Justitiedepartementet

Remissvar över betänkandet Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter (SOU 2026:42)

Ju2026/01599

Institutet för mänskliga rättigheter inkommer härmed med remissvar över betänkandet **Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter** (**SOU 2026:42**).

Sammanfattning

Utredningen föreslår ett nytt regelverk för att motverka utländsk finansiering av extremistisk och antidemokratisk verksamhet genom särskild kontroll av trossamfund och andra religiösa organisationer. Institutet för mänskliga rättigheter **avstyrker** förslaget eftersom utredningen inte tillräckligt har motiverat varför just religiösa organisationer ska omfattas av regleringen. Förslaget riskerar dessutom att innebära oproportionerliga begränsningar av religions- och föreningsfriheten samt att öka misstänkliggörandet av religiösa organisationer.

Övergripande synpunkter

Institutet för mänskliga rättigheter **avstyrker** utredningens förslag om ett nytt regelverk för att motverka utländsk finansiering av extremistisk och antidemokratisk verksamhet.

Det regelverk som föreslås i betänkandet syftar till att motverka utländsk finansiering av organisationer med extremistiska och antidemokratiska intressen som kan hota Sveriges säkerhet. Institutet för mänskliga rättigheter bedömer att förslaget väcker betydande frågor om religionsfrihet, föreningsfrihet och skyddet mot diskriminering.

Begränsningar av religions- och föreningsfriheten måste enligt den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ha stöd i lag, tillgodose ett legitimt syfte och vara nödvändiga och proportionerliga i ett demokratiskt samhälle. Institutet för mänskliga rättigheter ifrågasätter inte att skyddet för Sveriges säkerhet och behovet av att motverka antidemokratisk verksamhet kan motivera begränsningar av rättigheter. Däremot anser vi att utredningen inte tillräckligt har visat att den föreslagna regleringen är nödvändig och proportionerlig.

Förslaget innebär en administrativ och ekonomisk belastning som riskerar att bli särskilt betungande för mindre organisationer. Anmälningsskyldigheten, kravet på att invänta beslut i vissa fall och risken för höga sanktionsavgifter kan försvåra verksamheten för organisationer som är beroende av internationell finansiering. Samtidigt är det osäkert i vilken utsträckning regleringen kan förhindra att problematisk finansiering i stället kanaliseras genom andra typer av organisationer.

Avgränsningen till religiösa verksamheter är otillräckligt motiverad (kap 2.3 och 5.6)

Enligt artikel 14 i Europakonventionen ska konventionens rättigheter säkerställas utan diskriminering, bland annat på grund av religion. En skillnad i behandling utgör inte nödvändigtvis diskriminering men måste ha en objektiv och rimlig motivering och stå i proportion till det eftersträvade syftet.[1]

Utredningens direktiv tar särskilt sikte på utländsk finansiering med koppling till islamism och extremism men ger också utrymme att överväga reglering av andra verksamheter. Utredningen väljer emellertid att inledningsvis begränsa arbetet till vissa associationsformer. Den efterföljande och anmärkningsvärt schematiska genomgången av extremistmiljöer utgår från denna avgränsning och leder till

[1] Se exempelvis Europadomstolen, *Begheluri and Others v. Georgia*, nr 28490/02, dom den 7 oktober 2014, § 171. Se även Europadomstolen, *Guide on Article 14 of the European Convention on Human Rights and on Article 1 of Protocol No. 12*.

bedömningen att det framför allt är islamistisk extremism och viss säkerhetshotande verksamhet från främmande makt som är relevanta för det fortsatta arbetet.[2]

Detta tillvägagångssätt innebär att utredningens egna avgränsningar i hög grad styr vilka risker som kartläggs. Utredningen redovisar skäl för att välja vissa associationsformer, men ger inte en tillräcklig analys av varför de identifierade riskerna motiverar en särskild reglering av religiösa verksamheter. Att vissa religiösa organisationer ägnar sig åt extremistisk eller antidemokratisk verksamhet är inte i sig ett tillräckligt skäl för att särskilt reglera religiösa organisationer. Utredningen behöver också visa varför just religiös verksamhet ska avgöra vilka organisationer som omfattas av regelverket.

Utredningen redogör för diskrimineringsskyddet enligt artikel 14,[3] men gör ingen uttrycklig prövning av den föreslagna särbehandlingen i sin samlade rättighetsbedömning.[4] Därmed besvarar den inte den grundläggande frågan om varför trossamfund och andra organisationer med religiös verksamhet ska omfattas av särskilda kontrollmekanismer, medan andra organisationer med jämförbara finansieringsformer faller utanför. Utredningen visar inte heller tillräckligt varför mindre ingripande eller mer generellt tillämpliga åtgärder inte skulle kunna tillgodose samma skyddsintressen.

Institutet för mänskliga rättigheter anser därför att utredningens underlag inte ger tillräckligt stöd för att bedöma om den föreslagna särbehandlingen är förenlig med artikel 14 i Europakonventionen och därmed med kravet i 2 kap. 19 § regeringsformen.

Risk för misstänkliggörande och stigmatisering (kap 6.7.5)

Utredningen framhåller att ökad insyn i utländsk finansiering kan stärka förtroendet för trossamfund och andra religiösa organisationer. Enligt vår

[2] SOU 2026:42, s. 80-85 och 225-226.

[3] SOU 2026:42, s. 153-154 och 362-363.

[4] SOU 2026:42, s. 445-447.

bedömning finns också en risk för motsatt effekt. En reglering som särskilt riktas mot religiösa verksamheter kan förstärka föreställningar om att sådana organisationer är mer benägna än andra att ägna sig åt extremistisk eller antidemokratisk verksamhet.

FN:s specialrapportör för religions- och övertygelsefrihet har vid sitt besök i Sverige varnat för att kontrollåtgärder riktade mot religiösa verksamheter kan bidra till stigmatisering och misstänkliggörande, särskilt när de bygger på diskriminerande antaganden. Hon har också betonat att laglig utländsk finansiering inte i sig bör betraktas som misstänkt.[5]

Liknande farhågor framkommer i vår rapport om muslimska församlingar och föreningars utsatthet för islamofobi. Där beskriver flera föreningar hur granskningar har lett till förlorade samarbeten och ekonomiska bidrag, även efter att påtalade brister har åtgärdats.[6]

De nya demokrativillkoren har dessutom nyligen trätt i kraft. Deras tillämpning och konsekvenser har ännu inte kunnat utvärderas tillräckligt. Det finns därför skäl till försiktighet med att införa ytterligare kontrollmekanismer utan en tydligare analys av behovet och de samlade konsekvenserna.

Konsekvenserna för barns rättigheter behöver analyseras (kap 19.10.5)

Barn och unga deltar i civilsamhället genom bland annat föreningar och trossamfund, ibland i organisationer som de själva leder. Ökade administrativa krav och risken för sanktioner kan skapa hinder för ungas engagemang, vilket även utredningen uppmärksammar.[7] Utredningen saknar dock en tillräcklig analys av förslagets konsekvenser för barns rättigheter, inklusive en bedömning

---

[5] FN:s specialrapportör för religions- och övertygelsefrihet, rapport från landsbesöket i Sverige, A/HRC/55/47/Add.2, punkterna 96 och 98 n.

[6] Institutet för mänskliga rättigheter, *Muslimska församlingar och föreningars utsatthet för islamofobi*, 2025, s. 11.

[7] SOU 2026:42, s. 169.

av hur regelverket påverkar barns rätt att organisera sig, delta i civilsamhället och utöva religions- och föreningsfrihet enligt barnkonventionen.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren Linde Lindkvist. I den slutliga beredningen har även tillförordnad chef för enheten för utredning och analys Charlotte Palmstierna deltagit.

Fredrik Malmberg, direktör