Diskrimineringsombudsmannen

Diarienummer: 2026/4785

ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L4@regeringskansliet.se

Yttrande över SOU 2026:42 Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter

Övergripande synpunkter

Diskrimineringsombudsmannen, DO, instämmer med utredningen i att det är angeläget att det finns ändamålsenliga verktyg för att motverka utländsk finansiering som kan bidra till våldsbejakande extremism, främja antidemokratiska intressen eller motverka grundläggande fri- och rättigheter.

Samtidigt behöver åtgärder för att värna Sveriges demokrati och säkerhet utformas och tillämpas med stor respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna. Det innebär bland annat att inskränkningar i trossamfunds möjligheter att ta emot finansiering och bedriva verksamhet behöver vara nödvändiga och proportionerliga i förhållande till de risker som ska motverkas. Regelverket behöver också utformas och tillämpas på ett sätt som inte medför diskriminering eller osakliga skillnader mellan trossamfund. Åtgärder för att skydda demokratin och säkerheten bör således inte leda till försämrade möjligheter att åtnjuta lika rättigheter och möjligheter oavsett religion eller annan trosuppfattning.

DO:s bedömning är att utredningens förslag riskerar att försämra förutsättningarna för trossamfund att verka på lika villkor och därmed människors möjligheter att åtnjuta lika rättigheter och möjligheter oavsett religion eller annan trosuppfattning. DO avstyrker därför förslaget till lagstiftning i dess nuvarande form och lämnar följande synpunkter på utredningens förslag.

10 kap. En ny lag om granskning av utländsk finansiering

10.1 Inledande ställningstagande

Lagförslagets avgränsning till verksamheter med religiös inriktning kan godtas men förslaget behöver få en mer begränsad utformning

Förbud mot utländsk finansiering kan få långtgående konsekvenser för ett trossamfunds verksamhet. I sammanhanget är det värt att påminna om att utländsk finansiering har varit en förutsättning för möjligheten att utöva religion i länder där islam utgör en minoritetsreligion.[1] Utredningen beskriver samtidigt att det har funnits och kan finnas villkor och risker kopplade till vissa finansiärer. DO konstaterar att det är en grannlaga uppgift att utforma ett system för kontroll av utländsk finansiering som både bidrar till att motverka antidemokratiska intressen och fortsatt säkerställer lika rättigheter och möjligheter oavsett religion eller annan trosuppfattning.

I likhet med vad som framkommer i utredningens kartläggning konstaterar DO att utländsk finansiering som riskerar att stärka antidemokratiska intressen inte enbart aktualiseras i religiösa verksamheter. Även andra aktörer, exempelvis organisationer inom civila samhället, lösa nätverk, bolag och politiska partier, kan utgöra kanaler för negativ utländsk påverkan. Utredningens kartläggning visar att utländska betalningsflöden förekommer även inom andra verksamhetskategorier. Att utredningen har avgränsat sig till religiösa samfund, ideella föreningar och stiftelser motiveras med tre skäl; frågor om insyn, risk och praktiska omständigheter. Utredningen konstaterar samtidigt att den föreslagna avgränsningen inte är okomplicerad.

Mot denna bakgrund skulle två alternativa vägval kunna identifieras. Det ena skulle utgöras av ett förslag till lagstiftning som omfattar samtliga aktörer vars verksamhet bedöms medföra risker för Sveriges säkerhet och grundläggande värden. Det andra skulle vara ett förslag till lagstiftning som på ett mer avgränsat sätt än vad som nu föreslagits kan identifiera de samfund, ideella föreningar och stiftelser som utredningen vill ska omfattas. DO förordar det sistnämnda alternativet, det vill säga en lagstiftning som på ett mer preciserat sätt än utredningens förslag anger avgränsande kriterier.

Utredningen bedömer att förslaget är förenligt med religionsfriheten och föreningsfriheten enligt regeringsformen och Europakonventionen. DO

---

[1] Karin Borevi och Simon Sorgenfrei, "Inhemsk eller utländsk moskéfinansiering? Vägen till Sveriges andra moské", *Skandinavisk tidskrift for religionshistoriske studier*, nr 81 (2026),

bedömer samtidigt att den gjorda avgränsningen behöver analyseras närmare för att säkerställa att lagstiftningen inte försvårar människors möjligheter att åtnjuta lika rättigheter och möjligheter, oavsett religion eller annan trosuppfattning.

10.8 Anmälningsförfarandet

För låg tröskel för anmälningsskyldighet och det bör krävas en högre misstankegrad för att inleda granskning

FN:s särskilda rapportör för religions- och trosfrihet har i sin landrapport om Sverige pekat på och lämnat en rekommendation som rör utländsk finansiering. Rekommendationen redogör för att trots de föreliggande utmaningarna bör utländsk finansiering av religiös verksamhet inte betraktas som misstänkt, förutsatt att finansieringen är laglig.[2]

DO konstaterar att ett stort antal verksamheter potentiellt kan komma att omfattas av en ny form av granskning och kontroll. Med tanke på att det handlar om samtliga samfund, ideella föreningar och stiftelser som mottar finansiering om minst 150 000 kr, eller under vissa förutsättningar även lägre, kan förslaget tolkas som att en stor andel av dessa verksamheter – enligt utredningen finns 3 786 verksamheter med religiös grund i Sverige – kan misstänkas bidra till extremism, islamism eller anti-demokratiska syften.

Utredningen anför att granskning av och ingripanden mot utländsk finansiering ska grundas på konkreta och relevanta omständigheter. Samtidigt föreslår utredningen att granskning ska inledas redan vid en låg misstankegrad, utifrån rekvisitet ”anledning att anta”. DO anser att det är av största vikt att förslagets inskränkningar av religions- och föreningsfriheten utformas i proportionalitet med dess syfte. DO:s uppfattning är därför att rekvisitet innebär en alltför låg tröskel för att inleda granskning. Följden av en låg och vag grund är att långt fler aktörer än nödvändigt riskerar bli misstänkliggjorda och granskade. Förslaget kan därmed medföra hinder för lika rättigheter och möjligheter oavsett religion eller annan trosuppfattning.

Det framgår inte heller med önskvärd tydlighet vilka omständigheter som ska föranleda att granskning inleds. Exempelvis ska granskning kunna inledas om det finns anledning att anta att en aktör bryter mot principen om alla människors lika värde. DO vill betona vikten av att principen om alla människors lika värde upprätthålls, men vill samtidigt uppmärksamma att

---

[2] Nazila Ghanea, *Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief: Visit to Sweden*, FN:s råd för mänskliga rättigheter (HRC), 2024 (A/HRC/55/47/Add.2), punkt 98.

det är oklart på vilka grunder en utredare ska ha anledning att anta att ett samfund eventuellt bryter mot denna princip. Detta riskerar leda till diskriminerande effekter vid urval för att inleda granskning.

Mot denna bakgrund menar DO att det krävs tydliga kriterier för när granskning ska inledas för att säkerställa att urvalet av verksamheter som granskas sker på sakliga och icke-diskriminerande grunder. Granskning måste således grundas på konkreta risker och handlingar, snarare än på faktorer som har samband med religiös eller etnisk tillhörighet, religiösa uttryck eller föreställningar om vissa religiösa eller internationella miljöer. DO anser därför att kravet för granskning i stället bör utformas så att det med hänsyn till omständigheterna kan bedömas som sannolikt att förutsättningarna för förbud är uppfyllda, och att kriterierna för granskning ska vara tydligare.

19 kap. Konsekvenser

19.10-19.13 Konsekvenser för de mänskliga rättigheterna och för berörda organisationer och verksamheter

Utredningens konsekvensanalys innehåller brister

DO vill påtala att även om reglerna är neutralt utformade kan de få olika konsekvenser för olika religiösa grupper. Det behöver exempelvis beaktas om vissa trossamfund i högre grad än andra är beroende av utländsk finansiering eller riskerar att bli föremål för granskning, liksom vilka konsekvenser detta kan få för deras verksamhet. DO menar att denna analys bör göras mer utförlig och även att förslagens konsekvenser behöver analyseras och beskrivas tydligare utifrån ett likabehandlingsperspektiv.

I utredningens konsekvensanalys anges bland annat att ”Regelverket innebär en ny form av statlig kontroll över civilsamhällesorganisationers finansiering. Att vara föremål för granskning, även om mottagandet godkänns, kan uppfattas som stigmatiserande och påverka organisationens anseende.”[3] Utredningen synliggör på flera områden risker med utredningens förslag, men DO menar att utredningen hade kunnat fördjupa analysen av riskerna för trossamfunden och de andra verksamheter som påverkas.

DO vill i sammanhanget till exempel uppmärksamma frågan om såväl civila samhällets som trossamfundens krympande utrymme, vilket är ett allvarligt

[3] SOU 2026:42, s. 739

problem i en europeisk kontext men även en fråga i Sverige. I en rapport från Fundamental Right Agency (FRA) från 2026 beskrivs särskilt hur organisationer som stigmatiseras i samband med regler om utländsk finansiering eller utsätts för nya försvårande administrativa regler får svårare att genomföra sitt arbete. Vidare beskriver FRA risk för en så kallad ”chilling effect”, vilket bland annat handlar om självcensur.[4] DO konstaterar att om den föreslagna regleringen för utökad granskning av trossamfund och annan verksamhet på religiös grund leder till att färre organiserar sig, eller blir begränsade i sina möjligheter att organisera sig utifrån religiös grund, föreligger risk för att regelverket blir ett hinder för lika rättigheter och möjligheter oavsett religion.

DO bedömer med hänsyn till det anförda att utredningens lagförslag inte i tillräckligt hög utsträckning utformats med beaktande av identifierade risker för religions- och föreningsfriheten, som kan uppstå till följd av ett utökat granskningsförfarande av trossamfunds finansiering och verksamhet.

DO vill även betona vikten av att berörda samfund och verksamheter involveras särskilt i fråga om att bedöma konsekvenser av förslagen. Detta kan säkerställa en mer heltäckande konsekvensanalys, vilket kan bidra till ett mer träffsäkert och avgränsat regelverk.

Behov av uppföljning av lagen

Om regeringen väljer att gå vidare med den föreslagna lagen om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser anser DO att tillämpningen bör följas upp efter en viss tid. En sådan uppföljning bör identifiera om vissa religiösa grupper granskas oftare än andra och om detta är motiverat. Dessutom bör det analyseras om regelverket medför negativa konsekvenser för specifika gruppers möjligheter att ta emot finansiering och bedriva sin verksamhet.

Beslut i detta ärende har fattats av diskrimineringsombudsman Lars Arrhenius efter föredragning av utredaren Madeleine Kaharascho Fridh. I den slutliga handläggningen har också tf. enhetschefen Eva Tojzner Glückman, tf. strategiska rådgivaren Olivia Novotny och experten Tarik Qureshi deltagit.

Lars Arrhenius

---

4 European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Civic Space Update: Enabling civil society to uphold EU values and strengthen democracy* (2026), s. 7–9.