uppställs i lagen.

Förbudet enligt 13 § faller, enligt utredningens bedömning, inom EU-rättens tillämpningsområde. I bestämmelsens första stycke anges fyra rekvisit. Det rör sig om våld, tvång eller hot, kränkning av grundläggande fri- och rättigheter, diskriminering, försvar av eller uppmaning till sådana ageranden, samt motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. Dessa rekvisit kan omfattas av EU-domstolens definition av allmän ordning som skyddet för samhällets grundläggande intressen och den sociala ordningen. Sådana ageranden som anges i bestämmelsen är enligt utredningens bedömning av sådan art att de kan inverka skadligt på allmän ordning i Sverige i den mening som avses i artikel 65.1 b i EUF-fördraget.

Föreningsfriheten enligt artikel 12 i EU:s rättighetsstadga utgör en av de väsentliga grunderna för ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle.[15] Lagstiftning som stigmatiserar organisationer eller gör det betydligt svårare för dem att bedriva verksamhet begränsar denna rättighet. Den lag som utredningen föreslår är emellertid inte utformad som ett generellt ingripande mot organisationer som tar emot utländsk finansiering. Lagen riktar sig mot specifika ageranden som faller utanför vad som är skyddat av föreningsfriheten och yttrandefriheten. Vidare är lagen uppbyggd så att proportionalitet iakttas vid tillämpningen. Granskningsmyndigheten ska enligt 10 och 12 §§ först överväga godkännande, eventuellt med villkor enligt 15 §, innan förbud meddelas. Förbudsbestämmelsen i 13 § innehåller dessutom ett undantag i andra stycket som möjliggör en samlad bedömning i det enskilda fallet.

[15] Se EU-domstolens dom den 18 juni 2020 i mål C-78/18, *Europeiska kommissionen mot Ungern*, p. 112 och där angiven praxis.

De ageranden som anges i 13 § första stycket i den föreslagna lagen ryms enligt utredningens bedömning inom definitionen av det EU-rättsliga begreppet allmän ordning. Om ett förbud enligt 13 § grundas på att mottagaren eller någon av dess företrädare motarbetar det demokratiska styrelseskicket på ett sätt som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet, faller förbudet utanför EU-rättens tillämpningsområde enligt artikel 4.2 i EU-fördraget. Förbud som meddelas med stöd av 13 § bedöms mot denna bakgrund vara förenliga med EU-rätten.

Det framåtsyftande förbudets förenlighet med EU-rätten

Det framåtsyftande förbudet i 14 § är tillämpligt om någon av grunderna, eller båda, i 12 och 13 §§ är uppfyllda. Om förbudet meddelas med hänsyn till Sveriges säkerhet faller det utanför EU-rättens tillämpningsområde enligt artikel 4.2 i EU-fördraget. Om förbudet i stället meddelas med hänsyn till allmän ordning eller demokrativillkoren i 13 § är det förenligt med EU-rätten av de skäl som har redovisats ovan.

Det framåtsyftande förbudet är den mest ingripande åtgärden i lagen. Att proportionalitetskravet är uppfyllt är därför av särskild vikt. Ett framåtsyftande förbud förutsätter enligt 14 § första stycket dels att förutsättningarna för förbud enligt 12 eller 13 § är uppfyllda, dels att det finns anledning att anta att mottagaren även i framtiden kommer att ta emot utländsk finansiering som uppfyller förbudsgrunderna. Det framåtsyftande förbudet kan avse antingen en särskild finansiär eller utgöra ett generellt förbud att alls ta emot utländsk finansiering. I första hand ska ett förbud mot en särskild finansiär övervägas. Ett generellt förbud får meddelas endast om ett finansiärsförbud inte bedöms som tillräckligt för att hindra skadlig inverkan på skyddsintressena eller för att säkerställa att demokrativillkoren upprätthålls. Förbudet är tidsbegränsat till ett år och kräver en ny prövning vid beslut om förlängning. Dessa begränsningar säkerställer att det framåtsyftande förbudet uppfyller proportionalitetskravet som följer av EU-rätten, Europakonventionen och förvaltningslagen.

10.4 Lagens förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter

Bedömning

Den föreslagna lagen är förenlig med de grundläggande fri- och rättigheter som skyddas av regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Skälen för utredningens bedömning

De rättigheter som berörs

Den materiella regleringen om grundläggande fri- och rättigheter har redovisats i kapitel 8. I detta avsnitt görs en samlad bedömning av lagens förenlighet med dessa rättigheter. Den föreslagna lagen aktualiserar främst skyddet för religionsfriheten i 2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen och artikel 9 i Europakonventionen samt skyddet för föreningsfriheten i 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen och artikel 11 i Europakonventionen.

Rätten till respekt för privatliv enligt 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen kan också aktualiseras vid behandling av personuppgifter inom ramen för granskningen. Frågan om personuppgiftsbehandlingens förenlighet med dessa bestämmelser och med dataskyddsförordningen behandlas särskilt i kapitel 12, 13 och 14.

Utgångspunkter för bedömningen

Religionsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen är absolut och får inte begränsas. Religionsfriheten skyddar dock inte alla handlingar som har samband med religion. Bestämmelsen omfattar friheten att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion, men hindrar inte lagstiftning som rör verksamheter som bedrivs av religiösa organisationer i andra hänseenden än det religiösa utövandet i sig.

Föreningsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen får begränsas genom lag enligt 2 kap. 20 § första stycket 1. Be-

gränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet (2 kap. 21 § regeringsformen). De särskilda begränsningar som anges i 2 kap. 24 § regeringsformen tar sikte på sammanslutningar som ägnar sig åt terrorism, militär verksamhet eller förföljelse av folkgrupp. Den föreslagna lagen är inte en sådan begränsning av rätten att bilda och verka i föreningar som omfattas av 2 kap. 24 §.

Lagens ändamål är godtagbart

Lagens syfte enligt 1 § är att hindra utländsk finansiering som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning, samt utländsk finansiering som kan bidra till att motverka samhällets grundläggande värderingar. Dessa syften är nära sammanlänkade. Utländsk finansiering som stärker extremistiska eller antidemokratiska miljöer hotar inte bara enskilda individers fri- och rättigheter utan undergräver ytterst de förutsättningar som ett öppet och demokratiskt samhälle vilar på. Värnandet av Sveriges säkerhet och allmän ordning utgör enligt fast praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) och EU-domstolen ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Detsamma gäller skyddet för det demokratiska styrelseskicket och för andra människors fri- och rättigheter, vilket har bekräftats i bland annat skollagstiftningen och regelverket om statsbidrag till trossamfund.

Sammantaget är lagens ändamål väl förankrade i de värden som bär upp det demokratiska samhället och uppfyller kravet på godtagbarhet enligt 2 kap. 21 § regeringsformen.

Lagen är ändamålsenlig och proportionerlig

Lagen bygger på att mottagandet av utländsk finansiering över ett visst tröskelvärde ska anmälas till granskningsmyndigheten. Anmälningsskyldigheten utgör ett begränsat ingrepp i föreningsfriheten. Tröskelvärdet om 150 000 kronor innebär att finansiering av begränsad omfattning faller utanför systemet. Anmälningsförfarandet är vidare avsett att vara enkelt och får anses utgöra ett godtagbart medel för att nå syftet.

Förbud mot mottagande enligt 12 och 13 §§ samt det framåtsyftande förbudet enligt 14 § utgör mer ingripande åtgärder. För dessa förbud har det därför uppställts kvalificerade förutsättningar. Förbudsgrunderna i 12 § är begränsade till mottaganden som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning. Förbudsgrunden i 13 § avser sådana företeelser som har bedömts oförenliga med samhällets grundläggande värderingar i andra lagstiftningssammanhang, främst genom de demokrativillkor som gäller för olika former av offentligt stöd. Det framåtsyftande förbudet i 14 § utgör den mest ingripande åtgärden i lagen och förutsätter att förutsättningarna för förbud enligt 12 eller 13 § är uppfyllda och att det finns anledning att anta att mottagaren även i framtiden kommer att ta emot utländsk finansiering som uppfyller förbudsgrunderna.

Av lagen följer vidare att granskningsmyndigheten ska godkänna ett mottagande om det inte finns skäl att förbjuda det (15 §). Att förbud kan meddelas endast efter en konkret prövning innebär att lagen inte träffar mottaganden där grundläggande fri- och rättigheter inte aktualiseras i samma utsträckning. Att granskningsmyndighetens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 31 § ger ytterligare en rättssäkerhetsgaranti.

Sammanfattning

Den föreslagna lagen utgör en indirekt begränsning av föreningsfriheten. Begränsningen är godtagbar i ett demokratiskt samhälle och proportionerlig i förhållande till de skyddsintressen som lagen ska värna. Lagen utgör inte en begränsning av religionsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen, eftersom den inte träffar det religiösa utövandet som sådant. En reglering som inverkar på ett religiöst samfunds ekonomi kan aktualisera skyddet för religionsfriheten enligt artikel 9 i Europakonventionen, vilket framgår av den praxis som har redovisats i avsnitt 8.2.3. En sådan inskränkning är dock tillåten om den är föreskriven i lag, tjänar ett legitimt ändamål och är proportionerlig. Den föreslagna lagen uppfyller enligt utredningens bedömning dessa krav. Lagen är därför förenlig med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga om de grundläggande rättigheterna.

10.5 Lagens tillämpningsområde

Förslag

Lagen ska gälla för utländsk finansiering som tas emot av

1. registrerade trossamfund,
2. registrerade självständiga organisatoriska delar av ett trossamfund som har registrerats enligt lagen (1998:1593) om trossamfund,
3. ideella föreningar och stiftelser som har religiös verksamhet som ändamål, och
4. ideella föreningar och stiftelser vars ändamål är att främja religiös verksamhet.

Lagen ska inte gälla när utländsk finansiering tas emot av huvudmän enligt skollagen (2010:800).

Skälen för utredningens förslag

Direktivets utgångspunkt

Enligt direktivet ska utredningen föreslå ett regelverk som förbjuder eller på annat sätt motverkar utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter med koppling till islamism, extremism och andra antidemokratiska intressen. I direktivet anges som exempel att ett regelverk, utöver trossamfund, kan omfatta civilsamhällesorganisationer i form av stiftelser och ideella föreningar. Direktivet öppnar också för andra avgränsningar, såsom att ett regelverk kan träffa samtliga verksamheter med koppling till extremistiska och antidemokratiska stater eller miljöer, finansiering med ett visst syfte eller utländska finansiärer med kopplingar till vissa angivna länder.

Direktivet ger utredningen ett utrymme att avgöra vilka rättssubjekt som ska omfattas av lagen. Som utredningen närmare redovisar i kapitel 2 är det utredningens bedömning att direktivet tar sikte på den ideella sektorn. Avgränsningen i lagens tillämpningsområde utgår från denna tolkning.

Registrerade trossamfund och organisatoriska delar

Lagen ska gälla för utländsk finansiering som tas emot av registrerade trossamfund och av sådana registrerade självständiga organisatoriska delar av ett trossamfund som har registrerats enligt lagen om trossamfund.

Avgränsningen till registrerade trossamfund och deras organisatoriska delar har valts av två skäl. Registreringen ger en tydlig och offentlig uppgift om vilka rättssubjekt som omfattas av lagen. Detta är en förutsättning för en förutsebar tillämpning. Registrerade trossamfund är därtill redan föremål för demokrativillkoren i lagen om statsbidrag till trossamfund. Den föreslagna lagen bygger därmed på ett etablerat begrepp och en etablerad rättslig form.

Att även registrerade självständiga organisatoriska delar omfattas särskilt motiveras av att en sådan del kan ta emot utländsk finansiering utan att finansieringen passerar moderorganisationen. Att inte uttryckligen omfatta dessa skulle skapa ett utrymme för kringgående.

Oregistrerade religiösa sammanslutningar omfattas inte i egenskap av trossamfund. De kan dock omfattas i den mån de utgör ideella föreningar eller stiftelser med religiöst ändamål enligt punkterna 3 och 4. Valet av associationsform medför därmed inte att en sammanslutning faller utanför lagens tillämpningsområde.

Ideella föreningar och stiftelser med religiöst ändamål

Lagen ska också gälla för ideella föreningar och stiftelser som har religiös verksamhet som ändamål och för ideella föreningar och stiftelser vars ändamål är att främja religiös verksamhet.

Avgränsningen träffar två typer av ideella organisationer. Den första är organisationer som själva bedriver religiös verksamhet, men som har valt en annan associationsform än registrerat trossamfund. Den andra är organisationer som inte själva bedriver religiös verksamhet, men vars ändamål är att stödja sådan verksamhet ekonomiskt eller på annat sätt. Stiftelser med ändamål att finansiera kyrkor, moskébyggnader eller andra lokaler för religiös verksamhet eller religiösa utbildningar är exempel på den senare kategorin.

Avgränsningen utgår från ändamålet enligt stadgarna eller stiftelseförordnandet. För ideella föreningar finns inte någon central registreringsskyldighet. Avgränsningen är därmed beroende av en

bedömning i det enskilda fallet, där den verksamhet som bedrivs i praktiken kan ha betydelse vid sidan av ändamålet enligt stadgarna.

Det förhållandet att en ideell förening inte är registrerad medför inte att den faller utanför lagens tillämpningsområde. En oregistrerad ideell förening är en juridisk person enligt svensk rätt och kan därför vara mottagare av utländsk finansiering enligt lagen. Den kan också påföras sanktionsavgift enligt 19 §.

Avgränsning till den ideella sektorn

Ekonomiska föreningar, aktiebolag och andra associationer som bedriver näringsverksamhet omfattas inte av lagen, även om de har religiös verksamhet eller främjande av sådan verksamhet som ändamål. Som utredningen närmare redovisar i kapitel 2 är det utredningens bedömning att direktivet tar sikte på bristen på transparens i den ideella sektorn och på organisationer som i huvudsak bedriver verksamhet med allmännyttiga ändamål. Associationsformer med ekonomiskt ändamål kännetecknas däremot av att verksamheten bedrivs i syfte att främja medlemmarnas eller ägarnas ekonomiska intressen, vilket skiljer dem i grunden från de organisationsformer som direktivet avser.

Undantag för huvudmän enligt skollagen

Lagen ska inte gälla när utländsk finansiering tas emot av huvudmän enligt skollagen. Skälet är att det redan finns ett verksamt regelverk och en verksam tillsyn på skolområdet. Som utredningen har redovisat i kapitel 5 har Skolinspektionen återkallat tillstånd för fristående skolor med konfessionell inriktning i fall där förutsättningarna för verksamheten inte längre har varit uppfyllda. Den befintliga tillsynen ger ett skydd mot att verksamheter på skolområdet stärks genom utländsk finansiering med antidemokratiska syften. En parallell reglering skulle innebära dubbelreglering utan tydlig effektivitetsvinst.

Undantaget gäller i den mån finansieringen tas emot av huvudmannen i denna egenskap. Om en huvudman också är registrerat trossamfund, ideell förening eller stiftelse enligt 2 § första stycket och tar emot finansiering till verksamhet som inte utgör skolverksamhet, omfattas det mottagandet av lagen.

10.6 Begreppet finansiering

Förslag

Med finansiering ska avses

1. gåvor, bidrag, donationer och lån i form av pengar, andra betalningsmedel, kryptotillgångar eller finansiella instrument, och
2. överlåtelse av fast egendom genom gåvor, bidrag eller donationer.

Lån som lämnas av ett kreditinstitut undantas från lagens tillämpning.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund och utgångspunkter

Lagen syftar till att hindra sådan utländsk finansiering av trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige eller som motverkar samhällets grundläggande värderingar. För att lagen ska kunna uppnå detta syfte krävs en definition av vad som avses med finansiering som är tillräckligt bred för att träffa de transaktioner som motiverar reglering, men samtidigt tillräckligt avgränsad för att inte belasta mottagarna med oproportionerliga krav.

De organisationer som omfattas av lagen är i stor utsträckning ideella organisationer med begränsade administrativa resurser. Det är därför av central betydelse att definitionen av finansiering är enkel att förstå och tillämpa för den som är anmälningspliktig. En definition som förutsätter komplexa bedömningar av marknadsvärden eller villkor för olika transaktioner riskerar att skapa osäkerhet om när anmälningsplikt föreligger och kan leda till att organisationer antingen underlåter att anmäla av okunskap eller tvingas lägga oproportionerliga resurser på att bedöma sina transaktioner. Mot denna bakgrund har definitionen utformats med förutsebarhet och enkelhet som bärande principer.

Valet att begränsa definitionen till benefika transaktioner

En central fråga vid utformningen av definitionen har varit om den ska omfatta alla former av ekonomiska transaktioner eller begränsas till sådana transaktioner som är benefika, det vill säga sker utan krav på motprestation.

En bred definition som träffar alla transaktioner utan marknadsmässig motprestation skulle visserligen ge ett mer heltäckande skydd mot kringgående, men skulle samtidigt kräva att mottagaren och granskningsmyndigheten i varje enskilt fall bedömer om en transaktion är marknadsmässig eller inte. En sådan bedömning förutsätter tillgång till information om marknadspriser och villkor som varken mottagaren eller granskningsmyndigheten alltid har möjlighet att inhämta. Risken är att definitionen i praktiken blir svår att tillämpa konsekvent och att mottagarna inte kan förutse när anmälningsplikt uppstår.

Mot denna bakgrund har definitionen begränsats till transaktioner som är benefika, det vill säga gåvor, bidrag och donationer. Dessa transaktionstyper är välkända begrepp med en etablerad civilrättslig innebörd och är enkla att identifiera för den som är anmälningspliktig. En mottagare som tar emot ett bidrag eller en donation vet i normalfallet att det rör sig om en benefik transaktion utan att behöva göra några ytterligare bedömningar. Definitionen är därmed förutsebar och enkel att tillämpa, vilket är av central betydelse för att anmälningsplikten ska kunna efterlevas i praktiken.

Valet att inkludera lån från andra än kreditinstitut

Lån utgör i andra sammanhang ett vanligt instrument för att ge sken av legitimitet eller ge förklaringar till ekonomiska transaktioner i syfte att dölja transaktionens verkliga syfte eller att dölja det verkliga ursprunget av medel. Även när det gäller utländsk finansiering kan lån användas på motsvarande sätt. Ett lån som lämnas utan ränta, utan reella säkerhetskrav eller där det saknas avsikt att lånet ska återbetalas är i ekonomiskt hänseende jämförbart med ett bidrag, men faller formellt utanför en definition som är begränsad till benefika transaktioner. Om lån generellt undantas från definitionen av finansiering skapas en möjlighet till kringgående av de skyldigheter lagen ställer upp, vilket riskerar att undergräva lagens syfte.

Lån från privatpersoner och företag som inte står under tillsyn innebär att det i praktiken är mycket svårt för granskningsmyndigheten att kontrollera om villkoren för sådana lån är verkliga. Till skillnad från lån från kreditinstitut, vars verksamhet står under offentlig tillsyn, kan villkoren för privatlån vara muntliga, informella eller konstruerade i efterhand. Att kräva att granskningsmyndigheten i varje enskilt fall ska bedöma om ett privatlån är marknadsmässigt eller inte skulle lägga en oproportionerlig utredningsbörda på myndigheten och skapa osäkerhet om när anmälningsplikt föreligger.

Mot denna bakgrund har lån från andra än kreditinstitut uttryckligen inkluderats i definitionen. Detta gäller oavsett vilka villkor som gäller för lånet. Denna lösning innebär att mottagaren och granskningsmyndigheten inte behöver göra några bedömningar av om ett privatlån är marknadsmässigt eller inte. Anmälningsplikten inträder så snart ett lån från en privatperson eller företag som inte står under tillsyn uppgår till eller överstiger tröskelvärdet, vilket är enkelt att konstatera och förutse.

Undantaget för kreditinstitut

Lån som lämnas av kreditinstitut undantas från lagens tillämpning. Med kreditinstitut i denna lag avses samma sak som enligt artikel 4.1.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut är föremål för krav på tillstånd, ägar- och ledningsprövning samt löpande tillsyn av behöriga myndigheter. Skälet är att kreditinstitut är föremål för ett omfattande och harmoniserat tillsynsramverk inom Europeiska unionen (EU) och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) som ger betryggande förutsättningar för att kreditgivningen sker på affärsmässiga grunder. De risker som lagen syftar till att motverka gör sig därför inte typiskt sett gällande vid kreditgivning från sådana institut.

Undantaget gäller för kreditinstitut etablerade inom EU samt i Norge, Island och Liechtenstein, vilka omfattas av direktivet genom EES-avtalet. Kreditinstitut etablerade i tredjeländer utanför EES omfattas inte av undantaget, även om de kan vara föremål för nationell tillsyn i sitt hemland. Skälet för denna avgränsning är att en bedömning av likvärdigheten hos olika tredjeländers tillsynsramverk skulle

medföra betydande osäkerhet och vara svår att upprätthålla över tid. Avgränsningen vid EES-gränsen är enkel att tillämpa och förutsebar för mottagarna. Det bör i sammanhanget noteras att kreditinstitut med säte utanför EES som bedriver verksamhet inom EU eller EES via dotterbolag eller filialer som står under tillsyn enligt direktivet omfattas av undantaget i den egenskapen.

Undantaget för kreditinstitut gäller utan att det särskilt uppställs villkor om att kreditgivningen ska vara marknadsmässig. Redan det faktum att lånet lämnas av ett kreditinstitut som står under tillsyn enligt direktivet är tillräckligt för att undantaget ska vara tillämpligt. Att uppställa ett krav på marknadsmässighet även för krediter från kreditinstitut skulle introducera den typ av bedömning av marknadsmässiga villkor som definitionen i övrigt syftar till att undvika och skulle dessutom vara svår att motivera mot bakgrund av att kreditinstitutens kreditgivning redan är föremål för ett betryggande tillsynsramverk.

Genomlysning av skenhandlingar

Definitionen av finansiering är begränsad till benefika transaktioner. En transaktion som formellt betecknas som något annat än en gåva, ett bidrag eller en donation kan träffas av definitionen om dess verkliga innebörd är benefik. Vid bedömningen av om en transaktion utgör finansiering ska transaktionens verkliga innebörd vara avgörande och inte den beteckning parterna har gett den. Bestämmelsen brukar benämnas genomlysningsregeln.

Genomlysningsregeln är avsedd att träffa uppenbara skenhandlingar, det vill säga fall där det utan tvekan framgår att en transaktions verkliga innebörd är benefik trots att den formellt betecknas som något annat. Regeln är inte avsedd att träffa gränsfall eller situationer där parterna kan ha olika uppfattningar om transaktionens innebörd. Bevisbördan för att en transaktion utgör en skenhandling vilar på granskningsmyndigheten.

Genomlysningsregeln är av särskild betydelse för överlåtelser av fast egendom. En överlåtelse som betecknas som ett köp men där vederlaget är rent symboliskt eller uppenbart inte motsvarar egendomens faktiska värde ska anses utgöra en gåva i lagens mening. Avsikten är inte att träffa fall där parterna har olika uppfattningar om

fastighetens värde, utan endast sådana fall där det utan tvekan framgår att överlåtelsen till sin verkliga innebörd är benefik.

Avgränsningen mot andra tillgångsslag och transaktionstyper

Definitionen är avsiktligt avgränsad till pengar, betalningsmedel, kryptotillgångar, finansiella instrument och fast egendom. Tillhandahållande av lös egendom i övrigt, såsom utrustning och fordon, upplåtelse av nyttjanderätter till fast egendom samt tillhandahållande av utbildningsplatser faller utanför definitionen, även om sådana tillhandahållanden sker utan krav på motprestation.

Skälet för denna avgränsning är att hålla lagens tillämpningsområde förutsebart och hanterbart. De tillgångsslag som ingår i definitionen är sådana som typiskt sett används vid finansiering i egentlig mening och som är enkla att identifiera och värdera. Tillhandahållande av lös egendom och nyttjanderätter är visserligen tänkbara instrument för att kringgå definitionen, men bedömningen är att risken för sådant kringgående är begränsad i förhållande till de transaktioner som primärt motiverar lagen.

Löner och andra ersättningar till företrädare

Definitionen av finansiering omfattar inte löner eller andra ersättningar för arbete som en utländsk finansiär betalar till en enskild fysisk person som är företrädare för en organisation enligt 2 §. En sådan utbetalning utgör inte finansiering enligt 3 § eftersom den är ersättning för arbete och inte en gåva, ett bidrag eller en donation. Lagen riktar sig dessutom mot mottagandet hos den juridiska personen, inte hos enskilda fysiska personer.

En utländsk stat kan i vissa fall finansiera religiös verksamhet i Sverige genom att direkt avlöna religiösa företrädare som är verksamma i landet. Sådana arrangemang beskrivs närmare i kapitel 6. Frågan om sådana utbetalningar borde omfattas av lagen har övervägts.

Tröskelvärdet i 6 § motsvarar gränsen i 23 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) för skyldigheten att lämna kontrolluppgifter om betalningar från utlandet. Den skyldigheten åvilar den som förmedlar betalningen, vilket innebär att uppgifterna redan finns hos Skatte-

verket. Det är denna ordning som möjliggör en effektiv tillsyn över anmälningsskyldigheten genom Skatteverkets uppgiftsskyldighet enligt 18 §. Lön betalas typiskt ut månatligt i belopp som i många fall var för sig understiger tröskelvärdet. För att träffa ersättningar till företrädare skulle det därför krävas en lägre tröskel för just sådana utbetalningar, vilket skulle göra regelverket mer komplicerat och svårare att tillämpa för organisationerna.

De mest skyddsvärda situationerna träffas dessutom redan av andra bestämmelser. Demokrativillkoren i 13 § omfattar uttryckligen ageranden av företrädare som agerar inom ramen för verksamheten. Med *företrädare* avses enligt vad som anges i kommentaren till 13 § såväl legala företrädare som personer med bestämmande inflytande över verksamheten eller som i övrigt representerar organisationen, däribland religiösa ledare och lärare. Om en religiös företrädare agerar i strid med demokrativillkoren kan organisationens mottagande av utländsk finansiering förbjudas enligt 13 §. Ett framåtsyftande förbud enligt 14 § kan meddelas om det finns anledning att anta att förbudsgrunden kommer att vara uppfylld även i framtiden. Motsvarande ageranden kan därtill medföra att organisationen inte längre uppfyller demokrativillkoren i 5 § lagen om statsbidrag till trossamfund och därmed förlorar rätten till statsbidrag och statlig avgiftshjälp.

Undantaget för löner är dock begränsat till genuina anställningsförhållanden. Om en utbetalning som betecknas som lön i realiteten avser annat än ersättning för utfört arbete, eller om en utländsk finansiär genom en mellanhand finansierar organisationen i form av lön till en företrädare, kan utbetalningen träffas av lagen. Bulvanregeln i 4 § andra stycket innebär att finansiering som ges till förmån för någon som anges i 4 § första stycket också utgör utländsk finansiering. Principen om transaktionens verkliga innebörd som behandlas under genomlysningsregeln ovan kan på motsvarande sätt göra att en utbetalning som formellt utgör lön men materiellt är finansiering träffas av lagen.

10.7 Begreppen utländsk finansiering och utländsk finansiär

Förslag

Med utländsk finansiering ska avses finansiering från

1. en fysisk person som inte är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige,
2. en juridisk person som inte har säte i Sverige, eller
3. en utländsk stat.

Finansiering som ges till förmån för någon som nämns i första stycket ska också utgöra utländsk finansiering.

Finansiering från en mellanstatlig organisation till vilken Sverige är anslutet ska inte utgöra utländsk finansiering.

Den som tillhandahåller utländsk finansiering enligt ska kallas utländsk finansiär.

Skälen för utredningens förslag

Direkt utländsk finansiering

Lagen ska tillämpas på utländsk finansiering. För att lagen ska kunna tillämpas effektivt krävs en tydlig och förutsebar definition av vad som utgör utländsk finansiering. Avgränsningen måste vara förenlig med EU-rätten och samtidigt tillräckligt vid för att träffa den finansiering som motiverar en reglering.

Utländsk finansiering definieras som finansiering från en fysisk person som inte är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige, från en juridisk person som inte har säte i Sverige eller från en utländsk stat.

För fysiska personer har avgränsningen utformats så att svenska medborgare som bor utomlands kan tillhandahålla finansiering utan att den anses utländsk. På motsvarande sätt anses finansiering från personer som inte är svenska medborgare men som är folkbokförda i Sverige inte vara utländsk. Skälet är att den senare gruppen genom sin folkbokföring har en stark anknytning till Sverige och i regel

omfattas av svensk skatte- och folkbokföringsrätt på samma sätt som svenska medborgare.

För juridiska personer används säteskriteriet. Det är ett objektivt och förutsebart kriterium som är enkelt att fastställa. Att också väga in ägares eller företrädares medborgarskap skulle göra avgränsningen administrativt betungande och svår att förutse. En juridisk person med säte i Sverige omfattas av svensk associationsrätt oavsett vem eller vilka som äger eller leder den. Om en sådan juridisk person agerar för en utländsk finansiärs räkning kan finansieringen träffas av andra stycket.

För utländska stater har avgränsningen utformats utan ytterligare rekvisit. All finansiering från en utländsk stat utgör utländsk finansiering oavsett finansieringens ändamål eller den utländska statens politiska inriktning. Att utländska stater behandlas på detta sätt motiveras av att statlig finansiering, oavsett ändamål, direkt aktualiserar utrikes- och säkerhetspolitiska intressen på ett sätt som finansiering från privata juridiska personer inte gör.

Förmedlad finansiering

Finansiering kan tillhandahållas av en fysisk eller juridisk person som formellt sett inte är utländsk, men som agerar för en utländsk finansiärs räkning. Förmedlad finansiering av detta slag är ett etablerat sätt att kringgå regleringar. Av detta skäl anges i andra stycket att *finansiering som ges till förmån för någon* som omfattas av första stycket också utgör utländsk finansiering. Bestämmelsen träffar både direkta uppdragsförhållanden och mer indirekta former av förmedling. Det avgörande är om förmedlaren i realiteten agerar för någon som anges i 4 § första stycket.

Bestämmelsen kompletterar förbudet mot kringgående i 7 §, men de har olika räckvidd. Andra stycket träffar finansiering som materiellt sett utgör utländsk finansiering, oavsett om ett syfte att kringgå kan visas. Förbudet i 7 § träffar bredare former av kringgående, däribland uppdelning i flera mottaganden, och förutsätter att ett syfte att kringgå föreligger.

Mellanstatliga organisationer

När det gäller finansiering från mellanstatliga organisationer som Sverige är medlem i utgör detta enligt definitionen i 4 § utländsk finansiering. Sverige medverkar emellertid i besluten i dessa organisationer och bidrar till deras finansiering. Sådan finansiering är därför inte problematisk i förhållande till lagens skyddsintressen och bör redan av detta skäl undantas från lagens tillämpning. Vidare skulle det medföra en onödig administrativ börda för mottagare som regelbundet tar emot bidrag från exempelvis EU om sådan finansiering omfattades av lagen. I tredje stycket undantas därför finansiering från sådana organisationer. Undantaget gäller endast organisationer som Sverige är anslutet till.

Utländsk finansiär

Den som tillhandahåller utländsk finansiering ska kallas *utländsk finansiär*. Begreppet används i flera av lagens bestämmelser, bland annat vid prövningen av om ett mottagande ska förbjudas enligt 12 §.

10.8 Anmälningsförfarandet

10.8.1 Anmälningsskyldighet vid mottagande av utländsk finansiering över ett visst tröskelvärde

Förslag

Den som avser att ta emot utländsk finansiering till ett värde som överstiger 150 000 kronor ska anmäla mottagandet till granskningsmyndigheten.

Skälen för utredningens förslag

Anmälningsskyldigheten är en grundsten i det granskningssystem som föreslås. Genom anmälan får granskningsmyndigheten kännedom om förestående mottaganden av utländsk finansiering och kan ta ställning till om det finns skäl att inleda granskning eller förbjuda mottagandet. Utan en anmälningsskyldighet skulle granskningssyste-

met vara beroende av att myndigheten på annan väg får kännedom om enskilda mottaganden, vilket inte är förenligt med kravet på en effektiv tillsyn.

Anmälningsskyldigheten knyts till mottaganden som överstiger 150 000 kronor. Tröskelvärdet är generöst tilltaget i jämförelse med tröskelvärden i andra länders motsvarande regelverk, vilket har redovisats i avsnitt 10.3 i samband med bedömningen av lagens förenlighet med EU-rätten. Det höga tröskelvärdet medför att lagen i högsta grad är proportionerlig och att den administrativa bördan för mottagarna är begränsad.

Tröskelvärdet motsvarar därtill gränsen i 23 kap. 1 § skatteförfarandelagen för skyldigheten för den som förmedlar betalningen att lämna kontrolluppgifter om betalningar från utlandet. Att lägga tröskeln på samma nivå är en praktisk och ändamålsenlig lösning. Skatteverket har redan uppgifter om de betalningar som omfattas av anmälningsskyldigheten, vilket möjliggör en effektiv tillsyn genom Skatteverkets uppgiftsskyldighet enligt 18 §.

Tröskelvärdet är satt på en nivå som balanserar behovet av kontroll mot den administrativa bördan för de organisationer som omfattas av lagen och för granskningsmyndigheten. Utländsk finansiering är som utgångspunkt inte problematisk. En lägre tröskel skulle medföra en omfattande administrativ börda för mottagarna och en betydande mängd anmälningsärenden för granskningsmyndigheten. Mottaganden som understiger tröskelvärdet kan dessutom alltid bli föremål för granskning enligt 10 §, om det finns anledning att anta att mottagandet kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige.

Tröskelvärdet är värdebaserat och knutet till varje enskilt mottagande. Det innebär att tröskeln gäller per finansieringstillfälle och inte sammanlagda mottaganden under en viss period. Frågan om återkommande eller uppdelade mottaganden behandlas i stället genom förbudet mot kringgående i 7 §.

Anmälningsskyldigheten åvilar mottagaren. Skälet är att det är mottagaren som har den faktiska kännedomen om finansieringen och som typiskt sett har en organisatorisk struktur som möjliggör fullgörande av skyldigheten. Att lägga skyldigheten på den utländska finansiären skulle vara svårt att förena med tillsynssystemets effektivitet och med anspråket att lagen ska vara enkel att tillämpa.

10.8.2 Tiden för anmälan

Förslag

Anmälan ska göras senast en månad innan det första mottagandet och får avse flera mottaganden. Om det finns särskilda skäl får anmälan göras senare. Anmälan ska då göras utan dröjsmål från det att den anmälningsskyldige fick kännedom om de omständigheter som föranleder anmälningsskyldigheten.

Skälen för utredningens förslag

Anmälan ska som huvudregel göras senast en månad innan det första mottagandet. Tiden ger granskningsmyndigheten tillräckligt utrymme för att ta ställning till om granskning ska inledas och, om så sker, för att fatta beslut innan mottagandet. Det är en förutsättning för granskningssystemets effektivitet att granskning kan ske innan finansieringen tas emot, eftersom syftet är att förhindra att finansiering med antidemokratiska syften kommer mottagarna till del.

Att anmälan får avse flera mottaganden är en praktisk lösning för återkommande finansiering. En organisation som regelbundet tar emot finansiering från samma finansiär behöver inte göra en ny anmälan för varje enskild överföring, förutsatt att anmälan ger granskningsmyndigheten tillräckligt underlag för bedömningen. Detta minskar den administrativa bördan utan att försämra granskningens effektivitet.

Huvudregeln om anmälan en månad i förväg förutsätter att den anmälningsskyldige känner till mottagandet i tid. Det är inte alltid fallet. En finansiering kan komma helt oväntat, eller den anmälningsskyldige kan ha anledning att tro att en mindre gåva inte når upp till tröskelvärdet, men sedan visa sig göra det. För sådana situationer finns en undantagsregel om särskilda skäl. Anmälan ska då göras utan dröjsmål från det att den anmälningsskyldige fick kännedom om de omständigheter som föranleder anmälningsskyldigheten.

Undantaget är avsett att tillämpas restriktivt. Det räcker inte att den anmälningsskyldige har glömt att anmäla i tid eller har varit oaktsam. Det krävs att det objektivt sett funnits omständigheter som hindrat den anmälningsskyldige från att göra anmälan i tid.

Bedömningen av om det finns särskilda skäl ska göras av granskningsmyndigheten.

10.8.3 Anmälans innehåll

Förslag

En anmälan ska innehålla uppgifter om

1. finansieringens art, storlek och ändamål samt beräknad tidpunkt för mottagandet,
2. den anmälningsskyldiges identitet och säte samt dess styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare, och
3. den utländska finansiärens identitet och, om finansiären är en fysisk person, medborgarskap, eller i annat fall säte samt styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare.

Skälen för utredningens förslag

Allmänna utgångspunkter

En anmälan ska innehålla uppgifter som gör det möjligt för granskningsmyndigheten att bedöma om det finns skäl att inleda en granskning av mottagandet och om mottagandet ska förbjudas. Uppgifternas innehåll och avgränsning är av central betydelse eftersom underlåtenhet att göra en anmälan samt lämnande av oriktiga uppgifter är straffsanktionerade enligt 27 §. Legalitetsprincipen i 2 kap. 10 § regeringsformen ställer krav på att straffansvarets yttre gränser framgår av lag. Eftersom 27 § hänvisar till anmälan enligt 6 §, måste därför 6 § ange vilka uppgifter som ska lämnas i en sådan anmälan.

Uppgifter om finansieringen

Uppgifter om finansieringens art, storlek och ändamål samt beräknad tidpunkt för mottagandet är centrala för granskningsmyndighetens bedömning.

Med *art* avses vilken egendom finansieringen gäller, det vill säga om den avser pengar, andra betalningsmedel, kryptotillgångar, finansiella instrument eller fast egendom enligt 3 §. Uppgiften behövs eftersom tröskelvärdet om 150 000 kronor även kan uppnås genom finansiering i annan form än pengar. Uppgift om *storlek* avser finansieringens värde, och uppgift om *ändamål* avser mottagarens avsedda användning. Uppgift om *beräknad tidpunkt för mottagandet* behövs för att myndigheten ska kunna fatta beslut innan mottagandet sker.

Uppgifter om den anmälningsskyldige

Anmälningsskyldiga enligt 2 § är alltid juridiska personer. Uppgifter om den *anmälningsskyldiges identitet* och *säte* är av grundläggande betydelse för att den anmälningsskyldige ska kunna identifieras och för att myndighetens beslut ska kunna delges korrekt. Uppgifter om *styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare* behövs för att granskningsmyndigheten ska kunna bedöma vilka personer som leder den juridiska personen. Denna bedömning är särskilt viktig vid prövning enligt 13 §, som tar sikte på mottagarens och dess företrädares agerande.

Uppgifter om den utländska finansiären

Uppgiften om *finansiärens identitet* är nödvändig för granskningsmyndighetens bedömning enligt 12 och 13 §§. När finansiären är en fysisk person ska *medborgarskap* anges. När finansiären är en juridisk person ska i stället uppgift lämnas om *säte* samt *styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare*. Att medborgarskap eller säte ska anges följer av att det är den omständigheten som avgör om finansieringen är utländsk enligt 4 §.

Uttrycket styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare

Uttrycket motsvarar den terminologi som används i lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän och har behandlats utförligt i förarbetena till den lagen.[16] Att använda samma terminologi som i

[16] Se prop. 2016/17:173 s. 467 ff.

registerlagen har flera fördelar. För det första anknyter det till ett etablerat begrepp med ett definierat tillämpningsområde. För det andra fungerar uttrycket för hela den personkrets som kan vara aktuell som finansiär, inbegripet utländska juridiska personer vars ledningsorgan kan ha andra beteckningar än i svensk rätt.

Med *styrelseledamöter* avses de personer som ingår i den juridiska personens styrelse. Med *motsvarande befattningshavare* avses personer som utan att formellt vara styrelseledamöter har en motsvarande ställning i den juridiska personen. Vad som närmare avses med motsvarande befattningshavare får avgöras utifrån förhållandena i det enskilda fallet och med ledning av hur begreppet tillämpats i anslutning till registerlagen.

10.8.4 Närmare föreskrifter om anmälans innehåll

Förslag

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka närmare uppgifter en anmälan ska innehålla.

Skälen för utredningens förslag

De uppgifter som framgår av 6 § tredje stycket är dels så centrala för anmälningsskyldighetens fullgörande, dels så nära kopplade till straffansvaret enligt 27 §, att de behöver anges i lag. Samtidigt är det varken lämpligt eller nödvändigt att i lag reglera varje detalj i anmälans innehåll. Vissa uppgifter är av sådan teknisk eller kompletterande art att de bör kunna regleras i förordning eller myndighetsföreskrifter. Bemyndigandet i 6 § fjärde stycket möjliggör en sådan reglering.

Bemyndigandet avser precisering av de uppgifter som anges i lagtexten, inte utvidgning till nya uppgiftskategorier. Sådana utvidgningar skulle aktualisera frågor om straffansvarets räckvidd och kräva lagstöd. Föreskriftsnivån är alltså begränsad till att närmare bestämma innehållet i de uppgifter som redan framgår av lag.

Utredningen bedömer att följande frågor lämpligen regleras på föreskriftsnivå. När det gäller uppgifter om styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare enligt andra och tredje punkterna

kan föreskrifter ange vilka personuppgifter som ska lämnas om varje person, exempelvis namn, födelsedatum och kontaktuppgifter. Motsvarande uppgifter kan behövas om firmatecknare eller andra personer med särskild behörighet att företräda den juridiska personen.

När det gäller uppgifter om den utländska finansiären kan föreskrifter precisera vilka identifierande uppgifter som ska lämnas utöver medborgarskap eller säte. För fysiska finansiärer kan det röra sig om födelsedatum och bosättningsland. För juridiska finansiärer kan det röra sig om registreringsuppgifter, utländskt identifikationsnummer eller motsvarande samt uppgifter om ägarstruktur.

När finansieringen ges i annan form än pengar behöver anmälan innehålla uppgift om egendomens värde. Föreskrifter kan precisera hur värdet ska fastställas och styrkas, exempelvis genom värderingsintyg eller annan dokumentation. När finansieringen ges i utländsk valuta behövs regler om omräkningskurs och tidpunkt för omräkning.

Föreskrifter kan också reglera vilka handlingar som ska bifogas anmälan, såsom stadgar, stiftelseförordnande, avtal om finansieringen eller värderingsunderlag, samt formerna för hur en anmälan ska lämnas, inbegripet möjligheten att använda elektroniska formulär.

10.8.5 Förenlighet med 2 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen

Bedömning

Anmälningsskyldighetens krav på uppgifter om styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare i organisationer med religiöst eller annat sådant ändamål är förenligt med 2 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen.

Skälen för utredningens bedömning

Lagen omfattar registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser med religiös verksamhet som ändamål samt sådana föreningar och stiftelser vars ändamål är att främja religiös verksamhet (2 §). Kravet på att i anmälan ange uppgifter om styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare aktualiserar skyddet i 2 kap. 2 § regeringsformen mot att tvingas ge till känna sin åskådning i poli-

tiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende samt förbudet mot åsiktsregistrering i 2 kap. 3 § regeringsformen.

Motsvarande fråga har behandlats i betänkandet *Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism* (SOU 2024:58) avseende registrering av ledande befattningshavare i juridiska personer som saknar verklig huvudman.[17] Utredningen konstaterade att sådan registrering inte innebär en rättighetsinskränkning enligt de nämnda grundlagsbestämmelserna. Skälen är dels att syftet med registreringen inte är att avslöja åskådning, dels att den som åtagit sig ett uppdrag som styrelseledamot i en organisation med religiöst eller annat sådant ändamål därmed har gett sig själv till känna som företrädare för organisationen. Bedömningen ligger i linje med äldre förarbetsuttalanden om att en rättighetsbegränsning föreligger endast om en sådan begränsning är uttryckligen eller underförstått åsyftad i regleringen.[18]

Utredningen gör motsvarande bedömning i detta betänkande. Syftet med anmälningsskyldigheten enligt 6 § är att möjliggöra en effektiv tillsyn över utländsk finansiering av de i 2 § angivna rättssubjekten, inte att avslöja enskildas åskådning. En rättighetsbegränsning är varken uttryckligen eller underförstått åsyftad. Ett krav på att uppge åskådning ingår inte heller som ett naturligt led i regleringen. De uppgifter som ska lämnas avser personer som genom sina uppdrag redan har framträtt som företrädare för den juridiska personen. Uppgiftskravet är därför förenligt med 2 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen.

10.8.6 Förbud mot kringgående

Förslag

Utländsk finansiering ska inte få tas emot i syfte att kringgå anmälningsskyldigheten i 6 § genom att finansieringen delas upp i flera mottaganden eller förmedlas via mellanhänder.

[17] SOU 2024:58 avsnitt 8.3.2.
[18] Prop. 1975/76:209 s. 153 f.

Skälen för utredningens förslag

Anmälningsskyldigheten kan kringgås på flera sätt. Den utländska finansiären kan dela upp finansieringen i flera mottaganden som var för sig understiger tröskelvärdet. Finansieringen kan också förmedlas via mellanhänder så att den formellt framstår som inhemsk. Om sådana förfaranden inte träffas av lagen riskerar granskningssystemet att förlora i effektivitet och legitimitet.

Förbudet mot kringgående i 7 § innebär att utländsk finansiering inte får tas emot i syfte att kringgå anmälningsskyldigheten genom uppdelning eller förmedling. Förbudet träffar mottagaren av finansieringen. Påföljden består i att mottagandet kan föranleda sanktionsavgift och, om förutsättningarna för förbud i övrigt är uppfyllda, ligga till grund för förbud enligt 12 eller 13 §.

Förbudet förutsätter ett syfte att kringgå. Mottagaren måste ha mottagit finansieringen för att kringgå anmälningsskyldigheten. En uppdelning av finansiering som följer naturligt av förhållandet mellan parterna och som har en självständig affärsmässig grund träffas inte av förbudet. Bevisbördan för att ett syfte att kringgå föreligger vilar på granskningsmyndigheten. Vid bedömningen kan beaktas omständigheter som tidsmässig närhet mellan mottaganden, samband mellan finansiärerna och frånvaro av sakliga skäl för uppdelningen.

Förbudet kompletterar bulvanregeln i 4 § andra stycket men har en annan räckvidd. Enligt 4 § andra stycket utgör finansiering som ges till förmån för någon som anges i första stycket utländsk finansiering, oavsett om ett syfte att kringgå föreligger. Förbudet i 7 § träffar i stället mottaganden där mottagaren genom uppdelning eller förmedling försökt kringgå anmälningsskyldigheten. De två bestämmelserna träffar olika delar av samma övergripande problematik.

10.9 Granskningsmyndighetens prövning

10.9.1 Granskningsmyndighetens åtgärder när anmälan är fullständig

Förslag

När en anmälan är fullständig ska granskningsmyndigheten besluta att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning av mottagandet av den utländska finansieringen.

En granskning ska inledas om det finns anledning att anta att mottagandet ska förbjudas enligt 12 eller 13 §§.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen reglerar granskningsmyndighetens initiala prövning. När en anmälan är fullständig ska myndigheten antingen lämna anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning av mottagandet. Konstruktionen är ett tvåstegsförfarande där den inledande prövningen sker på underlag som anmälaren själv lämnar in.

Den inledande prövningen behövs eftersom de allra flesta anmälningar kan förväntas avse mottaganden som inte ger anledning till granskning. Det skulle inte vara förenligt med kraven på effektivitet, enkelhet och snabbhet att låta varje anmälan automatiskt leda till en mer ingående granskning. Att i stället låta granskningsmyndigheten i ett första skede ta ställning till om granskning är motiverad ger ett system som tar i anspråk myndighetens utredningsresurser och berörda organisationers tid endast när det finns konkret anledning till det.

En granskning ska inledas om det finns anledning att anta att mottagandet ska förbjudas enligt 12 eller 13 §. Uttrycket *anledning att anta* anger en låg misstankegrad men förutsätter ändå att det finns konkreta omständigheter som motiverar bedömningen. Granskningsmyndigheten ska därmed inte inleda granskning på rent abstrakta grunder. Om det inte finns sådan anledning ska anmälan lämnas utan åtgärd.

Lagen anger ingen tidsfrist för det inledande beslutet. Av 9 § förvaltningslagen följer emellertid att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäker-

heten eftersätts. Eftersom mottagaren enligt 11 § inte får ta emot finansieringen förrän beslut har fattats är det av särskild vikt att ärendet handläggs skyndsamt av granskningsmyndigheten.

10.9.2 Förutsättningar för att inleda en granskning vid anmälningsskyldighet

Förslag

Granskningsmyndigheten ska få besluta att inleda en granskning om det finns anledning att anta att

1. en anmälningsskyldig mottagare har låtit bli att göra en anmälan enligt 6 §,
2. anmälningsskyldigheten enligt 6 § har kringgåtts,
3. ett villkor som har meddelats enligt 15 § inte har följts, eller
4. ett förbud som har meddelats enligt 12, 13 eller 14 § inte har följts.

Rätten att under sådana förhållanden inleda en granskning ska även gälla utländsk finansiering som redan har mottagits.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen ger granskningsmyndigheten rätt att på eget initiativ inleda granskning i fyra situationer. *Den första* är när det finns anledning att anta att en anmälningsskyldig har låtit bli att anmäla ett anmälningspliktigt mottagande. *Den andra* är när det finns anledning att anta att anmälningsskyldigheten har kringgåtts. *Den tredje* och *fjärde* avser misstanke om överträdelse av villkor respektive förbud.

En anmälningsskyldighet utan en motsvarande rätt att granska de fall där anmälan uteblir eller där lagen i övrigt åsidosätts skulle vara verkningslös. Granskningsmyndigheten kan få kännedom om situationer som föranleder granskning på flera sätt, däribland genom Skatteverkets uppgiftsskyldighet enligt 18 §, tips från andra myndigheter eller från allmänheten samt genom egen omvärldsbevakning.

Uttrycket *anledning att anta* innebär att det krävs konkreta omständigheter som motiverar bedömningen. Rena spekulationer eller obekräftade rykten räcker inte. Avgränsningen säkerställer att rätten att inleda granskning utan föregående anmälan inte används slentrianmässigt utan endast när det finns ett påvisbart skäl.

En granskning enligt denna bestämmelse kan avse även finansiering som redan har tagits emot. Det skiljer denna bestämmelse från 8 §, som tar sikte på den anmälningsskyldighet som föregår mottagandet. Om granskningen leder till att förutsättningarna för förbud är uppfyllda ska granskningsmyndigheten meddela förbud enligt 12 eller 13 §. Vid behov kan ett framåtsyftande förbud enligt 14 § också meddelas.

10.9.3 Förutsättningar för att inleda en granskning oavsett om mottagaren är anmälningsskyldig

Förslag

Oavsett om mottagaren är anmälningsskyldig enligt 6 § ska granskningsmyndigheten få besluta att inleda en granskning om det finns anledning att anta att ett mottagande av utländsk finansiering kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige.

Rätten att under sådana förhållanden inleda en granskning ska även gälla utländsk finansiering som redan har mottagits.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen ger granskningsmyndigheten rätt att inleda granskning av mottaganden av utländsk finansiering oavsett om mottagandet omfattas av anmälningsskyldighet enligt 6 §. Bestämmelsen tar därmed sikte på mottaganden som inte överstiger tröskelvärdet 150 000 kronor och som av den anledningen inte utlöser anmälningsskyldighet.

Tröskelvärdet i 6 § är satt på en nivå som balanserar behovet av kontroll mot den administrativa bördan, vilket har utvecklats i avsnitt 10.8.1. Tröskelvärdet är dock inte någon absolut gräns för granskningssystemets räckvidd. Mottaganden som understiger

tröskelvärdet kan i enskilda fall vara ägnade att inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige. Att helt avskärma sådana mottaganden från granskningssystemet skulle försvaga systemet utan något egentligt skyddsändamål.

Bestämmelsen är begränsad till de skyddsintressen som anges i 12 §, det vill säga Sveriges säkerhet och allmän ordning i Sverige. Demokrativillkoren i 13 § utgör inte en självständig grund för att inleda granskning enligt denna bestämmelse. Skälet är att 13 § tar sikte på mottagarens och dess företrädares agerande, inte på risker som följer av finansiärens identitet eller den utländska kopplingens art. Om en granskning enligt denna bestämmelse leder till att även förutsättningarna för förbud enligt 13 § visar sig uppfyllda hindrar dock detta inte att förbud meddelas på den grunden.

Uttrycket *anledning att anta* gäller även här och innebär att det krävs konkreta omständigheter som motiverar bedömningen. Bestämmelsen är förenlig med EU-rättens krav på proportionalitet och rättssäkerhet, vilket har utvecklats i avsnitt 10.3.

10.10 Förutsättningar för mottagande av utländsk finansiering

Förslag

Utländsk finansiering som omfattas av anmälningsskyldighet ska bara få tas emot om

1. anmälan om mottagandet av den utländska finansieringen har lämnats utan åtgärd enligt 8 §, eller
2. mottagandet av den utländska finansieringen har godkänts vid en granskning.

Om granskningsmyndigheten har inlett en granskning enligt 8, 9 eller 10 § ska den utländska finansieringen bara få tas emot om mottagandet har godkänts vid granskningen.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen reglerar när ett mottagande av utländsk finansiering får genomföras. Den anmälningsskyldige befinner sig under handläggningstiden i ett vänteläge. Mottagandet får inte ske förrän granskningsmyndigheten har fattat ett beslut om att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller, efter granskning, godkänna mottagandet.

Konstruktionen är central för granskningssystemets effektivitet. En ordning där mottagaren skulle få ta emot finansieringen redan när anmälan görs, eller under pågående granskning, skulle göra granskningens preventiva funktion utan verkan. Sådana medel som redan har överförts kan vara svåra att återkalla, och i vissa fall kan finansieringen ha haft sin avsedda effekt på mottagarens verksamhet innan granskningsmyndigheten hinner pröva ärendet.

Vänteläget innebär en begränsning för mottagaren. Lagen anger ingen tidsfrist för granskningsmyndighetens beslut, men 9 § förvaltningslagen ställer krav på skyndsam handläggning. Att granskningsmyndigheten prioriterar dessa ärenden är nödvändigt, eftersom långa handläggningstider kan medföra att organisationer som är beroende av finansieringen för sin löpande verksamhet drabbas oproportionerligt.

10.11 Förbud mot att ta emot utländsk finansiering

10.11.1 Förbud om mottagandet kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige

Förslag

Ett mottagande av utländsk finansiering ska förbjudas om mottagandet kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige. Vid prövningen ska granskningsmyndigheten beakta omständigheter kring både mottagaren av den utländska finansieringen och den utländska finansiären.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen är en av de centrala förbudsbestämmelserna i lagen och svarar mot lagens första syfte enligt 1 §. Förbudet gäller mottaganden av utländsk finansiering som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige. De båda förbudsgrunderna har olika EU-rättslig status. Förbud som grundas på Sveriges säkerhet faller utanför EU-rättens tillämpningsområde enligt artikel 4.2 i EU-fördraget, medan förbud som grundas på allmän ordning omfattas av EU-rätten enligt artikel 65.1 b i EUF-fördraget. Lagens förenlighet med EU-rätten har behandlats i avsnitt 10.3.

Behovet av en sådan förbudsgrund framgår av kapitel 4 och 6. Säkerhetsläget i Sverige är fortsatt allvarligt. Främmande makt bedriver säkerhetshotande verksamhet, och utländsk finansiering kan i vissa fall användas som ett verktyg för att etablera plattformar för sådan verksamhet, för att skapa beroenden eller för att påverka inriktningen av en organisations verksamhet. Mot den bakgrunden behövs ett särskilt rättsligt instrument som gör det möjligt för en granskningsmyndighet att förbjuda mottaganden av utländsk finansiering när konkreta omständigheter i ett enskilt fall medför att mottagandet kan inverka skadligt på de skyddade intressena.

Innebörden av uttrycken Sveriges säkerhet och allmän ordning samt sambandet mellan dem behandlas i avsnitt 10.2.1.

Förbudsgrunden förutsätter en konkret och påvisbar risk. En abstrakt eller hypotetisk risk är inte tillräcklig. Att finansieringen är utländsk är inte i sig ett tillräckligt skäl för förbud. Prövningen ska grundas på en sammantagen bedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Bedömningen ska beakta omständigheter kring både mottagaren och finansiären, vilket framgår av andra stycket. Att prövningen tar sikte på det specifika mottagandet, i stället för att bygga på en generell presumtion om att utländsk finansiering är problematisk, är en förutsättning för att lagen ska vara förenlig med EU-rättens krav på proportionalitet och rättssäkerhet.

Relevanta omständigheter kring mottagaren och finansiären omfattar tidigare mottaganden som har inverkat eller kunnat inverka skadligt på skyddsintressena, beroendeförhållanden som inskränker mottagarens oberoende och självständighet, samt omständigheter kring finansiärens ställning. Det kan beaktas om finansiären är före-

mål för internationella sanktioner eller har kopplingar till andra finansiärer eller stater som är det. Det kan också beaktas om finansiären är statsknuten, exempelvis om representanter för en utländsk stat utövar ett bestämmande inflytande över finansiären, eller om finansiären har kopplingar till underrättelsetjänster eller andra statliga organ i ett land vars regering bedriver en politik som är fientlig mot Sverige eller som annars står i strid med demokratiska värden.

En viktig omständighet är det politiska och rättsliga systemet i det land där finansiären har medborgarskap eller säte, eller till vilket finansiären har nära koppling. Finansiering från finansiärer med nära koppling till stater som inte är demokratier eller som systematiskt och allvarligt kränker grundläggande mänskliga rättigheter kan innebära en risk för att mottagandet inverkar skadligt på allmän ordning i Sverige. Sådana stater bedriver en politik som är oförenlig med de värden som det svenska samhället och EU-rätten vilar på enligt artikel 2 i EU-fördraget. Vid bedömningen kan det beaktas om staten saknar fria och rättvisa val eller ett oberoende rättsväsende, systematiskt diskriminerar personer på grund av kön, sexuell läggning, etnicitet eller religiös tillhörighet, kriminaliserar samkönade relationer, inskränker religionsfriheten, eller på annat sätt systematiskt kränker grundläggande mänskliga rättigheter enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Det kan också beaktas om finansiären är statsägd, statskontrollerad eller på annat sätt agerar i en sådan stats intresse. De exempel som har angetts är inte uttömmande. De har valts ut eftersom de speglar rättigheter som har ett särskilt nära samband med de skyddsintressen som lagen värnar enligt 1 §, och med de grundläggande värderingar som ligger till grund för demokrativillkoren i 13 §. I stater som systematiskt åsidosätter dessa rättigheter är vissa grupper, däribland kvinnor och personer som diskrimineras på grund av sexuell läggning eller könsidentitet, särskilt utsatta. Finansiering från eller via sådana stater riskerar att verka i en riktning som strider mot de värden lagen värnar. De omständigheter som exemplifieras ovan kan motivera ett förbud även när finansiären saknar koppling till en utländsk stat. Det gäller exempelvis när finansiären eller dennes företrädare själv främjar våld för ideologiska syften eller har koppling till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.

Dessa omständigheter är inte i sig tillräckliga för att motivera ett förbud. Det krävs en sammantagen bedömning av om mottagandet

kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige. Att en sammantagen bedömning krävs har valts för att säkerställa att förbud endast meddelas när det finns en konkret risk i det enskilda fallet. En förteckning över omständigheter som självständigt skulle utlösa ett förbud skulle annars riskera att stå i strid med EU-rättens krav på proportionalitet.

Bestämmelsen saknar, till skillnad från 13 §, en möjlighet att underlåta förbud om det finns särskilda skäl. Det är ett medvetet val. Kravet på proportionalitet tillgodoses i stället genom rekvisitets utformning. Förbud får meddelas endast om det föreligger en konkret risk för skadlig inverkan, och om sådan risk kan minskas till en godtagbar nivå genom villkor enligt 15 § ska villkor väljas i stället för förbud. Den proportionalitetstrappa som lagen är uppbyggd kring har behandlats i avsnitt 10.3.

Förbud enligt bestämmelsen tar sikte på det specifika mottagande som har prövats. Bestämmelsen ger inte stöd för ett framåtsyftande förbud. Sådana förbud regleras i 14 § och behandlas i avsnitt 10.11.3.

10.11.2 Förbud på grund av demokrativillkoren

Förslag

Ett mottagande av utländsk finansiering ska förbjudas om den som tar emot finansieringen eller någon av dess företrädare som agerar inom ramen för verksamheten

1. utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter,
2. diskriminerar personer eller grupper av personer eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
3. försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller
4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.

Förbud enligt punkterna 1–4 ovan får underlåtas om det finns särskilda skäl. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om

1. den juridiska personen har tagit avstånd från agerandet,
2. den juridiska personen har vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att agerandet inte upprepas,
3. det är fråga om ett enstaka agerande, och
4. agerandet ligger långt tillbaka i tiden.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen är den andra av lagens centrala förbudsbestämmelser och svarar mot lagens andra syfte enligt 1 §. Den prövning som ska göras enligt 13 § skiljer sig från den som ska göras enligt 12 §. Demokrativillkoren tar sikte enbart på mottagarens och dess företrädares agerande och inte på finansiärens identitet eller var finansieringen kommer ifrån.

Demokrativillkoren i 13 § första stycket är utformade med 5 § lagen om statsbidrag till trossamfund som förebild. Skälen för det är flera. Demokrativillkoren har genomgått en omfattande beredning och en samlad omarbetning, vilket har resulterat i en enhetlig utformning för stöd ur Allmänna arvsfonden, statsbidrag till civilsamhället och stöd till trossamfund.[19] En enhetlig utformning av demokrativillkoren bidrar till förutsebarhet och rättssäkerhet i tillämpningen och underlättar erfarenhetsutbyte mellan myndigheter. Att avvika från denna utformning skulle riskera att skapa parallella tolkningar för samma grupper av mottagare. Till detta kommer att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) föreslås vara granskningsmyndighet enligt denna lag, se avsnitt 11.4.5, och har erfarenhet av att tillämpa motsvarande villkor inom ramen för annan stödgivning.

De fyra ageranden som anges i 13 § första stycket täcker de centrala värderingar som det svenska samhället vilar på och som kommer till uttryck i 1 kap. 2 § och 2 kap. regeringsformen. Det rör sig om utövande av våld, tvång eller hot mot en person eller andra kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter, diskriminering eller

[19] Prop. 2023/24:119 s. 61 ff.

andra överträdelser av principen om alla människors lika värde, försvarande, främjande av eller uppmaning till sådana ageranden, samt motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. För närmare ledning om vilka ageranden som omfattas av respektive punkt hänvisas till de utförliga övervägandena i propositionen *Statens stöd till trossamfund och civilsamhället – enhetliga och rättssäkra villkor* (prop. 2023/24:119).[20]

Förbudet aktualiseras endast om agerandet sker *inom ramen för verksamheten*. Med uttrycket avses i vid bemärkelse de sammanhang som mottagaren förekommer i, vilket har utvecklats i prop. 2023/24:119 och som utgör ledning för tillämpningen även av denna lag.[21] Aktiviteter som mottagaren själv anordnar utgör en del av verksamheten. Detsamma gäller när en företrädare som representant för mottagaren deltar i sammanhang som anordnats av en annan aktör. Privata uttalanden eller ageranden av en företrädare som saknar koppling till funktionen som företrädare omfattas däremot inte.

Med *företrädare* avses inte enbart legala företrädare utan även andra personer som har ett bestämmande inflytande över verksamheten eller i övrigt kan anses representera mottagaren internt eller gentemot allmänheten. Det kan exempelvis röra sig om religiösa ledare, lärare eller styrelseledamöter. Den närmare avgränsningen av begreppet följer av prop. 2023/24:119.[22]

Av 13 § andra stycket följer att förbud får underlåtas om det finns särskilda skäl. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om mottagaren har tagit avstånd från agerandet, om adekvata åtgärder har vidtagits för att säkerställa att agerandet inte upprepas, om det är fråga om ett enstaka agerande och om agerandet ligger långt tillbaka i tiden. Bestämmelsen motsvarar 6 § lagen om statsbidrag till trossamfund. Innebörden av rekvisitet och de fyra omständigheterna har behandlats utförligt i prop. 2023/24:119, och dessa överväganden ska tjäna som ledning även vid tillämpningen av förevarande bestämmelse.[23]

Prövningen enligt 13 § och prövningen enligt 12 § är självständiga och kan aktualiseras var för sig eller samtidigt. Förhållandet mellan paragraferna har behandlats i avsnitt 10.2.

[20] Prop. 2023/24:119 s. 96 ff.
[21] Prop. 2023/24:119 s. 103 f.
[22] Prop. 2023/24:119 s. 102 f.
[23] Prop. 2023/24:119 s. 114 ff.

10.11.3 Framåtsyftande förbud

Förslag

Om förutsättningarna för förbud enligt 12 eller 13 § är uppfyllda och det finns anledning att anta att mottagaren även i framtiden kommer att ta emot utländsk finansiering som uppfyller förbudsgrunderna, ska granskningsmyndigheten få förbjuda mottagaren att ta emot utländsk finansiering från en särskild finansiär eller, om ett sådan förbud inte är tillräckligt, att alls ta emot utländsk finansiering. Ett sådant beslut får inte grundas på demokrativillkoren om det finns särskilda skäl att underlåta ett förbud.

Ett framåtsyftande förbud ska gälla i ett år. Granskningsmyndigheten ska få besluta om förlängning med ett år i taget om förutsättningarna alltjämt är uppfyllda.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen ger granskningsmyndigheten möjlighet att meddela ett framåtsyftande förbud när ett förbud mot ett specifikt mottagande enligt 12 eller 13 § inte är tillräckligt för att förebygga skadlig inverkan på skyddsintressena eller för att säkerställa att demokrativillkoren upprätthålls. Bestämmelsen tar sikte på situationer där problemet är strukturellt och inte begränsat till det enskilda mottagandet som har granskats.

Förutsättningarna för ett framåtsyftande förbud är två. *För det första* ska förutsättningarna för förbud enligt 12 eller 13 § vara uppfyllda. *För det andra* ska det finnas anledning att anta att mottagaren även i framtiden kommer att ta emot utländsk finansiering som uppfyller förbudsgrunderna. Uttrycket *anledning att anta* anger en låg misstankegrad men förutsätter konkreta omständigheter som motiverar bedömningen. Rena spekulationer eller obekräftade misstankar räcker inte.

Bestämmelsen är utformad som en proportionalitetstrappa. Granskningsmyndigheten ska i första hand överväga ett förbud som avser en särskild finansiär. Ett sådant förbud är mer proportionerligt och träffar problemet mer precist i situationer där det främst är finansiären som är problematisk. Endast om ett finansiärsförbud inte är tillräckligt får granskningsmyndigheten meddela ett generellt

förbud mot att mottagaren alls tar emot utländsk finansiering. Konstruktionen säkerställer att den minst ingripande åtgärden prövas först.

Av andra stycket följer att ett framåtsyftande förbud inte får grundas på 13 § om det finns särskilda skäl enligt 13 § andra stycket. Hindret är begränsat till den grunden, och hindrar därmed inte att ett framåtsyftande förbud meddelas med stöd av 12 §. Av tredje stycket följer att ett beslut enligt första stycket gäller i ett år. Tidsbegränsningen är ett uttryck för proportionalitetsprincipen. Granskningsmyndigheten får besluta om förlängning med ett år i taget, men ett sådant beslut förutsätter en ny prövning av om förutsättningarna alltjämt är uppfyllda.

10.12 Godkännande och villkor

10.12.1 Ett mottagande ska godkännas om det inte finns skäl att förbjuda det

Förslag

Om det inte finns skäl att förbjuda ett mottagande av utländsk finansiering som har granskats, ska det godkännas.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen reglerar utfallet av en granskning som har inletts enligt 9 eller 10 §. När granskningsmyndigheten har avslutat sin granskning ska antingen ett förbud meddelas eller mottagandet godkännas. Något tredje utfall finns inte.

Vid granskningssystemets utformning har utredningen tagit ställning till om utgångspunkten ska vara förbud eller godkännande. Det första alternativet skulle innebära en presumtion mot utländsk finansiering. En sådan presumtion skulle riskera att stå i strid med EU-rätten, vilket har utvecklats i avsnitt 10.3. En presumtion mot utländsk finansiering skulle också vara oförenlig med utgångspunkten att utländsk finansiering i många fall är legitim och utgör en naturlig del av civilsamhällets verksamhet, vilket har utvecklats i kapitel 6.

Det andra alternativet, att mottaganden godkänns om det inte finns skäl att förbjuda dem, är därmed den enda förenliga utformningen. Det är också den utformning som följer naturligt av att förbudsgrunderna i 12 och 13 §§ är formulerade som exkluderingsgrunder. Om granskningsmyndigheten inte finner att någon förbudsgrund är uppfylld saknas rättslig grund att hindra mottagandet. Bestämmelsen ger uttryck för detta.

Frågan kan också ställas om det bör finnas ett mellanliggande utfall mellan förbud och godkännande, exempelvis ett föreläggande att avstå från att ta emot finansieringen tills vidare utan att förbud meddelas. Utredningen bedömer att ett sådant utfall skulle skapa oklarheter för mottagaren och stå i strid med kravet på förutsebarhet i granskningssystemet. Om förutsättningarna för förbud inte är uppfyllda ska mottagandet godkännas. Om förutsättningarna är uppfyllda ska förbud meddelas, eventuellt med villkor enligt 15 § andra stycket.

Bestämmelsen aktualiseras endast efter en avslutad granskning. Den situationen att en anmälan lämnas utan åtgärd enligt 8 § utan att en granskning inleds regleras inte här. Skillnaden mellan ett beslut att lämna en anmälan utan åtgärd och ett beslut att godkänna ett mottagande efter granskning får praktisk betydelse främst i fråga om överklagande, vilket behandlas i avsnitt 10.16.

10.12.2 Ett godkännande ska få förenas med villkor

Förslag

Ett godkännande av ett mottagande av utländsk finansiering ska få förenas med villkor.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen ger granskningsmyndigheten möjlighet att förena ett godkännande med villkor. Två alternativa systemkonstruktioner har övervägts. Den ena är ett system med endast två utfall, godkännande eller förbud. Den andra är ett system där godkännandet kan förenas med villkor som minskar de risker som mottagandet är förenat med.

Ett system med endast två utfall är enklare i tillämpningen och ger en tydlig rättsställning för mottagaren. Det skulle dock leda till att granskningsmyndigheten i situationer där riskerna kan minskas till en godtagbar nivå genom mindre ingripande åtgärder ändå tvingas välja mellan att förbjuda mottagandet eller godkänna det utan invändning. En sådan ordning skulle inte vara förenlig med proportionalitetsprincipen. Förbud är en ingripande åtgärd, och om syftet med lagen kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder ska sådana väljas i första hand.

Ett system med villkor möjliggör en mer differentierad och proportionerlig tillämpning. Granskningsmyndigheten kan godkänna mottagandet under förutsättning att vissa åtgärder vidtas av mottagaren, exempelvis avseende redovisning, användning eller styrning. Konstruktionen är välkänd från andra svenska tillstånds- och granskningsregimer. Av särskild relevans är 22 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar, där ett godkännande av en investering kan förenas med villkor som behövs för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Utredningen har övervägt om bestämmelsen bör utformas så att granskningsmyndigheten är skyldig att överväga villkor innan ett förbud meddelas. En sådan utformning skulle stärka proportionalitetsprincipens genomslag. Eftersom lagens systematik redan är uppbyggd kring att den minst ingripande åtgärden ska prövas först, och eftersom granskningsmyndigheten är skyldig att iaktta proportionalitetsprincipen enligt 5 § tredje stycket förvaltningslagen, bedömer utredningen att en sådan uttrycklig skyldighet inte behövs. Bestämmelsen utformas därför som en rätt för granskningsmyndigheten att förena ett godkännande med villkor.

Villkor förutsätter att mottagaren går med på att följa dem. Granskningsmyndigheten kan inte ensidigt påtvinga mottagaren villkor, eftersom mottagaren alltid kan välja att avstå från att ta emot finansieringen. Om mottagaren inte godtar villkoren ska granskningsmyndigheten i stället överväga om mottagandet ska förbjudas.

När det gäller vilka typer av villkor som kan komma i fråga kan det som exempel nämnas insyn i eller rapportering om hur finansieringen används, åtgärder för att säkerställa att finansieringen inte används för ändamål som strider mot lagens syfte, eller krav på styrning. Ett ytterligare exempel kan vara att en mottagare som beviljas god-

kännande efter en bedömning enligt 13 § andra stycket åläggs att redogöra för vilka åtgärder som har vidtagits för att säkerställa att demokrativillkoren följs, exempelvis att styrelsen eller andra företrädare har bytts ut. Villkoren ska vara proportionerliga i förhållande till de risker som motiverar dem.

10.12.3 Villkor som inte följs ska kunna leda till föreläggande och förbud

Förslag

Om ett villkor som har meddelats enligt 15 § inte följs, ska granskningsmyndigheten få förelägga mottagaren av den utländska finansieringen att uppfylla villkoret eller förbjuda mottagandet om förutsättningarna för förbud är uppfyllda. Ett sådant föreläggande ska få förenas med vite.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen reglerar granskningsmyndighetens befogenheter att ingripa när ett villkor som meddelats enligt 15 § inte följs. Det skulle utgöra en brist i granskningssystemet om brott mot villkor lämnas utan reaktion. Att ge granskningsmyndigheten en uttrycklig befogenhet att ingripa är därför nödvändigt för att villkorskonstruktionen ska få genomslag i praktiken.

Två alternativa konstruktioner har övervägts. *Den första* är att brott mot villkor enbart ska föranleda sanktionsavgift enligt 19 §. *Den andra* är att granskningsmyndigheten ges möjlighet att antingen förelägga mottagaren eller, ytterst, förbjuda mottagandet.

Det första alternativet skulle inte ge granskningsmyndigheten möjlighet att åstadkomma rättelse av en pågående överträdelse. Det andra alternativet ger störst möjlighet till en proportionerlig och ändamålsenlig reaktion. Granskningsmyndigheten bör i första hand överväga om det är tillräckligt att förelägga mottagaren att följa villkoret. Ytterst får granskningsmyndigheten förbjuda mottagandet om förutsättningarna för ett förbud enligt 12 eller 13 § är uppfyllda. Om ett villkor inte följs och det finns anledning att anta att mottagaren även i framtiden kommer att ta emot utländsk finansiering

som uppfyller förbudsgrunderna, får granskningsmyndigheten därutöver meddela ett framåtsyftande förbud enligt 14 §.

Hänvisningen i bestämmelsen till förutsättningarna för förbud enligt 12, 13 eller 14 § innebär att förbud inte får meddelas enbart på den grunden att ett villkor har överträtts. För att förbud ska kunna meddelas måste även de materiella förutsättningarna i någon av förbudsparagraferna vara uppfyllda. Konstruktionen säkerställer att förbudsbefogenheten används endast när det finns en självständig grund för förbud och inte som en sanktion mot villkorsbrott. Sanktion mot själva villkorsbrottet utgår i stället i form av sanktionsavgift enligt 19 § första stycket 5.

Av andra stycket följer att ett föreläggande får förenas med vite. Lagen (1985:206) om viten är då tillämplig. Att förelägganden förenas med vite är etablerat inom svensk förvaltningsrätt och bedöms nödvändigt för att förelägganden ska få avsedd verkan.

10.13 Granskningsmyndighetens befogenheter

10.13.1 Mottagaren av utländsk finansiering ska ha en uppgiftsskyldighet

Förslag

Mottagaren av den utländska finansieringen ska på begäran av granskningsmyndigheten tillhandahålla de uppgifter eller handlingar som myndigheten behöver för sin granskning eller för att kontrollera att meddelade villkor eller förbud följs.

Skälen för utredningens förslag

Allmänna utgångspunkter

För att granskningsmyndigheten ska kunna ha fullständigt underlag för sin granskning samt kunna kontrollera efterlevnaden av meddelade villkor eller förbud är det av särskild vikt att myndigheten får del av de uppgifter och handlingar som behövs för angivna ändamål.

Utredningen konstaterar att granskningsmyndigheten i stor utsträckning kommer att bli beroende av att den som är skyldig att

anmäla mottagande av utländsk finansiering eller är föremål för granskning, på begäran tillhandahåller de uppgifter och handlingar som myndigheten behöver för att fullgöra sitt granskningsuppdrag. Ett effektivt granskningssystem kan emellertid inte bygga på antagandet att de rättssubjekt som ska kontrolleras i samtliga fall kommer att medverka till förfarandet och således på frivillig väg tillhandahålla de erforderliga uppgifterna och handlingarna. Detta gäller inte minst med hänsyn till vikten av att utländsk finansiering som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige effektivt kan förhindras. Utredningen anser därför att det bör införas en bestämmelse i den föreslagna lagen som uttryckligen anger att de rättssubjekt som omfattas av lagen ska ha en skyldighet att till myndigheten lämna den information som myndigheten begär, det vill säga en *uppgiftsskyldighet*.

Uppgiftsskyldigheten ska inte vara mer omfattande än vad som är nödvändigt

Enligt utredningens bedömning kan myndigheten behöva få del av både muntliga upplysningar och skriftliga handlingar från de berörda rättssubjekten. Begreppet *handling* ska ha samma innebörd som i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och därmed omfatta såväl skriftligt material som material som har lagrats digitalt och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med hjälp av tekniska hjälpmedel.

Den uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår behöver samtidigt begränsas för att den inte ska vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för att granskningsmyndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen. Enligt utredningen är det dock inte lämpligt att begränsa uppgiftsskyldigheten till att endast avse en viss typ av uppgifter och handlingar. Det beror på att det inte i förväg går att avgöra vilka uppgifter och handlingar som myndigheten kan komma att behöva ta in i ett enskilt ärende. Utredningen föreslår därför att uppgiftsskyldigheten ska vara villkorad av att myndigheten har behov av uppgifterna och handlingarna inom ramen för sitt uppdrag enligt lagen. På det sättet överlämnas det åt granskningsmyndigheten att utifrån omständigheterna i det enskilda fallet avgöra vilka uppgifter och handlingar som behövs i ett konkret ärende. Myndigheten bör därvid beakta den proportionalitetsprin-

cip som följer av 5 § tredje stycket förvaltningslagen. I enlighet med utredningens förslag bör uppgiftsskyldigheten också gälla för att myndigheten ska kunna kontrollera om exempelvis den som fått ett slutligt godkännandebeslut med villkor har uppfyllt de villkor som meddelats i beslutet.

10.13.2 Myndigheten ska få besluta om föreläggande vid vite

Förslag

Granskningsmyndigheten ska få förelägga en mottagare av utländsk finansiering att tillhandahålla uppgifter eller handlingar. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Skälen för utredningens förslag

Granskningsmyndigheten kommer sannolikt att i de flesta fall få tillgång till erforderliga uppgifter och handlingar på frivillig väg. Förelägganden kommer därför att användas först när det finns anledning att anta att det finns uppgifter som inte kommer att lämnas frivilligt. En anledning till att mottagaren av utländsk finansiering inte skulle vilja lämna uppgifterna självmant kan till exempel vara att denne befarar att den utländska finansieringen vid en närmare granskning inte skulle godkännas. I dessa situationer är det särskilt viktigt att myndigheten kan förelägga mottagaren att tillhandahålla de relevanta uppgifterna och handlingarna. För detta ändamål behöver myndigheten också någon form av påtryckning för att säkerställa att uppgifterna och handlingarna lämnas i enlighet med föreläggandet. Ett föreläggande ska därför kunna förenas med vite.

Ett föreläggande med vite kan också komma att bli aktuellt när det efter anmälan från någon annan myndighet eller på annat sätt konstateras att en mottagare inte följer de villkor som har meddelats i ett beslut om godkännande. Myndigheten bör då ha möjlighet att utfärda ett föreläggande för att se till att villkoren följs.

Allmänna bestämmelser om viten finns i lagen om viten. Lagen innehåller bland annat bestämmelser om hur ett vitesföreläggande ska vara utformat i olika avseende, hur vitesbeloppet ska fastställas

och om utdömande av vite. Av rättspraxis[24] följer att när det är fråga om ett föreläggande mot en juridisk person kan myndigheten välja att rikta föreläggandet mot den juridiska personen eller mot någon som företräder den juridiska personen eller mot båda. Det kan också framhållas att myndigheten, enligt 2 § lagen om viten, inte kan besluta om ett vitesföreläggande, om den som vitesföreläggandet skulle riktas mot kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. Enligt utredningens uppfattning finns det inte anledning att i den föreslagna lagen införa bestämmelser som avviker från lagen om vitens bestämmelser. De sistnämnda bestämmelserna ska därför vara tillämpliga på myndighetens vitesföreläggande. Frågor om utdömande av viten ska enligt lagen om viten prövas av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet.

Enligt 35 § tredje stycket förvaltningslagen får en myndighet verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock, enligt samma bestämmelse, först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild, att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs eller någon annan omständighet. Mot bakgrund av möjligheterna som förvaltningslagen ger i detta avseende bedömer utredningen att det inte behöver införas någon bestämmelse om att myndigheten ska få bestämma att ett föreläggande ska gälla omedelbart.

10.14 Administrativa sanktionsavgifter

10.14.1 Allmänt

En sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som vanligen riktar sig mot en konstaterad överträdelse av en författningsbestämmelse. En sådan avgift kan påföras såväl fysiska som juridiska personer på grund av ett rättsstridigt beteende. Ansvaret är i regel strikt, vilket innebär att skyldigheten att betala avgiften uppkommer när ett regelbrott objektivt kan konstateras. Sanktionsavgiften tillfaller som regel staten. Storleken på sanktionsavgiften varierar betydligt mellan olika

[24] Jämför NJA 1990 s. 338.

regelområden och bestäms ofta med hjälp av schabloner. Det är antingen tillsynsmyndigheten eller en domstol som beslutar om påförande av avgiften. Sanktionsavgifter bör ses som ett komplement till övriga ingripandemöjligheter.[25]

Ett system med sanktionsavgifter bör enligt etablerad praxis bygga på kriterier som enkelhet, tydlighet, schablonisering och möjlighet till snabb handläggning. Det innebär att inte alla typer av överträdelser är lämpade att omfattas av en sådan ordning. I regel bör endast överträdelser som typiskt sett är lätta att konstatera och som inte kräver någon mer ingående utredning omfattas. En förutsättning för påförande av sanktionsavgift är vidare att tillsynsmyndigheten kan fastställa att en klar och tydlig regelöverträdelse har ägt rum. Tillsynsmyndigheten ska som huvudregel inte behöva styrka vare sig uppsåt eller grov oaktsamhet i de enskilda fallen.

Sanktionsavgifter förekommer inom flera rättsområden. Ett exempel på en avgift som tillämpas i stor omfattning är skattetillägget. Därutöver finns bestämmelser om sanktionsavgifter bland annat inom livsmedels-, läkemedels-, plan- och bygg-, arbetsmiljö-, miljö- och djurskyddslagstiftningen.

10.14.2 Sanktionsavgifter bör införas

Förslag

Granskningsmyndigheten ska få besluta att ta ut en sanktionsavgift av den juridiska person som

1. inte har gjort en anmälan till granskningsmyndigheten trots att anmälningsskyldighet har förelegat enligt 6 §,
2. har tagit emot utländsk finansiering i strid med förbudet i 7 §,
3. har tagit emot utländsk finansiering i strid med 11 §,
4. har tagit emot utländsk finansiering i strid med ett förbud enligt 12, 13, 14 eller 16 §,
5. har handlat i strid med villkor som har meddelats enligt 15 §,

[25] Jämför prop. 2020/21:194 s. 89 och prop. 2022/23:116 s. 122 f.

6. har lämnat oriktiga uppgifter i samband med sin anmälan enligt 6 § eller vid fullgörandet av sin uppgiftsskyldighet enligt 17 §, eller
7. inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 17 §.

Skälen för utredningens förslag

Sanktionsavgift framstår som en lämplig sanktion

Sanktionsavgifter har ofta bedömts föra med sig en effektivisering av regelverkens genomslag eftersom de anses utgöra ett snabbt, enkelt och resurseffektivt sätt att beivra regelöverträdelser. Det har i detta sammanhang framhållits att användningen av sanktionsavgifter, i jämförelse med straffrättsliga sanktioner, normalt ökar förutsättningarna för en snabb reaktion från det allmänna vid överträdelser av gällande regelverk. En sanktionsavgift kan därmed utgöra ett mer effektivt styrmedel för att påverka enskildas agerande än en straffrättslig påföljd, som i praktiken aktualiseras i ett begränsat antal fall och ofta först efter att en avsevärd tid förflutit sedan gärningen begicks. Därtill kräver straffrättsliga utredningar betydande resurser hos polis och åklagare, särskilt när överträdelser begås inom organisationsformer där tillgången till heltäckande register eller annan strukturerad och fullständig information är begränsad, såsom när det gäller ideella föreningar. Om regelöverträdelser inte kan utredas och lagföras inom rimlig tid, minskar dessutom straffsystemets brottsavhållande effekt.

Att låta en tillsynsmyndighet ingripa mot regelöverträdelser genom administrativa sanktioner i stället för att hänskjuta ärendena till de brottsutredande myndigheterna kan även innebära en mer ändamålsenlig användning av samhällets resurser. Detta gäller särskilt i de fall där överträdelser i praktiken redan upptäckts och utreds av tillsynsmyndigheten inom ramen för dess löpande verksamhet.[26]

Det är även ur effektivitetssynpunkt en klar fördel att sanktionsavgifter bygger på ett strikt ansvar. Ett sådant ansvar innebär att skyldigheten att betala en sanktionsavgift inträder när en överträdelse objektivt kan konstateras. Till skillnad från det straffrättsliga förfarandet krävs det således inte att tillsynsmyndigheten visar att över-

[26] Jämför prop. 2017/18:23 s. 92 f.

trädelsen har begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Därigenom undviks bevissvårigheter avseende den subjektiva sidan, vilket innebär att sanktionen kan tillämpas i betydligt fler fall än om överträdelsen i stället vore straffbelagd.[27]

Förbudet i 7 § mot kringgående av anmälningsskyldigheten utgör ett undantag från principen om strikt ansvar. För att sanktionsavgift ska få tas ut enligt 19 § första stycket 2 måste det visas att mottagandet skett i syfte att kringgå anmälningsskyldigheten. Detta subjektiva rekvisit motiveras av att förbudet annars skulle träffa även oavsiktlig uppdelning eller förmedling, vilket inte framstår som rimligt. Att ett kringgåendesyfte ska visas hindrar dock inte att bedömningen kan grundas på objektivt iakttagbara omständigheter. Sådana omständigheter kan exempelvis vara att en finansiär vid upprepade tillfällen ger belopp som var för sig understiger tröskelvärdet utan att det finns godtagbara skäl för uppdelningen. Vid förmedling kan det vara att mellanhanden saknar en självständig roll i transaktionen, att det finns en tydlig koppling mellan mellanhanden och en utländsk finansiär som annars skulle ha träffats av anmälningsskyldigheten, eller att transaktionsmönstret avviker från vad som är normalt för den aktuella typen av finansiering. Bedömningen av syftet kan därmed göras även när mottagaren är en juridisk person.

Sanktionsavgifter bedöms vidare i allmänhet ha en betydande preventiv verkan. Den avhållande effekt som följer av kriminalisering är däremot i hög grad beroende av att regleringen kan upprätthållas på ett tillräckligt effektivt sätt, vilket i praktiken ofta är resurskrävande.

Sammantaget bedömer utredningen att sanktionsavgifter framstår som en lämplig sanktion vid överträdelser av den föreslagna lagen. Genom ett administrativt sanktionssystem ges möjlighet till ett snabbt ingripande mot beteenden som strider mot regelverket. Ett sådant system kan därigenom göras effektivt och, relativt sett, enkelt att hantera. Sanktionsavgifter kan dessutom tas ut oberoende av om regelöverträdelsen har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet, eller om mottagaren av den utländska finansieringen saknat kännedom om regelverket.

[27] Jämför prop. 2020/21:194 s. 99 och prop. 2022/23:116 s. 123.

Överträdelser som ska omfattas

Utredningen bedömer att grundläggande rättssäkerhetskrav talar för att det av lag tydligt ska framgå vilka regelöverträdelser som kan föranleda en sanktionsavgift. En sådan reglering bidrar till ökad förutsebarhet och möjliggör för mottagaren att överblicka vilka överträdelser som är sanktionerade samt i vilken ordning sanktionerna aktualiseras. Detta är av central betydelse ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Principiellt gäller att de överträdelser som ska kunna föranleda sanktionsavgift bör vara av mindre allvarlig art och inte kräva någon mer omfattande utredning eller kvalificerad bedömning. Detta hänger samman med synsättet att mer allvarliga överträdelser generellt sett är mer svårutredda och därför bör hanteras av polis och åklagare.

Utredningen anser att granskningsmyndigheten bör ges möjlighet att ta ut sanktionsavgift om mottagaren av utländsk finansiering har *underlåtit att fullgöra sin anmälningsskyldighet* enligt lagen eller har *tagit emot utländsk finansiering i strid med kringgåendeförbudet eller andra förbud* som följer av lagen. Enligt utredningens bedömning lämpar sig denna typ av överträdelser väl för att omfattas av ett system med sanktionsavgifter. För detta talar att sanktionsavgifter har en tydlig handlingsdirigerande effekt genom att verka avskräckande. Om avgiften kan antas medföra en kostnad eller förlust som motsvarar eller överstiger den besparing eller vinst som uppnås genom att regelverket åsidosätts, skapas ett effektivt incitament att följa bestämmelserna och därigenom undvika överträdelser. Mot denna bakgrund framstår sanktionsavgifter som en ändamålsenlig och proportionerlig reaktion vid den aktuella typen av överträdelser.

Utredningen föreslår därutöver att granskningsmyndigheten bör få ta ut en sanktionsavgift *om utländsk finansiering har tagits emot under en pågående granskning, men innan granskningsmyndigheten har fattat ett slutligt beslut* (jämför 11 § andra stycket). Detsamma bör gälla *om mottagaren har handlat i strid med villkor som har meddelats i samband med ett slutligt beslut*. Sådana villkor kan avse åtgärder som måste vidtas innan utländsk finansiering får tas emot. De kan även avse skyldigheter som ska uppfyllas efter mottagandet av finansieringen, exempelvis att fortlöpande lämna uppgifter om organisationens styrelsesammansättning, inbjudna föreläsare eller andra

förhållanden av betydelse för granskningen. Sanktionsavgift bör vidare kunna tas ut *om mottagaren har lämnat oriktiga uppgifter till granskningsmyndigheten i samband med anmälan eller vid fullgörandet av sin uppgiftsskyldighet* enligt lagen, liksom *om mottagaren har underlåtit att lämna uppgifter som den var skyldig att lämna*. Den sistnämnda typen av överträdelser hör typiskt sett till kategorin mindre allvarliga regelbrott. Eftersom det samtidigt kan röra sig om överträdelser som förekommer relativt frekvent, kan hot om sanktionsavgift även i dessa fall vara ett ändamålsenligt medel för efterlevnaden av regelverket. En sådan sanktion kan därigenom främja benägenheten att lämna riktiga uppgifter och i övrigt fullgöra den uppgiftsskyldighet som följer av lagen. Även för dessa överträdelser bör sanktionsavgift således kunna förväntas utgöra ett effektivt styrmedel. Sammanfattningsvis anser utredningen att underlåtenhet att uppfylla de ovan angivna skyldigheterna bör kunna läggas till grund för påförande av sanktionsavgift.

Med *oriktig uppgift* avses generellt sett en uppgift som inte överensstämmer med verkligheten. Om de uppgifter som den uppgiftsskyldige har lämnat i ett ärende tydligt avviker från vad som framkommer vid granskningsmyndighetens utredning, kan det tyda på att en oriktig uppgift har lämnats. Bedömningen av om en uppgift ska anses oriktig måste dock alltid göras med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Det innebär att myndigheten bör särskilt beakta om den uppgiftsskyldige haft fog för sin bedömning av de omständigheter som legat till grund för uppgiftslämnandet. En uppgift bör inte anses oriktig om den, tillsammans med övriga uppgifter i ärendet, har utgjort ett tillräckligt underlag för att myndigheten ska kunna fatta ett materiellt riktigt beslut. En uppgift bör inte heller anses oriktig om den är uppenbart orimlig. Med detta avses uppgifter som är så anmärkningsvärda att de i sig ger anledning till en utökad utredningsskyldighet för den handläggande myndigheten. Ett exempel kan vara att den uppgiftsskyldige av misstag har angivit ett belopp med för få nollor i sin anmälan om mottagande av utländsk finansiering, varvid det angivna beloppet framstår som anmärkningsvärt lågt. Detsamma gäller uppgifter som av något annat skäl framstår som klart oförenliga med verkligheten. I sådana situationer bör den uppgiftsskyldige inte påföras någon sanktionsavgift.

Granskningsmyndigheten ska kunna besluta om sanktionsavgift

Rent allmänt gäller att sanktionsavgifter, för att vara effektiva, i regel bör kunna beslutas av tillsynsmyndigheten själv. Därigenom undviks att myndigheten behöver vända sig till domstol för att få avgiften utdömd efter att en överträdelse har konstaterats. Om den myndighet som upptäcker och utreder överträdelsen, och som har nödvändig sakkunskap på området, även ges behörighet att fatta beslut om sanktionsavgift, kan förfarandet bli både enklare, mindre kostsamt och mer effektivt än ett domstolsförfarande.

Det får förutsättas att granskningsmyndigheten, inom ramen för sin granskning, kommer att få kännedom om överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift. Det är också granskningsmyndigheten som, genom sin särskilda sakkunskap och erfarenhet, har bäst förutsättningar att bedöma om en sanktionsgrundande överträdelse av lagens bestämmelser har ägt rum. Om myndigheten själv fattar beslut om sanktionsavgift kan handläggningen dessutom normalt förväntas bli mer skyndsam än om ett sådant beslut skulle fattas av domstol efter ansökan av myndigheten. Granskningsmyndigheten kommer genom sin löpande tillämpning av det föreslagna regelverket att vara väl förtrogen med den aktuella lagstiftningen. Samtidigt innebär utredningens förslag att beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas till domstol så att den som påförs en avgift tillförsäkras grundläggande rättssäkerhetsgarantier. Genom möjligheten att överklaga beslut om sanktionsavgift till domstol skapas även förutsättningar för att domstolspraxis successivt utvecklas, vilket kan tjäna som vägledning för myndighetens framtida beslut.

Sammantaget bedömer utredningen att det är ändamålsenligt att granskningsmyndigheten ges befogenhet att pröva och besluta om de sanktionsavgifter som utredningen föreslår.

10.14.3 Påförande av sanktionsavgift ska inte vara obligatoriskt

Förslag

Regleringen av sanktionsavgift ska bygga på strikt ansvar. Det ska dock inte vara obligatoriskt att besluta om sanktionsavgift för överträdelser som kan leda till en sådan avgift.

Skälen för utredningens förslag

Ansvaret ska vara strikt

Systemet med sanktionsavgifter i den föreslagna lagen bör enligt utredningens förslag bygga på ett strikt ansvar. Detta innebär att avgiften ska kunna tas ut oberoende av om överträdelsen har varit uppsåtlig, berott på oaktsamhet eller okunskap. För att en sanktionsavgift ska kunna påföras bör det således vara tillräckligt att det kan konstateras att den uppgiftsskyldige exempelvis har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att lämna fullständiga uppgifter till myndigheten. Det krävs därmed inte att den uppgiftsskyldige har varit oaktsam i förhållande till sin skyldighet att lämna riktiga uppgifter. Den uppgiftsskyldige behöver inte heller ha förstått att denne varit skyldig att informera myndigheten om en viss omständighet.

Ett system med strikt ansvar kan framstå som ingripande. Sanktionsavgifter enligt lagen kommer emellertid att endast träffa juridiska personer, och det är enligt utredningens bedömning rimligt att sådana rättssubjekt hålls strikt ansvariga för överträdelser av de regler som gäller för mottagande av utländsk finansiering. Ett strikt ansvar kan därutöver förväntas tydliggöra vikten av att de som omfattas av lagens tillämpningsområde fullgör sina skyldigheter gentemot myndigheten, vilket i sin tur bidrar till att ärenden kan handläggas på ett enkelt och effektivt sätt. En inskärpning av uppgiftsskyldigheten genom sanktionsavgift som bygger på strikt ansvar bedöms även på sikt kunna leda till att andelen materiellt riktiga beslut ökar.

Sanktionsavgift ska inte påföras i alla fall

Strikt ansvar betyder inte att sanktionsavgift ska tas ut vid varje överträdelse. Som skäl för att bestämmelser om sanktionsavgift i vissa fall bör vara obligatoriska uppges att tillsynsmyndighetens utrymme för mer skönsmässiga bedömningar som utgångspunkt bör vara begränsat med hänsyn till behovet av likabehandling, objektivitet och proportionalitet. Behovet av att säkerställa likabehandling anses vara särskilt starkt när flera myndigheter ska tillämpa samma bestämmelser.[28]

[28] Jämför prop. 2020/21:194 s. 99 ff. och prop. 2017/18:205 s. 69 f.

Om reglerna är mycket komplexa kan det emellertid vara mer befogat att överlämna åt tillsynsmyndigheten att bedöma om en överträdelse av dessa är så allvarlig att en sanktionsavgift bör beslutas. Detta ställningstagande motiveras huvudsakligen med att det vore orimligt om varje överträdelse automatiskt skulle leda till att sanktionsavgift tas ut; inte minst för att ett obligatorium skulle innebära en orimlig börda för tillsynsmyndigheten.[29]

Utredningen anser att motsvarande överväganden gör sig gällande i fråga om överträdelser av bestämmelserna i den föreslagna lagen. Det kan exempelvis i vissa situationer vara förenat med svårigheter att med säkerhet avgöra om en organisation omfattas av lagens tillämpningsområde. Om en utebliven anmälan i ett sådant fall utan vidare skulle föranleda en sanktionsavgift, kan detta framstå som omotiverat eller i vissa fall som orimligt. I andra situationer, där det inte finns någon anledning att anta att mottagandet av den utländska finansieringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige, kan det vara mer ändamålsenligt att granskningsmyndigheten, i stället för att omedelbart besluta om sanktionsavgift, för en dialog med berörda mottagare i syfte att uppnå efterlevnad av regelverket. Mot denna bakgrund anser utredningen att bestämmelsen om sanktionsavgift inte bör utformas som ett obligatorium, det vill säga att avgift ska tas ut. Det bedöms i stället vara av vikt att granskningsmyndigheten ges ett visst utrymme att i det enskilda fallet bedöma om sanktionsavgift utgör ett lämpligt och proportionerligt ingripande.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att det ska ankomma på granskningsmyndigheten att i varje enskilt fall pröva om en överträdelse av lagens bestämmelser är av sådan art och allvar att den bör föranleda ett beslut om sanktionsavgift.

10.14.4 Sanktionsavgiftens storlek

Förslag

En sanktionsavgift ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 25 000 000 kronor.

[29] Jämför prop. 2017/18:232 s. 324 f.

Skälen för utredningens förslag

Allmänt om avgiftsnivåer och beräkningsmodeller

Sanktionsavgifter förekommer inom ett flertal rättsområden och deras storlek bestäms enligt olika modeller. Utformningen av avgiftssystemen varierar beroende på regelverkets syfte och de intressen som ska skyddas. Utgångspunkten för en sanktionsavgift är att den ska kunna påverka beteenden i önskad riktning och därmed avhålla de avgiftsskyldiga som avgiften kan riktas mot från att begå sådana överträdelser som är sanktionerade med avgiften. Om sanktionsavgiften sätts på en alltför låg nivå finns det därför en risk för att dess avhållande eller handlingsdirigerande effekt uteblir. Av detta följer att konsekvensen av ett regelbrott måste vara tillräckligt ingripande för att uppnå avsedd effekt. Samtidigt ska sanktionsavgiften vara proportionerlig i förhållande till den överträdelse i form av felaktighet eller underlåtenhet som ligger till grund för avgiften.

I detta sammanhang aktualiseras frågan om ett lägsta och ett högsta belopp för sanktionsavgiften bör anges genom fasta belopp i lagtexten eller genom en koppling till prisbasbeloppet, som justeras i takt med förändringar i det allmänna prisläget (jämför 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken). I svensk rätt förekommer båda modellerna. Många sanktionsavgifter är knutna till belopp som anges direkt i lagtext, såsom sanktionsavgifter enligt livsmedelslagen (2006:804), fiskelagen (1993:787) och arbetsmiljölagen (1977:1160). Byggsanktionsavgifter utgör däremot exempel på ett sanktionssystem där avgiftsnivåerna i stället är kopplade till prisbasbeloppet.

En annan modell återfinns i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen), där sanktionsavgiften för mindre allvarliga överträdelser uppgår till högst 5 miljoner kronor och för allvarligare överträdelser till högst 10 miljoner kronor. Sanktionsavgifter förekommer även inom miljö- och arbetsmiljöområdena. Inom dessa regelverk är det lägsta belopp som kan beslutas vid en överträdelse i regel 1 000 kronor och det högsta beloppet 1 miljon kronor. För upphandlingsskadeavgift enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling är det lägsta beloppet 10 000 kronor och det högsta 20 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga en viss andel av upphandlingens värde (jämför 21 kap. 9 §). Enligt 7 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen kan en sanktionsavgift bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst

50 miljoner kronor. För statliga myndigheter, kommuner och regioner är maximibeloppet dock 10 miljoner kronor. I förarbetena anförs att beloppsintervallet behöver vara mycket stort eftersom säkerhetsskyddslagen omfattar olika typer av aktörer som skiljer sig åt i storlek och ekonomiska förutsättningar och eftersom överträdelserna kan vara av varierande allvar. Det anförs också att 10 miljoner kronor i vissa fall kan vara en affärsmässigt acceptabel kostnad för stora aktörer.[30]

Enligt 27 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar kan en sanktionsavgift bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 100 miljoner kronor. I förarbetena anförs att beloppsintervallet behöver vara brett för att möjliggöra en differentiering och samtidigt uppnå en avskräckande effekt, och att vad som upplevs som en avskräckande avgift för en aktör kan framstå som obetydligt för en aktör med stora resurser. Maximibeloppet motiveras vidare med att överträdelser kan medföra en allvarlig skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.[31]

Hur sanktionsavgift ska bestämmas inom ramen för det föreslagna granskningssystemet

De mottagare som enligt den föreslagna lagen kommer att behöva anmäla mottagande av utländsk finansiering kan skilja sig avsevärt åt i fråga om storlek, organisationsform och ekonomiska förutsättningar. Det kan röra sig om allt från mindre församlingar eller religiösa föreningar med begränsade resurser till etablerade trossamfund med ett stort medlemsantal och en omfattande verksamhet. Dessa skillnader innebär att en sanktionsavgift som upplevs som kännbart avskräckande för en mottagare med små ekonomiska resurser kan framstå som marginell för en mottagare med betydande ekonomisk bärkraft. Samtidigt kan det konstateras att sanktionsavgifter, oavsett nivå, i vissa situationer kan ha begränsad avhållande effekt. Detta gäller särskilt i fall där utländska aktörer medvetet försöker vinna inflytande över ett svenskt samfund i syfte att påverka dess verksamhet i en extremistisk riktning, eftersom sådana aktörer kan vara beredda att acceptera även betydande ekonomiska konsekvenser för att uppnå sina mål.

[30] Prop. 2020/21:194 s. 102 f.
[31] Prop. 2022/23:116 s. 126 f.

Utredningen konstaterar att det saknas befintlig lagstiftning som ger tydliga hållpunkter eller direkt vägledning för hur sanktionsavgiften bör bestämmas inom ramen för den föreslagna lagen. Med hänsyn till att de rättssubjekt som kan bli föremål för sanktionsavgift kan ha mycket skiftande ekonomiska förutsättningar för sin verksamhet, anser utredningen att avgiften bör anges som ett bestämt beloppsintervall i lagen. Enligt utredningens bedömning talar även enkelhetsskäl för att sanktionsavgiftens minimi- respektive maximibelopp bör anges med ett exakt belopp direkt i lagtexten. Ett sådant beloppsintervall bör vara tillräckligt brett för att möjliggöra en ändamålsenlig differentiering av avgiften och samtidigt fungera både avskräckande och handlingsdirigerande. Vid fastställande av maximibeloppet måste hänsyn tas till de intressen som lagen avser att skydda och den skada som potentiellt kan uppstå om lagens krav för mottagande av utländsk finansiering kringgås eller annars åsidosätts. Det måste särskilt beaktas att ett mottagande av utländsk finansiering i strid med ett förbud kan medföra en allvarlig skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige. Även andra regelöverträdelser kan få betydande konsekvenser. Avgiften måste därför sättas på en nivå som är tillräckligt hög för att få en reell avhållande effekt och förhindra att den avgiftsskyldige som riskerar att påföras avgiften betraktar denna som en accepterad kostnad för ett regelbrott.

Utredningen bedömer att det i likhet med flera andra regelverk bör finnas ett stort spann mellan det lägsta och det högsta belopp som sanktionsavgiften kan bestämmas till. Mottagarkretsen som omfattas av den föreslagna lagen är heterogen och omfattar allt från mindre lokala församlingar och föreningar till internationellt verksamma organisationer med betydande resurser. Den utländska finansieringen kan också variera kraftigt i storlek. Om finansieringen exempelvis består av tiotals miljoner kronor är det av vikt att sanktionsavgiften kan utgöra en kännbar sanktion vid allvarliga överträdelser. Av särskild relevans för det föreslagna granskningssystemet är de regelverk som rör likartade skyddsintressen och som också har en heterogen krets av avgiftsskyldiga såsom säkerhetsskyddslagen eller lagen om granskning av utländska direktinvesteringar.

Utredningen anser att sanktionsavgiften bör kunna bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 25 miljoner kronor. Ett sådant beloppsintervall framstår som väl avvägt för att kunna utgöra en

effektiv sanktion mot mottagare med vitt skilda ekonomiska förutsättningar och storlek. Maximibeloppet är lägre än de belopp som gäller enligt säkerhetsskyddslagen och lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Skillnaden motiveras av att den föreslagna lagen riktar sig mot ideella trossamfund, ideella föreningar och stiftelser, och inte mot stora kommersiella aktörer av det slag som omfattas av nämnda regelverk. Vid de allvarligaste överträdelserna, där mottagandet utgör en brottslig gärning, finns dessutom möjlighet att förverka den egendom som har varit föremål för brottet, vilket behandlas i avsnitt 10.15.6.

10.14.5 Beslut om sanktionsavgift

Förslag

Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut och när storleken på avgiften ska bestämmas ska särskild hänsyn tas till

1. den skadliga inverkan på skyddsintressena som har uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen,
2. om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet,
3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att begränsa skadliga verkningar av överträdelsen, och
4. om den avgiftsskyldige tidigare har gjort sig skyldig till en överträdelse.

En sanktionsavgift ska få efterges helt eller delvis, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

Skälen för utredningens förslag

Omständigheter av betydelse vid beslut om sanktionsavgift

Eftersom en sanktionsavgift inte alltid ska tas ut vid en överträdelse bör det regleras vilka omständigheter som ska påverka bedömningen av om en sådan avgift ska tas ut. Det finns även behov av en reglering om vad som ska kunna påverka avgiftens storlek.

När granskningsmyndigheten ska bedöma om en sanktionsavgift ska beslutas och när den ska bestämma storleken på avgiften bör hänsyn tas till alla relevanta omständigheter. Det är dock inte möjligt att i lagen ange samtliga relevanta omständigheter som kan behöva beaktas i enskilda fall. Däremot bör det anges vilka omständigheter som är särskilt viktiga att beakta.[32]

Som utredningen föreslår bör, såväl vid bedömningen av om en avgift ska tas ut som vid bedömningen av avgiftens storlek, särskild hänsyn tas till den *skadliga inverkan på skyddsintressena som har uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen*. Det innebär att ju större skada som har uppstått eller kunnat uppstå, desto mindre blir utrymmet att avstå från en avgift och desto högre belopp bör tas ut.[33]

Den skadliga inverkan som ska beaktas kan vara både faktisk och potentiell. En överträdelse som inte har lett till en påvisbar konkret skada kan ändå bedömas som allvarlig, om den typiskt sett har varit ägnad att medföra en betydande risk för skyddsintressena. Vid bedömningen bör särskild vikt fästas vid i vilken utsträckning överträdelsen har bidragit eller kunnat bidra till att stärka extremistiska och andra antidemokratiska intressen eller verksamheter.

Vidare bör det beaktas särskilt *om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet*. En uppsåtlig överträdelse ger uttryck för ett medvetet åsidosättande av regleringen och de värden som denna avser att skydda. Utrymmet för att underlåta att ta ut en sanktionsavgift, eller att bestämma avgiften till ett lågt belopp, bör i princip vara obefintligt om det har rört sig om en avsiktlig överträdelse.[34] Även graden av oaktsamhet bör vägas in. Om varken uppsåt eller oaktsamhet föreligger talar detta för att sanktionsavgiften, om en sådan ändå beslutas, bör bestämmas till ett lägre belopp.

[32] Jämför prop. 2020/21:194 s. 105 och prop. 2022/23:116 s. 128.
[33] Prop. 2022/23:116 s. 128.
[34] Prop. 2022/23:116 s. 128.

Vid bedömningen bör det också beaktas *vad den avgiftsskyldige på eget initiativ har gjort för att begränsa skadliga verkningar av överträdelsen*. En överträdelse framstår som mindre klandervärd om den avgiftsskyldige utan dröjsmål har vidtagit rättelse eller aktivt har samarbetat med granskningsmyndigheten i syfte att avhjälpa överträdelsen eller minska dess konsekvenser.[35]

Det bör också särskilt beaktas *om den avgiftsskyldige tidigare har gjort sig skyldig till en överträdelse*, eftersom det är särskilt graverande om den avgiftsskyldige trots påpekanden vid upprepade tillfällen har handlat i strid med bestämmelserna.[36]

I propositionen till lagen om granskning av utländska direktinvesteringar anförde regeringen att särskild hänsyn också bör tas till den vinst som överträdelsen har inneburit för den avgiftsskyldige.[37] Utredningen anser dock att ekonomisk vinst inte bör beaktas som en särskild omständighet i det föreslagna granskningssystemet, eftersom de juridiska personer som omfattas av lagen, registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser, typiskt sett inte verkar i vinstsyfte.

Frågan om vilken sanktionsavgift som är motiverad i det enskilda fallet ankommer ytterst på granskningsmyndigheten och, efter överklagande, på behörig domstol. Det kan dock konstateras att belopp i den övre delen av det föreslagna beloppsintervallet bör komma i fråga endast vid mycket allvarliga överträdelser.[38]

Hel eller delvis eftergift av sanktionsavgift

Att avgiftsskyldigheten bygger på strikt ansvar gör att det behöver finnas utrymme för att efterge sanktionsavgiften.[39] Granskningsmyndigheten bör därför ges möjlighet att, helt eller delvis, efterge avgiften om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut den.

Även om begreppet ursäktlighet kan anses rymmas inom begreppet oskälighet finns det skäl att särskilt tydliggöra att eftergift ska kunna ske även på denna grund.[40] Det kan vara av betydelse exem-

[35] Prop. 2022/23:116 s. 128 f.
[36] Prop. 2022/23:116 s. 128.
[37] Prop. 2022/23:116 s. 128.
[38] Jämför prop. 2020/21:194 s. 106 och prop. 2022/23:116 s. 129.
[39] Jämför prop. 2020/21:194 s. 107 och prop. 2022/23:116 s. 129.
[40] Jämför prop. 2022/23:116 s. 129 f.

pelvis i situationer där det rått oklarhet kring omfattningen av den avgiftsskyldiges uppgiftsskyldighet enligt 17 §.

Eftergift kan vidare aktualiseras om den avgiftsskyldige redan har drabbats av sanktionsavgift enligt något annat regelverk för i princip samma överträdelse.[41]

Det kan också framstå som oskäligt att ta ut en sanktionsavgift om överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige inte kunnat påverka.[42] I undantagsfall kan grund för eftergift även finnas när den avgiftsskyldige, trots en omfattande utredning, med visst fog gjort bedömningen att ett mottagande inte varit anmälningspliktigt. Som utgångspunkt bör dock den som är osäker på om en viss finansiering omfattas av anmälningsskyldigheten kontakta granskningsmyndigheten för vägledning.

Det kan däremot inte anses oskäligt att ta ut en sanktionsavgift när den avgiftsskyldige inte känt till reglerna eller när överträdelsen berott på tidsbrist, bristande rutiner eller slarv.[43] Möjligheten att efterge avgiften ska tillämpas restriktivt och endast när det med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut den.

10.14.6 Förfarandet vid beslut om sanktionsavgift

Förslag

En sanktionsavgift ska få beslutas bara om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum. Ett beslut om sanktionsavgift ska delges.

En sanktionsavgift ska falla bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

En sanktionsavgift ska inte få beslutas, om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om att vitet ska dömas ut.

En sanktionsavgift ska betalas till granskningsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet. Om sanktionsavgiften inte betalas i tid, ska granskningsmyndigheten lämna

[41] Jämför prop. 2020/21:194 s. 107 och prop. 2022/23:116 s. 130.
[42] Jämför prop. 2020/21:194 s. 107 och prop. 2022/23:116 s. 130.
[43] Jämför prop. 2022/23:116 s. 130.

den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Skälen för utredningens förslag

Rätt att yttra sig och tidsgräns för beslut om sanktionsavgift

Av 25 § första stycket förvaltningslagen följer att en myndighet som huvudregel ska kommunicera med den som är part innan ett beslut fattas. I lagstiftning som innehåller bestämmelser om sanktionsavgifter är det också vanligt att en motsvarande bestämmelse införs särskilt, med hänsyn till sanktionsavgiftens ingripande natur.

Ett beslut om sanktionsavgift utgör en särskilt ingripande åtgärd. Den som riskerar att påföras en sanktionsavgift bör därför alltid ges tillfälle att yttra sig innan granskningsmyndigheten fattar beslut i avgiftsfrågan. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att en sanktionsavgift får beslutas bara om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum. Om kommunikation enligt 25 § förvaltningslagen inte har skett med den som avgiften ska tas ut av inom denna tid, får en sanktionsavgift därmed inte tas ut. Bevisbördan för att kommunikation har skett bör ligga på granskningsmyndigheten.[44]

Tvåårsfristen räknas från det att överträdelsen ägde rum. Med detta avses den tidpunkt då den anmälningsskyldige senast borde ha fullgjort sin skyldighet, det vill säga en månad innan det planerade mottagandet. Vid fortlöpande överträdelser, exempelvis om en mottagare vid upprepade tillfällen underlåter att anmäla, löper fristen från varje enskild överträdelse. Vid överträdelser av ett framåtsyftande förbud enligt 14 § löper fristen från varje enskilt mottagande som sker i strid med förbudet.

Ett beslut om sanktionsavgift utgör en särskilt ingripande åtgärd. Sådana beslut bör därför delges den avgiftsskyldige enligt delgivningslagen (2010:1932).

[44] Jämför prop. 2020/21:194 s. 107 f. och prop. 2022/23:116 s. 130.

Preskription

Bestämmelser om preskription är vanligt förekommande i fråga om sanktionsavgifter och motiveras av såväl rättssäkerhetsskäl som effektivitetsskäl. Det är därför av vikt att det även enligt den föreslagna lagen finns en bortre tidsgräns för när en beslutad sanktionsavgift kan verkställas. När preskription inträder får några ytterligare åtgärder för att verkställa fordran på sanktionsavgiften inte vidtas. Preskriptionen omfattar den del av avgiften som vid preskriptionstidpunkten ännu inte har verkställts.

För sanktionsavgifter gäller i allmänhet att de preskriberas i den utsträckning verkställighet inte har skett inom viss tid från det att beslutet fått laga kraft. En preskriptionstid om fem år är vanligt förekommande i lagstiftningen (jämför 7 kap. 10 § säkerhetsskyddslagen och 38 § lagen om granskning av utländska direktinvesteringar). Utredningen anser att regleringen av preskription enligt den föreslagna lagen bör överensstämma med vad som gäller på andra närliggande rättsområden. En sanktionsavgift enligt den föreslagna lagen bör därför falla bort till den del verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet om sanktionsavgift fick laga kraft.

Hinder mot beslut om sanktionsavgift

Sanktionsavgifter har straffliknande karaktär i den mening som avses i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och artikel 50 i EU:s rättighetsstadga. Detsamma får anses gälla vite. Förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff aktualiseras emellertid endast när samma rättssubjekt riskerar att drabbas av två sanktioner av straffrättslig karaktär för samma gärning. Sanktionsavgift enligt 19 § kan tas ut endast av juridiska personer, medan straffansvar enligt 27 och 28 §§ träffar den fysiska person som faktiskt tar emot finansieringen för organisationens räkning. Eftersom det inte är samma rättssubjekt som drabbas av båda sanktionerna för samma gärning uppkommer inte den konflikt med ne bis in idem som har aktualiserats i skatteförfarandet.

Mot denna bakgrund bör det, om ett vite har dömts ut, inte vara möjligt att därefter ingripa med ytterligare sanktioner, varken administrativa eller straffrättsliga, för samma överträdelse. Avgörande blir därmed vid vilken tidpunkt ett sådant hinder mot ytterligare

sanktioner uppkommer. Utredningen anser att den relevanta tidpunkten bör vara när en domstolsprocess om utdömande av vitet inleds.[45] Ett föreläggande förenat med vite bör därför inte i sig utgöra hinder mot ett senare beslut om sanktionsavgift, så länge den behöriga myndigheten inte har ansökt om att vitet ska dömas ut. När en sådan ansökan väl har getts in till domstol bör granskningsmyndigheten däremot vara förhindrad att besluta om sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av vitesföreläggandet. En bestämmelse om detta bör tas in i den föreslagna lagen.

Förhållandet till företagsbot enligt 36 kap. brottsbalken

Frågan om förhållandet mellan sanktionsavgift enligt 19 § och företagsbot enligt 36 kap. brottsbalken aktualiseras i de fall ett brott enligt 27 eller 28 § har begåtts inom ramen för en mottagares verksamhet. Företagsbot kan enligt 36 kap. 23 § brottsbalken åläggas ett företag, där också juridiska personer omfattas, för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet, sådan offentlig verksamhet som kan jämställas med näringsverksamhet eller annan verksamhet som ett företag bedriver om brottet har varit ägnat att leda till en ekonomisk fördel för företaget. Av förarbetena framgår att även ideell verksamhet kan omfattas av tillämpningsområdet enligt tredje punkten.[46]

De mottagare som omfattas av denna lag är registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser. Den verksamhet som bedrivs är typiskt sett inte näringsverksamhet och inte heller sådan offentlig verksamhet som kan jämställas med näringsverksamhet. Vid mottagande av utländsk finansiering i strid med ett förbud kan det däremot finnas en ekonomisk fördel för mottagaren i den mening som avses i 36 kap. 23 § första stycket 3 brottsbalken. Förutsättningarna för att ålägga företagsbot kan därmed i sådana fall vara uppfyllda.

Utredningen bedömer ändå att företagsbot inte bör aktualiseras vid sidan av sanktionsavgift och straffansvar enligt denna lag. Den samlade sanktionsapparaten är välavvägd. Sanktionsavgift kan tas ut av den juridiska personen med belopp upp till 25 miljoner kronor enligt 20 §. Straffansvar enligt 27 och 28 §§ träffar den fysiska per-

[45] Jämför prop. 2022/23:116 s. 132.
[46] Jämför prop. 2018/19:164 s. 22 f.

son som faktiskt har tagit emot finansieringen. Den utländska finansieringen kan vidare förverkas enligt 30 §. Företagsbotens vinsteliminerande funktion blir därigenom tillgodosedd genom förverkandet, och behovet av en ytterligare ekonomisk sanktion mot den juridiska personen utöver sanktionsavgiften framstår som begränsat.

I de undantagsfall där åtal för brott enligt 27 § väcks och frågan om företagsbot ändå aktualiseras finns möjligheten till jämkning eller eftergift enligt 36 kap. 26 § brottsbalken. Den bestämmelsen anger att företagsbot får sättas lägre om brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för företaget och den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproportionerligt sträng. Sanktionsavgift enligt 19 § och förverkande enligt 30 § utgör sådan annan betalningsskyldighet respektive särskild rättsverkan. Behovet av en uttrycklig hindersbestämmelse mot företagsbot bedöms därmed inte föreligga.

Betalning och indrivning

Sanktionsavgiften bör tillfalla staten. Sanktionsavgiften bör betalas till granskningsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet har fått laga kraft, eller inom den längre tid som anges i beslutet. Om sanktionsavgiften inte betalas inom föreskriven tid bör granskningsmyndigheten lämna den obetalda fordran för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. Av 3 kap. 1 § första stycket 6 a utsökningsbalken framgår att ett beslut av en förvaltningsmyndighet som innefattar en betalningsskyldighet får verkställas enligt utsökningsbalken. Beslut om sanktionsavgift enligt den föreslagna lagen kan därmed verkställas utan att det införs någon särskild reglering om detta.

10.15 Straffansvar och förverkande

10.15.1 Allmänt om kriminalisering och straff

Ett brott definieras som en gärning som är beskriven i en författning och för vilken straff är föreskrivet (1 kap. 1 § brottsbalken). En gärning ska, om inte annat är särskilt föreskrivet, anses som brott endast då den begås uppsåtligen (1 kap. 2 § brottsbalken). Med *straff* avses

böter eller fängelse. Därutöver finns andra straffrättsliga påföljder, som villkorlig dom och skyddstillsyn (1 kap. 3 § brottsbalken). Vid sidan av brottspåföljderna finns särskilda rättsverkningar, så som förverkande och företagsbot (1 kap. 8 § brottsbalken).

Kriminalisering av vissa gärningar är statens yttersta maktmedel mot medborgarna. Införandet av nya kriminaliseringar bör därför ske med restriktivitet och föregås av noggranna överväganden. Ett intresse som motiverar kriminalisering förutsätter att intresset är tillräckligt skyddsvärt. Som exempel på sådana skyddsvärda intressen brukar anges bland annat liv, frihet, hälsa och egendom samt vad som anges i 2 kap. regeringsformen. Även om det finns ett intresse som är värt att skydda, är det inte självklart att skyddet bör tillgodoses genom kriminalisering. Skyddet kan ofta uppnås på andra sätt, till exempel genom skadeståndsskyldighet och administrativa kontrollsystem.[47]

Vid bedömningen av om en gärningstyp bör beläggas med straff är straffvärdet av betydelse. Vid bedömningen av straffvärdet ska den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit beaktas, liksom vad gärningsmannen insett eller borde ha insett om detta samt avsikter eller motiv (29 kap. 1 § brottsbalken). En kriminalisering bör vidare kunna förväntas vara någorlunda effektiv.[48]

Frågan om vad som ska vara kriminaliserat har behandlats i ett flertal lagstiftningsärenden. I betänkandet *Ett reformerat åklagarväsende* (SOU 1992:61) formulerade den så kallade Åklagarutredningen principer som utredningen ansåg bör vara vägledande vid bedömningen av om ett visst beteende ska bli föremål för kriminalisering. Enligt utredningen bör det aktuella beteendet kunna leda till påtaglig skada eller fara. Vidare bör alternativa sanktioner inte stå till buds, inte vara rationella eller kräva oproportionerligt höga kostnader. En straffsanktion bör krävas med hänsyn till gärningens allvar och utgöra ett effektivt medel för att motverka beteendet. Slutligen bör rättsväsendet ha resurser att hantera den eventuella belastning som kriminaliseringen innebär.[49]

I ett senare betänkande, *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38), sammanfattade Straffanvändningsutredningen grundläggande kriterier

[47] Prop. 2025/26:42 s. 8.; Asp, P., Ulväng, M. & Jareborg, N., *Kriminalrättens grunder* (2013, version 2, JUNO), avsnitt 1.4.4.
[48] Asp, P., Ulväng, M. & Jareborg, N., *Kriminalrättens grunder* (2013, version 2, JUNO), avsnitt 1.4.4.
[49] SOU 1992:61 Del A s. 111.

som ska vara uppfyllda för att kriminalisering ska övervägas. Det tänkta straffbudet måste avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt, ett *godtagbart skyddsintresse*. Det beteende som avses bli kriminaliserat *måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset*. Endast den som har visat skuld, varit klandervärd, bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av *skuldprincipen*. Det får inte finnas något *tillräckligt värdefullt motstående intresse*. Det får slutligen inte finnas någon *alternativ metod som är tillräckligt effektiv* för att komma till rätta med det oönskade beteendet. Vid bedömningen av sistnämnda kriterium ska först prövas om det redan finns en handlingsdirigerande regel som är tillräckligt effektiv för att motverka det oönskade beteendet. Behöver en sådan regel införas, ska därefter prövas om beteendet kan motverkas tillräckligt effektivt med en regel som inte är repressiv, exempelvis en civilrättslig regel om skadestånd. Är det nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel, ska i första hand vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd övervägas. Straff bör väljas i sista hand.[50]

Utredningen betonade att kriterierna för kriminalisering utgör principer och inte några absoluta regler. Det innebär att det kan vara befogat att i ett enskilt fall genomföra en kriminalisering trots att inte samtliga kriterier är uppfyllda. Enligt utredningen måste dock som grundläggande förutsättning för ett sådant undantag gälla att det finns tungt vägande skäl för att göra undantaget, att dessa skäl redovisas tydligt och att det verkligen klargörs att det är fråga om avsteg från principerna.[51] Straffanvändningsutredningens kriterier har sedan tillämpats i flera lagstiftningsärenden, bland annat i propositionen *Straffansvar för olovlig finansiell verksamhet* (prop. 2025/26:42).[52]

En kriminalisering riktas mot fysiska personer. Det innebär att straffhotet kan kopplas till de personer som faktiskt fattar besluten i en organisation, inte enbart till den juridiska personen. När en överträdelse av regler kan medföra såväl straffansvar för fysiska personer som administrativa sanktioner mot den juridiska personen får regelverket en mer effektiv handlingsdirigerande verkan än om sanktionerna kan riktas endast mot den juridiska personen.[53]

[50] SOU 2013:38 s. 498.
[51] SOU 2013:38 s. 499.
[52] Jämför även prop. 2015/16:113 s. 39 f.
[53] Se prop. 2025/26:42 s. 16 f.

10.15.2 Straffbestämmelser

Förslag

Det ska vara kriminaliserat att ta emot utländsk finansiering

1. till ett värde som överstiger 150 000 kronor utan att göra en anmälan avseende det mottagandet enligt 6 §,
2. till ett värde som överstiger 150 000 kronor efter att ha lämnat oriktiga uppgifter om finansieringen eller den utländska finansiären i en anmälan enligt 6 §,
3. i strid med förbudet mot kringgående i 7 §, eller
4. i strid med förbud enligt 12, 13, 14 eller 16 § eller villkor som har meddelats i samband med beslut om godkännande enligt 15 §.

Brottet ska benämnas olovligt mottagande av utländsk finansiering.

Skälen för utredningens förslag

Skyddsintressena bakom kriminaliseringen

Lagen syftar till att skapa insyn i utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser och att förhindra att sådan finansiering används för att underminera Sveriges säkerhet, allmän ordning eller centrala demokratiska värderingar. Skyddsintressena utgörs alltså av Sveriges säkerhet, allmän ordning och samhällets grundläggande värderingar. Dessa intressen är sådana som typiskt sett motiverar straffrättslig reglering.

Sanktionsavgift enligt 19 § kan tas ut endast av juridiska personer. Att verka enbart genom administrativa sanktioner mot den juridiska personen är inte tillräckligt för att uppnå en effektiv efterlevnad. Den som faktiskt tar emot finansieringen eller fattar beslutet att göra det är typiskt sett en fysisk person som agerar för organisationens räkning. Ett straffhot mot den fysiska personen ger ett starkare incitament till regelefterlevnad än sanktioner som endast kan riktas mot den juridiska personen.[54]

[54] Se prop. 2025/26:42 s. 16 f.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det finns ett tydligt behov av att kriminalisera de allvarligaste överträdelserna av lagen. Kriminaliseringen ska träffa fysiska personer och utgöra ett komplement till de administrativa sanktioner som riktas mot juridiska personer.

Motstående intresse

En kriminalisering förutsätter att det inte föreligger något tillräckligt värdefullt motstående intresse som bör ges företräde framför skyddsintressena. På det område lagen reglerar gör sig flera sådana intressen gällande. Religionsfriheten och föreningsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 och 6 regeringsformen, det civila samhällets oberoende samt den fria rörligheten av kapital enligt artikel 63 i EUF-fördraget berörs av en lagstiftning på området.

Den föreslagna kriminaliseringen är emellertid avgränsad så att den inte träffar mottagandet av utländsk finansiering som sådant. Straffansvar inträder endast vid mottagande utan föregående anmälan, vid lämnande av oriktiga uppgifter, vid kringgående enligt 7 § eller vid mottagande i strid med ett uttryckligt förbud eller villkor. Den mottagare som anmäler en planerad finansiering och inte träffas av en förbudsgrund kan ta emot den. De berörda friheterna påverkas därmed inte i annan mån än vad anmälningsförfarandet i sig medför. Förenligheten med grundläggande fri- och rättigheter och med EU-rätten behandlas mer ingående i avsnitten 10.3 och 10.4. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att de motstående intressena inte bör ges företräde framför skyddsintressena bakom kriminaliseringen.

Avgränsning av det straffbara området

Straffansvaret bör förbehållas de allvarligaste överträdelserna. Det innebär att inte alla överträdelser av lagen ska vara straffbara, utan endast sådana som innebär ett materiellt kringgående av lagens syfte. Utredningens förslag innebär att straffansvar ska träffa fyra typer av gärningar. Det handlar om *mottagande utan föregående anmälan när tröskelvärdet uppnås* (första punkten), *mottagande efter att oriktiga uppgifter lämnats i en anmälan* (andra punkten), *mottagande i*

strid med förbudet mot kringgående i 7 § (tredje punkten) samt *mottagande i strid med ett meddelat förbud eller villkor* (fjärde punkten).

Brott mot mottagandeförbudet i 11 §, som innebär att mottagande inte får ske innan granskningsmyndigheten lämnat anmälan utan åtgärd eller godkänt mottagandet, samt brott mot uppgiftsskyldigheten i 17 § omfattas inte av straffansvaret. Dessa överträdelser sanktioneras genom administrativa avgifter enligt 19 §. Avgränsningen motiveras av att straffansvar bör förbehållas de allvarligaste överträdelserna.

Tröskelvärdet om 150 000 kronor i första och andra punkten avser värdet av det enskilda mottagandet och svarar mot tröskelvärdet i 6 §. När det gäller tredje och fjärde punkten finns inget tröskelvärde, eftersom dessa gärningar avser mottagande i strid med ett uttryckligt förbud eller i syfte att kringgå lagen. Det är då gärningens art, snarare än finansieringens belopp, som motiverar straffansvar.

Kriminaliseringen är förenlig med den straffrättsliga legalitetsprincipen

En särskild fråga är hur de föreslagna straffbestämmelserna förhåller sig till legalitetsprincipens obestämdhetsförbud. Enligt utredningens bedömning är de gärningar som kommer att bli aktuella för straffansvar i första hand sådana där det är uppenbart att anmälningsskyldighet eller förbud gäller eller där anmälningsskyldigheten kringgås. Det kan inte heller i sig anses strida mot legalitetsprincipen att straffansvaret förutsätter att den enskilde, för att fastställa det straffbara området, behöver göra vissa efterforskningar beträffande bestämmelser i lagen. Som utgångspunkt kan det förutsättas att den som är ansvarig för en organisation eller verksamhet känner till de regler som gäller för verksamheten, så som anmälningsskyldighet vid mottagande av utländsk finansiering, eller åtminstone känner till att det kan gälla särskilda regler för verksamheten. Den som exempelvis tar emot utländsk finansiering över tröskelvärdet utan att anmäla det kan därför många gånger anses ha agerat med i vart fall så kallat likgiltighetsuppsåt. I de fall det är fråga om mottagande där granskningsmyndigheten inte kan ge besked i fråga om anmälningsskyldighet bör däremot ett åtal för olovligt mottagande av utländsk finansiering vara uteslutet. Detsamma gäller om det inte kan klarläggas att den enskilde har agerat med uppsåt eller ej, vilket bör vara fallet om den enskilde har gjort seriösa ansträngningar för att ta reda på

om anmälningsskyldighet föreligger men ändå gjort en felaktig bedömning. Sammantaget bedömer utredningen att förslaget inte möter några hinder ur legalitetsperspektiv.

Kriminaliseringen ska endast omfatta uppsåtliga gärningar

Utredningen har övervägt uppsåt, grov oaktsamhet och oaktsamhet som möjliga utformningar av det subjektiva rekvisitet. Av skuldprincipen följer att straffansvar förutsätter att gärningsmannen kan tillskrivas skuld i form av uppsåt eller oaktsamhet. När det gäller oaktsamhetskriminalisering är dock särskild motivering påkallad. Den som handlar oaktsamt är normalt mindre straffvärd än den som handlar uppsåtligen. Att kriminalisera oaktsamhet vid sidan av uppsåt enbart i syfte att underlätta lagföringen riskerar att tunna ut kravet på skuld och därigenom urholka straffrätten.[55]

Inom besläktade specialstraffrättsliga områden förekommer kriminalisering av grov oaktsamhet, exempelvis i 5 § skattebrottslagen (1971:69) och 4 § bidragsbrottslagen (2007:612). I dessa fall är det fråga om ekonomiskt klart definierade beteenden där bevistemat är relativt avgränsat. På det område som regleras av den föreslagna lagen är gränsdragningen mellan oaktsamt mottagande av utländsk finansiering och legitim verksamhet svårare att dra. Risken att kravet på skuld urholkas blir därmed större. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att straffansvaret bör reserveras för uppsåtliga gärningar.

Att kriminalisering som huvudregel bör avse endast uppsåtliga gärningar är också utgångspunkten för EU:s strafflagstiftning.[56] Sådana fall där icke-uppsåtligt agerande likväl bör föranleda en sanktion kan i stället hanteras inom ramen för sanktionsavgiften enligt 19 §.

Straffansvar enligt den föreslagna lagen förutsätter uppsåt. Det innebär att samtliga uppsåtsformer är tillämpliga, även likgiltighetsuppsåt. Subjektiv täckning krävs i förhållande till de faktiska omständigheter som utlöser anmälningsskyldigheten, att uppgifter som lämnats är oriktiga, eller att ett förbud eller villkor har meddelats.

[55] SOU 2013:38 s. 488 f.
[56] Rådets slutsatser om modellbestämmelser som vägledning för rådets överläggningar på det straffrättsliga området, dok. 16542/3/09, punkt 6.

Det krävs däremot inte att gärningsmannen har förstått den närmare innebörden eller omfattningen av sin skyldighet eller av ett förbud.[57]

Det bör i regel kunna ställas höga krav på att den som tar emot utländsk finansiering känner till de regler som gäller för verksamheten. Den som har fått del av ett uttryckligt förbud bör i princip alltid anses ha haft uppsåt i förhållande till själva förbudet, även om det kan finnas utrymme för bedömning i fråga om mottagandets omfattning eller art.[58]

Att ansvar bör förutsätta uppsåt och inte oaktsamhet följer även av att lagen är ny och att det finns ett särskilt behov av att straffansvarets gränser är tydliga. En kriminalisering av oaktsamma gärningar skulle kunna leda till osäkerhet om straffbarhetens omfattning och till en osäker tillämpning. Vid mottagande i strid med ett förbud finns det dessutom typiskt sett ingen anledning att överväga oaktsamhetsansvar, eftersom förbudet i sig förutsätter att mottagaren har kännedom om det.

Vem som kan hållas ansvarig

De mottagare som omfattas av lagen är registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser. Det är alltså juridiska personer som omfattas av anmälningsskyldighet och eventuella förbud. Straffansvar kan emellertid endast åläggas fysiska personer. Frågan är då vilka fysiska personer som kan hållas ansvariga när olovligt mottagande sker inom ramen för en juridisk persons verksamhet.

I första hand kan den fysiska person som faktiskt tar emot finansieringen för organisationens räkning hållas ansvarig. Det kan vara en styrelseledamot, en verkställande direktör eller en annan företrädare som fattar beslut om mottagande eller utför en handling. När mottagandet sker som en följd av ett aktivt beslut av en sådan person blir den straffrättsliga bedömningen relativt okomplicerad.

En särskild fråga är vem som kan hållas ansvarig när finansiering tillförs organisationen utan att någon fysisk person aktivt har medverkat till det enskilda mottagandet. Så kan vara fallet när en donation sätts in på organisationens konto utan föregående kontakt. I sådana fall kan straffansvar enligt första punkten aktualiseras för den

[57] Jämför NJA 2022 s. 287 och NJA 2016 s. 702.
[58] Se prop. 2025/26:42 s. 22.

företrädare som efter att ha fått kännedom om att anmälningspliktig finansiering tillförts organisationen underlåter att fullgöra anmälningsskyldigheten enligt 6 §. Ansvaret förutsätter faktisk kännedom om finansieringen och om att anmälningsskyldighet föreligger, eller åtminstone insikt om risken för detta.

Ansvaret för att bevaka inkommande finansiering åvilar i första hand styrelsen som kollektiv. Intern arbetsfördelning inom styrelsen är av betydelse för bedömningen av vem som i det enskilda fallet kan hållas ansvarig. Intern arbetsfördelning befriar emellertid inte den styrelseledamot från ansvar som haft konkret anledning att misstänka att anmälningspliktig finansiering inkommit utan att ha anmälts. Bedömningen ska göras i enlighet med de allmänna principerna om företagaransvar.[59]

Förhållandet till sanktionsavgift enligt 19 §

Sanktionsavgift enligt 19 § kan tas ut endast av juridiska personer. Straffansvar enligt 27 § träffar fysiska personer. Vid samma underliggande händelseförlopp, exempelvis ett mottagande i strid med ett förbud, kan sanktionsavgift komma i fråga för den juridiska personen och straffansvar för den fysiska person som agerat för organisationens räkning. Frågan är om en sådan kombination av sanktioner är förenlig med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och artikel 50 i EU:s rättighetsstadga.

Förbudet mot dubbel lagföring förutsätter att samma rättssubjekt riskerar att drabbas av två sanktioner som båda är att jämställa med straff för samma gärning. Eftersom den juridiska personen och den fysiska personen är olika rättssubjekt aktualiseras inte förbudet vid den ordning som föreslås. Detta synsätt har bekräftats av Högsta domstolen i NJA 2013 s. 502 och bygger på praxis från Europadomstolen.

Liknande lösningar har valts i andra lagstiftningsärenden där fysiska personers straffansvar och juridiska personers sanktionsavgifter förekommer parallellt. I propositionen *Straffansvar för olovlig finansiell verksamhet (*prop. 2025/26:42) har lagstiftaren

[59] Se prop. 2025/26:42 s. 23; jämför NJA 2022 s. 264, NJA 2017 s. 690 och prop. 2018/19:132 s. 26.

funnit det nödvändigt att införa uttryckliga spärregler. Skälet är att olovlig finansiell verksamhet kan bedrivas även av enskilda näringsidkare. I ett sådant fall är samma fysiska person både den som driver verksamheten och den som riskerar straff, vilket gör att förbudet mot dubbel lagföring kan aktualiseras.[60] I den föreslagna lagen är förhållandena annorlunda. Mottagarna är alltid juridiska personer eftersom det endast är registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser som omfattas av lagen. Den fysiska person som kan straffas är alltid någon annan än den juridiska person som kan åläggas sanktionsavgift. Behovet av uttryckliga spärregler bedöms därför inte föreligga.

10.15.3 Straffskalor och gradindelning

Förslag

Brottet olovligt mottagande av utländsk finansiering ska delas in i brott av normalgraden och grovt brott. Ringa fall av olovligt mottagande av utländsk finansiering ska inte vara straffbara.

För brott av normalgraden ska straffet vara fängelse i högst två år.

För grovt brott, vilket ska betecknas grovt olovligt mottagande av utländsk finansiering, ska straffet vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om den mottagna finansieringen har avsett betydande värden eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Skälen för utredningens förslag

Behovet av gradindelning

Olovligt mottagande av utländsk finansiering kan ske i mycket varierande omfattning och med olika grad av allvar. Ett mottagande som rör belopp strax över tröskelvärdet utan föregående anmälan skiljer sig väsentligt från ett mottagande av tio miljoner kronor i strid med ett uttryckligen meddelat förbud som grundats på Sveriges säkerhet.

[60] Prop. 2025/26:42 s. 31 f.

För att straffvärdet i tillräcklig grad ska kunna återspeglas i påföljden behövs en gradindelning. Brottet bör därför delas in i normalgraden och ett grovt brott. Liknande gradindelning förekommer för exempelvis *grovt skattebrott* (4 § skattebrottslagen), *grovt penningtvättsbrott* (5 § lagen [2014:307] om straff för penningtvättsbrott) och *grov olovlig spelverksamhet* (19 kap. 2 § spellagen [2018:1138]).

Brott av normalgraden

Straffskalan för olovligt mottagande av utländsk finansiering av normalgraden bör vara fängelse i högst två år. Olovligt mottagande utgör ett brott som av sin natur bör betraktas som allvarligt. Skyddsintressena bakom kriminaliseringen är Sveriges säkerhet, allmän ordning och samhällets grundläggande värderingar. Vid en jämförelse med andra brottstyper är framför allt sådan brottslighet som begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet av relevans. För brott som *skattebrott* (2 § skattebrottslagen), *bokföringsbrott* (11 kap. 5 § brottsbalken), *penningtvättsbrott* (3 § lagen om straff för penningtvättsbrott) och *olovlig finansiell verksamhet* (2 § lagen [2026:56] om straff för olovlig finansiell verksamhet) är straffskalan för brott av normalgraden fängelse i högst två år.[61] Utredningen noterar att det genom propositionen *Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor* (prop. 2025/26:218) och ytterligare lagstiftningsärenden har genomförts en allmän höjning av repressionsnivån i svensk straffrätt. Enligt utredningens bedömning, särskilt med beaktande av att det här är fråga om en nykriminalisering, bör straffskalan för brott av normalgraden dock inte sättas högre än fängelse i två år.

Till skillnad från olovlig finansiell verksamhet, där straffskalan även innehåller böter med hänsyn till att straffansvaret omfattar grovt oaktsamma gärningar, bör straffskalan i den föreslagna lagen inte innehålla böter. Olovligt mottagande av utländsk finansiering förutsätter uppsåt, och uppsåtliga gärningar bör i regel anses så pass allvarliga att straffvärdet ligger på fängelsenivå.

Den närmare bedömningen av hur olika slags gärningar förhåller sig till varandra i allvarlighetshänseende får överlämnas till rättstillämpningen. Det bör dock generellt sett anses vara särskilt allvar-

[61] Se prop. 2025/26:42 s. 27.

ligt att utländsk finansiering tas emot i syfte att möjliggöra annan brottslighet eller att kringgå ett uttryckligen meddelat förbud.

Grovt brott

Straffskalan för grovt brott bör vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Denna straffskala motsvarar vad som gäller för *grovt skattebrott* (4 § skattebrottslagen), *grovt penningtvättsbrott* (5 § lagen om straff för penningtvättsbrott), *grov näringspenningtvätt* (7 § lagen om straff för penningtvättsbrott) och *grov olovlig spelverksamhet* (19 kap. 3 § spellagen). Med en sådan straffskala ges möjlighet att i tillräcklig grad beakta försvårande omständigheter och att göra nyanserade straffvärdebedömningar.[62] Utredningen noterar att minimistraffet för grovt skattebrott och grovt penningtvättsbrott genom prop. 2025/26:218 har höjts till fängelse i ett år. Enligt utredningens bedömning, särskilt med beaktande av att det här är fråga om en nykriminalisering där tillämpningsområdet ännu inte har prövats i rättstillämpningen, bör straffskalan för grovt brott inledningsvis inte sättas högre. Frågan om en höjning av minimistraffet kan övervägas vid en framtida översyn.

Vid bedömningen av om ett brott är grovt bör vissa omständigheter särskilt beaktas. Dessa omständigheter bör framgå av lagtexten. Utredningen föreslår två kvalifikationsgrunder. Den första är att *den mottagna finansieringen har avsett betydande värden*. Den andra är att *gärningen annars varit av särskilt farlig art*. Uppräkningen är inte uttömmande. Att en uppräknad omständighet är för handen innebär inte heller att gärningen automatiskt ska bedömas som grovt brott. En samlad bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet ska alltid göras.

Den första kvalifikationsgrunden, betydande värden, tar sikte på finansieringens omfattning. Vad som utgör betydande värden får avgöras av rättstillämpningen. Ledning bör kunna hämtas från andra straffbestämmelser med motsvarande kvalifikationsgrund och straffskala, exempelvis grovt skattebrott och grovt penningtvättsbrott.

Den andra kvalifikationsgrunden, särskilt farlig art, tar sikte på gärningens beskaffenhet snarare än på finansieringens belopp. En gärning kan vara av särskilt farlig art om det föreligger en påtaglig

[62] Se prop. 2025/26:42 s. 28.

risk för att den utländska finansieringen kommer att stärka extremistiska eller andra antidemokratiska miljöer. Vid bedömningen av om ett brott är grovt bör hänsyn även tas till den förbudsgrund som ligger till grund för det meddelade förbudet. Om mottagandet skett i strid med ett förbud som grundats på hänsyn till Sveriges säkerhet talar det starkt för att brottet ska bedömas som grovt, eftersom sådana mottaganden typiskt sett är av särskilt farlig art. Att ett mottagande skett trots ett uttryckligen meddelat förbud talar generellt starkt för att gärningen är av särskilt farlig art.

Ringa fall ska undantas från straffansvar

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. En gärning kan vara att anse som ringa om den är obetydlig i förhållande till lagens skyddsintressen eller om det föreligger något annat förhållande som medför att gärningen framstår som ursäktlig. Eftersom straffansvar förutsätter uppsåt bör utrymmet för att bedöma ett brott som ringa vara begränsat. Vid mottagande i strid med ett meddelat förbud bör utrymmet vara särskilt begränsat, eftersom mottagaren har valt att ta emot finansieringen trots förbudet. Vid mottagande som skett i syfte att kringgå lagens syfte eller för att möjliggöra annan brottslig verksamhet bör en gärning sällan kunna anses utgöra ringa brott.

Förhållandet till andra straffbestämmelser

Den som tar emot utländsk finansiering i strid med 27 § kan i samma händelseförlopp komma att göra sig skyldig till annan brottslighet, exempelvis finansiering av terrorism enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller penningtvättsbrott enligt lagen om straff för penningtvättsbrott.

Brott enligt 27 § avser åsidosättande av en anmälningsskyldighet, ett förbud mot kringgående eller ett uttryckligt förbud eller villkor. Det är dessa skyldigheter och förbud som utgör föremål för det straffrättsliga ansvaret. Brotten enligt finansiering av terrorism eller penningtvätt avser i stället att medel anskaffas eller hanteras med ett visst syfte eller med koppling till annan brottslig verksamhet. Det är därför normalt sett inte fråga om samma gärning i den mening som avses i förbudet mot dubbel lagföring.

För det fall en och samma gärning skulle uppfylla rekvisiten för flera straffbestämmelser får sedvanliga principer om brottskonkurrens och konsumtion tillämpas. Om bestämmelserna har samma kriminalpolitiska grund kan en av dem konsumera den andra, varvid den strängare bestämmelsen tillämpas och det mindre allvarliga brottet vägs in vid bedömningen av brottets allvar.[63] Bedömningen ska göras i varje enskilt fall.

10.15.4 Försök, förberedelse och stämpling

Bedömning

Försök, förberedelse och stämpling till olovligt mottagande av utländsk finansiering bör, oavsett gradindelning, inte vara kriminaliserat.

Skälen för utredningens bedömning

Straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott enligt 23 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken förutsätter att det särskilt föreskrivs att dessa förstadier till brott är straffbelagda. Kriminalisering av förstadier till brott är i regel avsedd för allvarlig brottslighet. Att på ett tidigt stadium kunna ingripa mot allvarligare brott är särskilt viktigt i arbetet mot organiserad brottslighet, eftersom sådan brottslighet många gånger föregås av planering som involverar flera personer. Vid kriminalisering av förstadier måste dock det beteende som omfattas vara straffvärt. Det bör därtill krävas att kriminaliseringen kan väntas ha någon effekt, det vill säga vara möjlig att tillämpa i praktiken.[64]

Det finns vissa problem med att kriminalisera försök, förberedelse och stämpling till olovligt mottagande av utländsk finansiering. Att ta emot utländsk finansiering är som utgångspunkt tillåtet, under förutsättning att anmälan görs enligt 6 § eller att mottagandet inte sker i strid med ett uttryckligen meddelat förbud. Brottet olovligt mottagande av utländsk finansiering fullbordas först när finansieringen faktiskt tas emot utan att anmälan har gjorts, efter att oriktiga

[63] Jämför prop. 2025/26:42 s. 29 och NJA 2025 s. 187.
[64] Se prop. 2015/16:113 s. 39 f. och prop. 2025/26:42 s. 25.

uppgifter har lämnats eller i strid med ett förbud eller villkor. De åtgärder som skulle kunna utgöra försök, förberedelse eller stämpling är legitima så länge mottagandet inte sker. Att skilja straffbara förstadier från legitima förberedelser kommer därför att vara förenat med betydande svårigheter. Åklagaren skulle behöva visa att åtgärderna har vidtagits utan att det funnits en avsikt att göra anmälan eller följa ett meddelat förbud. Tillämpningsområdet för försöks-, förberedelse- och stämplingsbrott kan därför väntas bli begränsat. Till detta kommer att det är fråga om en nykriminalisering, vilket gör att viss försiktighet är påkallad när det kommer till straffansvarets räckvidd.[65]

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att försök, förberedelse och stämpling till olovligt mottagande av utländsk finansiering inte bör vara kriminaliserat. Detta gäller även det grova brottet enligt 28 §.

Av medverkansbestämmelserna i 23 kap. 4 § brottsbalken följer att ansvar för medverkan kan utkrävas för både olovligt mottagande av utländsk finansiering och grovt olovligt mottagande av utländsk finansiering, eftersom det för dessa brott är föreskrivet fängelse i straffskalan. Bestämmelserna om medverkan ska tillämpas på sedvanligt sätt. Den som med råd eller dåd främjar någon annans gärning kan dömas för medverkan, oavsett om medverkanden är knuten till organisationen eller utomstående.[66]

10.15.5 Granskningsmyndighetens anmälningsskyldighet

Förslag

Granskningsmyndigheten ska anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att ett brott enligt denna lag har begåtts.

Skälen för utredningens förslag

För att den föreslagna kriminaliseringen ska få avsedd verkan krävs att de brottsbekämpande myndigheterna får kännedom om misstänkta överträdelser. Granskningsmyndigheten kommer i sin granskning-

[65] Se prop. 2025/26:42 s. 25 f.
[66] Se prop. 2025/26:42 s. 26.

verksamhet typiskt sett vara den första som får kännedom om sådana omständigheter. Det är därför naturligt att granskningsmyndigheten åläggs en skyldighet att anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att brott enligt lagen har begåtts. Liknande lösningar har valts i annan lagstiftning där administrativa sanktioner och straff förekommer parallellt, senast i lagen om straff för olovlig finansiell verksamhet.[67]

Anmälan ska ske när det finns anledning att anta att brott har begåtts. Detta är samma krav som gäller för att inleda en förundersökning enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken. Det innebär att det måste finnas någon faktisk omständighet som tyder på brott. Det är tillräckligt att granskningsmyndigheten bedömer att agerandet objektivt sett skulle kunna utgöra brott för att anmälningsskyldigheten ska inträda. Det krävs alltså inte att granskningsmyndigheten gjort en fullständig prövning av rekvisiten eller bedömt det subjektiva ledet.

Anmälan bör göras skyndsamt, det vill säga så snart tillräcklig misstanke har uppstått. Skyndsamhetskravet motiveras av att de brottsbekämpande myndigheterna ska få möjlighet att vidta utredningsåtgärder innan eventuell bevisning förloras eller försvåras.

Anmälningsskyldigheten kan aktualiseras i samtliga de situationer som kriminaliseras i 27 §. Det vill säga när granskningsmyndigheten i sin verksamhet upptäcker omständigheter som talar för att utländsk finansiering tagits emot i strid med anmälningsskyldigheten enligt 6 §, efter lämnande av oriktiga uppgifter, i strid med förbudet mot kringgående i 7 § eller i strid med ett meddelat förbud eller villkor.

10.15.6 Förverkande

Förslag

Förverkande av egendom som har varit föremål för brott enligt denna lag ska få ske hos gärningsmannen eller hos den som har medverkat till brottet, även om egendomen tillhör någon annan.

[67] Prop. 2025/26:42 s. 32.

Skälen för utredningens förslag

Förverkanderegleringen i 36 kap. brottsbalken

Sedan november 2024 är förverkanderegleringen i 36 kap. brottsbalken generellt tillämplig och omfattar därmed även specialstraffrätten. Reformen, som genomfördes genom lagstiftning som bygger på propositionen *En ny förverkandelagstiftning* (prop. 2023/24:144), innebär att brottsbalkens regler om förverkande av brottsvinster, hjälpmedel och egendom som varit föremål för brott är tillämpliga oavsett brottets allvar. Specialstraffrättsliga förverkandebestämmelser har företräde framför brottsbalkens regler i den omfattning de avviker från denna, men brottsbalkens regler är subsidiärt tillämpliga (36 kap. 2 § brottsbalken).

Detta innebär att brottsbalkens regler om förverkande blir tillämpliga vid brott enligt 27 och 28 §§ utan att någon särskild bestämmelse införs. I 36 kap. 10 § första stycket brottsbalken finns regleringen om förverkande av egendom som varit föremål för brott. Bestämmelsen är tillämplig på brott enligt den föreslagna lagen.

Förhållandet till förverkande av brottsvinster

Den föreslagna bestämmelsen i 30 § reglerar från vem förverkande av egendom som varit föremål för brott får ske, och utgör ett undantag från huvudregeln i 36 kap. 13 § brottsbalken om att förverkande bara får ske från den som egendomen tillhör. Detta är något annat än förverkande av brottsvinster enligt 36 kap. 3 § brottsbalken, som reglerar vad som ska förverkas. Med *brottsvinst* avses den ekonomiska fördel som uppstått genom brottet. Den utländska finansiering som tagits emot i strid med 27 § utgör inte i sig en brottsvinst. Den mottagna egendomen utgör gärningens objekt, inte dess ekonomiska resultat.

Vid sidan av förverkande enligt 30 § kan brottsvinster, exempelvis avkastning på den mottagna egendomen, förverkas enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Bestämmelser om från vem en brottsvinst får förverkas finns i 36 kap. 4 § samma kapitel.

Behovet av en särskild förverkandebestämmelse

Trots att brottsbalkens regler om förverkande är generellt tillämpliga finns det skäl att införa en särskild bestämmelse om från vem förverkande får ske. Skälet är att huvudregeln i 36 kap. 13 § brottsbalken innebär att förverkande av egendom endast får ske från den som egendomen tillhör eller som enligt 14 eller 15 § ska anses vara dess ägare.

Vid brott enligt 27 § kommer den utländska finansieringen typiskt sett att ha tillförts den juridiska person som är mottagare. Det är också den juridiska personen som blir ägare till den mottagna egendomen. Den fysiska person som faktiskt har tagit emot finansieringen för organisationens räkning blir däremot inte ägare till egendomen. Utan en särskild bestämmelse skulle förverkande därför endast kunna ske från den juridiska personen, inte från den fysiska gärningsmannen.

För att säkerställa att förverkande kan ske oberoende av om egendomen kan anses tillhöra gärningsmannen eller en person som medverkat till brottet bör en särskild bestämmelse införas. Bestämmelsen bör utformas så att förverkande får ske hos gärningsmannen eller den som har medverkat till brottet, även om egendomen tillhör någon annan. Förverkande får då verkan mot ägaren.[68]

Förebild i lagen om straff för penningtvättsbrott

Bestämmelsen utformas med förebild i 11 § lagen om straff för penningtvättsbrott. Den bestämmelsen ger på motsvarande sätt möjlighet att förverka egendom som varit föremål för penningtvättsbrott från gärningsmannen eller den som medverkat till brottet, även om egendomen tillhör någon annan. Bestämmelsen tillkom genom propositionen *En effektivare kriminalisering av penningtvätt* (prop. 2013/14:121) och har efter förverkandereformen år 2024 anpassats redaktionellt. Av regleringen i 36 kap. 2 § brottsbalken följer att den specialstraffrättsliga bestämmelsen har företräde framför brottsbalkens regler när det gäller från vem egendom får förverkas, medan brottsbalkens regler är tillämpliga i övriga frågor om förverkande.

En motsvarande bestämmelse har införts i 8 § lagen (2025:327) om internationella sanktioner. Skälet för den bestämmelsen är det-

[68] Se prop. 2024/25:126 s. 64 f.

samma som det som motiverar den nu föreslagna 30 §, nämligen att kriminaliseringen träffar den som handlar för en juridisk persons räkning och att förverkande av egendom som varit föremål för brott därför behöver kunna ske oberoende av äganderättsförhållandena.

Vilken egendom som omfattas

Med *egendom som har varit föremål för brott* avses den utländska finansiering som har tagits emot i strid med 27 §. Begreppet ska förstås på samma sätt som motsvarande uttryck i 36 kap. 10 § brottsbalken. Det kan vara fråga om pengar, andra betalningsmedel, kryptotillgångar, finansiella instrument eller fast egendom enligt definitionen av finansiering i 3 §. Bestämmelsen omfattar både sakförverkande och, när finansieringen inte längre finns i behåll, värdeförverkande av motsvarande belopp.

När det gäller penningmedel finns redan i 36 kap. 13 § andra meningen brottsbalken ett undantag från äganderättskravet. Penningmedel kan förverkas från den som innehar medlen även om medlen tillhör någon annan. Bestämmelsens självständiga betydelse avser därför främst annan egendom än penningmedel, exempelvis kryptotillgångar, finansiella instrument och fast egendom.

Tredje man i god tro

En förverkandebestämmelse som möjliggör förverkande från någon annan än ägaren utgör en inskränkning i egendomsskyddet enligt 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Hänsyn till tredje man i god tro hanteras genom regeln om uppenbart oskäligt förverkande i 36 kap. 20 § brottsbalken. Att en tredje man har handlat i god tro kan utgöra en sådan omständighet som innebär att förverkandet är uppenbart oskäligt och därför inte ska ske.[69]

[69] Se prop. 2023/24:144 s. 437 f. och prop. 2024/25:126 s. 65.

Förhållandet till sanktionsavgift och straffansvar

Förverkande är en särskild rättsverkan av brott och utgör inte en sanktion mot den juridiska personen som sådan. Att sanktionsavgift har tagits ut av den juridiska personen enligt 19 § påverkar därför inte förutsättningarna för att förverka egendom som varit föremål för brott. Förverkandet riktas mot den fysiska gärningsmannen, även om verkan av beslutet inträder hos den juridiska personen som ägare till egendomen.

10.16 Överklagande av granskningsmyndighetens beslut

10.16.1 Vissa beslut ska få överklagas

Förslag

Granskningsmyndighetens beslut om förbud enligt 12 och 13 §§, beslut om förbud och förlängning av förbud enligt 14 §, beslut om godkännande med villkor enligt 15 §, beslut om föreläggande enligt 16 och 17 §§ samt beslut om sanktionsavgift enligt 19 § ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra beslut av granskningsmyndigheten enligt denna lag ska inte få överklagas.

Skälen för utredningens förslag

Utgångspunkter

En ny lag om granskning av utländsk finansiering aktualiserar frågan om överklagande av de beslut som den föreslagna granskningsmyndigheten kommer att fatta. Det följer av allmänna rättsstatliga principer att ett betungande beslut av granskningsmyndigheten bör kunna överklagas. Detta gäller i synnerhet beslut om förbud mot mottagande av utländsk finansiering och beslut om godkännande med villkor, eftersom sådana beslut kan ha väsentlig inverkan på de berörda organisationernas möjligheter att bedriva sin verksamhet.

Förvaltningsmyndigheters beslut överklagas enligt huvudregeln till allmän förvaltningsdomstol enligt den instansordning som fastställs i 40 § förvaltningslagen. Denna ordning gäller som utgångspunkt om inte annat är föreskrivet. Enligt samma huvudregel krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Överklagande i gällande lagstiftning

Det finns i gällande rätt flera exempel på att beslut som berör skyddsintressen av olika slag överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Att ett beslut delvis rör frågor om säkerhet eller allmän ordning har i sig inte ansetts utgöra skäl att frångå huvudregeln om att förvaltningsmyndigheters beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt 2 kap. 1 § lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät får en begäran från en bredbandsutbyggare avslås bland annat om det finns risk för skada för allmän säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt. Beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 5 kap. 6 § samma lag.

Ett annat exempel på att överklagande sker till allmän förvaltningsdomstol finns i ärenden enligt 3 kap. 6 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Enligt bestämmelsen ska regleringsmyndigheten bevilja tillstånd att använda radiosändare, om det kan antas att radioanvändningen inte kommer att orsaka skada för Sveriges säkerhet (jämför punkten 7). Av förarbetena till motsvarande bestämmelse i den äldre lagstiftningen om elektronisk kommunikation[70] framgår att utfallet av tillståndsprövningar i vissa fall kan ha stor betydelse för Sveriges säkerhet. Samtidigt innefattar prövningen även en rad bedömningsgrunder som inte tar sikte på säkerhetsfrågor. Mot den bakgrunden ansågs det inte lämpligt att de delar av prövningen som rörde Sveriges säkerhet skulle överklagas till regeringen medan övriga delar skulle överklagas till allmän förvaltningsdomstol. En sådan överklagandeordning bedömdes enligt förarbetena även vara förenad med praktiska svårigheter. Prövning i allmän förvaltningsdomstol behölls därför för samtliga delar.[71]

[70] Jämför 3 kap. 6 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.
[71] Prop. 2019/20:15 s. 40 f.

Granskningsmyndighetens beslut ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol

Utredningen bedömer att granskningsmyndighetens beslut ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Prövningen av om ett mottagande av utländsk finansiering ska förbjudas är till sin natur en rättslig prövning av förhållandet mellan det allmänna och enskilda organisationer. Prövningen grundas på kriterier som är fastslagna i lag och som ska tillämpas av granskningsmyndigheten med iakttagande av legalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Sådana frågor lämpar sig väl för prövning i allmän förvaltningsdomstol. Merparten av de beslut som kan förväntas överklagas avser tillämpningen av demokrativillkoren i 13 § eller bedömningen av om ett mottagande kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller allmän ordning i Sverige. De två sistnämnda frågorna är visserligen känsliga, men de är inte av sådant slag att de kräver ställningstaganden av regeringen som politiskt organ. De förväntas inte heller aktualisera den sortens utrikes- eller säkerhetspolitiska överväganden som kan motivera en avvikelse från huvudregeln om överklagande av förvaltningsbeslut.

Inte alla beslut av granskningsmyndigheten bör kunna överklagas

Utredningen bedömer att granskningsmyndighetens beslut om förbud enligt 12 och 13 §§, beslut om förbud och förlängning av förbud enligt 14 §, beslut om godkännande med villkor enligt 15 §, beslut om föreläggande enligt 16 och 17 §§ samt beslut om sanktionsavgift enligt 19 § ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Beslut om att lämna en anmälan utan åtgärd och beslut om att godkänna ett mottagande utan villkor bör däremot inte kunna överklagas. Sådana beslut är gynnande för den anmälningsskyldige respektive mottagaren, och det saknas skäl att tillåta att den som gynnas av ett beslut angriper det.

Beslut om att inleda en granskning är processuella till sin natur och avgör inte slutligt den anmälningsskyldiges eller den granskandes rättigheter. Rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen kräver inte att varje processuellt beslut kan överklagas, utan att det slutliga avgörandet kan prövas av en obero-

ende instans. Det kravet uppfylls genom överklaganderätten för beslut om förbud, godkännande med villkor och beslut om förlängning.

Beslut om förlängning av ett framåtsyftande förbud enligt 14 § tredje stycket är ett nytt ingripande med självständig rättsverkan och ska kunna överklagas självständigt. Vid överklagande ska domstolen pröva om förutsättningarna för förbud alltjämt är uppfyllda vid tidpunkten för förlängningsbeslutet, inte om de var uppfyllda när det ursprungliga beslutet fattades.

Granskningsmyndigheten kan dock besluta om omedelbar verkställighet enligt 35 § tredje stycket samma lag, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Lagens skyddsintressen är av sådan art att förutsättningarna för omedelbar verkställighet i regel bör vara uppfyllda när granskningsmyndigheten har funnit skäl att meddela ett förbud. Den domstol som prövar överklagandet kan besluta om inhibition.

10.16.2 Rätten att överklaga

Bedömning

Rätten att överklaga granskningsmyndighetens beslut följer av förvaltningslagen och allmänna förvaltningsrättsliga principer. Såväl den organisation som avser att ta emot finansiering som en utländsk finansiär vars möjligheter direkt påverkas av beslutet kan ha rätt att överklaga. Någon särskild reglering av överklaganderätten behövs inte.

Skälen för utredningens bedömning

Allmänt om överklaganderätten

Av 42 § förvaltningslagen följer att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Rätten att överklaga enligt bestämmelsen förutsätter att beslutet antingen påverkar klagandens rättsliga ställning eller rör ett intresse som han eller hon har och som erkänts av rättsordningen. I vissa fall har även den som har ett beaktansvärt intresse i saken fått överklaga beslutet.

Avgörande för rätten att överklaga är den effekt som beslutet får för den som vill klaga.[72]

Ett beslut om förbud mot mottagande av utländsk finansiering drabbar i första hand den organisation som avser att ta emot finansieringen. Det är denna organisation som är part i ärendet och som har rätt att överklaga ett betungande beslut. Även en utländsk finansiär kan i vissa fall ha ett sådant intresse i saken som ger rätt att överklaga, om beslutet direkt påverkar dennes möjligheter att tillhandahålla finansiering till en mottagare i Sverige. Denna rätt följer av förvaltningslagens allmänna regler och kräver inte någon särskild reglering.

Överklagande från andra myndigheter

Under utredningsarbetet har frågan övervägts om andra myndigheter, såsom Säkerhetspolisen, bör ges rätt att överklaga granskningsmyndighetens beslut. Utredningen bedömer att någon sådan överklagande-rätt inte bör införas. Statliga myndigheter är delar av rättssubjektet staten och är inte självständiga juridiska personer. De kan därför i princip inte föra talan mot varandra. Utan särskilt författningsstöd anses statliga myndigheter inte heller kunna överklaga beslut av en annan myndighet, annat än i de fall där myndigheten företräder ett rent privaträttsligt intresse.[73]

De synpunkter som Säkerhetspolisen eller andra myndigheter kan ha i ett ärende hos granskningsmyndigheten bör i stället framföras inom ramen för det samverkansförfarande som beskrivs i avsnitt 17.3. Eventuella meningsskiljaktigheter mellan sidoordnade statliga myndigheter bör lösas på andra sätt än genom rättslig prövning i domstol. Mot denna bakgrund anser utredningen att någon rätt till överklagande eller överprövning av granskningsmyndighetens beslut i ärenden om utländsk finansiering inte bör införas av principiella skäl.

[72] Jämför NJA 2017 s. 421.
[73] Jämför prop. 2019/20:15 s. 39.

10.16.3 Överklagandefrist och partsställning

Bedömning

Det finns inte anledning att i den föreslagna lagen införa särskilda bestämmelser om överklagandefrist eller partsställning.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen bedömer att förvaltningslagens bestämmelser om överklagandefrister bör gälla även för överklagande av granskningsmyndighetens beslut. Någon avvikande reglering bör inte införas.

I fråga om partsställningen i domstol följer det av 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att beslutsmyndigheten är motpart när ett beslut överklagas. Denna ordning bör gälla även när granskningsmyndighetens beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

10.17 Rätt att meddela verkställighetsföreskrifter

Förslag

Den föreslagna lagen ska innehålla en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela verkställighetsföreskrifter.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen gör ovan bedömningen att lagen i vissa avseenden bör kompletteras med verkställighetsföreskrifter. Verkställighetsföreskrifter hör således till det område där normgivningskompetensen i första hand ligger hos regeringen (regeringens primärområde). Något särskilt bemyndigande behöver därför inte tas in i lagen eftersom regeringens kompetens i detta hänseende gäller direkt på grund av regeringsformen. Av 8 kap. 11 § regeringsformen följer vidare att regeringen har full bemyndiganderätt till myndighet att meddela föreskrifter enligt 7 §. Utredningen anser sammantaget att den föreslagna lagen bör innehålla en bestämmelse som upplyser om att

regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela verkställighetsföreskrifter.

11 Granskningsmyndighet

11.1 Inledning

Utredningen har i kapitel 10 beskrivit vilka uppgifter som ska utföras enligt den nya lagen. I detta kapitel redovisas övervägandena i fråga om vilken myndighet som bör ansvara för att granska mottaganden av utländsk finansiering enligt den föreslagna lagen.

11.2 Beslutsnivå och kompetenskrav

11.2.1 Regerings- eller myndighetsnivå

Bedömning

Det bör vara en myndighet som handlägger och fattar beslut enligt den nya lagen.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har övervägt om ansvaret för handläggning och beslut i granskningsärenden enligt den nya lagen bör ligga hos en myndighet eller om uppgiften bör anförtros regeringen. Som skäl för att låta regeringen fatta beslut, kan beaktas att besluten kan kräva sådana känsliga utrikes- och säkerhetspolitiska överväganden som regeringen bör vara bäst lämpad att göra. En jämförelse kan här göras med Danmark, där beslut om att sätta en fysisk eller juridisk person på en lista över förbjudna donationer fattas av en minister (se kapitel 9).

Enligt utredningen finns det dock flera fördelar med att beslut enligt den nya lagen i stället fattas på myndighetsnivå. En sådan ordning ligger i linje med den allmänna strävan att minska antalet för-

valtningsärenden som hanteras på regeringsnivå.[1] Därtill kan det i enskilda fall finnas ärenden av känslig karaktär där ett beslut från regeringen om förbud att ta emot utländsk finansiering skulle kunna försämra Sveriges relationer med andra länder. Utredningens bedömning är att dessa skäl med styrka talar för att det bör vara en myndighet som handlägger ärenden och fattar beslut enligt den nya lagen.

11.2.2 Myndighetens kompetens

Bedömning

Uppgifterna som följer av den nya lagen kräver kompetens inom flera olika områden.

Skälen för utredningens bedömning

En utgångspunkt vid bedömningen av vilken myndighet som ska vara granskningsmyndighet bör vara att myndigheten ska kunna ansvara för granskningen enligt det föreslagna granskningssystemet. Myndigheten behöver därför ha den kompetens som krävs för att pröva anmälningar om mottagande av utländsk finansiering. Vid prövningen måste myndigheten kunna ta ställning till omständigheter om både mottagaren av den utländska finansieringen och den utländska finansiären. Det innebär att myndigheten ska bedöma om mottagaren bland annat uppfyller de så kallade demokrativillkoren. För att kunna göra den bedömningen behöver myndigheten ha god kunskap om de rättssubjekt som kan bli föremål för granskning. Etablerade kontakter med de aktörer som berörs av den nya lagen är en viktig tillgång som skulle underlätta informationsinhämtning, dialog och i förlängningen lagens efterlevnad. Det krävs också kompetens att bedöma om juridiska personers, fysiska personers och staters verksamheter och ageranden är förenliga med demokratiska principer. Myndigheten behöver därtill analysera om ett mottagande av utländsk finansiering riskerar att skada något i lagen uppställt skyddsvärt intresse samt ha tillgång till bland annat ekonomisk kom-

[1] Jämför bland annat prop. 2017/18:23 s. 19 och prop. 2023/24:119 s. 48.

petens och förmåga att analysera mottagarens ekonomiska förhållanden.

Myndigheten måste själv kunna ta fram relevanta uppgifter för sin granskning, och i enskilda fall ha tillgång till kompetens och förmåga att bedöma information från andra myndigheter för att pröva om mottagandet av den utländska finansieringen kan inverka på något i lagen uppställt skyddsvärt intresse. Vidare behöver myndigheten ha god förmåga att samverka med andra myndigheter eller stödfunktioner för att kunna inhämta sådan information. Relevanta sådana att samverka med i samband med granskningen kan vara Center mot våldsbejakande extremism (CVE)[2] och Säkerhetspolisen. När myndigheten själv tar fram uppgifter, eller får information från andra myndigheter, måste den ha rutiner och personal med erfarenhet och förmåga att bedöma och hantera uppgifter enligt de krav som följer av tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Utöver information från andra myndigheter måste myndigheten kunna följa utvecklingen både i Sverige och i omvärlden, och således ha analyskapacitet och förmåga att kontinuerligt samla in information av sådant slag.

Enligt utredningens förslag ska myndigheten bland annat kunna förelägga mottagaren av utländsk finansiering vid vite att tillhandahålla de uppgifter eller handlingar som behövs för granskningen. Myndigheten föreslås även få meddela verkställighetsföreskrifter om formerna för uppgiftsskyldigheten. Myndigheten måste därför ha förmåga att kunna utforma rättsligt korrekta förelägganden och verkställighetsföreskrifter.

När all information har samlats in ska myndigheten fatta beslut och i samband med det kunna väga in risken för att ett mottagande av utländsk finansiering innebär en påverkan på något i lagen angivet skyddsvärt intresse. Det ligger i en anmälningsskyldigs intresse att få anmälan prövad så snart det är möjligt och myndigheten måste därför ha kapacitet att göra granskningen snabbt, korrekt och effektivt.

Om myndigheten i samband med granskningen av en anmälan skulle komma fram till att ett mottagande bör förbjudas eller villkoras måste den ha goda allmänna förvaltningsrättsliga kunskaper för att kunna fatta rättssäkra beslut och uppträda som motpart vid

[2] CVE är inrättat vid Brottsförebyggande rådet (Brå).

ett överklagande. Kvalificerad myndighetsutövning av detta slag förutsätter denna typ av kompetens.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att granskningsmyndigheten måste ha bred kompetens inom många olika områden. Det är en grundläggande förutsättning att myndigheten kan tillämpa demokrativillkoren och avgöra när samverkan med andra myndigheter är nödvändig. En annan central förutsättning är att myndigheten behöver ha god kunskap om de aktörer som kan komma att omfattas av lagen, i synnerhet trossamfund och civilsamhällesorganisationer, samt etablerade kontaktvägar till dessa. Sådan kunskap och sådana kontakter underlättar informationsinhämtning, dialog och i förlängningen lagens efterlevnad.

11.3 Tre myndigheter kan komma i fråga som ansvarig myndighet

11.3.1 Inledning

Något liknande granskningsförfarande för mottagande av finansiering som det utredningen föreslår finns inte i Sverige i dag. Det finns dock många myndigheter som granskar eller utövar tillsyn inom andra områden, och som delvis har den kompetens som behövs för att pröva mottagande av utländsk finansiering enligt den föreslagna lagen. Utredningen har identifierat Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Skatteverket och länsstyrelserna som de myndigheter som har förutsättningar att komma i fråga som ansvarig myndighet. I det följande redovisas respektive myndighets verksamhet och relevanta egenskaper.

11.3.2 MUCF

MUCF är enligt sin instruktion i förordning (2025:900) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor en förvaltningsmyndighet för frågor som rör politiken för det civila samhället, ungdomspolitiken och trossamfund (1 §). Myndigheten ska i sin verksamhet bland annat ta fram, samla och sprida kunskap, bidra till samordning av statliga insatser, vara pådrivande och stödjande gentemot myndigheter, kommuner, regioner, det civila samhällets

organisationer och andra relevanta samhällsaktörer, samt fördela statsbidrag (2 §).

I genomförandet av politiken för det civila samhället ska myndigheten bland annat verka för att öka kunskapen om det civila samhället hos offentliga aktörer samt främja samverkan mellan statliga myndigheter och det civila samhället (4 §). Därtill ska myndigheten när det gäller trossamfund bland annat främja en dialog mellan staten och trossamfunden, verka för att öka kunskapen om religion och trossamfund hos offentliga aktörer, ansvara för samordning av trossamfunden i frågor som rör krisberedskap och totalförsvaret, samt ansvara för frågor om trossamfundens arbete med själavård (7 §).

Inom myndigheten finns ett centrum för trossamfundsfrågor i vilket myndighetens uppgifter när det gäller trossamfund utförs (13 §). Vidare finns inom myndigheten ett rådgivande organ för samråd mellan myndigheten och trossamfunden i frågor som rör myndighetens arbete (Rådet för samråd) (14 §). Rådet har till uppgift att yttra sig om frågor inom myndighetens verksamhetsområde som är av gemensamt intresse för trossamfunden, dock inte när det gäller frågor om statligt stöd till trossamfund. Rådet för samråd består av ledamöter som representerar de trossamfund som har beslutats vara berättigade till statsbidrag enligt lagen (2024:487) om statsbidrag till trossamfund eller som får statlig avgiftshjälp enligt lagen (1998:1593) om trossamfund (15 §). Myndigheten ska ge varje trossamfund möjlighet att utse en ledamot med ersättare i rådet. Myndighetschefen, eller den som han eller hon utser i sitt ställe, är ordförande i rådet.

Den 1 januari 2026 inordnades Myndigheten för stöd till trossamfunds (SST) samtliga uppgifter i MUCF, varpå SST upphörde. Bakgrunden var att regeringen i budgetpropositionen för år 2024 hade anfört att antalet myndigheter borde minska för att öka effektiviteten i staten.[3] I budgetpropositionen för år 2025 bedömde regeringen att sammanslagningen borde genomföras. Som skäl angavs att de två myndigheterna hade delvis liknande uppdrag inom dialog, främjande och bidragsgivning till civilsamhälle och trossamfund, och att en större och mer samlad organisation medför en stärkt och breddad kompetens jämfört med ett uppdelat ansvar.[4]

[3] Prop. 2023/24:1 utg.omr. 2 avsnitt 4.5.
[4] Regeringsbeslut S2023/03100 (delvis), S2025/00480 (delvis).

MUCF fördelar bland annat organisations- och verksamhetsbidrag, och är sedan sammanslagningen även ansvarig för att fördela statsbidrag till trossamfund. MUCF handlägger således redan i dag ärenden som omfattar många av de trossamfund som kan komma att bli aktuella inom ramen för den nya granskningslagen. I arbetet med statsbidragsgivning tillämpar MUCF de demokrativillkor som enligt utredningens förslag också ska tillämpas i den nya granskningslagen (se avsnitt 10.11.2). Arbetet med att fördela statsbidrag inbegriper också kontakter med andra myndigheter eller stödfunktioner som CVE, kontroll av ekonomisk redovisning och informationsinhämtning. MUCF har därtill av Riksrevisionen i en rapport om statlig bidragsgivning till civilsamhället bedömts vara den granskande myndighet som har den mest utvecklade kontrollverksamheten.[5]

I samband med sammanslagningen har MUCF tillförts kompetens om trossamfundens verksamhet och organisation. Myndigheten har därför blivit den myndighet som, enligt utredningens uppfattning, har störst kunskap och förståelse för hur trossamfund är organiserade, vilka utmaningar de möter och hur de verkar i det svenska samhället.

MUCF:s anslag för år 2026 uppgår till cirka 86 miljoner kronor och myndigheten har cirka 150 anställda.[6]

MUCF har erfarenhet av att analysera finansiell information, om än inte lika stor erfarenhet som andra tänkbara myndigheter. Myndigheten har därtill stor erfarenhet av att fatta beslut som innebär överväganden gällande demokrativillkoren, och har ett särskilt uppdrag att stödja andra myndigheter gällande just demokrativillkoren. Myndigheten har även ett väl utvecklat samarbete med andra myndigheter eller stödfunktioner som kan vara relevanta vid prövningar enligt granskningslagen, som till exempel CVE.

11.3.3 Skatteverket

Enligt förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket ska myndigheten bland annat fastställa och ta ut skatter, fastställa rättvisande taxeringsvärden på fastigheter, ansvara för frågor om folkbokföring och personnamn samt förebygga och motverka ekonomisk

[5] Riksrevisionen, *Tillit och kontroll: statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7), s. 66.
[6] Regeringsbeslut S2025/00481, S2025/02050, S2025/02139; MUCF, *Jobba hos oss* (u.å), https://www.mucf.se/om-oss/jobba-hos-oss (hämtad 22 maj 2025).

brottslighet och medverka i brottsutredningar som rör vissa brott (1–2 §§ och 6 §).

Skatteverket ska bidra till ett väl fungerande samhälle och utföra sina uppgifter på ett sätt som är rättssäkert, kostnadseffektivt och enkelt för såväl allmänhet och företag som Skatteverket (10 §). Därtill ska myndigheten tillhandahålla behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad information och service till allmänhet och företag (11 §).

Skatteverket är beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (12 a §). Skatteverket ska i sitt arbete samverka med flera andra myndigheter, bland annat Kronofogdemyndigheten och Utbetalningsmyndigheten (se bland annat 15 och 15 b §§).

Skatteverket finns på ett hundratal orter i landet. Myndighetens anslag för år 2026 beräknas uppgå till cirka 9 miljarder kronor och antalet anställda är cirka 10 500.[7]

Skatteverket har gedigen erfarenhet av att analysera ekonomisk information, granska ekonomiska transaktioner och utöva kontroll av gränsöverskridande finansiella flöden. Myndigheten bedriver ett omfattande kontroll- och brottsbekämpande arbete, har stor vana av att fatta beslut samt god förmåga att agera part i domstol. Skatteverkets tillgång till uppgifter om gränsöverskridande betalningar och andra verksamhetsregister gör myndigheten till en potentiellt värdefull källa till information av ekonomisk karaktär i granskningsärenden.

11.3.4 Länsstyrelserna

En länsstyrelse ansvarar enligt förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion för den statliga förvaltningen i länet i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvar för särskilda förvaltningsuppgifter (1 §). Det ska finnas en länsstyrelse i varje län.

Länsstyrelserna ska bland annat verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn tas till regionala förhållanden och förutsättningar. De ska också utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom sitt ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser.

[7] Skatteverket, *Skatteverkets budgetunderlag 2026–2028* (2025), s. 3.

Vidare ska länsstyrelserna främja länets utveckling, följa tillståndet i länet och underrätta regeringen dels om sådant som är särskilt viktigt för regeringen att känna till, dels om händelser som inträffat i länet. Inom sin verksamhet ska de också främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet (2 §).

Länsstyrelserna har även uppgifter i fråga om bland annat de allmänna valen, livsmedelskontroll, skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap samt integration (3 §). Därtill utövar länsstyrelserna tillsyn över stiftelser enligt stiftelselagen (1994:1220).

Vissa uppgifter ankommer endast på särskilt utpekade länsstyrelser. Länsstyrelserna i Norrbottens, Örebro, Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Skåne län ska exempelvis vara civilområdesansvariga länsstyrelser enligt förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Länsstyrelserna i Stockholms, Skåne, Västra Götalands och Norrbottens län ansvarar för tillsyn enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län utövar även tillsyn enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Andra statliga myndigheter ska, innan ett beslut som är av väsentlig betydelse för ett län fattas, samråda med länsstyrelsen (8 §). Länsstyrelserna ska i sin tur samråda med andra statliga myndigheter i och utanför länet i frågor inom länsstyrelsens verksamhetsområde som påverkar eller har betydelse för den myndighetens verksamhet (9 §). Länsstyrelserna ska även i vissa frågor informera motsvarande myndighet i nordiska länder (10 §).

I betänkandet *Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv* (SOU 2024:84) föreslås att en ny lag med krav på förvärvstillstånd vid vissa överlåtelser och upplåtelser av fast egendom ska införas. Lagen innebär att vissa utländska och svenska rättssubjekt behöver tillstånd för att förvärva ägande- och viss nyttjanderätt till svenska fastigheter och vissa svenska företag som äger fast egendom. I betänkandet föreslås att de civilområdesansvariga länsstyrelserna ska vara tillståndsmyndighet. Skälen är bland annat att det hos länsstyrelserna finns kompetens inom det civila försvarets behov samt kännedom om fastighetsbestånden i länen, att det finns etablerade former för beslutsfattande i frågor som rör tillstånd till förvärv av fast egendom samt utarbetade kommunikationsvägar mellan länsstyrelserna

och kommunerna respektive Försvarsmakten. För att underlätta kompetensbyggnaden och skapa förutsättningar för en enhetlig och effektiv prövning av tillståndsärenden samt begränsa spridning av information föreslås prövningen förläggas till ett visst utpekat antal länsstyrelser.[8]

Länsstyrelsernas anslag och antalet anställda varierar beroende på storlek. Länsstyrelsen i Stockholm tilldelades i 2026 års budget 516 miljoner kronor och har ungefär 550 anställda.[9] Motsvarande siffror för Länsstyrelsen i Blekinge är 82 miljoner kronor och cirka 150 anställda.[10]

Länsstyrelserna har vana av kvalificerad myndighetsutövning gentemot enskilda inom flera olika områden. Utvalda länsstyrelser har ansvar för tillsyn enligt säkerhetsskyddslagen och uppgifter inom civilt försvar, vilket ger viss erfarenhet av beslutsfattande inom säkerhetskänsliga områden. Länsstyrelserna utövar även tillsyn över vissa verksamheter i syfte att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, vilket inbegriper lämplighetsprövningar och ingripanden mot verksamheter som inte efterlever regelverket.

11.4 Valet av granskningsmyndighet

11.4.1 En ny myndighet är inte ett lämpligt alternativ

Bedömning

Det finns inte skäl att inrätta en ny myndighet för uppgiften.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har till en början övervägt om en ny myndighet bör inrättas för att ansvara för granskningen av mottagande av utländsk finansiering. En fördel med en sådan lösning skulle vara att myndigheten kan utformas och dimensioneras specifikt för uppdraget, utan

[8] SOU 2024:84 s. 15 f. och 190 f.
[9] Länsstyrelsen i Stockholms län, *Verksamhetsplan 2026* (2025), s. 17; Länsstyrelsen i Stockholm, *Organisation* (u.å), https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/om-oss/om-lansstyrelsen-stockholm/organisation.html (hämtad 1 februari 2026).
[10] Regeringsbeslut Fi2024/00550; Länsstyrelsen i Blekinge, *Jobba hos oss* (u.å), https://www.lansstyrelsen.se/blekinge/om-oss/jobba-hos-oss.html (hämtad 1 februari 2026).

att behöva anpassas till en befintlig myndighets organisation och kärnverksamhet.

Utredningen bedömer dock att nackdelarna med en sådan lösning klart överväger fördelarna. Att inrätta en ny myndighet är förenat med betydande kostnader och tar avsevärd tid. En ny myndighet skulle behöva bygga upp kompetens, kontaktnät och administrativ infrastruktur från grunden, vilket riskerar att fördröja ikraftträdandet av ett fungerande granskningssystem. Det finns också en risk att en liten och specialiserad myndighet med ett smalt uppdrag och begränsad ärendevolym inte uppnår den kritiska massa som krävs för att upprätthålla och utveckla nödvändig kompetens över tid. Därtill är det en uttalad ambition i regeringens förvaltningspolitik att minska antalet myndigheter och undvika att inrätta nya om uppgiften kan lösas inom befintlig myndighetsstruktur.[11] Alternativet att inrätta en ny myndighet bör därför inte komma i fråga.

11.4.2 Utgångspunkter för valet av granskningsmyndighet

Utredningen har i avsnitt 11.3 redogjort för de tre myndigheter som identifierats som möjliga alternativ. Samtliga har grundläggande förutsättningar för kvalificerad myndighetsutövning, stor erfarenhet av att fatta beslut inom sina respektive verksamhetsområden och vana av att hantera sekretessbelagda uppgifter. Ingen av myndigheterna har dock i dag all den kompetens som krävs för att granska mottaganden av utländsk finansiering enligt den nya lagen. Valet av granskningsmyndighet handlar därför om vilken myndighet som har de bästa förutsättningarna att fullgöra uppdraget som granskningsmyndighet och där eventuella kompetensbrister kan åtgärdas på ett ändamålsenligt sätt.

Utredningen har inledningsvis tagit ställning till om granskningsansvaret bör fördelas på flera myndigheter. Förslag om delat myndighetsansvar har bland annat lämnats i betänkandena *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen* (SOU 2018:82) och *Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv* (SOU 2024:84)[12]. Utredningen bedömer dock att en sådan lösning inte är lämplig vid granskning av mottagande av utländsk finansiering. Skälen är dels att den kompetens som

[11] Prop. 2023/24:1 s. 61 f.
[12] I betänkandet föreslås att de civilområdesansvariga länsstyrelserna är mest lämpade för att ansvara för prövningen enligt den nya förvärvslagen.

krävs behöver vara samlad på ett ställe för att kunna upprätthållas och utvecklas, dels att en uppdelning riskerar att leda till ojämna bedömningar och därmed undergräva rättssäkerheten.

Som framgår av avsnitt 11.3.4 har det vid granskning av utländska fastighetsförvärv föreslagits att prövningen ska anförtros vissa länsstyrelser, bland annat mot bakgrund av deras regionala kännedom och etablerade samverkan med kommuner och Försvarsmakten. Någon motsvarande grund för en geografisk eller sektoriell uppdelning finns inte vid granskning av mottagande av utländsk finansiering. De organisationer som kan komma att omfattas av lagen är verksamma i hela landet och saknar en sådan naturlig koppling till ett visst geografiskt område eller en viss myndighets ansvarssfär som skulle motivera en uppdelning.

Till detta kommer att många av de organisationer som kan komma att omfattas av regleringen redan i dag är föremål för prövningar av liknande slag hos andra myndigheter, exempelvis demokrativillkorsprövningar inom ramen för statsbidragsgivning. En ordning där samma organisation granskas av flera olika myndigheter utifrån delvis överlappande kriterier riskerar att leda till motstridiga bedömningar och en sammantaget otydlig rättstillämpning. Det finns även en risk att den granskade organisationen ställs inför oförenliga krav eller förväntningar beroende på vilken myndighet som handlägger ärendet. En samlad handläggning hos en och samma myndighet skapar bättre förutsättningar för enhetlighet, förutsebarhet och en ändamålsenlig resursanvändning.

11.4.3 Skatteverket är inte lämplig granskningsmyndighet

Bedömning

Skatteverket bör inte komma i fråga för uppgiften.

Skälen för utredningens bedömning

Skatteverket har gedigen erfarenhet av ekonomisk analys, granskning av finansiella flöden och brottsbekämpande verksamhet. Dessa egenskaper är värdefulla men inte tillräckliga för det granskningsuppdrag som den nya lagen kräver.

En central brist är att Skatteverket saknar den kompetens och erfarenhet som krävs för prövning av demokrativillkor. Myndigheten har inga etablerade kontaktvägar med trossamfund och civilsamhällesorganisationer och har inte i sin löpande verksamhet haft anledning att bedöma om sådana villkor är uppfyllda. Denna kompetens förutsätter institutionell kunskap och erfarenhet av löpande dialog med de berörda aktörerna över tid och kan inte snabbt byggas upp genom rekrytering eller utbildning.

Därtill skulle granskningsuppdraget vara av i grunden annorlunda karaktär än Skatteverkets kärnverksamhet. Skatteverkets uppdrag är i allt väsentligt inriktat på beskattning och därmed sammanhängande kontrollverksamhet. Granskning av om en organisation uppfyller demokrativillkoren och om ett mottagande av utländsk finansiering kan inverka på skyddsvärda intressen kräver bedömningar av ett slag som saknar motsvarighet i Skatteverkets nuvarande verksamhet. Ett uppdrag av detta slag riskerar att hamna vid sidan av myndighetens kärnverksamhet, vilket kan försvåra möjligheterna att ge uppdraget den prioritet och det institutionella stöd som krävs.

Skatteverket bör därför inte komma i fråga som granskningsmyndighet. Myndighetens ekonomiska analysförmåga och tillgång till uppgifter om gränsöverskridande betalningar och andra verksamhetsregister gör den däremot väl lämpad att bistå granskningsmyndigheten med relevant information i enskilda ärenden. Skatteverket framstår därför som en lämplig samverkansmyndighet för att förse granskningsmyndigheten med uppgifter om gränsöverskridande betalningar och ekonomiska förhållanden.

11.4.4 Länsstyrelserna är inte lämplig granskningsmyndighet

Bedömning

Länsstyrelserna bör inte komma i fråga för uppgiften.

Skälen för utredningens bedömning

Länsstyrelserna har vana av kvalificerad myndighetsutövning och erfarenhet av tillsyn inom säkerhetskänsliga områden. Dessa egenskaper är värdefulla men inte tillräckliga för det granskningsuppdrag som den nya lagen kräver.

Liksom Skatteverket saknar länsstyrelserna den kompetens om trossamfund och civilsamhällesorganisationer som är central för att kunna tillämpa demokrativillkoren, och som inte snabbt kan byggas upp genom rekrytering eller utbildning. Att bygga upp en sådan kompetens hos en eller flera länsstyrelser från grunden skulle därtill ta avsevärd tid och kräva betydande resurser, utan garanti för att resultatet skulle motsvara det som redan finns samlat hos MUCF.

Därtill är det av grundläggande betydelse för rättssäkerheten att likartade ärenden bedöms på ett enhetligt sätt. En uppdelning av granskningsansvaret på flera länsstyrelser, även om det begränsas till ett fåtal utpekade, riskerar att leda till att bedömningarna varierar beroende på vilken länsstyrelse som handlägger ärendet. Erfarenheter från andra tillsynsområden visar att enhetlighet är svårt att upprätthålla när ansvaret är geografiskt fördelat, särskilt när ärendevolymen är låg och möjligheterna att bygga upp praxis därmed begränsade. Till skillnad från exempelvis granskning av utländska fastighetsförvärv, där länsstyrelserna har en naturlig geografisk koppling till prövningsobjektet, saknar granskning av utländsk finansiering en sådan geografisk dimension. Det finns därför inte heller i det avseendet skäl att fördela ansvaret regionalt.

Utredningen har övervägt om en modell med en enda utpekad länsstyrelse skulle kunna avhjälpa problemen med enhetlighet och kompetensuppbyggnad. En sådan lösning skulle dock i praktiken innebära att en ny central granskningsmyndighet skapas inom länsstyrelsestrukturen, utan att de fördelar som länsstyrelseorganisationen normalt erbjuder i form av regional förankring och kännedom

om lokala förhållanden tillvaratas. Länsstyrelserna bör därför inte komma i fråga som granskningsmyndighet.

11.4.5 MUCF bör vara granskningsmyndighet

Förslag

MUCF ska vara ansvarig myndighet för att granska mottagande av utländsk finansiering.

I lag ska det anges att den myndighet som regeringen bestämmer ska vara granskningsmyndighet.

I förordning ska det anges att MUCF ska vara granskningsmyndighet.

Skälen för utredningens förslag

Frågan är därmed om MUCF har de förutsättningar som krävs för att vara granskningsmyndighet och om de brister som finns kan avhjälpas.

MUCF har upparbetad kunskap om trossamfundens organisation, etablerade kontaktvägar med många trossamfund, administrativa processer för ärendehantering som berör civilsamhällesorganisationer samt erfarenhet av att hantera känslig information relaterad till dessa organisationer. Myndigheten har stor erfarenhet av att fatta beslut som kräver tillämpning av demokrativillkoren och har ett särskilt uppdrag att stödja andra myndigheter i just den frågan. Dessa egenskaper är direkt relevanta för granskningsuppdraget och finns inte samlade hos någon annan myndighet. Att bygga upp motsvarande kompetens och infrastruktur hos en annan myndighet skulle ta avsevärd tid och kräva betydande resurser.

MUCF har inte Skatteverkets erfarenhet av ekonomisk analys och granskning av finansiella flöden. Den kompetens som saknas kan dock tillföras genom riktad rekrytering och genom samverkan med andra myndigheter i enskilda ärenden, däribland Skatteverket i frågor som rör ekonomisk information och gränsöverskridande betalningar. Myndigheten behöver således inte besitta all nödvändig kunskap själv.

Att samla hanteringen av både bidragsgivning och granskning av mottagande av utländsk finansiering hos MUCF skulle ge möjlighet att utveckla ett helhetsperspektiv. Om granskningen visar att en organisation tar emot problematisk utländsk finansiering kan det utgöra relevant information även för bedömningen av organisationens lämplighet som bidragsmottagare och dess förmåga att uppfylla demokrativillkoren. Omvänt kan kunskap från bidragsprövningen ge värdefull kunskap i granskningsarbetet. En sammanhållen hantering skulle också underlätta för de som omfattas av den nya lagen att förstå vilka krav som ställs på dem.

Utredningen kan inte med säkerhet uttala hur många prövningar av anmälningar om mottagande av utländsk finansiering som kommer att ske årligen. Oavsett antalet anmälningar kommer myndigheten sannolikt efter hand, genom ökad kunskap om både mottagare och finansiärer, ofta kunna konstatera att ett mottagande av utländsk finansiering är av betydelse eller inte för de i lagen angivna skyddsintressena. Många ärenden kommer då att omgående lämnas utan åtgärd. Sådana ärenden som myndigheten bedömer kräver granskning kan dock bli arbetskrävande eftersom myndigheten kan behöva gå igenom ett stort material; både sådant material som ges in av mottagaren och sådant som myndigheten kan inhämta från andra myndigheter. Innan någon praxis finns på området kommer beslutsfattandet, särskilt när det gäller förbud och inledande av granskning, att vara mer arbets- och tidskrävande. Ärenden av mer omfattande och komplicerad karaktär kommer sannolikt att inkomma med ojämn frekvens. Myndigheten måste därför ha förmåga att växla upp och omprioritera resurser när det krävs.

Utredningen har beaktat att MUCF skulle få en dubbel roll i förhållande till trossamfunden då myndigheten, utöver att fördela statsbidrag, samtidigt skulle kunna komma att granska desamma vid ett mottagande av utländsk finansiering. Det skulle kunna ge upphov till frågor om intressekonflikter, granskningens oberoende och rättssäkerhet. Sådana frågor är centrala för förtroendet för både bidragssystemet och granskningen. En myndighet ska i sin verksamhet vara saklig och opartisk (5 § förvaltningslagen [2017:900]) och har att förhålla sig till regler om jäv (16–18 §§ förvaltningslagen) för att säkerställa opartiskhet vid beslutsfattandet. MUCF har emellertid redan i dagsläget ett uppdrag som kombinerar bidragsgivning och tillsyn eftersom myndigheten kontrollerar att de organisationer som

beviljats statsbidrag uppfyller villkoren för dessa. Enligt utredningens bedömning är de potentiella riskerna med den dubbla rollen reella men hanterbara.

Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att MUCF är den mest lämpliga myndigheten att vara ansvarig myndighet för granskningen. Genom viss rekrytering och samverkan med andra myndigheter kan MUCF tillföras den kompetens som i dag saknas.

Utpekandet av MUCF, eller den myndighet som regeringen annars kan komma att peka ut som granskningsmyndighet, bör ske i förordning. Lagen bör innehålla en bestämmelse om att den myndighet som regeringen bestämmer ska vara granskningsmyndighet.[13]

[13] Jämför prop. 2022/23:116 s. 20.

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
   Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
   Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstorv och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.
21. Återkallelse av svenskt medborgarskap. Ju.
22. Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. S.
23. Tolkavgift och förbud mot barntolkning. A.
24. Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. Fi.
25. Ett smittskydd för framtiden. S.
26. Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. Ju.
27. Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. Ju.
28. Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
29. Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. LI.
30. Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. Ju.
31. Ett investeringsprogram för kultur. Ku.
32. Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. KN.
33. Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. KN.

34. Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. Ju.
35. En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. S.
36. Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. S.
37. Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. U.
38. Behovsstyrd vård. S.
39. Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. S.
40. Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. KN.
41. Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt. Volym 1 & 2. A.
42. Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter. Volym 1 och 2. Ju.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]

Tolkavgift och förbud mot barntolkning. [23]

Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt. Volym 1 & 2. [41]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]

Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]

Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]

Odlingstorv och klimatet. [18]

Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. [20]

Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. [24]

Försvarsdepartementet

Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Registrering av EES-medborgare. [9]

Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]

Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]

Återkallelse av svenskt medborgarskap. [21]

Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. [26]

Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. [27]

Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. [28]

Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. [30]

Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. [34]

Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter. Volym 1 och 2. [42]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. [14]

Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. [32]

Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. [33]

Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. [40]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

Ett investeringsprogram för kultur. [31]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. [29]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]

Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. [22]

Ett smittskydd för framtiden. [25]

En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. [35]

Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. [36]

Behovsstyrd vård. [38]

Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. [39]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]

Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. [37]