LUNDS UNIVERSITET
JURIDISKA FAKULTETEN

YTTRANDE

Diarienummer
V2026/2211

Datum 2026-11-09

Adressat
Justitiedepartementet

Juridiska fakultetsstyrelsen
Valentin Jeutner, professor
Mats Tjernberg, professor

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

Ju2026/01599

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av professor Valentin Jeutner och professor Mats Tjernberg.

1. Lagens syfte

Fakultetsstyrelsen instämmer som utgångspunkt i att det finns ett behov av reglering som hindrar finansiering som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige, samt att hindra sådan utländsk finansiering som kan bidra till att motverka samhällets grundläggande värderingar. Nedan lämnas dock synpunkter på ett antal valda delar.

2. Tillämpningsområde

Fakultetsstyrelsen stöder utredningens förslag gällande att det är nödvändigt att ange vilka mottagande subjekt som ska omfattas av bestämmelserna. Att rikta bestämmelserna mot vissa typer av ”verksamheter” vore en för abstrakt reglering liksom att den skulle

riskera träffa även fysiska personer med de integritetsutmaningar det skulle innebära.

I den föreslagna lagens inledande syftesparagraf, § 1, framgår att 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. Det framgår vidare att lagen också syftar till att hindra sådan utländsk finansiering som kan bidra till att motverka samhällets grundläggande värderingar. Paragrafens lydelse ligger relativt nära vad direktiven anger. Av direktiven framgår att utredningen kan 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. När tillämpningsområdet sedan preciseras i § 2 begränsas det dock jämfört med § 1 och omfattar enbart dels subjekt som är trossamfund, dels subjekt som bedriver religiös verksamhet. Fakultetsstyrelsen noterar att utredningens avgränsning sedan har styrt utredningens undersökningar avseende förekomst av utländsk finansiering. Det saknas därför genomgångar av förekomst av utländsk finansiering av t.ex. vänsterextremistiska och högerextremistiska verksamheter. I denna del har utredningen, enligt fakultetsstyrelsens uppfattning, därmed begränsat sitt uppdrag från regeringen.

Utredningen anger sitt val att avgränsa bort andra rättssubjekt med olika motiveringar. Fakultetsstyrelsen har i grunden förståelse för att utredningen nödgats att göra egna avgränsningar, och instämmer i att formuleringen ”andra verksamheter” är för vid och abstrakt. Valet att inte inkludera politiska partier baseras på att det annars skulle riskera att inskränka yttrandefriheten. Verksamhet som träffas av andra straffbestämmelser har också avgränsats bort. Vidare har aktiebolag och ekonomiska föreningar avgränsats bort. Enligt utredningen kan sådana aktörer 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."

Fakultetsstyrelsen är inte helt övertygad om utredningens uppfattning i denna del. Effektivitetsskäl och det faktum att utredningen inriktat sig på "enbart de problematiska mottagandena och inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt för att uppnå lagens syfte" talar visserligen för utredningens val av avgränsning, men det är fullt möjligt att förlägga "islamism, extremism och andra antidemokratiska intressen" även till rättssubjekt vars primära syfte är ekonomiskt. Utredningens föreslagna avgränsning i denna del skapar därmed utrymme för kringgående av lagen. Fakultetsstyrelsens uppfattning är att den föreslagna kringgåendeparagrafen i lagen inte fångar upp sådana situationer.

Fakultetsstyrelsen vill i sammanhanget understryka att frågan om utländskt inflytande över trossamfund i Sverige varken är ny eller knuten till en viss religiös eller politisk riktning. Som historiskt exempel kan nämnas de tyska evangeliska församlingarna i Sverige under 1930- och 1940-talen, vars band till kyrkliga och statliga aktörer i det nationalsocialistiska Tyskland har belysts i forskningen.[1] Erfarenheten talar för att regelverket bör utgå från vilka risker en finansiering medför, inte från mottagarens religiösa eller ideologiska inriktning – något som också har betydelse för förenligheten med religionsfriheten och kravet på likabehandling.

---

[1] Se t.ex. Valentin Jeutner, "Herbert Kühn och Tyska kyrkan i Malmö mellan 1930–1946", *Vetenskapssocieteten i Lund: Årsbok*, vol. 26 (2025), s. 60–78.

3. Tidsfrister och omständigheter av betydelse

Fakultetsstyrelsen konstaterar att utredningens förslag ansluter till de överklaganderegler och -tidsgränser som gäller allmänt enligt förvaltningslagen. Utredningen har inte föreslagit några tidsgränser eller preskriptioner när det gäller granskningsmyndighetens initiativ till utredning, beslut om förbud samt utfärdande av vite. Det kan innebära att myndigheten kan komma att vidta åtgärder lång tid efter att utländsk finansiering mottagits. Rättssäkerhetsskäl talar för att rimliga tidsfrister bör införas. Särskilt som den inledande granskningen ska inledas om det finns anledning att anta att mottagandet ska förbjudas, och att utredningen uttrycker att ”anledning att anta” ange en låg misstankegrad.

I 12 § föreslås lydelsen att

> ”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.”

Utredningens förslag till författningskommentar innehåller formuleringar som är avsedda att vara till stöd för att bedöma olika omständigheters betydelse. Enligt fakultetsstyrelsen bör det övervägas att reglera omständigheterna och deras vikt vid bedömningen i själva lagtexten. Förarbetstexten skapar osäkerhet genom att den innehåller varierande lydelser såsom ”relevanta omständigheter”, ”en viktig omständighet”, fakta som ”bör beaktas”, ”vid bedömningen bör”, ”de omständigheter som exemplifieras ovan” och ”det krävs en sammantagen bedömning”. Kravet på tydlighet blir än större eftersom det är straffbart att ta emot finansiering trots ett förbud. Legalitetsprincipen förutsätter att den enskilde i förväg kan förutse vilket handlande som är straffbart. När förbudsgrunden i 12 § – att mottagandet ”kan inverka skadligt” – i allt väsentligt fylls ut genom förarbetsuttalanden blir det i praktiken förarbetena, snarare än lagtexten, som bestämmer det straffbara området. Fakultetsstyrelsen

vill framhålla att lagtextens form inte är en rent teknisk fråga. Lagens auktoritet och legitimitet hänger samman med att dess innehåll kommer till uttryck i själva lagtexten, på ett sätt som är tillgängligt för dem som lagen riktar sig till – i detta fall ofta ideella föreningar och mindre trossamfund utan egen juridisk expertis.

4. Tillämpningsområdets närmare utformning

Enligt förslaget ska hela organisationen träffas av lagen så snart ett av dess ändamål är religiöst. Från tillämpningsområdet undantas dels huvudmän enligt skollagen (2010:800), dels medel från mellanstatliga organisationer där Sverige är medlem. Mottaganden som överstiger 150 000 kronor ska anmälas till granskningsmyndigheten, föreslagen att vara Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), och kringgående genom uppdelning eller mellanhänder förbjuds.

Fakultetsstyrelsen har inga invändningar mot undantaget för mellanstatliga organisationer eller mot beloppsgränsen. Fakultetsstyrelsen ifrågasätter dock om regeln att lagen ska gälla organisationen i dess helhet är proportionerlig. Regeln innebär att även verksamhet som saknar religiös karaktär – exempelvis allmänt tillgänglig bildningsverksamhet inom studieförbund med rötter i trossamfund – blir föremål för anmälningsplikt och kan träffas av förbud. Som Folkbildningsrådet har påpekat har utredningen inte analyserat vilka konsekvenser detta får för folkbildningen.[2] Vidare träffar skollagsundantaget inte folkhögskolorna, eftersom de faller utanför skollagens reglering. Betänkandet saknar en analys av huruvida motiveringen bakom undantaget – att skolområdet redan har fungerande regler och tillsyn – är tillämplig även på folkhögskolorna, vars statsbidrag förutsätter att demokrativillkor uppfylls och följs upp.

---

[2] Folkbildningsrådet, Yttrande över Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter (SOU 2026:42), 2026-10-27, dnr 26/00654.

Fakultetsstyrelsen anser att dessa frågor bör analyseras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

5. Demokrativillkoret och risken för motstridiga bedömningar

Den lydelse som föreslås för demokrativillkoret i 13 § är identisk med villkoren för bland annat folkbildningens statsbidrag. Enligt utredningen ska bestämmelsen ändå tolkas i ljuset av förarbetena till lagen (2024:487) om statsbidrag till trossamfund och lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden. Utredningen konstaterar själv att en och samma organisation kan komma att prövas enligt flera regelverk med olika rättsliga konsekvenser. Fakultetsstyrelsen befarar att identiskt formulerade villkor kommer att tolkas olika av olika tillämpare, och att en organisation därmed ställs inför motstridiga bedömningar av samma omständigheter. Sådana normkonflikter bör så långt möjligt förebyggas av lagstiftaren snarare än överlämnas åt de tillämpande organen att hantera i det enskilda fallet.[3] Fakultetsstyrelsen anser därför att det behöver klargöras hur granskningsmyndighetens ställningstaganden ska påverka bidragsprövningen och tvärtom, samt vilka möjligheter granskningsmyndigheten har att utbyta uppgifter med bidragsgivare som, i likhet med Folkbildningsrådet, saknar myndighetsstatus.

6. Utredningens analys av grundläggande fri- och rättigheter

Utredningen har analyserat förslagens förenlighet med regeringsformen, Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och Sveriges övriga åtaganden i fråga om mänskliga rättigheter, med

[3] Se om normkonflikter som inte kan lösas med traditionella tolkningsprinciper Valentin Jeutner, *Irresolvable Norm Conflicts in International Law: The Concept of a Legal Dilemma* (Oxford University Press 2017).

beaktande av proportionalitet och andra allmänna rättssäkerhetskrav.[4] Fakultetsstyrelsen välkomnar detta. Förslaget berör dock inte bara religionsfriheten och föreningsfriheten i deras individuella dimension, utan även trossamfundens kollektiva rätt att organisera och finansiera sin verksamhet. Fakultetsstyrelsen vill särskilt peka på att kombinationen av en anmälningsskyldighet och ett förbud mot att medlen tas emot innan myndigheten har avgjort ärendet i praktiken innebär ett system med förhandsprövning. Ett sådant system kan få avhållande verkningar även för helt legitima mottaganden, exempelvis inom internationella samarbeten, och ställer därför särskilt höga krav på korta handläggningstider, förutsebarhet och proportionalitet. Dessa aspekter borde enligt fakultetsstyrelsen ha analyserats närmare.

7. Utredningens internationella utblick

Utredningen har kartlagt hur Danmark, Norge, Frankrike och Österrike reglerar finansiering från utlandet av trossamfund och religiös verksamhet. Utredningen har därtill beaktat EU-domstolens dom mot Ungern, där domstolen fann att lagstiftning om utländska bidrag till civilsamhällesorganisationer var oförenlig med unionsrätten. Fakultetsstyrelsen anser att utblicken är värdefull men konstaterar att den är begränsad till fyra stater. Domen mot Ungern visar att även regelverk som motiveras med behovet av transparens kan underkännas om de är diskriminerande, oproportionerliga eller ägnade att skapa misstro mot de berörda organisationerna.[5] Hur förslaget i dessa avseenden skiljer sig från den ungerska lagstiftningen borde ha redovisats utförligare.

---

[4] Se betänkandets sammanfattning.

[5] Dom av den 18 juni 2020, kommissionen mot Ungern (Insyn i föreningar), C-78/18, EU:C:2020:476. Se även betänkandets sammanfattning.

8. Unionsrättsliga aspekter

Enligt artikel 63 FEUF är alla restriktioner för kapitalrörelser och betalningar förbjudna. Enligt artikel 65.1 b FEUF får medlemsstaterna dock vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Utredningen anser att förbud som uteslutande grundas på hänsyn till Sveriges säkerhet faller utanför unionsrättens tillämpningsområde enligt artikel 4.2 FEU. Allmän ordning är ett unionsrättsligt begrepp som ska tolkas restriktivt och som endast kan åberopas om det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Allmän säkerhet anges inte som ett självständigt skyddsintresse utan hänförs enligt utredningen till antingen Sveriges säkerhet eller allmän ordning.

Fakultetsstyrelsen vill framhålla två förhållanden. För det första har EU-domstolen tolkat undantaget för nationell säkerhet i artikel 4.2 FEU restriktivt; en åtgärd som formellt motiveras med nationell säkerhet undgår inte därmed automatiskt unionsrättslig prövning. För det andra ska lagen enligt syftesparagrafen även hindra finansiering som kan bidra till att motverka samhällets grundläggande värderingar. Det är osäkert i vilken utsträckning ett sådant syfte kan inrymmas i det unionsrättsliga begreppet allmän ordning. Förhållandet mellan lagens syften, förbudsgrunden i 12 §, demokrativillkoret i 13 § och de unionsrättsliga undantagsgrunderna bör därför belysas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Enligt delegation

Valentin Jeutner Mats Tjernberg