



Kommittédirektiv

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. Demokratin 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- och rekryteringsprocesser. Det krävs fler åtgärder för att minska polarisering, radikaliserings- och rekryteringsprocesser 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. Sådan 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, Forsvarshögskolan, 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 uppmunande 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 icke-demokratiska budskap.

Om en finansiär eller en verksamhet har kopplingar till extremism eller andra antidemokratiska miljöer riskerar finansieringen att leda till ökad radikalisering 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 bokförings-skyldighet 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 noga 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 Gulfregionen ska rapportera till tyska myndigheter när islamistiska aktörer i Tyskland begär stöd eller tar emot donationer från finansörer 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 sammanslutningar. 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, brotts-

bekämpningen och det brottsförebyggande arbetet. Utredaren ska också beakta vilka konsekvenser förslagen får för trossamfunden 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)