

Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter

Volym 2

*Betänkande av Utredningen om
ett regelverk för att motverka utländsk
finansiering av verksamheter med
antidemokratiska syften*

Stockholm 2026



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2026:42

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Multiply Solutions

Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1567-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-1568-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Innehåll

VOLYM 1

Sammanfattning	23
Summary	39
1 Författningsförslag.....	57
1.1 Förslag till lag (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser	57
1.2 Förslag till lag (2028:000) om behandling av personuppgifter i ärenden om granskning av utländsk finansiering	66
1.3 Förslag till förordning (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser	69
1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	70
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2025:31) om viss personuppgiftsbehandling vid Brottsförebyggande rådet.....	72
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1201) med instruktion till Brottsförebyggande rådet	73
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2024:699) om vissa fördjupade granskningar som utförs av Brottsförebyggande rådet	74

1.8	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2025:900) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	76
2	Utredningens uppdrag och arbete	77
2.1	Utredningens uppdrag	77
2.2	Utredningens arbete	80
2.3	Inledande avgränsningar	80
2.3.1	Direktivets formulering och dess tolkningsutrymme	80
2.3.2	Ett regelverk förutsätter identifierbara mottagare	81
2.3.3	Alternativet att inkludera aktiebolag och andra associationsformer	82
2.3.4	Verksamheter som regleras av områdesspecifik lagstiftning	82
2.3.5	Politiska partier	83
2.3.6	Gärningar som redan är kriminaliserade	84
2.3.7	Utredningens arbete ska omfatta trossamfund, ideella föreningar och stiftelser	85
2.4	Betänkandets disposition	86
3	Översikt över det civila samhället	87
3.1	Inledning	87
3.2	Begreppet det civila samhället	88
3.3	Associationsformer i det civila samhället	89
3.3.1	Inledning	89
3.3.2	Ideella föreningar	89
3.3.3	Registrerade trossamfund	91
3.3.4	Stiftelser	92
3.3.5	Ekonomiska föreningar	92
3.3.6	Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning	94
3.3.7	Samfälligheter och samfällighetsföreningar	95
3.3.8	Kort om allmännyttigt ändamål	96

3.4	Det civila samhällets olika roller	96
3.5	Politiken för det civila samhället.....	99
3.6	Det civila samhällets värde och betydelse	101
3.7	Det civila samhället i siffror	103
3.7.1	Inledning	103
3.7.2	Antalet organisationer, ekonomisk aktivitet och sysselsättning inom det civila samhället.....	105
3.7.3	Finansiering av det civila samhället	107
3.8	Närmare om det statligt reglerade stödet till civilsamhället	109
3.8.1	Generellt om förutsättningarna för statsbidrag...	109
3.8.2	Granskning av den statliga bidragsgivningen	110
3.9	Särskilt om trossamfund.....	116
3.9.1	Inledning	116
3.9.2	Det religiösa landskapet i Sverige över tid	117
3.9.3	Lagen om trossamfund.....	122
3.9.4	Lagen om Svenska kyrkan.....	128
3.9.5	Lagen om statsbidrag till trossamfund.....	134
3.10	Närmare om demokrativillkoren	136
3.10.1	Framtagandet av nya villkor.....	136
3.10.2	Utgångspunkter för villkor om demokrati	138
3.10.3	De tidigare demokrativillkoren.....	141
3.10.4	Problemen med de tidigare demokrativillkoren	142
3.10.5	De nya demokrativillkoren	144
3.10.6	Ett demokrativillkor för stöd till trossamfund....	152
3.10.7	Prövningar av demokrativillkor – exempel från praxis.....	170
3.11	Sammanfattande iakttagelser.....	178
4	Ett allvarligt säkerhetsläge.....	179
4.1	Inledning	179
4.2	Den nationella säkerhetsstrategin.....	179
4.2.1	Inledning	179

4.2.2	Sveriges säkerhetsläge	180
4.2.3	Många komplexa hot.....	181
4.2.4	Våldsbejakande extremism och terrorism	184
4.2.5	Parallella samhällsstrukturer.....	184
4.2.6	Regeringens åtgärder.....	185
4.3	Säkerhetspolisens lägesbild	185
4.3.1	Allmänt om säkerhetsläget	185
4.3.2	Främmande makt	187
4.3.3	Hybridhot.....	189
4.3.4	Olovlig teknikanskaffning.....	190
4.3.5	Författningshot	191
4.3.6	Våldsbejakande extremism och attentatshot.....	192
4.4	Bedömning från Nationellt centrum för terrorhotbedömning.....	192
5	Våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska rörelser.....	197
5.1	Inledning	197
5.2	Våldsbejakande extremism i Sverige.....	198
5.2.1	Begreppet våldsbejakande extremism	198
5.2.2	Tre huvudsakliga extremistmiljöer.....	201
5.2.3	Målval och attentat.....	206
5.2.4	Ideologiskt motiverad brottslighet	207
5.2.5	Finansiering av våldsbejakande extremism och terrorism.....	208
5.2.6	Användandet av teknik	209
5.2.7	Radikalisering	209
5.3	Andra antidemokratiska rörelser och enfrågerörelser.....	210
5.4	Åtgärder mot våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska rörelser	211
5.5	Påverkan på samhällets grundläggande värderingar.....	212
5.5.1	Allmänt	212
5.5.2	Informationspåverkan och påverkanskampanjer.....	213
5.5.3	Barn och ungdomar i den digitala världen	218

5.5.4	Skolverksamhet.....	220
5.6	Utredningens avgränsning.....	225
6	Kartläggning av utländsk finansiering av trossamfund och andra religiösa verksamheter.....	227
6.1	Inledning	227
6.2	Andra svenska kartläggningar	227
6.2.1	Utredningen om översyn av statens stöd till trossamfund	227
6.2.2	En förstudie av utländsk finansiering av verksamhet hos statsbidragsberättigade trossamfund	231
6.2.3	Sammanfattning av de tidigare kartläggningarnas resultat	239
6.3	Utredningens kartläggning av förekomsten av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter.....	240
6.3.1	Omfattning och mål.....	240
6.3.2	Svårigheter med ett kartläggningsuppdrag.....	241
6.3.3	Metod och genomförande.....	242
6.3.4	Associationsformer som ingår i utredningens kartläggning.....	243
6.3.5	Datainsamling och källor	243
6.4	Studier och rapporter om utländsk finansiering	244
6.4.1	Inledning	244
6.4.2	Försvarshögskolan (år 2022)	244
6.4.3	RAND Europe (år 2015)	248
6.4.4	RAND Europe och Breuer & Intraval (år 2020)	252
6.4.5	Rapporter från franska myndigheter	256
6.5	Främmande makts finansiering av trossamfund	259
6.5.1	Inledning	259
6.5.2	Ryska statens finansiering av trossamfund	259
6.5.3	Iranska statens finansiering av trossamfund.....	260
6.6	Kartläggning genom finansiella uppgifter	262
6.6.1	Inledning	262

6.6.2	Uppgifter från Finansinspektionen	262
6.6.3	Uppgifter från banker	265
6.6.4	Uppgifter från Skatteverket	277
6.7	Sammanfattande analys och slutsatser	286
6.7.1	Tidigare kartläggningars begränsningar	286
6.7.2	Finansiella uppgifter och kontrolluppgifter ger en bredare bild än tidigare studier	287
6.7.3	Det finns sannolikt ett mörkertal	289
6.7.4	Organisationer som har uppmärksammats ur ett demokratihänseende	290
6.7.5	Utredningens samlade bedömning	291
7	Behovet av en reglering	295
7.1	Inledning	295
7.2	Utländsk finansiering kan medföra risker	295
7.3	Gällande regelverk av betydelse för utredningens uppdrag	296
7.3.1	Inledning	296
7.3.2	Regelverk med demokrativillkor och andra liknande bestämmelser	297
7.3.3	Regelverk med bestämmelser om tillståndsprovning och kontrollförfaranden	299
7.3.4	Regelverk för att förebygga och hantera risker inom det finansiella området	309
7.3.5	Regelverk med straffrättsliga bestämmelser till skydd för statsskicket och samhällsordningen	322
7.4	Pågående lagstiftningsärenden	324
7.4.1	EU-rättsliga förslag	324
7.4.2	Propositioner	327
7.4.3	Avslutade utredningar	329
7.5	Bedömningen av behovet av en reglering	338
7.5.1	Allmänna utgångspunkter	338
7.5.2	Behovet av och skälen för att införa en reglering	339

8	Grundläggande regleringar.....	341
8.1	Inledning	341
8.2	Grundläggande fri- och rättigheter.....	341
8.2.1	Allmänt.....	341
8.2.2	Regeringsformen	342
8.2.3	Europakonventionen.....	353
8.2.4	EU:s rättighetsstadga	366
8.2.5	ICCPR	368
8.2.6	Diskrimineringslagen	370
8.2.7	Några principer.....	370
8.3	EU-rättsliga aspekter	372
8.3.1	EU-fördraget	372
8.3.2	EUF-fördraget.....	374
8.3.3	Närmare om den inre marknaden.....	376
8.4	Närmare om nationell säkerhet.....	391
8.5	Sammanfattande iakttagelser.....	396
9	Regleringar i några jämförbara länder	399
9.1	Inledning	399
9.2	Danmark.....	400
9.2.1	Bakgrund.....	400
9.2.2	Lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer	402
9.2.3	Utredningens iakttagelser	407
9.3	Norge.....	408
9.3.1	Bakgrund.....	408
9.3.2	Lov om tros- og livssynssamfunn.....	409
9.3.3	Utredningens iakttagelser	412
9.4	Frankrike	412
9.4.1	Bakgrund.....	412
9.4.2	Loi confortant le respect des principes de la République	413
9.4.3	Utredningens iakttagelser	421

9.5	Österrike.....	422
9.5.1	Bakgrund.....	422
9.5.2	Bundesgesetz über die äußeren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften – Islamgesetz 2015.....	423
9.5.3	Utredningens iakttagelser.....	428
10	En ny lag om granskning av utländsk finansiering.....	429
10.1	Inledande ställningstaganden.....	429
10.1.1	Ett granskningssystem ska införas i lag.....	429
10.1.2	Systemet ska enbart ta sikte på viss finansiering	430
10.1.3	Granskningen ska vara effektiv, rättssäker, enkel och snabb	431
10.2	Lagens syfte	432
10.3	Lagens förenlighet med EU-rätten.....	436
10.4	Lagens förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter	445
10.5	Lagens tillämpningsområde	448
10.6	Begreppet finansiering.....	451
10.7	Begreppen utländsk finansiering och utländsk finansär....	457
10.8	Anmälningförfarandet	459
10.8.1	Anmälningsskyldighet vid mottagande av utländsk finansiering över ett visst tröskelvärde	459
10.8.2	Tiden för anmälan	461
10.8.3	Anmälans innehåll.....	462
10.8.4	Närmare föreskrifter om anmälans innehåll.....	464
10.8.5	Förenlighet med 2 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen	465
10.8.6	Förbud mot kringgående	466
10.9	Granskningsmyndighetens prövning	468
10.9.1	Granskningsmyndighetens åtgärder när anmälan är fullständig	468

10.9.2	Förutsättningar för att inleda en granskning vid anmälningsskyldighet.....	469
10.9.3	Förutsättningar för att inleda en granskning oavsett om mottagaren är anmälningsskyldig.....	470
10.10	Förutsättningar för mottagande av utländsk finansiering	471
10.11	Förbud mot att ta emot utländsk finansiering	472
10.11.1	Förbud om mottagandet kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige	472
10.11.2	Förbud på grund av demokrativillkoren	475
10.11.3	Framåtsyftande förbud.....	478
10.12	Godkännande och villkor	479
10.12.1	Ett mottagande ska godkännas om det inte finns skäl att förbjuda det.....	479
10.12.2	Ett godkännande ska få förenas med villkor.....	480
10.12.3	Villkor som inte följs ska kunna leda till föreläggande och förbud	482
10.13	Granskningsmyndighetens befogenheter.....	483
10.13.1	Mottagaren av utländsk finansiering ska ha en uppgiftsskyldighet	483
10.13.2	Myndigheten ska få besluta om föreläggande vid vite	485
10.14	Administrativa sanktionsavgifter	486
10.14.1	Allmänt.....	486
10.14.2	Sanktionsavgifter bör införas.....	487
10.14.3	Påförande av sanktionsavgift ska inte vara obligatoriskt	492
10.14.4	Sanktionsavgiftens storlek	494
10.14.5	Beslut om sanktionsavgift	498
10.14.6	Förfarandet vid beslut om sanktionsavgift	501
10.15	Straffansvar och förverkande	505
10.15.1	Allmänt om kriminalisering och straff.....	505
10.15.2	Straffbestämmelser	508
10.15.3	Straffskalor och gradindelning.....	514
10.15.4	Försök, förberedelse och stämpling	518

10.15.5	Granskningsmyndighetens anmälningsskyldighet.....	519
10.15.6	Förverkande.....	520
10.16	Överklagande av granskningsmyndighetens beslut	524
10.16.1	Vissa beslut ska få överklagas	527
10.16.2	Rätten att överklaga	527
10.16.3	Överklagandefrist och partsställning.....	529
10.17	Rätt att meddela verkställighetsföreskrifter	529
11	Granskningsmyndighet	531
11.1	Inledning	531
11.2	Beslutsnivå och kompetenskrav	531
11.2.1	Regerings- eller myndighetsnivå	531
11.2.2	Myndighetens kompetens	532
11.3	Tre myndigheter kan komma i fråga som ansvarig myndighet.....	534
11.3.1	Inledning.....	534
11.3.2	MUCF	534
11.3.3	Skatteverket	536
11.3.4	Länsstyrelserna.....	537
11.4	Valet av granskningsmyndighet.....	539
11.4.1	En ny myndighet är inte ett lämpligt alternativ ..	539
11.4.2	Utgångspunkter för valet av granskningsmyndighet	540
11.4.3	Skatteverket är inte lämplig granskningsmyndighet.....	541
11.4.4	Länsstyrelserna är inte lämplig granskningsmyndighet.....	543
11.4.5	MUCF bör vara granskningsmyndighet	544

VOLYM 2

12	Behandling av personuppgifter.....	547
12.1	Inledning	547
12.2	Behovet av dataskyddslagstiftning.....	548
12.3	Rätten till skydd av personuppgifter	548
12.4	Dataskyddsförordningen.....	550
12.4.1	Tillämpningsområde och definitioner.....	550
12.4.2	Grundläggande principer för behandling av personuppgifter.....	552
12.4.3	Rättsliga grunder för behandling av personuppgifter	553
12.4.4	Krav på att grunden för behandling ska fastställas i rättsordningen	558
12.4.5	Behandling av känsliga personuppgifter.....	560
12.4.6	Behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelse.....	565
12.4.7	Uppgifter om personnummer och samordningsnummer.....	566
12.4.8	Dataskyddsförordningens förhållande till offentlighetsprincipen och sekretess	566
12.5	Kompletterande nationella dataskyddsbestämmelser.....	568
13	Personuppgiftsbehandling i ärenden om utländsk finansiering	571
13.1	Inledning	571
13.2	Personuppgiftsbehandling i ärenden om utländsk finansiering	572
13.2.1	Personuppgiftsbehandling kommer att behövas	572
13.2.2	Granskningsmyndighetens personuppgiftsbehandling.....	574
13.2.3	Civilsamhällesorganisationers personuppgiftsbehandling.....	580
13.3	Sammanfattning	587

14	En ny lag om behandling av personuppgifter i ärenden om utländsk finansiering	589
14.1	Inledning	589
14.2	Granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter	590
14.2.1	Det finns behov av särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter	590
14.2.2	Det ska införas bestämmelser som reglerar granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter	594
14.2.3	Bestämmelserna ska införas i en ny lag	597
14.3	Förslag till en ny lag om behandling av personuppgifter i ärenden om utländsk finansiering	603
14.3.1	Lagens syfte	603
14.3.2	Tillämpningsområde	604
14.3.3	Förhållandet till annan dataskyddsreglering	605
14.3.4	Granskningsmyndigheten ska vara personuppgiftsansvarig	606
14.3.5	Ändamålsbestämmelsen	607
14.3.6	Granskningsmyndighetens behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om brott ska begränsas	609
14.3.7	Finalitetsprincipen	611
14.3.8	Vissa sökbegränsningar ska gälla	612
14.3.9	Tillgången till personuppgifter inom myndigheten ska begränsas och kontrolleras	614
14.3.10	Längsta tid som personuppgifter får behandlas ..	616
14.3.11	Det behövs inte särskilda bestämmelser om behandling av personnummer och samordningsnummer	619
14.3.12	Det saknas behov av en bestämmelse som begränsar rätten att göra invändningar	620

15	Offentlighet och sekretess	623
15.1	Inledning	623
15.2	Övergripande om offentlighet och sekretess	623
15.2.1	Offentlighet och allmänna handlingar	623
15.2.2	Sekretess och sekretessgenombrott	624
15.2.3	Överföring av sekretess.....	631
15.2.4	Partsinsyn och kommunikation	632
15.3	Sekretessbestämmelser som kan aktualiseras	633
15.3.1	Inledning	633
15.3.2	Sekretess till skydd för allmänna intressen	634
15.3.3	Sekretess till skydd för enskilda intressen	639
15.4	Skyldighet att lämna icke sekretesskyddade uppgifter till en annan myndighet	642
16	Sekretess i ärenden om utländsk finansiering	643
16.1	Inledning	643
16.2	Sekretess för uppgifter i ärenden om stöd till civilsamhället	644
16.2.1	Sekretessregleringen i 40 kap. 7 e § offentlighets- och sekretesslagen.....	644
16.2.2	Sekretessens utformning.....	646
16.3	En ny bestämmelse om sekretess.....	647
16.3.1	Behov av sekretessreglering i ärenden om utländsk finansiering.....	647
16.3.2	Skydd för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden behöver inte införas.....	648
16.3.3	Förslag till en ny sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden	650
16.4	Sekretess mellan granskningsmyndigheten och andra myndigheter	653
16.4.1	En särskild sekretessbrytande bestämmelse för utlämnande av uppgifter behövs inte	653
16.4.2	En särskild bestämmelse om överföring av sekretess behövs inte.....	654

16.4.3	Uppgifter från misstankeregistret och belastningsregistret	658
17	Samverkan och uppgiftsskyldighet.....	661
17.1	Inledning	661
17.2	Allmänna utgångspunkter.....	661
17.2.1	Samverkan mellan myndigheter	661
17.2.2	Skyldighet att lämna uppgifter på begäran	662
17.3	Granskningsmyndighetens samverkan och annan informationsinhämtning	663
17.3.1	Det kan uppkomma behov att samverka med andra myndigheter.....	663
17.3.2	En särskild samverkansbestämmelse behöver inte införas.....	668
17.3.3	CVE ska vara kontaktpunkt för granskningsmyndigheten.....	669
17.4	Informationsinhämtning i ärenden om statsbidrag och dess betydelse för granskning av utländsk finansiering	673
17.4.1	Uppgifter som myndigheten inhämtar	673
17.4.2	Myndighetens ordning för informationsinhämtning är väl anpassad för granskningslagen	674
17.5	Uppgiftsskyldighet för andra myndigheter	675
17.5.1	Det ska finnas en uppgiftsskyldighet för Skatteverket	675
17.5.2	Uppgiftsskyldighet för brottsbekämpande myndigheter behöver inte införas	681
17.6	Sammanfattande bedömning	683
18	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	685
18.1	Ikraftträdande	685
18.2	Övergångsbestämmelser	686

19	Konsekvenser	689
19.1	En konsekvensanalys innehåll.....	689
19.2	Delar av konsekvensanalysen har behandlats i övervägandena.....	691
19.3	Aktörer som berörs av förslagen.....	691
19.3.1	Inledning.....	691
19.3.2	Organisationer som omfattas av lagen.....	691
19.3.3	Granskningsmyndigheten.....	692
19.3.4	Andra statliga myndigheter.....	692
19.3.5	Domstolarna.....	693
19.3.6	Utländska finansiärer.....	693
19.3.7	Kommuner och regioner som indirekt berörda aktörer.....	693
19.4	Problemen och vad förslagen avser att uppnå.....	694
19.4.1	Inledning.....	694
19.4.2	Problemet.....	694
19.4.3	Den eftersträlvade förändringen.....	695
19.5	Nollalternativet och alternativa lösningar.....	695
19.5.1	Nollalternativet.....	695
19.5.2	Alternativa lösningar.....	696
19.6	Åtgärder för att förslaget inte ska medföra mer kostnader eller begränsningar än nödvändigt.....	698
19.6.1	Inledning.....	698
19.6.2	Val av anmälningssystem framför tillståndssystem.....	698
19.6.3	Tröskelvärdet om 150 000 kronor.....	698
19.6.4	Möjlighet att anmäla flera mottaganden i en anmälan.....	699
19.6.5	Stegvis förbudssystem.....	699
19.6.6	Tidsbegränsning för framåtsyftande förbud.....	700
19.6.7	Möjlighet till godkännande med villkor.....	700
19.6.8	Undantag för skolhuvudmän.....	701
19.6.9	Undantag för lån från kreditinstitut.....	701
19.6.10	Undantag för mellanstatliga organisationer.....	701
19.6.11	Proportionalitetsprincipen.....	701

19.7	Ekonomiska konsekvenser och finansiering.....	702
19.7.1	Intäkter	702
19.7.2	Kostnader för det nya granskningssystemet	702
19.7.3	Finansiering av granskningsmyndighetens tillkommande resursbehov	711
19.7.4	Kostnader för Brå genom CVE och finansiering av dessa.....	713
19.7.5	Kostnader för Skatteverket och finansiering av dessa.....	717
19.7.6	Kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna och finansiering av dessa.....	718
19.7.7	Kostnader för de allmänna domstolarna och finansiering av dessa.....	719
19.7.8	Kostnader för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten och finansiering av dessa.....	721
19.7.9	Kostnader för enskilda.....	724
19.7.10	Kostnader för övriga berörda myndigheter och finansiering av dessa.....	725
19.8	Konsekvenser för Sveriges säkerhet	726
19.9	Konsekvenser för brottsbekämpningen och det brottsförebyggande arbetet mot bland annat våldsbejakande extremism	727
19.10	Konsekvenser för de mänskliga rättigheterna	728
19.10.1	Inledning.....	728
19.10.2	Religionsfriheten	728
19.10.3	Föreningsfriheten.....	728
19.10.4	Egendomsskyddet	729
19.10.5	Barns rättigheter.....	729
19.10.6	Rätten till effektivt rättsmedel	729
19.11	Konsekvenser för kommuner och regioner	729
19.12	Konsekvenser för jämställdheten	731

19.13	Konsekvenser för berörda organisationer och verksamheter	732
19.13.1	Berörda organisationer och verksamheter samt omfattningen av påverkan	732
19.13.2	Administrativa kostnader och bördor för berörda organisationer	733
19.13.3	Övriga konsekvenser.....	738
19.14	Konsekvenser för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter.....	740
19.15	Integrationspolitiska konsekvenser och digitaliseringsperspektivet	743
19.15.1	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	743
19.15.2	Konsekvenser ur ett digitaliseringsperspektiv	744
19.16	Förenlighet med EU-rätten.....	745
19.17	Tidpunkten för ikraftträdande och information.....	746
19.17.1	Ikraftträdande	746
19.17.2	Informationsinsatser	746
19.18	Uppföljning och utvärdering	747
20	Författningskommentar	749
20.1	Förslaget till lag (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser	749
20.2	Förslaget till lag (2028:000) om behandling av personuppgifter i ärenden om granskning av utländsk finansiering	794
20.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	800
20.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2025:31) om viss personuppgiftsbehandling vid Brottsförebyggande rådet.....	802

Bilaga

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2025:52..... 805

12 Behandling av personuppgifter

12.1 Inledning

I detta kapitel redogör utredningen för de rättsliga ramar som styr behandling av personuppgifter inom offentlig verksamhet. Kapitlet inleds med en översikt av behovet av dataskyddslagstiftning och den rätt till skydd av personuppgifter som följer av såväl unionsrätten som nationell rätt. Därefter behandlas dataskyddsförordningens¹ tillämpningsområde, centrala definitioner och grundläggande principer för behandling av personuppgifter, liksom de rättsliga grunder som möjliggör personuppgiftsbehandling.

Vidare beskriver utredningen de särskilda bestämmelser som gäller för behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om brott. Kapitlet innehåller också en redogörelse för dataskyddsförordningens förhållande till offentlighetsprincipen och sekretesslagstiftningen.

Avslutningsvis behandlas översiktligt de kompletterande nationella dataskyddsbestämmelser som gäller i svensk rätt, såväl de generella bestämmelserna i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (kompletteringsförordningen) som den sektorspecifika reglering som har utvecklats på områden där myndigheter behöver behandla personuppgifter under särskilda förutsättningar.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (GDPR).

12.2 Behovet av dataskyddslagstiftning

Den snabba tekniska utvecklingen och framväxten av informations-samhället har medfört en alltmer omfattande behandling av personuppgifter inom såväl offentlig som privat sektor. Dataskyddslagstiftningen utgör ett skydd för fysiska personer vid sådan behandling och innebär en reglering av hur myndigheter och privata aktörer får behandla personuppgifter. Genom EU:s dataskyddsreform antogs år 2016 en ny generell reglering av personuppgiftsbehandling inom unionen. Det allmänna skyddet för fysiska personer vid behandling av personuppgifter regleras därmed i dag främst genom generella förordningsbestämmelser på unionsnivå med kompletterande dataskyddsbestämmelser i medlemsstaternas nationella rätt.

12.3 Rätten till skydd av personuppgifter

Rätten till skydd av personuppgifter är en dimension av den grundläggande rätten till respekt för privatlivet. Skyddet för enskildas privatliv regleras i flera internationella konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna, däribland den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Av dessa bestämmelser följer att var och en har rätt till respekt för och skydd mot intrång i privatlivet. Denna rättighet får begränsas endast med stöd i lag och om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle (artikel 8 i Europakonventionen samt artikel 7 och 52.1 i EU:s rättighetsstadga). Skyddet för privatlivet omfattar vitt skilda aspekter av en persons liv och begreppet kan inte ges någon uttömmande definition.² Utöver skydd för en persons bostad och kommunikationer garanterar denna rättighet bland annat ett skydd för den personliga integriteten, en rätt till självbestämmande och en rätt till personlig utveckling.

Den snabba tekniska utvecklingen och globaliseringen har inneburit nya utmaningar för skyddet för personuppgifter och har lett till ett behov av att förstärka skyddet för den personliga integriteten.

² Se Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas (Europadomstolen) uttalanden i till exempel domarna den 17 oktober 2019, *López Ribalda m.fl. mot Spanien*, och den 30 januari 2020, *Breyer mot Tyskland*.

Utvecklingen av det unionsrättsliga skyddet för fysiska personer vid behandling av personuppgifter som en fristående rättighet har vuxit fram som ett svar på denna samhällsutveckling. Enligt den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter har var och en rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Sådana uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund (artikel 8 i EU:s rättighetsstadga, se även artikel 16.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt [EUF-fördraget]). Varje begränsning i utövandet av rätten till skydd av personuppgifter ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i rättigheten. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Rätten till skydd av personuppgifter enligt unionsrätten ska tolkas i ljuset av rätten till skydd för privatlivet enligt Europakonventionen (se artikel 52.1 och 52.3 i EU:s rättighetsstadga).

I svensk rätt regleras rätten till skydd för den personliga integriteten i regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt denna reglering är var och en, gentemot det allmänna, skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Skyddet mot ett sådant intrång kan begränsas genom lag. En sådan begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. En begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Det grundlagsreglerade skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten antogs med utgångspunkt i enskildas intresse av att skydda information om sina personliga förhållanden.³ Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är åtgärdens effekter. En åtgärd kan alltså innebära övervakning eller kartläggning av enskildas personliga förhållanden även om det inte är det huvudsakliga syftet med åtgärden. Myndighetsspecifika verk-

³ Prop. 2009/10:80 s. 175.

samhetsregister och databaser med information som är knuten till en myndighets ärendehantering finns i dag inom i stort sett all statlig förvaltning. I många fall är uppgifterna i dessa register tillgängliga för myndigheterna på ett sådant sätt att lagringen och behandlingen av uppgifterna innebär en kartläggning av enskilda, även om det huvudsakliga ändamålet med behandlingen är ett helt annat.⁴

Av regeringsformen följer vidare ett absolut förbud för det allmänna att tvinga någon att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende och mot att, utan samtycke, anteckna en svensk medborgare i ett allmänt register enbart på grund av hans eller hennes politiska åskådning (2 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen). Skyddet för personuppgifter i svensk rätt upprätthålls även genom bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

12.4 Dataskyddsförordningen

12.4.1 Tillämpningsområde och definitioner

Inom EU har generell reglering av rätten till skydd av personuppgifter antagits genom dataskyddsförordningen. Syftet med förordningen är dels att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt deras rätt till skydd vid behandling av personuppgifter, dels att säkerställa ett fritt flöde av personuppgifter inom unionen (artikel 1 i dataskyddsförordningen). Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i svensk rätt och ska tillämpas av enskilda och myndigheter på samma sätt som om den vore lag antagen av Sveriges riksdag (jämför artikel 288 andra stycket i EUF-fördraget). I vissa delar är dock bestämmelserna i förordningen utformade på ett sådant sätt att de ger ett utrymme för eller förutsätter kompletterande nationella dataskyddsbestämmelser. En medlemsstat har därmed ett handlingsutrymme att i viss utsträckning anta kompletterande bestämmelser för att anpassa tillämpningen av förordningen till den nationella kontexten.

Dataskyddsförordningen är tillämplig på behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att

⁴ Prop. 2009/10:80 s. 180 f.

ingå i ett register (artikel 2.1 i dataskyddsförordningen). Dataskyddsförordningen är inte tillämplig på behandling av personuppgifter som behöriga myndigheter genomför för brottsförebyggande eller brottsbekämpande ändamål (artikel 2.2 d i dataskyddsförordningen). Sådan behandling regleras i stället genom dataskyddsdirektivet⁵ och brottsdatalagen (2018:1177).

Med begreppet *behandling* avses en åtgärd eller en kombination av åtgärder beträffande personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller manuellt. Exempel på åtgärder som utgör behandling är insamling, registrering, lagring, bearbetning, användning eller spridning av personuppgifter (artikel 4.2 i dataskyddsförordningen). I syfte att förhindra risk för kringgående av förordningens bestämmelser har behandlingsbegreppet getts en teknikneutral utformning (skäl 15 till dataskyddsförordningen).

Varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person är en *personuppgift* (artikel 4.1 i dataskyddsförordningen). Uppgifter gällande juridiska personer, såsom föreningar, stiftelser eller trossamfund, omfattas alltså inte av begreppet personuppgift. För att avgöra om en uppgift avser en identifierbar fysisk person bör man beakta alla hjälpmedel som rimligen kan komma att användas för att direkt eller indirekt identifiera personen. Dataskyddsförordningen är därmed inte tillämplig på uppgifter som inte kan hänföras till en viss person (skäl 26 till dataskyddsförordningen).

Personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning utgör *känsliga personuppgifter* (se artikel 9.1 i dataskyddsförordningen).

Personuppgiftsansvarig är en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Såväl offentliga som privata organ kan alltså vara personuppgiftsansvariga enligt dataskyddsförordningen. Avgörande

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

för placeringen av personuppgiftsansvaret är vem som har rätt att bestämma ändamål och medel för behandlingen. Om ändamålen och medlen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, är det dock möjligt att reglera vem som är personuppgiftsansvarig i lagstiftningen (artikel 4.7 i dataskyddsförordningen). I svensk rätt finns sådan särskild reglering gällande personuppgiftsansvar i många sektorspecifika specialförfattningar (se till exempel patientdatalagen [2008:355] och domstolsdatalagen [2015:728]).

12.4.2 Grundläggande principer för behandling av personuppgifter

Dataskyddsförordningen ställer krav på att all behandling av personuppgifter ska ha en rättslig grund och genomföras i enlighet med vissa grundläggande principer (artikel 5.1 och 6.1 i dataskyddsförordningen). Lite förenklat kan sägas att förordningens krav på rättslig grund utgör en förutsättning för att en personuppgift överhuvudtaget ska få behandlas, medan övriga principer reglerar hur behandlingen får genomföras.

Enligt de grundläggande principerna ska personuppgifter behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt. Uppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (*ändamålsbegränsning*). De insamlade uppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålen med behandlingen (*uppgiftsminimering*). Uppgifterna ska vidare vara riktiga och, om det är nödvändigt, uppdaterade. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att felaktiga personuppgifter raderas eller rättas utan dröjsmål. Slutligen får personuppgifter inte förvaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen och de ska skyddas genom lämpliga skyddsåtgärder (artikel 5.1 i dataskyddsförordningen).

Personuppgifter får dock lagras under längre perioder i den mån de enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål. Sådan vidare behandling förutsätter att lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder vidtas för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter (artikel 89.1 i dataskyddsförordningen).

Det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för och ska kunna visa att dessa grundläggande principer för behandling av personuppgifter efterlevs (artikel 5.2 i dataskyddsförordningen). Om en personuppgiftsansvarig behandlar personuppgifter i strid med förordningen, kan den personuppgiftsansvarige bli skadeståndsskyldig eller skyldig att betala en administrativ sanktionsavgift (artikel 82 och 83 i dataskyddsförordningen).

Personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen). Det sistnämnda ledet ger uttryck för den så kallade *finalitetsprincipen*. Om behandlingen för ett annat ändamål inte grundar sig på den registrerades samtycke eller på unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt som utgör en nödvändig och proportionerlig åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda de mål som anges i artikel 23.1 i dataskyddsförordningen, ska den personuppgiftsansvarige bedöma om det nya ändamålet är förenligt med det ursprungliga. Vid denna bedömning ska bland annat beaktas kopplingen mellan ändamålen, det sammanhang i vilket personuppgifterna har samlats in, personuppgifternas art, de möjliga konsekvenserna för den registrerade och förekomsten av lämpliga skyddsåtgärder (artikel 6.4 a–e i dataskyddsförordningen).

När vidarebehandlingen är förenlig med det ursprungliga ändamålet krävs ingen ny rättslig grund. Den rättsliga grund som stödde den ursprungliga insamlingen räcker som stöd även för vidarebehandlingen. När behandlingen för ett annat ändamål i stället vilar på den registrerades samtycke eller på en rättslig grund i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som utgör en nödvändig och proportionerlig åtgärd för de mål som avses i artikel 23.1 i dataskyddsförordningen, behöver någon förenlighetsbedömning inte göras (skäl 50 till dataskyddsförordningen).

12.4.3 Rättsliga grunder för behandling av personuppgifter

Allmänt om kravet på rättslig grund

Behandling av personuppgifter är endast laglig om och i den mån den utförs med stöd av en rättslig grund. De rättsliga grunderna för personuppgiftsbehandling anges uttömmande i förordningen. Enligt

dessa grunder får personuppgifter behandlas med stöd av den registrerades samtycke, för att fullgöra ett avtal eller en rättslig förpliktelse, till skydd för intressen som är av grundläggande betydelse för en fysisk person, för att utföra en uppgift av allmänt intresse, som ett led i myndighetsutövning eller utifrån en intresseavvägning mellan den personuppgiftsansvariges eller tredje parts berättigade intressen och den registrerades intressen och grundläggande fri- och rättigheter (artikel 6.1 i dataskyddsförordningen). De rättsliga grunderna är i viss mån överlappande och viss behandling kan därmed omfattas av mer än en rättslig grund. Om ingen av de rättsliga grunderna är tillämplig, är behandlingen inte laglig och får därmed inte utföras.

Behandling av personuppgifter är, med undantag för personuppgifter som behandlas med stöd av den registrerades samtycke, endast laglig om behandlingen är nödvändig i förhållande till den rättsliga grunden. Nödvändighetskravet har en nära koppling till principerna om ändamålsbegränsning och uppgiftsminimering och medför ett krav på ett direkt samband mellan behandlingen och den rättsliga grunden. Att behandlingen ska vara nödvändig ska dock inte tolkas som ett krav på att det ska vara omöjligt att utföra en viss uppgift utan att utföra en viss behandlingsåtgärd. En viss behandling av personuppgifter kan exempelvis anses vara nödvändig om den leder till effektivitetsvinster, även om behandlingen inte är en förutsättning för att uppnå syftet med behandlingen. Som exempel kan nämnas att det mer eller mindre regelmässigt anses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering i dag inte är ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag. Den metod som den personuppgiftsansvarige väljer måste dock vara ändamålsenlig, effektiv och proportionerlig och får därmed inte medföra ett onödigt intrång i enskildas privatliv. Även administrativa behandlingsåtgärder som i praktiken krävs för att en personuppgiftsansvarig ska kunna fullgöra en viss uppgift utgör nödvändig behandling enligt dataskyddsförordningen.⁶ Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) har dock i flera avgöranden uttalat att nödvändighetskravet innebär att det berättigade intresset inte rimligen ska kunna uppnås på ett lika effektivt sätt genom andra medel som är mindre ingripande i de registrerades grundläggande fri-

⁶ Prop. 2017/18:105 s. 47 f. och 60 f.

och rättigheter.⁷ Nödvändighetskravet ska prövas tillsammans med principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen.

Begränsningar av möjligheten att behandla personuppgifter med grund i samtycke eller ett berättigat intresse

Enligt dataskyddsförordningen får en personuppgiftsansvarig, utan samtycke av den registrerade, behandla personuppgifter om behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre (artikel 6.1 f i dataskyddsförordningen).

Villkoret *berättigat intresse* inbegriper ett brett spektrum av intressen. Begreppet är inte definierat i förordningen. Några exempel på berättigade intressen ges i förordningens skäl. Enligt skäl 47 kan ett berättigat intresse finnas när det föreligger ett relevant och lämpligt förhållande mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige, exempelvis vid kundrelationer eller när den registrerade arbetar för den personuppgiftsansvarige. Ytterligare exempel som nämns är direktmarknadsföring och åtgärder för att förhindra bedrägerier. Exempelen är inte uttömmande och det finns principiellt ingen begränsning för vilket intresse som i det enskilda fallet skulle kunna vara berättigat.⁸

Möjligheten att behandla personuppgifter med hänsyn till den personuppgiftsansvariges berättigade intressen är en form av general-klausul som möjliggör behandling utifrån en avvägning mellan den personuppgiftsansvariges och den registrerades intressen. En tillämpning av bestämmelsen kräver dock under alla omständigheter en noggrann intresseavvägning. Vid denna bedömning ska bland annat beaktas om den registrerade vid tidpunkten för inhämtandet av personuppgifter rimligen kunde förvänta sig att den aktuella personuppgiftsbehandlingen kunde komma att ske.⁹

⁷ Se bland annat EU-domstolens domar den 22 juni 2021 i mål C 439/19, *Latvijs Republikas Saeima*, den 4 juli 2023 i mål C 252/21, *Meta Platforms*, och den 7 december 2023 i de förenade målen C 26/22 och C 64/22, *SCHUFA Holding*.

⁸ Holtz, H.M., *Svensk och europeisk IT-rätt* (2024, JUNO), under rubriken III Laglig behandling av personuppgifter, 6. Intresseavvägning, b) Berättigade intressen.

⁹ Se EU-domstolens dom den 4 oktober 2024 i mål nr C-621/22, *Koninklijke Nederlandse Lawn Tennisbond (KNLTB) mot Autoriteit Persoonsgegevens*, p. 51–53.

Det är lagstiftarens sak att genom lagstiftning tillhandahålla rättslig grund för myndigheters behandling av personuppgifter. En myndighet kan därför inte behandla personuppgifter utifrån en intresseavvägning mellan den personuppgiftsansvariges eller tredje parts berättigade intressen och den registrerades intressen när myndigheten fullgör sina uppgifter (skäl 47 samt artikel 6.1 f och 6.1 andra stycket i dataskyddsförordningen).

En myndighet har vidare begränsade möjligheter att behandla personuppgifter med stöd av den registrerades samtycke, eftersom det kan antas råda betydande ojämlikhet mellan den registrerade och myndigheten (jämför skäl 43 till dataskyddsförordningen).

Rättslig förpliktelse

Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen). Behandling av personuppgifter enligt denna grund förutsätter att det är just den personuppgiftsansvarige som har en rättslig skyldighet att fullgöra. För att en skyldighet ska utgöra en rättslig förpliktelse krävs *legal grund*. Begreppet tar i första hand sikte på offentligrättsliga förpliktelser som följer direkt av en författning eller en skyldighet som har slagits fast i en dom eller ett myndighetsbeslut. Enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen kan en rättslig förpliktelse även följa av kollektivavtal.¹⁰ Även i civilrättsliga författningar finns bestämmelser som i sig utgör eller kan medföra rättsliga skyldigheter, exempelvis inom arbetsrätten.¹¹ Behandling av personuppgifter på denna grund förutsätter inte att det måste finnas en författningsreglerad skyldighet att genomföra själva behandlingen av personuppgifterna, utan det räcker att behandlingen är nödvändig för att kunna fullgöra en rättslig förpliktelse (jämför artikel 6.3 i dataskyddsförordningen). Inom begreppet faller dock även författningsreglerade skyldigheter att genomföra viss behandling, till exempel skyldighet att föra ett register eller att anmäla vissa uppgifter till en myndighet.

¹⁰ Jämför AD 2021 nr 23.

¹¹ Prop. 2017/18:105 s. 52 ff.

Uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning

Den rättsliga grund som aktualiseras vid myndigheters behandling av personuppgifter är främst att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen).

Med *uppgift av allmänt intresse* avses i första hand uppgifter som utförs av myndigheter och andra offentliga organ såsom förvaltning av hälso- och sjukvårdstjänster och sjukförsäkring (skäl 45 och 52 till dataskyddsförordningen). Begreppet har dock en vid betydelse och omfattar uppgifter av vitt skilda slag. Uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är som utgångspunkt av allmänintresse.¹² Uppgifter av allmänt intresse kan dock även utföras av privata aktörer på uppdrag av en myndighet eller på eget initiativ. I Sverige har avskaffanden av statliga monopol och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet inneburit att privaträttsliga organ numera utför en inte obetydlig del av de uppgifter som är av allmänt intresse. En privat aktör som, på uppdrag av en myndighet, utför en uppgift som är fastställd i författning eller regeringsbeslut kan därmed vidta nödvändig behandling av personuppgifter på samma grund som om myndigheten själv hade utfört arbetsuppgiften.¹³

Begreppet *myndighetsutövning* karaktäriseras av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter. Myndighetsutövning kan både medföra förpliktelser för enskilda och mynna ut i gynnande beslut. Inom begreppet myndighetsutövning faller till exempel en stor del av den behandling av personuppgifter som en myndighet utför inom ramen för dess handläggning av ärenden. Råd, upplysningar och andra inte bindande uttalanden omfattas dock inte av begreppet.¹⁴ Myndighet utövas, av naturliga skäl, i första hand av statliga och kommunala myndigheter. Även andra juridiska personer och enskilda individer kan dock med stöd av lag anförtros förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning (12 kap. 4 § regeringsformen).

¹² Prop. 2017/18:105 s. 56 f.

¹³ Prop. 2017/18:105 s. 58 f.

¹⁴ Prop. 2017/18:105 s. 62.

12.4.4 Krav på att grunden för behandling ska fastställas i rättsordningen

Den rättsliga grunden ska i vissa fall fastställas i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt

För behandling av personuppgifter som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse, utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning ska grunden för behandlingen fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt (artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen). Tillämpningen av dessa rättsliga grunder förutsätter alltså särskilt stöd i rättsordningen. Övriga rättsliga grunder kan tillämpas direkt med stöd av bestämmelserna i dataskyddsförordningen.

Unionsrätten och medlemsstaternas nationella rätt ska vid fastställelse av en rättslig grund uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionerlig mot det legitima mål som eftersträvas. Den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen, exempelvis bestämmelser om de allmänna villkor som ska gälla för behandlingen, vilken typ av uppgifter som ska behandlas samt begränsningar gällande ändamål och lagringstid (artikel 6.3 andra stycket i dataskyddsförordningen).

Det är *grunden* för behandlingen, det vill säga den rättsliga förpliktelsen, uppgiften av allmänt intresse eller rätten att utöva myndighet, som ska fastställas i rättsordningen. Det finns dock inte något krav på att själva behandlingen av personuppgifter ska fastställas.¹⁵ Kravet på fastställelse medför inte heller något krav på en särskild lag till grund för varje behandling, utan det kan räcka med en lag som grund för flera behandlingar. De rättsliga grunderna bör dock fastställas på ett sådant sätt att grunderna är tydliga och precisa och att tillämpningen av dessa är förutsebar för dem som omfattas av regleringen (skäl 41 och 45 till dataskyddsförordningen). Vilken grad av tydlighet och precision som krävs vid fastställelse av den rättsliga grunden får bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär. Ett mer kännbart intrång i den personliga integriteten, såsom till exempel omfattande behandling av kän-

¹⁵ Prop. 2017/18:105 s. 49.

liga personuppgifter, kräver en högre grad av precision av den rättsliga grunden och därmed en hög grad av förutsebarhet.¹⁶

Fastställelse av en rättslig grund i svensk rätt

I svensk rättsordning fastställs en rättslig grund för behandling genom lagar och andra föreskrifter i enlighet med regeringsformens bestämmelser om normgivning (se 8 kap. regeringsformen).

Svenska myndigheter har inte någon generell befogenhet att utöva myndighet. Statliga myndigheters uppdrag följer av författning eller regeringsbeslut, som har beslutats i enlighet med regeringsformens bestämmelser om normgivning. De åtgärder som en myndighet vidtar i syfte att utföra ett sådant uppdrag har därmed i sig en legal grund. Grunden för behandling av personuppgifter som är nödvändig för att en myndighet ska kunna utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i dess myndighetsutövning är därigenom fastställd i enlighet med nationell rätt.¹⁷

En sådan fastställelse i nationell rätt har uttryckligen kommit till uttryck i 2 kap. 2 § dataskyddslagen. Bestämmelsen tydliggör att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.¹⁸

En rättslig förpliktelse måste vara fastställd i enlighet med gällande rätt, men behöver inte framgå direkt av författningstexten. Vid bedömningen av om en förpliktelse följer av exempelvis en lagbestämmelse kan bland annat förarbetsuttalanden och bestämmelsens syfte och sammanhang behöva beaktas. Det är alltså inte bara lagtextens ordalydelse som är av betydelse för att avgöra om en skyldighet följer av lag. För behandling av personuppgifter som utförs för att fullgöra en rättslig förpliktelse ska vidare syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden (artikel 6.3 andra stycket i dataskyddsförordningen). Detta innebär ett krav på att det ska vara möjligt för såväl

¹⁶ Prop. 2017/18:105 s. 51.

¹⁷ Prop. 2017/18:105 s. 48 ff.

¹⁸ Prop. 2017/18:105 s. 56 f.

den personuppgiftsansvarige som den registrerade att förstå varför behandlingen av personuppgifter ska utföras.¹⁹

12.4.5 Behandling av känsliga personuppgifter

Förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter och möjligheter till undantag från förbudet

Utöver de grundläggande principerna för personuppgiftsbehandling och kravet på rättslig grund för behandling gäller särskilda krav för behandling av uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och för behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning, så kallade känsliga personuppgifter. Dessa kategorier av personuppgifter är till sin natur särskilt känsliga och därmed särskilt skyddsvärda. Behandling av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande fri- och rättigheterna och dataskyddsförordningen uppställer därför särskilda bestämmelser om skydd för dessa personuppgifter (skäl 51 till dataskyddsförordningen).

Behandling av känsliga personuppgifter är som utgångspunkt förbjuden (artikel 9.1 i dataskyddsförordningen). Detta förbud kompletteras dock med en rad undantag som anges uttömmande i förordningen (artikel 9.2 i dataskyddsförordningen). Likt de rättsliga grunderna för behandling av personuppgifter är vissa av dessa undantag direkt tillämpliga, medan andra grunder förutsätter rättslig reglering.

Enligt de undantag som kan tillämpas direkt med stöd av dataskyddsförordningen får nödvändig behandling av känsliga personuppgifter utföras om den registrerade har lämnat sitt samtycke, för att skydda en fysisk persons grundläggande intressen eller om uppgifterna på ett tydligt sätt har offentliggjorts av den registrerade (artikel 9.2 a, c och e i dataskyddsförordningen). Förordningen innehåller även ett särskilt undantag för behandling som utförs inom ramen för berättigad verksamhet hos en stiftelse, en förening eller ett annat icke-vinstdrivande organ, som har ett politiskt, filosofiskt, religiöst eller fackligt syfte. Ett sådant organ får behandla känsliga person-

¹⁹ Prop. 2017/18:105 s. 54 och 188.

uppgifter med stöd av förordningen förutsatt att behandlingen utförs med lämpliga skyddsåtgärder och enbart rör organets medlemmar eller tidigare medlemmar eller personer som på grund av organets ändamål har regelbunden kontakt med detta samt att uppgifterna inte lämnas ut utanför organet utan den registrerades samtycke (artikel 9.2 d i dataskyddsförordningen).

Behandling för att fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk

Behandling av känsliga personuppgifter får även utföras om behandlingen är nödvändig för att fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk eller som en del av domstolarnas dömande verksamhet (artikel 9.2 f i dataskyddsförordningen).

Dataskyddsförordningen innehåller inte någon definition av begreppet *rättsligt anspråk*. Av skälen till förordningen framgår dock att begreppet omfattar såväl anspråk inom ett domstolsförfarande som anspråk inom ett administrativt eller utomrättsligt förfarande (skäl 52 till dataskyddsförordningen). En möjlig tolkning av vad som avses med rättsligt anspråk är att begreppet omfattar anspråk om vilka man kan föra talan i domstol eller ett domstolsliknande organ och som kan utkrävas av eller med hjälp av statsmakterna, till exempel Kronofogdemyndigheten.²⁰ Exempel på anspråk som i svensk rätt har ansetts omfattas av begreppet är anspråk på offentliga förmåner såsom ekonomiskt bistånd eller skatteavdrag och trossamfundens anspråk på medlemsavgifter via den statliga avgiftshjälpen.²¹ Begreppet rättsliga anspråk kan därmed omfatta såväl anspråk som kan göras gällande genom att väcka talan vid domstol som andra förvaltningsrättsliga anspråk. En svensk förvaltningsmyndighets handläggning av ärenden, så kallade förvaltningsärenden, utgör som utgångspunkt ett administrativt förfarande.

Bestämmelsen om behandling av känsliga personuppgifter med rättsligt anspråk som grund har getts en delvis annorlunda utformning i dataskyddsförordningen i jämförelse med tidigare bestämmelser i 1995 års dataskyddsdirektiv och personuppgiftslagen. Den vidare tolkningen av begreppet rättsligt anspråk som följer av skäl 52, vilken

²⁰ Öman, S., *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m.: en kommentar* (11 september 2025, version 3A, JUNO), kommentaren till artikel 9.2 f.

²¹ Jämför SOU 1997:39 s. 376 ff. och prop. 2017/18:127 s. 25.

inte är begränsad till anspråk som kan göras gällande genom ett domstolsförfarande, har även stöd i underrättspraxis.²² Ett rättsligt anspråk enligt dataskyddsförordningen kan grunda sig på författningsbestämmelser av offentligrättslig, inklusive straffrättslig, eller civilrättslig karaktär, på myndighetsbeslut i enskilda fall eller på kollektivavtal eller andra avtal.²³

Viss ytterligare ledning gällande hur begreppet rättsligt anspråk ska tolkas vid behandling av känsliga personuppgifter kan hämtas utifrån hur begreppet har tolkats i övriga bestämmelser i förordningen. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om överföring av personuppgifter till tredjeländer eller internationella organisationer enligt artikel 49.1 e i dataskyddsförordningen. Europeiska dataskyddsstyrelsen har antagit riktlinjer gällande tolkningen av denna bestämmelse och uttalat att med rättsligt anspråk avses ett brett spektrum av verksamheter inom bland annat rättsliga eller administrativa förfaranden, inbegripet förfaranden inför ett tillsynsorgan. Kombinationen av termerna rättsligt anspråk och förfarande innebär dock att det relevanta förfarandet måste ha en grund i lag och innefatta en formell, rättsligt definierad process, men måste inte nödvändigtvis vara begränsat till rättsliga eller administrativa förfaranden. Eftersom behandlingen ska utföras inom ett förfarande krävs en nära koppling mellan behandlingen av uppgifter och ett specifikt förfarande när det gäller den aktuella situationen. Den abstrakta tillämpligheten hos en viss typ av förfarande räcker inte, och undantaget kan inte tillämpas på behandling enbart på grundval av att förfaranden kan komma att äga rum i framtiden.²⁴

Känsliga personuppgifter om vem som helst får behandlas förutsatt att det är nödvändigt för att fastställa, göra gällande eller försvara det rättsliga anspråket. Det krävs alltså inte att det är den registrerade eller den personuppgiftsansvarige som har det rättsliga anspråket, utan även till exempel ombud kan behandla känsliga personuppgifter med stöd av denna grund.

Själva behandlingen av de känsliga personuppgifterna behöver inte heller gå ut på att fastställa, göra gällande eller försvara det rättsliga anspråket. Det räcker att behandlingen av de känsliga person-

²² Jämför Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 17 juni 2020 i mål nr 9379-19 och 9408-19.

²³ Öman, S., *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m.: en kommentar* (11 september 2025, version 3A, JUNO), kommentaren till artikel 49.1 e.

²⁴ Jämför Europeiska dataskyddsstyrelsens riktlinjer 2/2018 för undantagen i artikel 49 enligt förordning 2016/679, antagna den 25 maj 2018.

uppgifterna är nödvändig för att någon ska kunna fastställa, göra gällande eller försvara det rättsliga anspråket. Som exempel kan nämnas att det kan vara nödvändigt för en personuppgiftsansvarig att registrera personuppgifter om olika slags försummelser för att eventuellt i framtiden ha grund för att avsluta ett avtalsförhållande genom till exempel hävning av avtal.²⁵

Behandling av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse

Undantag från förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter gäller vidare vid behandling som är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen). Detta undantag tillämpas huvudsakligen inom myndigheters verksamhet, men kan även aktualiseras vid viss behandling som utförs av privata aktörer (jämför skäl 19 till dataskyddsförordningen). *Viktiga allmänna intressen* är enligt dataskyddsförordningen exempelvis EU:s eller en medlemsstats viktiga ekonomiska och finansiella intressen, folkhälsan och social trygghet (jämför artikel 23.1 e i dataskyddsförordningen). Det är svårt att på ett generellt plan definiera vad som skiljer ett allmänt intresse från ett viktigt allmänt intresse (jämför artikel 6.1 e och 9.2 g i dataskyddsförordningen). Att en svensk myndighet kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för myndighetens befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt anses dock utgöra ett viktigt allmänt intresse. Detta gäller inte minst i sådan verksamhet som innefattar myndighetsutövning.²⁶

Bestämmelsen i 3 kap. 3 § dataskyddslagen anger att en myndighet får behandla känsliga personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (1) om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, (2) om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller (3) i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet (3 kap. 3 § första stycket 1–3 dataskyddslagen). Enligt andra stycket är det vid behandling som sker enbart med stöd av första stycket förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

²⁵ Öman, S., *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m.: en kommentar* (11 september 2025, version 3A, JUNO), kommentaren till artikel 9.2 f.

²⁶ Jämför prop. 2017/18:105 s. 83.

Begreppen *handläggning* och *ärende* i 3 kap. 3 § första stycket 2 dataskyddslagen ska tolkas på samma sätt som i 1 § förvaltningslagen (2017:900). Handläggning omfattar samtliga åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. Ett ärende kännetecknas av att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndigheten som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet.²⁷

Innebörden av kravet på att behandlingen ska vara *nödvändig* är densamma som i artiklarna 9 och 6 i dataskyddsförordningen.²⁸ Kravet ska tolkas i unionsrättslig mening, vilket innebär att det ställs lägre krav än vad som följer av det svenska ordet *nödvändig*. Åtgärden (behandlingen) behöver således inte vara oundgänglig.

Av 3 kap. 3 § första stycket 3 dataskyddslagen följer vidare att en myndighets tillämpning av undantaget förutsätter att den personuppgiftsansvarige i det enskilda fallet bedömer om behandlingen av känsliga personuppgifter innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.²⁹

Vid behandling av känsliga personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse krävs även att uppgifterna behandlas på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen). För att känsliga personuppgifter ska få behandlas på denna grund ställs alltså särskilda krav på ett rättsligt stöd som uppfyller villkor gällande proportionalitet och skyddsåtgärder.

Behandling av känsliga personuppgifter får även utföras om behandlingen är nödvändig för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 (artikel 9.2 j i dataskyddsförordningen). En förutsättning är att behandlingen har stöd i unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, som ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och

²⁷ Jämför prop. 2017/18:105 s. 194.

²⁸ Prop. 2017/18:105 s. 75 och 76.

²⁹ Prop. 2017/18:105 s. 83 ff. och 194.

särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Den möjlighet som artikel 9.2 j ger har utnyttjats i svensk rätt genom 3 kap. 6 § och 3 kap. 7 § dataskyddslagen. Av 3 kap. 6 § följer att känsliga personuppgifter får behandlas för arkivändamål av allmänt intresse om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna följa föreskrifter om arkiv. För statistiska ändamål framgår av 3 kap. 7 § att känsliga personuppgifter får behandlas om behandlingen är nödvändig och samhällsintresset av det statistikprojekt där behandlingen ingår klart väger över den risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet som behandlingen kan innebära.

12.4.6 Behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser

Dataskyddsförordningen innehåller även särskilda bestämmelser till skydd för personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder (i detta betänkande benämnda *uppgifter om brott*). Utöver de villkor som gäller vid all behandling av personuppgifter gäller att uppgifter om brott endast får behandlas under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet (artikel 10 i dataskyddsförordningen).

Att en myndighet får behandla brottsuppgifter framgår således direkt av dataskyddsförordningen och har även tydliggjorts genom 3 kap. 8 § dataskyddslagen. Av denna bestämmelse följer att personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandlas av myndigheter. Bestämmelsen ger därmed ett tydligt stöd i nationell rätt för att sådana uppgifter får behandlas av myndigheter.

Av Integritetsskyddsmyndighetens rättsliga ställningstagande framgår vidare att uppgifter om att en fysisk person har eller kan ha begått ett visst brott (brottsmisstankar) kan utgöra brottsuppgifter, även om något rättsligt förfarande inte har inletts.³⁰

³⁰ Integritetsskyddsmyndigheten, *Rättsligt ställningstagande: Innebörden av begreppet "personuppgifter som rör lagöverträdelser som innefattar brott" i artikel 10 i dataskyddsförordningen* (IMYRS 2021:1).

Behandling av uppgifter om brott får enligt dataskyddsförordningen utföras av andra än myndigheter endast om behandlingen är tillåten enligt unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs (artikel 10 i dataskyddsförordningen). Enligt 5 § i kompletteringsförordningen får uppgifter om brott behandlas av andra än myndigheter om behandlingen är nödvändig för att kunna fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk eller för att kunna fullgöra en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning.

Om en uppgift om brott även utgör en känslig personuppgift, gäller därutöver de särskilda krav som gäller för behandling av sådana uppgifter. Detta kan aktualiseras till exempel vid behandling av uppgifter om fällande domar i mål om sexualbrott eller hets mot folkgrupp.

12.4.7 Uppgifter om personnummer och samordningsnummer

Personnummer och samordningsnummer har en särställning genom att medlemsstaterna har getts möjlighet att införa särskilda villkor för behandlingen (artikel 87 i dataskyddsförordningen). Detta har skett i svensk rätt genom 3 kap. 10 § dataskyddslagen. Enligt denna bestämmelse får sådana uppgifter behandlas utan samtycke om det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

Bestämmelsen innebär att det ska göras en intresseavvägning mellan behovet av behandlingen och de integritetsrisker som den innebär. Omständigheter som bör tillmätas betydelse vid intresseavvägningen är exempelvis om det eftersträvade syftet med behandlingen kan uppnås på annat sätt, behandlingens omfattning och om den förutsätter samkörning av register.³¹

12.4.8 Dataskyddsförordningens förhållande till offentlighetsprincipen och sekretess

Bestämmelserna i dataskyddsförordningen ska inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (artikel 85 i dataskyddsförordningen, se

³¹ Prop. 2017/18:105 s. 199.

även 1 kap. 7 § dataskyddslagen). Dataskyddsförordningen medför inte heller några begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar (artikel 86 i dataskyddsförordningen). Detta innebär att bestämmelserna i dataskyddsförordningen inte påverkar rätten att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen. Högsta domstolen har dock slagit fast att 1 kap. 7 § första stycket dataskyddslagen inte kan tillämpas enligt sin generella ordalydelse utan måste tolkas i ljuset av unionsrätten. Vid prövning enligt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen ska den myndighet som har att göra prövningen bedöma om uppgifterna efter ett utlämnande kan antas komma att behandlas i strid med dataskyddsförordningen, även om mottagarens verksamhet omfattas av grundlagsskydd.³² EU-domstolen har vidare slagit fast att artikel 86 i dataskyddsförordningen inte innebär att rätten att ta del av allmänna handlingar undantagslöst har företräde framför skyddet för personuppgifter, utan att en avvägning ska göras mellan dessa intressen i det enskilda fallet.³³

Att en viss uppgift omfattas av sekretess utgör dock en form av skyddsåtgärd vid behandling av personuppgifter och det finns därmed en tydlig samverkan mellan bestämmelserna i dataskyddsförordningen och bestämmelser som innebär en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen är därmed en grundläggande del av skyddet för personuppgifter i svensk rätt. Lagen innehåller vidare en särskild bestämmelse som föreskriver sekretess för personuppgifter, om det kan antas att uppgifterna efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen (21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen). Om en myndighet bedömer att det kan antas att personuppgifter efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med gällande dataskyddsreglering kan alltså myndigheten neka att lämna ut personuppgifterna, även om uppgifterna inte omfattas av sekretess enligt någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. En myndighet får dock som utgångspunkt inte efterforska vad som är syftet med en viss begäran om att få ta del av en allmän handling. Det krävs därför konkreta omständigheter som indikerar att mottagaren kommer att behandla uppgifterna på ett sätt som strider mot dataskyddsregleringen för att en myndighet

³² NJA 2025 s. 123 I och II.

³³ EU-domstolens domar den 22 juni 2021 i mål C-439/19, *Latvijas Republikas Saeima*, och den 7 mars 2024 i mål C-740-22, *Endemol Shine Finland*.

ska få undersöka hur personuppgifter kommer att behandlas efter ett utlämnande. Så kan till exempel vara fallet om det rör sig om en begäran att få ta del av uppgifter om väldigt många personer eller uppgifter om ett urval av personer utifrån vissa karakteristika såsom inkomst, ålder eller språktillhörighet, så kallade selekterade uppgifter.³⁴

En annan effekt av den svenska offentlighetsprincipen är att en myndighet inte fullt ut kan styra vilka personuppgifter som myndigheten behandlar, bland annat eftersom en myndighet inte kan styra vilka handlingar som kommer in till myndigheten och därigenom blir allmänna (jämför 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen). Allmänna handlingar ska i regel registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet (5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). En handling som kommer in till en myndighet är alltså en allmän handling och ska som sådan registreras hos myndigheten. Allmänna handlingar ska vidare bevaras och en statlig myndighet får inte gallra, det vill säga radera eller förstöra, en allmän handling utan stöd i föreskrifter eller särskilda beslut (2 kap. 23 § tryckfrihetsförordningen, se 3 och 10 §§ arkivlagen [1990:782]). Detta innebär till exempel att en myndighet kan komma att behandla personuppgifter i större omfattning än vad myndigheten bedömer som nödvändigt (jämför artikel 5 i dataskyddsförordningen). Eftersom tryckfrihetsförordningen ska ges företräde framför dataskyddsförordningen har dock myndigheten stöd för att behandla personuppgifter i den omfattning som krävs enligt bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet.

12.5 Kompletterande nationella dataskyddsbestämmelser

Allmänna nationella dataskyddsbestämmelser

En EU-förordning är direkt tillämplig och ska inte implementeras i medlemsstaternas nationella rätt (jämför artikel 288 andra stycket i EUF-fördraget). Dataskyddsförordningen är dock utformad på ett sådant sätt att förordningen till viss del både förutsätter och medger nationell dataskyddsreglering som kompletterar förordningens bestämmelser. Detta gäller inte minst för behandling enligt de rättsliga

³⁴ Jämför JO:s beslut den 28 augusti 2013 dnr 4171-2011.

grunder som, enligt förordningen, ska fastställas i nationell rätt och som innebär krav på särskilda skyddsåtgärder (se artikel 6.3 och 9.2 g i dataskyddsförordningen). Möjligheten att anta kompletterande dataskyddsbestämmelser på nationell nivå medför även en möjlighet för medlemsstaterna att i viss mån anpassa förordningens bestämmelser till den nationella kontexten (se till exempel artikel 6.2 och 23 i dataskyddsförordningen). Dataskyddsförordningen tillåter vidare att delar av förordningen införlivas i nationell rätt, om det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga för de personer som bestämmelserna ska tillämpas på (skäl 8 till förordningen).

I svensk rätt har kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen på generell nivå antagits genom dataskyddslagen och kompletteringsförordningen. Dessa författningar innehåller bland annat bestämmelser som tydliggör innebörden av vissa bestämmelser i dataskyddsförordningen och ger vägledning om hur dessa ska tillämpas i svensk rättsordning.

Som exempel på tydliggörande bestämmelser kan nämnas förtydliganden gällande att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska ges företräde framför dataskyddsförordningen och att myndigheter får behandla uppgifter om brott (1 kap. 7 § och 3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen).

Dataskyddslagen innehåller även generell reglering i syfte att efterleva dataskyddsförordningens krav gällande skyddsåtgärder vid behandling av personuppgifter såsom en bestämmelse om myndigheters behandling av känsliga personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (3 kap. 3 § dataskyddslagen). I kompletteringsförordningen regleras bland annat när det i svensk rätt är tillåtet för annan än en myndighet att behandla uppgifter om brott (5 § kompletteringsförordningen). Bestämmelserna i dataskyddslagen är subsidiära i förhållande till andra nationella dataskyddsbestämmelser. Det betyder att eventuella specialbestämmelser i andra författningar tillämpas i stället för de allmänna bestämmelserna i dataskyddslagen (1 kap. 6 § dataskyddslagen).

Sektorspecifik dataskyddsreglering

Utöver bestämmelserna i dataskyddslagen finns i svensk rätt kompletterande bestämmelser om behandling av personuppgifter i ett stort antal sektorspecifika registerförfattningar och särskilda informationshanteringsförfattningar. Sådana särskilda lagar har antagits på områden där det är nödvändigt för myndigheter att behandla uppgifter om ett stort antal registrerade och med ett särskilt känsligt innehåll³⁵. Som exempel på sådan sektorspecifik dataskyddsreglering kan nämnas patientdatalagen, domstolsdatalagen, kronofogdedatalagen (2026:128) och lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

I dessa sektorspecifika författningar finns bland annat särskilda bestämmelser om skyddsåtgärder vid behandling av personuppgifter såsom föreskrifter om vilka personuppgifter som får behandlas, hur uppgifterna får behandlas, bestämmelser om gallring, sökförbud och åtkomst till personuppgifter samt särskilda begränsningar gällande behandling av känsliga personuppgifter.

³⁵ Bet. 1990/91:KU11, bet. 1997/98:KU18 och prop. 1997/98:44 s. 41.

13 Personuppgiftsbehandling i ärenden om utländsk finansiering

13.1 Inledning

En rättssäker och effektiv handläggning av ärenden om granskning av utländsk finansiering förutsätter att såväl granskningsmyndigheten som de civilsamhällesorganisationer som omfattas av den föreslagna lagen har rättsliga förutsättningar att behandla nödvändiga personuppgifter.

I detta kapitel redovisas utredningens överväganden i fråga om vilka personuppgifter som kan behöva behandlas i sådana ärenden och i vilken utsträckning gällande dataskyddsreglering ger rättsligt stöd för denna behandling.

De demokrativillkor som enligt utredningens förslag ska gälla vid prövningen av mottagare av utländsk finansiering motsvarar de villkor som uppställs i lagen om statsbidrag till trossamfund. Jämförelsen är relevant i två avseenden. Dels omfattar den statliga bidragsgivningen och granskningen av utländsk finansiering i flera fall samma eller motsvarande civilsamhällesorganisationer, dels aktualiseras samma eller liknande personuppgifter. Som utgångspunkt för övervägandena används därför lagen (2024:488) om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället.

Utredningen bedömer att civilsamhällesorganisationer kan stödja sin personuppgiftsbehandling på gällande dataskyddsreglering. För granskningsmyndighetens behandling bedöms kompletterande nationella dataskyddsbestämmelser vara nödvändiga för att säkerställa

att dataskyddsförordningens¹ krav på proportionalitet samt lämpliga och särskilda åtgärder för den registrerades grundläggande rättigheter och intressen efterlevs vid sådan behandling. Dessa bestämmelser behandlas i kapitel 14.

13.2 Personuppgiftsbehandling i ärenden om utländsk finansiering

13.2.1 Personuppgiftsbehandling kommer att behövas

Bedömning

Den föreslagna lagen medför att såväl granskningsmyndigheten som berörda civilsamhällesorganisationer kommer att behöva behandla personuppgifter för att kunna hantera ärenden om utländsk finansiering. I vissa fall kommer en sådan behandling att avse känsliga personuppgifter samt uppgifter om brott.

Det kommer även att bli aktuellt med behandling av uppgifter om person- och samordningsnummer i ärenden enligt utredningens förslag.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningens förslag innebär att granskningsmyndigheten kommer att behöva behandla personuppgifter dels i samband med handläggningen av inkomna anmälningar, dels vid genomförandet av granskningar av både anmälda och oanmälda mottaganden av utländsk finansiering. Personuppgiftsbehandling kommer även att aktualiseras i myndighetens samverkan med andra myndigheter inom ramen för ärendehandläggningen enligt den föreslagna lagen.

Lagen föreskriver att en mottagande organisation ska anmäla sin avsikt att ta emot finansiering från utlandet. En sådan anmälan kommer att innehålla vissa grundläggande uppgifter om organisationen och om den utländska finansiären. I anmälan kommer det dock även

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (GDPR).

att förekomma uppgifter som utgör personuppgifter enligt dataskyddsförordningen, exempelvis olika kontaktuppgifter till organisationens firmatecknare eller andra företrädare. Uppgifter av detta slag kan indirekt avslöja religiös övertygelse, särskilt i de fall organisationen är bildad på religiös grund, och kan därmed utgöra känsliga personuppgifter i den mening som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Lagens krav på anmälan medför vidare att ett motsvarande behov av personuppgiftsbehandling kommer att aktualiseras hos de organisationer som omfattas av anmälningsplikten och som därigenom kan komma att bli föremål för myndighetens granskning.

Vilka ytterligare personuppgifter som kan komma att behandlas i granskningsärenden bestäms i huvudsak av de villkor som den mottagande organisationen respektive den utländska finansiären måste uppfylla för att granskningsmyndigheten ska kunna godkänna en anmäld eller granskad utländsk finansiering.

Ett av de huvudsakliga villkor som den föreslagna lagen uppställer är ett demokrativillkor. I huvudsak innebär detta villkor att en organisations verksamhet ska vara förenlig med samhällets grundläggande värderingar. Villkoret avser emellertid inte enbart organisationens egen verksamhet utan omfattar även dess företrädares agerande. Begreppet företrädare innefattar en bred krets av personer där, utöver legala företrädare, även andra personer som i olika sammanhang företräder en organisation utåt, ingår. Eftersom demokrativillkoret till stor del tar sikte på ageranden av de fysiska personer som företräder en organisation medför detta ett behov av att behandla personuppgifter. Vid en prövning av om en organisation eller dess företrädare har agerat på ett sätt som står i strid med ett demokrativillkor kan därför både granskningsmyndigheten och den berörda organisationen behöva behandla personuppgifter gällande organisationens företrädare eller andra personer som har deltagit i organisationens verksamhet. De typer av ageranden som, enligt demokrativillkoret, kan medföra att en organisation förbjuds att ta emot utländsk finansiering omfattar exempelvis utövande av våld, tvång eller hot, andra kränkningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter samt diskriminering eller annat agerande som bryter mot principen om alla människors lika värde. En prövning av ett demokrativillkor kan därför aktualisera behandling av uppgifter om brott eller andra kränkningar av enskilda som har skett inom en organisations verksamhet. I samband med en sådan prövning kan det vara nödvändigt att be-

handla känsliga personuppgifter om såväl organisationens företrädare som andra fysiska personer, exempelvis en person som har anmält ett missförhållande eller en person som har utsatts för diskriminering eller annan kränkande behandling. Beroende på vilka omständigheter som kommer till organisationens eller granskningsmyndighetens kännedom kan detta innebära en i sammanhanget omfattande behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om brott.

Möjligheten att ta emot utländsk finansiering är vidare beroende av att även den utländska finansiären uppfyller vissa krav (jämför avsnitt 10.11.1). De uppgifter som granskningsmyndigheten i detta sammanhang behöver ta fram kan innehålla en mängd olika personuppgifter om såväl finansiären som andra fysiska personer med anknytning till dennes verksamhet.

Uppgifter kan också lämnas till granskningsmyndigheten av andra än den berörda organisationen, exempelvis av medlemmar, allmänheten eller medier. Även sådana upplysningar kan innehålla personuppgifter, exempelvis om organisationens företrädare, medlemmar eller andra personer som på olika sätt kan kopplas till verksamheten. När uppgifterna tillförs ett ärende hos granskningsmyndigheten behöver de behandlas av både myndigheten och organisationen.

13.2.2 Granskningsmyndighetens personuppgiftsbehandling

Bedömning

Granskningsmyndighetens uppdrag att granska utländsk finansiering är en uppgift av allmänt intresse som har fastställts i svensk rätt. Det finns därmed rättslig grund för myndighetens behandling av personuppgifter vid handläggning av ärenden som avser mottagande av utländsk finansiering enligt utredningens förslag.

Att myndigheten kan utföra sitt granskningsuppdrag på ett korrekt och effektivt sätt, och i förekommande fall ingripa mot skadlig utländsk finansiering, bedöms utgöra ett viktigt allmänt intresse i den mening som avses i dataskyddsförordningen. Granskningsmyndigheten har därmed även grund för behandling av känsliga personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

För behandling av personuppgifter på dessa grunder följer särskilda krav på bland annat proportionalitet samt lämpliga och särskilda skyddsåtgärder, vilket kan medföra att det krävs kom-

pletterande nationell dataskyddsreglering av granskningsmyndighetens personuppgiftsbehandling.

Granskningsmyndigheten kan vidare behandla uppgifter om person- och samordningsnummer samt uppgifter om brott direkt med stöd av dataskyddsförordningen.

Skälen för utredningens bedömning

Uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning som rättslig grund för behandlingen

Den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen behandlas i avsnitt 12.4.3. Kraven på fastställelse av grunden i rättsordningen enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen behandlas i avsnitt 12.4.4.

Enligt utredningens förslag ska granskningsmyndigheten ha i uppgift att handlägga ärenden som rör utländsk finansiering. Inom ramen för denna verksamhet ska myndigheten även kunna initiera egna granskningar i syfte att kontrollera att lagen efterlevs eller för att ingripa mot utländsk finansiering som kan bedömas vara potentiellt skadlig. I förarbetena till lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) anges att alla uppgifter som riksdag eller regering har gett statliga myndigheter i uppdrag att utföra är av *allmänt intresse*. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem.² Mot denna bakgrund bedömer utredningen att de uppgifter som följer av granskningsmyndighetens uppdrag, på det sätt som föreslås av utredningen, är av allmänt intresse. Vidare kommer dessa uppgifter, efter riksdagens beslut, att vara uttryckligen fastställda i svensk rätt och därmed utgöra ett rättsligt reglerat allmänt intresse i den mening som avses i dataskyddsförordningen. Denna bedömning ligger även i linje med den vägledande bestämmelsen i dataskyddslagen som anger att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse som

² Jämför prop. 2017/18:105 s. 48 ff. och 56 f.

följer av lag eller annan författning eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning (2 kap. 2 § dataskyddslagen).

I den del som handläggningen av ärenden om utländsk finansiering innebär myndighetsutövning kan behandlingen av personuppgifter även vara nödvändig som ett led i sådan myndighetsutövning. Granskningsmyndigheten kommer därmed att kunna behandla personuppgifter i dessa ärenden, under förutsättning att behandlingen är nödvändig för handläggningen (jämför artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen och 2 kap. 2 § dataskyddslagen).

Känsliga personuppgifter

Utredningen har i avsnitt 13.2.1 redogjort för vilka personuppgifter som granskningsmyndigheten kan behöva behandla vid handläggningen av ärenden om utländsk finansiering. Bland dessa uppgifter kommer det, som framgått, att ingå känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen.

Förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter och undantagen i artikel 9.2 i dataskyddsförordningen, inklusive undantaget i artikel 9.2 g om viktigt allmänt intresse, behandlas i avsnitt 12.4.5. Bestämmelserna i 3 kap. 3 § dataskyddslagen om svenska myndigheters behandling av känsliga personuppgifter behandlas också i det avsnittet.

Utredningen bedömer att undantagssituationen i 3 kap. 3 § första stycket 1 dataskyddslagen, det vill säga att uppgiften har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, kan bli aktuell när granskningsmyndighetens behandling av känsliga personuppgifter sker som en direkt följd av exempelvis offentlighets- och sekretesslagens eller förvaltningslagens (2017:900) krav, såsom krav på diarieföring och skyldighet att ta emot e-post.³

Undantaget i 3 kap. 3 § första stycket 2 dataskyddslagen, det vill säga att behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, kan bli det mest aktuella undantaget för granskningsmyndigheten. Begreppen *handläggning* och *ärende* ska i detta sammanhang tolkas på samma sätt som i 1 § förvaltningslagen. Handläggning omfattar samtliga åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. Ett ärende kännetecknas av att det

³ Prop. 2017/18:105 s. 86.

regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndigheten som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet.⁴ Att behandla känsliga personuppgifter som har kommit in i ett ärende är nödvändigt för handläggningen av ärendet. En sådan behandling krävs också enligt lag och omfattas därmed även av undantaget i första stycket 1.

Den tredje punkten har främst betydelse när myndighetens behandling av de känsliga personuppgifterna varken krävs enligt lag eller är nödvändig för handläggningen av ett ärende. Bestämmelsen tar sikte på sådan verksamhet som inte utgör ärendehandläggning, exempelvis rådgivning och annan service, uppföljning eller olika former av samverkan utan direkt ärendeanknytning. Innebörden av kravet på att behandlingen ska vara *nödvändig* är densamma som i artiklarna 9 och 6 i dataskyddsförordningen.⁵ Kravet ska tolkas i unionsrättslig mening, vilket innebär att det ställs lägre krav än vad som följer av det svenska ordet *nödvändig*. Åtgärden (behandlingen) behöver således inte vara oundgänglig.

Skillnaden mellan begreppen *allmänt intresse* i artikel 6.1 e och *viktigt allmänt intresse* i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen behandlas i avsnitt 12.3.5. Granskningsmyndighetens uppdrag att handlägga ärenden om utländsk finansiering innefattar myndighetsutövning och utgör därmed ett viktigt allmänt intresse i den mening som avses i artikel 9.2 g.⁶

Eftersom uppdraget följer av den föreslagna lagen är även kravet på stöd i rättsordningen uppfyllt. Granskningsmyndigheten får därmed behandla känsliga personuppgifter om behandlingen är nödvändig för verksamheten enligt lagen.

Förordningen ställer också krav på proportionalitet och lämpliga skyddsåtgärder vid behandling av känsliga personuppgifter med stöd av undantaget i artikel 9.2 g i förordningen (se avsnitt 12.4.5). Detta kan innebära att det krävs kompletterande nationella bestämmelser för behandling av den typen av uppgifter. Utredningen återkommer till denna fråga i kapitel 14.

⁴ Jämför prop. 2017/18:105 s. 194.

⁵ Prop. 2017/18:105 s. 75 och 76.

⁶ Prop. 2017/18:105 s. 83 ff. och 194.

Uppgifter om personnummer och samordningsnummer

Bestämmelserna i artikel 87 i dataskyddsförordningen och 3 kap. 10 § dataskyddslagen om behandling av personnummer och samordningsnummer behandlas i avsnitt 12.4.7.

Bestämmelsen innebär att det ska göras en intresseavvägning mellan behovet av behandlingen och de integritetsrisker som den innebär. Omständigheter som bör tillmätas betydelse vid intresseavvägningen är exempelvis om det eftersträvade syftet med behandlingen kan uppnås på annat sätt, behandlingens omfattning och om den förutsätter samkörning av register.⁷

Det kommer sannolikt att förekomma uppgifter om personnummer och samordningsnummer vid handläggningen av ärenden om granskning och i granskningsmyndighetens övriga verksamhet. Utredningen gör bedömningen att svenska myndigheters behandling av uppgifter om personnummer och samordningsnummer i regel ska anses som förenlig med kraven i 3 kap. 10 § dataskyddslagen. Vidare bedömer utredningen att ändamålet med behandlingen och vikten av en säker identifiering motiverar att granskningsmyndigheten behandlar uppgifter om personnummer och samordningsnummer. Det finns inte något alternativt sätt att uppnå detta syfte, varför de krav som anges i 3 kap. 10 § i dataskyddslagen måste anses vara uppfyllda. Det finns således inte behov av några kompletterande bestämmelser för att möjliggöra granskningsmyndighetens behandling av uppgifter om personnummer och samordningsnummer.

Uppgifter om brott

Vid granskning enligt den föreslagna lagen kommer det att vara nödvändigt för granskningsmyndigheten att behandla uppgifter om att företrädare för en mottagande organisation eller andra enskilda med kopplingar till mottagarens eller den utländska finansärens verksamhet har gjort sig skyldiga till brott. Det kan vidare bli aktuellt för granskningsmyndigheten att behandla uppgifter om att en enskild är eller har varit misstänkt för brott.

Bestämmelserna i artikel 10 i dataskyddsförordningen om behandling av uppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdel-

⁷ Prop. 2017/18:105 s. 199.

ser, samt 3 kap. 8 § dataskyddslagen om svenska myndigheters behandling av sådana uppgifter, behandlas i avsnitt 12.4.6.

Granskningsmyndigheten kommer således, med direkt stöd av den allmänna dataskyddsregleringen, att kunna utföra nödvändig behandling av uppgifter om brott vid handläggningen av ärenden om granskning. Det finns därför inte behov av några kompletterande bestämmelser för att möjliggöra myndighetens behandling av sådana uppgifter.

Granskningsmyndigheten har grundläggande rättsliga förutsättningar för att utföra nödvändig personuppgiftsbehandling

Sammantaget bedömer utredningen att granskningsmyndigheten har grundläggande rättsliga förutsättningar att utföra nödvändig behandling av personuppgifter i ärenden om granskning, inklusive behandling av känsliga personuppgifter. Grunden för denna behandling är myndighetens lagstadgade uppdrag som utgör både ett allmänt intresse och ett viktigt allmänt intresse i den mening som avses i dataskyddsförordningen. I den del som handläggningen av ärenden om granskning innebär myndighetsutövning kan personuppgiftsbehandling även vara nödvändig som ett led i sådan myndighetsutövning.

Eftersom de uppgifter som enligt utredningens förslag ska tilldelas granskningsmyndigheten kommer att införas i lag, kommer formkravet på en rättslig grund för personuppgiftsbehandling att vara uppfyllt. Det innebär vidare att samma formkrav kommer att vara uppfyllt även vad gäller myndighetens myndighetsutövning eftersom också den kommer att ske med stöd i lagen. Således kommer granskningsmyndigheten att ha ett erforderligt stöd för sin personuppgiftsbehandling i enlighet med vad som anges i artikel 6.3 i förordningen. Denna bedömning ligger också i linje med de nationella bestämmelser som införts i 2 kap. 2 § dataskyddslagen.

För behandling på ovannämnda grunder ställs dock även krav avseende proportionalitet och lämpliga skyddsåtgärder. Detta medför att det kan krävas kompletterande nationell dataskyddsreglering av myndighetens personuppgiftsbehandling.

13.2.3 Civilsamhällesorganisationers personuppgiftsbehandling

Bedömning

Civilsamhällesorganisationer kan vid en granskning enligt den föreslagna lagen behandla personuppgifter i den utsträckning som är nödvändig med direkt stöd av dataskyddsförordningen och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (kompletteringsförordningen). Några ytterligare lagstiftningsåtgärder på nationell nivå bedöms därför inte vara nödvändiga.

Skälen för utredningens bedömning

Kort om civilsamhällesorganisationernas personuppgiftsbehandling

Som framgår av avsnitt 13.2.1 kan behandling av personuppgifter i viss utsträckning även behöva utföras av berörda civilsamhällesorganisationer. Detta följer av den skyldighet som åläggs organisationerna att anmäla mottagande av utländsk finansiering till granskningsmyndigheten och att, på myndighetens begäran, tillhandahålla de uppgifter som krävs för handläggningen av ärendena. Vidare kan organisationerna, även om de inte är skyldiga att göra en anmälan i det enskilda fallet, komma att bli föremål för granskning enligt den föreslagna lagen och därigenom behöva behandla personuppgifter av skiftande slag.

Det föreslagna demokrativillkoret innebär vidare att särskilda krav ställs på organisationernas företrädare och medlemmar. Dessa krav medför att organisationerna behöver behandla personuppgifter i en större omfattning än vad som annars hade varit nödvändigt av verksamhetsskäl.

De krav som i övrigt ställs för mottagande av utländsk finansiering innebär dessutom att en del av organisationernas personuppgiftsbehandling kommer att avse uppgifter som kan hänföras till den utländska finansiären och detta oavsett om denna är en fysisk eller en juridisk person. Det kan exempelvis bli nödvändigt för organisationerna att behandla känsliga personuppgifter, såsom uppgifter som avslöjar politiska åsikter eller religiös övertygelse, liksom uppgifter

om lagöverträdelse, brottmålsdomar eller administrativa sanktioner som rör medlemmar eller företrädare för den utländska finansieringsorganisationen.

Rättslig grund för behandlingen – några utgångspunkter

För att de aktuella organisationerna ska få utföra den behandling av personuppgifter som är nödvändig vid en granskning av utländsk finansiering krävs att det finns en rättslig grund för behandlingen. Den föreslagna lagstiftningen ska omfatta organisationer av varierande slag, och inte enbart sådana som bedriver renodlad religiös verksamhet. Vilken eller vilka rättsliga grunder som är tillämpliga vid en viss behandling av personuppgifter kan därför komma att variera mellan olika organisationer. Den rättsliga grunden för en organisations behandling av personuppgifter måste därmed bedömas i det enskilda fallet.

Generellt gäller dock att behandling av personuppgifter som utförs av organisationer inom det civila samhället inte förutsätter att grunden för behandlingen har fastställts i rättsordningen i samma utsträckning som gäller för myndigheter. Organisationernas behandling av personuppgifter kan därför till stor del utföras direkt med stöd av dataskyddsförordningen. Till exempel kan organisationerna i större utsträckning än myndigheterna behandla personuppgifter med stöd av den registrerades samtycke (artikel 6.1 a). I ett ärende om utländsk finansiering, där det bland annat kan ingå att pröva om en organisation uppfyller det föreslagna demokrativillkoret, kan det dock bli nödvändigt för organisationen att behandla vissa personuppgifter även om den registrerade inte har lämnat sitt samtycke till sådan behandling.

Berättigade intressen

Den rättsliga grunden *berättigat intresse* (artikel 6.1 f i dataskyddsförordningen) behandlas i avsnitt 12.4.3. En civilsamhällesorganisation kan ha ett berättigat intresse att behandla personuppgifter om organisationens medlemmar eller om andra personer som deltar i organisationens verksamhet. Exempelvis kan en organisation ha ett berättigat intresse av att behandla vissa personuppgifter för att kunna ta

in medlemsavgifter eller planera och administrera sin verksamhet. Enligt utredningens bedömning utgör även en civilsamhällesorganisationens intresse av att få sin anmälan om mottagande av utländsk finansiering prövad och godkänd av granskningsmyndigheten ett sådant berättigat intresse. De organisationer som omfattas av anmälingsskyldighet i den föreslagna lagen utgörs till stor del av icke-vinstdrivande aktörer av varierande storlek. Deras verksamhet är därför i många fall beroende av stöd från externa finansiärer, exempelvis i form av bidrag, donationer eller gåvor. Extern finansiering kan vara av stor betydelse för en organisation och kan i vissa fall vara avgörande för att organisationen ska kunna bedriva och utveckla sin verksamhet.

Utredningen bedömer således att det finns rättslig grund för civilsamhällesorganisationernas behandling av personuppgifter i ärenden om utländsk finansiering, under förutsättning att behandlingen är nödvändig för organisationens berättigade intresse av att få mottagandet av utländsk finansiering prövat och godkänt av granskningsmyndigheten. Personuppgiftsbehandling med stöd av denna rättsliga grund förutsätter att organisationerna i varje enskilt fall gör en noggrann avvägning mellan organisationens intresse av behandlingen och de registrerades rättigheter och friheter.

Rättslig förpliktelse som grund för organisationernas personuppgiftsbehandling

Utredningen har ovan bedömt att civilsamhällesorganisationernas intresse av att, efter anmälan och/eller granskning, kunna ta emot utländsk finansiering utgör ett berättigat intresse och att organisationerna med stöd av denna rättsliga grund kan utföra behandling av personuppgifter som är nödvändig för detta ändamål.

Frågan är om det i de nu aktuella fallen även finns utrymme att tillämpa den rättsliga grunden att *fullgöra en rättslig förpliktelse* enligt artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen och 2 kap. 2 § dataskyddslagen. Av förarbetena till dataskyddslagen framgår att det i första hand är offentligrättsliga förpliktelser som omfattas av begreppet rättslig förpliktelse. Samtidigt konstateras att det även i civilrätts-

liga författningar finns bestämmelser som i sig utgör eller kan medföra rättsliga skyldigheter, exempelvis inom arbetsrätten.⁸

Utredningens förslag innebär att de berörda organisationerna kommer att åläggas en tämligen långtgående skyldighet att anmäla och redovisa vissa förhållanden till granskningsmyndigheten. När det i en författning särskilt anges att en organisation i en viss situation är skyldig att anmäla eller redovisa vissa uppgifter till en myndighet, eller till någon annan, innebär detta att organisationen, utan samtycke från den registrerade, får behandla personuppgifter med stöd av att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar organisationen (artikel 6.1 c och 6.3 i dataskyddsförordningen).

Den rättsliga grunden för de aktuella organisationernas behandling i detta sammanhang är därmed att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en i lagen föreskriven skyldighet att tillhandahålla erforderliga uppgifter. Behandlingen har således i ett sådant fall sin rättsliga grund i en i rättsordningen fastställd skyldighet att behandla uppgifterna. Om sådan behandling är nödvändig för att fullgöra den rättsliga förpliktelsen, får en organisation även behandla känsliga personuppgifter med stöd av undantaget om ett viktigt allmänt intresse i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen.

Känsliga personuppgifter

Behandling av känsliga personuppgifter är som utgångspunkt förbjuden. För att en civilsamhällesorganisation ska få behandla känsliga personuppgifter i ärenden om utländsk finansiering krävs därför att organisationen kan utföra sådan behandling med stöd av något av undantagen från detta förbud. Enligt dessa undantag får känsliga personuppgifter behandlas bland annat om den registrerade har gett sitt samtycke till behandlingen eller om uppgifterna på ett tydligt sätt har offentliggjorts av den registrerade (artikel 9.2 a och e i dataskyddsförordningen).

För stiftelser, föreningar eller andra icke-vinstdrivande organ som har ett politiskt, filosofiskt, religiöst eller fackligt syfte gäller ett särskilt undantag från förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter. Ett sådant organ får behandla känsliga personuppgifter direkt med

⁸ Jämför prop. 2017/18:105 s. 53.

stöd av dataskyddsförordningen förutsatt att behandlingen utförs inom ramen för en berättigad verksamhet med lämpliga skyddsåtgärder och enbart rör organets medlemmar eller tidigare medlemmar eller personer som på grund av organets ändamål har regelbunden kontakt med detta. Känsliga personuppgifter som behandlas på denna grund får dock inte lämnas ut utanför organet, om inte den registrerade har gett sitt samtycke till att uppgifterna lämnas ut (artikel 9.2 d i dataskyddsförordningen). Detta innebär till exempel att känsliga personuppgifter som behandlas med stöd av detta undantag inte får lämnas från en organisation till en myndighet i ett ärende om granskning, utan att de registrerade har gett sitt samtycke till det. För att en civilsamhällsorganisation ska kunna utföra nödvändig behandling av personuppgifter vid en prövning av ett ärende om utländsk finansiering kan organisationen dock behöva behandla känsliga personuppgifter även utan samtycke från den registrerade.

Känsliga personuppgifter får, utan samtycke från den registrerade, behandlas om det är nödvändigt av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen). Vid behandling på denna grund krävs även att uppgifterna behandlas på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Detta innebär att behandling av känsliga personuppgifter med stöd av detta undantag typiskt sett har sin rättsliga grund i en rättslig förpliktelse alternativt en uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning som har fastställts i svensk rätt (jämför artikel 6.1 c och e samt 6.3 i dataskyddsförordningen).⁹ Uppgifter av allmänt intresse utförs främst av myndigheter. Behandling av känsliga personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse kan vidare vara nödvändig utifrån att en personuppgiftsansvarig ska fullgöra en rättslig förpliktelse som har fastställts i svensk rätt.

De organisationer som omfattas av den föreslagna regleringen ska, i samband med att de anmäler sin avsikt att ta emot utländsk finansiering, lämna de uppgifter som behövs för att granskningsmyndigheten ska kunna pröva ärendet. Motsvarande uppgiftsskyldighet ska gälla även under en pågående granskning.

Om en civilsamhällsorganisation enligt svensk rätt är skyldig att i anmälan eller under pågående granskning lämna vissa uppgifter till en myndighet kan organisationen behandla personuppgifter utan den registrerades samtycke. Behandlingen kan i sådana fall ske med

⁹ Prop. 2017/18:105 s. 84.

stöd av att den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c och 6.3 i dataskyddsförordningen. Detta innebär att den personuppgiftsbehandling som krävs för att fullgöra uppgiftslämnandet enligt den föreslagna regleringen har en tydlig rättslig grund. Om det är nödvändigt för att uppfylla en sådan rättslig förpliktelse, får organisationen även behandla känsliga personuppgifter med hänvisning till ett viktigt allmänt intresse enligt artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen. Syftet med bestämmelserna om anmälningsplikt och uppgiftsskyldighet är att möjliggöra en effektiv kontroll och därigenom förhindra att utländsk finansiering används på ett sätt som kan undergräva demokratiska principer eller annars inverka skadligt på grundläggande nationella intressen, såsom allmän ordning, allmän säkerhet eller Sveriges säkerhet.

Att skydda dessa intressen får anses utgöra ett viktigt allmänt intresse. De organisationer som omfattas av regleringen har därmed rättsliga förutsättningar att, av hänsyn till detta intresse, behandla känsliga personuppgifter i den utsträckning som är nödvändig för att fullgöra sina rättsliga förpliktelser enligt den föreslagna lagen.

Rättsligt anspråk

Behandling av känsliga personuppgifter är tillåten om behandlingen är nödvändig för att fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk eller som en del av domstolarnas dömande verksamhet (artikel 9.2 f i dataskyddsförordningen). Sådan behandling kan utföras utan samtycke av den registrerade.

Begreppet *rättsligt anspråk* är inte definierat i dataskyddsförordningen och har inte heller prövats av Europeiska unionens domstol (EU-domstolen). Den allmänna innebörden av begreppet och förekomsten av motsvarande tolkningar i svensk rätt redovisas i avsnitt 12.4.5.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att en organisation bör kunna anses ha ett rättsligt anspråk inom lagens förfarande som innebär att granskningsmyndigheten ska pröva en anmälan om mottagande av utländsk finansiering eller på annat sätt ta ställning till organisationens rätt att ta emot eller behålla redan mottagen utländsk finansiering inom ramen för en egeninitierad granskning enligt lagens bestämmelser. Denna bedömning medför att organisationerna, med

undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter, kan behandla sådana uppgifter i den utsträckning som är nödvändig för att kunna fastställa, göra gällande eller försvara sina anspråk avseende utländsk finansiering som omfattas av den föreslagna regleringen.

Civilsamhällesorganisationer får med grund i rättslig förpliktelse och i rättsligt anspråk behandla uppgifter om brott

Behandling av uppgifter om brott får enligt dataskyddsförordningen utföras av andra än myndigheter endast om behandlingen är tillåten enligt unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs (artikel 10 i dataskyddsförordningen).

För att en civilsamhällesorganisation ska få behandla uppgifter om brott i ärenden om utländsk finansiering enligt utredningens förslag krävs därför stöd i svensk rätt. Enligt 5 § i kompletteringsförordningen får uppgifter om brott behandlas av andra än myndigheter om behandlingen är nödvändig för att kunna fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk eller för att kunna fullgöra en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning.

Utredningen har bedömt att organisationerna kan behandla personuppgifter med stöd av rättslig grund att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar dem i egenskap av personuppgiftsansvariga. Denna bedömning medför att organisationerna, i enlighet med kompletteringsförordningen, kan behandla uppgifter om brott när detta är nödvändigt för att fullgöra den aktuella rättsliga förpliktelsen.

I avsnittet ovan har utredningen redogjort för varför utredningen bedömer att en civilsamhällesorganisation ska anses ha ett rättsligt anspråk i ett ärende om utländsk finansiering. Denna bedömning innebär även att en organisation kan utföra behandling av uppgifter om brott, förutsatt att behandlingen är nödvändig för att fastställa, göra gällande eller försvara organisationens anspråk avseende utländsk finansiering.

13.3 Sammanfattning

Utredningen bedömer att EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen ger stöd för granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter, även känsliga sådana, personuppgifter som rör brott, personnummer och samordningsnummer.

Den behandling av personuppgifter som kommer att utföras hos granskningsmyndigheten med anledning av utredningens förslag är följaktligen tillåten enligt det befintliga dataskyddsregelverket.

Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen ger även stöd för den personuppgiftsbehandling som kan komma att utföras av de enskilda organisationerna.

14 En ny lag om behandling av personuppgifter i ärenden om utländsk finansiering

14.1 Inledning

I föregående kapitel har utredningen konstaterat att granskningsmyndigheten behöver kunna behandla personuppgifter för att fullgöra sina uppgifter enligt den föreslagna lagen. Behandlingen omfattar även känsliga personuppgifter enligt artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning.¹

I detta kapitel bedömer utredningen om den föreslagna granskningslagen bör kompletteras med särskilda bestämmelser om personuppgiftsbehandling. Bedömningen utgår från de integritetsrisker som granskningen kan medföra. Utredningen behandlar också vilka krav som bör ställas för att uppnå ett ändamålsenligt och proportionerligt integritetsskydd, samt om regleringen bör samlas i en särskild lag.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (GDPR).

14.2 Granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter

14.2.1 Det finns behov av särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter

Bedömning

Det finns behov av särskilda bestämmelser om granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter i ärenden om utländsk finansiering utöver vad som följer av EU:s dataskyddsförordning och den generella nationella dataskyddsregleringen.

Skälen för utredningens bedömning

Inledning

Utredningen har i avsnitt 13.2.2 bedömt att det finns rättslig grund för granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter, även känsliga sådana. I detta kapitel behandlas behovet av kompletterande nationell dataskyddsreglering.

Särskilda krav gällande proportionalitet

För behandling av personuppgifter som genomförs på de i avsnitt 13.2.2 angivna grunderna ställer dataskyddsförordningen särskilda krav avseende proportionalitet och reglering till skydd för personuppgifter. Detta kan innebära ett behov av kompletterande nationella bestämmelser som närmare anger hur granskningsmyndigheten får behandla personuppgifter i ärenden om utländsk finansiering.

De närmare krav som artikel 6.3 andra stycket och artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen ställer på den nationella regleringen redovisas i avsnitt 12.4.4 och 12.4.5.

Svensk rätt erbjuder ett grundläggande skydd för personuppgifter

Utredningens förslag till en ny granskningslag innebär att en helt ny rättslig reglering införs på ett område som hittills i stort sett har varit oreglerat. Det finns därför inte någon befintlig särskild författning som reglerar den föreslagna granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter i verksamhet som avser den typen av ärenden.

Vid handläggningen av sådana ärenden kommer därför, utöver bestämmelserna i dataskyddsförordningen, den generella kompletterande nationella dataskyddsregleringen, det vill säga lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (kompletteringsförordningen), att tillämpas.

Dessa två författningar kompletterar dataskyddsförordningen och ger ett grundläggande skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter i svensk rätt. I denna reglering tydliggörs bland annat när personuppgifter får behandlas för att utföra en uppgift av allmänt intresse och när en myndighet får behandla känsliga personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (2 kap. 2 § och 3 kap. 3 § dataskyddslagen). I lagen föreskrivs även ett generellt förbud för myndigheter att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter vid behandling av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen).

Vid en bedömning av om den nationella rätten uppfyller dataskyddsförordningens krav gällande skydd för personuppgifter ska den nationella rättsordningen beaktas som en helhet. I svensk rätt utgör bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt en viktig del av det nationella skyddet för personuppgifter. Uppgifter i ärenden om granskning kan i viss utsträckning omfattas av sekretess till skydd för allmänna intressen, men är i övrigt som utgångspunkt offentliga.

Utöver dataskyddsbestämmelser och bestämmelser om sekretess kan det även finnas andra bestämmelser som innebär ett skydd för personuppgifter. I svensk rätt föreskrivs ett grundläggande skydd för den personliga integriteten i regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessa bestämmelser ger ett skydd för den personliga integriteten och innebär begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas av det allmänna. Detta gäller

särskilt om sådana uppgifter avslöjar en persons åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende (jämför 2 kap. 2 och 3 §§ samt 6 § andra stycket regeringsformen). Sammantaget erbjuder svensk rätt därmed ett grundläggande skydd för de personuppgifter som kan komma att behandlas i ärenden enligt den föreslagna lagen.

Utredningens förslag medför krav på ytterligare skyddsåtgärder

För att bedöma vilka krav på skyddsåtgärder som bör gälla vid granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter i ärenden enligt utredningens förslag måste utredningen först identifiera och analysera vilka risker och konsekvenser som den aktuella behandlingen av personuppgifter kan innebära för den personliga integriteten. En sådan analys är särskilt påkallad när det, såsom i detta fall, rör sig om en ny reglering på ett område där det saknas någon särskild författning sedan tidigare. Detta medför att det inte finns några befintliga rättsliga ramar som kan läggas till grund för en bedömning av vilka integritetsrisker som kan uppkomma och vilka skyddsåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att behandlingen sker på ett ändamålsenligt och proportionerligt sätt som är förenligt med dataskyddsförordningens krav.

För att fullgöra sitt uppdrag kommer granskningsmyndigheten att i stor utsträckning behöva behandla personuppgifter. En betydande del av dessa uppgifter kommer dessutom att utgöra känsliga personuppgifter. Som ovan framgått ger dataskyddsförordningen och dataskyddslagen ett grundläggande skydd för personuppgifter vid myndighetens handläggning av ärenden enligt den föreslagna lagen. Utredningen föreslår därutöver att uppgifter om enskildas personliga förhållanden som förekommer i dessa ärenden ska omfattas av sekretess (se avsnitt 16.3.3).

Det är vidare svårt att med säkerhet bedöma hur många granskningsärenden som myndigheten årligen kommer att behöva hantera. Enligt förslaget ska myndigheten, efter en inledande bedömning, besluta om en anmälan ska lämnas utan åtgärd eller om en granskning ska inledas. I ärenden utan oklarheter blir behandlingen begränsad och avser i huvudsak kontaktuppgifter till organisationens företrädare och andra grundläggande uppgifter som behövs för att fastställa

om anmälan faller inom lagens tillämpningsområde. Härtill kan komma en översiktlig kontroll av lämnade uppgifter mot öppna källor. Det är därmed inte sannolikt att hanteringen av ärenden av enklare beskaffenhet kommer att medföra någon mer omfattande behandling av personuppgifter. Det innebär samtidigt att antalet ärenden i sig inte kan ge en tillräckligt säker indikation beträffande omfattningen av den personuppgiftsbehandling som myndighetens ärendehandläggning kan ge upphov till.

Mot bakgrund av granskningsmyndighetens uppdrag och den typ av information som kan komma att hanteras kan det dock antas att i princip varje granskning som myndigheten inleder kommer att innefatta en relativt omfattande behandling av personuppgifter, inklusive känsliga sådana. Detta gäller såväl anmälda mottaganden som ärenden som initieras av myndigheten själv. Vilka typer av känsliga personuppgifter som kan aktualiseras har redovisats i avsnitt 13.2. I granskningsmyndighetens prövning ingår även att utreda om en utländsk finansiär omfattas av internationella sanktionsåtgärder eller har kopplingar till miljöer som bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning eller Sveriges säkerhet. Sådana utredningsåtgärder kan exempelvis innefatta kontroller mot relevanta sanktionslistor som Sverige är bundet av enligt unionsrätten eller andra internationella åtaganden, vilket i sig kan medföra behandling av personuppgifter.

För de registrerade som berörs av en sådan behandling innebär detta att myndigheten kan komma att behandla personuppgifter om de som är mycket integritetskänsliga inom ramen för sina granskningar. Utredningens förslag till ett nytt granskningssystem medför därmed en ökad risk för intrång i den personliga integriteten. Förslaget ställer följaktligen högre krav på proportionalitet och på att lämpliga skyddsåtgärder vidtas. Enligt utredningens bedömning kan den nuvarande regleringen inte anses ge ett tillräckligt skydd för personuppgifter som behandlas inom granskningsmyndighetens ärendehantering.

I det följande avsnittet analyseras vilka skyddsåtgärder som krävs för att uppfylla dataskyddsförordningens krav på proportionalitet och skydd för personuppgifter.

14.2.2 Det ska införas bestämmelser som reglerar granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter

Förslag

Det ska införas bestämmelser som reglerar granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter i verksamhet som avser handläggning av ärenden om utländsk finansiering enligt den föreslagna granskningslagen.

Skälen för utredningens förslag

Inledning

Utredningen har ovan konstaterat att granskningsmyndigheten kan komma att behandla särskilt integritetskänsliga personuppgifter inom ramen för sin verksamhet. En sådan behandling innebär en förhöjd risk för intrång i den personliga integriteten och ställer därmed höga krav på proportionalitet samt på att ändamålsenliga och effektiva skyddsåtgärder säkerställs.

Mot denna bakgrund analyserar utredningen i detta avsnitt de risker för den personliga integriteten som kan vara förenade med granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter. Analysen syftar till att utgöra underlag för bedömningen av i vilken utsträckning det finns behov av särskilda skyddsåtgärder.

Riskerna för den personliga integriteten

I kartläggningen har utredningen identifierat följande huvudsakliga risker för den personliga integriteten i granskningsmyndighetens ärendehandläggning. I ärenden som rör utländsk finansiering kan det vara nödvändigt för granskningsmyndigheten att behandla känsliga personuppgifter om en organisations företrädare eller om andra personer som på något sätt har deltagit i organisationens verksamhet. Detta gäller särskilt i de fall där myndigheten finner skäl att inleda en granskning. I detta sammanhang bör även beaktas att begreppet företrädare har en vid innebörd. Det omfattar inte enbart

en organisations legala företrädare, utan även andra personer som på olika sätt företräder organisationen utåt. Beroende på organisationens storlek och struktur kan detta innebära att kretsen av personer som anses vara företrädare blir relativt omfattande. Vidare kan det uppkomma gränsdragningssvårigheter när det gäller vilka personer som ska anses företräda en viss organisation. Detta medför att det inte alltid kommer att vara tydligt för den enskilde om han eller hon räknas som företrädare och därmed kan komma att bli föremål för granskning. Sådana oklarheter utgör i sig en riskfaktor ur ett integritetsperspektiv.

Det är vidare svårt att med någon större precision uppskatta hur många organisationer som kan komma att bli föremål för myndighetens granskning. Det bör dock beaktas att en granskning som regel kommer att omfatta organisationer på båda sidor av de transaktioner som granskas. I praktiken innebär detta att myndighetens behandling av personuppgifter kan komma att beröra en relativt stor krets registrerade. Mot denna bakgrund, och med beaktande av att granskningarna i många fall kan innefatta behandling av integritetskänsliga personuppgifter, bedömer utredningen att dessa omständigheter sammantaget utgör betydande riskfaktorer för den personliga integriteten vid den granskning som myndigheten kan komma att utföra.

Därutöver kan det inom ramen för granskningen vara nödvändigt att behandla personuppgifter om exempelvis medlemmar eller andra personer som har medverkat i organisationens verksamhet. Det kan gälla anlitade företrädare eller andra uppdragstagare som på olika sätt har deltagit i verksamheten. Hur många personer som kan komma att beröras av en sådan behandling är svårt att bedöma. Vidare kan konstateras att de personuppgifter som myndigheten kan behöva behandla i många fall inte kommer att komma från den granskade verksamheten eller från den registrerade själv. I stället kan uppgifterna komma till granskningsmyndighetens kännedom via tredje part, såsom andra myndigheter, allmänheten eller media. Även detta utgör en identifierad riskfaktor ur ett integritetsperspektiv.

Vid handläggningen av vissa ärenden kan det dessutom uppstå behov av att inhämta ytterligare uppgifter från andra myndigheter eller från de berörda organisationerna för att möjliggöra en fullständig och rättssäker prövning. Ett sådant behov kan exempelvis aktualiseras när tillgängliga uppgifter framstår som motstridiga, ofullständiga eller kräver verifiering genom kompletterande information.

Detta kan medföra att personuppgiftsbehandlingen både fördjupas och breddas, vilket ytterligare förstärker de risker för den personliga integriteten som är förenade med granskningen.

Integritetskänsliga uppgiftstyper

Även typen av personuppgifter som kan behöva behandlas vid granskningsmyndighetens bedömning av såväl den mottagande organisationen som den utländska finansiären utgör en identifierad riskfaktor. De uppgifter om enskilda som kan uppkomma vid sådana bedömningar är typiskt sett integritetskänsliga. De behandlade uppgifterna kan till exempel röra misstankar om anknytning till extremistiska miljöer eller till sanktionsbelagda aktörer. Motsvarande integritetsrisker aktualiseras även vid myndighetens prövning av det demokrati-villkor som enligt utredningens förslag ska gälla för den mottagande organisationen. Även i dessa fall kan behandlingen omfatta känsliga personuppgifter, såsom uppgifter om att en person har gjort sig skyldig till ett våldsbrott eller om att någon har utsatts för diskriminering eller annan kränkande behandling inom organisationens verksamhet.

För många av de verksamheter som kan omfattas av granskningsförfarandet gäller att redan en uppgift om medlemskap i, eller deltagande i, organisationens verksamhet utgör en känslig personuppgift. Behandling av sådana uppgifter kan dessutom innebära en kartläggning av den enskildes personliga förhållanden, vilket ökar risken för intrång i den personliga integriteten.

Informationsutbyte med tredje part

Handläggningen av de aktuella ärendena förutsätter vidare ett informationsutbyte mellan granskningsmyndigheten och andra myndigheter samt vissa andra aktörer. Ett sådant uppgiftsutbyte innebär i sig ett intrång i den personliga integriteten när det innehåller personuppgifter, särskilt när uppgifterna lämnas och inhämtas till och från flera olika aktörer. I avsnitt 17.5.1 föreslår utredningen att det införs en uppgiftsskyldighet för Skatteverket i lagen om granskning av utländsk finansiering. Uppgiftsskyldigheten ska avse vissa uppgifter om de organisationer som under ett kalenderår har tagit emot betal-

ningar från utlandet för vilka kontrolluppgift ska lämnas enligt 23 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244). De uppgifter som Skatteverket ska lämna till granskningsmyndigheten avser betalningsmottagare, betalningens belopp och ursprungsland. Uppgifterna avser i allt väsentligt juridiska personer och deras ekonomiska transaktioner och utgör därmed inte personuppgifter i den mening som avses i artikel 4.1 i EU:s dataskyddsförordning. I undantagsfall kan emellertid en uppgift om en stiftelse eller ideell förening komma att utgöra en personuppgift, nämligen om organisationen bär ett namn som sammanfaller med en levande fysisk person (se närmare i avsnitt 17.5.1). Under förutsättning att lämpliga skyddsåtgärder vidtas bedöms risken för integritetsintrång i dessa delar emellertid som begränsad.

Överföring av uppgifter mellan myndigheter innebär vidare en risk för att obehöriga kan få del av informationen och ställer därför höga krav på tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder. Om sådana uppgifter hanteras utan tillräckliga skyddsåtgärder kan det leda till allvarliga integritetsintrång och men för de personer som uppgifterna avser.

Risk för ändamålsglidning

Behandlingen kan slutligen innebära en risk för så kallad ändamålsglidning, det vill säga att uppgifter som har inhämtats för prövning enligt den föreslagna granskningslagen senare används för andra syften som går utöver det ursprungliga ändamålet. En sådan användning strider mot grundläggande dataskyddsprinciper och innebär ytterligare risker ur integritetssynpunkt. Sammantaget visar dessa omständigheter att handläggningen av granskningsärenden kan vara förenad med beaktansvärda risker för den personliga integriteten.

14.2.3 Bestämmelserna ska införas i en ny lag

Förslag

Bestämmelserna som reglerar granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter i verksamhet som avser handläggning av ärenden om utländsk finansiering enligt den föreslagna granskningslagen ska införas i en ny lag.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelserna ska införas i lag

Behandling av personuppgifter innebär en risk för intrång i den personliga integriteten för de fysiska personer vars uppgifter behandlas. Rätten till personlig integritet är en mänsklig rättighet som skyddas inom både folkrätten och svensk rätt. Begränsningar av denna rättighet får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla ändamålet med begränsningen.

Granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter inom den verksamhet som den föreslagna lagen avser att reglera måste därför utföras på ett sätt som säkerställer ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten för de fysiska personer som kan beröras av behandlingen. I svensk rätt regleras rätten till skydd för den personliga integriteten i regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt denna reglering är var och en, gentemot det allmänna, skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får skyddet begränsas genom lag enligt de förutsättningar som anges i 2 kap. 21 § regeringsformen. Skyddet får således inte begränsas genom förordning.

Frågan är då om granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter i ärenden om utländsk finansiering innebär ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten att grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är tillämpligt. Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är enligt förarbetena inte åtgärdens huvudsakliga syfte utan vilken effekt den har. Ändamålet med behandlingen är inte att utreda brott utan att handlägga förvaltningsärenden om mottagande av utländsk finansiering. Uppgifterna kommer uteslutande att förekomma inom ramen för enskilda ärenden och inte ingå i några personregister. Behandlingen syftar inte heller till att övervaka eller kartlägga enskilda. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att behandlingen av personuppgifter i granskningsärenden visserligen kan innebära en form av kartläggning. Denna kartläggning når dock inte en sådan intensitet eller omfattning att den utgör ett betydande intrång i den

mening som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Lagform är därför inte ett formellt krav enligt regeringsformens bestämmelser om normgivning (2 kap. 20 § jämte 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen).²

Samtidigt konstaterar utredningen att det, mot bakgrund av de integritetsrisker som personuppgiftsbehandling regelmässigt medför, sedan lång tid har varit en ambition i svensk rätt att särskilt integritetskänslig behandling regleras i lag, även i de fall detta inte strikt krävs enligt regeringsformen. En av orsakerna till denna ambitionsnivå är att reglering i lag förutsätter en grundlig utredning och en ingående avvägning mellan integritetsintresset och de intressen som talar för personuppgiftsbehandlingen.³ Att reglera viss behandling av personuppgifter i en lag utgör därmed en form av skydd för personuppgifter och är ett sätt att säkerställa att svensk rätt uppfyller dataskyddsförordningens krav på proportionalitet och bestämmelser om lämpliga och särskilda skyddsåtgärder.

Det är vidare utredningens uppfattning att myndigheten, även om den i och för sig kan stödja sig på dataskyddsförordningen och kompletterande nationell reglering för att behandla personuppgifter, bör ha ett uttryckligt lagstöd för den behandling som följer av myndighetens uppdrag enligt den föreslagna lagen. Med hänsyn till den svenska rättstraditionen på området, och till de uppgifter som kan aktualiseras inom ramen för granskningsmyndighetens verksamhet, bedömer utredningen därför att en särskild reglering i lagform är påkallad.

Regleringen av bestämmelserna bör ske i en ny lag

Utredningen har övervägt olika lagtekniska lösningar för regleringen av granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter.

En första möjlighet är att ta in de nödvändiga bestämmelserna direkt i den materiella lagen om granskning av utländsk finansiering. Ett andra alternativ är att utvidga tillämpningsområdet för lagen (2024:488) om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället, så att den även omfattar den behandling av personuppgifter som den föreslagna granskningsmyndigheten utför. En

² Jämför prop. 2023/24:119 s. 140 f.

³ Prop. 2023/24:119 s. 141.

tredje lösning är att införa en helt fristående lag som exklusivt reglerar personuppgiftsbehandlingen inom ramen för granskningsmyndighetens verksamhet.

Utredningen konstaterar att samtliga tre alternativ vid en första anblick skulle kunna ge en ändamålsenlig reglering. Enligt utredningen framstår dock det tredje alternativet, nämligen att införa en helt fristående lag som exklusivt reglerar personuppgiftsbehandlingen inom granskningsystemet, som det mest lämpliga och motiverade.

Placering av bestämmelserna i den materiella lagen om granskning av utländsk finansiering skulle enligt utredningen i och för sig tydliggöra kopplingen mellan personuppgiftsbehandlingen och de uppgifter som granskningsmyndigheten har att utföra. En sådan lösning skulle även kunna stärka överskådligheten för de organisationer och andra aktörer som omfattas av lagens tillämpningsområde, genom att centrala regler för granskningen samlas i ett sammanhållet regelverk. Ett exempel på liknande ordning, där dataskyddsrättsliga bestämmelser integrerats i den materiella lagen, finns i socialförsäkringsbalken, där 114 kap. innehåller regler om behandling av personuppgifter i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamhet. Den konstruktionen visar att det i vissa fall kan vara motiverat att samla materiella och dataskyddsrättsliga regler i samma författning.

Utredningen anser emellertid att de förutsättningar som föreligger inom ramen för ett system för granskning av utländsk finansiering skiljer sig från de verksamhetsområden där en sådan integrerad reglering framstår som motiverad. I dataskyddsregleringen måste särskilda hänsyn tas till registrerades rättigheter, proportionalitetsprincipen och andra integritetsaspekter som följer av dataskyddsförordningen och dess kompletterande bestämmelser. Dessa hänsyn är av annat slag än de som den materiella regleringen av granskningsystemet bygger på. Den materiella lagen tar primärt sikte på att reglera granskningsmyndighetens uppdrag, dess befogenheter och förfaranderegler. Dataskyddsregleringen syftar däremot till att skydda enskilda individer från otillbörliga intrång i den personliga integriteten. Enligt utredningen är det därför av principiell vikt att dessa två regelkomplex hålls åtskilda. Genom att reglera personuppgiftsbehandlingen i en egen lagstiftning kan bestämmelserna utformas med full hänsyn till de särskilda integritetsrisker som är förenade med granskningen av utländsk finansiering. Samtidigt kan den materiella regleringen ges en tydlig och sammanhållen utformning, utan att belastas av

detaljerade dataskyddsbestämmelser som bygger på andra systematiska utgångspunkter än de som bär upp granskningens materiella reglering.

Ett annat alternativ som utredningen har övervägt är att låta personuppgiftsregleringen omfattas av en utvidgad version av lagen om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället. En sådan lösning framstår dock vid en samlad bedömning som mindre ändamålsenlig.

Den sistnämnda lagen är utformad för att reglera den personuppgiftsbehandling som sker i samband med prövning av statligt reglerat stöd till civilsamhället, där beslutsprocesserna väsentligen skiljer sig från det föreslagna granskningsystemet. Regleringen av personuppgiftsbehandling vid bidragsgivning är utformad för ett system där flera olika beslutsorgan handlägger stödärenden enligt demokrativillkoret. Detta har påverkat både lagens konstruktion och behovet av samordnande bestämmelser. Det finns visserligen vissa likheter mellan statlig bidragsgivning och granskningen av utländsk finansiering eftersom båda systemen kan aktualisera behandling av känsliga personuppgifter om företrädare för civilsamhällets organisationer, deras medlemmar eller andra personer med anknytning till de berörda organisationerna. Enligt utredningens bedömning är dessa likheter dock inte tillräckligt långtgående för att motivera en gemensam och sammanhållen personuppgiftsreglering. Bedömningarna inom det föreslagna granskningsystemet innebär att personuppgifter kan behöva behandlas avseende en betydligt bredare krets av aktörer än vad som normalt aktualiseras inom statsbidragsgivningen. Det kan därvid röra sig om aktörer utanför civilsamhället, såsom utländska finansärer, mellanhänder eller andra närstående aktörer som kan vara hemmahörande eller verksamma i ett tredjeland utanför Europeiska unionen (EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att personuppgiftsbehandlingen inom granskningsystemet inte kan inordnas i den struktur som lagen om personuppgiftsbehandling bygger på. En utvidgning av lagens tillämpningsområde skulle kräva omfattande lagtekniska anpassningar och därutöver riskera att skapa oklarheter kring lagens syfte och tillämpningsområde. Utredningen anser därför att det inte är lämpligt att låta lagen om personuppgiftsbehand-

ling omfatta även den personuppgiftsbehandling som ska utföras inom ramen för granskningsystemet.

Utredningen bedömer att personuppgiftsbehandlingen inom granskningsystemet bör regleras i en separat och särskild lag. En sådan reglering möjliggör att bestämmelserna anpassas till de särskilda integritetsrisker som är förknippade med granskning av utländsk finansiering. En fristående lag kan ges en tydlig avgränsning och utformas med beaktande av att personuppgifter kan behöva behandlas avseende såväl svenska som utländska aktörer, inklusive aktörer utanför civilsamhället.

Ett viktigt skäl för att införa en särskild sektorsspecifik reglering är att den tydliggör de ramar och begränsningar som ska gälla för granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter. Därigenom skapas också en högre grad av förutsebarhet och transparens, eftersom de registrerade får en klar och tydlig bild av vilka uppgifter som får behandlas, för vilka ändamål och under vilka förutsättningar. En sådan lagstiftning bidrar därmed till att stärka rättssäkerheten för enskilda samt till att säkerställa att behandling av personuppgifter sker på ett proportionerligt och ändamålsenligt sätt inom ramen för granskningsverksamheten.

Utredningen bedömer vidare att en särskild lagreglering bidrar till att säkerställa att den risk för integritetsintrång som följer av personuppgiftsbehandlingen i de aktuella ärendena inte går utöver vad som är nödvändigt för att myndigheten ska kunna fullgöra sina lagstadgade uppgifter. Slutligen ger en fristående reglering även bättre förutsättningar för framtida justeringar av regelverket utan att detta samtidigt påverkar andra regleringar på området.

14.3 Förslag till en ny lag om behandling av personuppgifter i ärenden om utländsk finansiering

14.3.1 Lagens syfte

Förslag

Syftet med den nya lagen ska vara att ge granskningsmyndigheten möjlighet att inom ramen för sin verksamhet behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Lagens dubbla syfte ska framgå direkt av författningstexten.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen bedömer att den nya lagen bör innehålla en bestämmelse som anger lagens syfte. En syftesbestämmelse saknar visserligen självständigt materiellt innehåll, men kan, enligt utredningens mening, ändå fylla en viktig funktion genom att ge vägledning för hur lagens materiella bestämmelser ska tolkas och tillämpas. När det gäller sektorsspecifik dataskyddsreglering är syftet dessutom i regel dubbelt. Sådana författningar syftar dels till att möjliggöra en ändamålsenlig personuppgiftsbehandling vid en myndighet, dels till att skydda enskilda mot integritetsintrång. En uttrycklig syftesbestämmelse utgör därför ett sätt att tydliggöra denna dubbla målsättning.⁴

Utredningens förslag till en ny lag om behandling av personuppgifter i ärenden om utländsk finansiering syftar till att möjliggöra en ändamålsenlig behandling av personuppgifter vid granskningsmyndigheten under samtliga steg i handläggningen av sådana ärenden. Ett av lagens syften är således att säkerställa att myndigheten har de rättsliga förutsättningar som krävs för att utföra den personuppgiftsbehandling som är nödvändig inom ramen för dessa ärenden.

Den nya lagen syftar även till att värna skyddet för fysiska personer genom att motverka intrång i deras personliga integritet vid handläggningen av ärenden om utländsk finansiering. Utredningen har tidigare bedömt att tillämpningen av lagen i vissa fall kan kräva

⁴ Jämför prop. 2014/15:148 s. 29.

att granskningsmyndigheten behandlar en större mängd personuppgifter, inbegripet känsliga personuppgifter. En sådan behandling är förenad med en förhöjd risk för intrång i den personliga integriteten och ställer därför ökade krav på dataskydd samt på tydliga rättsliga ramar för myndighetens hantering av uppgifterna.

14.3.2 Tillämpningsområde

Förslag

Den nya lagen ska gälla vid granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter i verksamhet som avser handläggning av ärenden om granskning enligt lagen om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

Lagen ska endast gälla vid helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelser om personuppgiftsbehandling ska vara tillämpliga i verksamhet med handläggning av granskningsärenden

Den föreslagna lagen bör avgränsas till att gälla inom granskningsmyndighetens verksamhet med handläggning av ärenden om granskning av utländsk finansiering enligt lagen om granskning av utländsk finansiering och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Av förslaget till den sistnämnda lagen framgår också att det är granskningsmyndigheten som handlägger ärenden enligt denna lag.

Tillämpningsområdet bör omfatta de uppgifter som myndigheten har att fullgöra inom ramen för sitt granskningsuppdrag. Med att handlägga ärenden om granskning avses hela ärendeprocessen, från det att en anmälan kommer in till myndigheten till dess att ärendet avslutas genom beslut om att lämna anmälan utan åtgärd eller genom beslut att godkänna alternativt förbjuda ett mottagande av utländsk finansiering. Begreppet omfattar även handläggning av sådana gransk-

ningsärenden som myndigheten initierar på eget initiativ i syfte att kontrollera att lagen följs eller för att ingripa mot utländsk finansiering som kan vara skadlig för de intressen som lagen avser att skydda.

Automatiserad behandling och manuella register

Utredningen föreslår att lagens tillämpningsområde begränsas till att omfatta helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter samt annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. *Register* definieras i EU:s dataskyddsförordning som en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier (artikel 4.6). Tillämpningsområdet ansluter därmed till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagens och flertalet andra registerförfattningars tillämpningsområde.

Helt manuell behandling av personuppgifter som inte ingår eller kommer att ingå i ett register faller utanför den föreslagna lagens tillämpningsområde. Exempel på behandling som därmed inte kommer att omfattas av lagen är minnesanteckningar som enbart förs på papper.

14.3.3 Förhållandet till annan dataskyddsreglering

Förslag

Det ska upplysas om att den föreslagna lagen kompletterar EU:s dataskyddsförordning.

I lagen ska det också anges att dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen gäller, om inte annat följer av den föreslagna lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Skälen för utredningens förslag

EU:s dataskyddsförordning är direkt tillämplig i svensk rätt. Förordningen gäller alltså oavsett om det i den föreslagna lagen införs en bestämmelse som hänvisar till den eller inte. Det finns dock skäl att införa en upplysningsbestämmelse för att tydliggöra att lagen inne-

håller kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. En sådan bestämmelse tydliggör den nya lagens förhållande till förordningen och klargör att lagen inte kan tillämpas fristående, utan att den ska tillämpas tillsammans med förordningen.

I svensk rätt har det vidare antagits generella kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning genom dataskyddslagen. Dataskyddslagens bestämmelser är subsidiära i förhållande till annan nationell dataskyddsreglering, det vill säga eventuella specialbestämmelser i andra författningar om behandling av personuppgifter ska tillämpas framför de allmänna bestämmelserna i dataskyddslagen. Detta följer direkt av lagen (1 kap. 6 § dataskyddslagen). Det behövs därför inte någon materiell bestämmelse för att specialbestämmelser i den nya lagen ska ges företräde framför de generella bestämmelserna i dataskyddslagen.

För att det ska vara tydligt hur den nya lagen förhåller sig till dataskyddslagen finns det skäl att införa en bestämmelse om att dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen ska gälla vid behandling av personuppgifter i granskningsärenden, om inte annat följer av den nya lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den.

14.3.4 Granskningsmyndigheten ska vara personuppgiftsansvarig

Förslag

Granskningsmyndigheten ska vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som får utföras enligt den föreslagna lagen.

Skälen för utredningens förslag

Begreppet personuppgiftsansvarig är centralt i EU:s dataskyddsförordning. Den personuppgiftsansvarige ska exempelvis ansvara för och kunna visa att de grundläggande principerna i artikel 5.1 i EU:s dataskyddsförordning efterlevs (artikel 5.2). Därutöver ska den personuppgiftsansvarige bland annat genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa

att behandlingen utförs i enlighet med EU:s dataskyddsförordning (artikel 24.1). Sådana åtgärder krävs också för att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå (artikel 32.1).

Begreppet *personuppgiftsansvarig* och dess innebörd enligt artikel 4.7 i EU:s dataskyddsförordning har behandlats i avsnitt 12.4.1.

Utredningen bedömer att en uttrycklig reglering av vem som är personuppgiftsansvarig enligt den föreslagna lagen bidrar till ökad tydlighet och förutsebarhet. Motsvarande bestämmelser återfinns i ett flertal andra registerförfattningar, exempelvis lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten. Utredningen föreslår därför att det i den nya lagen anges att granskningsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som får utföras enligt lagen.

14.3.5 Ändamålsbestämmelsen

Förslag

Personuppgifter ska få behandlas av granskningsmyndigheten om det är nödvändigt för handläggningen av ärenden om utländsk finansiering.

Skälen för utredningens förslag

Krav på tydliga ändamål

Ett fastställt ändamål är enligt EU:s dataskyddsförordning en grundläggande förutsättning för att personuppgifter ska få samlas in och i övrigt behandlas. Personuppgifter ska enligt artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Dataskyddsregleringen ställer inte i sig krav på att ändamålen ska slås fast i författning. EU:s dataskyddsförordning ger dock enligt artiklarna 6.2 och 6.3 utrymme för att införa bestämmelser om tillåtna ändamål i nationella registerförfattningar. Ändamålsbestämmelser i registerförfattningar kan sägas anpassa och precisera tillämpningen av EU:s dataskyddsförordning. Bestämmelserna utgör därmed en åtgärd till skydd för den personliga integriteten genom att de säkerställer en laglig och rättvis behandling av per-

sonuppgifter. I de fall en reglering innebär en begränsning av de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter eller av de registrerades rättigheter uppställer dataskyddsförordningen dessutom ett krav på reglering av ändamålen med behandlingen (artikel 23.2 a i dataskyddsförordningen). Ändamålsbegränsningar är därför en vanligt förekommande typ av bestämmelse i registerförfattningar (se till exempel 11–13 §§ utlänningsdatalagen [2016:27]).

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att även den föreslagna lagen bör innehålla en särskild bestämmelse som anger för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Genom en sådan ändamålsbestämmelse klargörs ramarna för myndighetens personuppgiftsbehandling och för vilket syfte behandlingen får ske.

En uttrycklig ändamålsreglering medför därigenom att myndighetens möjligheter att behandla personuppgifter begränsas till vad som är nödvändigt för att fullgöra dess lagreglerade uppgifter. Bestämmelsen bidrar således till att säkerställa efterlevnaden av principen om ändamålsbegränsning och proportionalitet. Ändamålsbestämmelsen utgör vidare en precisering av den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen (jämför skäl 41 till dataskyddsförordningen).

Handlägga ärenden

Enligt utredningens bedömning bör granskningsmyndigheten ha möjlighet att behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kunna handlägga ärenden om utländsk finansiering. Det bör framhållas att kravet på nödvändighet inte innebär ett krav på att behandlingsåtgärden ska vara oundgänglig. En behandling kan anses nödvändig om den leder till effektivitetsvinster. I kravet på nödvändighet ligger dock att personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås med andra medel, till exempel genom att anonymisera uppgifterna.⁵

Utredningen anser att ändamålet för behandlingen bör avgränsas till sådan behandling som är nödvändig för handläggningen av ärenden enligt den föreslagna lagen. Detta omfattar behandling av personuppgifter som sker i samband med mottagande och utredning av anmälningar, inhämtande av uppgifter från andra myndigheter

⁵ Jämför prop. 2017/18:105 s. 117 och 189.

samt de administrativa åtgärder som krävs för ärendenas beredning och avgörande.

Inom ramen för handläggningen kan granskningsmyndigheten behöva kontrollera de uppgifter som har lämnats i ett ärende, såsom uppgifter om företrädare för en organisation. Myndigheten kan vidare behöva lämna vissa uppgifter vidare till andra myndigheter när detta är nödvändigt för att fullgöra uppgifter enligt den föreslagna lagen eller annan författning. Enligt utredningens förslag ska granskningsmyndigheten även ha möjlighet att initiera egna granskningar, bland annat i syfte att kontrollera om anmälningsskyldigheten har fullgjorts eller om lagens bestämmelser eller villkor som har beslutats av myndigheten i övrigt har följts. Den personuppgiftsbehandling som är förenad med sådana kontrollåtgärder ryms, enligt utredningens bedömning, inom ändamålet att handlägga granskningsärenden. Utredningen anser därutöver att det angivna ändamålet även bör omfatta sådan behandling av personuppgifter som sker genom dataanalyser, urvalsprocesser eller annan bearbetning av uppgifter i syfte att identifiera kringgåenden eller överträdelser av lagens bestämmelser. En förutsättning är att behandlingen leder till att ett granskningsärende initieras.

Personuppgifter som får användas i verksamheten får också användas för planering, uppföljning och utvärdering av en verksamhet utan att det regleras särskilt.⁶ En ändamålsbestämmelse som ger stöd för denna typ av behandling hos en myndighet behövs därför inte.

14.3.6 Granskningsmyndighetens behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om brott ska begränsas

Förslag

Granskningsmyndigheten ska få behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om brott endast om det är nödvändigt för handläggningen av ett ärende om utländsk finansiering.

⁶ Jämför prop. 2004/05:164 s. 179 och prop. 2009/10:85 s. 116.

Skälen för utredningens förslag

Granskningsmyndigheten kommer att behöva behandla känsliga personuppgifter i ärenden om granskning av utländsk finansiering. Sådan behandling är enligt artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning tillåten, under förutsättning att behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Utredningen har tidigare bedömt att det utgör ett sådant viktigt allmänt intresse att granskningsmyndigheten kan utföra de uppgifter som enligt författning faller inom ramen för dess befogenheter. Granskningsmyndigheten har därmed rättslig grund för att behandla känsliga personuppgifter när detta krävs för handläggningen av granskningsärenden, även utan en särskild reglering i den nya lagen.

Utredningen anser emellertid att den nya lagen bör innehålla en uttrycklig bestämmelse som anger att granskningsmyndigheten får behandla känsliga personuppgifter om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett granskningsärende. En sådan bestämmelse klargör ramarna för myndighetens behandling av känsliga personuppgifter och gör det tydligt för de registrerade i vilka situationer som myndigheten får behandla sådana personuppgifter.

Eftersom även personuppgifter som rör brott är särskilt integritetskänsliga bedömer utredningen att motsvarande ordning bör gälla för behandling av sådana uppgifter. Genom att i lagen uttryckligen knyta behandling av såväl känsliga personuppgifter som uppgifter om brott till handläggningen av ärenden klargörs att granskningsmyndigheten inte får behandla sådana uppgifter om de saknar koppling till ett granskningsärende. Den nya lagen innebär i denna del en inskränkning av granskningsmyndighetens möjligheter att behandla känsliga personuppgifter jämfört med vad som gäller enligt dataskyddslagen (jämför 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen). Vilka personuppgifter som är nödvändiga för handläggningen av ett visst ärende får avgöras av granskningsmyndigheten utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet.

Hänvisningen till EU:s dataskyddsförordning i bestämmelsen bör vara dynamisk, det vill säga avse förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Därigenom säkerställs att eventuella ändringar i dataskyddsförordningen får omedelbart genomslag i den nationella regleringen.

14.3.7 Finalitetsprincipen

Förslag

Det ska tydliggöras att personuppgifter får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Skälen för utredningens förslag

Finalitetsprincipens innebörd och dess reglering i artikel 5.1 b och artikel 6.4 i EU:s dataskyddsförordning behandlas i avsnitt 12.4.2. Dataskyddsförordningens bestämmelser om finalitetsprincipen är direkt tillämpliga vid granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter. Av integritetsskäl och för att skapa tydlighet i verksamheten bedömer utredningen dock att den nya lagen bör innehålla en uttrycklig bestämmelse som anger att personuppgifter även får behandlas för andra ändamål än det ursprungliga, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna ursprungligen samlades in. En sådan bestämmelse bidrar till att tydliggöra ramarna för myndighetens personuppgiftsbehandling och ger vägledning vid bedömningen av i vilka situationer vidarebehandling kan ske, samtidigt som skyddet för den personliga integriteten upprätthålls.

Finalitetsprincipen bör enligt utredningens bedömning utgöra den yttersta ramen inom vilken personuppgifter får behandlas på EU:s dataskyddsförordnings område enligt den föreslagna lagen.⁷ Vid prövningen av om en vidarebehandling är förenlig med det ursprungliga ändamålet ska de kriterier som anges i artikel 6.4 i dataskyddsförordningen beaktas. Detta innefattar bland annat kopplingen mellan de ändamål för vilka personuppgifterna samlades in och ändamålen med den avsedda ytterligare behandlingen, det sammanhang inom vilket personuppgifterna samlades in, personuppgifternas art, de möjliga konsekvenserna för de registrerade av den planerade fortsatta behandlingen samt förekomsten av lämpliga skyddsåtgärder. Tillämpningen av finalitetsprincipen förutsätter således en samlad

⁷ Prop. 2019/20:106 s. 40.

avvägning, vilket i praktiken innebär att de nya ändamålen måste ligga mycket nära de ursprungliga ändamålen eller kunna ses som en förlängning av dessa.

För behandling av känsliga personuppgifter krävs alltid en självständig grund enligt artikel 9.2 i EU:s dataskyddsförordning. Mot bakgrund av de integritetsrisker som är förenade med behandling av sådana uppgifter inom granskningsverksamheten bedömer utredningen att finalitetsprincipen inte bör kunna åberopas som stöd för vidarebehandling av känsliga personuppgifter. Det bör slutligen understrykas att det ytterst ankommer på granskningsmyndigheten att, i det enskilda fallet, bedöma om en planerad behandling av personuppgifter är förenlig med finalitetsprincipen.

14.3.8 Vissa sökbegränsningar ska gälla

Förslag

Det ska inte få utföras sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter om brott.

Skälen för utredningens förslag

Granskningsmyndigheten kommer att behöva utföra sökningar i sin verksamhet. En hög grad av automatisering i handläggningen förutsätter att myndighetens it-system kan läsa, strukturera och bearbeta information genom olika former av sökningar.

Granskningsmyndigheten har därutöver uppgifter som innebär kontroll av efterlevnaden av den föreslagna lagen samt ett ansvar att motverka potentiellt skadlig utländsk finansiering. Fullgörandet av dessa uppgifter förutsätter att myndigheten kan genomföra dataanalyser, urval och andra former av sökningar i tillgängligt material. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att granskningsmyndigheten har ett reellt behov av att kunna utföra sökningar i uppgifter där personuppgifter kan förekomma, i den utsträckning som är nödvändig för att fullgöra myndighetens lagreglerade uppgifter.

I EU:s dataskyddsförordning finns inget generellt förbud mot att använda personuppgifter vid sökningar. Vid behandling av känsliga

liga personuppgifter ställs emellertid krav på att lämpliga och särskilda åtgärder vidtas för att säkerställa skyddet för den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning). Regeringen har i tidigare lagstiftnings-sammanhang bedömt att en sökbegränsning utgör en sådan skyddsåtgärd som säkerställer den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.⁸ En sökbegränsning utgör därför många gånger en förutsättning för att behandling av känsliga personuppgifter ska vara förenlig med EU:s dataskyddsförordning.

Vid utformningen av en sökbegränsning måste en avvägning göras mellan, å ena sidan, intresset av effektivitet i en myndighets verksamhet och, å andra sidan, risken för intrång i enskildas personliga integritet. Regler om begränsning av tillåtna sökbegrepp bör därför ta sikte på sådana sökningar som typiskt sett medför särskilda integritetsrisker. I flera lagstiftningsärenden på senare tid har sökbegränsningar utformats med utgångspunkt i syftet med sökningen (se till exempel 10 § lagen om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten och 114 kap. 12 § socialförsäkringsbalken). En sådan reglering innebär att det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett personurval grundat på känsliga personuppgifter. Det är således inte tillåtet att genom sökningar kartlägga eller identifiera personer på grundval av uppgifter om exempelvis etniskt ursprung, religiös övertygelse eller politisk tillhörighet. Däremot hindrar ett sådant sökförbud inte sökningar som görs för andra ändamål, till exempel för att utöva tillsyn, ta fram verksamhetsstatistik eller för registervård. En förutsättning är att syftet med sökningen inte är att identifiera ett urval av individer.⁹ Sökförbudet hindrar inte heller sökningar på ett sökbegrepp som i ett visst sammanhang samtidigt kan utgöra en känslig personuppgift, exempelvis namnet på en organisation. En förutsättning är att sökningen inte syftar till att göra ett personurval på den grunden. Mot denna bakgrund är det viktigt att syftet med en sökning dokumenteras när det inte tydligt framgår av sammanhanget. Sådan dokumentation underlättar både intern kontroll och extern tillsyn.¹⁰

Utredningen anser därför att det inte bör vara tillåtet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga

⁸ Jämför prop. 2017/18:105 s. 90 f.

⁹ Jämför prop. 2017/18:105 s. 91 och prop. 2017/18:254 s. 38.

¹⁰ Jämför prop. 2017/18:232 s. 155 f.

personuppgifter. En sådan sökbegränsning utgör en viktig skyddsåtgärd som minskar risken för att känsliga personuppgifter missbrukas och bidrar till att upprätthålla ett starkt integritetsskydd.

Utöver känsliga personuppgifter bör sökförbudet även omfatta personuppgifter som rör brott. Sådana uppgifter behöver kunna behandlas av granskningsmyndigheten inom ramen för dess uppdrag att granska mottagande av utländsk finansiering. Samtidigt är uppgifter om brott särskilt integritetskänsliga. Utredningen bedömer därför att även sökningar som syftar till att ta fram ett urval av personer baserat på sådana uppgifter bör vara förbjudna. Den föreslagna bestämmelsen innebär i denna del en mer långtgående begränsning än vad som följer av dataskyddslagen (jämför 3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen).

14.3.9 Tillgången till personuppgifter inom myndigheten ska begränsas och kontrolleras

Förslag

Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en som tjänstgör vid granskningsmyndigheten behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Skälen för utredningens förslag

EU:s dataskyddsförordning

EU:s dataskyddsförordning innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse som begränsar tillgången till personuppgifter. Av artikel 5.1 c följer dock den grundläggande principen om uppgiftsminimering, enligt vilken personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Vidare föreskrivs i artikel 25.2 att den personuppgiftsansvarige ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att endast de personuppgifter som är nödvändiga för varje särskilt ändamål med behandlingen behandlas i standardfallet. Denna skyldighet gäller inte bara mängden personuppgifter som samlas in, utan även behandlingens omfattning, tiden för deras

lagring samt uppgifternas tillgänglighet. Framför allt ska dessa åtgärder säkerställa att personuppgifter i standardfallet inte utan den enskildes medverkan görs tillgängliga för ett obegränsat antal fysiska personer.

En fysisk person som utför ett arbete under den personuppgiftsansvariges överinseende, och som får tillgång till personuppgifter, får som utgångspunkt endast behandla dessa på instruktion från den personuppgiftsansvarige (artikel 29 i dataskyddsförordningen). Den personuppgiftsansvarige ska vidta åtgärder för att säkerställa att personuppgifter inte behandlas utöver vad den personuppgiftsansvarige har gett instruktion om (artikel 32.4 i dataskyddsförordningen). Den personuppgiftsansvarige har därmed ett uttalat ansvar för att säkerställa att anställda och andra uppdragstagare inte behandlar personuppgifter utöver vad som har bedömts som nödvändigt och lämpligt för de ändamål som behandlingen avser.

Tillgången till personuppgifter ska begränsas av integritetsskäl

Möjligheten till spridning av personuppgifterna har stor betydelse vid en bedömning av integritetsriskerna med behandlingen. Om uppgifter sprids ökar risken för att uppgifterna används på ett sätt som inte är avsett eller som saknar stöd i behandlingsändamålet. Utan begränsningar av spridningen finns det även en risk för att personuppgiftsbehandling sker i situationer där något faktiskt behov inte föreligger. Utgångspunkten bör därför vara att personuppgifter inte ska spridas till fler än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen (jämför artikel 5.1 f i EU:s dataskyddsförordning).

Skyldigheten för personuppgiftsansvariga att på olika sätt begränsa tillgången till personuppgifter följer redan av EU:s dataskyddsförordning. Mot denna bakgrund har det i vissa lagstiftningsärenden bedömts att det inte finns skäl att införa ytterligare krav i lag.¹¹ Samtidigt förekommer det att författningar innehåller bestämmelser som närmare reglerar tillgången till personuppgifter. Bestämmelser av detta slag anses utgöra en sådan specificering som enligt artikel 6.2 och 6.3 i EU:s dataskyddsförordning är tillåten i nationell rätt. Ett exempel på detta är 2 kap. 5 § lagen (2020:421) om Rättsmedicinal-

¹¹ Jämför prop. 2019/20:166 s. 125 och prop. 2021/22:217 s. 53.

verkets behandling av personuppgifter, enligt vilken tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

För skyddet av den personliga integriteten är det enligt utredningens bedömning av särskild vikt att tillgången till personuppgifter begränsas. Personuppgifter som behandlas inom verksamhet som avser handläggning av granskningsärenden bör endast göras tillgängliga för de medarbetare som behöver uppgifterna i sitt arbete. En bestämmelse med denna innebörd bör därför enligt utredningen införas i den nya lagen.

Ett vanligt och effektivt sätt att begränsa tillgången till personuppgifter är genom behörighets- och åtkomstbegränsningar i de it- och handläggningssystem som används inom myndigheten. Det bör ankomma på granskningsmyndigheten att utforma sådana begränsningar på ett sätt som är ändamålsenligt och som uppfyller kraven enligt den föreslagna bestämmelsen.

14.3.10 Längsta tid som personuppgifter får behandlas

Förslag

Personuppgifter ska inte få behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Detta ska inte hindra att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Skälen för utredningens förslag

Kraven i EU:s dataskyddsförordning

Enligt artikel 5.1 e i EU:s dataskyddsförordning får personuppgifter inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Personuppgifter får lagras under längre perioder i den mån personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1,

under förutsättning att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt förordningen genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter (principen om lagringsminimering). Av artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning framgår att den rättsliga grunden för behandlingen i nationell rätt kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av förordningens regler. Detta kan bland annat avse bestämmelser om lagringstid.

Vidare följer av artikel 89.1 i EU:s dataskyddsförordning att behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål ska omfattas av lämpliga skyddsåtgärder för den registrerades rättigheter och friheter. En bestämmelse om längsta tid för behandling utgör en sådan skyddsåtgärd som dataskyddsförordningen kräver enligt artiklarna 6.3 och 9.2 g samt en konkretisering av principen om lagringsminimering i artikel 5.1 e. Genom att i lag reglera hur länge personuppgifter får behandlas tydliggörs ramarna för behandlingen och risken för att uppgifter bevaras under längre tid än vad som är motiverat minskar.

För känsliga personuppgifter gäller enligt artikel 9.2 j i EU:s dataskyddsförordning att sådana uppgifter får behandlas om behandlingen är nödvändig för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1. En förutsättning är att behandlingen har stöd i unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Dataskyddslagen innehåller inte några generella bestämmelser om längsta tillåtna tid för behandling av personuppgifter. I 3 kap. 6 § samma lag finns dock en särskild reglering som medger behandling av känsliga personuppgifter för arkivändamål av allmänt intresse under vissa i paragrafen närmare angivna förutsättningar.

En bestämmelse om längsta tid för behandling

Enligt den grundläggande principen om lagringsminimering i artikel 5.1 e i EU:s dataskyddsförordning får personuppgifter inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under

längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka uppgifterna behandlas. Personuppgifter ska således inte behandlas om det inte längre finns ett behov av det. Utredningen bedömer att denna princip bör komma till tydligt uttryck i den föreslagna lagen.

Det är emellertid svårt att på ett generellt plan ange hur länge det kan vara nödvändigt att behandla och lagra personuppgifter i ett enskilt granskningsärende. Behovet av fortsatt behandling kan variera beroende på bland annat ärendets slag, komplexitet och utveckling över tid. Utredningen bedömer därför att den mest ändamålsenliga lösningen är att införa en bestämmelse om längsta tillåtna tid för behandling av personuppgifter. En sådan bestämmelse innebär att myndigheten inte får behandla personuppgifter under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Med *ändamål* avses i detta sammanhang det ändamål som är aktuellt i det enskilda fallet. Bestämmelsen ger därmed uttryck för kravet på lagringsminimering och säkerställer att personuppgifter inte bevaras eller behandlas längre än vad som är motiverat för handläggningen av ett konkret granskningsärende. Den föreslagna bestämmelsen innebär en ytterligare precisering av den grundläggande principen att endast sådana personuppgifter som behöver behandlas också ska behandlas. Bestämmelsen säkerställer att personuppgifter inte behandlas under längre tid än vad som krävs för handläggningen av ett granskningsärende, samtidigt som den möjliggör behandling under den tid som behövs, exempelvis för att genom dataanalyser och urval kunna följa en historisk utveckling av mottagen finansiering.

En bestämmelse av det aktuella slaget ställer emellertid höga krav på granskningsmyndigheten i egenskap av den personuppgiftsansvarige. Myndigheten måste fortlöpande pröva om personuppgifter fortfarande behöver behandlas eller om behandlingen ska upphöra. En fortsatt behandling ska i varje enskilt fall kunna motiveras med hänvisning till de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Bestämmelsen förutsätter således att granskningsmyndigheten har rutiner och processer som möjliggör återkommande bedömningar av nödvändigheten av den pågående personuppgiftsbehandlingen. Sådana rutiner ska säkerställa att behandlingen inte sker under längre tid eller i större omfattning än vad som är motiverat i det enskilda fallet. Personuppgifter får enligt artikel 5.1 e i EU:s dataskyddsförordning emellertid lagras under längre tid i den mån uppgifterna uteslutande behandlas för arkivändamål av allmänt intresse eller för veten-

skapliga eller historiska forskningsändamål. För att tydliggöra att personuppgifter som utgör en del av en allmän handling får arkiveras bör det i lagen anges att den föreslagna bestämmelsen om längsta tid för behandling av personuppgifter inte hindrar att sådana uppgifter arkiveras i enlighet med gällande arkivlagstiftning. I vilken utsträckning personuppgifter ska gallras i samband med arkivering regleras i det arkivrättsliga regelverket och påverkas således inte av den föreslagna regleringen om längsta tid för behandling av personuppgifter.

14.3.11 Det behövs inte särskilda bestämmelser om behandling av personnummer och samordningsnummer

Bedömning

Det behöver inte införas några särskilda bestämmelser om behandling av personnummer och samordningsnummer i den nya lagen.

Skälen för utredningens bedömning

Granskningsmyndigheten kommer vid handläggningen av ärenden enligt den föreslagna lagen att behöva behandla personnummer och, i förekommande fall, samordningsnummer. Enligt 3 kap. 10 § dataskyddslagen får sådana uppgifter behandlas utan den registrerades samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

Utredningen bedömer att denna generella reglering av behandling av personnummer och samordningsnummer i dataskyddslagen ger tillräckligt stöd för den behandling som granskningsmyndigheten kan behöva utföra inom ramen för handläggningen av granskningsärenden. De situationer där sådana uppgifter behöver behandlas är typiskt sett kopplade till behovet av säker identifiering av enskilda och ligger därmed inom det tillämpningsområde som bestämmelsen tar sikte på.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det inte finns något behov av att i den föreslagna lagen införa särskilda bestämmelser, villkor eller ytterligare skyddsåtgärder för behandling av personnum-

mer och samordningsnummer utöver vad som redan följer av dataskyddslagen.

14.3.12 Det saknas behov av en bestämmelse som begränsar rätten att göra invändningar

Bedömning

Det saknas behov av att begränsa rätten att göra invändningar vid behandling av personuppgifter i ärenden om granskning av utländsk finansiering.

Skälen för utredningens bedömning

Vid behandling av personuppgifter som utförs för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning har den registrerade rätt att göra invändningar mot behandling av personuppgifter avseende honom eller henne. Den personuppgiftsansvarige får då inte längre behandla personuppgifterna om inte denne kan visa avgörande berättigade skäl för behandlingen som väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter (artikel 21.1 i dataskyddsförordningen). Rätten att göra invändningar innebär att den registrerade har möjlighet att få till stånd en prövning av om viss behandling är tillåten. Medlemsstaterna har möjlighet att begränsa denna rätt och många författningar som reglerar myndigheters behandling av personuppgifter innehåller sådana begränsningar (artikel 23.1 i dataskyddsförordningen, se till exempel 18 § beskattningsdatalagen [2026:125] och 5 § studiestödsdatalagen [2009:287]). Det huvudsakliga motivet till att ett flertal registerförfattningar innehåller reglering som begränsar rätten att göra invändningar är att det har ansetts vara av stor betydelse att personuppgifter får behandlas i myndigheternas verksamheter oberoende av den registrerades inställning.

Den personuppgiftsbehandling som granskningsmyndigheten kommer att utföra för att fullgöra sitt granskningsuppdrag ska genomföras för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetens myndighetsutövning. Detta innebär att dataskyddsförordningens bestämmelse om rätten att göra invändningar

gäller vid behandling av personuppgifter som utförs i enlighet med den föreslagna regleringen.

Enligt utredningens bedömning finns det ett behov för granskningsmyndigheten att kunna behandla personuppgifter i ett granskningsärende oberoende av den registrerades inställning. Så kan till exempel vara fallet vid en prövning av det uppställda demokrativillkoret, eftersom det då kan vara nödvändigt för granskningsmyndigheten att utföra sådan personuppgiftsbehandling som den registrerade kan ha ett tydligt intresse av att invända mot. Som exempel på sådana uppgifter kan nämnas uppgifter om att en företrädare för en organisation är misstänkt för brott, uppgifter om att en företrädare har kränkt enskilds grundläggande fri- och rättigheter eller att det har kommit fram uppgifter om att en företrädare har samröre med en organisation som motarbetar det demokratiska styrelseskicket. För att granskningsmyndigheten ska kunna genomföra den behandling som är nödvändig för en prövning av demokrativillkoret, liksom för myndighetens granskningsuppdrag i övrigt, är det viktigt att myndigheten har möjlighet att utföra nödvändig behandling av personuppgifter trots invändningar från den registrerade. Utredningen bedömer dock att granskningsmyndigheten i sådana fall närmast undantagslöst skulle kunna påvisa skäl för fortsatt behandling som väger tyngre än den registrerades intressen i det enskilda fallet.¹² Granskningsmyndigheten kan i sådana fall direkt med stöd av dataskyddsförordningen fortsatt behandla de aktuella personuppgifterna trots invändningar från den registrerade. Utredningen anser därför att det saknas tillräckliga skäl för att föreslå en bestämmelse som begränsar den registrerades rätt att göra invändningar mot behandling av personuppgifter i ärenden om granskning av utländsk finansiering.

¹² Jämför prop. 2017/18:254 s. 45.

15 Offentlighet och sekretess

15.1 Inledning

I detta kapitel redogör utredningen övergripande för den rättsliga reglering som gäller offentlighet och sekretess. Redogörelsen syftar till att belysa de bestämmelser som har särskild betydelse för den föreslagna granskningsmyndighetens verksamhet.

Framställningen inleds med en översiktlig beskrivning av offentlighetsprincipen och reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Därefter behandlas de grundläggande bestämmelserna om sekretess och sekretessgenombrott, inklusive regler om undantag från sekretess och uppgiftsskyldighet. Kapitlet innehåller vidare en genomgång av bestämmelserna om överföring av sekretess och partsinsyn i ärenden. Avslutningsvis ges en översikt över de sekretessbestämmelser som kan aktualiseras vid myndighetens handläggning av ärenden enligt den föreslagna lagen, dels till skydd för allmänna intressen, dels till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

15.2 Övergripande om offentlighet och sekretess

15.2.1 Offentlighet och allmänna handlingar

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom förhandlingsoffentlighet, offentlighet vid sammanträden med de beslutande politiska församlingarna samt genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen syftas dock i första hand på reglerna om allmänna handlingars offentlighet.

Rätten att ta del av allmänna handlingar är ett viktigt medel för kontroll av offentliga organs verksamhet. Handlingsoffentligheten har bland annat till syfte att garantera rättssäkerheten och effektiv-

teten i förvaltningen och folkstyret.¹ De grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och de genomsyrar all offentlig verksamhet i Sverige. Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller endast i förhållandet mellan det allmänna och enskilda och är inte tillämplig i förhållandet mellan myndigheter.

Handlingsoffentligheten får bara begränsas om det krävs med hänsyn till vissa i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen angivna grunder, så kallade sekretessgrunder. En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lagen som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

15.2.2 Sekretess och sekretessgenombrott

Allmänt om sekretess

I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar och som reglerar tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Lagens tillämpningsområde omfattar de organ som ingår i den offentlighetsrättsliga statliga och kommunala organisationen.

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en allmän handling eller genom att uppgifter röjs muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Att en uppgift omfattas av sekretess medför alltså dels handlingssekretess, dels tystnadsplikt. Sekretess gäller mot enskilda och mot andra myndigheter samt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter (8 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen). Syftet med sekretess mellan myndigheter är i första hand att värna om den enskildes integritet. Uppgifter i allmänna handlingar som förvaras hos en myndighet kan hos en annan myndighet läggas till grund för åtgärder som, även om de är helt lagliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Ett tillfredsställande integritetsskydd för information hos en myndighet förutsätter därför i princip att informationen inte vidarebefordras utanför den verk-

¹ Prop. 2008/09:150 s. 272.

samhet i vilken den har inhämtats.² Den uppgift för vilken sekretess gäller får som huvudregel inte heller röjas för en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation (8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen).

Sekretessen är i normala fall reglerad för ett avgränsat tillämpningsområde och gäller för vissa angivna uppgifter, i en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. De sekretessbestämmelser som främst kan aktualiseras till följd av den föreslagna lagens bestämmelser behandlas i avsnitt 15.3.

Undantag från sekretess och sekretessbrytande bestämmelser

Uppgifter som omfattas av sekretess får inte lämnas ut utan stöd i offentlighets- och sekretesslagen. För att möjliggöra nödvändigt informationsutbyte av sekretesskyddade uppgifter mellan myndigheter innehåller offentlighets- och sekretesslagen därför bestämmelser om undantag från sekretess och sekretessbrytande bestämmelser. I 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns ett antal generella sekretessbrytande bestämmelser med innebörden att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas samt bestämmelser om undantag från sekretess. I kapitlet regleras vidare partsinsyn och möjligheten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter med förbehåll (se 10 kap. 3 § och 10 kap. 14 § offentlighets- och sekretesslagen).

De sekretessbrytande bestämmelserna kan möjliggöra utlämnande av uppgifter till såväl enskilda som myndigheter. I 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen finns en bestämmelse om nödvändigt utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till enskilda eller andra myndigheter. Av denna bestämmelse följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. I förarbetena till bestämmelsen uttalade regeringen att det är uppenbart att sekretess inte får innebära att offentliga funktionärer hindras att fullgöra sina uppgifter. Som exempel nämndes bland annat att en läkare måste kunna delge sjuksköterskor och annan vårdpersonal sekretesskyddade uppgifter om en patient för att nödvändiga undersökningar och behandlingsinsatser ska kunna genomföras. Även meddelanden till andra myndigheter kan ingå som

² Prop. 1979/80:2 Del A s. 90 f.

ett från verksamheten i övrigt oskiljaktigt moment. En myndighet kan till exempel bli tvungen att lämna hemlig information till en annan myndighet för att den sistnämnda myndigheten ska kunna lämna ett remissyttrande. I särskilda fall kan det vidare vara nödvändigt för en myndighet att vända sig till en utomstående expert och att vid en sådan kontakt lämna ut vissa sekretesskyddade uppgifter. Syftet med bestämmelsen är alltså att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för en myndighet och dess personal att sköta de uppgifter som har tilldelats myndigheten. Det är den utlämnande myndighetens intresse av att lämna ut uppgifter som är avgörande för om bestämmelsen är tillämplig på ett visst utlämnande, inte vilket intresse den mottagande myndigheten har av att få del av uppgifterna. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och avsikten är inte att en myndighet av rena effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen.³

I 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen finns den så kallade generalklausulen för utlämnande av uppgifter mellan myndigheter. Bestämmelsen innebär att sekretessbelagda uppgifter får lämnas till andra myndigheter, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen är dock inte tillämplig på alla uppgifter, till exempel inte för uppgifter som förekommer inom socialtjänsten eller hälso- och sjukvården. Det är inte något villkor att en uttrycklig begäran från en annan myndighet föreligger. En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med tillämpning av generalklausulen, till exempel genom en anmälan om brott.⁴ Om en myndighet begär ut sekretessbelagda uppgifter från en annan myndighet med stöd av generalklausulen och det finns förutsättningar för ett sådant utlämnande, är den myndighet som förvarar uppgifterna skyldig att lämna ut dessa.

En förutsättning för att generalklausulen ska vara tillämplig är dock att det inte finns någon specialreglering av uppgiftslämnandet i fråga i annan lag eller förordning. Bestämmelsen är alltså subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser och ska inte tillämpas i ett fall där någon annan sekretessbrytande bestämmelse kan tillämpas. För att generalklausulen ska vara tillämplig förutsätts alltså att utlämnandet inte strider mot en sådan specialreglering av uppgiftslämnandet som finns i lag eller förordning. Om det i en för-

³ Prop. 1979/80:2 Del A s. 122, 465 och 494; prop. 2008/09:150 s. 368.

⁴ Prop. 1979/80:2 Del A s. 327.

fattning har föreskrivits att en viss myndighet för sin verksamhet på angivna villkor kan få ta del av även hemliga uppgifter hos en annan myndighet, kommer det inte i fråga att, när de angivna villkoren inte är uppfyllda, lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen i stället.⁵ Att ett utlämnande enligt generalklausulen inte får strida mot lag eller förordning innebär även att ett utlämnande inte får ske i strid med vad som gäller enligt dataskyddsförordningen och kompletterande nationell dataskyddslagstiftning.⁶

När det gäller tillämpningen av generalklausulen bör möjligheten att utväxla sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter utnyttjas mer sparsamt och med större försiktighet om informationen inte är sekretesskyddad hos den mottagande myndigheten. Detta gäller i synnerhet för uppgifter som är sekretessbelagda av hänsyn till enskildas intressen. I många fall där myndigheter utbyter uppgifter är den mottagande myndigheten dock underkastad en primär sekretessbestämmelse, låt vara en annan än den som gäller hos den utlämnande myndigheten. Det finns inga hinder mot rutinmässiga utbyten av uppgifter med stöd av generalklausulen. Sekretesslagstiftningen bygger dock på att rutinmässiga uppgiftsutbyten ska regleras särskilt.⁷

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet

I 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen finns en bestämmelse som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan svensk myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Det innebär att det kan finnas sekretessbrytande bestämmelser även i andra författningar. Det är inte nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet har utformats med tanke på att uppgifterna kan vara sekretessbelagda. För att en bestämmelse ska medföra en uppgiftsskyldighet krävs dock att den uppfyller vissa krav på konkretion. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att ta del av uppgifter i allmänhet eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information. Exempel på lagstiftning som föreskriver en uppgiftsskyldighet är lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brotts-

⁵ Prop. 1979/80:2 Del A s. 328.

⁶ Prop. 2017/18:105 s. 137.

⁷ Prop. 1979/80:2 Del A s. 77 och 327.

bekämpande myndigheterna och lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. En uppgiftsskyldighet kan även vara formulerad som en anmälningsplikt (se till exempel 14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]).

Författningsreglerade uppgiftsskyldigheter ska skiljas från bestämmelser som anger att en uppgift får lämnas till en annan myndighet och bestämmelser som mer allmänt upplyser om att myndigheter ska samverka i olika situationer. Dessa bestämmelser innebär inte något undantag från sekretess enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen, utan utlämnanden enligt sådana bestämmelser sker med beaktande av bland annat gällande sekretessbestämmelsers skaderekvisit och generalklausulen. Det finns inte något konstitutionellt hinder mot att regeringen genom en förordning medger att annars sekretessbelagda uppgifter lämnas mellan myndigheter, eftersom tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet endast reglerar allmänhetens tillgång till sådana handlingar (jämför 2 kap. 1 och 2 §§ tryckfrihetsförordningen). En uppgiftsskyldighet kan därmed följa av såväl lag som förordning.

Utökade möjligheter till uppgiftslämnande mellan myndigheter

Från och med den 1 december 2025 gäller en ny generell sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen som är tillämplig i förhållande till alla myndigheter. Bestämmelsen innebär att sekretess till skydd för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden enligt 21–40 kap. offentlighets- och sekretesslagen inte ska hindra att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det behövs för vissa i bestämmelsen angivna och preciserade syften. Dessa ändamål är att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet,
2. utreda brott,
3. förebygga eller förhindra att en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, en skatt eller en avgift beslutas, betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp,

4. upptäcka eller utreda sådant som avses i 3, eller
5. förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk och överträdelse av regler, villkor i beslut eller avtal.

Enligt punkten 5 kan ett uppgiftslämnande ske om det behövs för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk och överträdelser av regler, villkor i beslut eller avtal. Med *överträdelser av regler* menas att den enskilde inte har iakttagit författningsreglerade krav på visst handlande eller på underlåtenhet. Det kan vara fråga om överträdelser som till exempel är av betydelse för myndighetens ställningstagande i fråga om en förmån eller ett tillstånd. Det kan också handla om överträdelser som kan föranleda en myndighet att inleda ett ärende om tillsyn. Med *överträdelser av villkor i beslut* avses till exempel ageranden i strid med villkoren i ett utfärdat tillstånd. Det är inte nödvändigt att det finns en indikation på att det förekommer fusk eller överträdelser. Bestämmelsen möjliggör ett utlämnande även utan sådana indikationer, exempelvis om en uppgift behövs för att säkerställa ett komplett beslutsunderlag. Det är därmed möjligt för en myndighet att lämna ut uppgifter som kan vara relevanta inför att en annan myndighet ska fatta beslut om olika former av förmåner eller tillstånd. Som exempel kan nämnas att en myndighet lämnar uppgifter till Migrationsverket inför att myndigheten ska fatta beslut om medborgarskap. Bestämmelsen möjliggör också ett uppgiftslämnande i syfte att upptäcka eller utreda redan inträffade överträdelser.⁸

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen är inte subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser och uppgiftsskyldigheter. Det innebär att det inte finns något som hindrar att uppgifter lämnas ut med stöd av den nya bestämmelsen även om det finns en annan sekretessbrytande bestämmelse eller uppgiftsskyldighet som reglerar samma uppgiftslämnande. Den sekretessbrytande bestämmelsen kombineras dock med en intresseavvägning som innebär att en uppgift inte får lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Av förarbetena framgår att innebörden av att det krävs övervägande skäl för att en uppgift inte ska få lämnas ut, är att det råder en pre-

⁸ Prop. 2024/25:180 s. 90.

sumtion för att en uppgift får lämnas ut om det behövs för något av de syften som anges i första stycket. För att avstå från att lämna ut en uppgift på begäran av en annan myndighet krävs att det framstår som mycket olämpligt eller att resultatet av ett utlämnande skulle framstå som stötande. Vid bedömningen ska det beaktas vilket sekretesskydd en uppgift får hos den mottagande myndigheten. Om sekretesskyddet för uppgiften hos den mottagande myndigheten är betydligt svagare än hos den utlämnande myndigheten eller om uppgiften kommer att sakna sekretesskydd efter ett utlämnande kan det vara en indikation på att det finns övervägande skäl som talar emot ett utlämnande. Sekretessens styrka hos den mottagande myndigheten ska dock inte vara av avgörande betydelse för om ett utlämnande får ske. Att uppgifter efter ett utlämnande endast kommer att omfattas av sekretessbestämmelser där det finns en presumtion för offentlighet (sekretess med ett rakt eller kvalificerat rakt skaderekvisit), bör till exempel som utgångspunkt inte hindra ett utlämnande av uppgifter som skyddas av starkare sekretess eller sekretess med samma styrka.⁹

Bestämmelsen i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen bryter inte sådan sekretess som gäller till skydd för allmänna intressen (15–20 kap. offentlighets- och sekretesslagen). Ett utlämnande behöver därför i sådana fall föregås av en prövning om aktuella uppgifter är sekretessbelagda i förhållande till mottagande myndighet, och om det i sådant fall finns någon annan tillämplig sekretessbrytande bestämmelse.

Sekretessgenombrott vid misstanke om brott

Sekretessbrytande bestämmelser för utlämnande av uppgifter av betydelse för utredningen av ett begånget brott finns i 10 kap. 23 och 24 §§ offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelserna gör det möjligt att lämna sådana uppgifter till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet.

Av 10 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen följer att uppgifter som är sekretessbelagda enligt vissa i paragrafen särskilt an-

⁹ Prop. 2024/25:180 s. 69 f. och 90 f.

givna bestämmelser¹⁰ får lämnas ut, om utredningen angår ett begånget brott för vilket det lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i sex månader eller mer, eller försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket det lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i ett år eller mer.

Av 10 kap. 24 § offentlighets- och sekretesslagen följer att sekretess enligt andra sekretessbestämmelser än dem som anges i 19–23 §§, 25 kap. 2 § första stycket och 26 kap. 1 a § första stycket inte hindrar utlämnande, om fängelse ingår i straffskalan för brottet.

15.2.3 Överföring av sekretess

Sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen kan delas in i primära och sekundära sekretessbestämmelser. En *primär sekretessbestämmelse* är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten, omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten.

En *sekundär sekretessbestämmelse* är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess. En bestämmelse om överföring av sekretess är en bestämmelse som innebär att en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till (3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Huvudregeln är att sekretess för en viss uppgift inte överförs när en uppgift lämnas från en myndighet till en annan. Får en myndighet en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten därför endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess (7 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen). Om en sekretesskyddad uppgift lämnas från en myndighet till en annan och den mottagande myndigheten inte kan återropa en primär eller sekundär sekretessbestämmelse,

¹⁰ 24 kap. 2 a eller 8 §, 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket eller 3–8 §§, 26 kap. 1 §, 1 a § andra stycket eller 2–6 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 eller 12 §, 33 kap. 2 eller 4 a §, 36 kap. 3 § eller 40 kap. 2 eller 5 §.

innebär detta att uppgiften som varit hemlig hos den utlämnande myndigheten blir offentlig hos den mottagande myndigheten.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller bestämmelser om överföring av sekretess i vissa situationer. Dessa finns i 11 kap. offentlighets- och sekretesslagen och i anslutning till berörda sekretessbestämmelser i avdelning IV–VI i samma lag. Av denna reglering följer bland annat att om en myndighet i verksamhet som avser tillsyn eller revision får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten (11 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Begreppet tillsyn enligt offentlighets- och sekretesslagen ska inte tolkas alltför snävt. Inom begreppet faller bland annat alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet. Detta innebär att myndigheters hantering av uppgifter i vissa fall anses ske i tillsynsverksamhet i den betydelse begreppet har enligt sekretesslagstiftningen, samtidigt som hanteringen inte bedöms utgöra tillsyn i den betydelse begreppet har inom förvaltningsrätten.¹¹

15.2.4 Partsinsyn och kommunikation

Enligt 10 § förvaltningslagen har den som är part i ett ärende rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Vidare ska enligt 25 § förvaltningslagen en myndighet, innan den fattar beslut i ett ärende, som huvudregel underrätta den som är part om allt material som är av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att yttra sig över materialet. De nämnda bestämmelserna begränsas av vad som följer av regler om sekretess i bestämmelsen i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

Enligt 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen hindrar sekretess visserligen inte att en enskild, som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att någon sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska

¹¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 235; prop. 2008/09:150 s. 356.

parten på annat sätt få upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretess hindrar aldrig att en part i ett mål eller ett ärende tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Om det i lag finns bestämmelser som avviker från dessa bestämmelser, gäller de bestämmelserna i stället.

Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att bestämmelsen i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen om att begränsa en partsinsyn är av undantagskaraktär. I RÅ 1994 ref. 79 angav domstolen att offentligheten endast i rena undantagsfall får vika till förmån för ett starkt sekretessintresse. Huruvida förutsättningar för en sådan avvikelse föreligger beror på en bedömning i det enskilda fallet där skadeverkningarna av att offentliggöra innehållet i den konkreta, i princip sekretessbelagda, handlingen får vägas mot intresset av partsinsyn.

Även om bestämmelsen ska tolkas restriktivt, finns det utrymme att sekretessbelägga information i förhållande till parter när det gäller landets försvar och säkerhet. I RÅ 1984 2:94 begärde en utländsk medborgare, vars ansökan om asyl hade avslagits, information om vem som hade informerat den svenska ambassaden i Peru om vissa förhållanden. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde att, om identiteten röjdes på källan till ambassadens information, detta kunde skada Sverige allvarligt. Enligt domstolen var det då av synnerlig vikt att den begärda uppgiften inte lämnades ut. Även i underrättspraxis har det enligt flera domar funnits stöd för att inte lämna ut uppgifter till parter.¹²

15.3 Sekretessbestämmelser som kan aktualiseras

15.3.1 Inledning

Sekretess kan gälla dels till skydd för allmänna intressen, dels till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (jämför 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen). Begreppet *enskilda* innefattar både fysiska och juridiska personer, såväl svenska som utländska.

¹² Se till exempel Kammarrättens i Stockholm domar den 22 november 2018 i mål nr 8126-18 och den 31 maj 2022 i mål nr 1775-22.

Typiskt för de sekretessbestämmelser som har antagits till skydd för allmänna intressen är att de oftast har generell räckvidd. Med detta menas att deras tillämplighet avgörs av föremålet för sekretessen, det vill säga själva uppgiften, snarare än i vilket sammanhang eller hos vilken myndighet uppgiften förekommer.

I det följande ges en översiktlig beskrivning av de sekretessbestämmelser som särskilt har diskuterats under arbetet med detta betänkande och som kan aktualiseras vid granskningsmyndighetens prövning av ärenden om utländsk finansiering enligt den föreslagna lagen. Redogörelsen är inte uttömmande, men behandlar de mest relevanta bestämmelserna i sammanhanget.

15.3.2 Sekretess till skydd för allmänna intressen

Sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer

Allmänt

De frågor som utredningen behandlar kan röra information som är känslig med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän ordning i Sverige. Övervägandena behöver därför göras utifrån bestämmelserna i 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen om sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer.

Utrikessekretess

Utrikessekretessen regleras i 15 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen och syftar till att skydda Sverige och dess internationella förbindelser i olika situationer. Föremålet för utrikessekretessen är *uppgift som i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös*. Utrymmet för sekretess för sådan typ av uppgifter är dock starkt begränsat med hänsyn till det krav på skada för Sverige som är en förutsättning för sekretessen.¹³

¹³Av förarbetena till den motsvarande bestämmelsen i 2 kap. 1 § i den numera upphävda sekretesslagen (1980:100) framgår att skadebegreppet i paragrafen inte bör ges en alltför vid inne-

Utrikessekretessen har en obegränsad räckvidd och är således tillämplig inom all offentlig verksamhet, oberoende av vilken myndighet eller annat offentligt organ som förfogar över uppgifterna. Sekretessen gäller också oavsett anledningen till att uppgifterna kommit att finnas hos en myndighet. Om uppgifter som är sekretessbelagda enligt denna bestämmelse lämnas till en annan myndighet, kommer de därför att omfattas av samma sekretesskydd hos denna myndighet som hos den myndighet som ursprungligen förfogade över uppgifterna.

Sekretess i det internationella samarbetet

I 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen behandlas *sekretess i det internationella samarbetet*. Av bestämmelsens första stycke framgår att sekretess gäller för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande rättsakt från Europeiska unionen (EU) eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs.

Motsvarande sekretess gäller enligt bestämmelsens andra stycke också för uppgift som en myndighet har inhämtat i syfte att överlämna den till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt som avses i första stycket. Bestämmelsen i 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen är alltså tillämplig på uppgifter som tagits emot eller hämtats in som en direkt följd av en EU-rättsakt. Vidare bör bestämmelsen vara tillämplig på uppgifter som lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av andra former av internationella överenskommelser, till exempel bilaterala avtal och sådana så kallade blandade avtal som måste ratificeras både av EU och av dess medlemsstater för att kunna träda i kraft. En förutsättning för bestämmelsens tillämplighet i ett sådant fall bör dock vara att avtalet har godkänts av riksdagen. Sekretessen bör alltså också gälla för en uppgift som finns hos en myndighet på grund av ett av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Avtalen kan avse

börd. För att skada ska kunna anses föreligga måste det röra sig om någon olägenhet för landet. Att mindre och tillfälliga störningar eller irritationer inom ett annat lands ledning inte kan utslutas om uppgiften lämnas ut bör således inte alltid leda till sekretess (jämför prop. 1979/80:2 Del A s.131).

informationsutbyte inom en mängd olika verksamhetsområden, bland annat inom försvars- och säkerhetsområdet och brottsbekämpningen. Uppgifter som fås på annat sätt omfattas alltså inte av bestämmelsen. Sådana uppgifter kan i stället komma att omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen.

I förarbetena till bestämmelsen anges att sekretessen primärt gäller endast hos den myndighet som har fått eller inhämtat uppgiften och alltså inte hos en mottagande myndighet.¹⁴ I propositionen Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning (prop. 2019/20:15) uttalas däremot att sekretess enligt denna bestämmelse gäller oavsett hos vilken myndighet informationen finns.¹⁵ Regeringen gjorde samma ställningstagande i förarbetena till de kompletteringar som infördes i säkerhetsskyddslagen.¹⁶ I promemorian Förbättrade förutsättningar för Sverige i Nato – några frågor om sekretess (Ds 2024:34) framhålls emellertid att för att sekretess enligt denna bestämmelse ska gälla hos en annan myndighet än den myndighet som först har mottagit uppgiften, krävs att det finns en tillämplig bestämmelse om överföring av sekretess.¹⁷ Den nyligen utgivna kommentaren till offentlighets- och sekretesslagen återger oreserverat den ursprungliga propositionens ståndpunkt att sekretessen gäller endast hos den myndighet som har fått eller inhämtat uppgiften¹⁸.

Enligt bestämmelsens tredje stycke gäller, om sekretess gäller enligt första eller andra stycket, att de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 5 c §, 15–27 §§ och 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen inte får tillämpas. I förarbetena till 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen anges att en myndighet som prövar frågan om sekretess enligt bestämmelsen i det enskilda fallet är skyldig att göra en självständig bedömning av vilka konsekvenser ett röjande kan antas få för det fortsatta samarbetet med det utländska organet. Vid denna bedömning måste myndigheten beakta om, och i så fall på vilket sätt, sekretessfrågan är reglerad i den berörda rättsakten eller avtalet. Om ett avtal exempelvis föreskriver absolut sekretess för en uppgift som myndigheten har fått enligt avtalet, kan det typiskt sett antas att ett röjande av sådan uppgift skulle försämra

¹⁴ Jämför prop. 2012/13:192 s. 30.

¹⁵ Prop. 2019/20:15 s. 37.

¹⁶ Prop. 2020/21:13 s. 34.

¹⁷ Ds 2024:34 s. 15.

¹⁸ Lenberg, E., Tansjö, A. & Geijer, U., *Offentlighets- och sekretesslagen* (5 december 2025, version 32, JUNO), kommentaren till 15 kap. 1 a §.

möjligheterna till att delta i samarbetet. Detsamma gäller om avtalet innehåller en sekretessbestämmelse som ger en vetorätt och denne inte samtycker till att uppgiften lämnas ut. Om det i ett avtal föreskrivs att sekretessskyddet i Sverige inte får vara svagare än det som gäller i ursprungslandet, måste myndigheten även beakta vilket sekretess- eller motsvarande skydd uppgifterna har hos det utländska organ som har lämnat uppgiften.¹⁹

I sitt remissyttrande över betänkandet *Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv* (SOU 2024:84), anförde Försvarmakten att uppgifter som omfattas av sekretess enligt bland annat 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen i många fall torde kunna lämnas ut utan att en sekretessbrytande bestämmelse behöver tillämpas. Som skäl anges att skaderekvisitet i den aktuella bestämmelsen inte bedöms vara uppfyllt i förhållande till den tillståndsmyndighet som avses i betänkandet. Försvarmakten konstaterade vidare att ett sådant utlämnande inte kan antas försämra Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i den EU-rättsakt eller det avtal som föranlett uppgifterna. Enligt Försvarmakten behöver således eventuell sekretess enligt 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen inte brytas i förhållande till nämnda tillståndsmyndighet.²⁰

Försvarssekretess

Försvarssekretessen regleras i 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs (första stycket första meningen). Föremål för försvarssekretessen är de olika verksamheter som är av betydelse för landets försvar. Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig, se 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Bestämmelsen om försvarssekretess gäller alltså inte bara rent militära företeelser, utan också åtgärder med avseende på till exempel den ekonomiska försvarsberedskapen, folkförsörjningen och det psykologiska försvaret, det vill säga all verksamhet

¹⁹ Prop. 2012/13:192 s. 43 f.

²⁰ Försvarmakten, *Remissyttrande över betänkandet Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv* (SOU 2024:84) (2025).

som rör totalförsvaret.²¹ Begreppet rikets säkerhet omfattar såväl den yttre säkerheten för det nationella oberoendet som den inre säkerheten till skydd för det demokratiska statsskicket. Skyddet för den yttre säkerheten har i första hand ansetts ta sikte på totalförsvaret.²²

Bestämmelsen om försvarssekretess har ett rakt skaderekvisit. Det innebär att sekretess bara gäller om det kan antas att ett röjande av uppgifter skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för Sveriges säkerhet. Det kan i det senare fallet till exempel vara fråga om att ett röjande av uppgifter om den civila säkerhetstjänsten vållar fara för Sveriges säkerhet trots att någon skada för försvaret egentligen inte har inträffat.²³

Försvarssekretessen enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen gäller generellt hos alla myndigheter där uppgiften förekommer.

Sekretess för förberedelse av tillsyn

Enligt 17 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Bestämmelsen har ett rakt skaderekvisit.

Sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott

Sekretess till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott behöver också beaktas. Det gäller bland annat förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen och sekretess till skydd för underrättelseverksamhet enligt 18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen.

Den så kallade *underrättelsesekretessen* i 18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen gäller för uppgift som hänför sig till bland annat Säkerhetspolisens verksamhet att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Eftersom sekretessen gäller för uppgift som hänför sig till vissa utpekade verksamheter, så följer den med uppgif-

²¹ Se prop. 1979/80:2 Del A s. 132.

²² Se prop. 1995/96:129 s. 22.

²³ Lenberg, E., Tansjö, A. & Geijer, U., *Offentlighets- och sekretesslagen* (5 december 2025, version 32, JUNO), kommentaren till 15 kap. 2 §.

ten när den överlämnas till en annan myndighet.²⁴ Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det föreligger en presumtion för sekretess i dessa fall. I bestämmelsen anges att sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Att underrättelsesekretessen skyddar *den framtida verksamheten* innebär att uppgiften i sig inte behöver vara känslig. Om uppgiften avslöjar vilka källor som exempelvis Säkerhetspolisen förfogar över, kan uppgiften skada den framtida verksamheten. Uppgiften om en person förekommer eller inte förekommer i Säkerhetspolisens register omfattas normalt av sekretess, eftersom denna fråga kan avslöja myndighetens underrättelseförmåga.

15.3.3 Sekretess till skydd för enskilda intressen

Några utgångspunkter

Räckvidden för den absoluta merparten av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden är begränsad till att gälla inom vissa verksamheter. De generella bestämmelserna till skydd för enskildas intressen har vidare ett tydligt avgränsat föremål och gäller endast för vissa angivna typer av uppgifter. Därutöver har sekretessbestämmelser till skydd för enskildas personliga förhållanden med generell räckvidd i regel kvalificerade raka skaderekvisit, det vill säga uppgifterna är sekretessreglerade men det råder en stark presumtion för offentlighet.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller vidare ingen generellt tillämplig sekretessreglering till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden.

Särskilt om uppgifter om fysiska personer

I offentlighets- och sekretesslagen finns endast ett fåtal sekretessbestämmelser till skydd för enskildas personliga förhållanden som är tillämpliga oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer (jämför 21 kap.). Dessa bestämmelser utgör ett minimiskydd för den personliga integriteten inom offentlig verksamhet. Enligt dessa be-

²⁴ Prop. 2023/24:117 s. 158 f.

stämmelser är till exempel uppgifter om enskildas hälsa eller sexualliv sekretessreglerade, oberoende av var inom den offentliga sektorn uppgifterna förekommer (21 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen).

Enligt 21 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för uppgift om enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne. Sekretessen enligt första stycket gäller bara om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. Bestämmelsen har alltså ett rakt kvalificerat skaderekvisit, vilket innebär att presumptionen är att typiskt sett harmlösa uppgifter kan lämnas ut utan någon närmare skadebedömning i det enskilda fallet.²⁵ Liksom övriga sekretessbestämmelser i 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretessen i 21 kap. 3 § oavsett var uppgiften befinner sig och varje myndighet har att pröva sekretessen vid ett utlämnande.

Även om en uppgift inte omfattas av sekretess enligt någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen omfattas uppgiften av sekretess, om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med dataskyddsförordningen, lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen), eller 6 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor (21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen). Detta utgör ett generellt förbud att lämna ut personuppgifter, om det kan antas att personuppgiften efter utlämnandet kommer att behandlas i strid med den nämnda dataskyddsregleringen. Bedömningen tar alltså inte sikte på om myndighetens eget utlämnande av uppgifter skulle strida mot nämnda regleringar.²⁶

²⁵ Lenberg, E., Tansjö, A. & Geijer, U., *Offentlighets- och sekretesslagen* (5 december 2025, version 32, JUNO), kommentaren till 21 kap. 3 §.

²⁶ Lenberg, E., Tansjö, A. & Geijer, U., *Offentlighets- och sekretesslagen* (5 december 2025, version 32, JUNO), kommentaren till 21 kap. 7 §.

Sekretess inom skatte- och brottsbekämpande verksamhet

Granskningsmyndigheten kan i sin handläggning behöva inhämta uppgifter från Skatteverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter. För dessa uppgifter aktualiseras i första hand två sekretessbestämmelser till skydd för enskild som har en avgränsad räckvidd men som har stor betydelse för utbytet av information till granskningsmyndigheten.

Skattesekretessen i 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen gäller i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen är absolut, det vill säga något skaderekvisit finns inte. Sekretessen gäller även i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt beskattningsdatalagen (2026:125). För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst 20 år.

Sekretess inom brottsbekämpande verksamhet regleras i 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Sekretess gäller där för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider skada eller men. Bestämmelsen har alltså ett omvänt skaderekvisit och innebär en presumtion för sekretess. Räckvidden omfattar bland annat utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel, säkerhetsprovning enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) samt annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen. För granskningsmyndighetens del är räckvidden enligt fjärde punkten av särskild betydelse, eftersom uppgifter om enskildas kopplingar till exempelvis kriminella eller extremistiska miljöer ofta hanteras inom dessa myndigheters mer allmänna brottsbekämpande verksamhet. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst 70 år.

15.4 Skyldighet att lämna icke sekretesskyddade uppgifter till en annan myndighet

En myndighet ska på begäran av en annan myndighet lämna uppgifter som den förfogar över, om inte uppgifterna är sekretessbelagda eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen). Denna bestämmelse utgör en precisering av den allmänna skyldigheten för myndigheter att samverka med varandra. Det finns alltså en generell skyldighet för en myndighet att, på begäran av en annan myndighet, lämna ut uppgifter som förvaras vid myndigheten. Skyldigheten att lämna uppgifter till en annan myndighet omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över och är inte begränsad till uppgifter i allmänna handlingar.²⁷ Skyldigheten att lämna information till andra myndigheter är därmed mer långtgående än skyldigheten att lämna ut uppgifter till allmänheten. Bestämmelsen i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen innebär inte någon uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen mellan myndigheter (jämför 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen). En myndighet som tar emot en begäran om att lämna ut uppgifter måste därför förvissa sig om att informationsutbytet är förenligt med eventuellt tillämpliga bestämmelser om sekretess innan uppgifterna lämnas ut. Innan en samverkande myndighet lämnar uppgifter till en annan myndighet måste den också beakta de begränsningar i informationsutbytet som följer av dataskyddsförordningen och annan lagstiftning om behandling av personuppgifter.²⁸

²⁷ Prop. 1979/80:2 Del A s. 361.

²⁸ Jämför prop. 2016/17:180 s. 292 f.

16 Sekretess i ärenden om utländsk finansiering

16.1 Inledning

Handläggningen av ärenden om utländsk finansiering förutsätter att granskningsmyndigheten har tillgång till den information som krävs för att genomföra en fullgod och rättssäker prövning. Eftersom sådana uppgifter i många fall kommer att finnas hos andra myndigheter, måste det säkerställas att det finns förutsättningar för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte. Detta aktualiserar samtidigt frågor om vilket sekretesskydd som ska gälla för de uppgifter som granskningsmyndigheten hanterar, särskilt när det rör sig om integritetskänsliga uppgifter.

I detta kapitel redogör utredningen först översiktligt för hur sekretess regleras i ärenden om statligt stöd till civilsamhället. Jämförelsen är relevant eftersom utredningen föreslår att granskningsmyndigheten ska tillämpa demokrativillkor som motsvarar de som gäller inom statsbidragsområdet. Mot bakgrund av denna jämförelse behandlar utredningen därefter behovet av en ny sekretessbestämmelse för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om utländsk finansiering.

Avslutningsvis behandlas hur sekretesskyddade uppgifter ska hanteras vid informationsutbyte mellan granskningsmyndigheten och andra myndigheter, inbegripet frågor om uppgifter som omfattas av sekretess i internationellt samarbete och om åtkomst till misstanke- och belastningsregistren.

16.2 Sekretess för uppgifter i ärenden om stöd till civilsamhället

16.2.1 Sekretessregleringen i 40 kap. 7 e § offentlighets- och sekretesslagen

Inledning

I propositionen *Statens stöd till trossamfund och civilsamhället – enhetliga och rättssäkra villkor* (prop. 2023/24:119) föreslog regeringen en ny lag om statsbidrag till trossamfund, ett demokrativillkor för stöd ur Allmänna arvsfonden och vissa andra stöd, en ny lag om personuppgiftsbehandling i vissa ärenden om stöd till civilsamhället samt en ny sekretessbestämmelse i 40 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). De nya lagarna och lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2025.

Enligt 40 kap. 7 e § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess i ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället som omfattas av ett villkor om att en organisations verksamhet inte får utövas i strid med samhällets grundläggande värderingar. Sekretessen gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst 70 år. Bestämmelsen omfattar däremot inte uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden.

Eftersom utredningen föreslår att ett likalydande demokrativillkor ska tillämpas vid prövning av ärenden om utländsk finansiering, är de överväganden som regeringen gjorde i fråga om behovet av en sekretessreglering samt sekretessens föremål och räckvidd av central betydelse för utredningens egen bedömning.

Behovet av att hantera uppgifter om enskildas förhållanden

Villkoren för stöd varierar. De ställer i regel krav på en sökande organisations uppbyggnad och verksamhet samt ekonomi. För trossamfund tillkommer krav på finansiering. Ett vanligt villkor är att stöd inte får lämnas till en organisation som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs. Enligt den reglering som gäller för stöd till trossamfunden ställs vidare vissa krav på hur samfunden finan-

sierar sin verksamhet. För att ett trossamfund ska ha rätt till stöd krävs i dag att samfundets verksamhet i huvudsak finansieras av betjänade som är bosatta i Sverige. Sådana villkor medför att uppgifter om organisationernas ekonomiska förhållanden ofta förekommer i ärenden om statligt stöd.¹

De förtydligade demokrativillkoren ställer krav på organisationernas och deras företrädares ageranden. En prövning kan därför aktualisera uppgifter om en företrädares politiska eller religiösa aktiviteter eller om att företrädaren har gjort sig skyldig till brott. Den kan också avse uppgifter om andra personer som uppges ha utsatts för brott, diskriminering eller annan kränkande behandling inom organisationens verksamhet. Beroende på organisationens inriktning kan en uppgift om medverkan i verksamheten i sig avslöja exempelvis sexuell läggning, etniskt ursprung eller hälsotillstånd.²

Även uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden kan få betydelse vid en sådan prövning, exempelvis uppgifter om att en organisation har tagit emot finansiering från en icke-demokratisk stat eller stöttat en antidemokratisk verksamhet.³

Inget skydd för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden

Regeringen bedömde att det inte borde införas någon sekretessreglering till skydd för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden. De uppgifter om en organisations ekonomi som typiskt sett hanteras är inte känsliga, och en organisation lider i regel inte skada av att de blir offentliga. Vissa ekonomiska uppgifter, såsom stöd från icke-demokratiska aktörer, kan visserligen vara av mer känslig art, men det är frivilligt att ansöka om stöd och en sökande organisation får vara beredd på att vissa uppgifter blir offentliga. Intresset av insyn i fördelningen av statliga medel ansågs väga tyngre än intresset av att skydda uppgifter om organisationers ekonomiska förhållanden.⁴

¹ Prop. 2023/24:119 s. 154.

² Prop. 2023/24:119 s. 154 f.

³ Prop. 2023/24:119 s. 155.

⁴ Prop. 2023/24:119 s. 155 f.

Skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden

I fråga om uppgifter om enskildas personliga förhållanden gjorde regeringen en motsatt bedömning. Eftersom de uppgifter som kan aktualiseras vid en prövning av ett demokrativillkor ofta är integritetskänsliga och kan medföra men för den enskilde om de röjs, väger intresset av att skydda dessa tyngre än insynsintresset.⁵

Begreppet företrädare har getts en vid innebörd och omfattar inte enbart legala företrädare utan även en bredare krets personer som i olika sammanhang representerar organisationen utåt. Den krets som kan komma att beröras av en granskning är därför relativt omfattande. För att ett demokrativillkor ska få genomslag är det vidare av betydelse att personer som anser sig ha utsatts för brott eller diskriminering eller som på annat sätt fått kännedom om missförhållanden vågar lämna uppgifter till organisationen eller beslutsorganet. Avsaknaden av sekretess till skydd för sådana uppgiftslämnare skulle kunna avhålla dem från att lämna uppgifter och därmed urholka demokrativillkorets verkan.⁶

16.2.2 Sekretessens utformning

Eftersom det inte är möjligt att på förhand uttömmande ange vilka typer av uppgifter som kan bli aktuella vid en prövning av ett demokrativillkor, gäller sekretessen för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i allmänhet. Bestämmelsens räckvidd är avgränsad till sådana ärenden om statligt reglerat stöd som omfattas av ett demokrativillkor som tar sikte på organisationens verksamhet och innehåller exkluderingsgrunder. Behovet av sekretess gör sig inte gällande i ärenden som avser tillämpningen av demokrativillkor som rör organisationens syfte eller uppbyggnad.⁷

Bestämmelsen är försedd med ett rakt skaderekvisit. Utgångspunkten är därmed att uppgifter i ärenden om stöd är offentliga, men de kan omfattas av sekretess om de inte kan röjas utan att den enskilde lider men. Genom det raka skaderekvisitet skyddas integritetskänsliga uppgifter som typiskt sett kan antas medföra men, samtidigt som rätten till insyn inte inskränks mer än nödvändigt. Ett rakt skaderekvi-

⁵ Prop. 2023/24:119 s. 156 f.

⁶ Prop. 2023/24:119 s. 157.

⁷ Prop. 2023/24:119 s. 158.

sit är också det som normalt används vid sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om enskilda i verksamhet som avser myndighetsutövning.⁸

Sekretesstiden har bestämts till högst 70 år, i linje med utgångspunkten att sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden i regel bör gälla under större delen av den enskildes livstid.⁹ Bestämmelsen har placerats i 40 kap. offentlighets- och sekretesslagen, som reglerar sekretess till skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter.

16.3 En ny bestämmelse om sekretess

16.3.1 Behov av sekretessreglering i ärenden om utländsk finansiering

Granskning av utländsk finansiering uppvisar vissa särdrag i förhållande till den prövning av demokrativillkor som behandlas i avsnitt 16.2. Granskningsmyndigheten ska pröva inte bara mottagarorganisationens efterlevnad av demokrativillkoren utan även den utländska finansiärens bakgrund och kopplingar. För att utländsk finansiering ska godkännas eller lämnas utan åtgärd krävs enligt den föreslagna lagen att finansiären inte är föremål för internationella sanktioner och inte har kopplingar till stater, organisationer eller aktörer som omfattas av sådana åtgärder, eller till verksamheter som främjar våld för ideologiska syften eller annars har antidemokratisk agenda. Prövningen kan därför kräva en kartläggning av finansiärens personella, organisatoriska och ekonomiska kopplingar och därigenom medföra hantering av integritetskänsliga uppgifter om finansiären och om personer med anknytning till dennes verksamhet.

Det saknas i dag sekretessreglering som specifikt tar sikte på den prövning som granskningsmyndigheten ska göra. Vissa uppgifter kan visserligen omfattas av sekretessbestämmelser med generell räckvidd, men dessa skyddar i huvudsak allmänna intressen och kan endast i begränsad utsträckning aktualiseras i granskningsärenden. De fåtaliga generellt tillämpliga bestämmelserna till skydd för enskildas personliga förhållanden i 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen utgör ett minimiskydd. Någon generellt tillämplig sekretessbestämmelse

⁸ Prop. 2023/24:119 s. 158 f.

⁹ Prop. 2023/24:119 s. 159 med hänvisning till prop. 1979/80:2 Del A s. 459 f. och 493 f.

till skydd för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden finns inte. Sammantaget innebär detta att en stor del av de uppgifter som kan framkomma vid granskningen och som är känsliga från integritetssynpunkt skulle vara offentliga enligt gällande sekretesslagstiftning. Det ger inte ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten.

16.3.2 Skydd för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden behöver inte införas

Bedömning

Någon särskild sekretessreglering till skydd för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden i ärenden om utländsk finansiering bör inte införas.

Skälen för utredningens bedömning

Allmänhetens intresse av insyn i hur svenska religiösa verksamheter finansieras är starkt, särskilt när det rör finansiella förbindelser med utländska aktörer. Syftet med det föreslagna granskningssystemet är att förhindra att religiösa verksamheter finansieras eller på annat sätt understöds av främmande makt eller andra utländska aktörer i syfte att påverka eller utmana intressen av betydelse för Sveriges säkerhet eller allmän ordning. Regleringen syftar därmed ytterst till att värna det demokratiska styrelseskicket och skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, däribland religionsfriheten och principen om alla människors lika värde.

Att stora bidrag eller gåvor från en organisation eller en person kan försätta ett trossamfund i beroendeställning till denna har lyfts fram av regeringen, som hänvisat till att flera statsbidragsberättigade trossamfund tagit emot stöd från länder med bristande respekt för grundläggande demokratiska principer och med begränsad religionsfrihet.¹⁰ Sådant stöd kan påverka organisationernas självständighet och demokratiska uppbyggnad i negativ riktning och i förlängningen begränsa de betjänades möjligheter att fritt utöva sin religion. Att värna organisationernas finansiella självständighet och frihet från

¹⁰ Prop. 2023/24:119 s. 47.

otillbörlig ideologisk påverkan är därmed ett synnerligen angeläget samhällsintresse, vilket understryker behovet av insyn i utländska finansiella flöden.

Vid prövningen av ärenden om utländsk finansiering kommer granskningsmyndigheten att hantera uppgifter som rör den utländska finansärens ekonomiska förhållanden. Grundläggande uppgifter om en organisations uppbyggnad och verksamhet är som regel inte känsliga, och en granskad verksamhet lider normalt inte skada av att sådana uppgifter blir offentliga. Viss ekonomisk information kan dock vara mer känslig, exempelvis uppgifter om stöd som främjar antidemokratiska syften från en utländsk stat eller från en organisation med kopplingar till extremistiska eller andra antidemokratiska aktörer.

I ärenden om statligt reglerat stöd till civilsamhället där demokrati-villkor provas gäller inte någon sekretess för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden. Skälet är att intresset av insyn i fördelningen av statliga medel väger tyngre.¹¹ Utredningen bedömer att insynsintresset gör sig gällande med minst samma styrka, och i flera avseenden i ännu högre grad, när det gäller utländsk finansiering. Stödsystemet till civilsamhället syftar till att främja organisationer som uppfyller demokrati-villkoren. Granskningen av utländsk finansiering har i stället ett skyddssyfte. Den ska motverka, förhindra och upptäcka finansiering som kan understödja extremistisk eller annan antidemokratisk påverkan. Eftersom det är genom finansiella flöden som utländskt inflytande typiskt sett utövas, är det särskilt viktigt att sådan finansiering så långt som möjligt omfattas av offentlig insyn. Härtill kommer att ett villkor för statsbidrag till trossamfund är att verksamheten i huvudsak finansieras av betjänade bosatta i Sverige. Allmän insyn i utländska finansiella flöden är därför av betydelse även för efterlevnaden av detta villkor.

Mottagandet av utländsk finansiering är, till skillnad från anmälningsplikten, frivilligt. En organisation som väljer att ta emot sådan finansiering får anses vara beredd att acceptera den insyn som följer av detta val, på samma sätt som en organisation som ansöker om statligt reglerat stöd. Allmän insyn i ekonomiska förhållanden är vidare en förutsättning för att granskningsystemet ska uppnå legitimitet och förtroende. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att insynsintresset väger tyngre än intresset av att skydda uppgifter

¹¹ Prop. 2023/24:119 s. 155 f.

om organisationers ekonomiska förhållanden. Någon särskild sekretessreglering till skydd för sådana uppgifter bör därför inte införas.

16.3.3 Förslag till en ny sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden

Förslag

Sekretess ska gälla hos granskningsmyndigheten i ärenden om utländsk finansiering enligt den föreslagna lagen om granskning av utländsk finansiering, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Sekretessen ska gälla i högst 70 år.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter ska ha företräde framför den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen.

Skälen för utredningens förslag

Behovet av sekretess

Av samma skäl som regeringen anförde i fråga om stödärendena finns ett behov av sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om utländsk finansiering.¹² En prövning av demokrativillkoren kan i många fall medföra hantering av integritetskänsliga uppgifter om fysiska personers religiösa eller politiska aktiviteter eller om brott, diskriminering eller annan kränkande behandling. Sådana uppgifter utgör inte bara känsliga personuppgifter enligt dataskyddsförordningen utan även sådana uppgifter om enskildas personliga förhållanden som enligt 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen kan motivera en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar. I ärenden där det uppkommer frågor om huruvida en mottagande organisation har agerat i strid med demokrativillkoren kan det förekomma relativt omfattande sådana uppgifter.

Begreppet *företrädare* föreslås få samma vida innebörd som vid tolkningen av demokrativillkoret i statsbidragssammanhang och om-

¹² Prop. 2023/24:119 s. 156 f.

fattar även en bredare krets personer som på olika sätt representerar organisationen utåt. Demokrativillkoren tar sikte på ageranden inom ramen för organisationens verksamhet, men gränsen mellan en företrädares verksamhet i organisationen och dennes privatliv är inte alltid skarp. Uppgifter som ligger nära en företrädares privatliv kan därför aktualiseras.

Något motsvarande demokrativillkor uppställs inte för den utländska finansiären. Vid granskningen av en finansiär kan det dock finnas ett relativt omfattande behov av att behandla uppgifter om enskildas personliga förhållanden, exempelvis vid utredning av kopplingar till extremistiska eller andra antidemokratiska miljöer. Uppgifter om sådana kopplingar är av särskilt känslig art och kan få långtgående konsekvenser för den som är föremål för granskning. Ett röjande kan därför i många fall antas medföra men eller annan skada.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att intresset av att skydda uppgifter om enskildas personliga förhållanden väger tyngre än intresset av insyn i myndighetens handläggning av dessa uppgifter. En särskild sekretessreglering till skydd för sådana uppgifter bör därför införas.

Utformning, sekretesstid och placering

Granskningsmyndighetens prövning kan komma att avse uppgifter av varierande slag, och det är inte möjligt att på förhand uttömmande ange vilka uppgifter som kan förekomma. Sekretessens föremål bör därför inte begränsas till särskilda kategorier av uppgifter, eftersom en sådan avgränsning skulle riskera att lämna integritetskänsliga uppgifter utanför skyddet. Av samma skäl som anfördes i fråga om sekretessbestämmelsen i 40 kap. 7 e § offentlighets- och sekretesslagen bör bestämmelsen utformas så att sekretess gäller för uppgifter om enskildas personliga förhållanden.¹³

Bestämmelsen bör utformas med ett rakt skaderekvisit. Utgångspunkten är därmed att uppgifter i granskningsärenden är offentliga, men de kan omfattas av sekretess om de inte kan röjas utan att den enskilde lider men. Genom det raka skaderekvisitet skyddas integritetskänsliga uppgifter samtidigt som rätten till insyn inte inskränks mer än nödvändigt. Ett rakt skaderekvisit är också det som normalt

¹³ Prop. 2023/24:119 s. 158.

används vid sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om enskilda i verksamhet som avser myndighetsutövning.¹⁴

Sekretesstiden bör bestämmas till högst 70 år. Detta motsvarar den utgångspunkt som normalt gäller för sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden, nämligen att sekretessen bör gälla under större delen av den enskildes livstid.¹⁵

När det gäller bestämmelsens placering finns två tänkbara alternativ. Bestämmelsen kan föras in antingen i 32 kap. offentlighets- och sekretesslagen, som rör sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser annan tillsyn, granskning eller övervakning, eller i 40 kap. samma lag, som rör sekretess till skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter. Eftersom granskningsmyndighetens uppdrag är att genomföra granskningar av enskilda verksamheter, talar övervägande skäl för att bestämmelsen placeras i 32 kap.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Begränsningar av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör göras endast när det är särskilt motiverat. Den föreslagna bestämmelsen har ett rakt skaderekvisit, och sekretessen avser uppgifter som hänför sig till myndighetsutövning. Som utgångspunkt bör meddelarfriheten ha företräde i sådana fall.¹⁶ Utredningen föreslår därför inte någon begränsning av meddelarfriheten med anledning av den nya sekretessbestämmelsen.

¹⁴ Prop. 2023/24:119 s. 158 f.

¹⁵ Jämför prop. 1979/80:2 Del A s. 459 f. och 493 f.

¹⁶ Jämför prop. 1979/80:2 Del A s. 111.

16.4 Sekretess mellan granskningsmyndigheten och andra myndigheter

16.4.1 En särskild sekretessbrytande bestämmelse för utlämnande av uppgifter behövs inte

Bedömning

Det behövs inte någon särskild sekretessbrytande bestämmelse för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter från granskningsmyndigheten till andra myndigheter.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen får en myndighet lämna ut sekretessbelagda uppgifter till såväl andra myndigheter som enskilda, om utlämnandet är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Enligt förarbetena ska bestämmelsen tillämpas med viss restriktivitet. Det krävs att det verkligen är en nödvändig förutsättning för myndighetens verksamhet. Endast den omständigheten att effektiviteten i myndighetens handlande sätts ned genom föreskriven sekretess får inte leda till att sekretessen sätts åt sidan.¹⁷

Utredningen bedömer att denna bestämmelse kan tillämpas även när granskningsmyndigheten begär in uppgifter från andra myndigheter inom ramen för ett framtida regelverk om granskning av utländsk finansiering. I sådana situationer får det aktuella uppgiftsutlämnandet i regel anses nödvändigt för att granskningsmyndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet, särskilt när uppgifterna utgör ett underlag för bedömningar av omständigheter som kan ha betydelse för prövningen.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det inte finns behov av att införa en särskild sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen för att möjliggöra uppgiftsutbyte av detta slag. Den befintliga regleringen ger enligt utredningen tillräckliga förutsättningar för att granskningsmyndigheten ska kunna lämna

¹⁷ Prop. 1979/80:2 Del A s. 465.

ut de uppgifter som är nödvändiga i samband med att myndigheten efterfrågar information från andra myndigheter.

16.4.2 En särskild bestämmelse om överföring av sekretess behövs inte

Bedömning

Det behövs inte någon särskild bestämmelse om överföring av sekretess för uppgifter som omfattas av utrikessekretess, försvarssekretess, förundersökningssekretess eller sekretess till skydd för underrättelseverksamhet.

Inte heller behövs någon särskild bestämmelse om överföring av sekretess eller någon sekretessbrytande bestämmelse för uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen.

Skälen för utredningens bedömning

Uppgifter från andra myndigheter

Granskningsmyndigheten kommer att vara beroende av uppgifter från andra myndigheter för att fatta välgrundade beslut och fullgöra de granskningsuppgifter som följer av den föreslagna lagen. Sådana uppgifter kan behöva inhämtas exempelvis för att verifiera uppgifter som har lämnats i en anmälan, kontrollera förhållanden under en pågående granskning eller komplettera det beslutsunderlag som krävs i det enskilda ärendet.

I vissa fall kan granskningsmyndigheten även vara i behov av mer specifik information som endast vissa myndigheter förfogar över. Det kan exempelvis röra sig om registeruppgifter från Bolagsverket, Kronofogdemyndigheten, eller uppgifter från länsstyrelsernas stiftelseregister. I avsnitt 17.5.1 redovisas närmare utredningens förslag om uppgiftsskyldighet för Skatteverket avseende kontrolluppgifter om betalningar från utlandet.

För att kunna bedöma säkerhetsrelaterade frågor eller risker för otillbörlig påverkan kan det vidare finnas behov av att i vissa ärenden inhämta uppgifter från Säkerhetspolisen. Det kan också uppkomma

behov av att remittera ett ärende till Center mot våldsbejakande extremism (CVE) vid Brottsförebyggande rådet (Brå) för en fördjupad bedömning av en verksamhets förhållningssätt eller kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Därutöver kan uppgifter behöva inhämtas från kommuner, exempelvis rörande specifika lokala förhållanden som kan ha betydelse för prövningen av den mottagande verksamheten.

Granskningsmyndigheten kommer i varje enskilt fall att behöva ta ställning till vilka uppgifter som behöver inhämtas och vilka myndigheter som är relevanta att kontakta för att säkerställa att ärendet tillförs ett tillräckligt beslutsunderlag. Omfattningen av informationsutbytet med andra myndigheter kan därför variera mellan olika ärenden. I vissa fall kan de uppgifter som lämnas i en anmälan vara tillräckliga för att redan inledningsvis konstatera att den utländska finansieringen inte är problematisk med hänsyn till de intressen som anges och närmare preciseras i den föreslagna lagen. I andra, mer komplexa ärenden kan det däremot krävas ett mer omfattande informationsutbyte med flera myndigheter under handläggningen och inför den slutliga bedömningen.

Uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för allmänna intressen

I avsnitt 15.3.2 redogörs för utrikessekretess (15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen), sekretess i det internationella samarbetet (15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen), försvarssekretess (15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen), förundersökningssekretess (18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen) samt sekretess till skydd för underrättelseverksamhet (18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen). Sammanfattningsvis kan det konstateras att utrikessekretessen, försvarssekretessen, förundersökningssekretessen och sekretessen till skydd för underrättelseverksamhet har en generell räckvidd och följer med uppgiften när den lämnas vidare till en annan myndighet. Det finns därför inte behov av att införa någon särskild bestämmelse om överföring av sekretess för dessa bestämmelser. Räckvidden av 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen behandlas särskilt nedan.

I fråga om förundersökningssekretess kan följande tilläggas. Granskningsmyndighetens prövning kan i vissa ärenden förutsätta

uppgifter som finns i en pågående förundersökning hos Polismyndigheten, exempelvis när någon av organisationens företrädare förekommer i en sådan utredning. Sådana uppgifter omfattas typiskt sett av sekretess enligt 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Trots denna sekretess kan uppgifterna lämnas ut med stöd av general-klausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Den prövningen görs av Polismyndigheten i det enskilda fallet. Eftersom 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen är konstruerad så att sekretessen gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning, följer sekretesskyddet uppgiften även till granskningsmyndigheten. Det förhållandet att uppgiften har lämnats till en annan myndighet medför alltså inte att skyddet upphör. Effekten blir därmed densamma som om det fanns en uttrycklig bestämmelse om överföring av sekretess. Någon sådan bestämmelse behöver därför inte införas. Frågor om informationsutbyte med brottsbekämpande myndigheter och CVE behandlas vidare i avsnitt 17.3.3 och 17.5.2.

Närmare om sekretess i det internationella samarbetet enligt 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen

Bestämmelsen i 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen och frågan om dess räckvidd behandlas i avsnitt 15.3.2. Av redogörelsen framgår att rättsläget inte är helt entydigt. I förarbetena till bestämmelsen anges att sekretessen primärt gäller endast hos den myndighet som har fått eller inhämtat uppgiften.¹⁸ I två senare propositioner har regeringen emellertid uttalat att sekretessen gäller oberoende av hos vilken myndighet informationen finns.¹⁹ I *Förbättrade förutsättningar för Sverige i NATO – några frågor om sekretess* (Ds 2024:34), med förslag till en ny förordning om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i Sveriges internationella militära samarbeten, intogs den motsatta ståndpunkten; sekretess hos en annan myndighet förutsätter att det finns en tillämplig bestämmelse om överföring av sekretess.

Utredningen anser att prop. 2012/13:192 bör ges företräde vid tolkningen av räckvidden av 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen eftersom den ligger till grund för bestämmelsen. Av förarbe-

¹⁸ Prop. 2012/13:192 s. 30.

¹⁹ Prop. 2019/20:15 s. 37; prop. 2020/21:13 s. 34.

tena framgår där uttryckligen att sekretessen gäller endast hos den myndighet som har fått eller inhämtat uppgiften och alltså inte hos en mottagande myndighet. Skälet anges vara att det inte finns något internationellt samarbete som förutsätter en vidarebefordran av uppgifter inom landet, där uppgifterna inte redan genom befintliga sekretessbestämmelser ges ett tillräckligt sekretesskydd hos mottagaren. Uttalandena i prop. 2019/20:15 och prop. 2020/21:13 gjordes utan att räckvidden av 15 kap. 1 a § hade analyserats särskilt. Det rör sig om uttalanden i lagstiftningsärenden om angränsande regleringar. De systematiska skälen talar också mot dessa uttalanden, eftersom huvudregeln i 7 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen är att sekretess för en viss uppgift inte överförs när uppgiften lämnas från en myndighet till en annan, utan att överföring förutsätter en bestämmelse om överföring av sekretess. Den ståndpunkt som intas i Ds 2024:34 utgör en återgång till den ursprungliga tolkningen. Sekretess enligt 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen gäller därmed enligt utredningens bedömning endast hos den myndighet som har fått eller inhämtat uppgiften från ett utländskt organ. Uppgifter som är sekretessbelagda enligt bestämmelsen hos en utlämnande myndighet får alltså inte motsvarande sekretesskydd hos granskningsmyndigheten utan särskilt stöd i lag.

Av 15 kap. 1 a § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen följer att de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 5 c §, 15–27 §§ och 28 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen inte får tillämpas när sekretess gäller enligt första eller andra stycket i samma paragraf. Den sekretessbrytande bestämmelse som infördes som 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen och trädde i kraft den 1 december 2025 ingår i denna krets. Uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 a § kan således inte lämnas ut med stöd av nämnda bestämmelser. Det framstår vidare som oklart om utlämnande skulle kunna ske med stöd av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen, exempelvis inom ramen för samverkan enligt förvaltningslagen.

Utredningen bedömer att det inte är sannolikt att granskningsmyndigheten regelmässigt kommer att behöva efterfråga uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen. I de fall ett sådant behov ändå uppkommer bör det vara tillräckligt att den tillfrågade myndigheten i det enskilda fallet prövar om de sekretessbestämmelser som är knutna till den berörda rätts-

akten eller avtalet medger ett utlämnande. Denna bedömning bör göras med beaktande av de förarbetsuttalanden som redovisas i avsnitt 15.3.2. Mot denna bakgrund finner utredningen att det inte finns behov av att införa en särskild sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen för att möjliggöra sådant utlämnande.

16.4.3 Uppgifter från misstankeregistret och belastningsregistret

Bedömning

Granskningsmyndigheten bör inte ges befogenhet att begära ut uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren.

Skälen för utredningens bedömning

En fråga som utredningen haft att ta ställning till är om granskningsmyndigheten bör ges befogenhet att begära utdrag ur misstanke- och belastningsregistren avseende företrädare för de organisationer som omfattas av granskningsförfarandet. Någon sådan möjlighet finns i dag inte för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) vid handläggning av ärenden om statligt stöd till det civila samhället. Mot bakgrund av utredningens förslag att det är denna myndighet som ska vara granskningsmyndighet enligt den nya lagen om granskning av utländsk finansiering har utredningen övervägt om det finns skäl att utvidga myndighetens befogenheter i förhållande till vad som gäller i dag.

Granskningsmyndigheten ska enligt förslaget pröva om den mottagande organisationen uppfyller de krav som följer av de uppställda demokrativillkoren. Prövningen omfattar bland annat om organisationen, eller någon av dess företrädare som agerar inom ramen för verksamheten, utövar våld, tvång eller hot, på annat sätt kränker grundläggande fri- och rättigheter, diskriminerar, bryter mot principen om alla människors lika värde eller försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden. Denna uppräknning innebär att granskningsmyndighetens bedömning i vissa fall kan aktualisera omständigheter som har samband med olika former av brottslighet. Det kan mot den

bakgrunden övervägas om det finns ett behov av att ge myndigheten tillgång till uppgifter även genom registerkontroll.

Uppgifter i misstanke- och belastningsregistren är emellertid av särskilt integritetskänslig karaktär. Ett utlämnande av sådana uppgifter innebär ett påtagligt intrång i den enskildes personliga integritet. Vid en avvägning mellan granskningsmyndighetens behov av en tillräckligt heltäckande prövning och skyddet för den personliga integriteten bedömer utredningen att registeråtkomst inte är proportionerlig. Vid denna bedömning har särskild vikt lagts vid att granskningsförfarandet inte syftar till lämplighetsprövningar av enskilda företrädare. Granskningen tar i stället sikte på organisationens samlade förhållningssätt till samhällets grundläggande värderingar, där enskilda företrädares agerande endast utgör ett av flera bedömningsmoment. Härtill kommer att MUCF inte har tillgång till uppgifter ur misstanke- eller belastningsregistren vid sin prövning av motsvarande demokrativillkor i stödärenden. Lagstiftaren har alltså redan bedömt att en sådan registeråtkomst inte är nödvändig för att pröva villkorets efterlevnad. En tillgång till känsliga registeruppgifter skulle därför innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten utan att det kan anses nödvändigt för att uppnå granskningsförfarandets ändamål. Mot denna bakgrund anser utredningen att granskningsmyndigheten inte bör ges befogenhet att begära ut uppgifter ur misstanke- eller belastningsregistren.

17 Samverkan och uppgiftsskyldighet

17.1 Inledning

I detta kapitel behandlas granskningsmyndighetens behov av att samverka med andra myndigheter och av att ta del av uppgifter som dessa förfogar över. Granskningsmyndighetens prövning av ärenden om utländsk finansiering kan förutsätta tillgång till uppgifter som finns hos andra myndigheter. Utgångspunkten är den allmänna skyldigheten att samverka och att lämna uppgifter som följer av förvaltningslagen (2017:900) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I kapitlet övervägs om den befintliga regleringen ger ett tillräckligt rättsligt stöd för det informationsutbyte som granskningsuppdraget förutsätter eller om det finns behov av särskilda bestämmelser om samverkan och uppgiftsskyldighet.

17.2 Allmänna utgångspunkter

17.2.1 Samverkan mellan myndigheter

Myndigheter har en långtgående skyldighet att bistå varandra och att samverka. Denna skyldighet har bland annat kommit till uttryck i förvaltningslagen. Enligt 8 § förvaltningslagen ska en myndighet, inom sitt verksamhetsområde, samverka med andra myndigheter. Syftet med bestämmelsen är att samverkan mellan myndigheter ska leda till att förvaltningen generellt ska bli så enhetlig och effektiv som möjligt.¹

För förvaltningsmyndigheter under regeringen gäller även att dessa ska verka för att, genom samarbete med myndigheter och

¹ Prop. 2016/17:180 s. 70 och 293.

andra, ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet (6 § andra stycket myndighetsförordningen [2007:515]).

En handläggande myndighet ska därmed, i den utsträckning det är möjligt och lämpligt, själv ta den kontakt med andra myndigheter som behövs för att utredningen i ett ärende ska bli tillräcklig. Samtidigt måste en myndighet alltid prioritera sina egna huvuduppgifter. Det är därför den myndighet som får en begäran om bistånd som avgör om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär bistånd. Det finns också begränsningar för vilken form av samverkan som kan ske mellan myndigheter utan stöd i författning. Myndigheternas verksamhet styrs, i enlighet med legalitetsprincipen, av de föreskrifter om arbetsuppgifter som följer av gällande författningar. Det innebär bland annat att det inte får förekomma några nyskapelser i form av särskilda samarbetsorgan som, oberoende av tillämpliga föreskrifter, fattar beslut som inte kan härledas till någon av de samverkande myndigheterna.²

Även bestämmelsen i 23 § förvaltningslagen har betydelse i detta sammanhang. Bestämmelsen anger att ett ärende ska vara så utrett som dess beskaffenhet kräver och att den handläggande myndigheten har ett ansvar för att själv inhämta de uppgifter som behövs för prövningen. I förarbetena betonas att utredningsansvaret innebär att myndigheten ska vidta de utredningsåtgärder som behövs för att uppnå ett tillräckligt beslutsunderlag, och att detta ansvar ofta kan innebära att myndigheten inhämtar information från andra myndigheter.³

17.2.2 Skyldighet att lämna uppgifter på begäran

Den allmänna skyldigheten för myndigheter att samverka med varandra enligt 8 § förvaltningslagen preciseras i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelsen innebär att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgifter som den förfogar över, om inte uppgifterna är sekretessbelagda eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Det finns alltså en generell skyldighet för en myndighet att, på begäran av en annan myndighet, lämna ut uppgifter som förvaras vid myndigheten.

² Prop. 2016/17:180 s. 70 f.

³ Prop. 2016/17:180 s. 320 f.

Skyldigheten att lämna uppgifter till en annan myndighet omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över och är inte begränsad till uppgifter i allmänna handlingar.⁴ Skyldigheten att lämna information till andra myndigheter är därmed mer långtgående än skyldigheten att lämna ut uppgifter till allmänheten.

Bestämmelsen i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen innebär inte någon uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen mellan myndigheter (jämför 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen). En myndighet som tar emot en begäran om att lämna ut uppgifter måste därför förvissa sig om att informationsutbytet är förenligt med eventuellt tillämpliga bestämmelser om sekretess innan uppgifterna lämnas ut. Innan en samverkande myndighet lämnar uppgifter till en annan myndighet måste den också beakta de begränsningar i informationsutbytet som följer av dataskyddsförordningen⁵ och annan lagstiftning om behandling av personuppgifter.⁶

17.3 Granskningsmyndighetens samverkan och annan informationsinhämtning

17.3.1 Det kan uppkomma behov att samverka med andra myndigheter

Bedömning

Granskningsmyndigheten kan behöva samverka med andra myndigheter för att kunna fullgöra uppdraget enligt granskningslagen.

Skälen för utredningens bedömning

Allmänt

Granskningsmyndigheten kan behöva inhämta uppgifter från andra myndigheter för att få ett tillräckligt underlag för sina bedömningar i ärenden om utländsk finansiering. Informationen från andra myndig-

⁴ Prop. 1979/80:2 Del A s. 361.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (GDPR).

⁶ Jämför prop. 2016/17 :180 s. 292 f.

heter kan vara nödvändig särskilt för att kontrollera de uppgifter som den anmälningsskyldige lämnar i en anmälan om mottagande av utländsk finansiering enligt den föreslagna lagen. Till exempel kan myndigheten behöva verifiera organisationsnummer samt andra uppgifter om registreringar. Den prövning som myndigheten ska göra kan vidare kräva tillgång till ekonomisk information om mottagaren och, i den mån det är möjligt, även om den utländska finansiären. Myndigheten kan vidare behöva begära ut olika typer av kontrolluppgifter för att bedöma finansieringens omfattning och ursprung. Den typen av uppgifter hanteras i första hand av Skatteverket och i viss utsträckning även av Bolagsverket.

Granskningsmyndigheten kan också behöva inhämta uppgifter från Kammarkollegiet, som registrerar trossamfund, och från länsstyrelserna, som för stiftelserregister. Sådan information kan bidra till att klarlägga organisationens struktur, uppbyggnad och personkrets. I den utsträckning en berörd organisation bedriver näringsverksamhet eller har kopplingar till andra juridiska personer kan även uppgifter från Bolagsverket vara av intresse.

Även Kronofogdemyndigheten kan inneha uppgifter som kan vara av betydelse för den prövning som granskningsmyndigheten ska göra, såsom uppgifter om skulder, betalningsanmärkningar eller annan information som kan vara relevant för bedömningen av den mottagande organisationens ekonomiska förhållanden.

Granskningsmyndigheten kan också behöva ta del av uppgifter från Polismyndigheten. Polismyndigheten kan i vissa fall inneha information som kan bidra till att belysa om finansieringen kan medföra sådana risker som den föreslagna lagen syftar till att motverka.

I ärenden där det finns indikationer på att en organisation eller finansiär har anknytning till verksamheter eller personer som tillhör extremistiska eller andra antidemokratiska miljöer kan det vara särskilt viktigt att granskningsmyndigheten kan få stöd med fördjupade granskningar från Center mot våldsbejakande extremism (CVE), inrättat vid Brottsförebyggande rådet (Brå). CVE:s expertkunskap kan vara av särskild betydelse för att bedöma om den aktuella finansieringen kan antas bidra till att stärka eller möjliggöra verksamheter som står i konflikt med de grundläggande demokratiska värderingarna.

Säkerhetspolisen kan också inneha underrättelseinformation som kan vara av betydelse för att belysa om en utländsk finansiär eller den mottagande organisationen har kopplingar till aktörer, nätverk eller

verksamheter som kan utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller som kan innebära otillbörliga påverkansförsök mot demokratiska processer. Uppgifter från Säkerhetspolisen kan därför utgöra ett viktigt underlag vid den samlade bedömningen av om mottagandet av utländsk finansiering medför säkerhetsrisker av det slag som den föreslagna lagen avser att förhindra. Sådan information kan vara av särskild betydelse för att identifiera risker som inte kan fångas upp genom uppgifter från andra berörda myndigheter.

Särskilt om samverkan med Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen är Sveriges nationella säkerhetstjänst. Myndighetens uppdrag är att förebygga och avslöja brott mot Sveriges säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen. Som nationell säkerhetstjänst arbetar Säkerhetspolisen med att höja säkerhetsnivån genom att dels avslöja och reducera säkerhetshot som riktas mot landet och dess skyddsvärda verksamheter, dels reducera sårbarheter i dessa verksamheter.

Utredningens överväganden har gjorts med beaktande av de synpunkter som lämnats av den representant från Säkerhetspolisen som ingått i utredningens expertgrupp.

Utredningens lagförslag innebär att granskningsmyndigheten, med utgångspunkt i de omständigheter som framgår av den föreslagna lagen, förväntas göra en bedömning av om ett mottagande av utländsk finansiering som omfattas av lagen kan antas få skadlig inverkan på Sveriges säkerhet. Av de tre skyddsintressen som är föremål för utredningens lagförslag ansvarar Säkerhetspolisen för skyddet av Sveriges säkerhet. Utredningen anser därför att i de fall där granskningsmyndigheten bedömer att en utländsk finansiering kan antas medföra en sådan inverkan bör myndigheten samverka med Säkerhetspolisen, om inte samverkan får anses obehövlig (se avsnitt 16.4 för en redogörelse av de sekretessrättsliga förutsättningarna).

Utredningen anser, i enlighet med vad som framgår av avsnitt 17.3.3, att samverkan i frågor som rör våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer i första hand bör ske med CVE. CVE:s uppdrag enligt förordning (2024:699) om vissa fördjupade granskningar som utförs av Brottsförebyggande rådet tillkom för att till-

godose behovet av ett särskilt stöd vid bedömningar av verksamheters kopplingar till sådana miljöer.

Regeringen har i samband med förslaget om att inrätta en central stödfunktion med uppdrag avseende fördjupade granskningar gjort bedömningen att centrumet, genom sin samlade och sektorsövergripande sakkunskap på området samt sitt förebyggande perspektiv, var det bästa alternativet för stödfunktionens placering. Regeringen framhöll därvid att demokrativillkorsbedömningar och liknande prövningar inte primärt avsåg hot mot Sveriges säkerhet, utan rörde en bredare uppgift som förutsatte tillgång till annan typ av information än den som normalt hanterades av Säkerhetspolisen. Det konstaterades vidare att sådana ärenden tog resurser i anspråk som behövdes för Säkerhetspolisens mer centrala uppgifter. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att det var mer ändamålsenligt att centrumet, och inte Säkerhetspolisen, utgjorde den centrala kontaktpunkten för myndigheter i frågor som rörde våldsbejakande extremism inom ramen för fördjupade granskningar. En sådan ordning bedömdes även bidra till att säkerställa att Säkerhetspolisens resurser kunde koncentreras till uppgifter som direkt avsåg skyddet av Sveriges säkerhet.⁷

De intressen som utredningens författningsförslag syftar till att skydda kan dock i vissa fall sträcka sig utöver centrumets uppdrag och kompetens. Utredningen anser därför att granskningsmyndigheten, inom ramen för sitt uppdrag, bör samverka med Säkerhetspolisen i ärenden där det finns anledning att anta att utländsk finansiering exempelvis utgör ett led i en plan att agera antagonistisk mot Sverige eller i övrigt innebär en risk för Sveriges säkerhet.

Enligt vad regeringen har konstaterat i det ovannämnda lagstiftningsärendet omfattas en stor del av den information som Säkerhetspolisen hanterar av sekretess, framför allt av sekretess till skydd för underrättelseverksamhet enligt 18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Detta kan således påverka förutsättningarna för, och granskningsmyndighetens möjligheter till, ett ändamålsenligt informationsutbyte med Säkerhetspolisen i ett samverkansformat.

⁷ Jämför prop. 2024/25:46 s. 61 ff.

Särskilt om samverkan med Skatteverket

Utredningen bedömer att Skatteverket är en myndighet med vilken granskningsmyndigheten kan behöva samverka vid handläggningen av ärenden om utländsk finansiering.

Granskningsmyndighetens uppdrag syftar till att förhindra, upptäcka och motverka utländsk finansiering som kan inverka skadligt på allmän ordning eller Sveriges säkerhet, eller bidra till att motverka samhällets grundläggande värderingar. Dessa skyddsintressen är inte primärt fiskala. Utredningen bedömer emellertid att uppgifter från Skatteverket kan vara av betydelse för granskningsmyndighetens prövningar av utländsk finansiering särskilt vid bedömningen av den anmälningsskyldighet som är kopplad till mottagandet av sådan finansiering.

Skatteverket förfogar över omfattande ekonomiska och finansiella uppgifter såsom deklaraionsuppgifter, kontrolluppgifter och i viss utsträckning även räkenskapsinformation. Dessa uppgifter kan enligt utredningens bedömning bidra till att klarlägga såväl mottagarens som den utländska finansiärens ekonomiska förutsättningar och faktiska verksamhet. De uppgifter som i första hand bedöms ha relevans för granskningsmyndighetens ärendehandläggning är uppgifter avseende betalningar från utlandet. Sådana kontrolluppgifter ger granskningsmyndigheten förutsättningar att identifiera vilka registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser som har tagit emot betalningar från utlandet som kan omfattas av anmälningsskyldigheten enligt den föreslagna lagen. Genom jämförelse med inkomna anmälningar kan myndigheten upptäcka fall där anmälningsskyldigheten inte har fullgjorts. Om urvalet ger anledning till ytterligare utredning kan granskningsmyndigheten inhämta kompletterande uppgifter från Skatteverket med stöd av till exempel 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen. En samverkan med Skatteverket kan därför bidra till att granskningsmyndigheten får ett mer heltäckande och gediget underlag för sitt beslutsfattande samt skapar förutsättningar för en mer proaktiv tillsynsverksamhet inom ramen för den föreslagna lagen.

Skatteverket har bedömt att de uppgifter som behövs för den föreslagna verksamheten i första hand är kontrolluppgifter avseende betalningar från utlandet. Dessa uppgifter är specifika, tydligt avgränsade och avsedda för en tydligt identifierad mottagare. Enligt verket

finns det därmed goda förutsättningar för ett automatiserat utlämnande av sådana uppgifter. Samtidigt framhåller verket att den mest ändamålsenliga lösningen vore en särskild reglering för just denna situation som innebär en uppgiftsskyldighet för Skatteverket att lämna ut de aktuella uppgifterna, utan att utlämnandet behöver föregås av en intresseavvägning. Skatteverket anför i detta sammanhang att en sekretessbrytande bestämmelse som inte innefattar någon intresseavvägning skulle möjliggöra en mer effektiv och lätthanterlig ordning.

Om utlämnandet i stället skulle behöva ske med stöd av den generella sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen, skulle Skatteverket behöva göra en intresseavvägning i varje enskilt fall. I en sådan bedömning behöver bland annat det sekretesskydd som gäller hos den mottagande myndigheten beaktas. Skatteverket framhåller att det, mot bakgrund av det underlag som finns i direktivet och den fråga som ställts till Skatteverket, inte är möjligt att generellt uttala sig om hur sådana bedömningar skulle komma att utfalla.

Vidare anger Skatteverket att samverkan mellan myndigheter i sig inte har någon sekretessbrytande verkan. För att ett informationsutbyte ska vara möjligt krävs således att det finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse. Skatteverket bedömer dock att om en särskild uppgiftsskyldighet införs och den utredande myndigheten samtidigt har möjlighet att, på eget initiativ eller efter begäran, lämna uppgifter till Skatteverket med stöd av 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen, skulle det finnas ett tillräckligt rättsligt stöd för informationsutbyte även inom ramen för ett samverkansförfarande.

17.3.2 En särskild samverkansbestämmelse behöver inte införas

Bedömning

Det finns inte något behov av att införa en särskild bestämmelse om samverkan i den föreslagna granskningslagen.

Skälen för utredningens bedömning

Informationsutbyte utgör en form av samverkan mellan myndigheter och är därmed en central del av den skyldighet att samverka som följer av 8 § förvaltningslagen. Samverkan ska bidra till att ärenden kan handläggas på ett korrekt och effektivt sätt och innebär att myndigheter, när så är möjligt, ska ta egna initiativ till samordning och informationsutbyte inom ramen för sina respektive verksamheter.

Mot denna bakgrund konstaterar utredningen att förvaltningslagens bestämmelser sammantaget ger ett tillräckligt rättsligt stöd för samverkan mellan granskningsmyndigheten och andra myndigheter. Utredningen bedömer därför att det inte finns skäl att införa någon särskild bestämmelse om samverkan i den föreslagna granskningslagen.

17.3.3 CVE ska vara kontaktpunkt för granskningsmyndigheten

Bedömning

Det bör vara möjligt för granskningsmyndigheten att efter begäran få bistånd med fördjupade granskningar av verksamheter som kan antas ha kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.

Bistånd bör lämnas inom ramen för CVE:s uppgift som kontaktpunkt enligt förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet och förordningen om vissa fördjupade granskningar som utförs av Brottsförebyggande rådet.

Förslag

CVE ska vara kontaktpunkt för den myndighet som är granskningsmyndighet enligt lagen om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser. Centrumet ska på begäran av granskningsmyndigheten göra en fördjupad granskning av den som är föremål för granskning enligt granskningslagen, om det finns anledning att anta att den som är föremål för granskning förhåller sig till vålds-

bejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer på ett sätt som ger myndigheten skäl att vidta åtgärder.

2 § lagen (2025:31) om viss personuppgiftsbehandling vid Brottsförebyggande rådet ska ändras så att den gäller vid behandling av personuppgifter när myndigheten utför uppgiften att vara kontaktpunkt för den myndighet som är granskningsmyndighet enligt den föreslagna lagen.

Sekretessbestämmelsen i 40 kap. 7 f § offentlighets- och sekretesslagen ska ändras så att sekretess ska gälla i verksamhet hos Brå som avser att vara kontaktpunkt för den myndighet som är granskningsmyndighet enligt det angivna lagförslaget.

Sekretessbestämmelsen i 35 kap. 10 e § offentlighets- och sekretesslagen ska ändras så att det framgår att sekretess till skydd för enskild enligt 35 kap. 1 § samma lag inte hindrar att en uppgift lämnas till Brå när myndigheten utför uppgiften att vara kontaktpunkt för den myndighet som är granskningsmyndighet enligt den föreslagna lagen, om uppgiften behövs i ett ärende om fördjupad granskning.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

CVE är en avdelning inom Brå. Sedan den 1 mars 2025 har CVE ett särskilt myndighetsuppdrag som innebär att det, i egenskap av kontaktpunkt, på begäran ska bistå myndigheter eller andra beslutsorgan som fördelar offentliga medel, eller granskar offentligt finansierad verksamhet med så kallade fördjupade granskningar. Uppdraget omfattar granskningar av verksamheter som ansöker om eller tar del av offentliga medel i de fall där det finns anledning att anta att den granskade verksamheten kan ha kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. I centrumets uppdrag ingår därutöver att samla, utveckla och sprida kunskap om våldsbejakande extremism samt att stödja yrkesverksamma aktörer på området. Centrumet har även en samordnande roll i det myndighetsgemensamma arbetet mot våldsbejakande extremism.

Utredningens överväganden i denna del har gjorts med beaktande av de synpunkter som lämnats av den representant från CVE som har ingått i utredningens expertgrupp.

Centrumets uppdrag har en central betydelse för utredningen av verksamheter beträffande vilka det finns anledning att anta att de kan ha kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Centrumet har en omfattande expertkunskap om sådana miljöer och har även en samordnande roll med uppdrag att hålla samman det myndighetsgemensamma arbetet mot våldsbejakande extremism.

Den prövning som granskningsmyndigheten ska genomföra förutsätter att myndigheten har möjlighet att inhämta nödvändig information från andra myndigheter för att säkerställa ett så fullständigt och korrekt beslutsunderlag som möjligt. Utredningen bedömer att granskningsmyndighetens uppdrag kräver att myndigheten vid behov kan få bistånd av centrumet genom fördjupade granskningar av den som är föremål för myndighetens granskning. Utredningen utgår från att centrumets bistånd i form av fördjupade granskningar kommer att behöva tas i anspråk i så gott som alla ärenden där omständigheterna mer konkret pekar på att de berörda organisationerna, eller någon inom deras personkrets, har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer och där detta medför behov av ytterligare utredning. Även i de delar av myndighetens prövning som mer direkt tar sikte på bedömningar mot uppställda demokrativillkor kan det vara av väsentlig betydelse för granskningsmyndigheten att få tillgång till centrumets kompetens och utredningsresurser.

Centrumets nuvarande uppdrag att fungera som kontaktpunkt, och att inom ramen för detta bistå andra myndigheter eller beslutsorgan med fördjupade granskningar, innebär inte att centrumet i något avseende deltar i det faktiska beslutsfattandet. Utredningens förslag om att granskningsmyndigheten, på begäran, ska ges möjlighet att utnyttja centrumets utredningsresurser innebär således inte någon förändring av centrumets arbetssätt eller arbetsformer. Centrumets roll som kontaktpunkt gentemot granskningsmyndigheten ska vara begränsad till att bistå myndigheten i samband med utredningar av berörda organisationer eller aktörer. Det ska även fortsättningsvis ankomma på granskningsmyndigheten att självständigt pröva samtliga omständigheter i ärendet och fatta beslut på grundval av denna prövning. Det yttrande som centrumet lämnar efter genomförd fördjupad granskning bör samtidigt ingå som en del av granskningsmyndighetens samlade beslutsunderlag. Yttrandet bör

därutöver, tillsammans med övrigt material i ärendet, kunna utgöra en del av bevisningen i ett eventuellt domstolsförfarande.

Utredningen anser sammanfattningsvis att fördjupade granskningar som granskningsmyndigheten begär bistånd med från CVE bör genomföras på samma sätt och under motsvarande förutsättningar som i dag gäller för de myndigheter och beslutsorgan som kan begära bistånd från centrumets kontaktpunktsfunktion. Detta innebär att parternas processuella ställning i det underliggande ärendet hos granskningsmyndigheten inte påverkas av att en fråga remitteras för fördjupad granskning. Vidare bör centrumet, på samma sätt som i dag, ha möjlighet att i samband med en fördjupad granskning avseende ett ärende om utländsk finansiering, samverka med och inhämta information från andra myndigheter, däribland de som behandlas i detta avsnitt.

Utredningen anser även att centrumet bör utgöra den primära och naturliga kontaktpunkten i alla frågor som rör våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Detta är av betydelse för att undvika parallella kontakter med andra myndigheter, såsom exempelvis Säkerhetspolisen, från såväl granskningsmyndigheten som centrumet inom ramen för ett och samma ärende.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att ett nära och strukturerat samarbete mellan CVE och granskningsmyndigheten, i enlighet med vad som redovisats i detta avsnitt, är nödvändigt för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett effektivt, rättssäkert och ändamålsenligt sätt. Utredningens förslag innebär att granskningsmyndigheten kan begära att CVE genomför fördjupade granskningar av den som är föremål för myndighetens granskning. Förslaget innebär att CVE:s befintliga kontaktpunktsuppdrag utvidgas till att omfatta även granskningsmyndigheten, utan att arbetsformerna i övrigt behöver ändras.

17.4 Informationsinhämtning i ärenden om statsbidrag och dess betydelse för granskning av utländsk finansiering

17.4.1 Uppgifter som myndigheten inhämtar

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) ansvarar för handläggningen av ett antal statliga bidrag till organisationer inom civilsamhället. Inom ramen för bidragsgivningen genomför myndigheten löpande kontroller i syfte att bedöma om sökande organisationer uppfyller de villkor som gäller för bidrag, däribland de demokrativillkor som föreskrivs för statligt stöd till civilsamhället. Uppgifter inhämtas även vid uppföljning och kontroll av redan beviljade bidrag samt i samband med utredningar om misstänkta oegentligheter.

Informationsinhämtningen sker genom kontakter med flera olika myndigheter samt genom användning av befintliga myndighetsregister. Syftet är att säkerställa att bidragsmottagaren uppfyller de krav som följer av tillämpliga bidragsförordningar och att de statliga medlen används i enlighet med fattade beslut.

MUCF inhämtar i dag bland annat uppgifter från Kronofogdemyndigheten. Sådana kontroller avser exempelvis om den sökande organisationen har skulder hos Kronofogdemyndigheten eller om organisationen befinner sig i likvidation eller konkurs. Därutöver begär MUCF i vissa fall in uppgifter från andra bidragsgivande myndigheter, såsom Allmänna arvsfonden, för att kontrollera om en organisation samtidigt erhåller offentlig finansiering för samma ändamål från flera finansörer. Dessa kontroller syftar till att säkerställa att statliga medel inte används för att dubbelfinansiera samma verksamhet.

MUCF inhämtar även uppgifter från Skatteverket. Kontrollerna avser exempelvis om organisationen är registrerad som arbetsgivare samt om skatter och sociala avgifter betalas i de fall bidraget används till personalkostnader. I vissa fall begär myndigheten även in uppgifter om organisationens registrering och verksamhet för att bedöma om kravet på viss minsta verksamhetstid inför en bidragsansökan är uppfyllt. Myndigheten har därutöver tillgång till Skatteverkets folkbokföringssystem, Navet, vilket bland annat används för adresskontroller samt för att identifiera eventuella jävsförhållanden, exempelvis genom

släktskapsband mellan personer i ledande eller centrala funktioner inom organisationen.

MUCF inhämtar vidare uppgifter från Revisorsinspektionen för att kontrollera att den revisor som granskat en bidragsmottagares redovisning är auktoriserad. I ärenden där det finns behov av en fördjupad analys, exempelvis i frågor som rör de så kallade demokrati-villkoren, kan MUCF begära stöd från CVE. Myndigheten kan även behöva inhämta uppgifter från brottsbekämpande myndigheter, såsom Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten, när det finns behov av information från källor som inte är offentliga.

Utöver kontakter med statliga myndigheter förekommer det att MUCF även inhämtar uppgifter från kommuner och andra offentliga aktörer, exempelvis när en organisation är ny för MUCF och myndigheten saknar tillräcklig kännedom om verksamheten. Kommunerna kan i sådana fall lämna upplysningar om organisationens lokala verksamhet, kapacitet eller andra förhållanden som är relevanta för bidragsprövningen. MUCF gör även sökningar i länsstyrelsernas stiftelseregister när en bidragssökande organisation är en stiftelse. Dessa kontroller genomförs löpande i samband med handläggningen av bidragsansökningar.

17.4.2 Myndighetens ordning för informationsinhämtning är väl anpassad för den föreslagna granskningslagen

Bedömning

MUCF:s etablerade ordning för informationsinhämtning är väl anpassad för det krav som följer av granskningslagen.

Skälen för utredningens bedömning

Sammantaget visar genomgången ovan att MUCF inom ramen för sin bidragshandläggning har etablerade och väl fungerande arbetssätt för att inhämta relevanta uppgifter från ett flertal myndigheter och offentliga register. Den informationsinhämtning som sker inom ramen för det löpande kontroll- och uppföljningsarbetet innebär enligt utredningens bedömning att myndigheten i regel har goda förutsättningar att ta fram ett beslutsunderlag av tillräcklig kvalitet

för att kunna bedöma om en bidragssökande organisation uppfyller de krav som ställs för att ta emot statliga medel.

Utredningen bedömer vidare att den ordning för informationsinhämtning som tillämpas inom ramen för den nuvarande bidragsprovningen utgör en ändamålsenlig utgångspunkt även för ärenden som avser utländsk finansiering enligt ett framtida granskningsregelverk. De arbetssätt och samverkansformer som används är i huvudsak generella till sin utformning och framstår som skalbara till mer komplexa bedömningssituationer, där ytterligare analys eller fördjupad informationsinhämtning kan komma att krävas. Den gällande ordningen är även utformad på ett sådant sätt att relevanta omständigheter kan identifieras i ärenden där provningarna kan komma att omfatta aktörer eller finansieringsströmmar med anknytning utanför Sverige.

Även om ett framtida regelverk kan komma att ställa krav på kompletterande informationskällor eller mer specialiserade kontrollmoment, bedömer utredningen att den befintliga ordningen för informationsinhämtning utgör en tillräcklig grundstruktur att bygga vidare på. De nuvarande processerna stödjer redan i dag en systematisk och proportionerlig provning av uppgifter, vilket är en grundläggande förutsättning för ett effektivt och rättssäkert kontrollarbete.

Sammantaget bedömer utredningen att den etablerade ordningen för informationsinhämtning är väl anpassad för de krav som kan följa av ett framtida regelverk om granskning av utländsk finansiering och att den därmed erbjuder en tillräckligt stabil grund för de utökade analyser och kontroller som sådana ärenden kan aktualisera.

17.5 Uppgiftsskyldighet för andra myndigheter

17.5.1 Det ska finnas en uppgiftsskyldighet för Skatteverket

Förslag

Skatteverket ska utan föregående begäran lämna kontrolluppgifter till granskningsmyndigheten om registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser som under ett kalenderår har tagit emot betalningar från utlandet för vilka kontrolluppgift ska lämnas enligt 23 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

De uppgifter som ska lämnas är

1. mottagarens namn och organisationsnummer,
2. betalningens belopp i använd valuta,
3. betalningsdatum,
4. valutakod, och
5. vilket land som betalningen kommer från.

Skälen för utredningens förslag

Utgångspunkter

För att granskningsmyndigheten ska ha ett fullgott underlag för sina beslut är det, såsom redovisats ovan, av central betydelse att det finns förutsättningar för ett ändamålsenligt informationsutbyte med andra myndigheter. För det löpande, ärendestyrd informationsutbytet med andra myndigheter, såsom Bolagsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten eller Polismyndigheten, bedömer utredningen att de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen ger ett tillräckligt rättsligt stöd. Den nya sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen kan visserligen även användas för ett mer rutinmässigt uppgiftslämnande. Utredningen bedömer dock att det finns starka skäl att säkerställa att granskningsmyndigheten i vissa fall kan få tillgång till relevanta uppgifter hos andra myndigheter utan föregående begäran. Detta gäller särskilt kontrolluppgifter som lämnas till Skatteverket och som avser betalningar från utlandet för vilka kontrolluppgift ska lämnas enligt 23 kap. 1 § skatteförfarandelagen. Sådana uppgifter är av betydelse för att granskningsmyndigheten i efterhand ska kunna kontrollera om anmälningskyldigheten enligt den föreslagna lagen har fullgjorts och därigenom identifiera potentiella fall av kringgående.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att den föreslagna uppgiftsskyldigheten är en förutsättning för att granskningsmyndigheten ska kunna bedriva en effektiv och ändamålsenlig tillsynsverksamhet. Den aktuella uppgiftsskyldigheten bedöms stärka myndighetens möjligheter att identifiera organisationer som inte fullgör

sin anmälningsplikt enligt den föreslagna lagen. Utan tillgång till sådana uppgifter finns en risk att organisationer som underlåter att anmäla utländsk finansiering inte upptäcks inom ramen för den ordinarie tillsynen. Ett sådant förhållande kan på sikt leda till en snedvridning av efterlevnaden av det föreslagna regelverket, eftersom organisationer som frivilligt fullgör sin anmälningskyldighet ger sig till känna, medan de som underlåter att anmäla i praktiken undgår tillsyn. Detta skulle motverka granskningslagens syfte och minska dess effektivitet. Uppgiftsskyldigheten möjliggör därmed en mer heltäckande och systematisk kontroll av den krets av organisationer som kan omfattas av anmälningskyldigheten och är en förutsättning för att tillsynen ska kunna bedrivas på ett effektivt och riskbaserat sätt.

Utredningen har övervägt om granskningsmyndighetens informationsbehov kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt, exempelvis genom uppgiftsinhämtande begränsat till ett urval av relevanta aktörer eller genom en utvidgad anmälningskyldighet för berörda organisationer. Ett system som bygger på urval ger emellertid inte en tillräckligt heltäckande bild av kretsen av anmälningspliktiga organisationer och möjliggör därmed inte en fullständig och riskbaserad tillsyn.

Inte heller en utökad anmälningskyldighet avhjälpes det grundläggande problemet, eftersom ett sådant system förutsätter att även de organisationer som kan antas ha incitament att underlåta att anmäla faktiskt fullgör sin skyldighet. Utredningen har därför inte kunnat identifiera något mindre ingripande alternativ som ger ett tillförlitligt underlag för en systematisk och effektiv tillsyn.

Skatteverket har, såsom framgår av avsnitt 17.3.1, anfört att de uppgifter som granskningsmyndigheten i första hand behöver är de kontrolluppgifter om betalningar från utlandet som lämnas till Skatteverket enligt 23 kap. 1 § skatteförfarandelagen. Enligt Skatteverket är dessa uppgifter specifika, avgränsade och avsedda för en tydligt identifierad mottagare, vilket innebär att det finns goda förutsättningar för ett automatiserat utlämnande. Skatteverket har emellertid också understrukit att ett sådant utlämnande förutsätter stöd i en sekretessbrytande bestämmelse som inte kräver en intresseavvägning i det enskilda fallet, och att det inte är möjligt att generellt ange hur bedömningarna enligt generalklausulen eller 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen skulle falla ut vid en sekretessprövning avseende samtliga organisationer som omfattas av granskningslagen.

Kontrolluppgiftsskyldigheten enligt 23 kap. 1 § skatteförfarandelagen åvilar den som förmedlar betalningen, inte mottagaren. Det innebär att uppgifterna redan i dag finns hos Skatteverket och att den föreslagna uppgiftsskyldigheten inte medför några nya administrativa bördor för de organisationer som tar emot utländsk finansiering. Uppgiftsskyldigheten är vidare knuten till samma tröskelvärde som gäller för anmälningskyldigheten. Detta innebär att de kontrolluppgifter som omfattas av denna skyldighet är direkt relevanta för granskningsmyndighetens tillsynsuppdrag, eftersom de motsvarar just de betalningar från utlandet som kan aktualisera en anmälningsplikt enligt utredningens förslag. Detta minimerar dessutom risken för att uppgiftsskyldigheten träffar transaktioner som inte är relevanta för granskningsmyndighetens urvalsfunktion.

Närmare om uppgiftsskyldighetens utformning

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten ska avgränsas till vissa särskilt angivna uppgifter, vilka framgår direkt av bestämmelsen. Uppgiftsskyldigheten avser mottagarens namn och organisationsnummer, betalningens belopp, betalningsdatum, valutakod och det land som betalningen kommer från. Uppgifterna lämnas om sådana registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser som tagit emot betalningar från utlandet enligt vad som angetts ovan. Någon uppgift om den utländska betalaren omfattas inte av uppgiftsskyldigheten. Det rör sig således om uppgifter som avser juridiska personer och deras ekonomiska transaktioner. Uppgifterna utgör därmed i allt väsentligt inte personuppgifter i den mening som avses i EU:s dataskyddsförordning (jämför artikel 4.1). I undantagsfall kan emellertid en uppgift om en stiftelse eller ideell förening komma att utgöra en personuppgift, nämligen om organisationen bär ett namn som sammanfaller med en levande fysisk person. Skatteverkets behandling av personuppgifterna för detta ändamål har stöd i den föreslagna lagen och är därmed förenlig med dataskyddsförordningen. Frågor om ändamålsbegränsning och förutsättningarna för att behandla personuppgifter för ett annat ändamål än det ursprungliga behandlas i avsnitt 12.4.2.

Utredningens förslag innebär att Skatteverket åläggs en skyldighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter om samtliga organisationer

som under kalenderåret har tagit emot betalningar från utlandet för vilka kontrolluppgift ska lämnas enligt 23 kap. 1 § skatteförfarandelagen. Genom ett sådant uppgiftslämnande ges granskningsmyndigheten möjlighet att dels kontrollera vilka organisationer som har fullgjort sin anmälningsskyldighet, dels identifiera organisationer som har tagit emot sådana betalningar utan att ha gjort föreskriven anmälan. Det är just denna systematiska kontrollfunktion som motiverar att uppgiftsskyldigheten utformas som en automatiserad skyldighet i stället för ett ärendestyrt utlämnande.

Samtidigt bör det framhållas att inte samtliga transaktioner som överstiger tröskelbeloppet omfattas av anmälningsskyldigheten. Exempelvis är lån från kreditinstitut på marknadsmässiga villkor undantagna från finansieringsbegreppet enligt 3 § i den föreslagna lagen och omfattas därmed inte av anmälningsplikten. De kontrolluppgifter som lämnas ut utgör således inte i sig bevis för att en anmälningsskyldighet har förelegat i det enskilda fallet. Uppgifterna ger emellertid granskningsmyndigheten ett underlag för att identifiera fall där det finns anledning att vidta ytterligare utredningsåtgärder. Om det framkommer att en organisation har tagit emot betalningar från utlandet som överstiger tröskelbeloppet kan granskningsmyndigheten, mot denna bakgrund, inleda en granskning för att utreda de närmare omständigheterna kring mottagandet.

En särskilt reglerad uppgiftsskyldighet av detta slag möjliggör således ett systematiskt utlämnande av uppgifter som kan ha betydelse för effektiviteten i det föreslagna granskningsystemet. Eftersom utlämnandet sker med direkt stöd i lag krävs ingen föregående individuell sekretessprövning, vilket bedöms underlätta och förenkla informationsöverföringen. Utredningen föreslår inte heller att den sekretessbrytande uppgiftsskyldigheten ska förenas med någon avvägning mellan, å ena sidan behovet av utlämnande och, å andra sidan skyddet för den personliga integriteten eller andra rättssäkerhetsaspekter. En sådan intresseavvägning i det enskilda fallet bedöms inte vara nödvändig, eftersom bestämmelsen på ett uttömmande och preciserat sätt anger vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Det är därmed klart och tydligt vilka uppgifter som kan komma att lämnas ut med stöd av den aktuella sekretessbrytande bestämmelsen. De uppgifter som omfattas är inte heller att betrakta som känsliga personuppgifter i dataskyddsrättslig mening. Det ut-

ökade informationsutbytet kan därmed inte anses innebära något integritetsintrång för enskilda.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten är absolut i den meningen att Skatteverket saknar utrymme att vägra utlämnande när förutsättningarna för utlämnande är uppfyllda. Mot denna bakgrund är det av vikt att granskningsmyndigheten använder de mottagna uppgifterna för att fullgöra sina uppgifter enligt den föreslagna lagen. Uppgifterna får därmed användas för samtliga granskningsändamål som följer av lagen. I vilken utsträckning uppgifterna även kan användas för andra ändamål än sådana som följer av lagen får bedömas av granskningsmyndigheten i det enskilda fallet. Även sådan användning måste emellertid ske i enlighet med tillämpliga sekretessbestämmelser samt de grundläggande principerna i EU:s dataskyddsförordning, alltså bland annat finalitetsprincipen och principen om uppgiftsminimering som anges i artikel 5.

Uppgiftsskyldigheten bör regleras i granskningslagen

Bestämmelserna i 23 kap. skatteförfarandelagen reglerar skyldigheten att lämna kontrolluppgifter till Skatteverket. Beteckningen kontrolluppgift används som ett samlingsbegrepp för olika former av uppgiftslämnande för annan person. Syftet är i korthet att Skatteverket ska få in underlag för beräkning av vissa skatter och avgifter. Bestämmelserna tar således sikte på uppgiftslämnande till Skatteverket och inte den motsatta situationen, där verket enligt utredningens förslag åläggs en skyldighet att lämna uppgifter från sina system till en annan myndighet. En placering av den föreslagna uppgiftsskyldigheten i 23 kap. skatteförfarandelagen framstår därför som olämplig.

Utredningen bedömer att den föreslagna uppgiftsskyldigheten därför bör regleras i den särskilda lag som nu föreslås. För en sådan placering talar att uppgiftsskyldigheten för Skatteverket är specifikt kopplad till anmälningsskyldigheten enligt den föreslagna lagen och utgör därmed inte en generell reglering av kontrolluppgifter om utländska förhållanden. En placering i granskningslagen innebär enligt utredningens bedömning att uppgiftsskyldigheten tydligt framgår av det regelverk som i övrigt styr granskningsmyndighetens verksamhet, vilket underlättar för berörda organisationer och andra aktörer att förstå det sammanhang i vilket uppgifterna lämnas och används.

Sammanfattning

Utredningen föreslår att en uppgiftsskyldighet för Skatteverket bör införas i den föreslagna granskningslagen. Uppgiftsskyldigheten bör avse de organisationer som omfattas av den föreslagna granskningslagen och som under ett kalenderår tagit emot betalningar från utlandet för vilka kontrolluppgift ska lämnas enligt 23 kap. 1 § skatteförfarandelagen. De uppgifter som ska lämnas är mottagarens namn och organisationsnummer, betalningens belopp, betalningsdatum, valutakod och det land som betalningen kommer från. Genom uppgiftsskyldigheten blir 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen tillämplig vid utlämnande.

17.5.2 Uppgiftsskyldighet för brottsbekämpande myndigheter behöver inte införas

Bedömning

Befintliga regelverk är tillräckliga för att möjliggöra utlämnande av uppgifter till granskningsmyndigheten när det är befogat. En särskild sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för brottsbekämpande myndigheter bör inte införas.

Skälen för utredningens bedömning

Vid granskningsmyndighetens prövning kan det uppkomma behov av att inhämta uppgifter från brottsbekämpande myndigheter. Denna bedömning delas av företrädare för MUCF, som enligt utredningens förslag ska utses till granskningsmyndighet. Företrädare för den aktuella myndigheten har särskilt framhållit att tillgång till uppgifter från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kan avsevärt underlätta granskningsuppdraget, särskilt mot bakgrund av den utländska dimension som präglar denna typ av ärenden.

Utredningen är medveten om att den utländska aspekt som granskningsärenden aktualiserar kan medföra särskilda utmaningar för en svensk granskningsmyndighet, särskilt i de fall granskningen avser finansiering, styrning eller påverkan med anknytning till aktörer verksamma i jurisdiktioner med bristande transparens. Även med

beaktande av de synpunkter som redovisats ovan bedömer utredningen emellertid att en särskild sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för brottsbekämpande myndigheter inte är tillräckligt motiverad. En sådan reglering skulle enligt utredningens bedömning innebära ett oproportionerligt ingrepp i det sekretesskydd som gäller för uppgifter inom brottsbekämpande verksamhet.

Utredningen har särskilt beaktat att den information som i vissa fall kan vara av betydelse för prövningen i granskningsärenden ofta avser underrättelseuppgifter eller andra känsliga uppgifter, exempelvis rörande säkerhetsrisker med koppling till utländska aktörer. Sådana uppgifter omfattas av ett starkt sekretesskydd, vilket är av central betydelse för brottsbekämpande myndigheters möjlighet att fullgöra sina uppdrag. Utlämnande av dessa uppgifter hindras ofta av sekretess enligt 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, som avser sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inom bland annat förundersökningsverksamhet och annan brottsförebyggande eller brottsbekämpande verksamhet hos åklagarmyndigheter, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Skatteverket. Ett generellt åläggande för dessa myndigheter att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till granskningsmyndigheten skulle därmed innebära en risk för att skyddsvärda intressen åsidosätts, särskilt i de fall utlämnandet kan röja arbetsmetoder, källor eller pågående underrättelsearbete.

Utredningen har vidare beaktat att offentlighets- och sekretesslagen redan innehåller flera sekretessbrytande bestämmelser som skapar förutsättningar för ett ändamålsenligt informationsutbyte när detta är nödvändigt. Särskilt kan nämnas bestämmelsen i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen, som trädde i kraft den 1 december 2025 och som medger utökade möjligheter till uppgiftslämnande när det behövs för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda brottslig verksamhet eller regelöverträdelser. Därutöver ger 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen möjlighet till utlämnande när det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet, och generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen erbjuder ytterligare möjlighet till uppgiftslämnande när utlämnandeintresset uppenbart väger tyngre än sekretessintresset.

Sammantaget bedömer utredningen att den befintliga regleringen är tillräcklig för att möjliggöra utlämnande av uppgifter till gransk-

ningsmyndigheten i de fall där detta är befogat. En särskild sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för brottsbekämpande myndigheter skulle därmed gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med det föreslagna regelverket och kan därför inte anses proportionerlig. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att en sådan reglering inte bör införas.

17.6 Sammanfattande bedömning

Utredningen har övervägt om det finns behov av att införa särskilda bestämmelser om samverkan utöver den generella samverkansskyldighet som följer av förvaltningslagen. Den generella skyldigheten innebär att myndigheter ska lämna varandra hjälp inom ramen för den egna verksamheten, i den utsträckning det inte finns hinder på grund av sekretess eller andra bestämmelser. Utredningen anser att en sådan ordning redan i dag ger ett flexibelt och ändamålsenligt regelverk för den samverkan som kan behöva ske. Utredningen bedömer således att den föreslagna granskningsverksamheten inte kräver några särskilda samverkansregler utöver vad som redan följer av förvaltningslagen.

Granskningsärenden kan variera avsevärt i fråga om omfattning och komplexitet. Det är därför inte möjligt att på förhand uttömmande reglera när samverkan ska ske eller vilka uppgifter som bör inhämtas i det enskilda ärendet. En mer detaljerad reglering av formerna för samverkan riskerar i stället att bli mindre ändamålsenlig och svår att anpassa till de varierande informationsbehov som kan uppstå i olika granskningar. En sådan reglering riskerar även att leda till onödigt förlängda handläggningstider i ärenden där något faktiskt behov av samverkan inte föreligger.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det är angeläget att granskningsmyndigheten ges ett tillräckligt handlingsutrymme att självständigt avgöra vilka uppgifter som behöver inhämtas för att prövningen ska bli rättssäker, korrekt och effektiv. Ett sådant handlingsutrymme gör det möjligt att anpassa informationsinhämtningen efter ärendets art och den riskbild som föreligger. På så sätt kan onödig belastning på den egna organisationen och andra myndigheter undvikas. Granskningsmyndigheten bör därför självständigt kunna bedöma när samverkan med andra myndigheter är nödvändig och

vilka uppgifter som behöver inhämtas för att säkerställa ett fullgott beslutsunderlag. Bedömningen ska göras inom ramen för gällande sekretessbestämmelser och de befogenheter som följer av den föreslagna lagen. Detta utesluter inte att granskningsmyndigheten, efter samverkan med en myndighet, därefter bedömer att det även finns behov av att samverka med ytterligare myndigheter i samma ärende.

När det särskilt gäller möjligheten att begära CVE:s bistånd i form av fördjupade granskningar bedömer utredningen emellertid att den generella samverkansskyldigheten enligt förvaltningslagen inte är tillräcklig. Utredningen föreslår därför de författningsändringar som bedöms nödvändiga för att säkerställa att granskningsmyndigheten får tillgång till centrumets utredningskapacitet.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att det inte finns skäl att föreslå ytterligare reglering om samverkan utöver den generella samverkansskyldighet som redan gäller. När det gäller uppgiftsskyldighet bedömer utredningen att en särskild bestämmelse behöver införas för Skatteverket, medan befintliga regler är tillräckliga för brottsbekämpande myndigheter.

18 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

18.1 Ikraftträdande

Förslag

Lagen om granskning av utländsk finansiering till registrerade trosamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser, lagen om behandling av personuppgifter i ärenden om granskning av utländsk finansiering och övriga föreslagna författningsändringar ska träda i kraft den 1 januari 2028.

Skälen för utredningens förslag

Den föreslagna tidpunkten för ikraftträdandet har bestämts med hänsyn till den tid som krävs för remissbehandling, beredning inom Regeringskansliet och riksdagens behandling av förslaget. Vid bedömningen har även beaktats granskningsmyndighetens behov av tid för att etablera nödvändiga handläggningsrutiner, meddela föreskrifter samt förbereda samverkan med Skatteverket och andra berörda myndigheter. Därutöver har hänsyn tagits till att de civilsamhällesorganisationer som omfattas av lagen behöver ges tillräcklig tid för att anpassa sina verksamheter och interna rutiner i den omfattning som krävs för att kunna fullgöra de skyldigheter som följer av den nya regleringen.

18.2 Övergångsbestämmelser

Förslag

Ett förbud enligt 12, 13 eller 14 § lagen om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser får inte grundas på utländsk finansiering som har tagits emot före ikraftträdandet.

Bedömning

I övrigt krävs inga övergångsbestämmelser.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

En övergångsbestämmelse om förbudsbeslut

Förbudsreglerna i 12 och 13 §§ är administrativa beslut som riktar sig mot ett specifikt mottagande av utländsk finansiering. Det framåtsyftande förbudet i 14 § förutsätter enligt sin lydelse att förutsättningarna för förbud enligt 12 eller 13 § är uppfyllda. Förbudsbeslut är inte sanktioner i straffrättslig mening och faller därmed inte direkt under förbudet mot retroaktiv strafflag i 2 kap. 10 § regeringsformen.

Ett förbud är dock så ingripande för mottagaren att det i sin verkan kan jämföras med en sanktion. Att grunda ett förbud på finansiering som tagits emot innan lagen trätt i kraft skulle innebära att en mottagare drabbas av en ingripande åtgärd för ett handlande som var rättsenligt när det företogs. Det är inte förenligt med allmänna rättsstatsprinciper. Övergångsbestämmelsen klargör därför att ett förbud endast får grundas på finansiering som tagits emot efter ikraftträdandet.

När ett framåtsyftande förbud enligt 14 § meddelas måste det specifika mottagande som utgör grund för förbudet ha skett efter ikraftträdandet. Det hindrar inte granskningsmyndigheten från att vid den framåtsyftande bedömningen enligt 14 § första stycket beakta omständigheter som ligger före ikraftträdandet, om dessa har betydelse för antagandet att mottagaren även i framtiden kommer att ta emot finansiering som uppfyller förbudsgrunderna. Det förbud

som meddelas ska dock grunda sig på ett konkret mottagande som skett efter ikraftträdandet.

Sanktionsavgift och straffansvar

Sanktionsavgift enligt 19 § och straffansvar enligt 27 och 28 §§ kan inte komma i fråga för förhållanden före ikraftträdandet. Det följer redan av 2 kap. 10 § första och andra styckena regeringsformen samt av artikel 7 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Sanktionsavgifter med straffrättslig prägel omfattas av dessa bestämmelser enligt fast rättspraxis.¹ Någon övergångsbestämmelse är därför inte nödvändig.

Skatteverkets uppgifter avseende tid före ikraftträdandet

Skatteverkets uppgiftsskyldighet enligt 18 § avser betalningar från utlandet som under ett kalenderår överstiger det belopp som anges i 23 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244). Underlaget bygger på kontrolluppgifter som förmedlare av betalningar redan i dag är skyldiga att lämna till Skatteverket. Den föreslagna lagen reglerar endast vidareförmedlingen av dessa uppgifter från Skatteverket till granskningsmyndigheten.

Skatteverkets uppgiftsskyldighet enligt 18 § inträder vid ikraftträdandet. De första kontrolluppgifter som granskningsmyndigheten får del av kommer att avse kalenderår 2027. Dessa lämnas av förmedlarna i enlighet med skatteförfarandelagen, oberoende av denna lag. Kontrolluppgifter inkommer till Skatteverket först en tid efter kalenderårets slut, normalt under inledningen av påföljande år. Det innebär att uppgifter avseende kalenderåret 2027 inte nödvändigtvis finns tillgängliga hos Skatteverket vid ikraftträdandet den 1 januari 2028. När uppgifterna har inkommit till Skatteverket omfattas de av uppgiftsskyldigheten i 18 § och ska vidarebefordras till granskningsmyndigheten.

Att granskningsmyndigheten använder kontrolluppgifter som avser tiden före ikraftträdandet utgör inte tillämpning av lagen på äldre förhållanden. Användningen sker vid en tidpunkt efter ikraft-

¹ Se NJA 2013 s. 502 och NJA 2004 s. 510 I och II.

trädandet och tjänar som urvalsinstrument för granskningsverksamheten enligt 9 och 10 §§. Uppgifterna ger underlag för att identifiera mottagare som efter ikraftträdandet kan vara anmälningsskyldiga eller som bör bli föremål för granskning på myndighetens initiativ. Förbud, sanktionsavgifter och straffansvar förutsätter alltid att de omständigheter som ligger till grund för åtgärden har inträffat efter ikraftträdandet.

Granskningsmyndighetens behandling av kontrolluppgifter som avser tid före ikraftträdandet ryms inom det ändamål som anges i 5 § lagen om behandling av personuppgifter i ärenden om granskning av utländsk finansiering. Behandlingen är nödvändig för handläggningen av granskningsärenden, vilket innefattar urval och riskanalys.

Mot denna bakgrund behövs ingen övergångsbestämmelse om Skatteverkets uppgiftsskyldighet.

19 Konsekvenser

19.1 En konsekvensanalys innehåll

Kommittéförordningen (1998:1474) hänvisar, såvitt avser den konsekvensutredning som utredningen ska redovisa, till bestämmelser i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Av 5 § följer att konsekvensutredningen ska påbörjas så tidigt som möjligt och stå i proportion till förslagets eller beslutets omfattning och effekter. Konsekvensutredningen ska enligt 6 § innehålla en redogörelse för

1. det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas,
2. vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas,
3. de olika alternativ som finns för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som bedöms finnas med dessa, och
4. det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl.

Enligt 7 § ska konsekvensutredningen även innehålla en analys av det förslag som lämnas eller det beslut som avses att fattas. Analysen ska bestå av

1. en beskrivning och beräkning av förslagets eller beslutets kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda,
2. en beskrivning och, om möjligt, en beräkning av andra relevanta konsekvenser än sådana som anges i 1,
3. en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget eller beslutet inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte,

4. en bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser, och
5. en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget eller beslutet kan utvärderas.

Av samma bestämmelse följer att vid framtagandet av analysen bör hänsyn tas till den vägledning som Statskontoret ansvarar för enligt 15 §. Om någon del av analysen inte kan göras ska detta motiveras.

Om förslaget eller beslutet rör kommuner eller regioner ska konsekvensutredningen, enligt 8 §, innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet inskränker den kommunala självstyrelsen. Innebär förslaget en sådan inskränkning ska även de överväganden som krävs enligt 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Om förslaget eller beslutet innebär förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer, ska konsekvensutredningen innehålla en beskrivning av förändringarna samt en beräkning av de kostnader och intäkter som följer av dessa.

Av 9 § följer att en konsekvensutredning ska innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (EU).

Av 15 § kommittéförordningen framgår därutöver att om förslagen i ett betänkande medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering som i första hand har anknytning till utredningens område och ange skäl för den föreslagna finansieringen.

I direktivet anges att utredaren, utöver vad som följer av kommittéförordningen, särskilt ska analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för Sveriges säkerhet, brottsbekämpningen och det brottsbekämpande arbetet. Utredaren ska även beakta vilka konsekvenser förslagen får för trossamfunden och andra civilsamhällesorganisationer.

19.2 Delar av konsekvensanalysen har behandlats i övervägandena

I övervägandekapiteln har utredningen beskrivit de problem som utredningen avser att lösa med förslagen, vad utredningen vill uppnå med förslagen och varför det finns ett behov av de föreslagna förändringarna. Konsekvensen av ett nollalternativ är att det som respektive förslag avser att åstadkomma inte uppnås och att de konsekvenser som beskrivs i detta kapitel inte uppstår. Utredningens förslag har utformats med den givna utgångspunkten att de ska vara förenliga med grundlag, EU-rätt och andra internationella förpliktelser som Sverige är skyldigt att följa. I övervägandena har utredningen också redovisat innehållet i internationell rätt som behöver beaktas i samband med utformningen av lagstiftningen. Utredningen har även redogjort för hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden när det gäller grundläggande fri- och rättigheter inklusive barns särskilda rättigheter. Det som redovisats i övervägandena upprepas inte här. I detta avsnitt redogör utredningen alltså för utredningens bedömningar avseende övriga konsekvenser.

19.3 Aktörer som berörs av förslagen

19.3.1 Inledning

Förslagen berör ett brett spektrum av aktörer, både offentliga och privata. De aktörer som berörs mest direkt är de organisationer som omfattas av lagens skyldigheter samt den myndighet som föreslås få granskningsansvaret. Därutöver berörs ett antal andra statliga myndigheter, domstolar och utländska finansiärer. Kommuner och regioner berörs endast indirekt. I det följande redogörs för respektive aktör och på vilket sätt de berörs av förslagen.

19.3.2 Organisationer som omfattas av lagen

De organisationer som direkt berörs är registrerade trossamfund, registrerade självständiga organisatoriska delar av trossamfund, samt ideella föreningar och stiftelser med religiöst ändamål eller vars ändamål är att främja religiös verksamhet. Det finns 3 786 ekonomiskt

aktiva organisationer inom kategorin religiös verksamhet.¹ Av dessa mottog 79 organisationer under år 2024 betalningar från utlandet som översteg 150 000 kronor. Med hänsyn till mörkertal bedömer utredningen att upp till 150 organisationer kan komma att omfattas av anmälningskyldigheten.

Organisationerna varierar kraftigt i storlek, administrativ kapacitet och grad av internationellt engagemang. Vissa är stora, välorganiserade samfund med etablerade administrativa funktioner, medan andra är mindre lokala föreningar med begränsade resurser. Denna variation är av betydelse för bedömningen av den administrativa börda som regelverket medför.

19.3.3 Granskningsmyndigheten

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) föreslås bli granskningsmyndighet. MUCF berörs direkt av förslagen genom att myndigheten tilldelas ett nytt uppdrag som innebär mottagande och handläggning av anmälningar, genomförande av granskningar, beslut om förbud och godkännanden samt tillsyn och uppföljning.

19.3.4 Andra statliga myndigheter

Skatteverket berörs genom den föreslagna uppgiftsskyldigheten att lämna kontrolluppgifter om betalningar från utlandet till granskningsmyndigheten. Center mot våldsbejakande extremism (CVE), inrättat vid Brottsförebyggande rådet (Brå), berörs genom att det förväntas bistå granskningsmyndigheten med fördjupade granskningar i ärenden med koppling till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer. Säkerhetspolisen berörs genom samverkan i ärenden med säkerhetsrelaterade aspekter.

Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten berörs vidare genom de straffrättsliga bestämmelserna i den föreslagna lagen. Polismyndigheten bistår med utredningsresurser i förundersökningar och Åklagarmyndigheten leder förundersökningar och beslutar om åtal. I ärenden där ett brott har inslag av eko-

¹ Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport* (2025).

nomisk brottslighet kan Ekobrottsmyndigheten leda förundersökningen.

19.3.5 Domstolarna

De allmänna förvaltningsdomstolarna berörs genom att granskningsmyndighetens beslut om förbud, godkännande med villkor, föreläggande och sanktionsavgifter kan överklagas dit. De allmänna domstolarna berörs genom de straffrättsliga bestämmelserna.

19.3.6 Utländska finansiärer

Med *utländska finansiärer* avses fysiska personer som inte är svenska medborgare eller folkbokförda i Sverige, juridiska personer med säte utomlands samt utländska stater. Dessa berörs indirekt genom att deras finansiering kan bli föremål för granskning och i vissa fall förbjudas.

19.3.7 Kommuner och regioner som indirekt berörda aktörer

Kommuner och regioner berörs inte direkt av lagens skyldigheter. De är varken anmälningsskyldiga eller sådana aktörer som kan bli föremål för granskning enligt lagen. Kommuner och regioner kan dock beröras indirekt på två sätt.

För det första kan granskningsmyndighetens bedömningar få en vägledande funktion för kommunernas egen bidragsgivning till civilsamhällesorganisationer. MUCF har redan en etablerad roll i att stödja kommunernas arbete med demokrativillkor, och det nya granskningsuppdraget kan stärka denna funktion ytterligare.

För det andra kan enskilda kommuner i undantagsfall komma att kontaktas av granskningsmyndigheten inom ramen för myndighetens informationsinhämtning, exempelvis om en organisation som är föremål för granskning också tar emot kommunala bidrag. Sådana kontakter bedöms bli sällsynta och medföra endast marginell resursåtgång för kommunerna.

19.4 Problemen och vad förslagen avser att uppnå

19.4.1 Inledning

Utredningen har i övervägandekapitlen (kapitel 7 och 10) redogjort för de problem som förslagen avser att lösa. Nedan lämnas en sammanfattning.

19.4.2 Problemet

Sverige befinner sig i ett allvarligt säkerhetsläge. Hotet från våldsbejakande extremism och säkerhetshotande verksamhet från främmande makt är påtagligt. Det finns dokumenterade exempel på att trossamfund och andra religiösa verksamheter i Sverige har tagit emot utländsk finansiering från aktörer med antidemokratiska syften eller kopplingar till främmande makt. Säkerhetspolisen har identifierat fall där utländska stater, däribland Ryssland och Iran, har använt religiösa organisationer som plattformar för underrättelseverksamhet och annan säkerhetshotande verksamhet.

Det saknas i dag ett sammanhängande regelverk som ger myndigheter möjlighet att kontrollera och ytterst förbjuda mottagande av utländsk finansiering till trossamfund och andra religiösa verksamheter när sådan finansiering innebär risker för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller samhällets grundläggande värderingar. Befintliga regelverk hanterar endast begränsade aspekter av dessa risker. Demokrativillkoren i statsbidragsgivningen är tillämpliga enbart på organisationer som tar emot statliga bidrag och ger inte myndigheterna möjlighet att granska eller förbjuda mottagande av utländsk finansiering av privaträttslig karaktär. Penningtvättslagstiftningen är inriktad på att förhindra att vinster från brottslig verksamhet tvättas och är inte utformad för att systematiskt motverka utländsk finansiering som ges i antidemokratiska syften men som inte är kopplad till brott i straffrättslig mening. Lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar tar sikte på investeringar i verksamheter av säkerhets känslig natur och saknar tillämpning på finansiering av trossamfund och civilsamhällesorganisationer. Inget av dessa regelverk är således utformat för att ge en heltäckande bild av ekonomiska flöden från utländska finansiärer till religiösa verksamheter eller för att systematiskt motverka de hot och långsiktiga risker som

är förknippade med utländsk finansiering som ges i extremistiska och andra antidemokratiska syften.

19.4.3 Den eftersträvade förändringen

Förslagen syftar till att skapa ett granskningssystem som möjliggör tidig identifiering och motverkande av skadlig utländsk finansiering, innan den omsätts i konkret verksamhet. Systemet ska ge granskningsmyndigheten verktyg att förbjuda mottagande av utländsk finansiering som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller allmän ordning, eller som ges till organisationer vars företrädare inte uppfyller demokrativillkoren. Förändringen förväntas uppnås från och med lagens ikraftträdande.

19.5 Nollalternativet och alternativa lösningar

19.5.1 Nollalternativet

Om inga åtgärder vidtas kvarstår den nuvarande situationen där det saknas ett sammanhållet regelverk för granskning av utländsk finansiering till sådana organisationer som omfattas av den föreslagna lagen. Det innebär att myndigheter även fortsättningsvis saknar verktyg för att på ett tidigt stadium identifiera och motverka finansiering som kan bidra till att stärka extremistiska miljöer eller utgöra ett säkerhetshot. Med hänsyn till det försämrade säkerhetsläget och den ökande komplexiteten i hoten mot Sverige bedömer utredningen att problemen med skadlig utländsk finansiering sannolikt kommer att kvarstå eller förvärras om inga åtgärder vidtas. Risken för att utländska aktörer med antidemokratiska syften fortsätter att finansiera verksamheter i Sverige utan möjlighet till myndighetskontroll bedöms som påtaglig.

Mer konkret innebär nollalternativet att de dokumenterade fallen där utländska stater har använt religiösa organisationer som plattformar för underrättelseverksamhet och annan säkerhetshotande verksamhet i Sverige inte kan hanteras med rättsliga verktyg som är anpassade för detta ändamål. Säkerhetspolisens identifiering av sådana fall visar att problematiken inte är hypotetisk utan påtaglig och konkret. Befintliga regelverk ger inte myndigheter möjlighet

att granska eller förbjuda mottagande av privat utländsk finansiering som inte är kopplad till statliga bidrag eller till brottslig verksamhet i straffrättslig mening. Detta gäller bland annat demokrativillkoren i statsbidragsgivningen och penningtvättslagstiftningen, vilka endast hanterar vissa avgränsade delar av den aktuella problematiken.

Det innebär vidare att de 79 organisationer som under år 2024 mottog betalningar från utlandet som översteg 150 000 kronor kan fortsätta att ta emot sådan finansiering, utan att någon myndighet har möjlighet att pröva om finansieringen är förenlig med Sveriges säkerhet och samhällets grundläggande värderingar. Detsamma gäller de ytterligare organisationer som kan antas ta emot utländsk finansiering utan att detta framgår av Skatteverkets kontrolluppgifter. Med hänsyn till det försämrade säkerhetsläget och den ökande komplexiteten i hoten mot Sverige bedömer utredningen att en sådan ordning inte är acceptabel.

19.5.2 Alternativa lösningar

Utredningen har övervägt tre huvudsakliga alternativ.

Alternativ 1: Ändringar i befintlig lagstiftning. Utredningen har övervägt om det är möjligt att åstadkomma lämplig kontroll genom ändringar i befintliga regelverk, exempelvis genom utvidgning av demokrativillkoren i statsbidragsgivningen eller genom ändringar i penningtvättslagstiftningen. Utredningen bedömer att detta inte är ändamålsenligt. Demokrativillkoren är kopplade till statlig finansiering och ger inte möjlighet att granska eller begränsa privat utländsk finansiering. Penningtvättslagstiftningen tar sikte på att förhindra att det finansiella systemet utnyttjas för brottslig verksamhet och är inte utformad för att hantera de specifika risker som utländsk finansiering av religiösa verksamheter medför.

Alternativ 2: Ett tillståndssystem. Ett alternativ till det föreslagna anmälningssystemet är att införa ett tillståndssystem. Ett sådant system skulle innebära att organisationer måste ansöka om och beviljas tillstånd innan utländsk finansiering får tas emot. Mottagandet skulle därmed vara förbjudet till dess att myndigheten har lämnat ett positivt beslut. Detta skiljer sig från ett anmälningssystem där mottagandet som utgångspunkt är tillåtet och där myndigheten ingriper först när det finns konkreta skäl för det. En ytterligare grund-

läggande skillnad mellan de två systemen är att ett tillståndssystem som regel förutsätter att samtliga organisationer som omfattas av lagen genomgår en fullständig prövning inför varje mottagande av utländsk finansiering, oavsett om förhållandena i det enskilda fallet ger anledning till det. Till skillnad från ett tillståndssystem, innebär ett anmälningssystem en riskbaserad hantering där myndighetens resurser kan koncentreras till de ärenden som faktiskt kräver en fördjupad granskning. Det administrativa förfarandet blir därigenom mindre omfattande och mindre resurskrävande, både för myndigheten och för de organisationer som berörs. Sammantaget bedömer utredningen att ett tillståndssystem riskerar att leda till en administrativ börda som inte står i proportion till de kontrollbehov som faktiskt föreligger i det enskilda fallet. Även om ett tillståndssystem i vissa avseenden kan ge en starkare kontroll bedöms det vara alltför betungande för de berörda organisationerna. Ett sådant system skulle även innebära mer långtgående inskränkningar i religionsfriheten och föreningsfriheten än vad som är nödvändigt för att uppnå lagens syfte. Enligt proportionalitetsprincipen ska inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter inte gå längre än vad som krävs för att uppnå det legitima ändamålet som eftersträvas. Ett anmälningssystem som ger myndigheten möjlighet att ingripa när det finns konkreta skäl för det bedöms vara tillräckligt för att uppnå lagens syfte och utgör därmed en mindre ingripande åtgärd. Med hänsyn till proportionalitetsprincipen är ett anmälningssystem därför att föredra framför ett tillståndssystem.

Alternativ 3: Det föreslagna anmälningssystemet (valt alternativ).

Det föreslagna systemet med anmälningsskyldighet, granskning och möjlighet till förbud bedöms vara det mest proportionerliga alternativet. Det ger myndigheten möjlighet att granska och vid behov förbjuda sådan finansiering som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige, eller som kan bidra till att motverka samhällets grundläggande värderingar, samtidigt som det inte i onödan hindrar legitim utländsk finansiering. Systemet är utformat med tröskelvärden och möjlighet till godkännande efter prövning, vilket begränsar ingripanden till de situationer där en mer fördjupad granskning bedöms motiverad.

19.6 Åtgärder för att förslaget inte ska medföra mer kostnader eller begränsningar än nödvändigt

19.6.1 Inledning

Av 7 § punkten 3 förordningen om konsekvensutredningar följer att det ska redovisas vilka åtgärder som vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte. Nedan redovisas de viktigaste åtgärderna samlat.

19.6.2 Val av anmälningssystem framför tillståndssystem

Utredningen har valt ett anmälningssystem framför ett tillståndssystem. I ett tillståndssystem är mottagande av finansiering förbjudet till dess att ett positivt beslut meddelas. I det valda anmälningssystemet är mottagandet som utgångspunkt tillåtet och myndigheten ingriper endast när det finns skäl för det. Detta innebär en väsentligt lägre administrativ börda för de berörda organisationerna och en mer proportionerlig inskränkning i religionsfriheten och föreningsfriheten.

19.6.3 Tröskelvärdet om 150 000 kronor

Anmälningsskyldigheten gäller endast för finansiering som överstiger 150 000 kronor per mottagande. Tröskelvärdet innebär att ett stort antal mindre transaktioner inte utlöser anmälningsskyldighet, vilket begränsar den administrativa bördan för organisationer med många men små utländska bidrag. Tröskelvärdet avgränsar anmälningsskyldigheten till transaktioner av en viss ekonomisk betydelse och förhindrar att regelverket träffar mindre och sporadiska betalningar som typiskt sett inte motiverar myndighetsgranskning. Det bidrar till att hålla den administrativa bördan på en rimlig nivå.

Tröskelvärdet är satt i linje med det belopp som gäller för kontrolluppgiftsskyldigheten enligt 23 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244), vilket möjliggör en effektiv kontroll utan att skapa ett parallellt och mer betungande system. Fördelen med denna koppling är att de uppgifter som Skatteverket redan förfogar över om

betalningar från utlandet kan användas som ett naturligt urvalsinstrument av granskningsmyndigheten. Avvikelser mellan inkomna kontrolluppgifter och inkomna anmälningar ger myndigheten möjlighet att identifiera organisationer som inte fullgjort sin anmälningsskyldighet. En effektiv tillsyn kan därmed upprätthållas utan att det krävs nya system för datainsamling eller ytterligare administrativa bördor för de berörda organisationerna.

19.6.4 Möjlighet att anmäla flera mottaganden i en anmälan

Av 6 § i den föreslagna lagen följer att flera mottaganden av utländsk finansiering får anmälas i en anmälan. En samlad anmälan innebär att organisationen kan fullgöra sin anmälningsskyldighet för flera mottaganden vid ett tillfälle. Det minskar organisationens administrativa börda. Den samlade anmälan bidrar också till en effektivare resursanvändning hos granskningsmyndigheten. Myndigheten kan göra en sammanhållen bedömning av relationen mellan mottagaren och finansiären i stället för att handlägga flera separata ärenden med i huvudsak identiskt underlag.

För organisationer med löpande internationella finansieringsrelationer är möjligheten av särskild betydelse. Det gäller exempelvis trossamfund som ingår i internationella nätverk med återkommande finansiering. Utan möjlighet till en samlad anmälan skulle dessa organisationer kunna åläggas en administrativ börda som inte står i proportion till kontrollbehovet.

Utredningen bedömer att möjligheten att anmäla flera mottaganden i en anmälan är en av flera åtgärder som bidrar till att begränsa den administrativa bördan för berörda organisationer.

19.6.5 Stegvis förbudssystem

Det framåtsyftande förbudet är utformat så att ett finansiärsförbud alltid ska prövas innan ett generellt förbud mot mottagande av all utländsk finansiering får meddelas. Detta innebär att ingreppen begränsas till vad som är nödvändigt i det enskilda fallet. Ett finansiärsförbud riktar sig enbart mot den specifika finansiärsrelation som bedöms vara problematisk och påverkar inte organisationens övriga möjligheter att ta emot utländsk finansiering. De ekonomiska konsekven-

serna för den berörda organisationen blir därmed väsentligt mer begränsade än vid ett generellt förbud mot mottagandet av all utländsk finansiering.

Innan ett generellt förbud meddelas ska granskningsmyndigheten dessutom motivera varför ett finansiärsförbud inte bedöms vara tillräckligt. Genom denna ordning säkerställs att det minst ingripande alternativet alltid provas först.

19.6.6 Tidsbegränsning för framåtsyftande förbud

Framåtsyftande förbud gäller i ett år och måste aktivt förlängas av granskningsmyndigheten. Därigenom säkerställs att förhållandena i det enskilda fallet provas på nytt med jämna mellanrum. Förbudet upphör automatiskt om ingen förlängning beslutas. Detta minskar i sin tur risken för att förbud kvarstår längre än vad som är proportionerligt och begränsar de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna för de berörda organisationerna. Bevisbördan för att förutsättningarna alltjämt är uppfyllda ligger hos granskningsmyndigheten, vilket ytterligare stärker skyddet mot oproportionerliga och onödigt långvariga ingripanden.

Sammantaget bidrar dessa konstruktioner till att hålla förslagets kostnader på en rimlig nivå och att ingreppen anpassas till vad som faktiskt krävs i det enskilda fallet.

19.6.7 Möjlighet till godkännande med villkor

I stället för att förbjuda ett mottagande kan granskningsmyndigheten godkänna det med villkor, om riskerna kan minskas till en godtagbar nivå. Detta ger en mer nyanserad och proportionerlig hantering av ärenden där finansieringen inte är oproblematiserad men där risker kan hanteras genom villkor.

19.6.8 Undantag för skolhuvudmän

Enskilda som godkänts som skolhuvudmän enligt skollagen (2010:800) undantas uttryckligen från lagens tillämpningsområde. Dessa verksamheter är redan föremål för ett heltäckande tillsynssystem med möjlighet att återkalla tillstånd. Ett parallellt regelverk för dessa aktörer bedöms inte nödvändigt.

19.6.9 Undantag för lån från kreditinstitut

Lån från kreditinstitut som står under det tillsynsramverk som gäller inom EU och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) undantas från definitionen av finansiering. Detta innebär att ordinarie bankfinansiering inte utlöser anmälningsskyldighet, vilket begränsar regelverkets räckvidd till de finansieringsformer som faktiskt medför de risker som lagen avser att motverka.

19.6.10 Undantag för mellanstatliga organisationer

Finansiering från mellanstatliga organisationer som Sverige är anslutet till, såsom EU, Förenta nationerna (FN) och Nordiska ministerrådet, utgör inte utländsk finansiering i lagens mening. Detta undantag säkerställer att legitim internationell finansiering inte träffas av regleringen.

19.6.11 Proportionalitetsprincipen

Den föreslagna lagen innehåller ett uttryckligt krav på att granskningsmyndigheten ska begränsa begäranden om uppgifter och handlingar till vad som är nödvändigt för det enskilda ärendet (17 § första stycket). Detta begränsar den administrativa bördan för de organisationer som blir föremål för granskning.

19.7 Ekonomiska konsekvenser och finansiering

19.7.1 Intäkter

Bedömning

Utredningens förslag leder inte till några intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen föreslår inte att skatter eller avgifter ska införas. Utredningens förslag kommer därför inte att leda till eller generera några direkta intäkter.

19.7.2 Kostnader för det nya granskningssystemet

Bedömning

Förslagen bedöms leda till kostnadsökningar för det allmänna. Kostnaderna kommer främst att finnas hos den myndighet som enligt utredningens förslag ska vara granskningsmyndighet, det vill säga hos MUCF.

Utredningens förslag medför nya arbetsuppgifter för granskningsmyndigheten. Det är svårt att med säkerhet bedöma hur omfattande granskningsmyndighetens verksamhet med granskningar kommer att bli. Detta utgör en av flera osäkerhetsfaktorer i utredningens uppskattningar av förslagets kostnadseffekter på myndigheten.

Ett införande av ett nytt granskningsystem i enlighet med utredningens förslag bedöms medföra en kostnadsökning för den föreslagna granskningsmyndigheten. Kostnadsökningen uppgår till i vart fall 20–26 miljoner kronor år 1 från och med ikraftträdandet och cirka 11 miljoner kronor per år för år 2–5.

Skälen för utredningens bedömning

Utgångspunkter

Den primära konsekvensen för staten är utgifter för införandet av ett nytt granskningssystem för mottagande av utländsk finansiering. Utredningen bedömer att kostnaderna främst kommer att finnas hos den myndighet som enligt utredningens förslag ska vara granskningsmyndighet enligt granskningslagen, det vill säga hos MUCF.

Enligt uppgifter från MUCF disponerar myndigheten cirka 37 årsarbetskrafter för statsbidragsgivning och uppföljande kontrollverksamhet. Det nya uppdraget innebär att MUCF ska ta emot och handlägga anmälningar om mottagande av utländsk finansiering, besluta om att lämna anmälan utan åtgärd eller inleda granskning, vid granskning pröva om mottagandet ska godkännas (med eller utan villkor) eller förbjudas. Därutöver ska myndigheten även utöva tillsyn och uppföljning av lagen genom att kontrollera om villkoren för godkännanden fortsatt är uppfyllda samt på eget initiativ inleda granskningar av mottaganden som inte anmälts.

Utredningens förslag innebär således ett tillkommande uppdrag och därmed utökade utgifter för MUCF. Sammanfattningsvis bedömer utredningen att det föreslagna uppdraget leder till nedanstående kostnader vid förslagets ikraftträdande. Kostnaderna avser aktuella prisnivåer och kan därför komma att behöva räknas upp utifrån pris- och löneutveckling fram till ikraftträdandet.

Inspektionen för strategiska produkter (ISP) är ansvarig myndighet för granskning av utländska direktinvesteringar; ett granskningssystem med anmälningsskyldighet och tillsyn likt det granskningsförfarande som utredningen föreslår för mottagande av utländsk finansiering. Enligt ISP:s årsredovisning för år 2024 inkom 1 263 ärenden, varav 1 107 ärenden lämnades utan åtgärd (88 procent) och 26 ärenden ledde till att granskning inleddes. Av de granskade ärendena godkändes 12 utan villkor, 5 godkändes med villkor och 1 förbjöds. Den totala kostnaden för ISP:s granskningsuppdrag uppgick till cirka 60,8 miljoner kronor, inklusive kostnader för uppdraget som kontaktpunkt.²

Under år 2025 hanterade ISP närmare 2 000 anmälningar av utländska direktinvesteringar, vilket motsvarar en ökning med 57 pro-

² ISP, *Årsredovisning 2024 (2025)*, s. 38.

cent jämfört med år 2024. Av de inkomna anmälningarna kunde cirka 98 procent lämnas utan åtgärd efter den initiala prövningen. Under samma period inledde ISP 20 granskningar. Av dessa godkändes 9 investeringar, varav 1 med villkor, 2 investeringar förbjöds och 8 ärenden avskrevs efter att granskning hade påbörjats. ISP redovisar i sin årsrapport att ärendena i flera fall varit komplexa och att granskningarna omfattat ett flertal frågeställningar avseende bland annat investeringsobjektets karaktär, ägarstrukturer, affärsupplägg och potentiella sårbarheter i förhållande till investeringsobjekt. ISP:s erfarenheter från år 2025 visar att 98 procent av anmälningarna kunde lämnas utan åtgärd efter den initiala prövningen. Enligt ISP:s årsredovisning för år 2025 uppgick den totala kostnaden för granskningsuppdraget, inklusive kostnader för uppdraget som kontaktpunkt, till cirka 80,5 miljoner kronor. Detta motsvarar en kostnad per inkommet ärende om cirka 40 000 kronor.³

Kostnad per inkommet ärende enligt den nya lagen

Den prövning som aktualiseras enligt utredningens förslag kommer huvudsakligen att avse bedömningar av demokrativillkoren, bakgrundskontroller av den utländska finansören och dennes kopplingar samt bedömningar av eventuella säkerhetsrelaterade risker. Ärendena om utländsk finansiering bedöms därmed vara av väsentligt lägre komplexitet än ISP:s granskningsärenden.

MUCF har redan etablerad kompetens inom civilsamhällesfrågor och lång erfarenhet av prövningar av demokrativillkoren. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att kostnaden för MUCF:s hantering av ärendena bör vara avsevärt lägre än kostnaden för motsvarande handläggning hos ISP. Utredningen uppskattar att MUCF:s kostnad per inkommet ärende kommer att uppgå till omkring 5–8 procent av ISP:s kostnad per ärende, vilket motsvarar 2 000–3 200 kronor. Denna bedömning återspeglar den betydligt lägre komplexiteten i de ärenden som MUCF förväntas hantera.

³ ISP, *Årsredovisning 2025* (2026), s. 37 ff.

Bedömning av antalet resurser

Utredningen har från Skatteverket inhämtat kontrolluppgifter avseende utländska inbetalningar som överstiger 150 000 kronor. Enligt dessa uppgifter mottog 79 organisationer under år 2024 sammanlagt 330 betalningar från utlandet som översteg 150 000 kronor. Av materialet framgår att antalet transaktioner varierade kraftigt mellan organisationerna. Det sammanlagda beloppet för dessa betalningar uppgick till drygt 1,2 miljarder kronor. Vissa av organisationerna mottog endast en enskild transaktion över beloppsgränsen, medan andra tog emot upp till 56 transaktioner.

Utredningen har gjort sina beräkningar med utgångspunkt i två huvudsakliga scenarier:

- 79 organisationer med 330 anmälningar per år, i enlighet med Skatteverkets kontrolluppgifter (*scenario A*), samt
- 150 organisationer med 600 anmälningar per år, vilket inkluderar en uppskattning av mörkertal (*scenario B*).

Utifrån dessa scenarier bedömer utredningen att följande bemanning krävs för att säkerställa en rättssäker, ändamålsenlig och effektiv gransknings- och tillsynsfunktion:

- Handläggare och utredare (5 årsarbetskrafter),
- juridisk expertis (0,5 årsarbetskrafter),
- tillsyns- och underrättelseanalys (0,75 årsarbetskrafter),
- it-stöd och systemförvaltning (0,5 årsarbetskrafter), samt
- administrativt stöd och ledning (0,75 årsarbetskrafter).

Utredningens beräkningar visar sammantaget att de nya åtagandena motsvarar ett samlat resursbehov om 7,5 årsarbetskrafter. Beräkningen utgår från en fullkostnad om 1,3 miljoner kronor per årsarbetskraft, vilket inkluderar lön, sociala avgifter samt indirekta kostnader såsom lokaler, utrustning och sjukfrånvaro. Detta medför en årlig personalkostnad om 9,75 miljoner kronor. Underlaget baseras på uppgifter som inkommit från MUCF i mars 2026.

Därtill tillkommer kostnader för att bygga upp en ny gransknings- och tillsynsfunktion, inklusive framtagandet av rättsligt stöd, metod-

stöd och systemutveckling, rutiner för ärendehantering och dokumentation, kompetensutveckling av personal samt processer för kommunikering och överklaganden.

Även ny lagstiftning avseende personuppgiftsbehandling i ärenden om granskning enligt det föreslagna regelverket kan medföra ett behov av utbildning. Eftersom förslaget främst kompletterar nu gällande dataskyddsreglering bedöms behovet av utbildning dock vara begränsat. Lagen förtydligar den dataskyddsreglering som nu gäller och bör därför göra behandlingen av personuppgifter enklare för granskningsmyndigheten.

Vidare kan förslaget om en ny sekretessbestämmelse i ärenden om granskning av utländsk finansiering komma att medföra att granskningsmyndigheten kommer att behöva ta ställning till om allmänna handlingar ska lämnas ut eller inte. Detta kan i sin tur leda till avslagsbeslut som också kan komma att överklagas. Detta bedöms dock inte vara aktuellt i någon större utsträckning. Av den anledningen bör förslaget inte påverka granskningsmyndigheten mer än att det går att hantera inom befintliga budgetramar.

Kapacitetsutnyttjande

Med en bemanning om 5 handläggare uppskattas den effektiva handläggningsskapaciteten till cirka 7 680 timmar per år, efter avdrag för semester, sjukfrånvaro, utbildning och administrativa arbetsuppgifter.

Tabell 19.1 redovisar den totala handläggningsskapaciteten samt hur olika granskningsnivåer påverkar resursutnyttjandet i de två scenarier som utredningen analyserat. Vid 330 anmälningar och låg granskningsnivå (2 procent) utnyttjas cirka 11 procent av kapaciteten, medan 600 anmälningar vid hög granskningsnivå (10 procent) motsvarar ett kapacitetsutnyttjande om omkring 43 procent. Tabellen illustrerar därmed hur arbetsbelastningen varierar mellan scenarierna och utgör underlag för bedömningen av resursbehovet.

Tabell 19.1 visar att handläggarkapaciteten är tillräckligt dimensionerad för att hantera ärendemängden även i det högsta belastningsscenariot. Vid 600 anmälningar och en granskningsnivå om 10 procent utnyttjas endast omkring 43 procent av den tillgängliga kapaciteten för den direkta ärendehandläggningen. Detta innebär att en betydande del av handläggarnas tid kan avsättas för andra

centrala uppgifter, såsom uppsökande tillsyn, metod- och processutveckling, samverkan med andra myndigheter, omvärldsbevakning samt informations- och stödinsatser. Den uppsökande tillsynen bedöms vara särskilt resurskrävande och förutses ta i anspråk en betydande del av den kapacitet som inte används för handläggning av anmälningar.

Tabell 19.1 Sammanställning av tidsåtgång och kapacitetsutnyttjande

Parameter/Scenario	Värde
Tillgänglig handläggarkapacitet (5 handläggare)	7 680 timmar/år
Tidsåtgång per ärende	
Första anmälan från organisation	2,5 timmar
Återkommande anmälan (samma organisation och finansiär)	1,5 timmar
Fördjupad granskning	35 timmar
Hantering av överklagande	8–12 timmar
Granskningsnivåer (andel som granskas)	
Låg nivå	2 procent
Medelnivå	5 procent
Hög nivå	10 procent
Scenario A	
Antal anmälningar	330
Granskningsnivå	Låg (2 procent)
Tidsåtgång	818 timmar
Kapacitetsutnyttjande	11 procent
Scenario B	
Antal anmälningar	600
Granskningsnivå	Hög (10 procent)
Tidsåtgång	3 330 timmar
Kapacitetsutnyttjande	43 procent

Kostnad per ärendetyp

Utredningens beräkningar visar att den direkta kostnaden per ärende varierar beroende på ärendets komplexitet. Kostnaden uppskattas till cirka 2 500 kronor för en första anmälan, 1 500 kronor för en återkommande anmälan, 35 000 kronor för en fördjupad granskning och 10 000 kronor för handläggning av ett överklagande. Det framgår tydligt att fördjupad granskning är den klart mest resurskrävande ärendetypen, medan återkommande anmälningar innebär en relativt

låg marginalkostnad. Dessa kostnadsnivåer ger enligt utredningens bedömning ett stabilt underlag för bedömningen av de totala driftskostnaderna för den föreslagna gransknings- och tillsynsverksamheten.

Kostnadsöversikt

Analysen visar även att kostnaderna för den löpande ärendehandläggningen, inklusive hantering av överklaganden, utgör en begränsad del av den totala kostnaden för verksamheten. Beroende på ärendevolymp och granskningsnivå uppgår dessa kostnader till omkring 7–28 procent. Den dominerande delen av kostnadsbilden, 72–93 procent, består av de fasta kostnader som krävs för att upprätthålla en stabil och rättssäker gransknings- och tillsynsverksamhet. Dessa omfattar bland annat personal för tillsyn och proaktiv granskning, juridisk expertis och kvalitetssäkring, it-system och drift, ledning och administration, metodutveckling samt omvärldsbevakning och samverkan med andra myndigheter.

Mot bakgrund av de scenarier som redovisats bedöms det mest sannolika utfallet vara cirka 330 anmälningar per år med en granskningsnivå på 2–5 procent. I detta scenario utgör kostnaderna för den direkta ärendehandläggningen en relativt liten del av helheten, motsvarande cirka 7–11 procent av den totala verksamhetskostnaden. Detta understryker att kostnadsstrukturen i huvudsak präglas av de fasta resurser som behövs för att säkerställa en långsiktigt fungerande och rättssäker tillsynsfunktion.

Särskilt om engångskostnader och it-systemutveckling

Engångskostnader uppkommer i samband med införandet av det nya granskningsystemet och avser främst utveckling av it-stöd, metod- och stödutveckling, utbildningsinsatser samt information riktad till berörda organisationer (se tabell 19.2).

Ett särskilt it-system behöver tas fram för att hantera anmälningar, ärendehandläggning, dokumentation och uppföljning. Systemet ska möjliggöra digital anmälan via e-tjänst, stöd för ärendeflöden och dokumenthantering, registerfunktioner, rapportering och statistik,

integrationer med andra myndigheters system samt säker kommunikation med berörda aktörer.

Mot bakgrund av ISP:s erfarenheter av att utveckla ett nytt granskningsystem, och med beaktande av att MUCF:s behov bedöms vara mindre omfattande, uppskattar utredningen kostnaden för utveckling av ett lämpligt it-system till cirka 8–12 miljoner kronor. Skälen till att kostnaden bedöms lägre än för ISP är att MUCF:s system inte kommer att behöva hantera EU-samverkan via kontaktpunktsystem eller ha andra liknande systemlösningar för gränsöverskridande informationsutbyte. MUCF har dessutom redan viss infrastruktur på plats för ärendehantering och befintliga metoder kopplade till demokrativillkorsprövningar.

Därutöver kommer det enligt utredningen att tillkomma kostnader för metodutveckling och framtagande av riktlinjer (0,5–1 miljon kronor), utbildning av personal (0,5–1 miljon kronor) samt informationsinsatser till berörda organisationer (0,5–1 miljon kronor). De sammanlagda engångskostnaderna bedöms därmed uppgå till cirka 9,5–15 miljoner kronor. Engångskostnaderna beräknas huvudsakligen falla ut under det första året och delvis under år 2, medan driftkostnaderna är återkommande från och med år 1.

Tabell 19.2 Engångskostnader för införandet av systemet

Kostnadspost	Bedömd kostnad (mnr)	Kommentar
It-systemutveckling	8,0–12,0	Utveckling av e-tjänst, ärendehantering, dokumenthantering, register, rapportering, integrationer och säker kommunikation
Metodutveckling och riktlinjer	0,5–1,0	Utformning av processer, bedömningskriterier och intern styrning
Utbildning av personal	0,5–1,0	Kompetenshöjning kopplad till nya arbetsprocesser och it system
Informationsinsatser	0,5–1,0	Kommunikation riktad till berörda organisationer och andra aktörer
Totala engångskostnader	9,5–15,0	Kostnaderna uppkommer huvudsakligen under år 1 och delvis år 2

Kostnader under en femårsperiod

I tabell 19.3 redovisas de beräknade kostnaderna för införandet och driften av det föreslagna granskningssystemet under en femårsperiod. Kostnadsberäkningarna omfattar både MUCF:s engångskostnader under uppbyggnadsfasen och de återkommande driftkostnaderna för personal, it-system och administration. Personalkostnaderna baseras på ett resursbehov om 7,5 årsarbetskrafter med en schablonkostnad om 1,3 miljoner kronor per årsarbetskraft.

Utöver MUCF:s kostnader tillkommer kostnader för andra berörda myndigheter. Dessa avser dels CVE:s och Skatteverkets samverkansinsatser och systemanpassningar, dels de brottsbekämpande myndigheternas hantering av det straffrättsliga spåret. Kostnaderna för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten redovisas samlat och motiveras i avsnitt 19.7.8.

Den sammanlagda kostnaden för systemet uppskattas uppgå till 79,45–95,30 miljoner kronor över 5 år.

Tabell 19.3 Totala kostnader för berörda myndigheter över 5 år (mnkr)

Kostnadspost	År 1 (mnkr)	År 2–5, per år (mnkr)	Total kostnad över 5 år (mnkr)
MUCF engångskostnader	9,5–15,0	–	9,5–15,0
MUCF personalkostnader (7,5 åa × 1,3 mnkr)	9,75	9,75	48,75
MUCF it-driftkostnader	1,5	1,5	7,5
Delsumma MUCF	20,75–26,25	11,25	65,75–71,25
CVE personalkostnad (1,3 åa × 1,3 mnkr)	1,7	1,7	8,5
CVE kompetensutveckling och metodutveckling	0,7	0,5	2,7
Delsumma CVE	2,4	2,2	11,2
Skatteverket och övriga myndigheter	0,3–0,5	0,3–0,5	1,5–2,5
Polismyndigheten	0,13–1,30	0,13–1,30	0,65–6,50
Åklagarmyndigheten	0,07–0,33	0,07–0,33	0,35–1,65
Ekobrottsmyndigheten	0–0,40	0–0,40	0–2,00
Delsumma brottsbekämpande myndigheter	0,20–2,03	0,20–2,03	1,00–10,15
Total kostnad	23,65–31,18	14,03–15,98	79,45–95,30

Anm.: Kostnaderna för de brottsbekämpande myndigheterna bedöms kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag och kräver inte finansiering i särskild ordning. Se avsnitt 19.7.8.

19.7.3 Finansiering av granskningsmyndighetens tillkommande resursbehov

Bedömning

Granskningsmyndighetens resursbehov bör tillgodoses genom att myndighetens förvaltningsanslag ökas och finansieras inom det utgiftsområde som normalt bekostar myndighetens anslag, det vill säga utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

En ökning av myndighetens förvaltningsanslag kräver ett nyttjande av reformutrymmet.

Skälen för utredningens bedömning

En viktig del i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer

Utredningens förslag syftar till att förhindra att utländsk finansiering används för att stärka extremistiska och andra antidemokratiska miljöer i Sverige. Förslaget utgör därmed en del av det bredare förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Det ligger även i linje med de mål som regeringen har redovisat i den nationella strategin mot våldsbejakande extremism och terrorism (skr. 2023/24:56).

I strategin angav regeringen att den avsåg att tillsätta en utredning som bland annat skulle se över förbud mot utländsk finansiering av trossamfund och andra organisationer på civilsamhällets område med kopplingar till islamism och extremism.⁴ Utredningens uppdrag är således en direkt uppföljning av detta åtagande. De förslag som lämnas i betänkandet utgör ett konkret genomförande av en av strategins utpekade inriktningar för det fortsatta myndighetsgemensamma arbetet.

Genom att införa en ny rättslig mekanism för granskning av utländsk finansiering skapas förutsättningar för att identifiera och motverka skadlig påverkan på ett tidigt stadium, innan den omsätts i konkret verksamhet. Genomförandet av utredningens förslag bedöms därför kunna leda till positiva samhällsekonomiska effekter. Arbetet mot våldsbejakande extremism är i dag resurskrävande och involve-

⁴ Skr. 2023/24:56 s. 19.

rar ett flertal myndigheter, däribland Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och CVE. I den mån förslagen bidrar till att minska tillflödet av utländsk finansiering till extremistiska miljöer minskar också behovet av reaktiva insatser mot sådana miljöer. Tidiga och förebyggande åtgärder är generellt sett mindre kostsamma än åtgärder som vidtas först efter att radikaliserings eller rekryterings redan har ägt rum. Utredningen kan inte kvantifiera dessa potentiella besparingar, men bedömer att en effektiv och ändamålsenlig granskningsreglering på sikt kan bidra till att frigöra resurser inom det brottsförebyggande arbetet.

Finansiering genom omprioriteringar inom granskningsmyndighetens befintliga verksamhet

Regeringen ska utse granskningsmyndighet, och det är därför inte möjligt att med säkerhet uttala sig om förutsättningarna för omprioriteringar inom den myndighet som slutligen kommer att få uppdraget. Utredningen lämnar dock förslag om att MUCF ska vara granskningsmyndighet och resonerar därför utifrån den myndighetens förutsättningar.

MUCF:s nuvarande uppdrag avser i huvudsak statsbidragsgivning och uppföljning av civilsamhällesorganisationer. Det är inte aktuellt att reducera dessa uppgifter för att frigöra medel till det nya uppdraget, eftersom de båda uppdragen fyller olika och var för sig viktiga funktioner.

Finansiering genom minskade anslag för statsbidrag till trossamfund och civilsamhällesorganisationer

Det är inte aktuellt att finansiera granskningsystemet genom att minska anslagen för statsbidrag till trossamfund eller civilsamhällesorganisationer. En sådan lösning vore olämplig av två skäl. För det första skulle den drabba just de organisationer som regelverket i övrigt syftar till att värna. För det andra fyller bidragsanslagen en annan funktion än myndighetens förvaltningsanslag.

Avgiftsfinansiering

Avgifter för ansökan om tillstånd är ofta kopplade till tillstånd att bedriva verksamhet löpande och gäller ofta licenser, som enligt spelagen (2018:1138), eller olika tillstånd inom finanssektorn. En avgift ska innebära en motprestation och utgångspunkten är full täckning för myndighetens kostnader. Tanken är att den avgiftsskyldige ska betala för de kostnader denne orsakar. En avgift ska inte uppfattas som orättvis.

Att ta ut en avgift för en anmälan är inte heller förenligt med utgångspunkten att granskningsystemet ska medföra så få pålagor som möjligt för berörda aktörer. Regleringen bör ha så lite negativ inverkan på det civila samhället som möjligt.

Utredningen bedömer sammantaget att det inte är lämpligt att finansiera granskningsystemet genom avgifter. Verksamheten ska i stället anslagsfinansieras.

Finansiering inom reformutrymmet

Mot denna bakgrund är utredningens slutsats att det tillkommande resursbehovet behöver tillgodoses genom en ökning av granskningsmyndighetens förvaltningsanslag finansierat inom reformutrymmet. Utredningens förslag är tydligt förankrat i den nationella strategin mot våldsbejakande extremism och terrorism (skr. 2023/24:56) samt i det bredare arbetet med att skydda Sveriges säkerhet mot påverkan från främmande makt. Detta talar för att de kostnader som är förenade med genomförandet av förslagen motiverar ett ianspråktagande av reformutrymmet i statsbudgeten.

19.7.4 Kostnader för Brå genom CVE och finansiering av dessa

Bedömning

Utredningens förslag medför utökade arbetsuppgifter för Brå genom CVE. Detta bedöms leda till ett ökat resursbehov för Brå om 2,4 miljoner kronor år 1 och 2,2 miljoner kronor per år därefter. Resursbehovet bör tillgodoses genom att myndighetens förvaltningsanslag ökas och finansieras inom det utgiftsområde

som normalt bekostar myndighetens verksamhet, det vill säga utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

Förslagen kan även antas leda till marginella kostnadsökningar för andra berörda statliga myndigheter. Dessa kostnader bedöms kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Skälen för utredningens bedömning

Utgångspunkter

Enligt utredningens förslag ska granskningsmyndigheten, i den utsträckning det behövs, samverka med andra statliga myndigheter inför sina beslut. I ärenden där myndigheten beslutar att granska ett anmält eller oanmält mottagande av utländsk finansiering kan myndigheten vända sig till CVE som är inrättat vid Brå. CVE kan bistå med fördjupade granskningar av en verksamhets eventuella kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.

Brå är, genom CVE, den myndighet som förväntas bidra med sådana bedömningar inom ramen för de prövningar som granskningsmyndigheten har att göra enligt utredningens förslag. De uppgifter som därmed tillkommer för myndigheten ligger i linje med dess roll som kontaktpunkt enligt förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

Utredningen bedömer att CVE:s arbete med fördjupade granskningar kommer att öka till följd av införandet av ett nytt granskningsystem för mottagande av utländsk finansiering. Det är emellertid svårt att närmare uppskatta omfattningen av denna ökning, liksom vilka ekonomiska behov som kan uppstå för myndigheten till följd av förslagen. Det kan dock antas att de tillkommande behov som följer av en breddning av uppdraget avseende fördjupade granskningar endast i begränsad utsträckning kan hanteras inom ramen för befintliga anslag, exempelvis genom omprioriteringar eller rationaliseringar.

Sammantaget bedömer utredningen att ett behov av ytterligare medel om 2,4 miljoner kronor år 1 och 2,2 miljoner kronor per år därefter kan uppkomma. Detta behov bör finansieras inom det utgiftsområde som normalt bekostar myndighetens anslag, det vill säga utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Beräkningen utgår från att CVE:s

tillkommande uppgifter huvudsakligen består av fördjupade granskningar på begäran av granskningsmyndigheten i ärenden där det finns anledning att anta att en verksamhet har kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Uppgifterna är av analytisk natur och innebär inhämtning och sammanställning av olika typer av information, bedömning av verksamhetens kopplingar till extremistiska miljöer samt avrapportering till granskningsmyndigheten genom yttranden.

Ärendevolym

Baserat på de scenarier som redovisats i avsnitt 19.7.2 bedöms antalet ärenden som leder till fördjupad granskning uppgå till 7–60 ärenden per år, beroende på ärendevolym och granskningsnivå. Utredningen bedömer att CVE:s bistånd kommer att begäras i en delmängd av dessa ärenden, nämligen de där det finns konkreta indikationer på kopplingar till våldsbejakande extremism. Baserat på erfarenheter från CVE:s nuvarande verksamhet bedöms detta motsvara uppskattningsvis 10–20 ärenden per år i ett normalscenario.

Tidsåtgång per ärende

En fördjupad granskning hos CVE bedöms kräva 60–100 timmar arbete per ärende. Tiden fördelas på inhämtning och genomgång av underlag (30–40 timmar), analys och bedömning (20–40 timmar) samt avrapportering och kommunikation med granskningsmyndigheten (10–20 timmar).

Personalbehov

Med en ärendevolym om 10–20 ärenden per år och en genomsnittlig tidsåtgång om 60 timmar per ärende uppgår den totala ärenderelaterade arbetstiden till 600–1 200 timmar per år. Till detta kommer tid för omvärldsbevakning, metodutveckling, samverkan med granskningsmyndigheten och kompetensutveckling samt behov av juridisk kompetens, vilket bedöms motsvara ytterligare 500–750 timmar per år. Den samlade arbetstiden uppgår därmed till 1 100–1 950 timmar

per år, vilket motsvarar 0,8–1 årsarbetskraft. Utredningen bedömer att uppdraget kräver tillförsel av 1,3 årsarbetskrafter för att säkerställa en stabil och rättssäker funktion med tillräcklig kapacitet även vid högre ärendevolymer och för att möjliggöra proaktiv omvärldsbevakning.

Kostnad

Beräkningen utgår från en fullkostnad om 1,3 miljoner kronor per årsarbetskraft, vilket inkluderar lön, sociala avgifter samt indirekta kostnader såsom lokaler, utrustning och sjukfrånvaro. Den beräknade årliga kostnaden för det tillkommande uppdraget uppgår därmed till 1,7 miljoner kronor. Till detta kommer kostnader för kompetensutveckling, metodutveckling, juridiskt stöd och kompetens och systemanpassningar, vilket i ett inledande skede bedöms uppgå till 700 000 kronor under det första året och till 500 000 kronor år 2–5.

Den sammanlagda kostnaden för CVE bedöms uppgå till 2,4 miljoner kronor år 1 och 2,2 miljoner kronor per år från och med år 2. Tabell 19.4 visar kostnaderna för CVE fördelade över 5 år. Dessa kostnader för CVE har inarbetats i den sammanfattande femårstabellen i avsnitt 19.7.2.

Tabell 19.4 Kostnader för CVE över 5 år (mnkr)

Kostnadspost	År 1 (mnkr)	År 2–5, per år (mnkr)	Total kostnad över 5 år (mnkr)
Personalkostnad (1,3 åa × 1,3 mnkr)	1,7	1,7	8,5
Kompetensutveckling och metodutveckling	0,7	0,5	2,7
Summa CVE	2,4	2,2	11,2

19.7.5 Kostnader för Skatteverket och finansiering av dessa

Bedömning

Förslagen bedöms medföra begränsade ekonomiska konsekvenser för Skatteverket.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen föreslår att det ska införas en uppgiftsskyldighet för Skatteverket som innebär att myndigheten på eget initiativ ska överlämna vissa särskilt angivna kontrolluppgifter till granskningsmyndigheten. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten innebär att Skatteverket ska lämna kontrolluppgifter om inbetalningar från utlandet till granskningsmyndigheten. Uppgifterna avser transaktioner som överstiger tröskelvärdet i 23 kap. 1 § skatteförfarandelagen och som redan i dag finns hos Skatteverket till följd av den kontrolluppgiftsskyldighet som åvilar den som förmedlar betalningen.

Skatteverket har i sitt yttrande anfört att uppgifterna är specifika, avgränsade och avsedda för en tydligt identifierad mottagare, vilket skapar goda förutsättningar för ett automatiserat utlämnande. Om utlämnandet kan ske automatiserat begränsas de löpande administrativa kostnaderna. Med en uttrycklig sekretessbrytande reglering undviks också behovet av individuella sekretessprövningar vid varje utlämnande, vilket minskar den administrativa belastningen jämfört med ett system som vilar på befintliga generalklausuler. Eftersom uppgifterna redan finns hos Skatteverket och ingen ny insamling av uppgifter krävs, tillkommer därför inga kostnader för datainsamling.

Enligt utredningens bedömning kan den huvudsakliga kostnaden förväntas uppstå i ett inledande skede, i samband med de systemanpassningar som eventuellt kan krävas för att möjliggöra ett regelbundet och automatiserat uppgiftsflöde till granskningsmyndigheten. Utredningen saknar underlag för att närmare kvantifiera sådana initiala systemkostnader.

Mot bakgrund av att uppgifterna redan finns hos Skatteverket och att ett automatiserat utlämnande bedöms vara tekniskt möjligt gör utredningen bedömningen att de tillkommande kostnaderna blir begränsade. Utredningen bedömer att kostnaderna ryms inom Skatteverkets befintliga anslag, men noterar att eventuella initiala

systemanpassningar kan föranleda behov av särskild finansiering som regeringen får pröva inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.

19.7.6 Kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna och finansiering av dessa

Bedömning

Utredningens förslag får inte några konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna som måste finansieras i särskild ordning.

Skälen för utredningens bedömning

Granskningsmyndighetens beslut om att godkänna eller förbjuda ett mottagande av utländsk finansiering ska enligt förslagen få överklagas till de allmänna förvaltningsdomstolarna. För prövning i kamrarrätten kommer det enligt förslagen att krävas prövningstillstånd. Förslagen innebär att de allmänna förvaltningsdomstolarna tillförs delvis nya arbetsuppgifter. Det är emellertid svårt att förutse hur stor andel av granskningsmyndighetens beslut som kommer att överklagas. Skatteverkets uppgifter ger visserligen ett underlag för att uppskatta antalet organisationer som tar emot utländsk finansiering, men det är osäkert hur många av dessa som kommer att meddelas förbud eller på annat sätt begränsas, och därmed också hur många ärenden som kan komma att överklagas.

Utifrån de uppskattningar som redovisats i avsnitt 19.7.2 bedöms antalet anmälningar kunna uppgå till cirka 330–600 per år. Hur stor andel av dessa anmälningar som kommer att leda till att en granskning inleds är svårt att bedöma. Enligt förslagen ska granskningsmyndigheten dessutom kunna inleda granskningar på eget initiativ inom ramen för sin ordinarie tillsynsverksamhet, även oberoende av om mottagaren omfattas av lagens anmälningsskyldighet. Antalet granskningsärenden kan därmed komma att överstiga antalet anmälda ärenden.

Samtidigt bedömer utredningen att långt ifrån alla anmälda ärenden kommer att föranleda beslut om att inleda en granskning enligt lagen. I de fall en granskning inleds kan ärendena emellertid förväntas vara av mer komplex karaktär och kräva relativt omfattande utred-

ningar som kommer att ligga till grund för de överklagade besluten. Det är därför rimligt att anta att sådana ärenden i större utsträckning kan komma att överklagas och att parterna i dessa ärenden ofta kommer att vara aktiva i domstolsprocessen. Överklagandena kommer således i stor utsträckning att avse mål som inte kan avgöras av ensamdomare. Utredningen bedömer sammantaget att förslagen för förvaltningsdomstolarnas del kan innebära en viss ökning av mer resurskrävande mål.

Utredningen föreslår vidare att överträdelse av lagens bestämmelser ska kunna sanktioneras med administrativa sanktionsavgifter. Eftersom sådana avgifter kan vara ekonomiskt kännbara är det rimligt att utgå från att granskningsmyndighetens beslut om sanktionsavgifter i relativt hög utsträckning kommer att överklagas. Antalet ärenden där sanktioner beslutas kan dock förväntas bli lågt, vilket innebär att även antalet överklaganden bör bli förhållandevis begränsat. När det gäller beslut om förelägganden bedömer utredningen att berörda organisationer i stor utsträckning självmant kommer att rätta sig efter dessa. Även domstolsprövningar av sådana ärenden kommer därför rimligen att bli få.

Mot bakgrund av det anförda bedömer utredningen att antalet mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna, och därmed även de tillkommande kostnaderna, kommer att bli begränsade. Eventuella merkostnader bör således kunna hanteras inom ramen för domstolarnas befintliga anslag.

19.7.7 Kostnader för de allmänna domstolarna och finansiering av dessa

Bedömning

Utredningens förslag bedöms inte medföra några kostnader för de allmänna domstolarna som måste finansieras i särskild ordning.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningens förslag innehåller straffrättsliga bestämmelser. Brott enligt lagen ska handläggas av allmän domstol. Mål om *olovligt mottagande av utländsk finansiering* och *grovt olovligt mottagande av*

utländsk finansiering kan därmed komma att prövas i tingsrätt, med möjlighet till överklagande till hovrätt och, efter prövningstillstånd, till Högsta domstolen.

Straffansvaret riktar sig mot den fysiska person som faktiskt tar emot finansieringen för en organisations räkning. Straffansvar förutsätter uppsåt, vilket innebär att oaktsamma överträdelser inte kriminaliseras. Dessa kan i stället föranleda en administrativ sanktionsavgift för den juridiska personen. Eftersom straffansvaret riktar sig mot fysiska personer och sanktionsavgiften mot juridiska personer uppkommer ingen konflikt med förbudet mot dubbelbestraffning (*ne bis in idem*).

Granskningsmyndigheten är skyldig att anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att brott har begåtts. Det är därefter åklagaren som självständigt prövar om en förundersökning ska inledas och om åtal ska väckas. Anmälningsskyldigheten innebär inte att samtliga misstänkta överträdelser leder till åtal.

Utredningen bedömer att antalet mål i allmän domstol kommer att bli begränsat. Bedömningen grundar sig på följande omständigheter. Det totala antalet anmälningar till granskningsmyndigheten uppskattas till 330–600 per år, varav en stor andel bedöms kunna lämnas utan åtgärd efter den initiala prövningen. Straffansvar förutsätter uppsåt, vilket innebär att endast de mest kvalificerade överträdelserna kan leda till åtal. Vidare är anmälningsskyldigheten avgränsad till ett relativt begränsat antal organisationer och transaktioner.

Förverkandebestämmelsen möjliggör att talan om förverkande riktas mot gärningsmannen eller den som medverkat till brottet, även om egendomen tillhör någon annan. Förverkandefrågor prövas normalt inom ramen för brottmålsprocessen och bedöms inte medföra någon väsentlig ökning av domstolarnas arbetsbelastning utöver vad som följer av brottmålsprövningen som sådan.

Sammantaget bedömer utredningen att de tillkommande kostnaderna för de allmänna domstolarna kommer att vara begränsade och kunna hanteras inom ramen för domstolarnas befintliga anslag.

19.7.8 Kostnader för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten och finansiering av dessa

Bedömning

Utredningens förslag innehåller straffrättsliga bestämmelser som kriminaliserar uppsåtligt olovligt mottagande av utländsk finansiering. Dessa bestämmelser kan leda till förundersökningar och åtal som handläggs av Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och, i förekommande fall, Ekobrottsmyndigheten. Utredningen bedömer att de tillkommande kostnaderna för dessa myndigheter blir begränsade och kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Skälen för utredningens bedömning

Utgångspunkter

En central utgångspunkt för kostnadsberäkningen är att regelöverträdelser som utgångspunkt leder till administrativ sanktionsavgift. Straffansvar förutsätter uppsåt, vilket innebär att oaktsamma ageranden inte är straffbelagda och i stället hanteras inom det administrativa systemet. Konstruktionen innebär en tydlig uppdelning mellan administrativt och straffrättsligt ansvar. Det straffrättsliga spåret förväntas därmed aktiveras i ett begränsat antal fall per år.

Granskningsmyndigheten är skyldig att anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att brott har begåtts. Det är därefter åklagaren som självständigt prövar om en förundersökning ska inledas och om åtal ska väckas. Anmälningsskyldigheten innebär inte att samtliga misstänkta överträdelser leder till åtal.

Ärendevolym

Scenarierna i avsnitt 19.7.2 utgår från 330–600 anmälningar per år till granskningsmyndigheten och en granskningsnivå om 2–10 procent. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att antalet ärenden som anmäls till åklagare uppgår till uppskattningsvis 1–10 per år. Av dessa bedöms 1–2 åtal väckas per år i ett normalscenario. Bedömningen grundar sig på att straffansvar förutsätter uppsåt, att de flesta

överträdelser förväntas hanteras administrativt och att åklagaren självständigt prövar om förutsättningarna för åtal är uppfyllda.

Brott av normalgraden förväntas utgöra merparten av de ärenden som kan komma att prövas straffrättsligt. Grovt brott har en straffskala om fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Sådan straffrubricering förutsätter antingen att finansieringen avsett betydande värden eller att gärningen annars varit av särskilt farlig art. Utredningen bedömer att grovt brott blir mycket sällsynt.

Polismyndigheten

Förundersökning i ärenden om olovligt mottagande av utländsk finansiering leds av åklagare, men Polismyndigheten bistår med utredningsresurser. Ärendena är komplexa och innefattar regelmässigt kartläggning av transaktionsflöden, bakgrundskontroller av utländska finansiärer och bedömningar av eventuella säkerhetsrisker. Utredningen bedömer att en förundersökning i ett sådant ärende kräver i storleksordningen 100–300 utredartimmar, beroende på ärendets komplexitet och om det rör sig om brott av normalgraden eller grovt brott.

Vid en ärendevolym om 1–10 förundersökningar per år och en genomsnittlig tidsåtgång om 200 timmar per ärende uppgår den totala utredartiden till 200–2 000 timmar per år. Detta motsvarar 0,1–1,0 årsarbetskraft. Med en schablonkostnad om 1,3 miljoner kronor per årsarbetskraft inklusive lokaler, utrustning och indirekta kostnader uppgår den beräknade kostnaden för Polismyndigheten till 130 000–1 300 000 kronor per år.

Utredningen bedömer att dessa kostnader, i vart fall inledningsvis, ryms inom Polismyndighetens befintliga anslag. Bedömningen grundas på att ärendevolymen förväntas vara låg och att utredningsresurserna kan fördelas inom befintlig organisation. Om ärendevolymen skulle visa sig bli väsentligt högre än vad som nu kan förutses bör frågan om resurstillskott prövas inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.

Åklagarmyndigheten

Förundersökning i ärenden om olovligt mottagande av utländsk finansiering leds av åklagare vid Åklagarmyndigheten. Ärendena är komplexa och kräver åklagarinsatser i samtliga faser av förundersökningen, från inledningsbeslut till eventuellt åtal och domstolsprocess. Utredningen bedömer att ett ärende av normalgraden kräver 40–100 åklagartimmar, medan ett grovt brott kan kräva väsentligen mer.

Vid en ärendevolym om 1–10 förundersökningar per år och 1–2 åtal per år uppgår den totala åklagartiden till uppskattningsvis 100–500 timmar per år. Detta motsvarar 0,05–0,25 årsarbetskrafter. Med en schablonkostnad om 1,3 miljoner kronor per årsarbetskraft uppgår den beräknade kostnaden för Åklagarmyndigheten till 65 000–325 000 kronor per år.

Utredningen bedömer att dessa kostnader ryms inom Åklagarmyndighetens befintliga anslag. Ärendena kan handläggas av åklagare med erfarenhet av komplexa ekonomiska brott eller brott med säkerhetsrelaterade aspekter, utan att det krävs en särskild funktion.

Ekobrottsmyndigheten

Frågan om vilken myndighet som ska leda förundersökning i ärenden om olovligt mottagande av utländsk finansiering beror på ärendets innehåll. Om brottet har inslag av ekonomisk brottslighet, exempelvis när finansieringen förmedlats via komplexa ägarstrukturer, bulvanförhållanden eller andra upplägg som är typiska för ekonomisk brottslighet, kan ärendet falla inom Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde. Ekobrottsmyndigheten har särskild kompetens inom finansiell utredning och analys av komplexa transaktionsflöden, vilket kan vara av värde i ärenden med finansieringsstrukturer som omfattar flera länder.

Utredningen bedömer att Ekobrottsmyndigheten kan komma att involveras i ett begränsat antal ärenden per år, uppskattningsvis 0–3 ärenden. Kostnaden för Ekobrottsmyndighetens medverkan bedöms uppgå till maximalt 400 000 kronor per år, beroende på ärendenas antal och komplexitet. Dessa kostnader bedöms kunna hanteras inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

Sammanfattande kostnadsbedömning

I tabell 19.5 sammanfattas de beräknade kostnaderna för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

Tabell 19.5 Kostnader för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten över 5 år (mnkr)

Kostnadspost	År 1 (mnkr)	År 2–5, per år (mnkr)	Total kostnad över 5 år (mnkr)
Polismyndigheten	0,13–1,30	0,13–1,30	0,65–6,50
Åklagarmyndigheten	0,07–0,33	0,07–0,33	0,35–1,65
Ekobrottsmyndigheten	0–0,40	0–0,40	0–2,00
Totalt	0,20–2,03	0,20–2,03	1,00–10,15

Utredningen bedömer sammantaget att de tillkommande kostnaderna för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten är begränsade och kan hanteras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag. Bedömningen grundar sig på den förväntade låga ärendevolymen, som i sin tur följer av att straffansvar förutsätter uppsåt och att de flesta överträdelser förväntas hanteras inom det administrativa systemet. Om ärendevolymen skulle visa sig bli väsentligt högre än vad som nu kan förutses bör frågan om resurstillskott prövas inom ramen för den ordinarie budgetprocessen. Dessa kostnader har inarbetats i den sammanfattande femårstabellen i avsnitt 19.7.2.

19.7.9 Kostnader för enskilda

Bedömning

Förslagen bedöms medföra begränsade ekonomiska konsekvenser för enskilda fysiska personer.

Skälen för utredningens bedömning

Styrelseledamöter och andra befattningshavare i berörda organisationer kan i undantagsfall behöva anlita juridiskt biträde i egenskap av privatpersoner, om de blir föremål för en straffrättslig prövning. Sådana situationer bedöms bli sällsynta, eftersom straffansvar förutsätter uppsåt och det straffrättsliga spåret förväntas aktiveras i ett begränsat antal fall per år.

För enskilda utländska finansiärer kan ett förbud innebära att planerad finansiering inte kan genomföras. Detta utgör dock inte en kostnad för finansiären.

Konsekvenser för enskildas personliga integritet behandlas i avsnitt 19.14.

19.7.10 Kostnader för övriga berörda myndigheter och finansiering av dessa

Bedömning

Förslagen bedöms medföra begränsade ekonomiska konsekvenser för övriga berörda myndigheter.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt utredningens förslag ska granskningsmyndigheten, i den utsträckning det är motiverat, samverka med andra statliga myndigheter, såsom Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Samverkan ska utgå från befintliga former för myndighetssamverkan och innebär varken någon uppgiftsskyldighet eller införande av sekretessbrytande bestämmelser för de berörda myndigheterna. Myndigheternas medverkan förutsätts således ske inom ramen för ordinarie samarbete och på granskningsmyndighetens initiativ i enskilda ärenden. De ekonomiska konsekvenserna för de samverkande myndigheterna bedöms mot denna bakgrund vara begränsade. Utredningen bedömer att samverkan endast kommer att ske i ett begränsat antal ärenden. Anmälningsskyldigheten enligt den föreslagna lagen är avgränsad till organisationer som tar emot utländsk finansiering över ett visst tröskelvärde. Samverkan med Säkerhetspolisen och

Polismyndigheten förutsätts vidare endast i de fall där granskningsmyndigheten har konkret anledning att anta att finansieringen kan innebära en säkerhetsrisk eller risk för allmän ordning. Förslaget innebär därför inte någon löpande eller systematisk resursåtgång för de berörda myndigheterna. Eventuella tillkommande kostnader bedöms kunna hanteras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

19.8 Konsekvenser för Sveriges säkerhet

Förslagen bedöms ha positiva konsekvenser för Sveriges säkerhet. Som framgår av kapitel 3 befinner sig Sverige i ett allvarligt säkerhetsläge. Säkerhetspolisen har identifierat att främmande makt, däribland Ryssland och Iran, använder religiösa organisationer som plattformar för underrättelseverksamhet och annan säkerhetshotande verksamhet i Sverige. Det finns dokumenterade exempel på att trossamfund i Sverige har tagit emot finansiering från utländska stater i syfte att bedriva sådan verksamhet.

Genom det föreslagna granskningssystemet skapas förutsättningar för att identifiera och motverka finansiering som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet på ett tidigt stadium. Granskningsmyndigheten ges möjlighet att förbjuda mottagande av finansiering från aktörer med kopplingar till underrättelsetjänster eller andra statliga organ i länder vars regeringar bedriver en politik som är fientlig mot Sverige eller mot demokratiska värden. Systemet kompletterar befintliga verktyg, däribland säkerhetsskyddslagstiftningen och lagen om granskning av utländska direktinvesteringar, och bidrar till en mer heltäckande bild av utländskt inflytande i det svenska samhället.

Granskningsmyndigheten förutsätts samverka med Säkerhetspolisen i ärenden med säkerhetsrelaterade aspekter. Denna samverkan bedöms stärka förmågan att identifiera och hantera säkerhetshot på ett tidigt stadium.

Utredningen bedömer att förslagen sammantaget bidrar till att stärka Sveriges förmåga att skydda sig mot säkerhetshotande verksamhet som bedrivs med stöd av utländsk finansiering.

19.9 Konsekvenser för brottsbekämpningen och det brottsförebyggande arbetet mot bland annat våldsbejakande extremism

Förslagen bedöms ha positiva konsekvenser för brottsbekämpningen och det brottsförebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Som framgår av kapitel 4 är finansiering en central förutsättning för våldsbejakande extremistiska gruppers förmåga att bedriva verksamhet. Finansieringen används bland annat för produktion och spridning av propaganda och rekryteringsmaterial, vilket är förutsättningsskapande för radikaliserings- och rekryteringsarbete. Utländsk finansiering kan i detta sammanhang bidra till att stärka extremistiska miljöer i Sverige.

Genom det föreslagna granskningssystemet skapas ett nytt verktyg för att identifiera och motverka finansiering som kan bidra till radikaliserings- eller stärka antidemokratiska miljöer. Granskningsmyndigheten ges möjlighet att samverka med CVE i ärenden där det finns anledning att anta att den granskade verksamheten har kopplingar till våldsbejakande extremism. Denna samverkan bedöms stärka förmågan att genomföra välgrundade och rättssäkra bedömningar.

Tidiga och förebyggande åtgärder är generellt sett mindre kostsamma än reaktiva insatser. I den mån förslagen bidrar till att minska tillflödet av utländsk finansiering till extremistiska miljöer minskar också behovet av reaktiva insatser från Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och CVE. Utredningen kan inte kvantifiera dessa potentiella besparingar, men bedömer att en effektiv granskningsreglering på sikt kan bidra till att frigöra resurser inom det brottsförebyggande arbetet.

Förslagen bedöms inte medföra några negativa konsekvenser för brottsbekämpningen. De straffrättsliga bestämmelserna i den föreslagna lagen är utformade för att komplettera det administrativa systemet och riktar sig mot de allvarligaste överträdelserna. Granskningsmyndighetens skyldighet att anmäla misstänkta brott till åklagare säkerställer att allvarliga överträdelser underställs åklagare för prövning.

19.10 Konsekvenser för de mänskliga rättigheterna

19.10.1 Inledning

Förslagen berör flera grundläggande rättigheter. Utredningen har i kapitel 8 och i respektive avsnitt med övervägandena redogjort för hur förslagen förhåller sig till dessa rättigheter. Nedan lämnas en sammanfattande bedömning.

19.10.2 Religionsfriheten

Religionsfriheten skyddas av 2 kap. 1 § 6 regeringsformen, artikel 9 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), artikel 10 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) och artikel 18 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR). Förslagen innebär en viss begränsning av religiösa organisationers möjligheter att ta emot utländsk finansiering. Utredningen bedömer att denna begränsning är förenlig med religionsfriheten. Begränsningen är föreskriven i lag, tjänar ett legitimt syfte i form av skyddet av allmän ordning och nationell säkerhet och är proportionerlig. Systemet är utformat med tröskelvärden och möjlighet till godkännande efter prövning, vilket innebär att ingripanden begränsas till de situationer där en mer fördjupad granskning bedöms motiverad. Legitim finansiering av religiös verksamhet hindras inte.

19.10.3 Föreningsfriheten

Föreningsfriheten skyddas av 2 kap. 1 § 5 regeringsformen och artikel 11 i Europakonventionen. Förslagen innebär administrativa skyldigheter för de berörda organisationerna, men inskränker inte deras rätt att bilda eller verka i föreningar. Utredningen bedömer att förslagen är förenliga med föreningsfriheten.

19.10.4 Egendomsskyddet

Egendomsskyddet följer av artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till Europakonventionen. Ett förbud mot att ta emot viss finansiering innebär en inskränkning i rätten att fritt förfoga över egendom. Utredningen bedömer att denna inskränkning är proportionerlig och förenlig med egendomsskyddet, eftersom den är föreskriven i lag och motiverad av ett allmänt intresse.

19.10.5 Barns rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ger barn ett särskilt skydd. Förslagen bedöms ha positiva konsekvenser för barns rättigheter, eftersom de motverkar finansiering av verksamheter vars företrädare kränker barns grundläggande fri- och rättigheter, exempelvis genom att medverka till barnäktenskap eller könsstympning.

19.10.6 Rätten till effektivt rättsmedel

Artikel 13 i Europakonventionen garanterar rätten till ett effektivt rättsmedel. Granskningsmyndighetens beslut om förbud, godkännande med villkor och sanktionsavgifter kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Utredningen bedömer att detta uppfyller kravet på ett effektivt rättsmedel.

19.11 Konsekvenser för kommuner och regioner

Kommunerna är en av de största finansiärerna av det lokala föreningslivet och ger årligen stöd till tiotusentals civilsamhällesorganisationer i form av bland annat, organisationsbidrag, verksamhetsbidrag, aktivitetsbidrag samt bidrag till lokaler och drift av anläggningar.⁵ Det kommunala föreningsstödet är utformat för att främja lokal gemenskap samt stödja barn- och ungdomsverksamhet, idrott, kultur och socialt inriktade aktiviteter.⁶

⁵ MUCF, *Kommunala stöd och bidrag till civilsamhällesorganisationer* (2023), s. 25.

⁶ MUCF, *Kommunala stöd och bidrag till civilsamhällesorganisationer* (2023), s. 28.

Utredningen bedömer att införandet av ett nytt gransknings-system för mottagande av utländsk finansiering inte medför några konsekvenser för kommunerna, regionerna eller det lokala föreningslivet. Den föreslagna regleringen är avgränsad till att i första hand omfatta religiösa organisationer som tar emot utländsk finansiering av det slag som kan aktualisera en granskning enligt lagen. Regleringen innebär således inte någon förändring av kommunernas egna regelverk för bidragsgivning, vare sig avseende stödformer, kriterier eller handläggningsprocesser. Kommunernas befogenheter att bevilja, fördela och följa upp föreningsstöd påverkas därför inte av det föreslagna granskningsystemet.

Det framstår vidare som osannolikt att ett beslut om att neka en organisation mottagande av viss utländsk finansiering skulle leda till att kommunerna belastas med ansökningar om kommunala bidrag som ersättning. Det saknas indikationer på att kommunernas stöd-givning skulle komma att användas som alternativ finansieringskälla för organisationer som nekats utländsk finansiering enligt den föreslagna regleringen. Organisationer som granskningsmyndigheten har förbjudit att ta emot utländsk finansiering borde sällan kunna kvalificera sig för kommunala föreningsbidrag, eftersom sådana stöd-former normalt förutsätter att den mottagande organisationen uppfyller krav kopplade till demokrativillkor och grundläggande värderingar. Mot denna bakgrund framstår kommunala föreningsbidrag inte som ett realistiskt alternativ för de organisationer som inte har möjlighet att ta emot utländsk finansiering enligt regelverket.

Å andra sidan kan det antas att granskningsystemet kommer att ha en positiv effekt på det kommunala bidragssystemet. Granskningsmyndighetens bedömning kan få en vägledande eller standard-givande funktion och därigenom underlätta för kommunerna vid deras bedömningar och kontroller av ideella föreningar som ansöker om bidrag. Den myndighet som utredningen föreslår ska ansvara för handläggning av granskningsärenden enligt den nya lagen, MUCF, har redan i dag en betydande roll i att stödja kommunernas arbete inom politiken för det civila samhället. Av MUCF:s rapport *Kommunala stöd och bidrag till civilsambällesorganisationer* framgår att flera kommuner efterfrågar ytterligare kunskap och stöd från MUCF i frågor som rör demokrativillkor samt på vilket sätt och hur ingående föreningar bör granskas.⁷ Om MUCF tilldelas granskningsansvaret

⁷ MUCF, *Kommunala stöd och bidrag till civilsambällesorganisationer* (2023), s. 42 f.

enligt utredningens förslag kan detta därför skapa ett mervärde för kommuner, inte enbart i deras samverkan med civilsamhället utan framför allt i hanteringen av kommunala föreningsbidrag.

Den nya granskningslag som föreslås innebär i sig inte heller några åligganden för kommuner eller regioner. Regleringen inskränker därför inte den kommunala självstyrelsen och någon prövning enligt 14 kap. 3 § regeringsformen är inte påkallad.

19.12 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningen bedömer att förslaget kan få positiva konsekvenser för jämställdheten i Sverige. Religiösa verksamheter och verksamheter som främjar religiösa ändamål kan motta finansiering från stater eller organisationer som främjar könsdiskriminerande normsystem eller sedvänjor som inskränker flickors och kvinnors frihet och självbestämmande, däribland sådana som har sin grund i en hederskontext. En begränsning av sådan finansiering minskar risken för att de verksamheter som bedrivs i Sverige påverkas av budskap som legitimerar ojämlika maktstrukturer mellan kvinnor och män. Om verksamheter i större utsträckning förlitar sig på inhemska resurser kan de stå friare från utländska normer som inte är förenliga med svenska jämställdhetsnormer. Eftersom flickor och kvinnor löper störst risk att påverkas negativt av sådana normer kan ökad transparens om utländsk finansiering på sikt stärka deras möjligheter att utöva grundläggande fri- och rättigheter och delta i samhället på lika villkor. Förslagen kan därutöver bidra till att utveckla jämställdhetsfrämjande arbetssätt inom de berörda organisationerna.

19.13 Konsekvenser för berörda organisationer och verksamheter

19.13.1 Berörda organisationer och verksamheter samt omfattningen av påverkan

Bedömning

Den föreslagna lagen träffar en heterogen men avgränsad grupp av organisationer. Avgränsningskriteriet *främjande av religiös verksamhet* är brett och kan träffa organisationer som inte primärt uppfattar sig som religiösa. Utredningen bedömer att detta är en oundviklig konsekvens av att regelverket måste kunna fånga upp stöd till religiös verksamhet, oavsett hur stödorganisationen själv definerar sin verksamhet.

Skälen för utredningens bedömning

De organisationer som omfattas av lagen är

1. registrerade trossamfund och registrerade självständiga organisatoriska delar av trossamfund,
2. ideella föreningar med religiös verksamhet som ändamål,
3. stiftelser med religiös verksamhet som ändamål, och
4. ideella föreningar och stiftelser vars ändamål är att främja religiös verksamhet.

Definitionen av organisationer som främjar religiös verksamhet (2 § 4) är vidsträckt och kan omfatta även organisationer som inte primärt uppfattar sig som religiösa, men som ger ekonomiskt eller organisatoriskt stöd till religiös verksamhet. Skolhuvudmän undantas dock uttryckligen från lagens tillämpningsområde.

Det finns 3 786 ekonomiskt aktiva organisationer inom kategorin religiös verksamhet.⁸ Av dessa mottog 79 organisationer under år 2024 gränsöverskridande transaktioner som översteg 150 000 kronor. Utredningen konstaterar samtidigt att det finns ett betydande mörkertal av organisationer som potentiellt har eller kan komma att ta emot

⁸ Statistikmyndigheten SCB, *Det civila samhället 2023: slutrapport (2025)* s. 10.

utländsk finansiering. Enligt utredningen innebär mörkertalet att upp till 150 organisationer kan komma att omfattas av anmälningsskyldigheten.

Granskningsmyndigheten har därutöver rätt att på eget initiativ inleda granskning av organisationer som inte är anmälningsskyldiga, det vill säga som tar emot utländsk finansiering under tröskelvärdet om 150 000 kronor (10 §). Detta innebär att i princip alla organisationer som faller inom lagens tillämpningsområde kan bli föremål för granskning, oavsett om de formellt är anmälningsskyldiga.

I den följande konsekvensanalysen beaktas därför även organisationer som inte är direkt anmälningsskyldiga men som ändå kan påverkas av regelverket, exempelvis genom tillsyn som initieras av granskningsmyndigheten. Sådan tillsyn kan medföra administrativa kostnader och andra belastningar för de berörda organisationerna och bör därför inkluderas i bedömningen av lagens samlade konsekvenser.

19.13.2 Administrativa kostnader och bördor för berörda organisationer

Bedömning

Den ökade administrativa bördan är motiverad och proportionerlig i förhållande till den föreslagna lagens syfte.

De administrativa kostnaderna för berörda organisationer är begränsade men inte försumbara, särskilt för mindre organisationer med begränsad administrativ kapacitet. Kostnaderna kan i betydande utsträckning begränsas genom tydlig vägledning från granskningsmyndigheten samt skyndsamt handläggning av anmälningar och granskningsärenden i övrigt.

Den samlade administrativa kostnaden för anmälningsskyldigheten bedöms uppgå till 660 000–1 200 000 kronor per år. Kostnader för engångsanpassning av interna rutiner bedöms uppgå till 5 000–20 000 kronor per organisation.

Kostnaderna är i huvudsak koncentrerade till de ärenden som leder till fördjupad granskning, vilka bedöms utgöra en liten andel (2–10 procent) av det totala antalet anmälningar.

Skälen för utredningens bedömning

Utgångspunkter

Regelverket medför administrativa kostnader för berörda organisationer i tre avseenden: anmälningsskyldigheten, uppgiftsskyldigheten vid granskning och kostnaderna för överklagande.

Anmälningsskyldighet

Anmälningsskyldigheten medför administrativa kostnader för berörda organisationer. Kostnaderna avser framför allt tidsåtgång för att identifiera anmälningsskyldig finansiering, inhämta nödvändiga uppgifter om den utländska finansiären samt upprätta och lämna in anmälan. Den mest betungande delen av anmälningsskyldigheten är kravet på att lämna uppgifter om den utländska finansiärens styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare, vilket kan vara tidskrävande för utländska juridiska personer med komplexa ägarstrukturer eller i länder med begränsad offentlig registrering.

Vid en schablonkostnad om 500 kronor per timme motsvarar detta en kostnad om 2 000–4 000 kronor för en standardanmälan, 750–1 500 kronor för en återkommande anmälan och 4 000–8 000 kronor för en mer komplex anmälan. Av 6 § i den föreslagna lagen följer dock att flera mottaganden får anmälas i en och samma anmälan, vilket begränsar antalet anmälningar och därmed den samlade administrativa bördan för organisationer med upprepade mottaganden.

Kostnader för att anpassa interna rutiner och styrning

Regelverket ställer krav på att organisationerna löpande bevakar inkommande finansiering och bedömer om anmälningsskyldighet föreligger. Styrelsen har ett kollektivt ansvar för detta, och intern arbetsfördelning befriar inte enskilda styrelseledamöter från ansvar. Detta innebär att organisationerna behöver upprätta eller revidera interna rutiner för att identifiera och dokumentera utländsk finansiering, utbilda styrelseledamöter och andra befattningshavare om regelverket samt säkerställa att ekonomihantering och bokföring möjliggör identifiering av utländska betalningar.

För en genomsnittlig organisation med begränsade administrativa resurser uppskattas engångskostnaderna år 1 till cirka 5 000–20 000 kronor per organisation, beroende på organisationens storlek och komplexitet.

Väntetid och likviditetsrisk vid granskning

En särskild konsekvens för berörda organisationer är att utländsk finansiering som omfattas av anmälningsskyldigheten inte får tas emot förrän granskningsmyndigheten fattat beslut enligt 11 § om att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller godkänna mottagandet. Eftersom lagen inte anger någon tidsfrist för handläggningen kan detta medföra en period av osäkerhet för organisationer som är beroende av finansieringen för sin löpande verksamhet. Konsekvensen bedöms vara begränsad för organisationer med god ekonomisk buffert men kan vara mer kännbar för mindre organisationer med begränsade likvida medel. Utredningen förutsätter dock att granskningsmyndigheten prioriterar skyndsamt handläggning i enlighet med 9 § förvaltningslagen (2017:900).

Uppgiftsskyldighet vid granskning

Om granskningsmyndigheten beslutar att inleda en granskning är den berörda organisationen skyldig att på begäran tillhandahålla de uppgifter och handlingar som myndigheten behöver för sin granskning eller för att kontrollera att meddelade villkor eller förbud följs (17 §). Uppgiftsskyldigheten gäller även vid myndighetens kontroll av att framåtsyftande förbud enligt 14 § efterlevs. Granskningsmyndigheten får förelägga organisationen att fullgöra uppgiftsskyldigheten och ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Uppgiftsskyldigheten medför kostnader för de organisationer som blir föremål för granskning. Kostnaderna kommer att variera beroende på ärendets komplexitet och kan avse flera olika slag av insatser. Den mest direkta kostnaden är den tidsåtgång som krävs för att ta fram och sammanställa de uppgifter och handlingar som granskningsmyndigheten begär. Beroende på ärendets karaktär kan detta innefatta genomgång av räkenskaper och transaktionsunderlag, inhämtande av uppgifter om den utländska finansärens identi-

tet och ägarstruktur, framtagande av interna protokoll, stadgar och verksamhetsberättelser samt kommunikation med finansiären för att inhämta kompletterande uppgifter.

Tidsåtgången för fullgörandet av uppgiftsskyldigheten kan variera avsevärt mellan ärenden. I enklare ärenden, där organisationen redan förfogar över relevant dokumentation, kan uppgiftsskyldigheten fullgöras med begränsad arbetsinsats. I mer komplexa ärenden, exempelvis när finansiären är en utländsk juridisk person med komplex och svåröverskådlig ägarstruktur eller när finansieringen har förmedlats via mellanhänder, kan arbetsinsatsen däremot bli betydande. Organisationens egna kostnader för att medverka i en granskning bedöms i ett normalärende uppgå till en del av granskningsmyndighetens tidsåtgång, eftersom organisationens uppgift i huvudsak består i att ta fram och tillhandahålla befintlig dokumentation. Vid en genomsnittlig tidsåtgång om 5–20 timmar och en timkostnad om 500 kronor innebär detta en kostnad om cirka 2 500–10 000 kronor per granskning. Vid anlitan av juridiskt ombud kan kostnaden bli väsentligt högre.

Antalet ärenden som leder till fördjupad granskning bedöms bli begränsat och uppskattas till 2–10 procent av det totala antalet anmälningar. Den samlade kostnaden för berörda organisationer till följd av uppgiftsskyldigheten bedöms därmed vara begränsad i ett aggregerat perspektiv.

Behov av juridiskt biträde

I ärenden av mer komplex karaktär kan organisationen ha behov av juridiskt biträde för att fullgöra uppgiftsskyldigheten och för att tillvarata sina intressen under granskningen. Det kan exempelvis gälla bedömningar av vilka handlingar som omfattas av uppgiftsskyldigheten, hantering av uppgifter som kan vara känsliga ur ett sekretess- eller integritetsperspektiv samt kommunikation med granskningsmyndigheten i rättsligt komplexa frågor.

Kostnaderna för juridiskt biträde varierar beroende på ärendets komplexitet och biträdets timkostnad. Variationen mellan ärendetyper kan vara stor. Behovet uppkommer i första hand i ärenden där granskningsmyndigheten överväger att meddela förbud enligt 12 eller 13 § eller ett framåtsyftande förbud enligt 14 §. I sådana

granskningsärenden kan kostnaderna uppgå till 10 000–150 000 kronor per ärende. I de allvarligaste ärendena, där frågor om nationell säkerhet aktualiseras eller där finansiärens ägarstruktur är komplex, kan kostnaderna överstiga detta intervall. I enklare ärenden, där granskningen avslutas med ett godkännande utan villkor, bedöms behovet av juridiskt biträde vara begränsat.

Det bör noteras att kostnaderna för juridiskt biträde bärs av organisationen själv. Utredningen bedömer att detta är proportionerligt med hänsyn till att granskningen avser organisationens eget mottagande av utländsk finansiering och att organisationen har möjlighet att förebygga kostnaderna genom att säkerställa god dokumentation och transparens i sin hantering av utländsk finansiering.

Kostnader för överklagande

Granskningsmyndighetens beslut om förbud, godkännande med villkor, förelägganden och sanktionsavgifter får överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 31 §. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. En organisation som väljer att överklaga ett beslut kan därmed ådra sig kostnader för juridiskt biträde i domstolsprocessen. Sådana kostnader kan uppgå till 20 000–200 000 kronor per instans, beroende på ärendets komplexitet och om muntlig förhandling hålls.

Utredningen bedömer att benägenheten att överklaga kommer att vara störst i ärenden där granskningsmyndigheten meddelat förbud eller ett framåsyftande förbud, eftersom sådana beslut kan ha väsentlig inverkan på organisationens möjligheter att bedriva sin verksamhet. Det kan dessutom tillkomma eventuella kostnader för bevisning och sakkunnigutlåtanden.

Mot bakgrund av att antalet beslut om förbud bedöms bli mycket begränsat bedömer utredningen dock att de samlade kostnaderna för överklaganden kommer att vara relativt låga i ett aggregerat perspektiv.

Sammantagen bedömning

Utredningen bedömer sammantaget att uppgiftsskyldigheten och de kostnader som kan följa av en granskning är proportionerliga i förhållande till lagens syften. Kostnaderna är i huvudsak koncentrerade till de ärenden som leder till fördjupad granskning, vilka bedöms utgöra en liten andel av det totala antalet anmälningar.

Utredningen förutsätter att granskningsmyndigheten i sin tillämpning iakttar proportionalitetsprincipen och begränsar sina begäranden om uppgifter och handlingar till vad som är nödvändigt för det enskilda ärendet, i enlighet med 17 § första stycket. Myndigheten bör vidare tillhandahålla tydlig vägledning om vad som kan komma att begäras vid en granskning, så att berörda organisationer kan förbereda sig och därigenom minimera sina administrativa kostnader.

19.13.3 Övriga konsekvenser

Bedömning

De icke kvantifierbara effekterna, däribland påverkan på finansieringsmöjligheter, internationellt samarbete och anseende, är svårare att bedöma men bör beaktas i den samlade konsekvensanalysen.

Sammantaget bedöms konsekvenserna för berörda organisationer som proportionerliga i förhållande till det legitima syfte som regelverket tjänar.

Skälen för utredningens bedömning

Påverkan på finansieringsmöjligheter

Regelverket kan påverka organisationernas möjligheter att ta emot utländsk finansiering på flera sätt. Organisationer vars mottagande förbjuds hindras från att ta emot den aktuella finansieringen. Vid ett framtidsytande förbud (14 §) kan organisationen under ett år, med möjlighet till förlängning, vara förhindrad att ta emot finansiering från en specifik finansiär eller, i allvarigare fall, all utländsk finansiering.

Vidare kan själva regelverket avskräcka utländska finansiärer från att ge bidrag till svenska religiösa organisationer, även i de fall där finansieringen är oproblematiske. Finansiärer som inte vill bli föremål för granskning eller lämna uppgifter om sin organisation och sina styrelseledamöter kan välja att inte ge bidrag. Denna avskräckningseffekt är svår att kvantifiera men kan vara beaktansvärd, särskilt för finansiärer från länder med begränsad erfarenhet av offentlig insyn.

Många religiösa organisationer är del av internationella nätverk eller trossamfund med löpande ekonomiska förbindelser över nationsgränser. Regelverket kan försvåra sådana förbindelser, dels genom de direkta restriktioner som ett förbud innebär, dels genom den avskräckningseffekt som granskning kan ha på utländska finansiärer. Utredningen bedömer att denna effekt är svår att kvantifiera men kan vara av betydelse för organisationer med ett stort inslag av internationell verksamhet.

Andra icke mätbara effekter

Regelverket innebär en ny form av statlig kontroll över civilsamhällesorganisationers finansiering. Att vara föremål för granskning, även om mottagandet godkänns, kan uppfattas som stigmatiserande och påverka organisationens anseende. Utredningen bedömer dock att ett godkänt mottagande också kan verka i motsatt riktning och ge organisationen en form av bekräftelse på att finansieringen är förenlig med demokratiska värden, vilket kan möjliggöra fler finansieringsmöjligheter från legitima finansiärer.

Prövningen enligt 13 § innebär att granskningsmyndigheten bedömer om organisationer eller dess företrädare uppfyller demokrati-villkoren. För organisationer innebär detta att ageranden av enskilda företrädare, även i internationella sammanhang, kan påverka organisationers rätt att ta emot utländsk finansiering. Kravet på att säkerställa att företrädare agerar i enlighet med demokrati-villkoren kan samtidigt bidra till ett mer strukturerat och aktivt värdegrundsarbete inom berörda organisationer.

Proportionalitetsbedömning

De konsekvenser som beskrivs ovan är i flera avseenden svåra att kvantifiera och varierar beroende på organisationens storlek, internationella engagemang och administrativa kapacitet. Utredningen bedömer sammantaget att konsekvenserna är proportionerliga i förhållande till det syfte som regelverket ska tjäna, nämligen att förhindra att utländsk finansiering används för att stärka extremistiska eller andra antidemokratiska miljöer i Sverige. Regelverket är därutöver utformat med ett tröskelvärde samt en möjlighet till godkännande efter prövning, vilket innebär att ingripande åtgärder begränsas till de situationer där en mer fördjupad granskning bedöms motiverad. Dessa avgränsningar bidrar till att minska risken för oproportionerliga ingrepp i organisationernas verksamhet.

19.14 Konsekvenser för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter

Bedömning

Den risk för ökat integritetsintrång som utredningens förslag kan medföra i fråga om personuppgiftsbehandling är proportionerlig i förhållande till det syfte som ska uppnås. Samhällsintresset av att förhindra och motverka att utländska medel används för att finansiera svenska religiösa verksamheter med extremistiska eller i övrigt antidemokratiska syften väger tyngre. Risken begränsas dessutom genom flera av de förslag som syftar till att stärka skyddet för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter inom ramen för granskningsmyndighetens handläggning av ärenden enligt den föreslagna lagen.

Skälen för utredningens bedömning

I kapitel 14 redovisas utredningens överväganden rörande de risker som förslagen kan innebära för de registrerade, liksom andra effekter på den personliga integriteten. I kapitlet behandlas även de skyddsåtgärder som bedöms nödvändiga samt förslagens proportionalitet. För en mer utförlig integritets- och proportionalitetsanalys hänvisar

utredningen därför till nämnda kapitel. I detta avsnitt lämnas endast en sammanfattande bedömning av förslagens konsekvenser för den personliga integriteten.

De förslag som utredningen lämnar i detta betänkande innebär ett visst ökat intrång i enskildas personliga integritet. Intrånget följer i huvudsak av att förslagen ger upphov till ny behandling av personuppgifter. De organisationer som omfattas av den föreslagna regleringen kommer, inom ramen för anmälnings- och granskningsförfarandet, att behöva lämna ut personuppgifter till den myndighet som enligt utredningens förslag ska fullgöra granskningsuppgiften. Denna behandling bedöms dock vara nödvändig för att möjliggöra den kontroll och uppföljning som syftar till att motverka de risker som regleringen avser att hantera.

För att ytterligare beakta konsekvenserna för den personliga integriteten föreslås i detta betänkande att granskningsmyndigheten endast ska få genomföra en mer ingående granskning under vissa bestämda förutsättningar. En sådan granskning får enligt förslaget endast inledas i två fall. Det första är om det finns anledning att anta att det rör sig om mottagande av utländsk finansiering som kan inverka skadligt på de i lagen angivna intressena. Det andra är när det är nödvändigt för att kontrollera om lagens bestämmelser, inbegripet anmälningsskyldigheten, har uppfyllts. Genom denna begränsning säkerställs att mer ingripande behandling av personuppgifter endast vidtas när det finns ett konkret och motiverat behov. Detta minskar i sin tur risken för onödigt intrång i enskildas personliga integritet och utgör en viktig del av den proportionalitetsavvägning som ligger till grund för utredningens förslag.

Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt utgör också en viktig del av det nationella skyddet för personuppgifter. Utredningens förslag om en ny sekretessbestämmelse för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i granskningsärenden, innebär därför en förstärkning av skyddet för den personliga integriteten. Den föreslagna bestämmelsen begränsar allmänhetens möjlighet till insyn i granskningsmyndighetens handläggning av dessa ärenden till förmån för skyddet för enskilda. Genom regleringen minskar risken för att integritetskänsliga uppgifter som kan förekomma inom myndighetens verksamhet sprids eller kommer obehöriga till del. Förslaget har därmed tydligt integritetshöjande effekter och utgör en viktig kom-

ponent i det samlade skydd för personuppgifter som föreslås inom ramen för den nya regleringen.

Utredningen har vidare föreslagit att granskningsmyndigheten, inom ramen för sin samverkan med externa parter, ska ges möjlighet att inhämta stöd från CVE. Denna möjlighet ska gälla vid handläggningen av ärenden där myndigheten bedömer att det finns anledning att anta att den granskade verksamheten har kopplingar till våldsbejakande extremism, andra antidemokratiska miljöer eller icke-demokratiska aktörer. Förslaget kan förväntas medföra ett visst ökat informationsutbyte mellan berörda myndigheter och därmed en ytterligare personuppgiftsbehandling hos respektive myndighet. Utredningen bedömer dock att detta är motiverat eftersom samverkan med CVE bedöms leda till ett mer effektivt arbete med att förhindra potentiellt skadlig utländsk finansiering. Genom att granskningsmyndigheten kan ta del av CVE:s sakkunskap skapas bättre kontrollmöjligheter och därmed förbättrade förutsättningar för mer rättssäkra bedömningar. Detta bedöms på sikt bidra till det förebyggande arbetet mot extremism och andra antidemokratiska verksamheter. Mot bakgrund av de fördelar för det förebyggande arbetet som möjliggörs genom denna samverkan bedömer utredningen att den ökade risken för integritetsintrång får anses godtagbar såvitt avser den personuppgiftsbehandling som förslaget ger upphov till.

Genom förslaget till en ny lag om personuppgiftsbehandling möjliggörs en ändamålsenlig hantering vid handläggningen av granskningsärenden. Samtidigt säkerställs att EU:s dataskyddsförordnings krav på lämpliga och särskilda åtgärder till skydd för den registrerades grundläggande rättigheter och intressen efterlevs. Utredningens förslag innebär inte någon egentlig utökning av granskningsmyndighetens möjligheter att behandla personuppgifter utöver vad som redan följer av dataskyddsförordningen. Lagförslaget syftar i stället till att tydliggöra tillämpningen av den generella dataskyddsregleringen inom myndighetens ärendehandläggning. Lagen klargör ramarna för vilken personuppgiftsbehandling som får utföras vid handläggningen av granskningsärenden, bland annat när det gäller ändamålet, tillgången till uppgifterna och längsta tid för lagring. En specifik reglering som anger om och på vilket sätt en personuppgiftsansvarig får behandla personuppgifter kan i sig ses som en integritetshöjande åtgärd. Regelverket bidrar till ökad transparens och förutsebarhet för de registrerade, eftersom det tydliggör vilka uppgifter som får

behandlas och på vilka rättsliga grunder. Detta ger i sin tur enskilda bättre möjligheter att tillvarata sina rättigheter.

Lagförslaget innebär i flera avseenden en begränsning av granskningsmyndighetens möjligheter att behandla personuppgifter. Förslaget begränsar bland annat myndighetens behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om brott samt vilka sökningar som myndigheten får utföra vid en sökning i sina personuppgiftssystem. Dessa begränsningar har en tydlig integritetsskyddande effekt och förhindrar exempelvis att myndigheten utför sökningar i syfte att få fram ett urval av personer baserat på religiös övertygelse eller etniskt ursprung. Sammantaget innebär förslaget till en ny lag om personuppgiftsbehandling ett förstärkt skydd för den personliga integriteten inom granskningsmyndighetens verksamhet som avser handläggning av ärenden om granskning.

19.15 Integrationspolitiska konsekvenser och digitaliseringsperspektivet

19.15.1 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Bedömning

Förslagen bedöms inte medföra några negativa konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Skälen för utredningens bedömning

De integrationspolitiska målen syftar till att alla ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund. En central del av integrationspolitiken är att nyanlända och personer med utländsk bakgrund ska ges förutsättningar att delta i samhällslivet på lika villkor.

Många av de organisationer som omfattas av lagens tillämpningsområde verkar i miljöer med hög andel personer med utländsk bakgrund och fyller viktiga sociala och kulturella funktioner för dessa grupper. Regelverket kan i teorin påverka sådana organisationers

finansieringsmöjligheter och därmed deras förmåga att bedriva verksamhet.

Utredningen bedömer dock att förslagen sammantaget har positiva konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Skälen för det är följande. Regelverket riktar sig mot finansiering som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet, allmän ordning eller samhällets grundläggande värderingar. Verksamheter som finansieras av aktörer med antidemokratiska syften eller kopplingar till främmande makt riskerar att motverka integration genom att sprida normer och värderingar som är oförenliga med principerna om alla människors lika värde, jämställdhet och icke-diskriminering. Sådana verksamheter kan bidra till parallella samhällsstrukturer och utanförskap, vilket direkt motverkar de integrationspolitiska målen. Genom att motverka finansiering av sådana verksamheter bidrar förslagen till att stärka förutsättningarna för en integration som bygger på gemensamma demokratiska värderingar. Legitim religiös och kulturell verksamhet som bidrar till integration hindras inte av regelverket.

Utredningen bedömer att förslagen inte medför några negativa konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

19.15.2 Konsekvenser ur ett digitaliseringsperspektiv

Bedömning

Förslagen bedöms inte utgöra något hinder mot en digitaliseringsvänlig tillämpning.

Skälen för utredningens bedömning

Det föreslagna granskningsystemet förutsätter att granskningsmyndigheten utvecklar ett it-system för hantering av anmälningar, ärendehandläggning och dokumentation. Vid utformningen av systemet bör myndigheten beakta principerna för digitaliseringsvänliga regelverk, i enlighet med den vägledning som Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) ansvarar för.

Detta innebär bland annat att anmälningsförfarandet bör kunna ske digitalt via e-tjänst. Systemet bör vidare utformas så att det möj-

liggöör automatiserat informationsutbyte med andra myndigheter, exempelvis Skatteverket. Onödiga administrativa moment för de anmälningsskyldiga organisationerna bör minimeras genom ändamålsenlig digitalisering av processen.

Utredningen bedömer att det föreslagna regelverket inte i sig utgör något hinder mot en digitaliseringsvänlig tillämpning. Det är dock viktigt att dessa aspekter beaktas redan i utformningen av myndighetens verksamhetssystem och interna processer.

19.16 Förenlighet med EU-rätten

Bedömning

Förslagen är förenliga med EU-rätten.

Skälen för utredningens bedömning

Förslagen berör den fria rörligheten för kapital enligt artikel 63 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som förbjuder alla restriktioner för kapitalrörelser och betalningar mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeländ. Gåvor och bidrag utgör kapitalrörelser i fördragets mening. Det föreslagna granskningsystemet innebär en restriktion för den fria rörligheten för kapital. Utredningen bedömer att denna restriktion är förenlig med EU-rätten av följande skäl.

Förbud mot mottagande av utländsk finansiering som grundas uteslutande på hänsyn till Sveriges säkerhet faller utanför EU-rättens tillämpningsområde. Av artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) följer att nationell säkerhet förblir varje medlemsstats eget ansvar.

För de delar av systemet som grundas på hänsyn till allmän ordning är artikel 65.1 b i EUF-fördraget tillämplig. Denna bestämmelse ger medlemsstaterna rätt att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Utredningen bedömer att systemet uppfyller de krav som Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) uppställt för sådana åtgärder. Det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhälls-

intresse, åtgärderna är proportionerliga och det egentliga syftet är inte av rent ekonomisk natur.

Systemet är utformat som ett anmälnings- och granskningsförfarande snarare än ett generellt förbud, vilket är i linje med EU-domstolens praxis om att ett deklarationssystem i många fall är ett tillräckligt och proportionerligt alternativ till ett tillståndssystem. Möjligheten att förena ett godkännande med villkor och att meddela framåtsyftande förbud säkerställer att ingripanden begränsas till vad som är nödvändigt.

Förslagen grundas inte på något EU-direktiv utan är ett nationellt initiativ. Frågan om huruvida ett förslag till genomförande av EU-direktiv i nationell rätt går utöver direktivets miniminivå, som regleras i 10 § förordningen om konsekvensutredningar, är därför inte tillämplig i detta sammanhang. Förslagen bedöms inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de legitima syften som motiverar dem.

19.17 Tidpunkten för ikraftträdande och information

19.17.1 Ikraftträdande

Utredningen föreslår att lagen träder i kraft den 1 januari 2028. Med hänsyn till att granskningsmyndigheten behöver tid att bygga upp den nya gransknings- och tillsynsfunktionen, inklusive it-system, metodstöd och personalrekrytering, bedömer utredningen att det bör gå minst tolv månader från riksdagens beslut till ikraftträdandet. En längre övergångstid ger också de berörda organisationerna möjlighet att anpassa sina interna rutiner och informera sina styrelseledamöter om de nya skyldigheterna.

Det finns inte skäl att föreskriva några övergångsbestämmelser för pågående finansieringsarrangemang. Anmälningskyldigheten gäller för finansiering som avses tas emot efter ikraftträdandet.

19.17.2 Informationsinsatser

Förslagen riktar sig mot en heterogen grupp av organisationer med varierande administrativ kapacitet och erfarenhet av myndighetskontakter. Det finns ett påtagligt behov av informationsinsatser för

att säkerställa att de berörda organisationerna känner till sina skyldigheter och förstår hur granskningssystemet fungerar.

Granskningsmyndigheten bör inför ikraftträdandet genomföra riktade informationsinsatser mot de organisationer som kan komma att omfattas av anmälningsskyldigheten. Informationen bör vara tillgänglig på flera språk med hänsyn till att många av de berörda organisationerna har en internationell prägel. Myndigheten bör också tillhandahålla tydlig vägledning om vilka uppgifter en anmälan ska innehålla och hur omräkning av utländsk valuta ska göras.

19.18 Uppföljning och utvärdering

Utredningen anser att det bör övervägas att utvärdera den föreslagna lagen en viss tid efter ikraftträdandet. En utvärdering av lagens effekter bör ha ett dubbelt syfte. Dels ett kontrollerande syfte att bedöma om lagen tillämpas på avsett sätt och om de administrativa kostnaderna är proportionerliga, dels ett lärande syfte att identifiera eventuella behov av justeringar i regelverket. Den föreslagna lagen bedöms i sig kunna utgöra en viktig del i att höja kunskapsläget när det gäller den utländska finansiering som omfattas av lagen. En utvärdering bedöms också vara viktig för att uppdatera kunskapsläget om vilka trossamfund och andra organisationer som tar emot utländsk finansiering, omfattningen av denna finansiering och i vilken utsträckning den är problematisk i förhållande till lagens skyddsintressen. Utvärderingen kan även ge underlag för att bedöma om det finns skäl att se över vilka juridiska personer som ska omfattas av lagen. Utvärderingen bör belysa följande frågor:

- I vilken utsträckning har granskningssystemet bidragit till att identifiera och motverka problematisk utländsk finansiering?
- Hur har anmälningsskyldigheten fungerat i praktiken, och har tröskelvärdet om 150 000 kronor visat sig ändamålsenligt?
- Vilka konsekvenser har regelverket haft för de berörda organisationernas finansieringsmöjligheter och verksamheter?
- Har regelverket tillämpats på ett proportionerligt och icke-diskriminerande sätt?

- Har samverkan mellan granskningsmyndigheten och andra myndigheter fungerat ändamålsenligt?

Lämpliga indikatorer för uppföljning är antal inkomna anmälningar per år, andel anmälningar som leder till granskning, antal meddelade förbud och godkännanden med villkor, antal överklaganden och utfall i domstol samt antal ärenden som anmälts till åklagare.

Utredningen föreslår att regeringen ger en lämplig myndighet, förslagsvis Statskontoret, i uppdrag att utvärdera lagens effekter tre till fem år efter ikraftträdandet. Granskningsmyndigheten bör löpande följa upp sin verksamhet och redovisa statistik i sin årsredovisning.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser

Lagens syfte

1 § Denna lag 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. Lagen syftar också till att hindra sådan utländsk finansiering som kan bidra till att motverka samhällets grundläggande värderingar.

Paragrafen anger lagens syfte. Övervägandena finns i avsnitt 10.2–10.4.

Lagen har två syften. Det första är att hindra utländsk finansiering som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige. Det andra är att hindra utländsk finansiering som kan bidra till att motverka samhällets grundläggande värderingar.

Vilka trossamfund, ideella föreningar och stiftelser som omfattas av lagen framgår av 2 §. Vad som avses med finansiering framgår av 3 § och vad som avses med utländsk finansiering framgår av 4 §.

Begränsningar i möjligheterna att förbjuda utländsk finansiering finns i EUF-fördraget. Artikel 63 förbjuder alla restriktioner för kapitalrörelser och betalningar mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland. Artikel 65.1 b ger dock medlemsstaterna rätt att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Förbud mot mottagande av utländsk finansiering som grundas uteslutande på hänsyn till Sveriges säkerhet faller utanför EU-rättens tillämpningsområde. Av artikel 4.2 i EU-fördraget följer att nationell säkerhet förblir varje medlemsstats eget ansvar.

Uttrycket *Sveriges säkerhet*, eller rikets säkerhet, är inte definierat i någon författning. I förarbetena till lagstiftningen om säkerhetskydd har det dock uttalats att uttrycket omfattar såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statsskick (prop. 1995/96:129 s. 22 f.). I förarbetena till moderniseringen av den straffrättsliga regleringen om skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet har det också uttalats att skyddet av rikets säkerhet avser skyddet för Sveriges oberoende, i betydelsen självständighet och suveränitet, och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statsskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet (prop. 2013/14:51 s. 20). Innebörden av uttrycket behöver även bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen, vilket medför ett fokus på skydd av grundläggande samhällsfunktioner (prop. 2017/18:89 s. 41). Ett mottagande av utländsk finansiering kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet om det används för att stödja verksamhet som hotar rikets säkerhet, exempelvis spioneri, sabotage, terrorism eller annan säkerhetshotande verksamhet.

Allmän ordning är ett EU-rättsligt begrepp som hänvisar till samhällets grundläggande intressen. Av EU-domstolens praxis framgår att denna hänsyn ska tolkas restriktivt så att dess räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat utan kontroll av unionsinstitutionerna. Det egentliga syftet med hänsynen får inte heller kringgå genom att det åberopas för att tjäna rent ekonomiska syften. Allmän ordning får också bara åberopas när det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse. Åtgärder som begränsar den fria rörligheten kan anses vara berättigade med hänsyn till allmän ordning bara om det är nödvändigt för att skydda de intressen som det avser att säkerställa och enbart om dessa mål inte kan uppnås genom åtgärder med mindre begränsande verkan. Prövningen av om ett mottagande av utländsk finansiering kan inverka skadligt på allmän ordning ska ta sin utgångspunkt i hur begreppet används i fördraget. Prövningen ska göras enbart utifrån svenska intressen.

Lagen anger inte *allmän säkerhet* som ett självständigt skyddsintresse vid sidan av Sveriges säkerhet och allmän ordning. De situationer som i EU-domstolens praxis hänförs till allmän säkerhet kan

i lagens sammanhang hänföras till antingen Sveriges säkerhet eller allmän ordning. En utförligare motivering finns i avsnitt 10.3.

Prövningen av om ett mottagande av utländsk finansiering kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning regleras i 12 §.

Det andra syftet kommer till uttryck i förbudsgrunden i 13 §. Den innebär att ett mottagande av utländsk finansiering ska förbjudas om mottagaren eller dennes företrädare utövar våld, tvång eller hot, kränker grundläggande fri- och rättigheter, diskriminerar, försvarar eller uppmanar till sådana ageranden, eller motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Förbudsgrunden är utformad med 5 § lagen (2024:487) om statsbidrag till trossamfund som förebild. Med samhällets grundläggande värderingar avses detsamma som i den lagen, det vill säga de värderingar som kommer till uttryck i 1 kap. 2 § regeringsformen och som skyddas av de internationella konventioner om mänskliga rättigheter som Sverige har anslutit sig till (jämför prop. 2023/24:119 s. 65 f.).

Prövningen enligt 13 § tar sikte på mottagarens och företrädarnas agerande och är inte beroende av att finansieringen kan kopplas till ett säkerhetshot eller ett hot mot allmän ordning. Demokrativillkorsprövningen är en självständig prövningsgrund vid sidan av prövningen i 12 §. De ageranden som räknas upp i 13 § första stycket ryms inom EU-domstolens definition av allmän ordning som skyddet för samhällets grundläggande intressen. Ageranden som uppfyller rekvisiten i 13 § första stycket och som inte föranlett underlåtenhet med stöd av andra stycket är därför typiskt sett av sådan karaktär att de kan inverka skadligt på allmän ordning i Sverige i den mening som avses i artikel 65.1 b i EUF-fördraget. Undantaget i 13 § andra stycket möjliggör att förbud underlåts om det finns särskilda skäl, vilket säkerställer att proportionalitetsprincipen iakttas i det enskilda fallet. I de fall agerandet innefattar att motarbeta det demokratiska styrelseskicket på ett sätt som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet faller det dessutom utanför EU-rättens tillämpningsområde enligt artikel 4.2 i EU-fördraget. Förbud som meddelas med stöd av 13 § bedöms mot denna bakgrund vara förenliga med EU-rätten.

Lagens tillämpningsområde

2 § Lagen gäller när utländsk finansiering tas emot av

1. registrerade trossamfund,
2. registrerade självständiga organisatoriska delar av ett trossamfund som har registrerats enligt lagen (1998:1593) om trossamfund,
3. ideella föreningar och stiftelser som har religiös verksamhet som ändamål, och
4. ideella föreningar och stiftelser vars ändamål är att främja religiös verksamhet.

Lagen gäller inte när utländsk finansiering tas emot av huvudmän enligt skollagen (2010:800).

Paragrafen reglerar när lagen ska tillämpas samt undantag från lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

I *första stycket* regleras när lagen ska tillämpas.

Första stycket första punkten anger att lagen gäller när utländsk finansiering tas emot av registrerade trossamfund. Med *registrerat trossamfund* avses enligt 5 § lagen (1998:1593) om trossamfund dels Svenska kyrkan, dels trossamfund som har registrerats enligt den lagen. Registrerat trossamfund är en särskild associationsform för trossamfund.

Första stycket andra punkten anger att lagen gäller när utländsk finansiering tas emot av registrerade självständiga organisatoriska delar av ett trossamfund som har registrerats enligt lagen om trossamfund. Av 13 § lagen om trossamfund framgår att det är möjligt att registrera självständiga organisatoriska delar av ett registrerat trossamfund. En förutsättning för registrering är att den organisatoriska delen uppvisar en sådan självständighet i förhållande till tredje man att den utgör en egen juridisk person. Den registrerade organisatoriska delen har rättskapacitet i likhet med trossamfundet (jämför prop. 1997/98:116 s. 35 f.).

Av *första stycket tredje punkten* framgår att lagen gäller när utländsk finansiering tas emot av ideella föreningar och stiftelser som har religiös verksamhet som sitt ändamål. Med detta avses organisationer vars primära eller ett av de primära ändamålen är att själva bedriva religiös verksamhet, det vill säga att direkt utöva eller organisera sådan verksamhet. En ideell förenings ändamål framgår av dess stadgar, medan en stiftelses ändamål följer av ett stiftelseförordnande. Uppgiften om en förenings eller stiftelses ändamål ska dock inte vara ensamt bestämmande för om en förening eller stiftelse ska om-

fattas av lagens bestämmelser. Även sådana föreningar och stiftelser som, utan att det följer av stadgar eller stiftelseförordnanden, faktiskt bedriver religiös verksamhet omfattas av lagen.

Vad som avses med *religiös verksamhet* framgår av definitionen av trossamfund i 2 § lagen om trossamfund och 2 § lagen (2024:487) om statsbidrag till trossamfund. Med religiös verksamhet avses verksamhet som bygger på en trosuppfattning som uppnår en viss nivå beträffande slagkraft, allvar, sammanhållning och betydelse. Vid bedömningen av om en verksamhet är religiös kan bland annat beaktas om verksamheten innefattar regelbundna passageriter, såsom vigsel- och begravningsriter, samt hur länge trosuppfattningen kontinuerligt har utövats (jämför prop. 2023/24:119 s. 171 f.).

Av *första stycket fjärde punkten* följer att även en ideell förening eller en stiftelse vars ändamål är att främja religiös verksamhet omfattas av lagen. Med detta avses åtgärder som syftar till att ekonomiskt eller organisatoriskt gynna, stödja eller möjliggöra utövandet av religiös verksamhet. Indirekt främjande, genom att exempelvis vid ett enstaka tillfälle ge ett mindre bidrag till en aktivitet som anordnas inom ramen för ett religiöst samfund, medför inte att det föreligger ett sådant kvalificerat främjande som avses med bestämmelsen.

I *andra stycket* anges att lagen inte gäller när utländsk finansiering tas emot av huvudmän enligt skollagen (2010:800). Det innebär att enskilda som har godkänts som huvudmän enligt 2 kap. 5 § skollagen undantas från lagen.

En organisation kan bedriva både religiös och icke-religiös verksamhet. Lagen gäller för organisationen i sin helhet om den uppfyller kriterierna i denna paragraf, det vill säga om religiös verksamhet är ett av organisationens ändamål eller om organisationen främjar religiös verksamhet. Det är inte möjligt att dela upp en organisations verksamhet i en religiös och en icke-religiös del vid tillämpningen av lagen. En organisation som bedriver både religiös och icke-religiös verksamhet måste alltså anmäla all utländsk finansiering som överstiger tröskelvärdet, oavsett om finansieringen är avsedd för den religiösa eller den icke-religiösa delen av verksamheten.

Sanktionsavgiften i 19 § riktar sig mot juridiska personer. Samtliga subjekt som omfattas av lagens tillämpningsområde enligt denna paragraf är juridiska personer. En oregistrerad ideell förening är en juridisk person och kan därmed påföras sanktionsavgift om den omfattas av lagens tillämpningsområde. Straffansvaret i 27 § riktar

sig mot den fysiska person som faktiskt tar emot finansieringen för en organisations räkning.

Definitioner

3 § Med finansiering avses i denna lag

1. gåvor, bidrag, donationer och lån i form av pengar, andra betalningsmedel, kryptotillgångar eller finansiella instrument, och
 2. överlåtelse av fast egendom genom gåvor, bidrag eller donationer.
- Lån som lämnas av ett kreditinstitut undantas från lagens tillämpning.

Paragrafen definierar vad som avses med begreppet finansiering. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

Första stycket första punkten omfattar gåvor, bidrag, donationer och lån i form av pengar, andra betalningsmedel, kryptotillgångar eller finansiella instrument.

Med *gåva*, *donation* och *bidrag* avses i denna lag, i likhet med den civilrättsliga innebörden av dessa begrepp, finansiering som lämnas utan krav på motprestation från mottagarens sida. Varken villkor om hur medlen ska användas eller krav på redovisning av hur de har använts utgör en sådan motprestation. Gränsdragningen mellan begreppen saknar därför självständig betydelse i lagens mening. Finansiering som mottas genom legat, det vill säga särskild i testamente given förmån, omfattas av lagen.

Tillhandahållande av varor och tjänster omfattas inte. Det innebär till exempel att en utländsk aktörs upplåtelse av nyttjanderätt till lokaler, tillhandahållande av utrustning eller arbetskraft utan ersättning inte utgör finansiering i lagens mening.

Lån omfattas av definitionen på en annan grund än gåvor, bidrag och donationer, nämligen att de lämnas av annan än ett kreditinstitut som står under det tillsynsramverk som gäller inom EU och EES.

Med *pengar* avses såväl kontanta medel som elektroniska överföringar i alla valutor. Med *andra betalningsmedel* avses instrument som används för att överföra ekonomiska värden och som är allmänt accepterade som betalning, såsom checkar, växlar och liknande instrument. Med *kryptotillgångar* avses en digital representation av ett värde eller av en rättighet som kan överföras och lagras elektroniskt med hjälp av teknik för distribuerade liggare eller liknande teknik, i enlighet med definitionen i artikel 3.1.5 i Europaparlamentets och rådets för-

ordning (EU) 2023/1114 av den 31 maj 2023 om marknader för kryptotillgångar. Med *finansiella instrument* avses detsamma som i artikel 4.1.50 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag.

Första stycket andra punkten omfattar överlåtelse av fast egendom genom gåvor, bidrag eller donationer. Med *överlåtelse* avses transaktioner genom vilka äganderätten till fast egendom överförs. En överlåtelse utan någon betalning alls utgör alltid finansiering i lagens mening. Köp av fast egendom omfattas inte av lagen. En överlåtelse som betecknas som ett köp men där vederlaget uppenbart inte motsvarar egendomens marknadsvärde ska anses utgöra en gåva, bidrag eller donation i lagens mening, oavsett den formella beteckning parterna har gett transaktionen. Uppenbarhetsrekvisitet innebär att bestämmelsen avser fall där det utan ingående värdering står klart att vederlaget påtagligt avviker från marknadsvärdet. Huruvida transaktionen också föranleder anmälningsskyldighet beror på om värdet av den mottagna förmånen, det vill säga skillnaden mellan marknadsvärdet och vederlaget, överstiger tröskelvärdet i 6 §.

Det ankommer på granskningsmyndigheten att göra en helhetsbedömning av transaktionens verkliga innebörd i det enskilda fallet. Syftet med denna princip är att förhindra att lagen kringgås genom att finansiering formellt betecknas som något annat, till exempel som ett köp eller ett konsultarvode.

Av *andra stycket* framgår att lån som lämnas av ett kreditinstitut undantas från lagens tillämpning. Med *kreditinstitut* avses ett företag som avses i artikel 4.1.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag. Kreditinstitut etablerade inom EU samt i Norge, Island och Liechtenstein uppfyller detta krav. Kreditinstitut etablerade i tredjeländer utanför EES omfattas inte av undantaget.

4 § Med utländsk finansiering avses i denna lag finansiering från

1. en fysisk person som inte är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige,
2. en juridisk person som inte har säte i Sverige, eller
3. en utländsk stat.

Finansiering som ges till förmån för någon som nämns i första stycket utgör också utländsk finansiering.

Finansiering från en mellanstatlig organisation till vilken Sverige är anslutet utgör inte utländsk finansiering.

Den som tillhandahåller utländsk finansiering enligt första stycket kallas i denna lag utländsk finansiär.

Paragrafen definierar vad som avses med begreppet utländsk finansiering i lagen. Begreppet har betydelse för vilken finansiering som kan bli föremål för förbud och godkännande, med eller utan villkor, enligt lagen samt för bedömningen av vem som är skyldig att göra en anmälan. Vad som avses med begreppet finansiering framgår av 3 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

I *första stycket* regleras vilken finansiering som ges av en finansiär för egen räkning som ska räknas som utländsk finansiering.

Enligt *första stycket första punkten* är finansiering från en fysisk person som inte är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige utländsk finansiering. Svenska medborgare som bor utomlands ska alltså kunna tillhandahålla finansiering utan att den anses vara utländsk, och detsamma ska gälla personer som inte är svenska medborgare men som är folkbokförda i Sverige.

Enligt *första stycket andra punkten* är finansiering från en juridisk person som inte har säte i Sverige utländsk finansiering. Detta gäller oavsett ägarnas nationalitet eller säte.

Enligt *första stycket tredje punkten* är finansiering från en utländsk stat utländsk finansiering.

Av *andra stycket* framgår att finansiering som tillhandahålls av en finansiär till förmån för någon som nämns i första stycket ska räknas som utländsk finansiering. En finansiär som agerar på uppmaning eller uppdrag av någon annan, till exempel i egenskap av bulvan, ska anses tillhandahålla finansieringen till förmån för denne. Bestämmelsen innebär att även finansiering som görs av till exempel en fysisk person med svenskt medborgarskap utgör utländsk finansiering i lagens mening, om den görs till förmån för någon som nämns i första stycket. Förmedling via mellanhänder i syfte att kringgå anmälningskyldigheten kan också träffas av förbudet i 7 §.

I *tredje stycket* anges att finansiering som tillhandahålls av en mellanstatlig organisation till vilken Sverige är anslutet inte är utländsk finansiering. Exempel på sådana mellanstatliga organisationer är EU, FN och Nordiska ministerrådet.

Av *fjärde stycket* framgår att den som tillhandahåller utländsk finansiering enligt första stycket kallas utländsk finansiär i lagen.

Granskningsmyndighet

5 § Den myndighet som regeringen bestämmer är granskningsmyndighet enligt denna lag.

Paragrafen upplyser om att regeringen bestämmer vilken myndighet som ska vara granskningsmyndighet enligt lagen. Vilken myndighet som är granskningsmyndighet kommer att framgå av förordning. Övervägandena finns i kapitel 11.

Anmälningsskyldighet

6 § Den som avser att ta emot utländsk finansiering till ett värde som överstiger 150 000 kronor ska anmäla mottagandet till granskningsmyndigheten.

En anmälan ska göras senast en månad innan det första mottagandet och får avse flera mottaganden. Om det finns särskilda skäl får anmälan göras senare. Anmälan ska då göras utan dröjsmål från det att den anmälningsskyldige fick kännedom om de omständigheter som föranleder anmälningsskyldigheten.

En anmälan ska innehålla uppgifter om

1. finansieringens art, storlek och ändamål samt beräknad tidpunkt för mottagandet,
2. den anmälningsskyldiges identitet och säte samt dess styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare, och
3. den utländska finansiärens identitet och, om finansiären är en fysisk person, medborgarskap, eller i annat fall säte samt styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka närmare uppgifter en anmälan ska innehålla.

Paragrafen reglerar anmälningsskyldigheten för mottagande av utländsk finansiering. Vilka som omfattas av lagen framgår av 2 §. Vad som avses med utländsk finansiering framgår av 4 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.8.1–10.8.5.

Av första stycket följer att den som avser att ta emot utländsk finansiering till ett värde som överstiger 150 000 kronor ska anmäla mottagandet. Anmälningsskyldigheten gäller för de rättssubjekt som anges i 2 §. Tröskelvärdet om 150 000 kronor avser värdet av ett enskilt mottagande. Frågan om hur uppdelade mottaganden från samma finansiär ska bedömas regleras av förbudet mot kringgående i 7 §.

Vid finansiering i utländsk valuta ska storleken anges i den valuta som finansieringen ges i. Vid bedömningen av om tröskelvärdet

uppnåtts ska finansieringen omräknas till svenska kronor. Granskningsmyndigheten bör i föreskrifter eller vägledning klargöra vilken omräkningskurs som ska användas och vid vilken tidpunkt omräkningen ska göras.

Av *andra stycket första meningen* framgår att anmälan ska göras senast en månad innan det första mottagandet och att en anmälan får avse flera mottaganden. Tidsfristen på en månad gäller alltså oavsett om anmälan avser ett eller flera mottaganden. Vid en samlad anmälan som avser flera mottaganden är det tidpunkten för det första mottagandet som är avgörande för när anmälan senast ska ha gjorts.

En anmälan som görs med stöd av *andra stycket andra meningen* om särskilda skäl innebär inte att finansieringen automatiskt får tas emot. Förutsättningarna för mottagande regleras av 11 §, som kräver att granskningsmyndigheten antingen lämnat anmälan utan åtgärd eller godkänt mottagandet. Särskilda skäl kan exempelvis föreligga om en mottagare av utländsk finansiering inte på förhand kände till att den antingen skulle ta emot finansieringen, eller att värdet av den mottagna finansieringen skulle överstiga det anmälningspliktiga beloppet. Anmälan ska i sådana fall göras utan dröjsmål från det att den anmälningsskyldige fick kännedom om de omständigheter som föranleder anmälningsskyldigheten, i enlighet med vad som anges i *andra stycket tredje meningen*.

Av *tredje stycket* framgår vilka uppgifter en anmälan ska innehålla. Att dessa uppgifter framgår av lag är av särskild vikt eftersom underlåtenhet att göra en anmälan och lämnande av oriktiga uppgifter i en anmälan är straffsanktionerade enligt 27 §.

Enligt *tredje stycket första punkten* ska anmälan innehålla uppgifter om finansieringens art, storlek och ändamål samt beräknad tidpunkt för mottagandet. Med *art* avses vilken egendom finansieringen avser. Det kan röra sig om pengar, andra betalningsmedel, kryptotillgångar, finansiella instrument eller fast egendom enligt definitionen i 3 §. Uppgift om art är nödvändig eftersom tröskelvärdet även kan uppnås genom finansiering i annan form än pengar. Med *storlek* avses finansieringens värde uttryckt i det belopp som tillförs mottagaren eller, vid finansiering i annan form än pengar, egendomens värde. Med *ändamål* avses mottagarens avsedda användning av finansieringen. Med *beräknad tidpunkt* avses den tidpunkt då finansieringen förväntas tillföras mottagaren.

Enligt *tredje stycket andra punkten* ska anmälan innehålla uppgifter om den anmälningsskyldiges identitet och säte samt dess styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare. Eftersom anmälningsskyldiga enligt 2 § alltid är juridiska personer är dessa uppgifter obligatoriska oberoende av associationsform. Med *identitet* avses uppgifter som identifierar den juridiska personen som sådan, däribland namn och organisationsnummer. Med *säte* avses den ort där den juridiska personen har sitt hemvist enligt stadgar, stiftelseförordnande eller motsvarande grunddokument.

Enligt *tredje stycket tredje punkten* ska anmälan innehålla uppgifter om den utländska finansiärens identitet och medborgarskap eller, om finansiären är en juridisk person, säte samt styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare. Uppgift om finansiärens identitet är nödvändig för att granskningsmyndigheten ska kunna bedöma om det finns skäl att inleda en granskning eller om mottagandet ska förbjudas. Uppgift om medborgarskap respektive säte är materiellt central eftersom det är den omständigheten att finansiären är utländsk som utlöser anmälningsskyldigheten enligt lagen. När finansiären är en fysisk person ska medborgarskap anges. När finansiären är en juridisk person ska i stället uppgift lämnas om säte samt styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare.

Uttrycket styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare motsvarar den terminologi som används i lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän, se bland annat 1 kap. 4 § 2 och 2 kap. 5 § den lagen. Med *styrelseledamöter* avses de personer som ingår i den juridiska personens styrelse. Med *motsvarande befattningshavare* avses personer som utan att formellt vara styrelseledamöter har en motsvarande ställning i den juridiska personen. För utländska juridiska personer kan dessa personer ha andra benämningar än vad som är brukligt i svensk rätt. Vad som närmare avses med motsvarande befattningshavare får avgöras utifrån förhållandena i det enskilda fallet och med ledning av hur begreppet tillämpats i anslutning till den nämnda lagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka närmare uppgifter en anmälan ska innehålla.

Förbud mot kringgående

7 § Utländsk finansiering får inte tas emot i syfte att kringgå anmälningsskyldigheten i 6 § genom att finansieringen delas upp i flera mottaganden eller förmedlas via mellanhänder.

Paragrafen reglerar ett förbud mot att kringgå anmälningsskyldigheten. Övervägandena finns i avsnitt 10.8.6.

Förbudet avser två situationer, uppdelning av finansiering i flera mottaganden och förmedling via mellanhänder. Med *uppdelning* avses att en finansiering som sammantaget överstiger 150 000 kronor delas upp i flera delar som var för sig understiger tröskelvärdet. Med *förmedling via mellanhänder* avses att finansieringen skickas genom en eller flera mellanliggande aktörer för att dölja dess utländska karaktär eller för att hålla enskilda mottaganden under tröskelvärdet. Förmedling via mellanhänder kan också innebära att finansieringen redan enligt 4 § andra stycket utgör utländsk finansiering, om mellanhanden agerar till förmån för en utländsk finansiär. I så fall inträder anmälningsskyldigheten enligt 6 § direkt, utan att förbudet i 7 § behöver åberopas.

Förbudet förutsätter att det finns ett syfte att kringgå anmälningsskyldigheten. Oavsiktlig uppdelning eller förmedling via mellanhänder träffas inte av förbudet, men kan ändå ge granskningsmyndigheten anledning att inleda granskning på eget initiativ enligt 9 §. Ett exempel på omständigheter som kan tyda på avsiktlig uppdelning är att en finansiär vid upprepade tillfällen ger belopp som var för sig understiger tröskelvärdet och det saknas godtagbara skäl för uppdelningen.

Kringgående via mellanhänder kan ta sig flera former och förbudet ska tolkas med beaktande av transaktionens verkliga innebörd och inte enbart dess formella utformning. En utländsk finansiär kan exempelvis använda en inhemsk person eller organisation som mellanhand för att dölja att finansieringen i realiteten är utländsk. Mellanhanden framstår utåt som finansiär men agerar på den utländska aktörens uppdrag eller till dennes förmån. En annan form är att finansiering formellt betecknas som något annat än en gåva eller ett bidrag, exempelvis som ett konsultarvode, i syfte att undvika att transaktionen träffas av anmälningsskyldigheten. I sådana fall ska transaktionens verkliga innebörd vara avgörande i enlighet med vad som anges i kommentaren till 3 §.

Omständigheter som kan tyda på kringgående via mellanhänder är bland annat att mellanhanden saknar en självständig roll i transaktionen, att det finns en tydlig koppling mellan mellanhanden och en utländsk aktör som annars skulle ha träffats av anmälningsskyldigheten, eller att transaktionsmönstret avviker från vad som är normalt för den aktuella typen av finansiering.

Granskningsmyndigheten kan inleda granskning enligt 9 § även när avsikten att kringgå inte framgår tydligt av ett enskilt mottagande, om de samlade omständigheterna ger anledning att anta att anmälningsskyldigheten har kringgåts.

Granskningsmyndighetens prövning

8 § När en anmälan är fullständig ska granskningsmyndigheten besluta att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning av mottagandet av den utländska finansieringen.

En granskning ska inledas om det finns anledning att anta att mottagandet ska förbjudas enligt 12 eller 13 §.

Paragrafen reglerar granskningsmyndighetens skyldighet att fatta beslut när en anmälan är fullständig. Övervägandena finns i avsnitt 10.9.1.

Med *fullständig anmälan* avses en anmälan som innehåller samtliga uppgifter som krävs enligt 6 § tredje stycket och de föreskrifter som meddelats med stöd av den bestämmelsen. Om en anmälan är ofullständig ska myndigheten begära komplettering. Det är granskningsmyndigheten som avgör när anmälan är fullständig.

Lagen anger ingen tidsfrist för när granskningsmyndigheten ska fatta beslut. Det följer av 9 § förvaltningslagen (2017:900) att myndigheten ska handlägga ärenden skyndsamt. Med hänsyn till att den anmälningsskyldige inte får ta emot finansieringen förrän beslut fattats enligt 11 §, är det av särskild vikt att handläggningen prioriteras.

Av *andra stycket* framgår att en granskning ska inledas om det finns anledning att anta att mottagandet ska förbjudas enligt 12 eller 13 §. Prövningen enligt 12 § och prövningen enligt 13 § är självständiga och kan aktualiseras var för sig eller samtidigt. Om det inte finns anledning att anta att mottagandet ska förbjudas ska anmälan lämnas utan åtgärd. Hänvisningen till 12 och 13 §§ i andra stycket avser förbudsgrunderna för specifika mottaganden. Det framåtsyftande förbudet i 14 § kan aktualiseras om förutsättningarna för förbud

enligt 12 eller 13 § är uppfyllda och det finns anledning att anta att mottagaren även i framtiden kommer att ta emot finansiering som uppfyller förbudsgrunderna. En fullständig redogörelse för förutsättningarna finns i kommentaren till 14 §.

- 9 § Granskningsmyndigheten får besluta att inleda en granskning om det finns anledning att anta att
1. en anmälningsskyldig mottagare har låtit bli att göra en anmälan enligt 6 §,
 2. anmälningsskyldigheten enligt 6 § har kringgåtts,
 3. ett villkor som har meddelats enligt 15 § inte har följts, eller
 4. ett förbud som har meddelats enligt 12, 13 eller 14 § inte har följts.
- Rätten att inleda en granskning enligt första stycket gäller även utländsk finansiering som redan har mottagits.

Paragrafen reglerar granskningsmyndighetens rätt att på eget initiativ inleda en granskning. Rätten att inleda granskning enligt denna paragraf är begränsad till situationer med koppling till anmälningsskyldigheten, att ett villkor inte följts eller förbud. För granskning av mottaganden som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller allmän ordning utan koppling till anmälningsskyldigheten gäller i stället 10 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.9.2.

Det krävs att granskningsmyndigheten bedömer att det finns anledning att anta att någon av överträdelsesituationerna i punkterna 1–4 föreligger. Det måste finnas konkreta omständigheter som motiverar bedömningen.

Enligt *första stycket första punkten* får granskningsmyndigheten inleda granskning om det finns anledning att anta att en anmälningsskyldig mottagare har låtit bli att göra en anmälan. Konkreta omständigheter kan till exempel vara att granskningsmyndigheten genom tips, myndighetskontakter, omvärldsinformation eller via media har fått kännedom om att en anmälningsskyldig mottagare har tagit emot anmälningspliktig utländsk finansiering utan att göra en anmälan.

Enligt *första stycket andra punkten* får granskningsmyndigheten inleda granskning om det finns anledning att anta att anmälningsskyldigheten har kringgåtts. Exempel på konkreta omständigheter framgår av kommentaren till 7 §.

Enligt *första stycket tredje punkten* får granskningsmyndigheten inleda granskning om det finns anledning att anta att ett villkor som meddelats enligt 15 § inte har följts.

Enligt *första stycket fjärde punkten* får granskningsmyndigheten inleda granskning om det finns anledning att anta att ett förbud som meddelats enligt 12, 13 eller 14 § inte har följts. Hänvisningen till 14 § innebär att granskningsmyndigheten kan inleda granskning om det finns anledning att anta att en mottagare tagit emot finansiering från en särskild finansiär i strid med ett finansiärsförbud, eller tagit emot utländsk finansiering i strid med ett generellt förbud att ta emot utländsk finansiering.

Om granskningsmyndigheten inleder en granskning enligt denna paragraf ska myndigheten, efter avslutad granskning, fatta ett slutligt beslut om att förbjuda eller godkänna mottagandet av den utländska finansieringen i enlighet med 12–15 §§. Granskningsmyndigheten bör vid sin prövning beakta om förutsättningarna för förbud föreligger enligt såväl 12 som 13 §, eftersom de två förbudsgrunderna kan aktualiseras var för sig eller samtidigt. Om förutsättningarna för ett framåtsyftande förbud enligt 14 § därutöver är uppfyllda får myndigheten meddela ett sådant förbud.

Andra stycket klargör att rätten att inleda granskning gäller även utländsk finansiering som redan har mottagits.

10 § Oavsett om mottagaren är anmälningsskyldig enligt 6 § får granskningsmyndigheten besluta att inleda en granskning om det finns anledning att anta att ett mottagande av utländsk finansiering kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige.

Rätten att inleda en granskning enligt första stycket gäller även utländsk finansiering som redan har mottagits.

Paragrafen reglerar granskningsmyndighetens rätt att på eget initiativ inleda en granskning av mottaganden som inte utlöser anmälningsskyldighet enligt 6 §, det vill säga mottaganden vars värde inte överstiger tröskelvärdet om 150 000 kronor. Bestämmelsen är ett komplement till 9 § och är avsedd att användas när det finns konkreta omständigheter som tyder på att ett mottagande som understiger tröskelvärdet kan inverka skadligt på skyddsintressena. Vad som avses med uttrycken Sveriges säkerhet och allmän ordning i Sverige anges i kommentaren till 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.9.3

Rätten att inleda en granskning är begränsad. Det krävs att granskningsmyndigheten bedömer att det finns anledning att anta att ett mottagande av utländsk finansiering kan inverka skadligt på skyddsintressena. Det måste finnas konkreta omständigheter som motiverar

bedömningen. Det kan till exempel vara att granskningsmyndigheten genom tips, myndighetskontakter, omvärldsinformation eller via media har fått kännedom om att en mottagare som avses i 2 § tar emot eller avser att ta emot utländsk finansiering under tröskelvärdet på ett sätt som kan inverka skadligt på skyddsintressena. Vid bedömningen av om det finns anledning att inleda granskning kan de omständigheter kring den utländska finansiären som beskrivs i kommentaren till 12 § vara relevanta, däribland kopplingar till antidemokratiska stater eller stater som systematiskt kränker grundläggande mänskliga rättigheter.

En granskning som inleds enligt denna paragraf är inte begränsad till prövning enligt 12 §. Om det under granskningen framkommer omständigheter som tyder på att demokrativillkoren i 13 § inte är uppfyllda ska granskningsmyndigheten även pröva om förbud ska meddelas med stöd av den paragrafen. De två förbudsgrunderna kan aktualiseras var för sig eller samtidigt. En organisation vars företrädare motarbetar det demokratiska styrelseskicket eller bedriver säkerhetshotande verksamhet kan träffas av såväl förbudsgrunden i 12 § som demokrativillkoren i 13 §.

Om granskningsmyndigheten inleder en granskning enligt denna paragraf avseende finansiering som ännu inte mottagits, gäller 11 § andra stycket. Det innebär att finansieringen inte får tas emot förrän granskningsmyndigheten godkänt mottagandet.

Om granskningsmyndigheten efter avslutad granskning finner att förutsättningarna för förbud är uppfyllda ska myndigheten meddela förbud. Om förutsättningarna för ett framåtsyftande förbud enligt 14 § därutöver är uppfyllda får myndigheten meddela ett sådant förbud. Överträdelse av ett förbud meddelat efter granskning enligt denna paragraf kan föranleda sanktionsavgift enligt 19 § och straffansvar enligt 27 §.

Andra stycket klargör att rätten att inleda granskning gäller även utländsk finansiering som redan har mottagits.

Förutsättningar för mottagande av utländsk finansiering

11 § Utländsk finansiering som omfattas av anmälningsskyldighet enligt denna lag får tas emot bara om

1. anmälan om mottagandet av den utländska finansieringen har lämnats utan åtgärd enligt 8 §, eller

2. mottagandet av den utländska finansieringen har godkänts vid en granskning.

Om granskningsmyndigheten har inlett en granskning enligt 8, 9 eller 10 § får den utländska finansieringen tas emot bara om mottagandet har godkänts vid granskningen.

Paragrafen reglerar när ett mottagande av utländsk finansiering som omfattas av anmälningsskyldighet får genomföras, samt när ett mottagande som är föremål för granskning får genomföras. Övervägandena finns i avsnitt 10.10.

Av *första stycket* framgår att utländsk finansiering som omfattas av anmälningsskyldighet enligt 6 § får tas emot bara om granskningsmyndigheten har fattat ett beslut om att lämna anmälan utan åtgärd eller om myndigheten har godkänt mottagandet vid en granskning. Den anmälningsskyldige befinner sig därmed i ett vänteläge från det att anmälan lämnats in till dess att beslut fattats. Lagen anger ingen tidsfrist för när granskningsmyndigheten måste fatta beslut. Det följer av 9 § förvaltningslagen (2017:900) att myndigheten ska handlägga ärenden skyndsamt. Med hänsyn till att den anmälningsskyldige inte får ta emot finansieringen under handläggningstiden kan avsaknaden av en lagstadgad tidsfrist innebära en ekonomisk risk för organisationer som är beroende av finansieringen för sin löpande verksamhet. Granskningsmyndigheten ska därför prioritera snabb handläggning av anmälningsärenden.

Av *andra stycket* följer att utländsk finansiering som inte har tagits emot när granskning inleds enligt 8, 9 eller 10 § får tas emot endast om mottagandet har godkänts av granskningsmyndigheten. Andra stycket gäller oavsett om granskningen inletts efter en anmälan eller på myndighetens eget initiativ. I det senare fallet kan granskning inledas utan att den berörde har gjort en anmälan, vilket innebär att förbudet mot mottagande i andra stycket kan inträda utan föregående anmälningsförfarande.

Paragrafen reglerar enbart förutsättningarna för mottagande av finansiering som omfattas av anmälningsskyldighet eller som är föremål för pågående granskning. Förbud mot mottagande av finansiering som meddelats med stöd av 12, 13 eller 14 § är självbärande och behöver inte stödjas av denna paragraf. Den som tar emot finansiering i strid med ett sådant förbud kan påföras sanktionsavgift enligt 19 § och straffansvar enligt 27 § utan att 11 § behöver åberopas.

Förbud mot mottagande av utländsk finansiering

12 § 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 finansören.

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar ett mottagande av utländsk finansiering ska förbjudas med hänvisning till Sveriges säkerhet och allmän ordning. Lagens förenlighet med EU-rätten redovisas i kommentaren till 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.11.1.

Paragrafens *första stycke* innehåller två förbudsgrunder med olika EU-rättslig status, vilket redovisas i kommentaren till 1 §. *Det första ledet* avser förbud mot mottagande som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet. Sådana förbud faller utanför EU-rättens tillämpningsområde i enlighet med artikel 4.2 i EU-fördraget. *Det andra ledet* avser förbud mot mottagande som kan inverka skadligt på allmän ordning i Sverige. Sådana förbud är förenliga med artikel 65.1 b i EUF-fördraget. De två förbudsgrunderna kan aktualiseras var för sig eller samtidigt, liksom tillsammans med demokrativillkoret i 13 §.

Med uttrycket *kan inverka skadligt* avses att det finns en konkret och påvisbar risk. En abstrakt eller hypotetisk risk är inte tillräcklig.

Till skillnad från 13 § saknar paragrafen en möjlighet att underlåta förbud om det finns särskilda skäl. Det är ett medvetet val. Kravet på proportionalitet tillgodoses genom rekvisitets utformning. Om riskerna kan minskas till en godtagbar nivå genom villkor enligt 15 § är det inte nödvändigt att förbjuda mottagandet. Paragrafen tar sikte på det specifika mottagandet som prövats och ger inte stöd för ett framtidsyttande förbud. Det rättsliga stödet för ett sådant förbud finns i 14 §.

Av *andra stycket* framgår att prövningen ska beakta omständigheter kring både mottagaren och finansören. Att finansieringen är utländsk innebär inte i sig att mottagandet är förenat med risker. Prövningen ska grundas på en sammantagen bedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet.

Relevanta omständigheter kring mottagaren och finansören inkluderar tidigare mottaganden som har inverkat eller kunnat inverka skadligt på skyddsintressena, beroendeförhållanden som inskränker mottagarens oberoende och självständighet, samt om finansören är

föremål för internationella sanktioner eller har kopplingar till aktörer som är det (jämför 2 § lagen [2025:327] om internationella sanktioner). Det bör också beaktas om finansiären är statsknuten, exempelvis om representanter för en utländsk stat utövar ett bestämmande inflytande över finansiären, eller om finansiären har kopplingar till underrättelsetjänster eller andra statliga organ i ett land vars regering bedriver en politik som är fientlig mot Sverige eller mot demokratiska värden.

En viktig omständighet är det politiska och rättsliga systemet i det land där finansiären har medborgarskap eller säte, eller till vilket finansiären har nära koppling. Finansiering från aktörer med nära koppling till stater som inte är demokratier eller som systematiskt och allvarligt kränker grundläggande mänskliga rättigheter kan innebära en risk för att mottagandet inverkar skadligt på allmän ordning i Sverige. Sådana stater bedriver en politik som är oförenlig med de värden som det svenska samhället och EU-rätten vilar på enligt artikel 2 i EU-fördraget. Vid bedömningen bör granskningsmyndigheten beakta om staten saknar fria och rättvisa val eller ett oberoende rättsväsende, systematiskt diskriminerar personer på grund av kön, sexuell läggning, etnicitet eller religiös tillhörighet, kriminaliserar samkönade relationer, inskränker religionsfriheten, eller på annat sätt systematiskt kränker grundläggande mänskliga rättigheter enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Det bör också beaktas om finansiären är statsägd, statskontrollerad eller på annat sätt agerar i en sådan stats intresse. De omständigheter som exemplifieras ovan kan motivera ett förbud även när finansiären saknar koppling till en utländsk stat. Det gäller exempelvis när finansiären eller dennes företrädare själv främjar våld för ideologiska syften eller har koppling till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.

Dessa omständigheter är inte i sig tillräckliga för att motivera ett förbud. Det krävs en sammantagen bedömning av om mottagandet kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller allmän ordning i Sverige.

13 § Ett mottagande av utländsk finansiering ska också förbjudas om den som tar emot finansieringen eller någon av dess företrädare som agerar inom ramen för verksamheten

1. utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter,

2. diskriminerar personer eller grupper av personer eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde,
 3. försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i 1 eller 2, eller
 4. motarbetar det demokratiska styrelseskicket.
- Förbud enligt första stycket får underlätas om det finns särskilda skäl. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas om
1. den juridiska personen har tagit avstånd från agerandet,
 2. den juridiska personen har vidtagit adekvata åtgärder för att säkerställa att agerandet inte upprepas,
 3. det är fråga om ett enstaka agerande, och
 4. agerandet ligger långt tillbaka i tiden.

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar ett mottagande av utländsk finansiering, utöver vad som anges i 12 §, ska förbjudas. I paragrafen regleras även när ett sådant förbud får underlätas. Paragrafen är utformad med det demokrativillkor som finns i bland annat 5 § lagen (2024:487) om statsbidrag till trossamfund och 2 kap. 4 a och 4 b §§ lagen (2021:401) om Allmänna arvsfonden som förebild. Författningskommentaren överensstämmer i huvudsak med författningskommentarerna till dessa bestämmelser. Lagens förenlighet med EU-rätten redovisas i övervägandena i avsnitt 10.3 och i kommentaren till 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.11.2.

Prövningen enligt denna paragraf är självständig i förhållande till prövningen enligt 12 § på så sätt att den inte förutsätter att det specifika mottagandet av finansiering kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning i Sverige. Förbudsgrunder tar i stället sin utgångspunkt i om mottagaren eller dess företrädare uppfyller de demokrativillkor som lagen uppställer, inte vem finansiären är eller varifrån finansieringen härrör. Ageranden som uppfyller rekvisiten i första stycket, och som inte föranleder underlåtenhet med stöd av andra stycket, är typiskt sett av sådan art att de också kan inverka skadligt på allmän ordning i Sverige i den mening som avses i artikel 65.1 b i EUF-fördraget, eller i de fall agerandet innefattar att motarbeta det demokratiska styrelseskicket på ett sätt som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet.

I *första stycket* finns en uppräkningslista av ageranden som medför att ett mottagande av utländsk finansiering ska förbjudas. I inledningen av meningen anges att paragrafen omfattar såväl mottagaren av den utländska finansieringens agerande, det vill säga den juridiska personen, som handlingar som utförs av en företrädare. En juridisk per-

son bör anses agera om det är fråga om handlingar eller information som direkt kan kopplas till den juridiska personen, exempelvis information som publiceras på en hemsida eller andra offentliga uttalanden som genom företrädare görs i den juridiska personens namn. Även regler som har beslutats av en juridisk persons styrelse, exempelvis stadgar, bör tillskrivas den juridiska personen. Om agerandet inte kan kopplas direkt till den juridiska personen kan det i stället ha utförts av en företrädare. Uttrycket företrädare utvecklas nedan.

Genom att anordna en tillställning eller aktivitet med ett visst innehåll får en juridisk person normalt anses ha handlat på det sätt som arrangemangets innehåll ger uttryck för, även om den som rent fysiskt står för innehållet inte tillhör den juridiska personen. För att den juridiska personen ska anses stå för arrangemangets innehåll bör det krävas att innehållet, exempelvis de uttalanden som förekommer, motsvarar vad den juridiska personen har haft anledning att förvänta sig mot bakgrund av lätt tillgänglig information om till exempel inbjudna föreläsare. Det bör understrykas att syftet med bestämmelsen inte är att förhindra möjligheten för de juridiska personerna att bedriva verksamhet där nyanserade samtal, diskussioner och debatter kan föras. Vid bedömningen kan därför hänsyn tas till bland annat om en föreläsare har bjudits in i ett sammanhang där enskilda åsikter inte får stå oemotsagda, till exempel för att delta i en debatt.

Företrädare är personer som på olika sätt företräder den juridiska personen, såväl i Sverige som internationellt. När det gäller internationella företrädare är det en förutsättning att de har en sådan ställning i organisationen att deras ageranden har påverkan på svenska förhållanden. Inte endast legala företrädare avses, utan även personer som har ett bestämmande inflytande över verksamheten eller i övrigt kan anses representera organisationen internt eller gentemot allmänheten, exempelvis religiösa ledare, lärare, styrelseledamöter och så vidare.

För att bestämmelsen ska aktualiseras krävs det att företrädaren agerar inom ramen för verksamheten. Således krävs att företrädarens agerande har en koppling till hans eller hennes funktion som företrädare för den juridiska personen. Aktiviteter som den juridiska personen själv anordnar, såväl interna som externa, är uppenbart en del av verksamheten. Även när en person i egenskap av företrädare deltar i sammanhang som anordnats av en annan aktör, till exempel

vid en konferens eller en utbildning, bör personen anses agera inom ramen för verksamheten. Agerandet måste inte heller kunna knytas till en juridisk persons lokaler. Företrädarens agerande i helt privata sammanhang, utan samband med rollen eller funktionen i den juridiska personen, bör som regel inte anses ha koppling till verksamheten.

För att få underlag till bedömningen kan myndigheten bland annat begära in uppgifter från den juridiska personen enligt 17 §. Underlag som kan ligga till grund för bedömningen kan vara till exempel verksamhetsberättelser, årsmötesprotokoll, bidragsredovisningar, brottmålsdomar och policydokument från de juridiska personerna, men även information från andra myndigheter eller omvärldsinformation.

I bestämmelsen anges vilka ageranden som är oförenliga med rätten att ta emot utländsk finansiering. Agerandena i bestämmelsen är uttryckta i presens, som ett pågående agerande. Denna tempusform indikerar att det i normalfallet är fråga om ageranden som begås återkommande och som kan sägas reflektera den juridiska personens värderingar (jämför beskrivningen av demokrativillkor som avser verksamheten i prop. 2009/10:55 s. 148, att bidrag kan lämnas till en organisation som i sin verksamhet respekterar demokratins idéer). En enskild händelse eller omständighet kan dock, beroende på dess karaktär, vara tillräcklig för att demokrativillkoret inte ska anses uppfyllt.

Om det framkommer uppgifter om att en juridisk person eller en företrädare har agerat klandervärt får granskningsmyndigheten göra en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Vid denna bedömning behöver det även beaktas hur lång tid som har passerat sedan det klandervärda agerandet inträffade. Beroende på agerandets karaktär och om tillräckligt lång tid passerat sedan ett agerande som omfattas av demokrativillkoret inträffat, kan en juridisk person ändå anses uppfylla demokrativillkoret.

De ageranden som anges gäller, som nämnts ovan, för såväl en juridisk person som dess företrädare. Alla förbudsgrunder är dock inte aktuella för samtliga aktörer. Exempelvis kan endast en företrädare, och inte en juridisk person, utöva våld mot person.

Den första förbudsgrunden finns i *första stycket första punkten* och innebär att ett mottagande av utländsk finansiering ska förbjudas om den juridiska personen eller en företrädare som agerar inom ramen för verksamheten utövar våld, tvång eller hot mot en person eller på annat sätt kränker en persons grundläggande fri- och rättigheter.

Med *våld mot en person* avses fysiska angrepp i form av en kraftutveckling riktad mot en person. Vissa våldshandlingar som inte medvetet syftar till att kränka, till exempel som någon lämnat godtagbart samtycke till, ska inte medföra att godkännande inte ges. Exempelvis omfattas inte våld i enlighet med fastställda tävlingsregler inom vissa idrotter av begreppet våld i den mening som avses i bestämmelsen. *Tvång* innebär att någon tvingar någon att göra, tåla eller underlåta något. Inte enbart tvång som överensstämmer med den straffbara gärningen olaga tvång omfattas. Även andra ageranden som innebär att en juridisk person eller en företrädare genom otillbörliga påtryckningar tvingar en person att agera på ett visst sätt, tåla något eller underlåta att agera omfattas. Avgörande för om en påtryckning är otillbörlig är om den juridiska personen utnyttjar ett maktöverläge gentemot den som påtryckningen riktas mot, exempelvis genom hot om skadliga konsekvenser för denne eller dennes närstående. Med *hot* avses en gärning som är ägnad att framkalla rädsla hos en person genom ord eller handling. Även sådana hot mot en person som inte är straffbara omfattas. Det krävs dock att hotet har en viss styrka, det ska alltså inte framstå som helt lindrigt.

Det är viktigt att understryka att förbudsgrunden inte får tillämpas på ett sådant sätt att det försvåras eller är omöjliggörs för en juridisk person eller företrädare att hålla nyanserade samtal med medlemmar om exempelvis etik och moral. Att en juridisk person eller en företrädare tydliggör för en medlem vad den juridiska personens eller företrädarens uppfattning är om ett visst agerande och för diskussioner med en medlem om hur denne bör agera mot bakgrund av till exempel religiösa påbud eller andra regler, får ses som en naturlig del i vissa verksamheter och kan i normalfallet inte omfattas av förbudsgrunden. Exempel på ageranden som omfattas är att tvinga en person att lämna upplysningar genom att slå sönder dennes tillhörigheter eller att utsätta en anhängare för hot med anledning av dennes politiska åsikter. Andra exempel är att genom hot om skadliga konsekvenser för en medlems familjemedlemmar tvinga en medlem som vill lämna den juridiska personen att avstå från detta eller att framföra hot om uteslutning på grund av val av livspartner.

Med *grundläggande fri- och rättigheter* i första punkten avses den enskilda människans frihet och värdighet och rätten till personlig integritet. Ett mottagande av utländsk finansiering ska förbjudas om en juridisk person eller någon av dess företrädare utsätter någon för

kränkningar av dennes integritet eller dennes personliga frihet genom fysiska eller psykiska angrepp. Även sexuella övergrepp omfattas.

Barn tillförsäkras ett särskilt skydd för sina rättigheter genom bland annat barnkonventionen. Kränkningar som omfattas av exkluderingsgrunden kan avse att en juridisk person förnekar barn att ta del av utbildning, hälso- eller sjukvård, lek, vila eller fritid som ett barn har rätt till enligt barnkonventionen. Om en juridisk person till exempel skulle medverka till barnäktenskap, till att barn nekas vård eller till könsstympling av flickor ska ett mottagande av utländsk finansiering förbjudas.

I *första stycket andra punkten* finns den andra förbudsgrunden som innebär att ett mottagande av utländsk finansiering ska förbjudas om en juridisk person eller en företrädare som agerar inom ramen för verksamheten, diskriminerar personer eller grupper av personer eller på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde. Principerna om icke-diskriminering och alla människors lika värde är en del av de grundläggande fri- och rättigheterna och kommer till uttryck i målsättningsstadgandena i regeringsformen som bland annat anger att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och att det allmänna ska motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Principerna har även kommit till uttryck i diskrimineringslagen (2008:567). Bestämmelsen är inte begränsad till diskriminering inom diskrimineringslagens tillämpningsområde. Även diskriminering av personer eller grupper av personer på de grunder som anges i diskrimineringslagen, men på ett område eller i en situation som faller utanför lagens tillämpningsområde kan omfattas av villkoret, exempelvis att en juridisk person inte tillåter medlemmar med viss sexuell läggning.

Förbudet mot diskriminering är inte absolut. Enligt 2 kap. 2 § 1 diskrimineringslagen tillåts särbehandling som föranleds av en egenskap som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna om, vid beslut om anställning, befordran eller utbildning för befordran, egenskapen på grund av arbetets natur eller det sammanhang där arbetet utförs utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav som har ett berättigat syfte och kravet är lämpligt och nödvändigt för att uppnå syftet. Sådan särbehandling måste godtas, men det kan även

vara godtagbart med annan särorganisering som är nödvändig och berättigad för den juridiska personens verksamhet. För det fall en särbehandling sker så måste den tjäna ett legitimt syfte och får inte ha oproportionerliga konsekvenser. Som exempel kan nämnas trossamfund. Ett trossamfund kan, i egenskap av arbetsgivare, ställa krav på att de som ska ha arbetsuppgifter som berör själva religionsutövningen eller som ska företräda trossamfundet utåt bekänner sig till den tro eller religion som utövas. Mot bakgrund av ett trossamfunds rätt till autonomi bör trossamfundet vid tillämpningen av lagen, i enlighet med sin religiösa lära, fritt kunna välja vilka personer som ska företräda den religiösa verksamheten och ändå få ta emot utländsk finansiering, även om detta innebär särbehandling av till exempel kvinnor. Detta undantag rör dock endast religiösa företrädare för ett trossamfund och således inte all personal som arbetar för trossamfundet.

Ett mottagande av utländsk finansiering ska förbjudas om en juridisk person eller en företrädare på annat sätt bryter mot principen om alla människors lika värde. Förbudsgrunden borde vara aktuell främst om en juridisk person uttrycker missaktning för en grupp av personer med anspelning på till exempel kön, etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning. Inte alla uttalanden av nedsättande eller förnedrande natur innebär missaktning, utan endast uttalanden som överskrider gränsen för en saklig och vederhäftig diskussion rörande gruppen i fråga. Att uppställa olika regler för män och kvinnor vid upplösning av ett religiöst äktenskap ska också ses som en överträdelse av principen om alla människors lika värde. Även andra omständigheter än de som redogörs för ovan kan utgöra sådana överträdelser som avses i punkten.

Enligt *första stycket tredje punkten* ska juridiska personer förbjudas att ta emot utländsk finansiering om den juridiska personen eller en företrädare inom ramen för verksamheten försvarar, främjar eller uppmanar till sådana ageranden som anges i de ovanstående punkterna.

Med *försvarar* avses att uttala sig med innebörden att det är rätt att exempelvis utöva våld, tvång eller hot mot personer på grund av etnisk eller religiös tillhörighet eller att det är rätt att utöva hedersrelaterat våld eller förtryck. Det kan till exempel handla om att försvara uttalanden som innefattar kränkande beskyllningar om mindervärda egenskaper eller som grundas på sexuell läggning.

Med *främjar* avses att medvetet skapa möjligheter för eller underlätta för de ageranden som anges i demokrativillkoren. Det skulle till exempel kunna handla om en juridisk person som främjar tvångs- äktenskap, barnäktenskap eller terrorism genom förmedling av kontakter utomlands.

Med *uppmanar* avses ett agerande för att förmå andra att begå något av de ageranden som beskrivs. Det kan handla om en juridisk person eller en företrädare som uppviglar andra att utöva våld mot eller diskriminera enskilda av viss etnicitet eller att hota meningsmotståndare. Det skulle även kunna handla om juridiska personer som uppmanar föräldrar till ett visst agerande, såsom att upprätthålla en viss sedvänja eller att vägra ett barn vård eller utbildning.

I *första stycket fjärde punkten* finns den fjärde förbudsgrunden som innebär ett förbud mot att ta emot utländsk finansiering om en juridisk person eller en företrädare som agerar inom ramen för verksamheten motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Det kan handla om en juridisk person som uppmanar sina medlemmar till att inte följa svensk lag eller inte hörsamma tvingande påbud eller som främjar våldsbejakande extremism genom finansiering, tillhandahållande av lokaler, rekrytering eller spridande av propaganda. Att ägna sig åt terrorism eller att ekonomiskt eller på annat sätt understödja terroristorganisationer måste självfallet anses vara att motarbeta det demokratiska styrelseskicket. De gärningar som beskrivs i den straffrättsliga terrorismlagstiftningen utgör tydliga exempel på ageranden som ska anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket.

Att försvara terrorhandlingar eller våldsbejakande extremism ska också anses utgöra ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. Beträffande ageranden som sker utanför Sveriges gränser kan dock försiktighet vara påkallad. En principiell utgångspunkt är att handlingar som exempelvis begås av motståndsrörelser som i totalitära stater arbetar för införandet av ett demokratiskt samhällsskick inte omfattas såvida det inte är fråga om allvarligt eller urskillningslöst våld som en sådan rörelse riktar mot civila.

Med hänsyn till intresset av en fri opinionsbildning eller försvaret av demokratiska värden kan i undantagsfall en uppmaning att inte följa lag eller myndighetsbeslut genom så kallad civil olydnad få anses godtagbar, utan att agerandet bör ses som ett motarbetande av det demokratiska styrelseskicket. En juridisk person eller en företrädare som främjar eller uppmanar till våld, hot eller tvång i syfte att uppnå

ett politiskt eller religiöst mål ska dock alltid anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket.

Genom en bestämmelse i 3 kap. 16 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt finns en möjlighet till vapenfri tjänstgöring inom totalförsvaret. Juridiska personer som uppmanar till vapenvägran kan därmed inte anses motarbeta det demokratiska styrelseskicket. Utövande av rösträtt är en rättighet och inte en skyldighet. Att uppmana enskilda att inte utnyttja sin rösträtt ska inte anses som att motarbeta det demokratiska styrelseskicket (jämför HFD 2013 ref. 72).

Av *andra stycket* framgår att undantag från förbudet i första stycket får göras om det finns särskilda skäl. En samlad bedömning ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vissa omständigheter som ska beaktas särskilt vid bedömningen anges i en punktlista. Samtliga omständigheter måste inte föreligga för att det ska vara fråga om särskilda skäl. Uppräkningen är inte heller uttömmande, utan hänsyn bör även kunna tas till andra omständigheter. Ett exempel på en situation i vilken särskilda skäl skulle kunna anses föreligga är om en företrädare agerat utan att den juridiska personen har haft en praktisk möjlighet att förhindra agerandet och att agerandet skett trots att den juridiska personen kan visa att förebyggande åtgärder vidtagits samt visar att ytterligare adekvata åtgärder kommer att vidtas för att agerandet inte ska upprepas. Vid bedömningen är det av betydelse hur allvarligt agerandet är. Vid allvarliga ageranden, till exempel försvarande eller främjande av eller uppmanande till terrorism och utövande av våld med hatmotiv eller våld mot barn, bör godkännande inte kunna lämnas.

Enligt *andra stycket första och andra punkterna* ska det särskilt beaktas om, och i vilken utsträckning så skett, den juridiska personen har tagit avstånd från agerandet och vidtagit adekvata åtgärder i syfte att säkerställa att agerandet inte upprepas. Med att *ta avstånd från agerandet* avses att den juridiska personen tydligt ska ha markerat att det inte delar de värderingar som agerandet ger uttryck för. *Adekvata åtgärder* kan avse ett aktivt och fortlöpande arbete med organisationer och företrädare angående samhällets grundläggande värderingar. Vid bedömningen av vilka åtgärder som är adekvata för den juridiska personen att vidta behöver hänsyn även tas till omständigheterna i det enskilda fallet, såsom företrädarens ålder.

Enligt *andra stycket tredje punkten* ska det särskilt beaktas om det är fråga om ett enstaka agerande. Denna omständighet kan framför

allt ha betydelse om det rör sig om en mindre allvarlig överträdelse. Det förhållandet att det rör sig om ett enstaka agerande kan också ha betydelse vid bedömningen av om det finns grund för förbud enligt första stycket. Även om ett enstaka agerande har bedömts vara tillräckligt för exkludering, kan förhållandet att det är ett enstaka agerande ha betydelse vid bedömningen av om det finns särskilda skäl tillsammans med övriga omständigheter som särskilt ska beaktas, det vill säga att den juridiska personen har tagit avstånd från agerandet, vidtagit adekvata åtgärder för att förhindra att agerandet upprepas och det är fråga om ett enstaka agerande. Till exempel bör om en juridisk person eller en företrädare som vid ett enstaka tillfälle inbjudit en föreläsare som oemotsagd uttalat sig på ett sätt som strider mot demokrativillkoren ändå kunna komma i fråga för ett godkännande om den juridiska personen inte på förhand kände till föreläsarens åsikter.

En annan omständighet som särskilt ska beaktas är enligt *andra stycket fjärde punkten* den tid som förflutit sedan agerandet. Om en överträdelse av demokrativillkoret skett långt tillbaka i tiden, kan det ha betydelse för bedömningen om det finns särskilda skäl. Tidsaspekten kan också ha betydelse vid bedömningen av om det finns grund för förbud enligt första stycket. Även om det har bedömts finnas grund för förbud trots tidsaspekten, kan den tid som har förflutit sedan agerandet ha betydelse vid bedömningen av om det finns särskilda skäl tillsammans med övriga omständigheter.

Om förutsättningarna för förbud är uppfyllda och det saknas särskilda skäl enligt andra stycket, får granskningsmyndigheten därutöver meddela ett framåtsyftande förbud enligt 14 §, om det finns anledning att anta att förutsättningarna alltså kommer att vara uppfyllda.

Framåtsyftande förbud

14 § Om förutsättningarna för förbud enligt 12 eller 13 § är uppfyllda och det finns anledning att anta att mottagaren även i framtiden kommer att ta emot utländsk finansiering som uppfyller förbudsgrunderna, får granskningsmyndigheten förbjuda mottagaren att ta emot utländsk finansiering från en särskild finansiär eller, om ett sådant förbud inte är tillräckligt, att alls ta emot utländsk finansiering.

Ett beslut enligt första stycket får inte grundas på förutsättningarna i 13 § om det finns särskilda skäl enligt 13 § andra stycket.

Ett beslut enligt första stycket gäller i ett år. Granskningsmyndigheten får besluta om förlängning med ett år i taget om förutsättningarna alltså är uppfyllda.

Paragrafen reglerar granskningsmyndighetens möjlighet att meddela framåtsyftande förbud mot mottagande av utländsk finansiering. Bestämmelsen är ett komplement till förbudsgrunderna i 12 och 13 §§ och är avsedd för situationer där ett förbud mot ett specifikt mottagande inte är tillräckligt för att förebygga skadlig inverkan på skyddsintressena eller för att säkerställa att demokrativillkoren upprätthålls. Lagens förenlighet med EU-rätten redovisas i övervägandena i avsnitt 10.3 och i kommentaren till 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.11.3.

Av *första stycket* framgår att ett framåtsyftande förbud förutsätter två saker. För det första ska förutsättningarna för förbud enligt 12 eller 13 § vara uppfyllda, det vill säga att ett specifikt mottagande kan inverka skadligt på skyddsintressena eller att demokrativillkoren inte är uppfyllda. För det andra ska det finnas anledning att anta att mottagaren även i framtiden kommer att ta emot utländsk finansiering som uppfyller förbudsgrunderna. Det måste alltså finnas konkreta omständigheter som tyder på att problemet är strukturellt och inte begränsat till det granskade mottagandet.

Det framåtsyftande förbudet kan antingen avse en särskild finansiär eller utgöra ett generellt förbud att alls ta emot utländsk finansiering. I första hand ska ett finansiärsförbud övervägas. Ett sådant förbud är mer proportionerligt och träffar problemet mer precist i situationer där det primärt är finansiären som är problematisk. Om ett finansiärsförbud inte är tillräckligt för att förebygga den skadliga inverkan på skyddsintressena eller för att säkerställa att demokrativillkoren upprätthålls, får granskningsmyndigheten i stället meddela ett generellt förbud mot att mottagaren alls tar emot utländsk finansiering. Granskningsmyndigheten måste motivera varför ett finansiärsförbud inte är tillräckligt innan ett generellt förbud att ta emot utländsk finansiering meddelas. Konstruktionen innebär att det minst ingripande alternativet ska prövas först. Förbudets förenlighet med EU-rätten redovisas i kommentarerna till 12 och 13 §§.

Av *andra stycket* framgår att undantaget i 13 § andra stycket gäller även för det framåtsyftande förbudet. Om det finns särskilda skäl att underlåta förbud mot ett specifikt mottagande med stöd av 13 § kan ett framåtsyftande förbud inte heller meddelas på den grunden.

Däremot hindrar detta inte att ett framåtsyftande förbud meddelas med stöd av 12 §.

Av *tredje stycket* framgår att ett beslut enligt första stycket gäller i ett år. Tidsbegränsningen säkerställer att förbudet inte blir permanent och är ett uttryck för proportionalitetsprincipen. Granskningsmyndigheten får besluta om förlängning med ett år i taget om förutsättningarna alltså är uppfyllda. Det är alltså granskningsmyndigheten som aktivt måste besluta om förlängning. Förbudet upphör automatiskt efter ett år om inget beslut om förlängning fattas. Bevisbördan för att förbudet ska fortsätta gälla ligger hos myndigheten. Ett beslut om förlängning kan överklagas på samma sätt som det ursprungliga beslutet, se 31 §.

Godkännande och villkor

15 § Om det inte finns skäl att förbjuda ett mottagande av utländsk finansiering som har granskats, ska det godkännas.

Ett godkännande av ett mottagande av utländsk finansiering får förenas med villkor.

Paragrafen reglerar dels när granskningsmyndigheten ska godkänna ett mottagande av utländsk finansiering, dels granskningsmyndighetens rätt att förena ett godkännande med villkor. Övervägandena finns i avsnitt 10.12.1–10.12.2.

Om det inte finns skäl att förbjuda ett mottagande ska det godkännas. Om riskerna med ett mottagande kan minskas till en godtagbar nivå genom att godkännandet förenas med villkor är det inte nödvändigt att förbjuda mottagandet. Villkor kan bara meddelas om mottagaren går med på att följa dem. Om så inte sker ska granskningsmyndigheten i stället överväga om mottagandet ska förbjudas.

Villkor kan till exempel avse insyn i eller rapportering om hur finansieringen används, åtgärder för att säkerställa att finansieringen inte används för ändamål som strider mot lagens syfte, eller krav på mottagarens ledning eller styrning. Villkoren ska vara proportionerliga i förhållande till de risker som motiverar dem.

Ett beslut om godkännande utan villkor kan inte överklagas enligt 31 § andra stycket. Ett beslut om godkännande med villkor kan överklagas.

16 § Om ett villkor som har meddelats enligt 15 § inte följs, får granskningsmyndigheten förelägga mottagaren av den utländska finansieringen att uppfylla villkoret eller förbjuda mottagandet om förutsättningarna för ett förbud enligt 12, 13 eller 14 § är uppfyllda.

Ett föreläggande får förenas med vite.

Paragrafen reglerar granskningsmyndighetens möjligheter att agera när ett villkor som meddelats enligt 15 § inte följs. Övervägandena finns i avsnitt 10.12.3.

Om ett villkor inte följs bör myndigheten i första hand överväga om det är tillräckligt att förelägga mottagaren att följa villkoret. Granskningsmyndigheten har dock ytterst möjlighet att förbjuda mottagandet av den utländska finansieringen, om förutsättningarna för ett förbud enligt 12 eller 13 § är uppfyllda. Om ett villkor inte följs och det finns anledning att anta att mottagaren även i framtiden kommer att ta emot utländsk finansiering som uppfyller förbudsgrunderna, får granskningsmyndigheten därutöver meddela ett framåtsyftande förbud enligt 14 §.

Ett föreläggande enligt bestämmelsen får förenas med vite. Lagen (1985:206) om viten är då tillämplig. En sanktionsavgift får inte beslutas om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om att vitet ska dömas ut, se 23 §.

Granskningsmyndighetens befogenheter

17 § Mottagaren av den utländska finansieringen ska på begäran av granskningsmyndigheten tillhandahålla de uppgifter eller handlingar som myndigheten behöver för sin granskning eller för att kontrollera att meddelade villkor eller förbud följs.

Granskningsmyndigheten får förelägga mottagaren att tillhandahålla uppgifter eller handlingar enligt första stycket.

Ett föreläggande får förenas med vite.

Paragrafen innebär en skyldighet för en mottagare av utländsk finansiering att på begäran av granskningsmyndigheten tillhandahålla de uppgifter eller handlingar som myndigheten behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.13.

Uppgiftsskyldigheten gäller för granskningsmyndighetens granskning och för kontroll av att meddelade villkor och förbud följs. Med *förbud* avses såväl förbud enligt 12 och 13 §§ som framåtsyftande

förbud enligt 14 §. Granskningsmyndigheten får bara begära uppgifter och handlingar som behövs för det aktuella ändamålet.

Ett föreläggande får förenas med vite. Lagen (1985:206) om viten är då tillämplig.

Uppgiftsskyldighet för Skatteverket

18 § Skatteverket ska utan föregående begäran lämna kontrolluppgifter till granskningsmyndigheten om registrerade trossamfund, ideella föreningar och stiftelser som under ett kalenderår har tagit emot betalningar från utlandet för vilka kontrolluppgift ska lämnas enligt 23 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

De uppgifter som ska lämnas är

1. mottagarens namn och organisationsnummer,
2. betalningens belopp i använd valuta,
3. betalningsdatum,
4. valutakod, och
5. vilket land som betalningen kommer från.

Paragrafen reglerar Skatteverkets skyldighet att utan föregående begäran lämna kontrolluppgifter till granskningsmyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 17.5.1.

Uppgifterna från Skatteverket är ett urvalsinstrument för granskningsmyndigheten. De används för att identifiera mottagare som är anmälningsskyldiga men inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet, eller som bör bli föremål för granskning på myndighetens initiativ enligt 9 och 10 §§. Uppgiftsskyldigheten bryter skattesekretessen i 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) med stöd av 10 kap. 28 § samma lag.

Tröskelvärdet motsvarar det belopp som anges i 23 kap. 1 § skatteförfarandelagen för betalningar från utlandet till en obegränsat skattskyldig. Skyldigheten att lämna kontrolluppgifter enligt den bestämmelsen åvilar den som förmedlar betalningen. Uppgifterna finns därför redan tillgängliga hos Skatteverket, utan att några nya skyldigheter införs för mottagarna.

Uppgiftsskyldigheten avser betalningar från utlandet som mottagits under ett kalenderår.

Andra stycket anger uttömmande vilka uppgifter som ska lämnas. Uppgifterna är begränsade till vad som behövs för granskningsmyndighetens urval och anger betalningens ursprungsland men inte finansiärens identitet. En betalning från utlandet kan ha gjorts av en person

som är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige och utgör därmed inte utländsk finansiering enligt 4 §. Granskningsmyndigheten behöver därför inhämta ytterligare uppgifter för att fastställa om anmälningsskyldighet har förelegat.

Administrativa sanktionsavgifter

19 § Granskningsmyndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av den juridiska person som

1. inte har gjort en anmälan till granskningsmyndigheten trots att anmälningsskyldighet har förelegat enligt 6 §,
2. har tagit emot utländsk finansiering i strid med förbudet i 7 §,
3. har tagit emot utländsk finansiering i strid med 11 §,
4. har tagit emot utländsk finansiering i strid med ett förbud enligt 12, 13, 14 eller 16 §,
5. har handlat i strid med villkor som har meddelats enligt 15 §,
6. har lämnat oriktiga uppgifter i samband med sin anmälan enligt 6 § eller vid fullgörandet av sin uppgiftsskyldighet enligt 17 §, eller
7. inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 17 §.

Paragrafen reglerar uttömmande vid vilka överträdelser en sanktionsavgift får tas ut. Sanktionsavgiften kan endast tas ut av juridiska personer, det vill säga de subjekt som omfattas av lagens tillämpningsområde enligt 2 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.14.1–10.14.3.

Det är inte obligatoriskt att ta ut sanktionsavgift när en överträdelse har konstaterats, utan granskningsmyndigheten avgör om en avgift ska tas ut i det enskilda fallet. De omständigheter som särskilt ska beaktas vid den bedömningen framgår av 21 §. Innan granskningsmyndigheten tar ut en sanktionsavgift ska den avgiftsskyldige ges tillfälle att yttra sig, vilket framgår av 24 §.

Första punkten avser den juridiska person som inte har gjort en anmälan trots att anmälningsskyldighet förelegat enligt 6 §. Sanktionsavgift kan tas ut oavsett om underlåtenheten lett till att problematisk finansiering tagits emot. Samma gärning kan också leda till straffrättsligt ansvar för en fysisk person enligt 27 § första punkten, förutsatt att gärningen begåtts med uppsåt.

Andra punkten avser den juridiska person som tagit emot utländsk finansiering i strid med förbudet mot kringgående i 7 §. Sanktionsavgift kan tas ut oavsett om kringgåendet lett till att problematisk finansiering tagits emot. Samma gärning kan också leda till straff-

rättsligt ansvar för en fysisk person enligt 27 § tredje punkten, förutsatt att gärningen begåtts med uppsåt.

Tredje punkten avser den som tar emot utländsk finansiering i strid med 11 §, det vill säga innan granskningsmyndigheten fattat ett slutligt beslut om att lämna anmälan utan åtgärd eller godkänna mottagandet. Överträdelsen är administrativt sanktionerad men inte kriminaliserad, eftersom 11 § reglerar en processuell skyldighet snarare än ett materiellt förbud. Vid bedömningen av om sanktionsavgift ska tas ut bör beaktas om mottagaren agerat i god tro.

Fjärde punkten avser den som tagit emot utländsk finansiering i strid med ett förbud enligt 12, 13, 14 eller 16 §. Detsamma gäller mottagande i strid med ett beslut om förlängning enligt 14 § tredje stycket. Samma gärningar kan också leda till straffrättsligt ansvar för en fysisk person enligt 27 § fjärde punkten, förutsatt att gärningarna begåtts med uppsåt.

Femte punkten avser den som handlat i strid med villkor som meddelats enligt 15 §. Överträdelsen är administrativt sanktionerad men inte kriminaliserad som en självständig gärning. Sanktionsavgift och föreläggande om vite kan inte kombineras för samma överträdelse, se 23 §. Däremot kan ett mottagande i strid med ett förbud som meddelats till följd av att ett villkor inte följts leda till straffrättsligt ansvar för en fysisk person enligt 27 § fjärde punkten.

Sjätte punkten avser den som lämnat oriktiga uppgifter i samband med sin anmälan enligt 6 § eller vid fullgörandet av sin uppgiftsskyldighet enligt 17 §. Med *oriktiga uppgifter* avses uppgifter som är felaktiga eller vilseledande. Vid bedömningen av om sanktionsavgift ska tas ut bör beaktas om uppgifterna lämnats uppsåtligen eller av oaktsamhet och om de haft betydelse för granskningsmyndighetens beslut. Oriktiga uppgifter i en anmälan kan också leda till straffrättsligt ansvar för en fysisk person enligt 27 § andra punkten, förutsatt att gärningen begåtts med uppsåt och att finansieringen överstiger 150 000 kronor.

Sjunde punkten avser den som inte fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 17 §. Överträdelsen är administrativt sanktionerad men inte kriminaliserad. Sanktionsavgift och föreläggande om vite kan inte kombineras för samma överträdelse, se 23 §.

Lagen är konstruerad så att sanktionsavgiften enligt denna paragraf riktar sig uteslutande mot juridiska personer, medan straffansvaret enligt 27 § riktar sig mot fysiska personer. Eftersom det inte är samma

rättssubjekt som drabbas av båda sanktionerna för samma gärning uppkommer inte någon konflikt med principen om *ne bis in idem* i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll artikel 4 eller artikel 50 i EU:s rättighetsstadga (jämför NJA 2013 s. 502 och prop. 2025/26:42 s. 32). Det är ett medvetet val att låta sanktionsavgiften rikta sig mot den juridiska personen och straffansvaret mot den fysiska personen. Detta val innebär att det inte krävs någon samordning av förfarandena av det slag som gäller i skatteförfarandet.

20 § Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 25 000 000 kronor.

Paragrafen anger det lägsta och det högsta belopp som en sanktionsavgift får bestämmas till. Övervägandena finns i avsnitt 10.14.4.

Det lägsta beloppet som en sanktionsavgift ska bestämmas till är 25 000 kronor. Om det finns skäl att sätta ned avgiften med stöd av 22 §, kan sanktionsavgiften bestämmas till ett lägre belopp. Om det finns anledning att gå ned till ett mycket lågt belopp kan det i stället finnas skäl att efterge avgiften helt. Hur avgiftens storlek närmare ska bestämmas regleras i 21 §.

21 § Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut och när storleken på avgiften ska bestämmas ska särskild hänsyn tas till

1. den skadliga inverkan på skyddsintressena som har uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen,
2. om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet,
3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att begränsa skadliga verkningar av överträdelsen, och
4. om den avgiftsskyldige tidigare har gjort sig skyldig till en överträdelse.

Paragrafen reglerar vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om sanktionsavgift ska tas ut och när storleken bestäms. Uppräkningen är inte uttömmande. Övervägandena finns i avsnitt 10.14.5.

Första punkten avser den skadliga inverkan på skyddsintressena som har uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen. Ju allvarigare överträdelsen är, desto mindre utrymme finns att avstå från att ta ut en avgift och desto högre belopp ska tas ut. Till skillnad från vad som gäller i vissa andra regelverk beaktas inte den ekonomiska vinsten av överträdelsen som en särskild omständighet. Skälet är att de organisationer som omfattas av lagen typiskt sett inte verkar

i vinstsyfte och att ekonomisk vinst därför inte utgör ett relevant bedömningsunderlag.

Andra punkten avser om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet. Såväl förekomsten som graden av uppsåt eller oaktsamhet har betydelse. Om den avgiftsskyldige har överträtt reglerna fullt medveten om överträdelsen bör det i princip vara utslutet att avstå från avgift eller bestämma den till ett lågt belopp. Om den avgiftsskyldige har gjort rimliga ansträngningar för att agera korrekt men felbedömt rättsläget är utrymmet större att avstå från avgift eller bestämma den till ett lägre belopp.

Tredje punkten avser vad den avgiftsskyldige har gjort för att begränsa skadliga verkningar av överträdelsen. Att den avgiftsskyldige på eget initiativ vidtagit sådana åtgärder är en förmildrande omständighet som kan beaktas både vid frågan om avgift ska tas ut och vid bestämmandet av beloppet.

Fjärde punkten avser om den avgiftsskyldige tidigare har gjort sig skyldig till en överträdelse. Tidigare överträdelser utgör en försvårande omständighet.

Paragrafen anger inte en uttömmande lista över relevanta omständigheter. Utöver vad som anges kan det vara relevant att beakta hur länge en överträdelse har pågått, om den avgiftsskyldige aktivt samarbetat med granskningsmyndigheten samt den avgiftsskyldiges finansiella ställning. Den finansiella ställningen bör beaktas i båda riktningarna. En avgift som överstiger vad organisationen rimligen kan bära riskerar att vara oproportionerlig, även om överträdelsen i sig är allvarlig. Omvänt bör avgiften inte bestämmas så lågt att den saknar avhållande verkan för en organisation med betydande tillgångar.

22 § En sanktionsavgift får efterges helt eller delvis, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för eftergift av en sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 10.14.5.

Enligt paragrafen får granskningsmyndigheten sätta ned sanktionsavgiften, helt eller delvis, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut sanktionsavgift. Det kan exempelvis vara oskäligt att ta ut en avgift om den avgiftsskyldige redan har drabbats av en sanktionsavgift enligt något annat regelverk för i princip samma

agerande. Det är däremot inte oskäligt att ta ut en sanktionsavgift när överträdelsen berott på att den avgiftsskyldige inte känt till reglerna eller överträdelsen berott på tidsbrist eller bristande rutiner. Att överträdelsen berott på omständigheter utanför den avgiftsskyldiges kontroll kan i undantagsfall göra överträdelsen ursäktlig och därför utgöra grund för eftergift.

23 § En sanktionsavgift får inte beslutas, om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om att vitet ska dömas ut.

Paragrafen syftar till att förhindra att samma överträdelse blir föremål för dubbla prövningar och sanktioner. Övervägandena finns i avsnitt 10.14.6.

Bestämmelsen innebär att granskningsmyndigheten är förhindrad att besluta om sanktionsavgift om överträdelsen omfattas av ett vitesföreläggande för samma överträdelse och en domstolsprocess har inletts om utdömande av vitet.

24 § En sanktionsavgift får beslutas bara om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum. Ett beslut om sanktionsavgift ska delges.

Paragrafen reglerar den bortre tidsgränsen för när en sanktionsavgift får beslutas samt delgivningskravet. Övervägandena finns i avsnitt 10.14.6.

Första stycket innebär att om kommunikation enligt förvaltningslagen (2017:900) med den som avgiften ska tas ut av inte har skett inom två år från överträdelsen, får en sanktionsavgift inte tas ut. Bevisbördan för att kommunikation har skett ligger på granskningsmyndigheten.

Preskriptionstiden på två år räknas från det att överträdelsen ägde rum. Med detta avses den tidpunkt då den anmälningsskyldige senast borde ha fullgjort sin skyldighet, det vill säga en månad innan det planerade mottagandet. Vid fortlöpande överträdelser, exempelvis om en mottagare vid upprepade tillfällen underlåter att anmäla, löper preskriptionstiden från varje enskild överträdelse. Vid överträdelser av ett framåtsyttande förbud enligt 14 § löper preskriptionstiden från varje enskilt mottagande som sker i strid med förbudet.

Preskriptionstiden gäller enbart för sanktionsavgifter och begränsar inte granskningsmyndighetens rätt att inleda granskning enligt 10 §.

Av *andra stycket* framgår att ett beslut om sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige, vilket innebär att granskningsmyndigheten ska använda sig av de metoder för delgivning som regleras i delgivningslagen (2010:1932) för att säkerställa att den som beslutet gäller får del av underrättelsen.

25 § En sanktionsavgift ska betalas till granskningsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Om sanktionsavgiften inte betalas i tid, ska granskningsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om betalning och indrivning av sanktionsavgifter. Övervägandena finns i avsnitt 10.14.6.

Sanktionsavgiften ska betalas inom 30 dagar från det att beslutet fått laga kraft, eller inom den längre tid som anges i beslutet. Om betalning inte sker i tid ska granskningsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Sanktionsavgiften tillfaller staten.

26 § En sanktionsavgift faller bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Paragrafen innebär att skyldigheten att betala en sanktionsavgift faller bort till den del avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 10.14.6.

Straffbestämmelser

27 § För *olovligt mottagande av utländsk finansiering* döms till fängelse i högst två år den som tar emot utländsk finansiering

1. till ett värde som överstiger 150 000 kronor utan att göra en anmälan avseende det mottagandet enligt 6 §,

2. till ett värde som överstiger 150 000 kronor efter att ha lämnat oriktiga uppgifter om finansieringen eller den utländska finansiären i en anmälan enligt 6 §,

3. i strid med förbudet mot kringgående i 7 §, eller

4. i strid med förbud enligt 12, 13, 14 eller 16 § eller villkor som har meddelats i samband med beslut om godkännande enligt 15 §.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen kriminaliserar mottagande av utländsk finansiering i strid med anmälningsskyldigheten, efter lämnande av oriktiga uppgifter i en anmälan, i strid med förbudet mot kringgående samt i strid med förbud eller villkor. Ansvar förutsätter uppsåt. Vad som avses med utländsk finansiering framgår av 4 §. Vad som avses med anmälningsskyldighet framgår av 6 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.15.1–10.15.3.

Straffansvaret riktar sig mot den fysiska person som faktiskt tar emot finansieringen för en organisations räkning, oavsett om denne är styrelseledamot, annan företrädare eller annars agerar för organisationen. Sanktionsavgiften enligt 19 § riktar sig mot den juridiska personen. Eftersom det inte är samma subjekt som drabbas av båda sanktionerna uppkommer inte någon konflikt med principen om *ne bis in idem* i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll artikel 4 eller artikel 50 i EU:s rättighetsstadga (jämför NJA 2013 s. 502 och prop. 2025/26:42 s. 32). Uppdelningen är avsiktlig och innebär att det inte krävs någon samordning av förfarandena av det slag som gäller i skatteförfarandet (se vidare kommentaren till 19 §).

Straffansvaret täcker inte mottagande i strid med 11 § eller brott mot uppgiftsskyldigheten i 17 §. Dessa överträdelser är sanktionerade genom administrativa sanktionsavgifter enligt 19 §. Avgränsningen motiveras av att straffansvar bör förbehållas de allvarligaste överträdelserna, det vill säga sådana som innebär ett materiellt kringgående av lagens syfte.

Tröskelvärdet om 150 000 kronor i första stycket första och andra punkterna avser värdet av det enskilda mottagandet. I första stycket tredje och fjärde punkterna finns ingen beloppsbegränsning. Det innebär att straffansvar enligt tredje punkten kan aktualiseras även om de enskilda mottagandena var för sig understiger tröskelvärdet, förutsatt att de sammantaget överstiger det och att det finns ett syfte att kringgå anmälningsskyldigheten. Straffansvar enligt fjärde punkten kan aktualiseras även för finansiering under 150 000 kronor om ett förbud enligt 14 § har meddelats.

Första stycket första punkten avser den som tar emot utländsk finansiering till ett värde som överstiger 150 000 kronor utan att göra en anmälan. Straffansvaret förutsätter att gärningsmannen har under-

låtit att anmäla trots att anmälningsskyldighet förelegat. Vid sen anmälan med stöd av 6 § andra stycket andra meningen kan straffansvar aktualiseras om anmälan inte gjorts utan dröjsmål från det att gärningsmannen fick kännedom om de omständigheter som föranleder anmälningsskyldigheten.

Första stycket andra punkten avser den som tar emot utländsk finansiering till ett värde som överstiger 150 000 kronor efter att ha lämnat oriktiga uppgifter om finansieringen eller den utländska finansören i en anmälan enligt 6 §. Med *oriktiga uppgifter* avses uppgifter som är felaktiga eller vilseledande. Straffansvaret förutsätter uppsåt till att uppgifterna var oriktiga och att finansiering faktiskt tagits emot. Oavsiktliga felaktigheter i en anmälan träffas inte av straffansvaret men kan föranleda sanktionsavgift för den juridiska personen enligt 19 § sjätte punkten.

Första stycket tredje punkten avser den som tar emot utländsk finansiering i strid med förbudet mot kringgående i 7 §. Förbudet avser den som i syfte att kringgå anmälningsskyldigheten delar upp finansiering i flera mottaganden eller förmedlar den via mellanhänder.

Första stycket fjärde punkten omfattar mottagande i strid med förbud enligt 12 § (Sveriges säkerhet eller allmän ordning), förbud enligt 13 § (demokrativillkoren), framåtsyftande förbud enligt 14 § (finansiärsförbud eller generellt förbud) och förbud som meddelats enligt 16 § till följd av att ett villkor inte följts. Punkten omfattar också mottagande i strid med villkor som meddelats i samband med beslut om godkännande enligt 15 §. Mottagande i strid med ett beslut om förlängning enligt 14 § tredje stycket omfattas.

Med att *ta emot utländsk finansiering* avses att mottagaren faktiskt har kommit i besittning av medlen, exempelvis genom att pengar eller andra betalningsmedel satts in på konto eller överlämnats kontant, genom att kryptotillgångar eller finansiella instrument överförts eller genom att fast egendom överlåtits. Mottagandet kan ske direkt eller indirekt, till exempel genom en bulvan eller via tredje man. Det är tillräckligt att finansieringen tillförs den mottagande organisationen eller på annat sätt kommer den till handa. Bestämmelsen omfattar inte löften om framtida medel utan förutsätter att finansieringen faktiskt tillhandahållits.

En särskild situation uppkommer när finansiering tillförs organisationen utan att någon fysisk person aktivt medverkat till mottagandet, exempelvis när en donation sätts in på organisationens

konto utan föregående kontakt. I ett sådant fall kan straffansvar enligt första punkten aktualiseras för den företrädare som, efter att ha fått kännedom om att anmälningsskyldig finansiering tillförts organisationen, underlåter att fullgöra anmälningsskyldigheten enligt 6 §. Ansvar förutsätter faktisk kännedom om finansieringen och om att anmälningsskyldighet föreligger, eller i vart fall insikt om risken för detta. Ansvar för att bevaka och anmäla inkommande finansiering åvilar i första hand styrelsen som kollektiv. Intern arbetsfördelning inom styrelsen är av betydelse för bedömningen av vem som i det enskilda fallet kan hållas ansvarig, men intern arbetsfördelning befriar inte den styrelseledamot från ansvar som haft konkret anledning att misstänka att anmälningsskyldig finansiering inkommit utan att ha anmälts (jämför NJA 2022 s. 264 och NJA 2017 s. 690). De allmänna principerna om företagaransvar är vägledande (prop. 2018/19:132 s. 26).

För straffansvar krävs subjektiv täckning i förhållande till de faktiska omständigheter som utlöser anmälningsskyldigheten, att uppgifter som lämnats är oriktiga eller att ett förbud eller villkor har meddelats. Det krävs inte att gärningsmannen har förstått den närmare innebörden eller omfattningen av skyldigheten (NJA 2016 s. 702 och NJA 2022 s. 287). Det bör i regel kunna ställas krav på att den som tar emot utländsk finansiering känner till de lagar och regler som gäller för verksamheten. Om ett förbud har meddelats bör det kunna ställas höga krav på att företrädare för organisationen känner till det.

Straffskalan är fängelse i högst två år. I 28 § anges straffskalan för grovt brott.

Av *andra stycket* framgår att det i ringa fall inte ska dömas till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den är obetydlig i förhållande till lagens skyddsintressen eller om det föreligger något annat förhållande som medför att gärningen framstår som ursäktlig. Utrymmet för att bedöma ett brott som ringa bör vara litet med beaktande av att straffansvar förutsätter uppsåt. Mottaganden som skett i syfte att kringgå lagens syfte eller för att möjliggöra annan brottslig verksamhet bör sällan anses utgöra ringa brott. Vid mottagande i strid med ett meddelat förbud bör utrymmet vara särskilt begränsat, eftersom mottagaren uttryckligen förbjudits att ta emot finansieringen och ändå valt att göra det.

28 § Om brott som anges i 27 § är grovt, döms för *grovt olovligt mottagande av utländsk finansiering* till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om den mottagna finansieringen har avsett betydande värden eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Paragrafen anger straffskalan för grovt brott samt de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott enligt 27 § är grovt. Övervägandena finns i avsnitt 10.5.3.

Den första kvalifikationsgrunden är om den mottagna utländska finansieringen har avsett betydande värden. Vad som avses med *betydande värden* är en fråga för rättstillämpningen. Ledning kan hämtas från andra straffbestämmelser med motsvarande kvalifikationsgrund och straffskala, till exempel 4 § skattebrottslagen (1971:69) om grovt skattebrott och 5 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och grovt penningtvättsbrott.

Den andra kvalifikationsgrunden är om gärningen annars varit av särskilt farlig art. Det kan komma i fråga till exempel om det föreligger en påtaglig risk för att den utländska finansieringen kommer att stärka extremistiska eller andra antidemokratiska miljöer.

Vid bedömningen av om ett brott är grovt bör hänsyn tas till vilken förbudsgrund som ligger till grund för det meddelade förbudet. Om ett mottagande skett i strid med ett förbud som grundats på hänsyn till Sveriges säkerhet talar det starkt för att brottet ska bedömas som grovt, eftersom sådana mottaganden typiskt sett är av särskilt farlig art. Att ett mottagande skett trots ett uttryckligen meddelat förbud talar generellt starkt för att gärningen är av särskilt farlig art.

Uppräkningen av omständigheter är inte uttömmande. Frågan om brottet är grovt ska alltid avgöras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

29 § Granskningsmyndigheten ska anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att ett brott enligt denna lag har begåtts.

Paragrafen innehåller en skyldighet för granskningsmyndigheten att anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att ett brott enligt lagen har begåtts. Övervägandena finns i avsnitt 10.15.5.

Anmälningsskyldigheten syftar till att allvarliga överträdelser underställs åklagare för prövning. Att det ska finnas anledning att anta är samma krav som gäller för att inleda en förundersökning

enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken. Det innebär att det måste finnas någon konkret omständighet som talar för att brott har begåtts. Det är tillräckligt att granskningsmyndigheten bedömer att agerandet objektivt sett skulle kunna utgöra brott för att anmälningsskyldigheten ska inträda. Anmälan bör göras skyndsamt, det vill säga så snart tillräcklig misstanke har uppstått.

Anmälningsskyldigheten kan aktualiseras i samtliga de situationer som kriminaliseras i 27 §, det vill säga när granskningsmyndigheten i sin verksamhet upptäcker omständigheter som talar för att utländsk finansiering tagits emot i strid med anmälningsskyldigheten, förbudet mot kringgående, ett meddelat förbud eller ett meddelat villkor.

Förverkande

30 § Förverkande av egendom som har varit föremål för brott enligt denna lag får ske hos gärningsmannen eller hos den som har medverkat till brottet, även om egendomen tillhör någon annan.

Paragrafen innehåller bestämmelser om från vem förverkande av egendom som varit föremål för brott får ske. Bestämmelsen är utformad med förebild i 11 § andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott. En motsvarande bestämmelse har införts i lagen (2025:327) om internationella sanktioner. Övervägandena finns i avsnitt 10.15.6.

Paragrafen möjliggör att talan om förverkande riktas mot gärningsmannen eller den som medverkat till brottet, även om egendomen tillhör någon annan, med verkan mot ägaren. Bestämmelsen utgör ett undantag från huvudregeln i 36 kap. 13 § brottsbalken om att förverkande bara får ske från den som egendomen tillhör eller som enligt 36 kap. 14 eller 15 § ska anses vara ägare till den (jämför prop. 2023/24:144 s. 430 ff. och prop. 2024/25:126 s. 65). Det innebär att förverkande kan ske exempelvis från den fysiska person som tagit emot finansieringen, trots att egendomen formellt tillhör den juridiska person för vars räkning finansieringen mottagits.

Med *egendom som har varit föremål för brott* avses den utländska finansiering som tagits emot i strid med 27 §. Det kan röra sig om pengar, andra betalningsmedel, kryptotillgångar, finansiella instrument eller fast egendom. Beträffande penningmedel innehåller redan 36 kap. 13 § andra meningen brottsbalken ett undantag från ägande-

rättskravet. Bestämmelsens självständiga betydelse avser därför främst annan egendom, exempelvis kryptotillgångar, finansiella instrument och fast egendom.

Vid sidan av 30 § gäller de allmänna förverkandereglerna i 36 kap. brottsbalken, som sedan den 8 november 2024 är tillämpliga även inom specialstraffrätten (prop. 2023/24:144). Vinst från brott, exempelvis avkastning som härrör från den mottagna finansieringen, kan förverkas enligt dessa regler.

En tredje man som handlat i god tro kan i vissa fall utgöra en sådan omständighet som innebär att förverkandet är uppenbart oskäligt (jämför 36 kap. 20 § brottsbalken och prop. 2023/24:144 s. 437 f.).

Överklagande

31 § Granskningsmyndighetens beslut om förbud enligt 12, 13 och 16 §§, beslut om förbud och förlängning av förbud enligt 14 §, beslut om godkännande med villkor enligt 15 §, beslut om föreläggande enligt 16 och 17 §§ samt beslut om sanktionsavgift enligt 19 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Andra beslut av granskningsmyndigheten enligt denna lag får inte överklagas.

Paragrafen reglerar överklagande av beslut enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.16.

Av *första stycket* framgår vilka beslut som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Granskningsmyndigheten är motpart när beslut överklagas. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut om förlängning enligt 14 § tredje stycket är ett nytt ingripande med självständig rättsverkan och kan överklagas självständigt. Vid överklagande ska domstolen pröva om förutsättningarna för förbud alltjämt är uppfyllda vid tidpunkten för beslutet, inte om de var uppfyllda när det ursprungliga beslutet fattades.

Av *andra stycket* framgår att övriga beslut enligt lagen inte får överklagas. Beslut om att inleda granskning, beslut om att lämna en anmälan utan åtgärd och beslut om att godkänna ett mottagande utan villkor kan därmed inte överklagas.

Beslut om att inleda granskning är processuellt till sin natur och avgör inte slutligt den anmälningsskyldiges rättigheter. Rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen kräver

inte att varje processuellt beslut kan överklagas, utan att det slutliga avgörandet kan prövas av en oberoende instans. Det kravet uppfylls genom överklaganderätten för förbud, godkännande med villkor och beslut enligt 14 §.

Beslut om att godkänna ett mottagande utan villkor kan inte överklagas. Ett sådant beslut är gynnande för den anmälningsskyldige och det finns inte skäl att den som gynnas av beslutet ska kunna angripa det. Granskningsmyndigheten kan på eget initiativ inleda en ny granskning om det framkommer nya omständigheter.

Huvudregeln enligt 35 § förvaltningslagen (2017:900) är att ett överklagat beslut inte får verkställas före laga kraft. Granskningsmyndigheten kan dock med stöd av 35 § tredje stycket förvaltningslagen förordna om att beslutet ska gälla omedelbart, om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Granskningsmyndigheten ska därvid noga överväga om det finns skäl att avvakta med verkställighet, bland annat med hänsyn till om beslutet medför mycket ingripande verkningar för den enskilde och om verkställigheten kan återgå om beslutet upphävs. Lagens skyddsintressen är av sådan art att förutsättningarna för omedelbar verkställighet i regel bör vara uppfyllda när granskningsmyndigheten har funnit skäl att meddela ett förbud. Den domstol som prövar överklagandet kan besluta om inhibition.

Verkställighetsföreskrifter

32 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställighet av denna lag.

Paragrafen upplyser om att det finns en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela verkställighetsföreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 10.17.

Sådana föreskrifter kan avse tekniska och administrativa frågor som rör tillämpningen av lagen, exempelvis hur en anmälan ges in, vilka formulär som ska användas och handläggningstider för granskningsmyndighetens beslut i anmälningsärenden. Bemyndigandet att meddela föreskrifter om vilka närmare uppgifter en anmälan ska innehålla framgår av 6 § tredje stycket.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
2. Ett förbud enligt 12, 13 eller 14 § får inte grundas på utländsk finansiering som har tagits emot före ikraftträdandet.

Övervägandena om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser finns i kapitel 18.

I *första punkten* anges att lagen träder i kraft den 1 januari 2028.

Andra punkten innebär att ett förbud enligt 12, 13 eller 14 § endast får grundas på sådan utländsk finansiering som tagits emot efter ikraftträdandet. Vid bedömningen enligt 14 § första stycket av om det finns anledning att anta att mottagaren även i framtiden kommer att ta emot utländsk finansiering som uppfyller förbudsgrunderna, får dock omständigheter som hänför sig till tid före ikraftträdandet beaktas som underlag för den framåtsyftande bedömningen. Det specifika mottagande som utgör grund för förbudet ska däremot ha skett efter ikraftträdandet.

20.2 Förslaget till lag (2028:000) om behandling av personuppgifter i ärenden om granskning av utländsk finansiering

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge granskningsmyndigheten möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Paragrafen anger det övergripande syftet med lagen. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

Av paragrafen framgår att syftet med lagen är dubbelt. Lagen ska dels göra det möjligt för granskningsmyndigheten att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt, dels skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter i verksamhet som avser handläggning av ärenden enligt lagen (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.2.

Av *första stycket* framgår att lagen tillämpas vid behandling av personuppgifter i granskningsmyndighetens verksamhet med handläggning av ärenden enligt lagen (2028:000) om granskning av utländsk finansiering och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Definitioner av begreppen *behandling* och *personuppgifter* finns i artikel 4 i EU:s dataskyddsförordning.

Verksamhet med handläggning av granskningsärenden innefattar hela ärendeprocessen, från det att en anmälan inkommer till granskningsmyndigheten till dess att myndigheten meddelar sitt beslut i fråga om mottagande av utländsk finansiering. Inom ramen för denna verksamhet ingår också handläggning av ärenden som myndigheten initierar på eget initiativ. Sådan handläggning kan bli aktuell för att följa upp godkännandebeslut som myndigheten har förenat med villkor, för att utreda om den anmälningsskyldighet som uppställs i granskningslagen har fullgjorts eller i andra situationer där det finns skäl att ifrågasätta om gällande regler har följts.

I *andra stycket* begränsas tillämpningsområdet till en viss typ av behandling av personuppgifter. Bestämmelserna i lagen ska tillämpas endast på sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad eller på behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Vad som avses med *register* framgår av artikel 4.6 i EU:s dataskyddsförordning. Bestämmelsen har motsvarande innebörd som den i artikel 2.1 i EU:s dataskyddsförordning. Helt manuell behandling av personuppgifter som inte ingår eller kommer att ingå i ett register faller därmed utanför lagens tillämpningsområde.

Förhållandet till annan reglering

3 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen anges lagens förhållande till annan reglering. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.3.

I paragrafens *första stycke* finns en upplysning om att lagen innehåller bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning. EU:s dataskyddsförordning är direkt tillämplig i medlemsstaterna, men förutsätter och tillåter i vissa avseenden nationella bestämmelser som kompletterar förordningen, vilket bland annat finns i denna lag.

Av paragrafens *andra stycke* framgår lagens förhållande till lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Paragrafen klargör att dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen gäller vid behandling av personuppgifter enligt denna lag. Detta gäller dock endast om inte något annat följer av denna lag eller av föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Personuppgiftsansvar

4 § Granskningsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter enligt denna lag.

Paragrafen reglerar vilken myndighet som har personuppgiftsansvar enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.4.

Av bestämmelsen framgår att granskningsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för personuppgiftsbehandling enligt lagen. En definition av begreppet *personuppgiftsansvarig* finns i artikel 4.7 i EU:s dataskyddsförordning. Av EU:s dataskyddsförordning följer vissa skyldigheter för den som är personuppgiftsansvarig. Den personuppgiftsansvarige ansvarar bland annat för att kunna visa att behandlingen av personuppgifter sker på ett korrekt sätt (se artiklarna 5.1

och 5.2), att se till att lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder genomförs (se artikel 24.1) och att den registrerade ersätts för skada som en rättsstridig behandling av personuppgifter har medfört (se artikel 82).

Ändamål med behandling av personuppgifter

5 § Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för handläggningen av ett ärende om granskning av utländsk finansiering.

Bestämmelsen reglerar det ändamål för vilket personuppgifter får behandlas enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.5.

Genom ändamålet anges den yttre ramen för den behandling av personuppgifter som är tillåten enligt lagen. Enligt bestämmelsen får behandlingen inte gå utöver vad som är nödvändigt för handläggningen av ett ärende om granskning av utländsk finansiering. Det ska alltså finnas ett direkt samband mellan granskningsmyndighetens behandling av personuppgifter och myndighetens uppgift att handlägga granskningsärenden. Kravet på nödvändighet innebär dock inte att behandlingsåtgärden måste vara oundgänglig.

6 § Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) och uppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning (uppgifter som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelser som innefattar brott) får behandlas under de förutsättningar som anges i 5 §.

Paragrafen reglerar granskningsmyndighetens rätt att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter som rör lagöverträdelser. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.6.

De särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning är uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning (känsliga personuppgifter). Bestämmelsen omfattar inte behandling av uppgifter om en persons nationalitet, eftersom en sådan uppgift normalt sett inte ger upplysning om etniskt ursprung. Likaså faller som regel uppgifter om att en viss person närmast kommer från en

viss världsdel eller ett visst land utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Skulle en sådan uppgift i det enskilda fallet avslöja till exempel etniskt ursprung faller den dock inom bestämmelsens tillämpningsområde (jämför prop. 2016/17:89 s. 142).

Sådana känsliga personuppgifter och uppgifter som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelser som innefattar brott som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas om det är nödvändigt för handläggningen av ett granskningsärende, se 5 § och kommentaren till den paragrafen. Behandlingen sker med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning. Sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på sådana uppgifter är dock begränsade enligt 8 §.

Hänvisningen till EU:s dataskyddsförordning är dynamisk och avser alltså förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

7 § Personuppgifter som behandlas enligt denna lag får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Paragrafen anger att de uppgifter som behandlas enligt denna lag får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att behandlingen inte är oförenlig med insamlingsändamålen. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.7.

Bestämmelsen, som är ett uttryck för den så kallade finalitetsprincipen, är utformad i nära anslutning till artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning och bör tolkas på samma sätt. Det innebär bland annat att behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 i förordningen inte ska anses vara oförenlig med insamlingsändamålen. Det innebär också att de omständigheter som anges i artikel 6.4 a–e i förordningen ska beaktas vid bedömningen av om behandlingen är förenlig med insamlingsändamålen.

Sökbegränsningar

8 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelser som innefattar brott.

Paragrafen föreskriver ett förbud mot vissa integritetskänsliga sökningar. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.8.

Sökbegränsningen omfattar alla tekniska åtgärder som innebär att uppgifter används för att strukturera eller systematisera information i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelser som innefattar brott. Vad som avses med *känsliga personuppgifter* framgår av kommentaren till 6 §. Genom bestämmelsen förbjuds sökningar som görs i syfte att få fram ett urval av personer som till exempel har en viss politisk åsikt eller en viss sexuell läggning eller som har dömts för brott. Däremot hindrar bestämmelsen inte sökningar som görs i ett annat syfte än att få fram ett urval av individer, till exempel för att ta fram verksamhetsstatistik, för registervård eller för att söka efter ett namn.

Tillgången till personuppgifter

9 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

I paragrafen regleras tillgången till personuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.9.

Bestämmelsen klargör att granskningsmyndigheten har ett ansvar att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att begränsa tillgången till personuppgifter. Det är den enskilda medarbetarens arbetsuppgifter som ska vara styrande för vilka personuppgifter som han eller hon ska få tillgång till. Myndigheten har en skyldighet att säkerställa att personuppgifter inte sprids till andra personer än de som behöver ha tillgång till uppgifterna för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Bestämmelsen är inte endast tillämplig vid nyanställningar av en medarbetare, utan förutsätter att tillgången till personuppgifter följs upp och förändras efter hand som ändringar i den enskilda medarbetarens arbetsuppgifter ger anledning till.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

10 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Första stycket hindrar inte att en behörig myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Paragrafen reglerar hur länge personuppgifter får behandlas för ändamål inom lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.10.

I *första stycket* föreskrivs att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen, det vill säga vad som är nödvändigt för handläggningen av ett granskningsärende. Det som avses är ändamålet i det enskilda fallet. Behovet av att fortsätta behandla uppgifterna måste därför prövas kontinuerligt.

Av *andra stycket* framgår att bestämmelsen om längsta tid för behandling inte hindrar att personuppgifterna arkiveras av en behörig myndighet eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

Övervägandena om ikraftträdande finns i kapitel 18.

20.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

35 kap.

10 e §

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas till Brottsförebyggande rådet när myndigheten utför uppgiften att vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive uppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter, om uppgiften behövs i ett ärende om fördjupad granskning.

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte heller att en uppgift lämnas till Brottsförebyggande rådet när myndigheten utför uppgiften att vara kontaktpunkt för den myndighet som är granskningsmyndighet enligt lagen (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser, om uppgiften behövs i ett ärende om fördjupad granskning.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Paragrafen reglerar när sekretessen enligt 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen inte hindrar att en uppgift lämnas till Brottsförebyggande rådet i dess egenskap av kontaktpunkt.

Genom *andra stycket*, som är nytt, utvidgas den sekretessbrytande regleringen till att även omfatta situationen att Brottsförebyggande rådet är kontaktpunkt för granskningsmyndigheten enligt lagen (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser. Tillägget möjliggör att myndigheter som annars hade varit förhindrade att lämna ut uppgifter på grund av sekretess kan göra detta när Brottsförebyggande rådet bistår granskningsmyndigheten i dess uppdrag. Övervägandena finns i avsnitt 17.3.3.

40 kap.

7 f §

Sekretess gäller i verksamhet hos Brottsförebyggande rådet som avser uppgifterna att

1. vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive uppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter,

1 a. vara kontaktpunkt för den myndighet som är granskningsmyndighet enligt lagen (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser, och

2. ge råd och annat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar en oro för skolattacker.

Sekretessen enligt första stycket gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen reglerar sekretess i viss verksamhet hos Brottsförebyggande rådet. Övervägandena finns i avsnitt 17.3.3.

Första styckets första och andra punkter är oförändrade. Genom den nya *punkten 1 a* utvidgas sekretessen till att även gälla i Brottsförebyggande rådets verksamhet som kontaktpunkt för granskningsmyndigheten enligt lagen (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser. Ändringen innebär att uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som förekommer i denna verksamhet omfattas av samma sekretesskydd som uppgifter i Brottsförebyggande rådets övriga kontaktpunktsverksamhet enligt första stycket första punkten. Tillägget är motiverat av att Brottsförebyggande rådet i sin roll som kontaktpunkt för granskningsmyndigheten kan komma att hantera känsliga uppgifter om enskilda organisationer och deras företrädare. Utan en uttrycklig sekretessbestämmelse skulle sådana uppgifter inte åtnjuta samma skydd som uppgifter i Brottsförebyggande rådets övriga kontaktpunktsverksamhet.

Sekretessen gäller enligt *andra stycket* för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Det är alltså fråga om ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att sekretess gäller som huvudregel och att utlämnande förutsätter att det står klart att röjandet inte medför skada eller men för den enskilde.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sju-tio år, i enlighet med *tredje stycket* som är oförändrat.

20.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2025:31) om viss personuppgiftsbehandling vid Brottsförebyggande rådet

2 §

Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter vid Brottsförebyggande rådet när myndigheten

1. utför uppgiften att vara kontaktpunkt för myndigheter och andra beslutsorgan som inom ramen för sina respektive myndighetsuppdrag fördelar offentliga medel eller på annat sätt granskar offentligt finansierade verksamheter,

1 a. utför uppgiften att vara kontaktpunkt för den myndighet som är granskningsmyndighet enligt lagen (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser, och

2. ger behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar ärenden i vilka det finns en oro för att en eller flera personer ska genomföra en skolattack.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Första styckets första och andra punkter är oförändrade.

Genom den nya punkten 1 a utvidgas lagens tillämpningsområde till att även omfatta Brottsförebyggande rådets behandling av personuppgifter när myndigheten fullgör uppgiften att vara kontaktpunkt för granskningsmyndigheten enligt lagen (2028:000) om granskning av utländsk finansiering till registrerade trossamfund samt vissa ideella föreningar och stiftelser. Ändringen innebär att personuppgiftsbehandling i denna verksamhet regleras av samma regelverk som gäller för Brottsförebyggande rådets övriga kontaktpunktsverksamhet enligt första styckets första punkt.

Tillägget är motiverat av att Brottsförebyggande rådet i sin roll som kontaktpunkt för granskningsmyndigheten kan komma att behandla personuppgifter om företrädare för de berörda organisationerna. Utan en uttrycklig reglering av denna behandling skulle den falla utanför lagens tillämpningsområde och därmed inte omfattas av de särskilda regler om ändamålsbegränsning, tillgång till uppgifter och säkerhetsåtgärder som lagen föreskriver. Ändringen säkerställer att personuppgiftsbehandlingen i den nya verksamheten är föremål för ett enhetligt och ändamålsenligt regelverk.

Lagens tillämpning förutsätter enligt *andra stycket*, som är oförändrat, att behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller att personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Kommittédirektiv 2025:52

Ett regelverk för att motverka utländsk finansiering av verksamheter med antidemokratiska syften

Beslut vid regeringssammanträde den 28 maj 2025

Sammanfattning

En särskild utredare får i uppdrag att 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. Syftet är att förhindra att extremistiska och andra antidemokratiska miljöer i Sverige stärks genom sådant finansiellt stöd från andra stater, utländska organisationer eller finansiärer.

Utredaren ska bland annat

- kartlägga och analysera förekomsten av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter och i vilka syften sådan finansiering sker,
- analysera och ta ställning till om sådan utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter som har extremistiska och andra antidemokratiska syften bör förbjudas, begränsas eller på annat sätt omfattas av särskild reglering,
- oavsett ställningstagande i sak föreslå ett regelverk som förbjuder sådan utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter som har extremistiska och andra antidemokratiska syften, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2026.

Uppdraget att förbjuda eller på annat sätt motverka utländsk finansiering av trossamfund och vissa andra verksamheter

Skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna behöver stärkas i arbetet mot extremism och andra antidemokratiska miljöer

Vårt samhälle ska präglas av öppenhet, demokrati och respekt för grundläggande fri- och rättigheter. Demokratien och det demokratiska styrelseskicket – som bygger på fria val och principerna om alla människors lika värde, icke-diskriminering och jämställdhet – måste värnas. Människor ska kunna röra sig tryggt och fritt, delta i sammankomster och uttrycka sina åsikter utan rädsla för att utsättas för hot, våld eller andra påtryckningar. Terrorism och våldsbejakande eller viss annan extremism är exempel på sådant som hotar grundläggande demokratiska värden.

Våldsbejakande extremism är ett samlingsbegrepp för rörelser, ideologier eller miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och som främjar våld för att uppnå ett ideologiskt mål. Den kan ta sig skilda uttryck, från att individer eller grupper på olika sätt stöder, planerar eller uppmanar andra att utföra ideologiskt motiverade brott till att individer eller grupper fysiskt eller psykiskt trakasserar, hotar eller allvarligt skadar andra människor.

Det kan också röra sig om en organisation eller en företrädare som med våld, tvång eller hot förmår medlemmar eller enskilda att agera i enlighet med religiöst, politiskt eller kulturellt motiverade regler eller normer. Det kan vidare vara fråga om organisationer eller företrädare som använder våld eller hot i förhållande till enskilda eller grupper för att påverka eller tysta en opposition.

Verksamheter som angriper det demokratiska styrelseskicket genom att till exempel försvara terrorhandlingar och våldsbejakande extremism eller genom att uppmana till våldsamma aktioner och sabotage behöver motverkas. Även islamism, uppmaningar om att använda alternativa rättssystem i stället för det ordinarie liksom att motarbeta genomförandet av fria val kan motverka det demokratiska styrelseskicket. Motarbetande av det demokratiska styrelseskicket kan också vara att medvetet vilseleda eller sprida felaktig information i syfte att underminera demokratin och dess institutioner.

Det är nödvändigt att rikta insatser mot att bryta processer som kan leda till radikaliserings av individer eller grupper. Det krävs fler åtgärder för att minska polarisering, radikaliserings och rekrytering

till exempelvis våldsbejakande extremist- och terroristgrupper. Sådana grupper använder både lagliga och olagliga tillvägagångssätt för att få medel till sitt uppehälle och till sin verksamhet. Finansiering av våldsbejakande extremism och terrorism kan bestå av att finansiellt stödja olika former av verksamheter eller aktiviteter som syftar till att öka rekryterings- och radikaliseringsförmågan. Det finns extremistiska miljöer som inte har någon koppling till terrorism och som inte är våldsbejakande men ändå är antidemokratiska. Som exempel kan nämnas ideologier som förespråkar ett totalitärt styrelseskick eller upphävande av grundläggande fri- och rättigheter för vissa grupper. Finansiering av verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism och andra extremistiska eller antidemokratiska miljöer, som faller utanför terroristbrottslagen (2022:666), kan bidra till en tillväxt av sådana miljöer i Sverige.

Det förekommer i olika sammanhang att trossamfund får stöd från andra länder eller utländska organisationer. Sådant finansiering kan ske direkt eller indirekt genom att exempelvis en utländsk stat möjliggör uppförandet av en religiös byggnad åt samfundet. Det gäller inte endast trossamfund som relativt nyligen har etablerats i Sverige utan även till exempel frikyrkor med en lång historia i landet. Trossamfund är i de flesta fall globala rörelser med en gammal historia. Utöver trossamfund kan det finnas även andra organisationer på civilsamhällets område som mottar utländsk finansiering.

All utländsk finansiering av verksamheter i Sverige är inte problematisk. Det finns dock ett antal exempel på att trossamfund i Sverige mottagit utländskt stöd med antidemokratiska syften. Under åren 2002–2018 erhöll ett antal aktörer med olika former av kopplingar till extrema religiösa miljöer finansiellt stöd från finansiärer baserade i utlandet. Stödet bidrog till etableringen av stiftelser, föreningar, moskéer och utbildningscenter i Sverige (se rapporten Salafism och salafistisk jihadism 2.0: Påverkan mot och utmaningar för det svenska demokratiska samhället, Försvarshögskolan, 2022 samt Redovisning av uppdrag till Myndigheten för stöd till trossamfund om förstudie inför en kommande utredning om utländsk finansiering av trossamfund, 2023). År 2023 uppmärksammades det dessutom att Ryska ortodoxa kyrkan (Moskvapatriarkatet) vid flera tillfällen fått betydande finansiering från ryska staten och att företrädare hade agerat på ett sätt som bedömdes vara uppmanande till stöd för Rysslands invasion av Ukraina. Säkerhetspolisen bedömde att den ryska staten använde

kyrkan som plattform för inhämtande av underrättelse och annan säkerhetshotande verksamhet.

Riksdagen har i ett tillkännagivande (bet. 2021/22:KU29 punkt 24, rskr. 2021/22:352) uppmanat regeringen att ge en utredning i uppdrag att överväga möjliga åtgärder för att förhindra utländsk finansiering av religiös verksamhet i Sverige som syftar till att sprida extremism och ickedemokratiska budskap.

Om en finansjär eller en verksamhet har kopplingar till extremism eller andra antidemokratiska miljöer riskerar finansieringen att leda till ökad radikaliserings och att sådana miljöer stärks. Till exempel kan utländsk finansiering av våldsbejakande högerextremism hota vår demokrati och vårt demokratiska styrelseskick. Det är därför angeläget att se över möjligheterna att motverka att trossamfund och andra verksamheter finansieras i antidemokratiska, extremistiska eller radikaliserande syften.

Utredningen ska föreslå ett regelverk som förbjuder eller på annat sätt motverkar sådan utländsk finansiering av verksamheter som har extremistiska och andra antidemokratiska syften

Den 1 januari 2025 trädde lagen (2024:487) om statsbidrag till trossamfund i kraft. Den nya lagen innehåller ett nytt och tydligare demokrativillkor för att ett trossamfund ska kunna beviljas statsbidrag eller statlig avgiftshjälp. Sådant statligt stöd får därmed inte lämnas om ett trossamfund eller en företrädare för det till exempel utövar våld eller diskriminerar grupper av personer eller främjar sådana ageranden eller motarbetar det demokratiska styrelseskicket. Dessutom får stöd endast lämnas till ett registrerat trossamfund som har minst 2 500 betjänade bosatta i Sverige, som har bedrivit verksamhet i Sverige under minst fem år och som får sin religiösa verksamhet i huvudsak finansierad av betjänade bosatta i Sverige. Demokrativillkorsutredningen hade inte i uppdrag att föreslå ett demokrativillkor för den kommunala bidragsgivningen. I förarbetena framhålls dock att regeringen förväntar sig att de demokrativillkor som föreslås för den statliga bidragsgivningen kommer att vara normerande även för kommuners och regioners bidragsgivning. Regeringen gör även bedömningen att ett likalydande demokrativillkor bör gälla för all statlig bidragsgivning (prop. 2023/24:119).

De gärningar som beskrivs i terroristbrottslagen är tydliga exempel på ageranden som motarbetar det demokratiska styrelseskicket, såsom att ekonomiskt eller på annat sätt understödja terroristorganisationer. Därutöver finns det ett flertal bestämmelser som kriminaliserar handlingar som på vissa sätt försöker påverka den allmänna åsiktsbildningen. Det är enligt 19 kap. 13 § brottsbalken straffbelagt att motta pengar eller annan egendom av främmande makt eller motsvarande om det sker i syfte att påverka den allmänna meningen i en fråga som gäller någon av grunderna för Sveriges statsskick eller i någon angelägenhet som har betydelse för Sveriges säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om. Den som uppmanar eller förleder till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet kan dömas för uppvigling (16 kap. 5 §). Endast offentliga uppmaningar som riktar sig till allmänheten omfattas av straffbestämmelsen. Därtill kan den som genom olaga tvång eller hot påverkar den allmänna åsiktsbildningen eller inkräktar på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara dömas för brott mot medborgerlig frihet (18 kap. 5 §). Medhjälp till samtliga dessa brott är dessutom kriminaliserat, vilket innebär att finansiering av de brotten kan straffas. Alla antidemokratiska handlingar är dock inte straffbelagda och inte heller finansieringen eller främjandet av sådana. Det är till exempel inte under alla förhållanden förbjudet att finansiera en verksamhet i syfte att radikaliserar ungdomar. Det saknas också andra regler som gör det möjligt att stoppa sådan finansiering.

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget, behovet av att värna vår demokrati och frånvaron av möjligheterna till kontroll på området finns det behov av ett regelverk som förbjuder eller på annat sätt motverkar sådan utländsk finansiering som riskerar att leda till att extremistiska och andra antidemokratiska miljöer stärks eller där syftet är att underminera demokratin och dess institutioner. Exempel på sådana miljöer är sådana som är våldsbejakande, såsom islamistisk extremism.

Såväl trossamfund som andra verksamheter mottar bidrag från andra länder eller utländska organisationer. Vid utformningen av ett regelverk behöver det övervägas vilka typer av verksamheter som ska omfattas av det. Förutom trossamfund kan det till exempel handla om civilsamhällesorganisationer i form av stiftelser och ideella föreningar.

Det kan finnas skäl som talar för att regelverket bör omfatta samtliga verksamheter som har koppling till extremistiska och antidemokratiska stater eller miljöer. Ett annat alternativ kan vara att regelverket endast bör omfatta finansiering som har ett visst syfte. Det finns också skäl att överväga om regelverket enbart ska träffa utländska finansiärer som har kopplingar till vissa angivna länder eller om en sådan avgränsning blir alltför snäv.

Det är i dag inte alltid möjligt att få reda på exempelvis en ideell förenings eller stiftelses stadgar, företrädare eller årsredovisning. De uppgifter om en association som behöver registreras varierar och alla associationer behöver inte ens registreras i något register. I betänkandet Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SOU 2024:58) föreslås dock en skyldighet för ideella föreningar att registrera verkliga huvudmän i registret över verkliga huvudmän. Många av de verksamheter som i dag mottar medel från utlandet omfattas inte heller av någon redovisningsskyldighet beträffande sina intäkter. Avsaknaden av redovisnings- eller bokföringsskyldighet gör det svårt att ta reda på vem finansiären är.

Vidare är det angeläget att regelverket utformas så att reglerna i praktiken blir effektiva och i övrigt ändamålsenliga. Utredaren behöver därför nogt överväga behovet av sanktioner eller andra påföljder vid överträdelse eller underlåtenhet att följa det regelverk som föreslås, liksom förutsättningarna att bedriva tillsyn på området.

För att kunna föreslå ett ändamålsenligt regelverk behöver det kartläggas och analyseras vilka finansiärerna är, hur finansieringen går till, vilka mottagarna är och vilka slags verksamheter som mottagarna får medel för. En sådan analys kan ta sin utgångspunkt i befintlig kunskap och i de studier som i närtid gjorts om bland annat den salafistiska miljön i Sverige.

Flera europeiska länder har under det senaste decenniet infört reglering av utländsk finansiering av trossamfund. I Österrike infördes 2015 ett förbud mot utländsk finansiering av moskéer och muslimska organisationer. Danmark har sedan 2019 reglerat utländska myndigheters finansiella bidrag till religiösa institutioner i landet och infört krav på ökad transparens. I mars 2021 införde Danmark ytterligare restriktioner mot utländska donationer som överstiger 10 000 danska kronor inom loppet av ett år och som kommer från aktörer som regeringen fört upp på en särskild förbudslista. I Frankrike infördes 2021 ett krav på redovisningsskyldighet för religiösa organisationer som

får finansiellt stöd från utlandet. I Tyskland begärs att länder i Gulf-regionen ska rapportera till tyska myndigheter när islamistiska aktörer i Tyskland begär stöd eller tar emot donationer från finansiärer i regionen. Erfarenheter från andra länder kan ge betydelsefulla insikter och vägledning när det gäller utformningen av svenska regler på området. Det bör övervägas om ett system likt Danmarks förbudslistor bör införas även i Sverige.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera förekomsten av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter och i vilka syften sådan finansiering sker,
- analysera och ta ställning till om sådan utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter som har extremistiska och andra antidemokratiska syften bör förbjudas, begränsas eller på annat sätt omfattas av särskild reglering,
- oavsett ställningstagande i sak föreslå ett regelverk som förbjuder sådan utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter som har extremistiska och andra antidemokratiska syften,
- kartlägga och beskriva hur andra jämförbara länder har reglerat utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Reglerna behöver utformas med beaktande av grundläggande fri- och rättigheter

I Sverige gäller religionsfrihet. Religionsfrihet innebär att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion (2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen). Religionsfriheten är en absolut frihet, dvs. en frihet som inte kan begränsas genom vanlig lag. Det är också en grundläggande frihet enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, och innefattar frihet att byta religion eller tro (den inre religionsfriheten) och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer (den yttre religionsfriheten). Den inre

religionsfriheten är absolut och får inte inskränkas. En inskränkning av den yttre religionsfriheten är tillåten endast om den är föreskriven i lag och nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den allmänna säkerheten, till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 9). Vid denna prövning krävs en avvägning mellan religionsfriheten och andra viktiga värden och intressen som staten vill skydda. Ett skydd för religionsfriheten finns också i artikel 10 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EU:s rättighetsstadga och artikel 18 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR). Skyddet motsvarar det som garanteras i Europakonventionen och har i princip samma innebörd och räckvidd.

Religionsfriheten innebär enligt Europadomstolens praxis att staten är skyldig att förhålla sig neutral och opartisk till religiösa trosuppfattningar. Denna skyldighet medför att staten är förhindrad att värdera legitimiteten hos sådana trosuppfattningar eller de sätt på vilka de uttrycks eller manifesteras (se bl.a. Metropolitan Church of Bessarabia m.fl. mot Moldavien, dom den 13 december 2001, punkterna 116 och 117; Leyla Şahin mot Turkiet, dom den 10 november 2005, stor kammare, punkt 107; Jehovah's Witnesses of Moscow m.fl. mot Ryssland, dom den 10 juni 2010, punkt 141; HFD 2013 ref. 72). Vägran att bevilja ett trossamfund en viss status, som skulle innebära att gåvor undantogs från beskattning, har av Europadomstolen ansetts utgöra en inskränkning av religionsfriheten med hänsyn till den påverkan som beskattningen hade på samfundets primära inkomstkälla och möjligheter att fortsätta att verka. Av Europadomstolens praxis framgår också att konventionen kan ge ett skydd för trossamfundet mot statliga krav som riktar sig direkt mot trossamfundens inkomstkällor och som allvarligt begränsar deras förutsättningar att finansiera sin verksamhet genom medel från privata inkomstkällor (se bl.a. Association les Témoins de Jehovah mot Frankrike, dom den 30 juni 2011).

I Sverige gäller även föreningsfrihet (2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen). Föreningsfriheten innefattar rätten att bilda och verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning. Inskränkningar av föreningsfriheten kan endast ske genom lag och bara när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat

liknande förhållande (2 kap. 20 och 24 §§ regeringsformen). Även i Europakonventionen skyddas föreningsfriheten (artikel 11). I första hand innebär det en förpliktelse för staten att inte ingripa och förhindra verksamhet som bedrivs inom föreningar och andra samman slutningar. Flera av Europadomstolens avgöranden som rör föreningsfrihet avser myndigheters vägran att på olika sätt erkänna föreningar som anses ha syften som strider mot nationella intressen. Domstolen har slagit fast att konventionen innebär att föreningar ska tillåtas verka så länge de inte förespråkar våldsmetoder eller annan illegal verksamhet. Staters vägran att registrera en förening som en juridisk person, där sådan registrering är en förutsättning för att praktiskt kunna göra bruk av föreningsfriheten, har därför ofta ansetts innebära brott mot artikeln (t.ex. avgörandet Sidiropoulos m.fl. mot Grekland, dom den 10 juli 1998). Föreningsfriheten skyddas också i artikel 12.1 EU:s rättighetsstadga och i artikel 22 i ICCPR. Skyddet för föreningsfriheten formuleras huvudsakligen på samma sätt i EU-stadgan och ICCPR som i Europakonventionen.

Ett regelverk får inte heller stå i strid med skyddet mot diskriminering som finns i bl.a. Europakonventionen, regeringsformen och diskrimineringslagen (2008:567). Förbudet mot diskriminering i Europakonventionen innebär att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad på grund av exempelvis ras, religion, politisk eller annan åskådning (artikel 14). Att behandla personer eller organisationer som befinner sig i en likartad situation olika, om det inte finns objektiva och godtagbara skäl för detta, strider mot diskrimineringsförbudet. Enligt artikel 21 i EU:s rättighetsstadga råder ett förbud mot diskriminering på grund av bl.a. etniskt eller socialt ursprung, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning. Till skillnad från Europakonventionen är förbudet mot diskriminering i EU-stadgan en fristående rättighet som gäller i situationer som inte behöver omfattas av någon annan bestämmelse i stadgan. Även ICCPR innehåller ett förbud mot diskriminering.

Utredaren ska därför

- analysera och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp i regeringsformen, Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga, ICCPR och Sveriges åtaganden i övrigt när det gäller mänskliga fri- och rättigheter. Utredaren ska

beakta proportionalitet och andra allmänna krav på rättssäkerhet när förslagen tas fram.

Konsekvensbeskrivningar

En konsekvensutredning ska göras i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredaren ska särskilt analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för Sveriges säkerhet, brottsbekämpningen och det brottsförebyggande arbetet. Utredaren ska också beakta vilka konsekvenser förslagen får för trosamfundet och andra civilsamhällesorganisationer.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2026.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstorr och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.
21. Återkallelse av svenskt medborgarskap. Ju.
22. Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. S.
23. Tolkavgift och förbud mot barntolkning. A.
24. Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. Fi.
25. Ett smittskydd för framtiden. S.
26. Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. Ju.
27. Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. Ju.
28. Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
29. Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. LI.
30. Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. Ju.
31. Ett investeringsprogram för kultur. Ku.
32. Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. KN.
33. Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. KN.

34. Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. Ju.
35. En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. S.
36. Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. S.
37. Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. U.
38. Behovsstyrd vård. S.
39. Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. S.
40. Ny kärnkraft i Sverige
– moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. KN.
41. Jämställdhet i en föränderlig tid
– nuläge och vägar framåt.
Volym 1 & 2. A.
42. Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter.
Volym 1 och 2. Ju.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Genomförande av plattformsdirektivet. [3]
- Tolkavgift och förbud mot barntolkning. [23]
- Jämställdhet i en föränderlig tid – nuläge och vägar framåt. Volym 1 & 2. [41]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]
- Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]
- Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]
- Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]
- Odlingstörv och klimatet. [18]
- Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunal-skattesatser. [20]
- Mervärdesskatt vid utyrning och överlåtelse av fastighet. [24]

Försvarsdepartementet

- Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

- 710 miljoner skäl till reformer. [2]
- Registrering av EES-medborgare. [9]
- Ökade möjligheter till tillgångsriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]
- Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]

- Återkallelse av svenskt medborgarskap. [21]

- Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. [26]

- Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. [27]

- Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. [28]

- Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. [30]

- Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. [34]

- Ett nytt regelverk för granskning av utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter. Volym 1 och 2. [42]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. [14]

- Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. [32]

- Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. [33]

- Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar. [40]

Kulturdepartementet

- Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]
- Ett investeringsprogram för kultur. [31]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. [29]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]

Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. [22]

Ett smittskydd för framtiden. [25]

En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. [35]

Bättre förutsättningar att inkludera personer med nedsatt beslutsförmåga i medicinsk forskning. [36]

Behovsstyrd vård. [38]

Ett nytt system för återkrav inom socialförsäkringen. [39]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]

Förutsättningar för en likvärdig och språkutvecklande förskola. [37]