

Stockholm den 4 augusti 2025

R-2025/0868

Till Utbildningsdepartementet

U2025/01015

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 7 april 2025 beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37).

Sammanfattning

Advokatsamfundet har i stort inget att erinra mot utredningens förslag.

Advokatsamfundet anser dock att det förslagna värdeöverföringsförbudets förenlighet med EU-rätten bör utredas närmare i ljuset av proportionalitetsprincipen.

Advokatsamfundet efterlyser även att regeringen ser över möjligheterna att kompensera de enskilda huvudmännen för de utökade kostnaderna som förslagen föranleder.

Synpunkter

Förbud mot värdeöverföringar i vissa situationer

Advokatsamfundet anser att huruvida förslaget om värdeöverföringsförbud vid nyetablering och ägarbyte är förenligt med etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital, bör utredas närmare i ljuset av proportionalitetsprincipen.

Ett värdeöverföringsförbud skulle innebära att staten begränsar etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital. Etableringsfriheten begränsas genom att ett förbud skulle inskränka företagens möjligheter att disponera över sina investerade medel under en längre tid (fem år). Detta skulle göra det kostsammare att etablera sig som

enskild huvudman eftersom det kan ta längre tid att få tillbaka sina investerade medel, vilket skulle ha en begränsande effekt för företags tillträde till den svenska skolmarknaden. Dessutom skulle det föreslagna förbudet begränsa den fria rörligheten för kapital, eftersom det skulle innebära att ägare under en period kan få mindre avkastning på sitt investerade kapital jämfört med nuvarande regler.

Förbudet framstår som en ingripande åtgärd i förhållande till sitt syfte, särskilt med beaktande av att det dessutom är av långvarig karaktär. Utredningen har ganska kort konstaterat att den inte ser några andra alternativa åtgärder för att förbättra utbildningssystemet. Samfundet saknar en närmare utredning avseende om det finns andra åtgärder som lika effektivt alternativt som är mindre ingripande i angivna friheter för att uppnå syftet med förbudet. Exempelvis saknas en analys av frågan om det hade varit tillräckligt med ett förbud om tre år i stället för det femåriga som nu föreslagits. Samfundet anser att en sådan analys bör göras i den fortsatta beredningen.

Vid prövningen av förbudets förenlighet med EU-rätten, hade det varit värdefullt att ta del av en europeisk eller i vart fall nordisk utblick av hur aktuella frågor hanterats. En sådan utblick skulle ha kunnat bidra med konkreta exempel som hade kunnat tjäna som underlag för en mer nyanserad diskussion kring olika handlingsalternativ. I betänkandet anges att det gjorts en nordisk utblick, men att den inte redovisats i betänkandet. Inte heller i det rättsutlåtande som bifogats betänkandet finns en sådan utblick.

I fråga om angivna rättsutlåtande och som utredningen synes ha beaktat när den bedömt hur förslagen förhåller sig till EU-rätten, noteras att utlåtandet speglar en – som det uttrycks i utlåtandet (s. 57) – ”övergripande bedömning av hur de förslag som kommer till uttryck i utredningsdirektiven kan förenas med EU-rätten”. Det är alltså inte fråga om en närmare analys av de konkreta förslagen som har presenterats i själva betänkandet, utan endast fråga om att ge riktlinjer för de olika bedömningarna som ska göras. Advokatsamfundet noterar också att det inte framgår vilken kompetens och bakgrund författaren till rättsutlåtandet har, förutom att han är jurist. Vidare hänvisas i betänkandet till ett tilläggsutlåtande av samma författare, vilket dock inte finns bifogat till betänkandet.

I en konsekvensutredning som Sweco gjort med anledning av de aktuella förslagen,¹ anges att ett förbud som sträcker sig längre än tre år troligen skulle leda till minskat intresse för att starta och driva friskolor i aktiebolagsform samt minskat intresse att expandera verksamheter. Sweco anger även att det skulle bli svårare att attrahera kapital för investeringar, vilket skulle inverka på bl.a. möjligheterna till förvärv eller försäljning av verksamheter. Det anförda och även risken för att professionella aktörer lämnar branschen, skulle innebära minskad konkurrens och skulle i slutändan kunna drabba elevers skolresultat. Det bör i sammanhanget noteras, att det finns studier som visar att elever i fristående skolor presterar bättre än elever i kommunala skolor.²

Vidare noterar Advokatsamfundet att det föreslagna förbudet vid ägarbyte kan göra ägarbyten mindre intressanta, vilket kan leda till inlåsnings effekter som ytterst drabbar skolverksamheten. Ägarbyten kan ofta vara rationella och ibland helt nödvändiga för verksamheten, t.ex. då den befintliga ägaren av olika skäl inte har kapacitet att driva verksamheten vidare.

Att beakta är även att värdeöverföringsförbudet kan kringgås, t.ex. genom löneuttag, inköp av tjänster eller hyra till överpris. Enligt utredningen ska även sådana värdeöverföringar omfattas av definitionen, men framstår i praktiken som i princip omöjliga att förhindra. Förbudet innebär inte heller något hinder mot att kapital ackumuleras i huvudmannen fram till dess att förbudet upphör att gälla och därefter delas ut i en klumpsumma. Det föreslagna förbudet framstår således inte som verksamt i förhållande till det uttalade syftet att bygga upp kvaliteten i skolan. Att kontrollera förbudets efterlevnad bedöms dessutom innebära stora kostnader. Det anförda ställer höga krav på tillsynen och det kan ifrågasättas om Skolinspektionen är en lämplig myndighet för att utföra sådana kontroller. Det kan därför ifrågasättas om det föreslagna förbudet är effektivt och kan uppnå dess syfte.

I fråga om förslaget om att ett föreläggande om brister i verksamheten ska kunna förenas med värdeöverföringsförbud, är samfundets bedömning att ett förbud inte är lämpligt för att åtgärda brister i verksamheten. Det finns inga garantier för att ett förbud mot värdeöverföringar förbättrar kvalitén i verksamheten. Brister i

¹ Sweco, Konsekvensutredning - avseende eventuella förslag om införande av en nationell skolpengsnorm och begränsade vinstuttag i skolan, Almega utbildning 2024.

² Vad kan vi lära av PISA 2018 – faktorer bakom svenska elevers resultat, november 2021, Svenskt Näringsliv, av skolforskaren Gabriel Heller-Sahlgren.



verksamheten bör hanteras på ett annat sätt, t.ex. genom en effektiv tillsyn och att tillstånd att driva skolverksamhet återtas vid brister.

Olika krav på en enskild huvudman

Advokatsamfundet har ingen erinran mot det föreslagna kravet om att en enskild huvudman måste vara en juridisk person. Om förslaget införs, är det viktigt med generösa övergångsbestämmelser så att en enskild huvudman som inte är en juridisk person får tid att omvandla sin verksamhet.

Advokatsamfundet har inte heller någon erinran mot övriga förslag avseende olika krav på en enskild huvudman, såsom krav på särredovisning samt årsredovisning och årsbokslut. Advokatsamfundet är dock kritiskt till att de enskilda huvudmännen själva ska bekosta de kostnader som förslagen innebär (se närmare om detta i punkt 10 avseende Advokatsamfundets synpunkter på utredningens konsekvensanalys).

Övriga förslag

Advokatsamfundet tillstyrker förslaget om att de olika besluten ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I fråga om förslaget att tillsynsmyndigheterna ska ha tillsyn över de föreslagna bestämmelserna om bl.a. värdeöverföringsförbud och särredovisning och att Skolinspektionens och kommunernas tillsynsansvar därmed utökas, kan det ifrågasättas om Skolinspektionen och kommunerna är lämpliga för att utföra kontroller avseende värdeöverföringsförbudets efterlevnad.

Skärpta krav på enskilda huvudmäns ekonomi och långsiktighet

Advokatsamfundet har ingen erinran mot förslaget om att förtydliga kravet på de ekonomiska förutsättningarna för enskilda huvudmän och om krav på avsikt att bedriva verksamheten långsiktigt. Samfundet instämmer i att det är viktigt att endast långsiktiga och seriösa aktörer godkänns, för att ge barn och elever kontinuitet i sin utbildning. Inte heller har samfundet något att erinra mot förslaget om att en enskild huvudman som avser att lägga ner en skolenhet inom viss tidsfrist skriftligen ska anmäla det till berörd kommun.

Förutsättningar att reglera utländskt ägande

Advokatsamfundet instämmer i utredningens bedömning om att det kan ifrågasättas om det är lämpligt, och förenligt med regelverket om den inre marknaden, att införa ett

generellt förbud mot att juridiska personer med säte i ett land utanför EU och EES genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamhet i en förskola eller skola. Syftet med ett sådant förbud bör, som utredningen också är inne på, i alla fall delvis kunna uppnås genom den införda lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Den angivna lagens effekt på skolområdet bör utvärderas.

Samfundet ser positivt på att utredningen i slutbetänkandet i stället avser att lämna förslag på en reglering som ger tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att hindra olämpliga fysiska och juridiska personer från att genom ägande eller på annat sätt utöva inflytande över en enskild huvudman. Det förslaget ska enligt utredningen gälla såväl inhemska som utländska aktörer.

Återkrav av kommunala bidrag

Advokatsamfundet är positivt till att det i skollagen införs en skyldighet för enskilda huvudmän inom skolväsendet att återbetala kommunala bidrag i vissa fall samt rätt för kommuner att återkräva dessa bidrag. Samfundet har inte något att erinra mot övriga förslag i kapitlet om återkrav av kommunala bidrag.

Införande av sanktionsavgifter

Om förslaget om att införa sanktionsavgifter genomförs, är Advokatsamfundet positivt till utredningens förslag om att tydliggöra att sanktionsavgift inte ska få tas ut för en överträdelse som omfattas av ett föreläggande som har förenats med vite, om en ansökan om utdömande av vitet har gjorts. Detta för att undvika dubbelbestraffning. I den fortsatta beredningen bör dock även frågan om hur den föreslagna sanktionsavgiften vid för sent inkommen handling, t.ex. årsredovisning, förhåller sig till Bolagsverkets möjlighet att besluta om avgift vid för sent inkommen årsredovisning. I övrigt har Advokatsamfundet inte något att erinra mot övriga förslag som lämnas i kapitlet om sanktionsavgifter.

Villkor för riktade statliga bidrag

Advokatsamfundet är tveksamt till den modellbestämmelse som regeringen föreslås använda för vissa riktade statsbidrag som utesluter enskilda huvudmän som gör värdeöverföringar från att ta emot riktade statsbidrag. Riktade statsbidrag utgör ca 10

procent av den totala skolfinansieringen.³ Eftersom skolor som inte bedrivs i aktiebolag, fortsatt skulle kunna ta emot riktade statsbidrag, skulle ett sådant villkor innebära att aktiebolagsformen särbehandlas negativt. Det kan noteras att Sweco i den ovan angivna konsekvensutredningen, har angett ett värdeöverföringsförbud kopplat till mottagande av statsbidrag kan ses som en form av strukturell diskriminering mot aktiebolagsformen. Det finns en risk för att kvalitén i elevernas undervisning skulle drabbas, om friskolor i aktiebolagsform fortsatte att bedriva sin verksamhet men med lägre finansiering än övriga skolor.

Däremot har samfundet ingen erinran mot bedömningen om villkor för statsbidrag vid vitesförelägganden för kvalitetsbrister inom det område bidraget avser. Samfundet stödjer att den föreslagna modellbestämmelsen bedöms kunna tillämpas på både enskilda och kommunala huvudmän.

Utökade möjligheter att besluta om återkallelse av godkännande, statliga åtgärder för rättelse eller verksamhetsförbud

Advokatsamfundet har inget att erinra mot förslaget om ändrade förutsättningar för återkallelse, verksamhetsförbud och statliga åtgärder för rättelse. Advokatsamfundet är positivt till förslaget om att upplysning om konsekvenserna av ett allvarligt missförhållande ska lämnas i ett föreläggande.

Övriga förslag i betänkandet

Advokatsamfundet har ingen erinran mot förslaget att införa statliga åtgärder för rättelse för enskilda huvudmän, vilket redan kan göras mot kommunala huvudmän. Inte heller har Advokatsamfundet någon erinran mot förslaget att Skolinspektionen vid tillsyn och kvalitetsgranskning får höra elever under 16 år utan vårdnadshavarens samtycke och närvaro, om det kan antas att eleven inte tar skada av samtalet. Som utredningen är inne på, är det av yttersta vikt att elevens bästa alltid står i fokus när samtal genomförs och att samtalen förs med respekt för elevens integritet.

Konsekvensanalysen

Avseende utredningens konsekvensanalys noterar Advokatsamfundet att sektorn bedöms få en sammanlagd kostnadsökning om drygt 100 miljoner kronor årligen med

³ Sweco, Konsekvensutredning - avseende eventuella förslag om införande av en nationell skolpengsnorm och begränsade vinstuttag i skolan, Almega utbildning 2024.



anledning av utredningens förslag. Utredningen föreslår ingen generell kompensation för detta. Samfundet är kritiskt till detta och anser att regeringen i den fortsatta beredningen, om förslagen genomförs, bör se över möjligheterna att kompensera de enskilda huvudmännen för de utökade kostnaderna som förslagen föranleder.

Om utredningens förslag införs, kan det även förväntas att enskilda verksamhetsutövare kommer att få ett behov av juridisk sakkunskap, med anledning av de ingripande beslut som kan komma att meddelas mot dem. Även eventuell kompensation för sådana kostnader bör beaktas i den fortsatta beredningen.

Advokatsamfundet vill även här påpeka att förslagen kan få negativa konsekvenser för konkurrensen i branschen, då vissa aktörer, inklusive professionella sådana, kan komma att lägga ner eller sälja sin verksamhet. Detta vore förståeligt, då det skulle kunna drabba kvalitén i elevernas undervisning.

Flera av förslagen kommer, som utredningen också varit inne på, innebära en ökad måltillströmning för förvaltningsdomstolarna. Med beaktande av att förvaltningsdomstolarna redan är hårt ansatta och i syfte att förhindra att omloppstiderna i domstolarna blir alltför långa och att kraven på rättssäkerheten därmed inte kan upprätthållas, är det viktigt att domstolarna tillförs medel.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander