Sveriges advokatsamfund

Stockholm den 9 november 2026

R-2026/1628

Till Justitiedepartementet
Ju2026/01599

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 8 juli 2026 beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter (SOU 2026:42).

Sammanfattning

Sveriges advokatsamfund delar bedömningen att det finns ett behov av ett regelverk som gör det möjligt att granska och vid behov förhindra utländsk finansiering som kan skada Sveriges säkerhet, allmän ordning eller det demokratiska styrelseskicket. Advokatsamfundet lämnar i detta yttrande synpunkter på förslagets närmare utformning i enlighet med vad som anges nedan.

Sammanfattningsvis anser Advokatsamfundet att förbudsgrunderna i 12 och 13 §§ lag (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser (”**Granskningslagen**”) bör förtydligas ytterligare, att den begränsade överklaganderätten och avsaknaden av tidsfrist för granskningsmyndighetens handläggning bör övervägas, att den samlade sanktionsbördan för ideella organisationer bör analyseras ytterligare, samt att förbudsgrundernas förenlighet med EU-rätten bör utvecklas ytterligare. Vidare anser Advokatsamfundet att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors dubbla roll som både bidragsgivande och granskande myndighet bör mötas med tydligare organisatoriska skiljelinjer, att definitionen av finansiering och tröskelvärdet bör

Laboratoriegatan 4, Box 27321, 102 54 Stockholm
Tfn 08-459 03 00, advokatsamfundet.se, info@advokatsamfundet.se

belysas ytterligare, samt att frågor om sekretesskydd för ekonomiska uppgifter och räckvidden av internationellt sekretesskydd bör klarläggas.

Synpunkter

Legalitet och förutsebarhet i förbudsgrunderna

Enligt förslaget ska ett mottagande av utländsk finansiering förbjudas om det ”kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige” (12 § Granskningslagen) eller om mottagaren eller dess företrädare bland annat ”motarbetar det demokratiska styrelseskicket” (13 § Granskningslagen). Utredningen har bedömt att rekvisiten är tillräckligt konkreta och förutsebara för att uppfylla EU-rättens och regeringsformens krav, och har därvid jämfört med motsvarande bestämmelse i lagen om statsbidrag till trossamfund.

Advokatsamfundet ifrågasätter inte att en administrativ bestämmelse av detta slag kan godtas i det sammanhang den ursprungligen infördes, det vill säga som villkor för statligt stöd. Annorlunda ställer sig emellertid saken när motsvarande rekvisit ligger till grund för ett förbud som riktar sig mot en organisations ordinarie, privaträttsligt finansierade verksamhet och som dessutom, om det överträds, kan medföra straffansvar med fängelse i upp till sex år för grovt brott. Legalitetsprincipens obestämdhetsförbud ställer högre krav på tydlighet ju mer ingripande konsekvenserna av en överträdelse är. Uttryck som ”kan inverka skadligt på” och ”motarbetar det demokratiska styrelseskicket” lämnar ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning hos granskningsmyndigheten, och Advokatsamfundet anser att det i betänkandet inte fullt ut har redovisats hur detta utrymme ska hanteras för att uppnå den förutsebarhet som krävs, särskilt i gränsfall som inte utgör uppenbara säkerhetshot.

Advokatsamfundet noterar att det i betänkandet framhålls att straffansvaret ska vara begränsat till fall där det är ”uppenbart” att en anmälningsskyldighet eller ett förbud gäller. Denna begränsning bör enligt Advokatsamfundets uppfattning komma till tydligare uttryck i lagtext eller i vart fall i författningskommentaren, för att inte lämna över hela avgränsningen av det straffbara området på rättstillämpningen.

Handläggningstid med mera

En utländsk finansiering som omfattas av anmälningsskyldigheten får enligt 11 § Granskningslagen inte tas emot förrän granskningsmyndigheten, efter prövning enligt 8 § Granskningslagen, har beslutat att lämna anmälan utan åtgärd eller godkänna mottagandet. Lagen anger ingen tidsfrist för granskningsmyndighetens handläggning, och beslut om att inleda en granskning kan enligt förslaget inte överklagas.

Utredningen konstaterar själv att detta kan medföra en period av osäkerhet för organisationer som är beroende av finansieringen för sin löpande verksamhet, och att konsekvensen kan vara särskilt kännbar för mindre organisationer med begränsade likvida medel. Utredningen förutsätter att granskningsmyndigheten kommer att handlägga ärenden skyndsamt, med stöd av den allmänna serviceskyldigheten i 9 § förvaltningslagen. Advokatsamfundet anser att detta inte är en tillräcklig rättssäkerhetsgaranti mot bakgrund av att ett beslut om att inleda granskning, som saknar självständig överklaganderätt, i praktiken fråntar mottagaren möjligheten att tillgodogöra sig finansieringen under en obestämd tid. Advokatsamfundet förordar att en yttersta tidsfrist för granskningsmyndighetens prövning övervägs, eller att det i vart fall tydliggörs vilka rättsmedel som står till buds för en mottagare som drabbas av en oskäligt utdragen handläggning.

Sanktionskumulation och proportionalitet

Förslaget innebär att en och samma händelse – ett mottagande av utländsk finansiering i strid med lagen – kan medföra dels en administrativ sanktionsavgift på strikt ansvar mot den juridiska personen (19 § Granskningslagen, 25 000–25 000 000 kronor), dels straffansvar mot den fysiska person som har agerat för organisationens räkning (27 och 28 §§ Granskningslagen, fängelse i upp till sex år för grovt brott), dels förverkande av den mottagna egendomen (30 § Granskningslagen). Betänkandet redovisar att avsikten är att sanktionsavgiften och straffansvaret ska träffa olika rättssubjekt (den juridiska respektive den fysiska personen) och att detta i sig undgår konflikt med förbudet mot dubbel lagföring i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Advokatsamfundet konstaterar att denna slutsats formellt har fog för sig, men anser att den samlade sanktionsbördan för en och samma organisation likväl kan bli mycket betungande. Detta särskilt med beaktande av att sanktionsavgiften bygger på strikt

ansvar och kan uppgå till 25 000 000 kronor för en ideell organisation som typiskt sett har begränsade ekonomiska resurser. Advokatsamfundet ifrågasätter om det är ändamålsenligt att sätta maximibeloppet för sanktionsavgiften i relation till beloppsintervallen i lagen om granskning av utländska direktinvesteringar och säkerhetsskyddslagen. Advokatsamfundet anser att denna fråga bör övervägas ytterligare inom ramen för den fortsatta beredningen, i syfte att säkerställa att avgiftsnivån är rimlig i förhållande till mottagarkretsens faktiska ekonomiska bärkraft.

Lagens förenlighet med EU-rätten

Advokatsamfundet anser att slutsatsen att förbud som grundas enbart på Sveriges säkerhet faller utanför EU-rättens tillämpningsområde behöver underbyggas närmare. Den åberopade domen av EU-domstolen i mål C-623/17 *Privacy International* anger bland annat att enligt domstolens fasta praxis kan den omständigheten att en åtgärd har vidtagits för att skydda nationell säkerhet inte, trots att det ankommer på medlemsstaterna att definiera sina väsentliga säkerhetsintressen och att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa inre och yttre säkerhet, leda till att unionsrätten inte är tillämplig och befria medlemsstaterna från skyldigheten att iaktta unionsrätten (mål C-623/17, punkt 44). Regeringen bör därför utveckla analysen av varför just de föreslagna finansieringsförbuden skulle vara undantagna från prövning enligt artiklarna 63 och 65 i EUF-fördraget. Vidare visar domarna i mål C-78/18, *Europeiska kommissionen mot Ungern* och C-54/99 *Église de scientologie*, att begränsningar av utländsk finansiering måste vara konkret motiverade och proportionerliga. Advokatsamfundet ifrågasätter om förbudsgrunderna i 12 § och 13 § uppfyller dessa krav. Därtill bör det klargöras hur demokrativillkoret i 13 §, som inte förutsätter ett konstaterat säkerhets- eller ordningshot, uppfyller EU-rättens krav. Advokatsamfundet förordar att regeringen fördjupar analysen i förhållande till EU-rätten och vid behov anpassar lagförslaget.

MUCF:s dubbla roll som bidragsgivande och granskande myndighet

Utredningen föreslår att MUCF ska vara granskningsmyndighet enligt Granskningslagen, samtidigt som MUCF redan i dag är den myndighet som fördelar statsbidrag till trossamfund och prövar demokrativillkoren i det sammanhanget. Utredningen har själv identifierat att detta innebär en dubbel roll som kan ge upphov till frågor om intressekonflikter och granskningens oberoende, men bedömer att

riskerna är ”reella men hanterbara” utan att därvid föreslå några särskilda organisatoriska åtgärder utöver hänvisningen till förvaltningslagens allmänna jävs- och opartiskhetsregler.

Advokatsamfundet anser att förvaltningslagens generella bestämmelser om saklighet och jäv inte i tillräcklig utsträckning adresserar den strukturella risken som uppstår när en och samma myndighet dels beslutar om ett trossamfunds rätt till statsbidrag, dels beslutar om trossamfundets rätt att över huvud taget ta emot privat utländsk finansiering – två beslut som i praktiken kan påverka varandra och som i värsta fall kan uppfattas som sammanlänkade av de granskade organisationerna. Advokatsamfundet förordar att det i den fortsatta beredningen övervägs om en tydligare organisatorisk åtskillnad inom MUCF, exempelvis genom skilda beslutsfunktioner eller enheter för bidragsgivning respektive granskning, bör införas för att säkerställa och synliggöra opartiskheten i båda förfarandena.

Definitionen av finansiering och tröskelvärdet

Definitionen av finansiering enligt 3 och 4 §§ Granskningslagen omfattar benefika transaktioner (gåvor, bidrag och donationer) samt, oavsett villkor, lån som inte lämnas av ett kreditinstitut. Utredningen motiverar den senare regeln med att det annars uppstår en påtaglig risk för kringgående genom lån på icke marknadsmässiga villkor. Advokatsamfundet konstaterar att denna lösning är pragmatisk, men innebär att även ett fullt marknadsmässigt lån från en utländsk privatperson eller ett utländskt företag som inte är kreditinstitut omfattas fullt ut av anmälningsskyldigheten, oavsett lånevillkorens affärsmässighet. Advokatsamfundet anser att detta bör belysas tydligare som en medveten avvägning i författningskommentaren, så att berörda organisationer inte överraskas av att helt sedvanliga lånearrangemang omfattas av regelverket.

Advokatsamfundet konstaterar vidare att definitionen av finansiering är avsiktligt begränsad till pengar, betalningsmedel, kryptotillgångar, finansiella instrument och fast egendom, medan till exempel upplåtelse av nyttjanderätter och tillhandahållande av lös egendom faller utanför. Utredningen har bedömt att risken för kringgående genom sådana förmåner är begränsad. Advokatsamfundet har ingen annan uppfattning i sak men vill framhålla att denna avgränsning, i kombination med genomlysningsregeln för skenhandlingar, kan komma att ge upphov till gränsdragningsproblem som knappast kan lösas enbart genom hänvisning till

transaktionens ”verkliga innebörd”. Advokatsamfundet förordar att granskningsmyndigheten, om utredningens förslag genomförs, tidigt utfärdar vägledning om hur denna avgränsning ska tillämpas i praktiken.

Granskningsmyndighetens uppgiftsskyldighet och rätten att inte belasta sig själv

Mottagaren av utländsk finansiering ska enligt 17 § Granskningslagen vara skyldig att på begäran tillhandahålla de uppgifter och handlingar som granskningsmyndigheten behöver, och ett föreläggande om detta får förenas med vite. Uppgiftsskyldigheten gäller även när myndigheten samtidigt är skyldig att anmäla misstänkt brott till åklagare enligt 29 §. Advokatsamfundet vill fästa uppmärksamhet på att gränsen mellan den administrativa uppgiftsskyldigheten och rätten enligt artikel 6 i Europakonventionen att inte belasta sig själv i ett straffrättsligt förfarande, inte är närmare berörd i Betänkandet i detta specifika sammanhang, trots att betänkandet i sin allmänna del redogör utförligt för denna rättighet. Advokatsamfundet anser att det bör klargöras hur uppgifter som har lämnats under en vitessanktionerad uppgiftsskyldighet ska hanteras för det fall de senare skulle användas till stöd för åtal mot en fysisk person enligt 27 eller 28 §§.

Hänvisningen till artikel 65.1 b EUF-fördraget och allmän säkerhet

Utredningen har medvetet avstått från att ange allmän säkerhet som ett självständigt skyddsintresse vid sidan av Sveriges säkerhet och allmän ordning, med hänvisning till att de situationer som annars skulle rymmas inom allmän säkerhet enligt utredningens bedömning redan täcks av de två angivna skyddsintressena. Advokatsamfundet har ingen invändning mot slutsatsen i sak, men vill framhålla att denna avgränsning skiljer sig från lagen om granskning av utländska direktinvesteringar, som anger samtliga tre skyddsintressen. Eftersom de båda regelverken i övrigt är nära besläktade till sin systematik och kan komma att tillämpas på näraliggande sakförhållanden, bör skälen för denna skillnad utvecklas ytterligare i den fortsatta beredningen för att undvika oklarhet om varför likartade situationer regleras olika i de två lagarna.

Sekretessasymmetrin mellan mottagarens och finansiärens ekonomiska förhållanden

Utredningen föreslår att ingen sekretess ska gälla för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden i granskningsärenden, till skillnad från uppgifter om personliga förhållanden som föreslås omfattas av ett rakt skaderekvisit med en sekretesstid om 70 år. Som skäl anför utredningen bland annat att mottagandet av

utländsk finansiering, till skillnad från ansökan om statsbidrag, är frivilligt och att en organisation som väljer att ta emot sådan finansiering därför får anses ha accepterat den insyn som följer av valet, på samma sätt som en organisation som ansöker om statligt reglerat stöd.

Advokatsamfundet ifrågasätter bärigheten av denna analogi såvitt gäller den utländska finansiären. Finansiären är inte själv sökande i något förfarande och har inte på samma sätt frivilligt underkastat sig granskningsmyndighetens prövning – finansiärens ekonomiska förhållanden granskas som en direkt följd av mottagarens beslut att ta emot finansieringen, inte av finansiärens eget val att inleda ett ärende. För en utländsk privatperson eller ett mindre utländskt företag som ger ett fullt legitimt bidrag till exempelvis ett trossamfund kan avsaknaden av sekretesskydd för deras ekonomiska förhållanden få en avskräckande effekt; något som också i betänkandet identifieras som en negativ konsekvens i konsekvensanalysen (avsnitt 19.13.3), men som inte vägs in fullt ut i sekretessanalysen i kapitel 16. Advokatsamfundet förordar att frågan om ett mer avvägt sekretesskydd för den utländska finansiärens ekonomiska förhållanden övervägs ytterligare, särskilt i de fall där granskningen avslutas med ett godkännande och det därmed står klart att finansieringen var oproblematisk.

Oklarheten kring räckvidden av sekretess vid internationellt informationsutbyte

Betänkandet konstaterar självt att rättsläget är oklart när det gäller räckvidden av sekretessen enligt 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen för uppgifter som granskningsmyndigheten kan komma att inhämta från utländska myndigheter eller organ, till exempel vid samverkan med Säkerhetspolisen eller CVE i ärenden med utländska kopplingar. Utredningen väljer att ge företräde åt en äldre proposition (prop. 2012/13:192) framför två senare uttalanden från regeringen (prop. 2019/20:15 och prop. 2020/21:13) som pekar i motsatt riktning, och gör bedömningen att den tolkning som intas i Ds 2024:34 utgör en återgång till den ursprungliga tolkningen.

Advokatsamfundet konstaterar att detta är en fråga av betydande praktisk vikt för en nyinrättad granskningsverksamhet som förutsätts vara beroende av uppgifter från bland annat Säkerhetspolisen. Om den mottagande granskningsmyndigheten (MUCF) inte kan räkna med att sekretessen följer med uppgiften när den lämnas över från en myndighet som Säkerhetspolisen, riskerar detta att antingen hindra ett ändamålsenligt informationsutbyte i praktiken eller, om uppgifter trots allt lämnas över, medföra en

oavsedd sekretessläcka. Advokatsamfundet anser att ett rättsläge av denna dignitet och komplexitet inte bör lämnas oövervägt fram till dess att en tvist uppstår. Advokatsamfundet förordar därför att frågan klarläggs genom uttrycklig lagreglering eller i vart fall genom ett tydligt ställningstagande från regeringen inför den fortsatta beredningen.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander