2026-11-04

Justitiedepartementet

Enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet

Dnr: Ju2026/01599

Yttrande från trossamfundet Romersk-katolska kyrkan över betänkandet Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter (SOU 2026:42)

Trossamfundet Romersk-katolska kyrkan (inomkyrkligt namn: Stockholms katolska stift) är en del av den världsvida katolska kyrkan med omkring 1,4 miljarder medlemmar som leds av påven, biskopen av Rom.

Trossamfundet Romersk-katolska kyrkan omfattar hela Sverige och har omkring 133 000 registrerade medlemmar. Det finns 44 katolska församlingar spridda över hela landet och gudstjänst firas regelbundet på omkring 130 orter.

Större delen av de utländska bidrag som Romersk-katolska kyrkan mottar kommer från katolska hjälporganisationer i Tyskland och Schweiz. Vissa bidrag går till verksamhet och projekt i Sverige, andra används för att finansiera internationellt biståndS- och utvecklingsarbete.

Romersk-katolska kyrkan *avstyrker* införandet av det föreslagna regelverket om granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter. Romersk-katolska kyrkan anser att det föreslagna regelverket i oproportionerligt hög grad kommer att försvåra eller omöjliggöra för trossamfunden, och andra organisationer som utövar eller främjar religiös verksamhet, att ta emot även helt legitima och okontroversiella bidrag från utlandet. Om säkerhetsläget kräver ett förbudssystem utöver de befintliga regelverken måste det vara möjligt att ta fram ett system som är mindre ingripande för de berörda organisationerna.

Vi vill också inledningsvis påtala bristen att inga representanter för trossamfunden och andra berörda organisationer har deltagit i utredningen. Att vid en utredning som avser reglering av en viss sektor utesluta deltagandet av representanter från berörd sektor skulle ha varit otänkbart på andra områden, jämför till exempel om utredningsuppdraget i stället hade avsett ett nytt gransknings- och anmälningssystem för bank- och finanssektorn.

En oacceptabel negativ särbehandling av religiös verksamhet

Enligt direktiven har utredningen haft i uppdrag att överväga och föreslå regler som motverkar utländsk finansiering av trossamfund och *andra verksamheter* i Sverige med koppling till islamism, *extremism och andra antidemokratiska intressen* [våra kursiveringar]. Trots detta bredare uppdrag omfattar utredningens lagförslag enbart trossamfund och andra organisationer som bedriver eller främjar religiös verksamhet. Organisationer med politiska, ideologiska eller sociala ändamål liksom andra intresseorganisationer och civilsamhällesorganisationer omfattas alltså inte av det föreslagna regelverket.

Vidare framgår av utredningen att en organisation som till exempel bedriver social och humanitär verksamhet men som också har ett religiöst ändamål kommer att omfattas av regelverket, även beträffande finansieringen av den sociala och humanitära verksamheten. En organisation som bedriver samma typ av verksamhet men som inte har ett religiöst ändamål kommer däremot att falla utanför. Det är alltså den religiösa kopplingen i sig som avgör om organisationen ska underkastas en särskild, repressiv lagstiftning med straffansvar, trots i övrigt jämförbara verksamheter.

Här föreligger enligt vår mening en omotiverad och oacceptabel negativ särbehandling av trossamfunden och andra organisationer med religiös verksamhet.

Demokrativillkoret bör inte ingå i ett regelverk om mottagande av utländsk finansiering

Demokrativillkoret gäller vid den statliga stödgivningen till det civila samhället. Syftet med införandet av ett demokrativillkor var att förhindra att *statliga medel* går till verksamheter som inte är förenliga med grundläggande demokratiska värderingar i samhället. Ett demokrativillkor bedömdes vara nödvändigt för att upprätthålla legitimiteten för de statliga stödsystemen (jfr t.ex. prop. 2023/24:119 s. 63).

Även själva utformningen av demokrativillkoret, som till exempel att enskilda företrädare skulle omfattas, motiverades med att det vilar ett stort ansvar på organisationer som vill ta emot bidrag från staten att agera på ett sätt som är förenligt med samhällets grundläggande värderingar (prop. 2023/24:119 s. 103).

När det gällde frågan om demokrativillkorets förenlighet med religionsfriheten konstaterade regeringen att det inte kunde uteslutas att ett beslut om att inte bevilja ett trossamfund stöd med hänvisning till ett demokrativillkor skulle kunna innebära en inskränkning av religionsfriheten enligt artikel 9.1 i Europakonventionen. Vid den avvägning som därvid behövde göras mellan religionsfriheten och andra viktiga värden var enligt regeringen en utgångspunkt att staten hade en relativt stor frihet när det gällde frågan om hur systemet skulle utformas just

eftersom det handlade om utformningen av den statliga stödgivningen, detta då det inte finns någon skyldighet för stater att erbjuda trossamfund stöd (prop. 2023/24:119 s. 101).

Som bekant omfattar demokrativillkoret ageranden från enskilda företrädare utan att dessa ageranden i sig behöver vara brottsliga eller på annat sätt stridande mot någon lag. Det kan till exempel handla om helt lagliga religiösa eller politiska yttranden. När det gällde frågan om demokrativillkorets förenlighet med åsikts- och yttrandefriheten betonade regeringen att en rätt för enskilda personer och organisationer att yttra sig dock inte betydde att alla uttalanden borde vara förenliga med statligt stöd (prop. 2023/24:119 s. 102).

Detsamma gällde vid analysen om ett demokrativillkors förenlighet med föreningsfriheten. Också där var utgångspunkten att det inte är en grundlagsskyddad rättighet att få ta del av statliga bidrag (prop. 2023/24:119 s. 74–75).

Romersk-katolska kyrkan anser att demokrativillkoret, som så explicit har utformats för och analyserats utifrån statens fördelning av skattemedel, inte kan överföras till andra lagstiftningsområden med helt andra syften. Det finns en avgörande principiell skillnad mellan regelverk avseende *statliga bidrags- och stödsystem* å ena sidan och regelverk som reglerar mottagandet av *gåvor från privatpersoner och privaträttsliga organisationer* å andra sidan. Att kunna ta emot gåvor, även från utlandet, är en integrerad del av religions- och föreningsfriheten, inte ett privilegium från statens sida.

Förslaget inkräktar på trossamfundens yttrandefrihet

Trots att utredningsbetänkandet omfattar mer än 800 sidor har utredningen presenterat en summarisk och i sak bristfällig analys när det gäller förslagens förenlighet med de grundläggande fri- och rättigheterna. Frågan om förslagens förenlighet med åsiktsfriheten och yttrandefriheten synes inte alls ha diskuterats i betänkandet.

När utredningen diskuterat frågan om politiska partier ska omfattas av utredningens lagförslag har utredningen, helt riktigt, konstaterat att detta inte är möjligt bland annat eftersom ”Gränsdragningsproblematiken i förhållande till bland annat yttrandefriheten skulle bli betydande”. Utredningen hänvisar också till de politiska partiernas betydelse för demokratin (s. 83-84).

Som utredningen själv noterar (s. 97 ff.) är dock även trossamfunden och andra organisationer inom civilsamhället av central betydelse för demokratin eftersom de kan ”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”. Utredningen citerar också regeringens tidigare uttalande att det av demokratiska skäl bör ”undvikas att viljan bland det civila samhällets organisationer att agera opinionsbildande eller samhällskritiskt långsiktigt minskar”.

Romersk-katolska kyrkan anser att inte heller trossamfunden bör försättas i en situation med en sådan betydande gränsdragningsproblematik i förhållande till yttrandefriheten som utredningen har funnit skulle föreligga beträffande politiska partier. I ett demokratiskt samhälle bör även trossamfunden och andra organisationer med religiöst ändamål ha rätt att yttra sig och delta i den offentliga debatten utan att riskera finansiella ingripanden från statens sida.

Anmälningsskyldigheten är problematisk av integritetsskäl

Enligt utredningens lagförslag ska en anmälan om mottagande av utländsk finansiering innehålla uppgifter om den utländska finansiärens styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare. Utredningen uppger att detta bland annat kan avse uppgifter om födelsedatum och kontaktuppgifter.

Ur Romersk-katolska kyrkans perspektiv är det här den del av utredningens lagförslag som kan förväntas orsaka de största praktiska tillämpningsproblemen. Katolska kyrkan i Sverige mottar framför allt bidrag från katolska hjälporganisationer i Tyskland och Schweiz. Detta är länder där det råder ett betydligt mer restriktivt synsätt när det gäller utlämnande och offentliggörande av personuppgifter jämfört med vad som är fallet i Sverige. Dessutom kan styrelseledamöterna i de aktuella hjälporganisationerna vara biskopar/ärkebiskopar eller jurister med höga positioner i samhället, personer som på grund av sin ställning kan vara särskilt utsatta när det gäller deras personliga säkerhet. Även av konkreta säkerhetsskäl kan det därför vara problematiskt för dessa personer att lämna ut personuppgifter. Det gäller i än högre grad om det inte finns garantier för att sekretess kommer att gälla för personuppgifterna hos granskningsmyndigheten och andra myndigheter. Om en enskild styrelseledamot av integritets- eller säkerhetsskäl skulle neka till att lämna ut efterfrågade uppgifter kommer anmälningsskyldigheten inte att kunna fullgöras och den aktuella donationen kommer därmed inte att kunna mottas.

Den föreslagna anmälningsskyldigheten kommer att innebära en administrativ och kostnadsmässig belastning även för den utländska bidragsgivaren, en belastning som förvärras av den beskrivna integritets- och säkerhetsproblematiken. Det kan också finnas rättsliga regleringar i en utländsk stat som försvårar eller förhindrar bidragsgivaren att lämna ut personuppgifter till en organisation i ett annat land. I värsta fall kan detta sammantaget leda till att utländska bidragsgivare tvingas avsluta sina samarbeten med svenska trossamfund och andra organisationer med religiös verksamhet.

Romersk-katolska kyrkan avstyrker införandet av det föreslagna granskningssystemet

Mot bakgrund av vad som anförts i de föregående avsnitten anser Romersk-katolska kyrkan att utredningens regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra organisationer med religiös verksamhet inte bör införas.

Om regeringen trots allt skulle gå vidare med utredningsförslaget har vi nedanstående synpunkter.

Regering eller myndighet bör *inte* kunna besluta om innehållet i en anmälan när det gäller personuppgifter

Enligt förslaget till lag om granskning av utländsk finansiering ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om vilka närmare uppgifter en anmälan om mottagande av utländsk finansiering ska innehålla. Utredningen motiverar detta med att vissa uppgifter är av teknisk eller kompletterade art (s. 464-465).

Eftersom frågan om insamlandet av personuppgifter om utländska styrelseledamöter är så problematisk (se ovan), anser Romersk-katolska kyrkan att det är nödvändigt att de uppgifter som anmälan i denna del ska innehålla regleras i lag. Det är inte godtagbart att frågor som är av avgörande betydelse för en organisations möjlighet att ta emot utländska donationer ska kunna beslutas på regerings- eller myndighetsnivå.

Det måste tydliggöras vilka organisationer som omfattas av anmälningsskyldigheten

Enligt förslaget till lag om granskning av utländsk finansiering ska lagen, förutom registrerade trossamfund, även gälla ideella föreningar och stiftelser som har religiös verksamhet som ändamål eller vars ändamål är att främja religiös verksamhet.

Utredningen uppger att även föreningar och stiftelser som, utan att det följer av stadgar eller stiftelseförordnanden, faktiskt bedriver religiös verksamhet ska omfattas av lagen. Med religiös verksamhet avses ”verksamhet som bygger på en trosuppfattning som uppnår en viss nivå beträffande slagkraft, allvar, sammanhållning och betydelse” (s. 752-753). Avgränsningen kommer att bli ”beroende av en bedömning i det enskilda fallet” (s. 449-450).

Enligt Romersk-katolska kyrkans mening är det oacceptabelt att en anmälningsskyldighet kopplad till ett straffansvar (med risk för fängelse i upp till sex år) ska vara beroende av granskningsmyndighetens bedömning i enskilda fall av organisationens stadgar och verksamhet. Av rättssäkerhetsskäl måste det tydliggöras exakt vad som krävs för att en förening eller stiftelse ska omfattas av anmälningsskyldigheten. Kan till exempel en biståndsorganisation hålla en andakt eller liknande utan att straffansvaret börjar gälla? Slår straffansvaret till om biståndsorganisationen i ett styrdokument har skrivit något om att verksamheten utgår från en kristen värdegrund där varje människa ses som unikt värdefull och skapad till Guds avbild?

Trossamfunden bör få ersättning för kostnader

Det föreslagna regelverket kommer att medföra ökade administrativa kostnader för trossamfunden och övriga drabbade organisationer. Det gäller kostnader för att anpassa interna rutiner och styrning till det nya regelverket, kostnader för att fullgöra den löpande anmälningsskyldigheten samt kostnader för att fullgöra uppgiftsskyldigheten vid en eventuell granskning.

Utredningen bedömer att i ärenden av mer komplex karaktär, som till exempel bedömningar av vilka handlingar som omfattas av uppgiftsskyldigheten eller vid kommunikation med granskningsmyndigheten i rättsligt komplexa frågor, kan organisationens kostnader för juridiskt biträde komma att överstiga 150 000 kr. I en eventuell domstolsprocess beräknas kostnaderna för juridiskt biträde kunna uppgå till 200 000 kr per domstolsinstans. Därtill kommer eventuella kostnader för bevisning och sakkunnigutlåtanden (s. 734 ff.).

Romersk-katolska kyrkan anser att det inte är proportionerligt att trossamfunden själva ska bära kostnader i denna storleksordning. Det finns en konkret risk att trossamfunden av ekonomiska skäl kommer att tvingas avstå från att överklaga beslut av granskningsmyndigheten och att på andra sätt ta tillvara sin rätt. Enligt vår mening är det därför nödvändigt att det införs någon form av ersättningssystem. Vägledning skulle därvid till exempel kunna hämtas från bestämmelserna

i skatteförfarandelagen om ersättning för kostnader för ombud, biträde eller utredning i ärenden eller mål om skatt.

Otillräckliga sekretessbestämmelser

Utredningen föreslår ingen särskild sekretess för uppgifter hos granskningsmyndigheten om enskildas ekonomiska förhållanden utan jämför mottagandet av utländsk finansiering med att ansöka om statligt stöd (s. 648 ff.). Även här anser Romersk-katolska kyrkan att det måste upprätthållas en åtskillnad mellan hanteringen av offentliga respektive privata medel. Det finns en betydande skillnad beträffande insynsintresset när det gäller användningen av skattemedel å ena sidan, och en privat gåva till en privaträttslig organisation å andra sidan.

När det gäller uppgifter hos granskningsmyndigheten om enskildas personliga förhållanden förslår utredningen på s. 650 ff. att det införs en ny sekretessbestämmelse. (Utredningen har dock inte presenterat någon sådan sekretessbestämmelse bland författningsförslagen i början av betänkandet, vilket framstår som anmärkningsvärt.)

Utredningen anser att sekretessbestämmelsen bör utformas med ett rakt skaderekvisit, dvs. med utgångspunkten att uppgifter i ett granskningsärende om enskildas personliga förhållanden är offentliga. Enligt Romersk-katolska kyrkans mening är det tvärtom nödvändigt att sekretessbestämmelsen utformas med ett omvänt skaderekvisit, dvs. med sekretess som huvudregel (jfr ovan angående problematiken med insamlandet av personuppgifter om utländska styrelseledamöter). Det måste också säkerställas att sekretess fortsätter att gälla för personuppgifterna även i de fall då de blir föremål för informationsutbyte mellan granskningsmyndigheten och andra myndigheter.

För trossamfundet Romersk-katolska kyrkan

P. Pascal René Lung OP
Generalvikarie