REMISSYTTRANDE

Datum 2026-11-09
Dnr 2026/5991

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L4@regeringskansliet.se

Betänkandet Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter (SOU 2026:42)
(*Departementets diarienummer Ju2026/01599*)

Justitiekanslern noterar inledningsvis att förslaget bl.a. berör inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter som skyddas i 2 kap. 1–3 och 6 §§ regeringsformen (RF), artiklarna 8–11 i Europakonventionen och motsvarande rättigheter i EU:s rättighetsstadga. Förslaget kan också indirekt påverka den tryck- och yttrandefrihet som garanteras av tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Eftersom den fria åsiktsbildningen utgör en av statsskickets grunder (1 kap. 1 § regeringsformen) – krävs särskild varsamhet vid sådana åtgärder.

Utredningens bedömningar kring proportionaliteten av de föreslagna inskränkningarna bygger till stor del på resonemang hämtade från förarbeten till annan lagstiftning, och då särskilt lagen (2024:487) om statsbidrag till trossamfund. Justitiekanslern har förståelse för att frågeställningarna har bedömts vara närliggande i vissa avseenden. Samtidigt bör det understrykas att det finns en avsevärd skillnad i bedömningen av proportionaliteten av en kontrollordning som bygger på frivillighet – så som vid ansökan om statsbidrag – och en ordning som innefattar tvångsvis granskning av organisationer och dess företrädare. Mot den bakgrunden framstår flera av de slutsatser som dras i proportionalitetshänseende som tveksamma.

Enligt förslaget ska bl.a. ett mottagande av utländsk finansiering kunna förbjudas om ett sådant kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige (12 § i förslaget till lag om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser, härefter granskningslagen). Det råder i och för sig inget tvivel om att skyddet för Sveriges säkerhet är ett legitimt intresse som kan motivera förhållandevis långtgående inskränkningar av enskildas rättigheter. Vad gäller begreppet ”allmän ordning” finns det dock frågetecken kring vad som menas med att en finansiering kan inverka skadligt på allmän ordning. I betänkandet anges att det är det unionsrättsliga begreppet allmän ordning som avses (s. 434). Det anges också att analysen av praxis från EU-domstolen ger vid handen att allmän ordning bara får användas ”då det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett *grundläggande samhällsintresse*” (s. 388).

Postadress
Box 2308
103 17 STOCKHOLM

Gatuadress
Birger Jarls Torg 12

Telefon (växel)
010-475 93 00

E-post
registrator@justitiekanslern.se

Justitiekanslern noterar här att EU-domstolens kvalifikationer om hotets verkliga och allvarliga art synes rimma mindre väl med den föreslagna bestämmelsen som ger vid handen att det räcker med att en finansiering ”kan inverka skadligt” på allmän ordning. Vidare drar utredningen slutsatsen att de ageranden som räknas upp i den föreslagna 13 § i samma lag (de s.k. demokrativillkoren) ingår i den unionsrättsliga definitionen av allmän ordning (s. 435) som alltså redan förekommer i förslagets 12 §. Även om denna slutsats kanske kan stämma beträffande vissa av de ageranden som anges i 13 § är den möjligen inte självklar och kan behöva utvecklas i den fortsatta beredningen. Det krävs med andra ord en tydligare vägledning kring *vilka* och *vilken grad* av hot mot allmän ordning som avses för att kunna bedöma förslagets förenlighet med grundläggande rättigheter.

Det sagda är centralt eftersom osäkerheterna kring begreppet allmän ordning får betydelse även för granskningsmyndighetens möjligheter att inleda en granskning enligt 9 och 10 §§ granskningslagen. Särskilt bekymmersamt framstår detta rörande möjligheten för myndigheten att enligt 10 § på eget initiativ inleda en granskning (där det på s. 471 anges att demokrati-kriterierna i den föreslagna bestämmelsen i 13 § ”inte utgör någon självständig grund” för att inleda granskning, trots att de alltså har bedömts ingå i det unionsrättsliga begreppet allmän ordning).

Eftersom den granskning som ska ske enligt dessa bestämmelser inte är tänkt att avgränsas till legala företrädare utan potentiellt sett kan avse alla personer som utåt representerar verksamheterna – även medlemmar eller andra som på olika sätt medverkar i en verksamhet ska således kunna granskas – innebär det potentiellt en möjlighet till en kontroll som i praktiken kan innebära kartläggning och eventuellt även övervakning av ett stort antal personer. En sådan påtvingad kontroll från statens sida av enskildas åsikter, yttranden, ageranden, kontakter och ekonomiska förhållanden innefattar betydande ingrepp i enskildas integritet och måste uppfylla mycket högt ställda krav för att godtas som förenlig med 2 kap. 6 § RF och artikel 8 i Europakonventionen. Det är tydligt att de resonemang som förs i betänkandet kring denna problemställning är otillräckliga.

Till det sagda hör att blotta medvetenheten om att en sådan kontroll kan ske på lösa grunder, utan närmare avgränsningar och med otillräckliga rätts-säkerhetsgarantier, även kan verka avskräckande på utövningen av den yttrande- informations- förenings- och religionsfrihet som skyddas av 2 kap. 1 § RF, 1 kap. 1 § TF, 1 kap. 1 § YGL och artiklarna 9–11 i Europa-konventionen.

Mot bakgrund av att de skyldigheter som följer av förslagen inte gärna kan ses som frivilliga åtaganden (som någon gör för att komma i åtnjutande av en förmån som det offentliga tillhandahåller, t.ex. ett bidrag) utan som påtvingade kan också frågor om att inte tvingas ge till känna sin åskådning enligt 2 kap. 2 § RF aktualiseras. Eftersom resultatet av kontrollen rimligen också måste dokumenteras kan även frågor uppkomma om i vilken utsträckning detta kan komma att utgöra åsiktsregistrering i strid med 2 kap. 3 § RF. Justitiekanslern bedömer att förslagets förenlighet med

grundläggande rättigheter även i dessa avseenden är otillräckligt analyserat i betänkandet.

Utöver det som nu har sagts, framstår förslaget att ge långtgående befogenheter till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) att på eget initiativ kontrollera enskilda i syfte att bland annat göra kvalificerade riskbedömningar rörande rikets säkerhet och allmän ordning som mindre väl övervägt. Förutom de frågor om kompetens som lyfts i betänkandet ställer sig Justitiekanslern mycket tveksam till om MUCF på ett principiellt plan är rätt myndighet att utföra den typen av uppgifter, som ligger nära det som vanligtvis betecknas som underrättelsearbete eller förebyggande brottsbekämpning.

Sammanfattningsvis väcker förslaget flera frågeställningar som berör ett flertal grundläggande rättigheter. De osäkerheter som finns i proportionalitetshänseende är betydande, särskilt avseende de förslag som är kopplade till den tvångsvisa kontrollen av enskilda. Det gör att förslaget – i vart fall i de delar som handlar om den tilltänkta granskningen – i befintligt skick inte kan läggas till grund för lagstiftning.

Ärendet har föredragits av kanslerrådet Johan Selgeryd. Även byråchefen Martin Mörk har deltagit i beredningen.

Thomas Bull