



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-06-17 Dnr UFV 2025/649

Utbildningsdepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare
Magnus Ödman

Telefon
070-167 91 42

www.uu.se
magnus.odman@uu.se

Remiss av Skärpta villkor för friskolesektorn (SOU 2025:37)

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Följande expertyttrande har utarbetats av universitetslektor Maria Refors Legge, Juridiska institutionen.

Kort sammanfattning

Uppsala universitet tillstyrker flera av de föreslagna ändringarna i skollagen som syftar till ökad långsiktighet, ekonomisk stabilitet och transparens inom skolväsendet. Universitetet ser positivt på förslag som stärker elevperspektivet och säkerställer att offentliga medel används till avsedda ändamål.

Samtidigt finner universitetet att vissa förslag är problematiska ur rättssäkerhetssynpunkt och att utredningens uppdragsbegränsning gällande vinstutdelningsförbud har förhindrat en mer ändamålsenlig lösning.

Övergripande generella synpunkter

Ur ett rättsvetenskapligt perspektiv vill Uppsala universitet särskilt lyfta följande aspekter av utredningens förslag:

Systemsynergier och samverkan mellan pågående utredningar

Effektiviteten av denna utrednings förslag är intimt förknippad med genomförandet av flera parallella reforminitiativ. Uppsala universitet noterar att verkningsgraden av de föreslagna lagändringarna i utredningen *Skärpta villkor för friskolesektorn* (SOU 2025:37) i hög grad kommer att bero på huruvida flertalet andra utredningar som nyligen redovisats eller som kommer att redovisas under året faktiskt implementeras. Särskilt väsentliga är den redan redovisade utredningen *Tid för undervisningsuppdraget* (SOU 2025:26) samt den kommande utredningen *En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet* (Dir. 2023:153).

EU-rättsliga och konkurrensrättsliga aspekter

Utredningens analys av EU-rättsliga aspekter är förtjänstfull. Särskilt värdefullt är resonemangen om värdeöverföringsbegränsningarnas förenlighet med etableringsfriheten i tjänstedirektivet. Dock kvarstår vissa frågetecken vad gäller proportionalitet och icke-diskriminering som behöver beaktas vid implementering.

Av bilaga 4 framgår att konkurrensrättsliga aspekter har beaktats, men universitetet noterar att betydelsen av faktisk konkurrens för



kvalitetsutveckling inom skolsektorn kunde ha analyserats ytterligare. De föreslagna reglerna riskerar att höja barriärerna för marknadsinträde och därigenom stärka befintliga aktörers position, något som kan ha negativa konsekvenser för sektorn på längre sikt.

Förvaltningsrättsliga aspekter

Förslagets proportionalitet måste enligt universitetets mening säkerställas, särskilt gällande sanktionsavgifter och ökade administrativa krav. Tillsynsmyndigheternas ökade befogenheter måste balanseras med rättssäkerhetsgarantier.

Synpunkter på enskilda förslag

Förbud mot värdeöverföringar (kap. 5)

Uppsala universitet *tillstyrker med förbehåll* förslaget om tidsbegränsat värdeöverföringsförbud i tre situationer.

Universitetet konstaterar att förslaget är förenligt med EU-rätten enligt utredningens rättsliga analys, men vill framhålla att proportionalitetsbedömningen vid implementering måste vara stringent. Särskilt tidsgränsen om fem år kan ifrågasättas utifrån proportionalitetsprincipen. En gradvis avtrappning av förbudet över tid skulle kunna vara ett alternativ som bättre balanserar allmänintresset med näringsfriheten.

Universitetet noterar att förslaget kan få snedvridande effekter på marknaden genom att gynna större aktörer med möjlighet att omfördela resurser inom koncerner. Detta riskerar att ytterligare konsolidera friskolesektorn, vilket är problematiskt ur både mångfalds- och kvalitetsperspektiv.

Definitionen av "värdeöverföring" är central för regleringens effektivitet och rättssäkerhet. Utredningen har gjort ett grundligt arbete, men universitetet anser att specifika undantag för affärsmässigt motiverade transaktioner bör tydliggöras ytterligare för att undvika oavsiktliga begränsningar av ordinarie verksamhetsutveckling.

Uppsala universitet vill särskilt påpeka att det finns många andra sätt att plocka ut vinst än genom traditionell aktieutdelning. Värdeöverföringar kan ske genom management fees, konsultarvoden, internt prissatta tjänster eller andra konstruktioner som kan vara svåra att upptäcka och reglera.

Vidare noterar universitetet att förbud mot värdeöverföring kan kringgåas genom sofistikerade flerbolagsstrukturer. En aktör kan exempelvis driva matlagning i ett bolag och skola i ett annat, där höjda kostnader för mat genererar vinst i matbolaget. Liknande arrangemang kan konstrueras genom fastighetsbolag med överhyror eller andra relaterade



partitransaktioner. Dessa risker kräver mer genomgripande systemiska lösningar än vad de föreslagna reglerna erbjuder.

Skärpta krav på huvudmäns ekonomi och långsiktighet (kap. 6)

Uppsala universitet *tillstyrker i huvudsak* förslaget om skärpta ekonomiska krav och krav på juridisk person.

Kravet på tillräckliga ekonomiska förutsättningar för ordnad avveckling är välmotiverat. Dock saknas en tydlig koppling till insolvensrättslig reglering, vilket kan skapa osäkerhet vid faktisk insolvens. Universitetet rekommenderar att detta tydliggörs i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Kravet på att endast juridiska personer får godkännas som huvudmän är rimligt ur ett systematiskt perspektiv, men övergångsreglerna behöver säkerställa att mindre verksamheter får rimlig tid för omställning.

Återkrav av kommunala bidrag (kap. 8)

Uppsala universitet *tillstyrker* förslaget om tydligare lagstöd för återkrav av kommunala bidrag.

Universitetet noterar att detta fyller en viktig juridisk lucka men att närmare regler om beräkning av återkravsbelopp, ränta och jämkning bör preciseras för att undvika rättsosäkerhet. Förhållandet till allmänna EU-rättsliga principer om återkrav av offentliga medel bör också klargöras.

Införande av sanktionsavgifter (kap. 9)

Uppsala universitet *tillstyrker med förbehåll* förslaget om sanktionsavgifter.

Universitetet instämmer i behovet av mer effektiva sanktionsmekanismer, men vill betona vikten av att sanktionsavgifterna uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav. Särskilt förslaget om ”ska-bestämmelser” för vissa typer av överträdelser kan vara problematiskt ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv, då de begränsar myndigheternas möjligheter till en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet.

Sanktionsavgifter bör endast kopplas till överträdelser av tydligt specificerade bestämmelser, vilket utredningen också understryker. Universitetet vill dock framhålla att uppdraget att i efterhand identifiera vilka bestämmelser som är tillräckligt specifika är problematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Villkor för riktade statsbidrag (kap. 10)

Uppsala universitet *tillstyrker* förslaget att koppla riktade statsbidrag till villkor om värdeöverföringsförbud och frånvaro av föreläggande för kvalitetsbrister.



YTTRANDE

2025-06-17 Dnr UFV 2025/649

Detta förslag kan anses förenligt med både svenska och EU-rättsliga principer för fördelning av offentliga medel, under förutsättning att kriterierna tillämpas objektivt och icke-diskriminerande.

Uppsala universitet noterar dock att förslaget är begränsat till riktade statsbidrag, vilket endast omfattar en mindre del av den totala finansieringen. Det är problematiskt att inte alla statsbidrag villkoras på samma sätt då detta skapar inkonsekvenser i systemet. Vidare skapar den selektiva tillämpningen en beroenderelation till den regering som sitter vid makten, vilket undergräver principen om regelverkets stabilitet och förutsägbarhet.

Utökade möjligheter till sanktioner och tvångsförvaltning (kap. 11-12)

Uppsala universitet *tillstyrker* förslagen om utökade möjligheter till ingripanden.

Från ett förvaltningsrättsligt perspektiv vill universitetet dock påpeka att borttagandet av kravet på tidigare visad oförmåga/vilja, i kombination med förlängd observationstid, utgör ett avsteg från principer om förutsägbarhet i förvaltningsrätten.

Skolinspektionens rätt att höra elever under 16 år (kap. 13)

Uppsala universitet *tillstyrker* förslaget att ge Skolinspektionen rätt att intervjua elever under 16 år utan vårdnadshavares samtycke.

Förslaget är välgrundat i barnkonventionens principer och stärker väsentligt möjligheterna till effektiv tillsyn. Vi vill dock betona vikten av tydliga metodanvisningar för hur sådana samtal ska genomföras, dokumenteras och användas för att säkerställa både elevernas integritet och bevisvärdet av inhämtade uppgifter.

Krav på ny ansökan om godkännande vid ändring av verksamhet (kap. 14)

Uppsala universitet *tillstyrker* förslaget om ny prövning vid väsentliga ändringar.

En administrativ förenkling vore dock att i lagtext eller förarbeten tydligt ange vad som ska anses utgöra en "väsentlig" förändring för att undvika onödiga omprövningar av mindre justeringar i verksamheten.

Tillämpningen av inhibition (kap. 15)

Uppsala universitet *avstyrker* förslaget om förändrad tillämpning av inhibition utan lagändring.

Utredningens slutsats att inte föreslå lagändringar kring inhibition utan istället förlita sig på förbättrad information från tillsynsmyndigheter är otillräcklig. Från ett förvaltningsrättsligt perspektiv vore det lämpligare



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-06-17 Dnr UFV 2025/649

med ett förtydligande i lag om vilka allmänintressen som särskilt ska beaktas vid inhibitionsprövning i mål om återkallelse av godkännande.

Begränsningar i utredningens uppdrag

Uppsala universitet beklagar att utredningens ändrade direktiv begränsat möjligheten att utreda ett generellt vinstutdelningsförbud. Den nuvarande modellen med tidsbegränsade förbud endast vid nyetablering och ägarbyte skapar ett onödigt komplext regelverk och riskerar att leda till strategiska anpassningar från marknadens aktörer snarare än genuina strukturella förändringar.

Ett mer generellt vinstutdelningsförbud för aktörer i skolektorn skulle enligt universitetets mening vara både enklare att tillämpa och mer effektivt för att uppnå det grundläggande syftet att skattemedel avsedda för utbildning också används till detta. Från ett konkurrensrättsligt perspektiv skulle ett sådant förbud också skapa mer likvärdiga villkor mellan olika aktörer och organisationsformer.

Universitetet noterar att ett flertal europeiska länder har implementerat mer heltäckande restriktioner för vinstuttag från offentligt finansierade välfärdstjänster utan att det bedömts strida mot EU-rätten.

Avslutande synpunkter

Uppsala universitet anser sammanfattningsvis att utredningens förslag utgör steg i rätt riktning för att stärka långsiktighet och ekonomisk stabilitet inom skolektorn. De förvaltningsrättsliga, konkurrensrättsliga, insolvensrättsliga och EU-rättsliga aspekterna är i huvudsak väl beaktade.

Universitetet tillstyrker därför i huvudsak förslagen men förordar att de förbehåll och justeringar som anförts ovan beaktas i den fortsatta beredningen.