

Förbud mot aktiebolag i friskolesektorn

- Rättsutlåtande över förslag om förbud mot aktiebolag i friskolesektorn

Lars Henriksson
Professor i rättsvetenskap, jur. dr, civ.ek. DHS

Innehåll

1	Sammanfattning	3
2	Uppdraget	5
2.1	Den aktuella rättsfrågan	5
2.2	Tidigare rättsutredning om friskolor	6
2.3	Den rättsliga bedömningen i stort – en stegvis analys.....	6
3	Förbudsförslagets rättsliga innebörd och lagstiftarens allmänna möjligheter att inskränka rätten att driva verksamhet	7
3.1	Effekterna av krav på ombildning av aktiebolag till annan associationsform	7
3.1.1	<i>Ombildning till stiftelser eller ideella föreningar</i>	7
3.1.2	<i>Ombildning till svb-aktiebolag (byte av bolagskategori)</i>	8
3.2	Lagstiftarens möjlighet att reglera skolverksamhet i huvudsak.....	9
3.2.1	<i>Lagkravet och hur regleringar formellt måste genomföras</i>	9
3.2.2	<i>Generalitetskravet i lagstiftningen</i>	11
3.2.3	<i>Beredningskravet i förhållande till förslag om förbud för vissa aktörer</i>	12
4	Det ekonomiska och rättsliga sammanhanget av relevans för förbudsförslaget	15
4.1	Friskolereformen under början av 1990-talet och reformens huvudsakliga motiv	15
4.2	Tillåtna associationsformer för friskolor och lagstiftaren mål om långsiktiga och förutsebara regler	17
4.3	Ersättningssystemet för friskolor - skolpengen	19
4.3.1	<i>Skolpengens förenlighet med EU-rätten</i>	19
4.3.2	<i>Utformningen av det svenska skolpengssystemet</i>	20
4.4	Frågan om aktiebolagets syfte utgör ett hot mot kvalitet i skolan	22
4.5	Finansieringen av enskilda och kommunala verksamheter.....	25
4.5.1	<i>Kostnaden för kapital i kommunala verksamheter</i>	25
4.5.2	<i>Kostnaden för kapital i aktiebolag</i>	26
5	Rättsliga begränsningar mot förbudsförslaget	28
5.1	Frågan om det finns ett angeläget allmänt intresse som alls motiverar ett förbud	28
5.2	Näringsfriheten och den grundlagsfästa likabehandlingsprincipen	33
5.3	Det konstitutionella egendomsskyddet	34
5.4	Förhållandet till EU-rätten	35
5.4.1	<i>Etableringsrätten</i>	35
5.4.2	<i>Skyddet för fri rörlighet av kapital i unionsrätten</i>	37
6	Om förbud mot aktiebolag i skolverksamhet är förenligt med proportionalitetsprincipen	41
6.1	Proportionalitetsprincipen i svensk och europeisk rätt samt i konventionsrätten	41
6.2	De olika syftena och ändamålen med förbudet.....	42
6.2.1	<i>Frågan om ett förbud skulle vara verksamt</i>	42
6.2.2	<i>Frågan om det finns ett mindre ingripande alternativ</i>	44
7	Övergripande slutsats	46

1 Sammanfattning

I detta utlåtande analyseras de rättsliga konsekvenserna av ett tilltänkt förbud mot aktiebolag att verka som friskolor. Det saknas i dag närmare uppgifter om hur ett förbud skulle utformas, men i vart fall innebär det att aktiebolag fortsatt inte ska tillåtas att verka i skolsektorn, samtidigt som andra associationsformer vore tillåtna. Den slutliga rättsliga bedömningen kommer att vara beroende av hur förslaget utformas, men i huvudsak kan det allmänt formulerade förslaget anses möta följande rättsliga utmaningar.

- 1) **Inget konkret problem kopplat till aktiebolag har identifierats.** Förslaget om förbud mot aktiebolag i skolverksamhet grundas inte på något konkret missförhållande där det har kunnat objektivt fastställas att problemet är hänförligt till att just aktiebolag bedriver friskolor och att enda tänkbara lösning vore att helt förbjuda aktiebolag att verka som friskolor. Härigenom har det inte identifierats något angeläget allmänt intresse eller trängande samhällsintresse.
- 2) **Inskränkning av näringsfriheten** (2 kap. 17 § RF). Förslaget innebär ett selektivt hinder som negativt påverkar vissa aktörer (aktiebolag), medan andra associationer tillåts att fortsätta sin verksamhet. Detta medför olikabehandling av företag utan objektivt godtagbara skäl och strider mot den grundlagsfästa ekonomiska likabehandlingsprincipen för näringsutövning. Förbudsförslaget uppfyller inte kravet på generell räckvidd. Aktiebolag kommer genom förslaget att behandlas olika, trots att de utför identiska uppgifter som andra kommersiella aktörer.
- 3) **Otillåten inskränkning enligt egendomsskyddet** (2 kap. 15 § RF och EKMR, första tilläggsprotokollet art. 1). Förbudet skulle vid en samlad prövning innebära ett sådant ingripande i etablerade ekonomiska värden att det träffas av egendomsskyddet. Detta kräver en ingående proportionalitetsprövning, vilken under alla omständigheter måste genomföras. Åtgärden kan emellertid inte anses vara proportionerligt så att det motiverar ett intrång i egendomsskyddet.
- 4) **Oförenlighet med EU-rätten.** Förbudsförslaget innebär begränsningar av fördragsskyddade rättigheter utan att något bärande motiv avseende förenligheten med unionsrätten har analyserats tillräckligt: *Etableringsfriheten* (artikel 49 FEUF) – förslaget riskerar att avskräcka, hindra eller försvåra för utländska eller gränsöverskridande etableringar samt företagsförvärv inom skolväsendet. *Fria kapitalrörelser* (artikel 63 FEUF) – förbudet innebär att aktier i befintliga aktiebolag förlorar sitt värde eller måste avyttras, att nya investeringar i aktiebolag inom sektorn blir närmast omöjliga, att utländska investerare utestängs från sektorn och att befintligt kapital tvingas lämna verksamheten eller omstruktureras. Det saknas uppgifter om att förslaget vore nödvändigt eller att mindre ingripande medel inte vore tillräckliga.
- 5) **Brister i proportionalitet och ändamålsenlighet i allmänhet.** Innan ett konkret förbudsförslag har lagts, saknas alltså uppgifter om ett verkligt, konkret och tillräckligt angeläget allmänt intresse som förslaget nödvändigtvis skulle tillgodose genom just den föreslagna åtgärden. Förbudet blir därför inte ändamålsenligt i förhållande skollagens målsättningar. Förbudet blir alltså inte verksamt för att tillgodose de olika ändamål den synes vara avsedd för och därigenom olämplig. Alternativa, mindre ingripande metoder har inte analyserats eller presenterats – inte minst det eventuella behovet av förändringar av ersättningssystemet – trots att det finns uppenbara och långt mer verksamma andra sätt att uppnå samma resultat utan att dessa strider mot konstitutionella och unionsrättsliga regler.
- 6) **Bristande förståelse för associationers och verksamheters grundläggande funktion och finansiering.** Genom förbudet framställs aktiebolag som problematiska i sig, främst genom möjligheten att göra vinstutdelningar. Detta är ett alltför förenklat förhållningssätt och förbiser vilka

begränsningar som i rättsligt och praktiskt hänseende gäller för aktiebolag gällande kostnad för kapital, långsiktighet, men även de krav som följer av skollagen. Förbudet innebär även bristande förståelse för aktiebolagsrättens grundprinciper, eftersom det inte beaktar hur det påverkar rätten till, och nödvändigheten av, avkastning på investerat kapital. Associationsformen aktiebolag framställs felaktigt som problematisk i sig och förbiser därigenom att associationsformen som sådan varken är ett hot mot eller garanti för att målsättningarna med skollagen realiserar. I så måtto väcks omotiverat misstankar mot en associationsform som måste betraktas som den i särklass viktigaste för samhällsekonomin i stort. Förslaget är därmed ägnat att ge en felaktig bild av aktiebolaget som sådant. I den mån problem föreligger torde detta i första hand därför inte vara beroende av att friskolor drivs just som aktiebolag, utan andra brister i reglering av verksamheterna.

- 7) **Brister i problemanalysen.** Förbudsförslag bortser verkliga orsaker till eventuella problem i skolektorn – främst med hänsyn till eventuella brister i ersättningssystemet och vilka incitament som detta för närvarande ger i förhållande till lagmotiven om effektivt resursutnyttjande.

Sammantaget är det föreslagna förbudet mot aktiebolag oförenligt med det konstitutionella skyddet, unionsrätten samt centrala associationsrättsliga principer. Det blir därför oproportionerligt, selektivt och rättsosäkert och bör därför inte genomföras.

2 Uppdraget

Det förekommer från vissa politiska partier och påverkansgrupper preliminära tankar om att aktiebolag framgent ska förhindras att vara verksamma i friskolesektorn. Hur ett sådant förbud skulle utformas är i dagsläget oklart, men en tänkbar åtgärd är att aktiebolag ej längre skulle erhålla godkännande att bedriva skolverksamhet inom skolväsendet eller att befintliga godkännanden skulle återkallas.

Ett huvudsakligt argument synes vara att associationsformen aktiebolag som sådant har som syfte att ge vinst för fördelning mellan aktieägarna – jfr 3 kap. 3 § aktiebolagslagen (2005:551), ABL. Härigenom finns det, enligt förespråkare för förbudet, en risk att allmänna medel indirekt kommer fel mottagare till del och inte stannar i verksamheten.

Liberalerna hävdar att det i dag finns skolor vars främsta lojalitet inte ligger hos barnen – utan någon annanstans. Det går inte, enligt dem, att komma ifrån att syftet med ett aktiebolag är att gå med vinst, vilket står i konflikt med skolans syfte – att alla barn ska ha rätt till kunskap och en utbildning av hög kvalitet. Partiet har därför föreslagit att *fasa ut vinstintresset* ur skolväsendet. Friskolor som i dag drivs som aktiebolag ska omvandlas till en ny särskild associationsform utan vinstincitament. Hur övergången skulle ske behöver utredas och måste vara förenlig med Sveriges internationella åtaganden kring fri- och rättigheter. Liknande förslag har även lagts fram av Socialdemokraterna syftande till att på sikt leda fram till *vinstförbud i skolesektorn* och *förbud för aktiebolag att äga skolor*.¹ Vänsterpartiet har uttryckt ett krav ett på *införande av vinstförbud* i skolan att vinstdrivande aktiebolag inte har någon plats i svenskt utbildningsväsende.² Även miljöpartiet har framfört krav på *tydligt vinstförbud* i skolan.³

I uppdraget ingår att utreda vad syftet med friskolereformen har varit utifrån ett rättsligt perspektiv (däribland valfrihets- och effektivitetsmålen) och varför aktiebolag som utgångspunkt är förenliga med de målsättningar med friskolereformen som lagstiftaren har slagit fast. Det ska göras en övergripande analys av påstådda problemet att vinst och värdeöverföringar hos skolföretag och om grundmotiven till ett förbudsförslag och om förslaget – oaktat rättsliga invändningar – i stort kan anses vara befremjande av de målsättningar och krav som ges uttryck för i skollagen (2010:800).

2.1 Den aktuella rättsfrågan

I det följande kommer min utredning att ägnas åt de rättsliga konsekvenser som uppkommer med anledning av tilltänkt förbud mot aktiebolag inom skolväsendet. Särskilt ska analyseras om förslaget alls vore förenligt med gällande rätt inkl. konstitutionella regler då främst gällande näringsfrihet inkl. ekonomiska likhetsprincipen (däribland hur ett förslag skulle förhålla sig att andra svenska och utländska associationsformer vore tillåtna), egendomsskydd, EU-rättens bestämmelser om fri rörlighet och etableringsrätt. Centralt för dessa överväganden är på vilka sätt som proportionalitetsprincipen påverkas och inskränker möjligheterna att genomföra förbudet.

¹ Jfr Liberalernas landsmötesprotokoll från 21–23 november i Karlstad 2025, <https://www.liberalerna.se/wp-content/uploads/landsmotesprotokoll-2025.pdf>. Se även Socialdemokraterna, <https://www.socialdemokraterna.se/nyheter/nyheter/2025-10-29-s-kraver-vinstforbud-i-skolan---presenterar-fyra-konkreta-forslag>.

² Se Vänsterpartiets genomförandeplan för att ta tillbaka kontrollen över skolan, <https://vansterpartiet.se/wp-content/uploads/2022/07/genomforandeplan-skolan-v-220704.pdf>.

³ Se Miljöpartiets nyhet av den 9 januari 2026, <https://www.mp.se/just-nu/regeringens-friskoleforslag-racker-inte-miljopartiet-kraver-vinstforbud/>.

Det ska från början förtydligas att den slutliga rättsliga bedömningen är beroende av hur ett förslag mer konkret gestaltar sig. Jag förutskickar inledningsvis att mitt utlåtande syftar till att på grundval av ett högst begränsat underlag klarlägga de rättsliga mest väsentliga förutsättningarna för en bedömning av förbudets tillämplighet, men det är alltså inte möjligt att med ta slutlig ställning i rättsfrågan – det förutsätter ett mer konkret förslag. Detta hindrar inte att jag – utan avsikt att föregripa – kan ge uttryck för möjligheten att ett visst utfall av en domstolsprövning av förbudsåtgärden. Utredningen kommer dock inte att behandla hur en eventuell talan om normprövning skulle göras eller hur den skulle utfalla i domstol.

2.2 Tidigare rättsutredning om friskolor

Jag har under 2025 även lämnat ett rättsutlåtande om ett utredningsförslag om värdeöverföringsförbud i friskolesektorn med anledning betänkandet SOU 2025:37. Denna utredning kommer i vissa delar att beröra liknande och överlappande frågeställningar, men betänkandet från 2025 var inriktat på restriktioner av värdeöverföringar. Nu är i stället frågan om aktiebolag som associationsform ska förbjudas att verka inom friskolesektorn. I flertalet hänseenden kommer den materiella bedömningen att vara liknande.

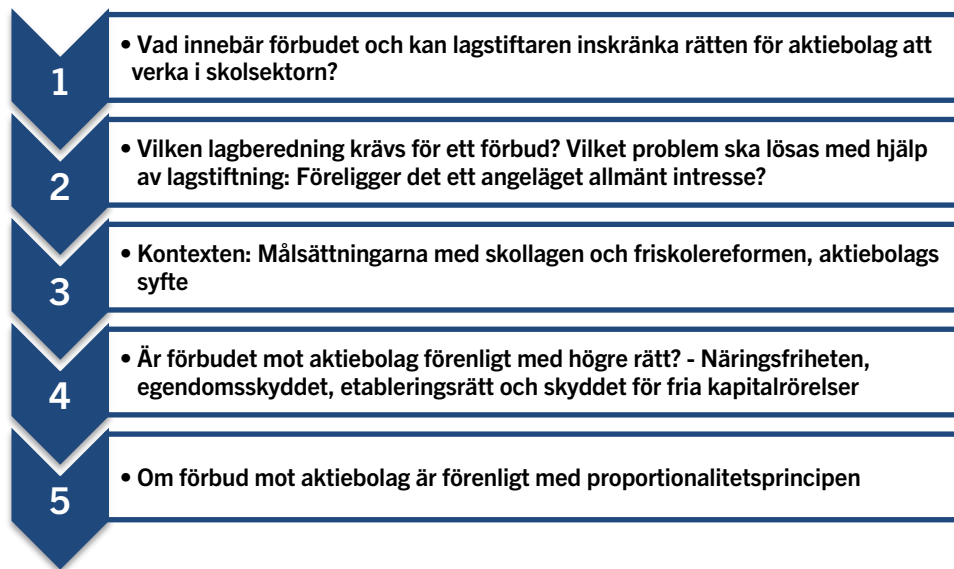
2.3 Den rättsliga bedömningen i stort – en stegvis analys

Vid bedömningen av om förbudsförslaget vore förenligt med gällande rätt är det lämpligt att göra en stegvis bedömning. En inledande fråga är om det finns något absolut hinder för lagstiftaren att förbjuda aktiebolag i skolesektorn. Om förbud kan införas blir följdfrågan vilka förutsättningar måste vara uppfyllda alternativt vilka begränsningar finns för ett sådant förbud. Särskilt vid inskränkningar av rättigheter är det vikt att beredningskravet för ny lagstiftning iakttas. I det ingår att identifiera ett problem som med tillräckligt hög säkerhet kan hänföras till existensen av aktiebolag i skolesektorn för att ett förbud kan anses vara ägnat att tillgodose ett angeläget allmänt intresse.

För att sedan bedöma en eventuell åtgärds eller förbuds laglighet är det viktigt att beakta det rättsliga och ekonomiska sammanhang som förbudet ska verka inom. Kontexten är sålunda viktig att kunna konstatera att det inte föreligger konflikter med andra lagkrav och målsättningar med lagstiftningen och är även viktig för att bedöma att förbudsåtgärden verkligen adresserar rätt problem.

Med detta i beaktande ska därefter göras en bedömning om förbudet kan förväntas träffas av det konstitutionella skyddet i Sverige, men även överordnade regler inom unionsrätten. Till detta hör frågor om näringsfrihet, egendomsskydd, etableringsrätt och skyddet för fria kapitalrörelser inom unionen.

Givet att det skulle finnas ett angeläget allmänt intresse eller trängande allmänintresse gäller gemensamt för inskränkningar som träffas av skyddet i överordnad rätt att ett förbud måste uppfylla kravet på proportionalitet. Om så inte är fallet får åtgärden som utgångspunkt inte genomföras. I stort kommer därför min utredning att göras enligt följande:



3 Förbudsförslagets rättsliga innebörd och lagstiftarens allmänna möjligheter att inskränka rätten att driva verksamhet

Som inledningsvis har framhållits har det ännu inte formulerats något konkret förslag, men det förutsätts med ledning från de uttalanden gjorts från politiska partier att det kommer att vara fråga om någon form av åtgärd som i praktiken innefattar ett förbud för associationsformen aktiebolag att vara huvudman för friskolor. Det är sålunda fråga en inskränkande åtgärd där aktiebolag i utgångsläget har erhållit en rätt att driva verksamhet inom skolsektorn och där denna på något sätt ska återkallas.

Förbudsförslaget kommer i rättslig mening att avse förhållandet mellan enskilda och det allmänna genom att det avser ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. Förbudet kommer mest sannolikt även att i någon mån påverka rätten till egendom och begränsa närings- och yrkesfriheten.

3.1 Effekterna av krav på ombildning av aktiebolag till annan associationsform

3.1.1 Ombildning till stiftelser eller ideella föreningar

Såsom en variant av ett förbud mot att aktiebolag ska få verka som friskola har diskuterats att befintliga aktörer som driver aktiebolag ska tvingas att omvandla verksamheten till en annan associationsform, däribland stiftelser, ideella föreningar eller aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning. En fråga är hur sådana åtgärder förhåller sig till ett förbud mot att aktiebolag verkar i skolsektorn. Det är alltså i sådana fall fråga om ett krav på ombildning av aktiebolaget vid äventyr om att bolaget annars inte tillåts fortsätta som friskola.

Det framstår som osannolikt att det skulle bli fråga om någon form av konvertering av aktiebolag till stiftelse eller ideell förening. Vanliga stiftelser bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål, se 1 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220). Ett alternativ är att bilda en insamlingsstiftelse genom att en eller flera stiftare förordnar att pengar, som inflyter efter ett upprop av dem, ska som en självständig förmögenhet främja ett bestämt och varaktigt ändamål. Vidare ska någon åta sig att ta emot pengarna för förvaltning i enlighet med förordnandet, se 11 kap. 1 § första stycket stiftelselagen.

Det är sålunda i första hand fråga om en förmögenhet som ska avsättas för särskild förvaltning, vilket i skulle kräva att bolaget först likvideras och att efter utskiftning av tillgångar 25 kap. 38 § ABL att detta skulle användas till stiftelsekapital. Det framstår dock som helt orimligt. För det första kan ingen tvingas att starta en stiftelse och för det andra kan aktiebolaget heller inte tvångslikvideras för ändamål att bli en stiftelse. Aktiebolaget blir därför kvar, men kan inte fortsätta sin verksamhet inom friskolesektorn. Härigenom blir sådana krav i praktiken liktydiga med ett förbud för aktiebolaget att verka inom skolektorn.

På samma sätt kommer liknande överväganden att gälla för att aktieägarna i stället för stiftelse ska se sig tvingade att starta en ideell förening. Oavsett om det ställs krav på ”konvertering”, ”ombildning” eller liknande uttryck kommer detta att i praktiken att innebära ett förbud för aktiebolaget att fortsätta sin verksamhet. Vad som de tillåts göra efter förbud mot aktiebolagsformen påverkar dock inte faktum att åtgärden ska betraktas som ett förbud mot aktiebolaget. Ombildningsmöjligheter kan därför inte ses som förmildrande med hänsyn till egendomsskydd näringsfrihet, etableringsfrihet m.m. vilket ska utvecklas nedan.

3.1.2 Ombildning till svb-aktiebolag (byte av bolagskategori)

En annan variant för att kvarstanna som friskola med tillstånd att fortsätta bedriva verksamhet går förvisso tekniskt att genomföra så att ett bolagsstämman med iakttagande av bestämmelserna i 32 kap. 16 § ABL ändrar bolagsordningen så att det privata aktiebolaget övergår till att bli ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb-bolag). Publika aktiebolag måste dock först byta från publika till vanligt privat aktiebolag enligt ABL allmänna bestämmelser – se 26 kap. 6–8 §§ ABL.

När ett privat aktiebolag ombildats till svb-bolag får det inte beslutas att bolaget ska övergå till att bli ett vanligt privat eller publikt aktiebolag (32 kap. 15 § ABL). Ombildningen är därför icke-reversibel.⁴ Mest väsentliga bestämmelsen för svb-bolag är begränsningen på möjligheterna att genomföra värdeöverföringar.

Utöver bestämmelserna i 17 kap. 3–4 §§ ABL får i ett svb-bolag får, under den tid som avses i 17 kap. 4 § ABL, *inte överstiga* summan av

1. ett belopp motsvarande räntan – beräknad som den statslåneränta som gällde vid föregående räkenskapsårs utgång med ett tillägg om en procentenhet – på det kapital som aktieägare vid föregående räkenskapsårs utgång har tillskjutit till bolaget som betalning för aktier, och
2. ett belopp, motsvarande vad som enligt punkten 1 har varit tillgängligt för värdeöverföring vid årsstämma under vart och ett av de föregående fem räkenskapsåren med avdrag för den värdeöverföring som har skett.

Under 2026 har Riksgälden fastställt statslåneräntan till 2,51%, vilket innebär att avkastningen kan bli maximalt 3,51%, vilket ska jämföras med den riskfria räntan (normalt statsobligationsränta, 5 år) var den 19 januari 2026 2,386%. Det förefaller naturligt att riskvilligt kapital svårligen kan motivera att investeras i ett svb-bolag och att kapitalet i stället söker sig till andra verksamheter.

Det är uppenbart att möjligheterna för aktieägarna att erhålla en marknadsmässig avkastning på sitt insatta kapital är begränsade jämfört med att kvarstå som vanligt privat aktiebolag och kommer att medföra att ytterligare få personer skulle vara beredda att acceptera risker som är förenade med att investera i och driva skolföretag samtidigt som möjligheten till avkastning närmast uttraderas.

⁴ Se motiven till denna bestämmelse i prop. 2004/05:178 avsnitt 5.15.

Svb-bolaget har till följd av de inbyggda motsättningarna mellan incitamenten för kapitaltillförsel och verksamhetsföremålet inte rönt någon framgång i Sverige – ej ens bland de verksamheter som de var ursprungligen avsedda för. Under februari 2026 fanns under 200 aktiva svb-bolag i Sverige (bolag i konkurs eller likvidation ej medtagna).⁵ Detta bör sättas i relation till att det finns ca 800 000 aktiebolag i Sverige, dvs. ca 0,18 promille av alla aktiebolag.⁶

Att tvångsmässigt ombilda ett vanligt privat aktiebolag till svb-bolag för att bibehålla rätten att kvarstanna som friskola är en tvångsmässig åtgärd som är liktydig med ett förbud att fortsätta verksamheten. Ett sådant indirekt krav kan även innebära att såväl egendomsskyddet som etableringsrätten och den fria rörligheten för kapital inom unionen äventyras.

Oavsett om aktiebolag förbjuds att fortsätta med verksamhet inom skolsektorn eller om de tvingas att ombildas till annan associationsform kommer effekterna av sådana åtgärder att bli väsentligen de samma. Det kan därför förutsättas att förslaget innebär att aktiebolag ska förbjudas att kunna vara huvudman för skolverksamhet.

3.2 Lagstiftarens möjlighet att reglera skolverksamhet i huvudsak

För denna utredning är det viktigt att i rättsligt hänseende klargöra några allmänna utgångspunkter och förutsättningar. I grunden är det lagstiftarens privilegium att bestämma om organisationen av skolväsendet i Sverige. Om staten sålunda önskar att verksamheten skulle vara förbehållen det allmänna, eller får utföras endast av vissa typer av associationer eller sociala företag eller enbart icke vinstdrivande företag, är det alltså möjligt för lagstiftaren att föreskriva om det, så länge som det är förenligt med det konstitutionella skyddet och EU-rätten.

3.2.1 Lagkravet och hur regleringar formellt måste genomföras

Det måste beaktas att vid inskränkningar eller regleringar som träffar enskilda följer av 8 kap. 2 § regeringsformen (1974:152), RF att sådana åtgärder tillhör det obligatoriska lagområdet. Att reglera enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas i lag. Likaså gäller detta föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Regleringar om skolverksamhet som träffar enskilda ska därför meddelas genom lag. Så sker även i dag genom bestämmelserna i skollagen.

Om lagstiftaren skulle finna att förutsättningarna skulle behöva ändras för enskilda som är verksamma inom skolsektorn kommer alltså sådana ändringar att behöva tas in i skollagen. I Sverige råder som utgångspunkt *näringsfrihet* jml 2 kap. 17 § RF, dvs. att begränsningar i rätten att driva näring och

⁵ Se bolagsverket.se – Sök företagsinformation: [https://foretagsinfo.bolagsverket.se/sok-foretagsinformation-web/foretag?sokord=AB+\(SVB\)](https://foretagsinfo.bolagsverket.se/sok-foretagsinformation-web/foretag?sokord=AB+(SVB)) (hämtat 2026-02-17). De verksamhetsformer som i förarbetena uppmärksammades som lämpliga för SVB-bolag hälso- och sjukvård samt allmännyttiga bostadsföretag. Se promemoria Ju2001/6114/L1. Bestämmelserna i 32 kap. ABL infördes med hänvisning till att det enligt dåvarande lagstiftning inte fanns tillräckliga möjligheter för att i det allmännas intresse säkerställa restriktioner av rätten till vinstutdelningen. Se Samuelsson, P., Aktiebolagslagen (2005:551), 32 kap., Karnov 2026-02-17 (JUNO).

⁶ Angående antalet företag och aktiebolag se SCB, Företagsregistret, <https://www.scb.se/vara-tjanster/bestall-data-och-statistik/foretagsregistret/>, lydelse 2026-03-05.

utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att ekonomiskt gynna vissa företag eller personer. Jag återkommer till det nedan.

En övergripande fråga gäller därför om lagstiftaren skulle ha möjlighet att reversera friskolereformen helt eller delvis, dvs. att tillståndet för enskilda att bedriva verksamhet skulle återkallas eller att enskildas ersättning genom skolpengen skulle minskas eller tas bort. I grunden är det inget i svensk rätt som direkt eller formellt hindrar en reversering till drift i allmän regi så länge som kraven på ett angeläget allmänt intresse och proportionalitet är uppfyllda och att det inte finns några EU-rättsliga regler som hindrar en återgång till situationen före friskolereformen. I sådana fall kommer lagstiftaren dock att behöva hantera frågor om ekonomisk ersättning till de verksamheter som ej längre som en följd av sådana beslut kan fortsätta sin verksamhet, eller genom skadestånd om ersättning inte utgår och det skulle vara fråga om normgivningsfel.⁷

Även om rättigheter att bedriva verksamhet redan har etablerats måste det emellertid, enligt lagkommentarerna, även i fortsättningen finnas möjligheter att föreskriva de inskränkningar i närings- och yrkesfriheten som från allmänna utgångspunkter bedöms angelägna av hänsyn till miljö, säkerhet, utbildning och andra liknande intressen.⁸ Grundprincipen i bestämmelsen är dock att det inte är tillåtet att införa regler som exempelvis skulle innebära att nyetableringar inom en viss näring eller ett visst yrke förhindrades. Detta förklaras av att innebörden därav annars skulle bli ett skydd för de redan etablerade. Undantaget är om det inte samtidigt föreligger något angeläget allmänt intresse som ändå skulle motivera en sådan reglering. Monopol för det allmänna att driva verksamhet inom ett visst område strider i sig inte mot grundlagsbestämmelsen med hänsyn till att lagstiftning om monopol drabbar alla övriga konkurrenter lika.⁹

En återgång till ett nationellt monopol måste dock vara överensstämmande med EU-rätten, däribland artikel 106 FEUF, varigenom medlemsstaterna beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte ska vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i fördragen, i synnerhet reglerna i artiklarna 18 samt 101–109 FEUF. Detta innebära i praktiken i förevarande fall att valet inte står mellan att tillåta vissa friskolor men inte andra, utan snarare om alla kommersiella aktörer ska tillåtas fortsätta verksamheten. Att fullständigt återgå till enbart kommunala huvudmän med tillägg av vissa privata rättssubjekt såsom stiftelser, ideella föreningar eller aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (svb-bolag) kan även bli svårmotiverat i rättslig mening.

För att det skulle vara möjligt att göra en återgång till enbart kommunala huvudmän med tillägg av vissa icke vinstdrivande aktörer kommer det mest sannolikt att bli nödvändigt att påvisa just vinstdrivande associationer i sig ger upphov till problem av den allvarligheten att det utgör ett angeläget allmänt intresse att förbjuda fortsatt verksamhet för de personerna. Det är även av detta skäl som det –

⁷ Jfr i detta sammanhang rättsfallet NJA 2001 s. 210 samt den utvidgade skadeståndsskyldigheten för staten och kommunen i 3 kap. 4 § skadeståndslagen (1972:207) och prop. 2021/22:229.

⁸ Se SOU 1993:40 del A, s. 118 och s. 299–303 för en redovisning av då gällande lagstiftning på området. Se även Holmberg, E., m.fl., Grundlagarna RF, SO, RO, (3 juli 2019, version 3A, JUNO), kommentaren till 2 kap. 17 § RF.

⁹ Holmberg, m.fl., Grundlagarna RF, SO, RO, (3 juli 2019, version 3A, JUNO), kommentaren till 2 kap. 17 § RF. Se även prop. 1993/94:117, s. 52, där regeringen framhöll att framhöll att syftet med en begränsning av närings- och yrkesfriheten inte får vara att ekonomiskt gynna vissa näringsidkare eller yrkesutövare framför andra, utan för att en begränsning ska få införas krävs att syftet är att skydda något från samhällets synpunkt skyddsvärt intresse.

måhända paradoxalt – är lättare i rättslig mening att förbjuda *samtliga aktörer* att verka i sektorn än att välja ut enbart vissa – i annat fall drabbas inte alla lika av åtgärden.¹⁰

I förevarande fall gäller emellertid frågeställningen om en mer begränsad åtgärd kan genomföras i måtto att aktiebolag ej längre skulle förbjudas att fortsätta verksamheten medan andra bolag och associationer skulle kunna fortsätta. Som redan nämnts kommer genomförande av mer selektiva åtgärder oftast vara mer rättsligt utmanande än att genomdriva generella åtgärder som är lika för alla aktörer, exempelvis huruvida enskilda alls får fortsätta eller om ersättningssystemet skulle ändras.

Det är sammantaget möjligt för lagstiftaren att reversera friskolereformen om grundläggande konstitutionella och unionsrättsliga skyddsbestämmelser iakttas samt om åtgärden är proportionerlig. Att förbjuda enskilda associationsformer är i rättslig mening svårare än att förbjuda samtliga aktörer att verka i skolektorn. En fullständig återgång kommer mest sannolikt även att medföra ersättningskrav från de aktörer som ej längre tillåts fortsätta.

3.2.2 Generalitetskravet i lagstiftningen

I svensk rätt finns det s.k. *generalitetskravet*, vilket innebär lagstiftningen ska ges generell tillämpning och inte får inriktas mot någon enskild eller få samma innehåll som ett förvaltningsbeslut eller avgörande av domstol i ett enskilt fall. Kravet är inte uttryckligt i grundlagarna, men följer indirekt av bestämmelserna i 11 kap. 4 § och 12 kap. 3 § RF att rättskipningsuppgifter respektive förvaltningsuppgifter inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen.

Att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen ska läsas. I anslutning till den bestämmelsen finns i förarbetena till RF uttalanden om det s.k. *generalitetskravet*. 1974 års grundlagsberedning hade öppnat för en mer tillåtande syn på riksdagens möjlighet att lagstifta.¹¹ Föredragande departementschefen uttalade emellertid en mer *restriktiv syn*:

”Jag har i det föregående uttalat att en lag liksom varje annan rättsregel skall vara *en generell föreskrift*. Som beredningen har framhållit kan det visserligen undantagsvis vara nödvändigt att genom lag ge föreskrifter som blir tillämpliga endast i fråga om ett enskilt fall. Enligt min mening måste lagen emellertid även i en sådan situation vara generellt utformad. Jag kan således inte ansluta mig till den uppfattning som kommer till uttryck hos beredningen att det bör vara möjligt för riksdagen att genom lag fatta ett beslut som uttryckligen anges avse endast ett visst konkret fall. Jag är medveten om att det inte är helt lätt att ange innebörden av kravet på generell tillämpbarhet. Enligt min mening får en lag anses uppfylla detta krav om den exempelvis avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.” [min kurs.]¹²

¹⁰ Jfr den under 2010 upphävda lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling som var generellt utformad och avsåg varje kärnkraftsreaktor i Sverige. Den upphävda lagen byggde på den tidigare propositionen 2008/09:163 för en ny energi- och klimatpolitik och efterföljande politiska initiativ syftande till att kärnkraften i stället för att avvecklas skulle beredas möjlighet till kontrollerade generationsskiften och bl.a. möjliggöra uppförande av nya kärnkraftsreaktorer. Se prop. 2009/10:172 s. 14.

¹¹ Se SOU 1972:15, s. 100.

¹² Se prop. 1973:90, s. 203 f. och 401. Notera att innan grundlagsreformen 2010 reglerades detta genom dåvarande 11 kap. 18 § där hänvisning gjordes till såväl rättskipning som förvaltning.

Det följer av fast rättspraxis att detta har ansetts innebära att bestämmelserna i RF utgår från att en lag ska vara generellt utformad och tillämpbar. I detta ligger bl.a. att riksdagen inte får besluta en lag som uttryckligen anges avse ett visst konkret fall. I så måtto görs skillnad på lagstiftning och efterföljande förvaltningsbeslut och rättskipning.

Lagrådet har uttalat att generalitetskravet innebär att lagstiftning inte får rikta sig mot en enda enskild fysisk eller juridisk person och kravet rör den grundläggande uppgiftsfördelningen mellan normgivare och rättstillämpare och hänger samman bland annat med det förhållandet att en författning inte kan överklagas, vilket myndighetsbeslut normal kan.¹³

Hur det ska avgöras om generalitetskravet är uppfyllt måste enligt rättspraxis bedömas utifrån ett flertal faktorer och kan inte stanna vid en formell bedömning. Bland dessa kan nämnas hur många fysiska eller juridiska personer som lagen potentiellt berör, hur stort geografiskt område som den träffar och under vilken tid som den ska gälla eller hur många gånger som den kan tänkas bli använd. Enligt Lagrådet gäller att ju färre adressater, mindre område och kortare tid eller färre möjliga fall som lagen kan tillämpas på, desto mer talar för att generalitetskravet inte är uppfyllt.¹⁴

Ett exempel från Danmark på ett grundlagsstridigt förfarande i strid mot generalitetsprincipen var den s.k. Tvind-lagen i, där skolföretag i Tvind-koncernen inte skulle ges möjlighet att söka offentliga bidrag genom att det i dansk rätt i lov nr 506 av den 12 juni 1996 fanns en lista över friskolor som var diskvalificerade från att söka bidrag.¹⁵

Lagstiftningsinitiativ som syftar till att förbjuda specifika aktörer, oavsett om effekterna av sådana förbud är direkta eller indirekta, får inte utformas på ett sätt som äventyrar generalitetskravet. Detta gäller oavsett om det föreligger ett angeläget allmänt intresse eller ej.

Alla lagstiftningsinitiativ som läggs fram och som syftar till att reversera den svenska friskolereformen måste sammantaget ges en generell tillämpning och får inte inriktas mot enskilda skolföretag. Beroende på hur ett slutligt lagstiftningsförslag skulle utformas kan det inte utformas så att enskilda företag direkt eller indirekt pekats ut.

3.2.3 Beredningskravet i förhållande till förslag om förbud för vissa aktörer

Ett förbud mot aktiebolag i skolväsendet måste betraktas som en särskilt ingripande författningsåtgärd. I såväl legitimitets- som normprövningshänseende är det av särskild vikt att sådana förslag av regeringen bereds noggrant. Av 7 kap. 2 § RF följer att

¹³ Lagrådets yttrande av den 16 september 2021, Regeringsprövning av kalkstensintäkter i undantagsfall. Se även Valguarnera, F., *Ett cementerat begrepp? Cementaärendet och generalitetskravet*, 2021–12–16, Krönika, JUNO.

¹⁴ Se Lagrådets yttrande av den 16 september 2021, Regeringsprövning av kalkstensintäkter i undantagsfall. Jfr även RÅ 80 1:92 (Lex Kockum), RÅ 1986 ref. 108 (gatumusik i Gamla stan), RÅ 1999 ref. 76 (Barsebäcksmålet) och HFD 2016 ref. 59 (elområden – norm- eller förvaltningsbeslut).

¹⁵ Se Lov om ændring af lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler, lov om friskoler og private grundskoler m.v., lov om gymnasiet m.v. og lov om kursus til højere forberedelseseksamen og om studieforberedende enkeltfagsundervisning for voksne m.v. (Godkendelse, tilskud og bestemmelser om visse skoler), lov nr 506 av den 12 juni 1996, fanns en lista över friskolor som var diskvalificerade från att söka bidrag. Under 1999 förklarade danska Højesteret genom avgörandet i dessa delar av lagen som grundlagsstridiga. Se mål U 1999.841 H. Med anledning av detta och ändrades lagstiftningen kort efter domen och skrivningen om utpekade friskolorna utmönstrades.

”Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.”

Bestämmelsen i grundlagen är särskilt viktig i normgivningsärendena. Inte minst med hänsyn till de effekter en sådan reglering kommer att ha för de juridiska personer som i dag bedriver inte bara en tillåten utan även en av lagstiftaren hittills främjad verksamhet, är det av största vikt att sådana åtgärder bereds med erforderlig noggrannhet och att både lagligheten och konsekvenserna av åtgärden klarläggs i detalj. Regeln i sig ger inte några närmare upplysningar om hur beredningen ska genomföras, utan det ankommer på regeringen att avgöra hur ärendena ska beredas.

1. Regeringens frihet att själv bestämma hur beredningskravet ska vara uppfyllt är dock inte oinskränkt och friheten utövas under ett konstitutionellt ansvar. Främst kommer det till uttryck genom konstitutionsutskottets (KU) granskning enligt 13 kap. 1–2 §§ RF, men även indirekt genom domstolarna efterföljande normprövning. Till detta ska även läggas det obligatoriska inhämtandet av yttrande från Lagrådet över lagförslag av nu aktuellt slag (8 kap. 20–21 §§ RF). Lagrådet granskning fyller en mycket viktig funktion och kan sägas ge en stark indikation på hur ett lagförslag kommer att behandlas i normprövningshänseende när föreskriften antagits av riksdagen. Det är därför som Lagrådets granskning avser hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt (även EU-rätten och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna), hur förslaget föreskrifter förhåller sig till varandra, hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav, om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts, och vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Även om det inte är fråga om någon judiciell förhandskontroll av Lagrådet och regeringen stundom kan välja att inte följa Lagrådets yttrande med hänvisning till att den av politiska skäl tycker annorlunda i ett enskilt lagstiftningsärende måste ett sådant förfarande likafullt betraktas som en allvarlig konstitutionell brist.¹⁶ Lagförslag som av regeringen underställs riksdagen i strid mot Lagrådets yttrande är ju i grunden behäftat med sådana allvarliga brister att dessa kan förväntas komma att få genomslag i rättstillämpningen och i samband med eventuell normprövning.

Likaså bör beaktas Riksrevisionens uppgifter enligt 13 kap. 7 § RF och dess uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Även regeringen omfattas av granskningen med hänsyn till att

¹⁶ Lagrådsgranskningen har en mycket central roll i svensk rätt. Lagrådets inrättande har sin bakgrund i att Riksrådet fram till slutet av 1700-talet rådgav konungen i lagfrågor. Uppgifterna flyttades sedermera till Högsta domstolens (HD) vid dess inrättande 1789. Gamla regeringsformen från 1809 föreskrev att HD och statsrådet skulle utföra uppgiften att avge yttrande till Konungen. Laggranskningen blev emellertid successivt övermäktig för HD, vars arbetsbörda blev alltför hög och knappa resurser togs från rättsskipningen. Vid 1900-talets början väcktes därför tanken att tillskapa dels en regeringsrätt, dels en lagrevision, vilka skulle avlasta HD från de under 1800-talet tilltagande arbetsbördorna. Under 1909 inrättades Lagrådet, som då övertog laggranskningssuppgifterna från HD. Lagrådet avsågs fungera som ett kollegium, bestående av ledamöter från Högsta domstolen och den då nyinrättade Regeringsrätten (nu Högsta förvaltningsdomstolen). Den ordningen består i allt väsentligt i dag. Som enda uppgift för organet var *laggranskningen*. Vad som eftersträvades med inrättandet av Lagrådet var den *nyttiga växelverkan mellan lagstiftning och rättskipning*, som tidigare utförts av HD:s befattning med lagförslag. Centralt för Lagrådets funktion är den *förväntade enhetlighet* i utlåtandena samt tidsvinster var andra skäl som anfördes för det nya organets berättigande. Om regeringen underlåter att höra Lagrådet måste den redovisa skälen för detta till riksdagen. Se mer <https://www.lagradet.se/om-lagradet/>.

Riksrevisionen är en myndighet under Riksdagen. Den praxis som utvecklats genom granskningsverksamheten har även betydelse för sättet på vilket regeringen bör utforma beredningen av lagärenden.

Trots att KU:s betänkande inte utgör någon förhandskontroll eller att organet inte har möjlighet att hindra lagstiftning är det likafullt ett riksdagsorgan och under åren har det genom en följd betänkanden, utredningar och interna handböcker likafullt etablerats viktigare beredningskrav som regeringen har att beakta vid nya lagstiftningsförslag.¹⁷ Inte minst omfattar detta ett krav på en *kvalitetsmässigt bra utredning*. I förevarande fall torde det inte vara lämpligt med en bokstavsutredare utan att det tillsätts en särskild utredare med tillhörande kommitté för att säkerställa att frågorna blir tillräckligt utredda.¹⁸

Av statsvetenskapliga forskare har det framhållits att det är problematiskt med ett vagt formulerat beredningskrav, men att detta lyfter fram farorna med att beslutsfattandet inte ska vara evidensbaserat, byggt på forskning och beprövad erfarenhet. En utveckling med snävare kommittédirektiv riskerar därför att komma bort från förutsättningslösa utredningar.¹⁹

Även om det ytterst är regeringens och riksdagens privilegium och uppgift att på politiska grunder fatta beslut om materiella innehållet och det av politiska skäl kan framstå som eftersträvansvärt att i utredningen erhålla stödargument för ett initiativ är det viktigt att beakta beredningen inte främst syftar till att understödja något särskilt politiskt intresse. Uppgiften är i stället att säkerställa en allsidig utredning av ett t.ex. ett lagförslag där även konsekvenser på ett ändamålsenligt sätt kommer fram. En utredning om förbud mot aktiebolag i skolsektorn måste därför inriktas inte enbart på hur detta skulle åstadkommas, utan även om det är rättligt möjligt och vilka allmänna och särskilda konsekvenser detta kan få samt att remissinstanser bereds möjlighet att kommentera ett sådant initiativ. Det framstår även som naturligt att en utredning även måste beakta de områden som Lagrådet särskilt ska yttra sig över och som även kommer att behandlas här nedan.

Ett förslag om förbud mot aktiebolag i friskolesektorn måste utredas objektivt och allsidigt och beakta de konsekvenser som kan uppkomma med anledning av förslaget. Utredningen kan inte styras så att den endast behandlar stödande argument och bör med hänsyn till åtgärdens ingripande karaktär i synnerhet även omfatta de områden som Lagrådet har att granska.

¹⁷ Se Konstitutionsutskottets betänkande 2008/09:KU10, s. 46 ff. Se även regeringens proposition 2024/25:155 där regeringen konstaterar att det är viktigt att regeringens beredningsunderlag är så bra som möjligt även i brådskande ärenden (s. 107). Även i kriser är det enligt KU viktigt att i möjligaste mån bibehålla kravet på såväl välvägdade tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser. KU:s bet 2008/09:KU10, s. 76 f.

¹⁸ För en ingående analys av beredningskravet se Hultqvist, A., Melz, P., Pahlsson, R., *Skattelagstiftning*, (2014, ver. 1, JUNO), s. 61 ff.

¹⁹ Se Tidningen Curie, *Stora risker när politiker ignorerar evidens*, intervju med professor Göran Sundström, 24 februari 2026, <https://www.tidningencurie.se/nyheter/stora-risker-nar-politiker-ignorerar-evidens>. Se även Berglöf, E., Settergren, O., Sundström, G., *På upplyst grund – en ESO-rapport om myndigheternas remissarbete*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2024:5.

4 Det ekonomiska och rättsliga sammanhanget av relevans för förbudsförslaget

4.1 Friskolereformen under början av 1990-talet och reformens huvudsakliga motiv

Termen *friskolor* infördes i svensk rätt genom en lagändring av 1962 års skollag²⁰, vilken innebar en skola för vilken fysisk eller enskild juridisk person var huvudman. Beteckningen *fristående* kom att syfta på att skola stod utanför den utbildningsverksamhet som bedrevs i offentlig regi. Före reformen under 1991–1992 var dock friskolor ett undantag, få till antalet och hade heller inte ingen generell finansiering från det allmänna.

Ändringarna av skolväsendet föregicks inte av någon utredning, mer än vad som framgick av Utbildningsutskottets betänkande²¹ och att det i budgetpropositionen 1992 förannonserades ett system med vad som i dag betecknas skolpeng (se mer härom nedan). Det fanns en tydlig ambition att etablera en mångfald av skolor parallellt med de kommunala skolorna, men även möjliggöra olika inriktningar på skolorna.

Ett grundläggande argument för *valfrihet i skolan* var att det skulle kunna skapa en mer dynamisk och anpassad utbildning, samt att öka föräldrars och elevers inflytande över skolan. Enligt tidiga förarbeten från friskolereformen under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet angavs av regeringen att målet var att åstadkomma största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola. Friheten skulle innebära möjligheten att välja mellan offentliga skolväsendet och fristående skolor, men även att välja skola inom det kommunala skolväsendet och att välja också en skola i annan kommun.²²

Mångfalden av olika skolor kunde enligt förarbetena leda till att flera intresseinriktningar skulle tillgodoseas, varvid utvecklingen inom skolan kunde ske längs skilda linjer som sammantaget kunde ge en större utvecklingsmässig bredd både gällande ämnen och pedagogiska metoder. Sammantaget kan detta benämnas *valfrihetsmotivet*.

Enligt regeringen fanns det även andra motiv till friskolereformen, där det framhölls att en stimulerande tävling mellan olika skolor, med olika inriktning och olika ägandeformer, i sin tur kunde bidra till att höja kvaliteten inom hela skolväsendet. Sålunda fanns det även ett *kvalitetsmotiv*, där tillskottet av bl.a. friskolor skulle bidra till ett höjande av den allmänna kvalitetsnivån inom skolväsendet. Vidare skulle finansieringssystemet ge klarare och mer förutsägbara spelregler, vilket skulle öka friskolornas möjligheter att verka långsiktigt.²³

Ett lika viktigt och bärande skäl för friskolereformen var, enligt regeringen, att med större valfrihet och mer utrymme för en skolas profil skulle också skapas bättre incitament för kostnadseffektivitet. Nya och effektivare arbetsmetoder skulle därigenom kunna prövas och vinna spridning och härigenom bidra till en mer effektiv resursanvändning inom det samlade skolväsendet, vilket kan benämnas *effektiviseringsmotivet*.

Bland motiven för friskolereformen är det valfrihetsmotivet som torde ha varit det mest framträdande. En bedömning av hur målsättningarna med kvalitetsförbättringar i sig har utfallit som ett direkt resultat av friskolereformen i praktiken ingår inte i mitt uppdrag. Däremot kan konstateras att

²⁰ Se prop. 1982/83:1 s. 12 f. och 65 f.

²¹ Bet. 1990/91:Ubu17.

²² Prop. 1991/92:95, s. 7.

²³ Prop. 1991/92:95, s. 10.

tillsynsmyndigheten gör planerade och återkommande granskningar av kvaliteten i skolan. Av denna framgår bl.a. följande:

I sin kvalitetsgranskning under 2024 kunde Skolinspektionen konstatera att "[i] 15 procent av skolenhetsbesluten bedömdes skolan uppfylla kvalitetskriterierna i hög utsträckning inom samtliga fyra bedömningsområden på skolenhetsnivå. Resterande 85 procent innehöll minst ett utvecklingsområde. Av de 25 huvudmän som fick ett huvudmannabeslut bedömdes fyra uppfylla kvalitetskriterierna i hög utsträckning inom båda bedömningsområdena som ingår i granskningen. Resterande 21 huvudmän hade minst ett utvecklingsområde. I 108 skolenhetsbeslut ingick bedömningsområdet Huvudmannens styrning och stöd. Av besluten hade 54 procent utvecklingsområden inom bedömningsområdet. Det vanligaste bedömningsområdet på skolenhetsnivå som grund- och gymnasieskolor fick utvecklingsområde inom var Rektors ledarskap (68 procent). För anpassade grund- och gymnasieskolor var Rektors ledarskap (66 procent) samt Bedömning och betyg (62 procent) de vanligaste bedömningsområdena på skolenhetsnivå att få utvecklingsområde inom."²⁴

Statistiken från 2024 visar resultatet av Skolinspektionens tillsynsverksamhet ger en övergripande bild av utvecklingen av de kvalitetsrelaterade målen för skolan. På vilket sätt just friskolereformen som sådan har bidragit till resultatet är däremot inte föremål för undersökningen. I vart fall saknas uppgifter om eller stöd för att kvalitetsmotivet som föranledde friskolereformen har förfelats.

Bedömningsområde	Huvudmannatyp	Antal beslut totalt	Kvalitet i hög utsträckning		Kvalitet i flera delar		Kvalitet i låg utsträckning	
			Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Rektors ledarskap	Totalt	405	130	32%	237	59%	38	9%
	<i>Enskild</i>	129	53	41%	67	52%	9	7%
	<i>Offentlig</i>	276	77	28%	170	62%	29	11%
Undervisning	Totalt	405	184	45%	213	53%	8	2%
	<i>Enskild</i>	129	61	47%	64	50%	4	3%
	<i>Offentlig</i>	276	123	45%	149	54%	4	1%
Trygghet och studiero	Totalt	405	265	65%	124	31%	16	4%
	<i>Enskild</i>	129	81	63%	43	33%	5	4%
	<i>Offentlig</i>	276	184	67%	81	29%	11	4%
Bedömning och betygssättning	Totalt	406	169	42%	188	46%	49	12%
	<i>Enskild</i>	129	68	53%	53	41%	8	6%
	<i>Offentlig</i>	277	101	36%	135	49%	41	15%
Huvudmannens styrning och stöd	Totalt	58	32	55%	21	36%	5	9%
	<i>Enskild</i>	58	32	55%	21	36%	5	9%
	<i>Offentlig</i>	0	0	-	0	-	0	-

Tabell 1: Antal och andel beslut per kvalitetsnivå uppdelat på bedömningsområde och huvudmannatyp. Källa: Skolinspektionen, Planerad kvalitetsgranskning 2024.

Likaså ingår inte i uppdraget att närmare bedöma hur konkurrensen om elever i sig har medfört kvalitetsförbättringar bland både kommunala och fristående skolor. Kvalitets- och effektivitetsargumenten torde emellertid vara nära knutna till de incitamentssystem som finns för skolpengen och det får anses oklart i vilket mån dessa är uppfyllda. Riksrevisionen har dock i en granskningsrapport kommit fram

²⁴ Se Skolinspektionen, <https://www.skolinspektionen.se/statistik/statistik-om-regelbunden-kvalitetsgranskning/planerad-kvalitetsgranskning-2024/>, lydelse 2026-03-04.

till att regelverket i vissa avseenden motverkar en likvärdig skola och därför behöver förändras. Myndighetens bedömning är att det nuvarande regelverket medför svårigheter för såväl huvudmännens möjlighet att planera sin verksamhet och åstadkomma en effektiv resursfördelning.²⁵

Genomgången ovan är egentligen inga rättsliga argument för att friskolor och dess finansiering måste ändras – i grunden är detta politiska beslut som har medfört att Sverige har aktivt valt att tillåta olika associationsformer att verka inom skolsektorn. Att ersättningssystemet kan vara i behov av justeringar eller reformer inte minst i ljuset av effektiviseringsargumentet och allmän måluppfyllnad är emellertid en helt annan fråga. Den nu aktuella frågan gäller dock om det är möjligt i rättsligt hänseende att förbjuda just aktiebolag att verka som huvudman för friskolor.

4.2 Tillåtna associationsformer för friskolor och lagstiftaren mål om långsiktiga och förutsebara regler

Kommuner (med något undantag regioner) och enskilda kan vara huvudmän för grundskolan. Fristående skolenheter, eller skolenheter med enskild huvudman, kallas i dagligt tal för *friskolor* och kan ha olika inriktningar. De enskilda huvudmännen som i dag bedriver skolverksamhet är företrädesvis aktiebolag, ekonomiska föreningar och handelsbolag, stiftelser, ideella föreningar och trossamfund.

Läsåret 2024/25 fanns det knappt 4 670 grundskolenheter i Sverige. Något fler än 3 830 grundskolenheter hade under perioden kommunal huvudman och 813 skolenheter hade enskild huvudman, vilket motsvarar 82 respektive 18 procent av skolenheterna. Bland de enskilda huvudmännen hade 89 procent allmän inriktning, 6,5 procent har konfessionell inriktning och 4,6 procent har waldorfinriktning. Associationsformen för fristående skolor bestod under perioden till övervägande delen av aktiebolag (64 procent). Övriga vanliga juridiska former var ekonomiska föreningar (14 procent), ideella föreningar (11 procent) och stiftelser (10 procent).²⁶

Friskolereformen i Sverige utformades inte så att andra utförare än offentliga aktörer skulle begränsas till vissa associationsformer, varigenom det aldrig av lagstiftaren har ifrågasatts att bl.a. aktiebolag kan vara utförare, oaktat om dessa är privata eller publika aktiebolag, eller om bolagen hade särskild vinstutdelningsbegränsning enligt 32 kap. aktiebolagslagen (2005:551), ABL. Likaså har ekonomiska föreningar eller alla andra associationsformen tillåtna som huvudmän.

Detta förstärks av bestämmelserna i 2 kap. 5–6 §§ skollagen enligt vilka enskilda får godkännas som huvudmän för skolverksamhet om lagstadgade krav uppfylls. Enligt 2 kap. 5 § andra stycket ska godkännande lämnas om den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Lagstiftningen är alltså utformad som en *rättighet för enskild* att bli godkänd som huvudman om skollagens krav på den enskilde är uppfyllda. Detta följer av att lagtexten uttrycker att godkännande ska lämnas om vissa i lagen angivna förutsättningar är uppfyllda. Med godkännande följer sedan rätt till ersättning under förutsättning att friskolan har erforderligt elevunderlag. Om godkännande inte skulle lämnas finns möjlighet enligt 28 kap. 5 § p. 1 skollagen att överklaga kommunens beslut om godkännande till allmän förvaltningsdomstol, likaså återkallelse av sådant godkännande. Även beslut om

²⁵ Riksrevisionen i granskningsrapporten *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, RiR 2022:17.

²⁶ Skolverket, beskrivande statistik, *Elever och skolenheter i grundskolan – Läsåret 2024/25*, online: <https://www.skolverket.se/getFile?file=13226>.

bidrag till huvudmannen kan överklagas på samma sätt enligt 28 kap. 5 § p. 2 skollagen. Detta hänger samman med lagstiftarens uttryckliga ambition att skapa *långsiktiga och förutsägbara regler för alla huvudmäns* verksamhet inom skolan.

Det har varken före eller efter EU-inträdet 1995 införts några begränsningar såsom att utförarna skulle vara svenska eller lagts hinder för utförare i andra EU-länder. En för denna utredning viktig förutsättning är därför att svenska aktiebolag och motsvarande associationsformer inom unionen eller EES kan bedriva skolverksamhet i den mening som avses (jfr 2 kap. 5–7 §§ skollagen). Sedan 1 december 2023 har dock möjligheterna att investera i samhällsviktiga verksamheter inom utbildning kommit att omfattas av lagen (2023:560) om utländska direktinvesteringar (UDI-lagen) såsom en samhällsviktig verksamhet.²⁷

En för denna utredning viktig utgångspunkt är sålunda att skolverksamhet sedan friskolereformen infördes inte är förbehållen någon särskild associationsform, ägarkonstellation (med undantag från själva prövningen av lämplighet), ej heller är den reserverad för icke vinstdrivande organisationer.²⁸ I sammanhanget ska även erinras om att det inte ansetts ändamålsenligt att upphandla skolverksamhet från privata utförare, eftersom det i praktiken skulle bli likställt med återgång till kommunala skolor där bl.a. mångfalds- och valfrihetsmotiven ej längre vore aktuella.

Friskolors förutsättningar skiljer sig avsevärt mellan de nordiska länderna och Sverige är det enda nordiska land som tillåter vinstdrivande skolor samtidigt är det inte tillåtet för svenska friskolor att ta ut avgifter av sina elever i grundskolan. Det är även ett unikt system inom EES att ha ett fullt utbyggt system där skattefinansierade grund- och gymnasieskolor kan drivas fritt vinstutdelande av aktiebolag.

I stort innebär det svenska systemet att utbildningen i väsentliga delar har utformats som en marknad med offentliga medel där det råder etableringsfrihet för enskilda huvudmän. Skolpengen är även rättighetsbaserad i grunden i så måtto att det allmänna inte har valmöjlighet om friskolor ska finansieras – endast hur mycket enligt framräknade schabloner. Det finns ingen koppling mellan vinstnivåer och tillstånd. Systemet bygger i stort på en konkurrensmässig logik genom att elever i enlighet med valfrihetsmotivet väljer fritt, att skolpengen följer eleven och att enskilda huvudmän konkurrerar om elever direkt med kommunala huvudmän. Det saknas liknande system i andra länder.

Faktum att Sverige har en särlösning innebär emellertid inte med nödvändighet att utformningen och organisationen av skolväsendet kan ifrågasättas på rättslig grund redan till följd av att den avviker från andra länder. Det skulle kunna göra om exempelvis systemet som sådant vore oförenligt med EU-rätten, men det är alltså inte möjligt att hävda ordningen, där bl.a. aktiebolag bedriver skolverksamhet

²⁷ Se även Myndigheten för civilt försvars (MCF) föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar, MSBFS 2024:9, kap. 15.

²⁸ Jfr artikel 77 i LOU-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, EUT L 94, 28.3.2014, s. 65–242), som vid offentlig upphandling (vilket förevarande förslag inte avser) möjliggör under vissa förhållanden att offentligt upphandlade kontrakt för vissa hälso- och sjukvårdstjänster, sociala tjänster och kulturella tjänster kan reserveras för vissa organisationer, där vinsterna återinvesteras för att uppnå organisationens syfte, att lednings- och ägarstrukturen i den organisation som fullgör kontraktet ska grundas på personalens ägande eller deltagande, eller ska kräva aktivt deltagande av personal, användare eller berörda parter samt att organisationen inte får inte ha tilldelats något kontrakt för den berörda tjänsten av den berörda upphandlande myndigheten enligt artikel 77 under de senaste tre åren.²⁹ Rätten till utbildning för alla barn som omfattas av skolplikt regleras i 2 kap. 18 § RF, men även i Barnkonventionen, artikel 28–29.

med ersättning från staten, i sig kan ifrågasättas på rättslig grund. Tvärtom har det hittills varit lagstiftarens uttryckliga målsättning att den nu gällande ordningen skulle komma till stånd.

Jämförelser med andra länder kommer mot den bakgrunden att vara av begränsad betydelse för den rättsliga bedömningen. Att det finns rena politiska skäl att göra ändringar eller tillägg är givetvis lagstiftarens privilegium så länge som det förenligt med gällande rätt. Argument om olämpligheten av att aktiebolag alls verkar inom skolsystemet, att de åtnjuter en oskäligt hög lönsamhet, eller gör vinst samt delar ut denna till aktieägarna är alltså skäl som i rättslig mening därför inte kan beaktas om den föreslagna förbudsåtgärden strider mot högre rätt eller etablerade rättssäkerhetsprinciper.

Om eller hur målsättningarna med lagstiftningen och skollagens motiv knuten till friskolesektorn är uppfyllda är dock av betydelse för den rättsliga bedömningen. Skulle det exempelvis finnas mera effektiva eller mindre ingripande alternativ till lösning av eventuella problem är sådana omständigheter väsentliga i rättsligt hänseende. De politiska utspelen är emellertid oklara till sin omfattning om de avser att helt förbjuda vinst som företeelse inom sektorn, eller om det initiativen endast är inriktade mot att förbjuda aktiebolagen som associationsform. I händelse av den förra målsättningen ska gälla är det givetvis en långt mer omfattande åtgärd jämfört med den senare att förbjuda aktiebolag att verka i sektorn. I allt väsentligt kommer dock bedömningen i grunden att vara densamma.

4.3 Ersättningsystemet för friskolor - skolpengen

Trots att det finns konstitutionellt skydd för såväl egendom som näringsfrihet, vars närmare innebörd ska analyseras nedan, bör beaktas att det för friskolors verksamhet inte finns något absolut rättsligt skydd för skolföretag att under överskådlig tid kunna påräkna att bedriva verksamhet och erhålla full ersättning genom bidrag från det allmänna. Utformningen av ersättningsystemet är centralt för bedömningen av ett eventuellt förbud.

Det finns knappast någon kommersiell verksamhet som kan påräkna att fortlöpande erhålla bidrag som enda intäktskälla enbart begränsat av att företaget skulle uppfylla vissa kvalitetsmässiga krav. Skolverksamhet finansieras i princip uteslutande med allmänna medel och verksamheten som sådan är i grunden en angelägenhet och ansvar som ankommer på det allmänna.²⁹ Med vissa få undantag ska skolan som huvudregel vara avgiftsfri i Sverige samtidigt som utbildningsbehovet får tillfredsställas av såväl kommunala som enskilda huvudmän.

4.3.1 Skolpengens förenlighet med EU-rätten

Det svenska systemet med skolpengen torde som utgångspunkt vara förenligt med EU-rätten. Utbildning är i grunden inom unionen en nationell angelägenhet alltmedan unionen kompletterar och stödjer nationella system (jfr. artikel 6 FEU). Allmän utbildning som anordnas inom ett nationellt utbildningssystem som finansieras och står under tillsyn av staten kan betraktas som en icke-ekonomisk verksamhet. EU-domstolen har slagit fast att *staten*, ”genom att upprätta och upprätthålla ett sådant system för offentlig undervisning som i regel finansieras med medel ur den offentliga budgeten och

²⁹ Rätten till utbildning för alla barn som omfattas av skolplikt regleras i 2 kap. 18 § RF, men även i Barnkonventionen, artikel 28–29.

inte av eleverna eller deras föräldrar, inte avser att bedriva verksamhet i vinstsyfte utan endast att uppfylla sina sociala, kulturella och utbildningspolitiska uppgifter gentemot sina medborgare.”³⁰

EU-kommissionen har framhållit att den offentliga utbildningens *icke-ekonomiska art* i princip *inte* påverkas av att elever eller deras föräldrar ibland måste betala undervisnings- eller inskrivningsavgifter som bidrar till att finansiera kostnaderna för att driva systemet. Sådana avgifter täcker ofta endast en bråkdel av de verkliga kostnaderna för tjänsten och kan således inte betraktas som betalning för den tjänst som tillhandahålls. Faktum att en offentlig utbildningstjänst som främst finansieras med offentliga medel ändrar inte att verksamheten som sådan i statsstödsrättsligt hänseende är av icke-ekonomisk art.³¹ Detta gäller bl.a. för offentliga undervisningstjänster såsom yrkesutbildning, privata och offentliga grundskolor och förskolor.³²

Det svenska skolpengssystem som sådant kan därför anses vara förenligt med statsstödsreglerna och detta ändras inte av att det är kommersiella aktörer som utför utbildningsuppdraget – det är i stället avgörande vilken verksamhet som bedrivs. I Sverige har eftersträvat att åstadkomma en likabehandlingsprincip som kommit till uttryck i skollagen.

4.3.2 Utformningen av det svenska skolpengssystemet

Förutsättningarna för friskolor före reformen 1992/1992 var väsentligen annorlunda och med anledning av det fanns endast ett fåtal friskolor fram till reformen genomfördes. Härigenom etablerades vad som kom att omfatta en rätt till offentlig finansiering, att eleven sattes i centrum där skolpengen följde med eleven, att kommunala skolor och att friskolor fick lika formella villkor. Härigenom skapades en konkurrens om elever, som fick direkta ekonomiska konsekvenser för aktörerna, såväl privata som kommunala.

Friskolereformen initierades 1992 och byggde på några betydande lagändringar av 1985 års skollag genom att det infördes möjlighet för att skolplikten skulle kunna fullgöras i fristående skolor. Systemet med friskolor ändrades därför väsentligen genom att friskolorna gavs rätt till ersättning från kommunerna samtidigt som det infördes en mer preciserad godkännandegrund för huvudmännen. Det allmänna skulle även bedriva tillsyn över friskolorna som genom reformen blev en del av utbildningsväsendet.

Det kanske mest påtagliga med friskolereformen var att införandet av likvärdiga villkor för kommunala skolor och friskolor, vilket ansågs vara av vikt för att upprätta *mångfalden av skolor*. Mot den bakgrunden gjordes ett tillägg i 1985 års skollag som bl.a. skulle ge friskolor ett garanterat bidrag för verksamheten, vilket väsentligen etablerade systemet med vad som i dag betecknas som den s.k. skolpengen³³.

³⁰ Se domstolens dom av den 11 september 2007, *Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland*, C-318/05, EU:C:2007:495, p. 68.

³¹ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, C/2016/2946, EUT C 262, 19.7.2016, s. 1–50, avsnitt 2.5. Se även Efta-domstolens dom av den 21 februari 2008 i mål E-5/07, *Private Barnehagers Landsforbund/Eftas övervakningsmyndighet*. Efta Court Reports 2008, s. 62, p. 83.

³² Se dom av den 11 september 2007, *Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland*, C-318/05, EU:C:2007:495, p. 68, C-318/05, EU:C:2007:495, p. 65–71 och dom av den 11 september 2007, *Herbert Schwarz och Marga Gootjes-Schwarz mot Finanzamt Bergisch Gladbach*, C-76/05, EU:C:2007:492, p. 37–47.

³³ Numera ersättning enligt 8 kap. 21–24 §§ och 10 kap. 37–39 §§ skollagen, vilket utgör ett bidrag till varje huvudman vid förskole- eller skolenheten – i dagligt tal benämnt *skolpeng*. Systemet med skolpengen har utretts av Riksrevisionen i granskningsrapporten *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, RiR 2022:17.

Den tidigare osäkra finansieringen för friskolorna ändrades därigenom i grunden och inledningsvis uppgick ersättningen till minst 85 procent av den genomsnittliga kostnaden för elever i kommunen, räknat per stadium.³⁴ En samtida utredning (SOU 1992:38) hade förvisso föreslagit att skolpengen skulle sättas till endast 75 %, men detta beaktades inte i prop. 1991/92:95.

Skolpengen kom sedermera under 1995 att likafullt sänkas till 75 % med hänsyn till att golvet på 85 % gjorde det svårt för kommunerna att tilldela bidrag efter behov med hänsyn till att de fick för litet utrymme.³⁵ Denna reglerade lägsta bidragsnivå ersattes redan genom riksdagsbeslut 1996 så att bidrag skulle ges enligt samma grunder som tillämpades för kommunens egna grundskolor utifrån skolans åtagande och elevernas behov.³⁶

I mars 2009 gjordes förtydliganden och ändringar av bidragsbestämmelserna med möjlighet att överklaga bidragsbeslut till förvaltningsdomstol. Härigenom togs skrivningar om hänsyn till skolans åtaganden och elevens behov bort och det infördes bestämmelser om vilka kostnadsposter som grundbeloppet skulle innehålla och att bidrag skulle ges i enlighet med likabehandlingsprincipen.³⁷ Redan 2010 gjordes nya ändringar av bidragsvillkoren såtillvida att prövningens tyngdpunkt borde ligga på en helhetsbedömning av samtliga omständigheter som kunde påverka den aktuella friskoleverksamhetens betydelse för skolväsendet. Det ansågs vara av yttersta vikt att prövningen genomfördes ur ett elevperspektiv och att det skulle beaktas huruvida nyetableringen bidrog till, eller försvårade, ett breddat och efterfrågestyrt utbud.³⁸ I nära anslutning till detta antogs den nuvarande skollagen utan materiella ändringar angående friskolor och tillståndsgivning.

Effekten av regeländringen var att det etablerades en princip om likabehandling i ersättningshänseende mellan kommunala skolor och friskolor. Den fulla kostnadsneutralitet som skapades innebar att tidigare hänsyn till systemansvar för skolan togs bort genom att det tidigare avdraget på 15 % avskaffades, varigenom skolpengen höjdes till 100 %. Sålunda blev skolpengen i realiteten en individuell rättighet. Begreppet *lika villkor* som formulerades tidigt i samband med friskolereformen har alltmer kommit att betyda samma ekonomiska stöd, stundtals synonymt med termen likabehandlingsprincipen.³⁹ Oaktat vilket exakt innehåll som begreppet ska ges så får det väsentligen anses betyda samma ersättning till huvudmannen för samma elev oavsett vilken huvudman eleven har. Detta motiv fanns inte från början av friskolereformen utan har successivt kommit att likställas med den kommunala likabehandlingsprincipen.⁴⁰

I propositionen 2021/22:161 föreslogs ändringar i skollagen med syfte att skapa ett tydligare, mer transparent och rättssäkert system för kommuners beslut om bidrag till enskilda huvudmän inom skolväsendet. Vidare syftade förslagen till att öka likvärdigheten mellan kommunala och enskilda

³⁴ Se prop. 1991/92:95, om valfrihet och fristående skolor.

³⁵ Se prop. 1994/95:157 och riksdagens protokoll 1994/95:113.

³⁶ Prop. 1995/96:200, s. 52, bet. 1996/97:UbU4, rskr 1996/97:385.

³⁷ Se Prop. 2008/09:171, bet. 2008/09:UbU13, rskr. 2008/09:280.

³⁸ Se prop. 2009/10:157 och 2009/10:UbU22, s. 9.

³⁹ Av betänkandet till ändringar om grunderna för kommunen bidragsbeslut angavs att "[m]ed utredningens förslag ska bidrag till all enskild pedagogisk verksamhet för barn och ungdomar som avser förskola, fritidshem, förskoleklass, grundskola, obligatorisk sarskola, gymnasieskola och gymnasiesarskola bestämmas enligt den s.k. *likabehandlingsprincipen*. Den innebär att kommunens bidrag till den fristående skolan eller motsvarande ska beräknas på samma grunder som kommunen tillämpar när resurser fördelas till motsvarande kommunala verksamhet.", [min. kurs.] SOU 2008:8, s. 10.

⁴⁰ Se prop. 2021/22:161, s. 16.

huvudmän, samtidigt som principen om lika villkor upprätthölls. Det bedömdes att dessa ändringar skulle öka möjligheten att tillhandahålla god och likvärdig utbildning för alla barn och elever, oavsett huvudman.

Förslagen innebar ett förtydligande av förhållandet mellan bestämmelserna om grundbelopp och bestämmelsen om att kommuner ska fördela resurser utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov. Ersättning till enskilda huvudmän för fristående förskolor, skolor eller fritidshem skulle, i de fall hemkommunen beslutar om grundbeloppet, bestå av ett grundbelopp bestående av dels en basersättning för olika kostnadslag, dels en strukturersättning. Den sistnämnda ersättningen skulle fördelas utifrån barnens och elevernas olika förutsättningar och behov, baserat på vilka barn och elever som deltar i respektive huvudmans verksamhet. I praktiken innebar ändringarna att det infördes en ändring av skolpengen så att grundbeloppet skulle bestå av en basersättning och en strukturersättning.

I prop. 2021/22:161 används, som ovan nämnts, motivet *likabehandlingsprincipen*, i betydelsen att grundbeloppet ska vara detsamma som den genomsnittliga kostnaden i kommunernas egen skolverksamhet. Effekterna av ändringarna av hur skolpengen beräknas under åren har medfört en tillväxt bland antalet enskilda aktörer, likaså att koncerner är mer vanliga numera jämfört med åren efter att friskolorna etablerades. Det kan finnas flera skäl till detta, men affärsmodellen för friskolor förstärktes efter att ersättningsnivån höjdes från 85 till 100 procent; intäkten per elev ökade, marginaler förbättrades och risknivån sjönk. Detta möjliggjorde en snabbare skalning av verksamhet och lättare att attrahera externt kapital genom att intäkterna nu blev mer säkra.

Argumentet om att ersättningen måste vara 100 % till följd av den kommunala likställighetsprincipen. Det kan dock ifrågasättas om just likställighetsprincipen kan anföras som stöd för den ersättningsmodell till friskolor som i dag gäller. Likställighetsprincipen tar sikte på relationen mellan kommunen å ena sidan och medlemmar å andra sidan. I detta fall är det sålunda om eleverna (vilken skolpengen följer) behandlas lika. Det framstår osannolikt att just denna princip kan användas till stöd för upprätthållandet av den nu aktuella ersättningsmodellen. Utöver att principen inte är direkt tillämplig på denna ersättning finns även möjlighet att avvika från den om det finns sakliga skäl.⁴¹

4.4 Frågan om aktiebolagets syfte utgör ett hot mot kvalitet i skolan

Mot bakgrund av att förbudsförslaget riktar sig mot just aktiebolag är det relevant för detta utlåtande att utreda vilka syften som aktiebolag har och hur verksamheten finansieras. Det är även viktigt att fastställa vilka begränsningar som gäller avseende värdeöverföringar⁴² från aktiebolag.

Enligt 3 kap. 3 § ABL är att utgångspunkten för aktiebolag att bolagets verksamhet ska bedrivas i syfte ge vinst till fördelning mellan aktieägarna, även om det är tillåtet att i bolagsordningen ta in föreskrifter

⁴¹ Se Madell, T., Lundin, O., Kommunallagen, (2 mars 2025, version 4B, JUNO), kommentaren till 2 kap. 3 §, Se även Riksrevisionen, granskningsrapporten *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, RiR 2022:17, s. 75.

⁴² Med *värdeöverföringar* från aktiebolag avses enligt 17 kap. 1 § ABL vinstutdelning, förvärv av egna aktier, dock inte förvärv enligt 19 kap. 5 § ABL, minskning av aktiekapitalet, den bundna överkursfonden eller reservfonden för återbetalning till aktieägarna, och någon annan affärshändelse som medför att bolagets förmögenhet minskar och inte har rent affärsmässig karaktär för bolaget.

om att bolaget helt eller delvis ska ha ett annat syfte.⁴³ Vinstintresset som sådant har för aktiebolagen aldrig ifrågasatts och redan i 1895 års aktiebolagslagen framhölls i motiven att

”Lika naturligt som det å ena sidan är, att aktieegaren, hvilken i regeln förvärfvat sin aktie allenast i syfte att bereda sig högsta möjliga afkastning af sitt kapital och derföre också saknar annat intresse för bolagets angelägenheter än det, som har sin grund i berörda syfte”⁴⁴

Vinstintresset är även nära förbundet med det förvaltningsansvar och förtroende som ges företagsledningen av aktieägare, men är tillika avsett att tillgodose andra intressen bland bolagets intressenter (eng. *stakeholders*), bl.a. långgivare, leverantörer, staten, anställda, m.fl. Företagsledningen kan därför som regel inte använda bolagets resurser som inte är till nytta för bolaget och därigenom säkerställer att medel används effektivt och ändamålsenligt för bolagets behov. Indirekt är det av vikt för bl.a. externa långgivare.

Även om vinstintresset är ägnat att säkerställa att bolagets resurser och medel inte förslösas finns likafullt en inneboende eller potentiell konflikt mellan aktieägare och andra intressenter, bl.a. bolagets borgenärer. Trots att vinst, eller snarare; det fria egna kapitalet, som utgångspunkt är tillgängligt för aktieägarna innehåller ABL en begränsningsregel gällande värdeöverföringar i 17 kap. 3 § ABL. Begränsningsregeln är uppdelad i en beloppsspärr och försiktighetsregeln:

- 1) För det första innebär *beloppsspärren* att en värdeöverföring inte får äga rum om det efter överföringen inte finns full täckning för bolagets bundna egna kapital. Beräkningen ska grunda sig på den senast fastställda balansräkningen med beaktande av ändringar i det bundna egna kapitalet som har skett efter balansdagen.
- 2) För det andra, innehåller bestämmelsen i 17 kap. 3 § andra stycket ABL utöver beloppsspärren ett krav på att det i samband med värdeöverföringar alltid måste göras en bedömning om värdeöverföringen är försvarlig enligt den s.k. *försiktighetsregeln* med hänsyn till de krav som verksamhetens art, omfattning och risker som ställer på storleken av det egna kapitalet och bolagets konsolideringsbehov, likviditet och ställning i övrigt. Detta utgör alltså ett ytterligare skydd för det egna kapitalet. I tredje stycket samma lagrum utvidgas tillämpningsområdet för försiktighetsregeln för moderbolag även till koncerns konsolideringsbehov, likviditet och ställning i övrigt. Försiktighetsprincipen är sammantaget ett uttryck för en välbalanserad intresseavvägning mellan bolagets och ägarnas rimliga krav på verksamheten.

Aktiebolagslagens bestämmelser innebär dock inte att vinstintresset och möjligheten att vidta värdeöverföringar som sådant vore överordnat rättsliga krav som ställs på skolverksamheter. Skollagen sätter gränserna för verksamheten och ställer krav på resultat och kvalitet i verksamheten fortlöpande och *över tid*. Det är inom ramen för dessa bestämmelser och – från ett aktieägarperspektiv; begränsningar – som bolaget ska verka effektivt.

Vinstintresset skulle kunna framstå som om det vore liktydigt med kortsiktiga och oskäligt höga värdeöverföringar och därigenom oförenligt med målsättningen att skolverksamhet ska bedrivas långsiktigt. Ett sådant intryck är dock endast *skenbart*. Till att börja måste det uppkomma ett utdelningsbart överskott. Vidare bygger tillståndsgivningen och tillhörande krav på huvudmannen en långsiktig

⁴³ Se prop. 1975:103 s. 476, prop. 2004/05:85 s. 219, Skog, R., *Om betydelsen av vinstsyftet i aktiebolagslagen*, SvJT 2015 s. 11 ff. och Skog, i Festskrift till Per Samuelsson, 2024, s. 641 ff.

⁴⁴ Prop. 1895:6, s. 117.

verksamhet.⁴⁵ En viktig redovisningsprincip, som även kommer till uttryck i kraven 17 kap. ABL är *bolagets fortlevnad* och att det över tid ska kunna och uppfylla sina åtaganden.⁴⁶ För enskilda huvudmän är dessa med hänsyn till lagstiftningen redan i dag uttryckligen långsiktiga.

De särskilda långsiktiga krav som följer av skollagen ger alltså ytterligare innebörd till den s.k. fortlevnadsprincipen (eng. *going concern*). Detta är i grunden en redovisningsprincip och internationell redovisningsstandard som förutsätter att verksamheten lever vidare.⁴⁷ Fortlevnadsprincipen framgår även uttryckligen av 2 kap. 4 § p. 1 årsredovisningslagen (1995:1554), ÅRL, av vilken framgår att företaget förutsätts fortsätta driva sin verksamhet under *överblickbar tid*.

Finansiella rapporter ska enligt Bokföringsnämndens vägledning upprättas utifrån fortlevnadsprincipen, om inte företagsledningen har för avsikt att avveckla företaget eller upphöra med verksamheten eller inte har något annat realistiskt alternativ till det. Vad gäller den relevanta tidshorisonten vid bedömningen av företagets förmåga att fortsätta verksamheten ska företagsledningen beakta all tillgänglig information om framtiden, vilken är *minst tolv månader* efter balansdagen men är inte begränsad till det. Vid avvikelse från fortlevnadsprincipen måste upplysning lämnas i not och i förvaltningsberättelsen.⁴⁸

I skolverksamhet blir det långsiktiga perspektivet särskilt viktigt. Regeringen har framhållit i förarbetena att kravet på ekonomiska förutsättningar är ett kontinuerligt krav på verksamheten och att hänsyn ska tas till koncernförhållanden:

”[...] den enskilde ska ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. *Kravet gäller under hela den tid då verksamheten bedrivs.* I kravet på ekonomiska förutsättningar ligger att verksamheten ska bedrivas på ett sätt som innebär att den *bär sina kostnader* och att det finns *ekonomiskt utrymme för nödvändiga investeringar*. Det kan bli aktuellt att ingripa mot en aktör om ekonomin kraftigt försämras, t.ex. genom vikande elevunderlag eller att aktörens tillgångar minskar, på ett sådant sätt att det påverkar förutsättningarna att bedriva en verksamhet av godtagbar kvalitet enligt lagar och andra föreskrifter. Om verksamheten visar ett underskott bör det vägas in om det finns fonderade eller andra medel, exempelvis en bankgaranti, tillgängliga för att hantera underskottet. En prognos som visar att det finns förutsättningar att inom skäligen tid nå ett överskott kan också vara en indikation på att kravet är uppfyllt. Om det är fråga om ett bolag som ingår i en koncern bör det även beaktas om ekonomin i koncernen som helhet påverkar aktörens ekonomiska förutsättningar.”⁴⁹

En annan viktig utgångspunkt är att vad som kan skilja kommunala och kommersiella verksamheter är drivkraften och syftet med verksamheten som sådana. Aktiebolaget har förvisso ett krav att generera överskott, men det finns inga krav på att bolaget måste dela ut fritt eget kapital till sina aktieägare. Om aktieägarna vill använda bolagsformen i en långsiktig verksamhet där överskottet återinvesteras är det alltså möjligt, men det är även möjligt att använda samma bolag till att inom ramen för de aktiebolagsrättsliga begränsningarna berika sig själva. Aktiebolag är en effektivt verktyg, men bolagsformen i sig är varken ett hot mot eller garanti för att ändamålen med skollagen uppfylls. Till det krävs i stället noggrant och tydligt formulerade krav på verksamheten och en adekvat ersättningsmodell och

⁴⁵ Jfr 2 kap. 5 § femte stycket skollagen.

⁴⁶ Jfr redovisningsstandarden IAS 8 [IAS 1] och IFRS 18 Presentation and Disclosure in Financial Statements, IFRS Foundation, *Going Concern – A focus on disclosure*, Maj 2025.

⁴⁷ Se f.n. International Accounting Standards, IAS 1 – Presentation of Financial Statements (kommer att ersättas under 2027 av IFRS 18 Presentation and Disclosure in Financial Statements).

⁴⁸ Se bl.a. Bokföringsnämndens vägledning till BFNAR 2012:1, 2023-12-12.

⁴⁹ Se prop. 2017/18:158 s. 122.

tillhörande sanktioner som ger effektiva och ändamålsenliga incitament – såväl positiva som negativa – för huvudmännen att uppfylla kraven.

En helt annan och än svårare fråga är alltså om det förekommer överavkastningar bland skolföretag och vad det i sin tur skulle bero på, men det behandlas inte av denna utredning. Förekomsten av eventuella överavkastningar är dock inte primärt en fråga för associationsformens lämplighet som sådan, utan snarare om det finns ändamålsenliga incitament inbyggda i ersättningsmodellen för uppdraget. Gränsdragningsfrågan för om ett aktiebolag har alltför hög vinstmarginal eller genomför alltför höga vinstutdelningar är även förenad med stora svårigheter i den mån den alls låter sig besvaras. Likt frågan om överpriser (eng. *exploitative abuse by way of excessive pricing*) såsom en särskild form av missbruk inom konkurrensrätten är överavkastning eller oskäligt höga vinster ett relativt begrepp som kräver en omfattande och komplex utredning och beaktande av samtliga relevanta ekonomiska och rättsliga omständigheter. Avkastningsnivåer i sig kan dock inte rimligen användas som argument för att aktiebolag som associationsform vore olämpliga för att bedriva skolverksamhet. Att de kan vara indikationer på underliggande brister i ersättningsystem är dock en helt annan sak.

Det finns givetvis en politisk eller moralisk fråga kopplad till om enskilda överhuvudtaget ska få tjäna något på skolverksamhet. Frågan ska förvisso inte avfärdas som oviktig och den svenska ordningen för skolväsendet är trots allt unik till sin utformning. Farhågor är oftast kopplade till att vinstintresset tar över och att detta i slutänden får negativa effekter för elever. Det finns även oro för att den av lagstiftaren konstruerade tävlan om elever kan medföra tillkommande kostnader för kommuner – något som framhållits i tidigare förarbeten. Samma frågeställningar finns förvisso även inom den upphandlade vården och omsorgen eller andra verksamheter där det allmänna är huvudman och utförandet läggs ut på privata aktörer. Som utgångspunkt kan dock aktiebolag *som sådana* inte betraktas som problematiska eller olämpliga. Det är däremot viktigt att utformningen av krav på verksamheten och ersättningsmodeller ger korrekta och tillräckliga incitament för utfall som överensstämmer med lagstiftarens målsättningar.

Det finns sammantaget ingen inneboende motsättning mellan att aktiebolag är verksamma i skolverksamhet och huvudmannens uppfyllande av de krav och målsättningar som kommer till uttryck i skollagen. Ej heller finns någon konflikt mellan att verksamheten genererar överskott och om ersättningen till aktiebolag utformas så att den ger verksamma incitament för kontinuerlig kvalitetsförbättring och effektivisering. Vinstintresset och associationsformen aktiebolag måste rimligen betraktas som neutralt i förhållande till målsättningarna med skolan – associationsformen är vare sig ett hot mot eller garanti för måluppfyllnad.

4.5 Finansieringen av enskilda och kommunala verksamheter

4.5.1 Kostnaden för kapital i kommunala verksamheter

Alla verksamheter som bedrivs – oavsett om det sker i allmän eller privat regi – kräver kapital för att finansiera tillgångarna. Kapital kan i huvudsak och förenklat bestå av upplånat (främmande) kapital eller eget kapital, dvs. egna medel som ägaren/huvudmannen tillför en verksamhet för att finansiera verksamheten. Främmande kapital är nästan uteslutande föremål för en marknadsmässig räntekostnad. När en kommun binder upp egna medel i en verksamhet belastas dessa med en *internränta* inom ramen för den kommunala självkostnadsprincipen.

Grovt förenklat görs ingen skillnad på räntekostnaden för främmande kapital och "eget" kapital med anledning av man bortser från hur lånestrukturen ser ut och i stället använder en standardiserad internränta på bundet kapital oftast i syfte att skapa konkurrensneutralitet och undvika att olika finansieringsbeslut påverkar taxor. Kommuner har inga aktieägare som ska kompenseras för tillhandahållande av riskvilligt kapital. Vidare saknas det oftast utdelningskrav och därigenom finns heller inga krav på avkastning på eget kapital i traditionell mening. Kommunen har likafullt en *alternativkostnad* för kapitalet i så måtto att det kunde ha använts för att minska kommunens skulder. Med detta i beaktande sätts internräntan oftast som en samlad kostnad för eget och främmande kapital, vilken typiskt sett inte överstiger den externa låneräntan.

Det är icke desto mindre viktigt att beakta att användning av kapital för en verksamhet är förenat med kostnader. Den kommunala självkostnaden fungerar även inom ramen för traditionella förvaltningsverksamheten som inte kännetecknas av ekonomisk verksamhet. Ävenså är det en av orsakerna till bestämmelserna om den s.k. konfliktlösningsregeln i 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579) att om en kommun skulle verka på en konkurrensutsatt marknad skulle den kunna dra nytta av sin position som kommun och låga upplåningskostnader och därigenom riskera att snedvrیدا konkurrensen. Skolverksamhet är emellertid som ovan nämnts ingen ekonomisk verksamhet som sådan och är en angelägenhet för det allmänna.

Internräntan är som utgångspunkt lägre än den sammanvägda kostnaden för aktiebolags samlade kapital som ska utvecklas nedan. Det hänger samman med att aktieägare till skillnad från kommuner tar en betydligt högre risk än en kommun samtidigt som en kommun också är förhindrad att ägna sig åt spekulativ eller rent vinstdrivande verksamhet – jfr 2 kap. 7 § kommunallagen (2017:725).

4.5.2 Kostnaden för kapital i aktiebolag

Till skillnad från kommuners kapital finansieras aktiebolagets tillgångar förenklat uttryckt genom eget eller främmande kapital.⁵⁰ Kostnaden för alla bolags sammantagna kapital består i huvudsak av kostnaden för externa skulder (t.ex. ränta på lån) och kostnaden för det egna kapital (den avkastning som utgår till aktieägare). Den totala kostnaden för kapital speglar dels vilken risknivå som företagens investeringar och verksamhet innefattar, dels förhållanden mellan eget och främmande kapital. Med hänsyn till att aktieägare tar högst risk av alla investerare och är de som i insolvenshänseende får ersättning sist av alla⁵¹ så är kostnaden för eget kapital i de allra flesta fall högre än kostnaden för främmande kapital som många gånger är förenade med förmånsrätt genom t.ex. säkerhetsrätter i form av inteckningar. Härigenom kan avkastning på eget kapital definitionsmässigt inte jämföras med en kommunal internränta.

Aktieägarnas ersättning kommer jml. 3 kap. 3 § ABL av deras ställning som residualtagare till vinsten av verksamheten, dvs. att de – starkt förenklat – får dela på den vinst som uppkommer när alla andra

⁵⁰ Det egna kapitalet i ett aktiebolag är skillnaden mellan bolagets tillgångar och skulder. Aktiebolagets egna kapital delas upp i bundet eget kapital och fritt eget kapital eller ansamlad förlust. Under bundet eget kapital ska aktiekapital, bunden överkursfond, uppskrivningsfond, reservfond, kapitalandelsfond och fond för utvecklingsutgifter tas upp. Under fritt eget kapital eller ansamlad förlust tas upp fria fonder var för sig, balanserad vinst eller förlust samt vinst eller förlust för räkenskapsåret. Balanserad förlust och förlust för räkenskapsåret upptas som avdragsposter. Se 3 kap. 10 a § ÅRL.

⁵¹ Jfr bestämmelserna i förmånsrättslagen (1970:979) och 25 kap. ABL. Se även avgörandet i "Well Dressed" NJA 2023 s. 1093.

fordringar som bolaget har är betalda med beaktande av den ovan beskrivna försiktighetsregeln i 17 kap. 3 § ABL.⁵²

Det finns olika sätt att räkna ut den sammantagna kostnaden för bolagets kapital. Kostnaden för eget kapital kan exempelvis beräknas genom *Capital Asset Pricing Method* (CAPM)⁵³ och kostnaden för främmande kapital är i normalfallet liktydigt med marknadsräntan. Den sammantag vägda kostnaden för allt kapital kan sedan beräknas med hjälp av *Weighted Average Cost of Capital* (WACC).⁵⁴ Grovt förenklat kan sägas att ju lägre risk som branschen kännetecknas av och ju lägre riskfylld den individuella verksamheten är, desto lägre blir WACC-måttet.

Det är förvisso ytterligt få branscher som har närmast garanterade intäkter i form bidrag och där tillgången dessa kännetecknas kontinuerliga uppfyllande av på förhand ställda krav som inte väsentligen ändrar sig över tid. Detta indikerar att branschen i sig torde kännetecknas av en låg risknivå med låg volatilitet, vilket skulle medföra en tämligen låg WACC i jämförelse med andra branscher där intäkter inte bistår av bidrag. Det bör dock hållas i åtanke att nyckeltal som vinstmarginal eller avkastning på eget kapital påverkas av en rad olika faktorer utöver intäkterna, däribland skuldsättningsgrad, strukturen på externa kostnader m.m. Som utgångspunkt är sålunda en hög eller låg vinstmarginal eller avkastning tämligen intetsägande för att avgöra om bidragsmedel har använts effektivt eller ändamålsenligt. Jag ska återkomma till det senare i utredningen här nedan.

I såväl rättsligt som i ekonomiskt hänseende vore det en oriktig utgångspunkt att exempelvis rörelseresultat i allmänhet eller vinstutdelningar i synnerhet utan närmare analys ska betraktas som ett uttryck för att aktieägarna oskäligen skulle berika sig på någon annans bekostnad. Alla bolag har en kostnad för sitt eget kapital. Liksom att bolaget ersätter anställda med lön ska bolaget även ersätta långivare och investerare med avkastning. Ersättningen kommer ur överskottet, men endast så mycket att försiktighetsregeln i 17 kap. 3 § ABL är uppfylld – allt med hänsyn till de krav som kontinuerligt och med ett långsiktigt perspektiv ska vara uppfyllda.

Sammantaget är en mycket central utgångspunkt att aktiebolags kapital inte är gratis, och det gäller även för kommunala verksamheter. Insatt kapital i ett aktiebolag ska därför generera en skäligen avkastning för investeraren/aktieägaren och för kommunala verksamheter belastas den med en internränta. Insatt kapital är alltså förenat med kostnader. Om bolagets investerare inte erhåller ersättning för de insatser som görs bortfaller även det huvudsakliga incitamentet att alls förse bolaget med kapital. Även för kommuner finns det alltid en alternativkostnad för kapital som sålunda kostnadsbelastar en förvaltningsverksamhet.

⁵² Se Nerep, E., Adestam, J., Samuelsson, P., Aktiebolagslagen (2005:551), 3 kap. 3 §, avsnitt 2.1, Lexino 1 september 2021 (JUNO).

⁵³ CAPM är ett sätt att beräkna kostnaden för eget kapital. Beräkningsmetod som syftar till att bestämma det rimliga avkastningskravet för en investering, givet dess risk. Den beräknas normalt genom formeln $R_a = R_{rf} + \beta * (R_m - R_{rf})$, där R_a är den förväntade avkastningen på tillgången, R_{rf} är den riskfria räntan (t.ex. statsobligationer), β (beta) är tillgångens "beta", som mäter dess volatilitet i förhållande till marknaden. R_m är den förväntade avkastningen på marknaden.

⁵⁴ WACC är ett mått på den viktade och genomsnittliga kostnaden för ett företags kapital där både eget och främmande kapital beaktas. Den beräknas genom formeln $(E/V * R_e) + (D/V * R_d * (1 - T_c))$, där E är marknadsvärdet av företagets egna kapital, D är marknadsvärdet av företagets skulder, $V = E + D$, dvs. totalt marknadsvärde av kapital, R_e är kostnaden för eget kapital (avkastningskrav för aktieägarna, t.ex. beräknat genom CAPM), R_d är kostnaden för skulder (t.ex. ränta på lån), och T_c är skattesats (t.ex. bolagsskattesatsen).

5 Rättsliga begränsningar mot förbudsförslaget

5.1 Frågan om det finns ett angeläget allmänt intresse som alls motiverar ett förbud

Den huvudsakliga svårigheten med att från rättslig synpunkt göra en bedömning om av ett förbud mot aktiebolag i skolverksamhet är förenligt med gällande rätt är att det saknas en närmare problemformulering baserad på faktiska förhållanden och som beskriver vari det allmänna intresset består i. Klargörande av varför det är angeläget att välja en förbudsstrategi för att komma till rätta med ett upplevt problem är därför väsentligt för att bedöma om en åtgärd är förenlig med gällande rätt.

För näringsfriheten eller egendomsskyddet ska kunna inskränkas krävs i svensk rätt att det föreligger ett *angeläget allmänt intresse* eller om det avser inskränkningar av rättigheter som följer av unionsrätten att det föreligger *tvångande hänsyn till allmänintresset*. Om det inte finns något sådant intresse är det som utgångspunkt inte möjligt att inskränka dessa rättigheter. När det gäller inskränkningar av tidigare tillåtna, och av lagstiftaren uppmuntrade, verksamheter såsom friskolor som drivs som aktiebolag blir det särskilt viktigt att detta angelägna allmänna intresse inte reduceras till enbart en politisk vilja eller lösa påståenden. Även om det förvisso inte kan krävas detaljerad empirisk bevisning på en åtgärds angelägenhet och allmänna karaktär måste den åtminstone ha någon rimlig koppling till faktiska förhållanden eller problem som inte enbart är teoretiska.

Otvetydigt finns det ett angeläget allmänt intresse för det allmänna att säkerställa att barn och unga har rätt till en kvalitetsmässigt bra, likvärdig och rättvis skola och utbildning såsom syftet kommer till uttryck i 1 kap. 4–5 §§ skollagen. Skolverksamheter finansieras i princip uteslutande med bidrag från offentliga medel och det finns därför högt ställda krav på huvudmännen i skollagen, bl.a. såsom de anges i 4 kap. skollagen. Det måste därför med all önskvärd säkerhet anses finnas ett intresse *att allmänna medel används på ett ändamålsenligt och effektivt sätt*. Det torde rimligen vara detta som är den grundläggande motivationen för förbudsinitiativen.

I förevarande fall gäller dock inte frågan detta, utan mer avgränsat om det kan anses finnas ett angeläget allmänt intresse som motiverar *att förbjuda just aktiebolag* att verka inom skolväsendet. Varför ett tilltänkt förbud mot just associationsformen aktiebolag alls vore *behövligt* och inga andra associationsformer är emellertid inte klarlagt. Som anförts ovan är det alltså inte tillräckligt att *vilja* förbjuda aktiebolag som enskilda huvudmän – utan vidare förklaring kan det rimligtvis inte anses utgöra ett angeläget allmänt intresse.

Med hänsyn till åtgärdens tillkommande diskriminerande karaktär torde införande av ett förbud allra minst kräva en adekvat problemskrivning så att det på objektiva grunder kan fastställas att det finns ett verkligt problem eller missförhållande som kräver en lösning. Om detta saknas blir det mycket svårt eller till och med omöjligt att rättfärdiga ett förbud mot eller tvångsmässigt krav på ombildning av aktiebolag.

För att återvända till den inledande frågan om det kan anses föreligga ett sådant angeläget allmänt intresse som tillfredsställer kraven som uttrycks i RF kan noteras att begreppets innebörd diskuterades i förarbetena, där det uttalades att angående dess förhållande till egendomsskyddet i 2 kap. 15 § RF att

”... [d]en närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen är det inte möjligt att i detalj beskriva. Det är emellertid sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda

områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt som i första hand åsyftas, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. måste givetvis kunna tillgodoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rätts säkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Det skall även framhållas att uttrycket anknyter till vad som gäller i fråga om egendoms skyddet enligt Europakonventionen.”⁵⁵

Det har sedan friskolereformen genomfördes i början av 1990-talet aldrig ifrågasatts att enskilda huvudmän skulle kunna vara aktiebolag. I stället har det varit lagstiftarens uttryckliga och kontinuerliga ambition att enskilda, däribland aktiebolag, skulle kunna verka inom skolektorn i syfte att uppnå målsättningarna med friskolereformen, däribland valfrihets- och effektiviseringsintresset. Däremot kan det inte påräknas något absolut skydd för att kommersiella aktörers verksamhet inom sektorer som kännetecknas av grundläggande förvaltningsuppgifter gentemot medborgarna. Aktörerna kan heller inte räkna med att ersättningsvillkoren ska bestå oförändrade över tid. Trots detta är det likafullt viktigt att beakta att samma argument som använts för att tillåta aktiebolag att verka – främst vinstdrivande företags påverkan på valfrihet, kvalitet och effektivitet – inte rimligen kan användas för stöd att de bör förbjudas att fortsätta verka. Det framstår därför som motstridigt att i efterhand påstå att vinstintresset i sig motverkar ändamålen med skolan samtidigt som det var detta som avsågs kunna positivt bidra till förverkligandet av målen. Det faktum att vissa aktörer är vinstdrivande kan därför rimligen inte anses vara tillräckligt angeläget att förbjuda om det inte samtidigt trovärdigt kan förklaras varför det samtidigt, nu i efterhand, mer konkret skulle vara ett problem.

Förvisso kan det inte uteslutas att syftena med friskolereformen likafullt kan förfelas om utfallet inte skulle bli det avsedda, t.ex. om det skulle börja konstateras kvalitetsbrister, orimliga förhållanden för elever eller orimliga effekter för kommunala huvudmän m.m. Aktörerna inom skolektorn har därför att räkna med att regleringen av skolverksamhet och ersättningsvillkor kan komma att ändras, därtill i skärpande riktning med tillkommande krav. Så har även skett löpande sedan friskolereformen. Däremot har inga sådana ändringar gjorts att de verkat inskränkande för vissa friskolor – tvärtom. I vart fall måste en rimlig utgångspunkt vara att om det förekommer brister i skolverksamheter bör det i första hand sökas lösningar på sådana konkreta problem och nyttja de tillsynsinstrument som redan finns för att komma till rätta med problem. Det framstår i det hänseendet som utmanande att påstå att aktiebolagsformen i sig vore roten till problem som inte låter sig konkretiseras. Återigen måste framhållas att aktiebolaget som sådant vare sig är ett hot mot eller garanti för att målsättningarna med friskolereformen uppfylls.

Det närmaste exemplet på där näringsfriheten ansågs vara satt i fara var i samband med den s.k. stopplagen om utförsäljning av akutsjukhus till vinstdrivande aktörer. Stopplagen avsåg ett förslag om inskränkning i dåvarande landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till någon annan aktualiserade grundlagsbestämmelsen. Lagrådet kunde sammantaget inte tillstyrka lagförslaget om stopp mot överlämnade av akutvård till företag utan vinstsyfte och framhöll att ”[e]tt förbud för landstinget att lämna över uppgiften att ansvara för driften av ett akutsjukhus till någon som avser att driva verksamheten med vinstsyfte har emellertid till effekt att möjligheterna att få driva akutsjukhus i praktiken begränsas för vissa som bedriver näring genom att ge hälso- och sjukvård.”⁵⁶

⁵⁵ Prop. 1993/94:117, s. 48.

⁵⁶ Se prop. 2000/01:36, s. 31 f. Riksdagen delade förvisso regeringens inställning, men stopplagen kom att införas som en temporär bestämmelse under 2001/2002, men upphävdes sedermera 2007.

Det enligt regeringen angelägna allmänna intresse som låg bakom den regleringen var huvudsakligen att överlämnande av akutsjukhus till vinstdrivande privata aktörer ansågs kunna äventyra kravet på god vård åt alla på lika villkor och att risken för detta var större ju mera utsatt och i beroendeställning en patient var. Resonemanget byggde på ett ställningstagande att verksamhet som bygger på att skapa vinst till ägare eller annan inte i sig är något negativt. Däremot påstods att en sådan verksamhet inte skulle ta några andra hänsyn än rent företagsekonomiska hänsyn. Sålunda fanns det en risk, enligt regeringen, att sådana överväganden kunde medföra att verksamheten kunde läggas ned, varvid patienter då skulle kunna gå miste om tillgång till närliggande akutvård. Risken ansågs till följd av vinstintresset sålunda utgöra en överhängande fara för att dåvarande landsting skulle kunna komma att stå utan akutsjukhus.⁵⁷

Farhågorna i motiven till stopplagen kan i efterhand framstå som överskattat långtgående och övervärderade. I förarbetena fanns heller inga konkreta belägg för att den hypotes som lades fram. Likaså framhöll regeringen i direkt anslutning till detta att även dåvarande landstingen hade krav på ekonomisk hushållning i sin verksamhet att förvaltningen av medel skulle ske på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kunde tillgodoses enligt kraven i kommunallagen. Med andra ord fanns lika få garantier för att landstingsdrivna akutsjukhus skulle kunna läggas ned.⁵⁸

Förhandenvaron av det angelägna allmänna intresset som Lagrådet efterlyste i sin remiss tycks därför inte ha funnits och i stället varit reducerat till ett politiskt ställningstagande utan någon faktisk problembild, utan snarare en befarad eller t.o.m. påstådd problembild som riksdagen i kraft av politisk majoritet godtog, men som sedermera avskaffades av en ny majoritet i riksdagen. Till saken hör dock att detta inte kan jämföras med nu aktuellt förbudsförslag. Stopplagen återkallade aldrig några befintliga verksamheter och förbjöd heller inte några privata aktörer att fortsätta sin verksamhet. I allt väsentligt var stopplagen betydligt mindre ingripande och innebar endast att dåvarande landstingen ej längre kunde lägga ut verksamheten till privata utförare. Förbudet mot aktiebolag i skolan är ägnat att hindra fortsatt befintlig verksamhet och skulle därigenom bli ett direkt förbud för vissa aktörer att fortsätta driva verksamhet.

Till skillnad från motiven i stopplagen saknas väsentligen motivering till förbudsförslaget mot aktiebolag mer än allmänna uttalanden om vinstjakt, marknadsmisslyckande att vinsterna borde gå till lärare i stället för aktieägare.⁵⁹ Liberalerna framhåller att de anser att valfrihet är bra men att barn och föräldrar ska kunna lita på att friskolorna sätter elevernas rätt till kunskaper före ägarnas vinster – det ska inte längre gå att maximera vinster genom att minimera kvalitet. Enligt Liberalerna finns det idag skolor vars främsta lojalitet inte ligger hos barnen – utan någon annanstans. Vilka konkreta belägg som finns för detta påstående är dock oklart. Liberalerna anser att det är ofrånkomligt att syftet med

⁵⁷ Prop. 2000/01:36, s. 16 f.

⁵⁸ I sammanhanget kan i efterhand konstateras att 39 akutsjukhus har lagts sedan 1961 och då huvudsakligen i två omgångar – en i början 1970-talet till följd av kompetens- och kvalitetsbrister, men kanske mer relevant under 1995–2004 till följd av ekonomiska drivkrafter. Samtliga av dessa akutsjukhus drevs av landstingen/regionerna. Nedläggningarna medförde att avståndet för patienterna till närmaste akutsjukhus blev 100 km eller mer för invånarna i fyra av de orter där akutsjukhuset varit beläget, som längst när Svegs lasarett lades ned där vissa fick ett avstånd på 187 km till akutsjukhuset men andra kommuninvånare fick även betydligt längre. Se Läkartidningen, 2024:121:24065.

⁵⁹ Se t.ex. <https://www.socialdemokraterna.se/nyheter/nyheter/2025-10-29-s-kraver-vinstforbud-i-skolan---presenterar-fyra-konkreta-forslag>. Lydelse 2026-02-13.

ett aktiebolag är att gå med vinst och att detta förhållande *i sig* står i konflikt med skolans syfte – att alla barn ska ha rätt till kunskap och en utbildning av hög kvalitet.⁶⁰

Att alla barn ska ha rätt till kunskap och en utbildning av hög kvalitet är utan tvekan ett angeläget allmänt intresse, men det är återigen *inte* detta obestridliga faktum som frågan nu gäller. Åtgärden som föreslås synes grunda sig på ett antagande om att vinstintresset närmast med nödvändighet medför att skolans syfte förfelas och att elever berövas en god utbildning enligt skollagens krav. Något stöd för detta, vilket måste ses ett gravt missförhållande om det vore sant, har emellertid inte kunnat presenteras och det saknas erfarenhet och undersökningar som skulle ge stöd för ett sådant påstående. Rent intuitivt framstår det även som svärförståeligt, eftersom resonemanget förutsätter att aktiebolag därigenom, med samma motivering, inte skulle kunna alls vara verksamma inom någon av välfärdssektorerna som vård, skola eller omsorg – oaktat om det gällde olika upphandlade tjänster, tjänster enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem eller skollagen.

Att aktiebolag, såsom det framställdes i motiven till stopplagen, uteslutande skulle vara tvingat att ta hänsyn till rena företagsekonomiska överväganden är inte korrekt. Det finns inget som hindrar aktiebolag att ta andra hänsyn för att säkerställa långsiktig överlevnad. Mer korrekt är i stället att säga att det finns *en risk* för överuttag av vinster, eller kanske mer korrekt; att skattemedel inte används så effektivt som avsetts och i motsats till effektiviseringsmotivet för friskolereformen.

Vad som indirekt framgår av olika politiska utspel, men även av utredningar om friskolor som drivs som aktiebolag⁶¹, är sammantaget att skolpengen *ger utrymme för utdelning* – underförstått *oskäligt högt utrymme* för utdelningar (jfr. avsnittet om kostnaden för eget kapital ovan) i stället för att nyttjas i verksamheten samtidigt som kvaliteten i verksamheten påverkas. Att ett bolag skulle ha alltför hög vinstnivå kan för friskolor inte i sig ses ett angeläget allmänt intresse så länge som överskottet är ett medel för att upprätthålla de ekonomiska krav som följer av skollagen och så länge som kvaliteten inte försämras. Om verksamheten likafullt medgav eller skulle innefatta en risk för att bolagen trots kravuppfyllnad hade utrymme för oskäligt höga vinstutdelningar – hur nu sådana skulle definieras – skulle det kunna anföras att en kontinuerlig effektivisering har avstannat och att åtgärda ett förfelat effektiviseringsmål vore ett angeläget allmänt intresse. I så fall vore det snarare ett uttryck för att regleringen inte ger rätta incitament för kontinuerliga förbättringar än att det vore något graverande fel med att aktiebolag driver verksamheten.

Det saknas i dag belägg för att kvaliteten generellt sett är undermålig i friskolor i allmänhet och i synnerhet att friskolor som drivs som aktiebolag dels har en överavkastning, dels att detta skulle gå ut över kvaliteten.⁶² Att det skulle finnas *risker för* att skattemedel inte används effektivt, eller att det skulle kunna uppstå kvalitetsbrister i skolan, kan givetvis inte uteslutas. Särskilt gäller det om faktiska förhållanden talar för motsatsen. I så fall kan det ifrågasättas om den kontrafaktiska risken utgör ett

⁶⁰ Se <https://www.liberalerna.se/politik/friskolor> samt <https://www.liberalerna.se/nyheter/forbjud-vinstintresset-i-skolan>, lydelse 2026-02-13.

⁶¹ Jfr SOU 2025:37, Skärpta villkor i friskolesektorn. Delbetänkande av Utredningen om vinst i skolan.

⁶² Heller Sahlgren, G., Jordahl, H., *Lönsamma kunskaper – sambandet mellan vinst och kvalitet i svenska grundskolor*. 2018, Stockholm: Svenskt Näringsliv. Forskarna fann ingenting som tydde på att sambandet mellan friskolornas lönsamhet och deras elevers studieresultat skulle bero på betygsinflation, ej heller att lönsamma friskolor hade en mer fördelaktig elevsammansättning. Elevsammansättningen föreföll enligt studien nästan inte skilja sig alls mellan friskolor med olika lönsamhetsnivåer. Det kunde dock påvisas att hög utbildningskvalitet var lönsam för skolföretagen.

angeläget allmänt intresse för att förbjuda aktiebolag att verka i skelsektorn. Dessa risker är dock inte unika för aktiebolag utan gäller även för kommunala huvudmän.

Det framstår i stället som uppenbart att den direkta orsaken till det potentiella problemet ligger i att ersättningssystemet eller kravformuleringen som i sådana fall har brister, dvs. att det allmänna betalar för tjänster som rimligen borde vara billigare alternativt att villkoren givet en fast ersättning inte ger korrekta incitament. Det innebär i vart fall inte att aktiebolag som sådana med automatik skulle vara till förfång för elever.

Härigenom torde förbudsförslaget mot aktiebolag inte adressera rätt orsaker till det upplevda och potentiella problemet. I avsaknad av ett konkret formulerat angeläget allmänt intresse blir åtgärden inte förenlig med 2 kap. 15, 17 §§ RF redan innan det görs en proportionalitetsbedömning. Noteras bör att en synnerligen viktig tillkommande svårighet är att det angelägna allmänna intresset måste sättas i relation till att åtgärden i sig innebär en olikabehandling av enskilda och att andra associationsformer inte skulle träffas av förbudet.

Allra minst synes krävas att det identifieras ett objektivet konkret problem kopplat till just aktiebolag. Att företaget gör vinst eller har till ändamål att bereda vinst för utdelning till aktieägarna inom de ramar som följer av tillämpliga regelverk är i sig inte tillnärmelsevis tillräckligt för att det rimligen skulle kunna kvalificeras som ett problem. Det vore i sådant fall liktydigt med att aktiebolag som associationsform skulle vara samhällsskadliga, vilket måste falla på sin egen orimlighet. Att aktieägare erhåller en skälig avkastning på eget kapital är alltså inte som sådant något problem för vilket det skulle finnas ett angeläget allmänt intresse att stävja.

Legitima mål som skulle kunna rättfärdiga inskränkningar kan vara att upprätthålla social sammanhållning, utbildningskvalitet, skydd av offentliga medel och likvärdig tillgång till skola. Vad som måhända skulle kunna vara ett problem i förhållandet till detta är om målsättningarna och syftet med såväl friskolereformen som skolan i allmänhet vore hotade, t.ex. genom att skolans kvalitetsmål inte uppfylls, att valfriheten hotas, eller att effektiviseringen av skolan förfelas. I sådana fall måste rimligen problemen noga fastställas och undersökas huruvida förekomsten av problem enbart uppkommer bland aktiebolag.

Det kan redan i utgångsläget ifrågasättas om det finns något sådant angeläget allmänt intresse som påvisar behov av ett tillkommande skydd genom de nu föreslagna åtgärderna. I vart fall måste ett sådant identifieras och formuleras innan inskränkningar kan göras. Säkerställandet av att målsättningarna med skolan och friskolan är uppfyllda måste däremot otvetydigt anses vara ett angeläget allmänt intresse. Vad som i första hand utgör ett angeläget intresse som lagstiftaren söker skydda måste rimligen, i ljuset av tidigare formulerade målsättningar, vara att upprätthålla eller höja kvaliteten i skolan, säkerställa valfriheten och att skattemedel m.m. används effektivt. Frågan är då om förbud mot aktiebolag är ägnat att lösa det problemet.

5.2 Näringsfriheten och den grundlagsfästa likabehandlingsprincipen

Det följer av 2 kap. 17 § RF att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Regelns utgångspunkt är en *ekonomisk likhetsprincip*, vilken innebär att syftet med en begränsning av närings- och yrkesfriheten inte enbart får vara att ekonomiskt gynna vissa näringsidkare eller yrkesutövare framför andra.

Tidigare har jag behandlat generalitetskravet gällande att lagstiftning inte får inriktas mot någon enskild. Likhetsprincipen i 2 kap. 17 § RF innebär att alla regleringar på närings- och yrkesfrihetens område måste vara *generella* på så sätt att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som kan ställas upp för just det yrket eller den näringsgrenen. I skolverksamhet gäller sålunda enskilda ska rätt erbjuda och bedriva skolverksamhet så länge som de uppfyller de krav som följer av skollagen. Under dessa förutsättningar syftar bestämmelsen till att förhindra att någon enskild ekonomiskt ska få gynnas på någon annans bekostnad.

Regeringen har framhållit avsikten att den ekonomiska sidan av likhetsprincipen ska vara överordnad den princip som läggs fast i det första ledet av grundlagsbestämmelsen. En inskränkning som införs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse måste alltså vara *generell* och får inte leda till att likhetsprincipen åsidosätts. Om en sådan inskränkning införs, kan det inte uteslutas att detta kan komma att leda till att vissa näringsidkare gynnas. Att sådana gynnsamma ekonomiska konsekvenser aldrig får vara det egentliga syftet med inskränkningen har därför kommit till uttryck i paragrafen. Regeringen framhöll i propositionen att

”... [L]ikhetsprincipen ska här förhindra att någon näringsidkare eller annan yrkesutövare gynnas på annans bekostnad. Motsatsvis följer att någon annan härvid också kan komma att missgynnas. Det skall såsom kommittén påpekat därmed i princip inte vara tillåtet att införa regler som innebär att nyetableringar inom viss näring eller visst yrke förhindras eftersom detta innebär ett skydd för dem som redan är etablerade, såvida det inte samtidigt finns något angeläget allmänt intresse av regleringen. Avsikten med den föreslagna lydelsen är emellertid inte att hindra ett offentligt monopol som drabbar alla presumtiva konkurrenter lika, under förutsättning att det införts för att skydda något angeläget allmänt intresse. Det bör för tydlighetens skull även anmärkas att med uttrycket företag avses både juridiska och fysiska personer som driver näring till skillnad från enskilda personer som utövar ett yrke hos något offentligt organ.”⁶³

En inledande fråga är således om förslaget till förbud kommer att ha den generella verkan som krävs i grundlagen och vara lika för alla aktörer, eller om det innebär olikabehandling på grundval av att verksamheten bedrivs i privat aktiebolagsform eller i annan form. Om inskränkningar riktade mot just aktiebolag alls ska anses vara motiverade enligt grundlagsbestämmelsen av ett angeläget allmänt intresse måste det allra minst kunna visas intresset som ett förbud ska skydda uteslutande är hänförligt till denna associationsform.

Huruvida begränsningar i näringsfriheten är förenliga med grundlagen har aktualiserats i några lagstiftningsärenden – t.ex. avvecklingen av kärnkraften⁶⁴.

⁶³ Prop. 1993/94:117, s. 51 f.

⁶⁴ Se den numera upphävda lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling (avvecklingslagen), där Regeringsrätten i målet RÅ 1999 ref. 76 (Barsebäcksmålet) med hänsyn till att det fanns ett angeläget allmänt intresse kopplat till syftet att åstadkomma en ekologiskt och ekonomiskt hållbar energiförsörjning byggd på förnybara energilag.

Inom skolväsendet finns det flera olika associationsformer som bedriver verksamheter med överskott och där detta direkt eller indirekt tillkommer ägarna eller medlemmarna. Att rikta ett förbud enbart mot associationsformen aktiebolag (utan vinstutdelningsbegränsning) kan rimligen aldrig anses uppfylla kravet på likabehandling. Till skillnad från den s.k. stopplagen omfattnings skulle ett förbud mot just aktiebolag medföra vissa vinstdrivande associationer skulle tillåtas fortsätta (inte minst ekonomiska föreningar), medan andra förbjuds att göra det.

Förbudsförslaget kan som utgångspunkt inte anses vara förenligt med likabehandlingsprincipen och redan detta faktum talar för att förslaget inte bör genomföras. Det är sålunda samma bedömning som framhölls i min tidigare utredning om värdeöverföringar. De rättsliga invändningarna mot dessa förslag är väsentligen överensstämmande. Under alla omständigheter måste åtgärder som medför en olikabehandling – vilket skulle bli resultatet i förevarande fall – motiveras väl av ett angeläget allmänt intresse och vara proportionerligt.

5.3 Det konstitutionella egendomsskyddet

De grundläggande rättigheterna såsom de garanteras enligt Europakonventionen ingår i unionsrätten som allmänna principer. Det framgår såväl av EU-fördraget (artikel 6.3 FEU) som av EU-domstolens praxis. Den lägsta skydds nivån för grundläggande rättigheter erkänns även i unionsrätten, internationell rätt och de internationella konventioner i vilka unionen eller medlemsstater är parter (jfr artikel 53 i Europeiska unionens stadga, EU-stadgan). Bestämmelser i EU-stadgan, som motsvaras av bestämmelser i Europakonventionen, ska ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Ingen bestämmelse i stadgan får tolkas så att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som erkänns i Europakonventionen. (jfr artiklarna 52.3 och 53 i EU-stadgan) EU-domstolen beaktar Europadomstolens praxis vid tolkningen av unionsrätten.

I svensk rätt regleras egendomsskyddet genom 2 kap. 15 § första stycket RF där det stadgas att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas *avstå* sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller *något annat sådant förfogande* eller tåla att det allmänna *inskränker* användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Skyddet gäller förvisso inte uttryckligen rådighetsinskränkningar av lös egendom – däribland aktieägares dispositionsrätt över aktier – men en för Sverige folkrättsligt förpliktande bestämmelse är Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR), där tillämpningen av artikel 1 i det första tilläggsprotokollet⁶⁵ aktualiseras i förevarande fall, dvs. egendomsskyddet.

Med detta i beaktande ska sålunda en fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmänna intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Begreppet *egendom* i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till EKMR har en autonom och vidsträckt innebörd. I EKMR görs ingen skillnad mellan fast

Lagstiftaren hade sedan folkomröstningen om kärnkraften 1980 fastställt intresset av en förtida kärnkraftsavveckling som ett led i en omställning av energisystemet. Efter en proportionalitetsbedömning ansåg domstolen att kravet var uppfyllt och att lagen inte stred mot bestämmelsen om näringsfrihet. En omvärdering av intressena bakom avvecklingslagen kom sedermera att leda till att avvecklingslagen upphävdes 2010. Se prop. 2009/10:172.
⁶⁵ Protokoll till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Paris 20.III.1952.

och lös egendom och därtill tillkommer även begränsade sakrätter samt fordringar och immateriella rättigheter. Härutöver gäller att *ekonomiska intressen* och *legitima förväntningar* avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet. Staten ges vid tillämpningen av denna princip en förhållandevis vid egen bedömningsmarginal.⁶⁶

Europadomstolen har med olika uttryckssätt beskrivit de krav på proportionalitet som ställs när det allmänna gör ingrepp som innebär att någon berövas äganderätten till egendom *eller* får sin rätt att använda en tillgång begränsad. Liksom inom unionsrätten och näringsfrihetsskyddet gäller även vid äganderättsintrång därför en proportionalitetsprincip som innebär att nödvändigheten av ett intrång i egendomsskyddet med hänvisning till det allmännas intresse måste balanseras mot att den enskilde lider av intrånget.

Beträffande egendomsskyddet gäller att de värden som följer med äganderätten till aktier omfattas av egendomsskyddet i svensk rätt och att inskränkningar därav måste kunna rättfärdigas med tillämpning av proportionalitetsprincipen. Lagligheten kommer därför att vara direkt avhängig av att proportionalitetsprincipen är uppfylld.

5.4 Förhållandet till EU-rätten

5.4.1 Etableringsrätten

Ett förbud mot aktiebolag i skolverksamhet, skulle kunna komma att strida mot EUF-fördragets etableringsfrihet, om det avskräcker utländska företag från att etablera sig på den svenska skolmarknaden. Jag förutsätter nu att förbudet träffar även utländska motsvarigheter till svenska aktiebolag. Som en allmän utgångspunkt har EU-domstolen har anfört att tillämpningsområdet för etableringsfriheten omfattar

”[...] alla de bestämmelser som tillåter eller också enbart underlättar tillträdet till en annan medlemsstat än etableringsstaten och utövandet av näringsverksamhet i den staten, och som ger berörda ekonomiska aktörer möjlighet att effektivt och på samma villkor som de nationella aktörerna delta i medlemsstatens näringsliv.”⁶⁷

En viktig utgångspunkt för skolverksamhet är att enligt artikel 6 FEUF har unionen befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder, bland annat på utbildningsområdet, även om det alltså i första hand är en nationell angelägenhet att utforma skolsystemet. Trots att unionsrätten sålunda inte inkräktar på medlemsstaternas befogenhet vad gäller undervisningens innehåll och utbildningssystemets organisation, deras kulturella och språkliga mångfald eller innehållet i och organisationen av yrkesutbildning, såsom framgår av artiklarna 165.1 och 166.1 FEUF, åligger det medlemsstaterna vid utövandet av denna befogenhet att iaktta unionsrätten, däribland bestämmelserna om etableringsfrihet.⁶⁸

⁶⁶ Se Jermsten, H., Regeringsformen (1974:152), 2 kap 15 §, Lexino, 2025-01-01 (JUNO).

⁶⁷ Dom av den 13 december 2005, *SEVIC Systems AG*, C-411/03, EU:C:2005:762, p. 18. Se även dom av den 11 december 2007, *International Transport Workers' Federation och Finnish Seamen's Union mot Viking Line ABP och OÜ Viking Line Eesti*, C-438/05, EU:C:2007:772.

⁶⁸ Se dom av den 12 februari 2026, *VšĮ „Vilniaus tarptautinė mokykla” mot Valstybinė kalbos inspekcija*, C-48/24, EU:C:2026:83, p. 47 och dom av den 7 september 2022, *Förfarande anhängiggjort av Boriss Čilevičs m.fl.*, C-391/20, EU:C:2022:638, p. 58–69 och där angiven praxis.

Det följer av artikel 49 första stycket FEUF att inom ramen för bestämmelserna i kapitel 2 i avdelning IV i tredje delen av EUF-fördraget ska inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium förbjudas. Detta innebär att alla åtgärder som *förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt* att utöva den frihet som garanteras i artikel 49 FEUF ska anses som inskränkningar i etableringsfriheten och det saknar betydelse huruvida den nationella bestämmelsen i fråga är diskriminerande eller ej.⁶⁹

Det följer emellertid av fast rättspraxis från EU-domstolen att inskränkningar i etableringsfriheten *kan* godtas, men endast om de a) grundas på *tvångande skäl av allmänintresse* och b) iakttar *proportionalitetsprincipen*, vilket innebär att de ska vara ägnade att på ett sammanhängande och systematiskt sätt säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål och inte vara oproportionerliga i förhållande till detta mål.⁷⁰ Detta är ett uttryck för det s.k. Gebhard-testet som innebär att inskränkningar måste uppfylla fyra förutsättningar, nämligen att inskränkningen i fråga

- 1) är tillämplig på ett icke-diskriminerande sätt,
- 2) framstår som motiverad med hänsyn till ett trängande allmänintresse,
- 3) är ägnad att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom den, samt
- 4) det inte finns mindre ingripande alternativ och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målsättningen.⁷¹

Att aktiebolag som sådana utgör företag som bedriver ekonomisk verksamhet i unionsrättslig mening torde vara helt otvistigt. Visserligen har finansieringssystemet med skolpengen ansetts kunna vara förenligt med reglerna om statsstöd, men det har i första hand att göra med att tjänsten som sådan har förvaltningskaraktär och principen om att offentlig utbildning som sådan är icke-ekonomisk. EU-domstolen dock slagit fast att unionsrätten omfattar att mot vederlag organisera högre utbildning, såvida verksamheten i fråga bedrivs i en medlemsstat av en medborgare i en annan medlemsstat på ett stadigvarande och kontinuerligt sätt, med utgångspunkt i ett huvud- eller lokalkontor i förstnämnda medlemsstat utgör en ekonomisk verksamhet.⁷² Att ersättningen kommer genom skolpengen ändrar inte på det faktum att friskolor som drivs som aktiebolag bedriver ekonomisk verksamhet i den mening som omfattas av artikel 49 FEUF.

⁶⁹ dom av den 12 februari 2026, *VšĮ „Vilniaus tarptautinė mokykla” mot Valstybinė kalbos inspekcija*, C-48/24, EU:C:2026:83, p. 48 och dom av den 7 september 2022, *Förfarande anhängiggjort av Boriss Čilevičs m.fl.*, C-391/20, EU:C:2022:638, p. 60–61 och där angiven praxis. Se även Bernitz, U., Kjellgren A., Bergström, M., *Europarättens grunder*, JUNO ver. 8, 2026, s. 370 f.

⁷⁰ Dom av den 12 februari 2026, *VšĮ „Vilniaus tarptautinė mokykla” mot Valstybinė kalbos inspekcija*, C-48/24, EU:C:2026:83, p. 51 och dom av den 7 september 2022, *Förfarande anhängiggjort av Boriss Čilevičs m.fl.*, C-391/20, EU:C:2022:638, p. 65 och där angiven praxis. Se även dom av den 15 januari 2002, *Europeiska kommissionen mot Italienska republiken*, C-439/99, EU:C:2002:14.

⁷¹ Dom av den 30 november 1995, *Reinhard Gebhard mot Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, C-55/94. EU:C:1995:411. Det bör erinras om att Gebhard-testet inte är begränsat till de fria rörligheterna för tjänster och etableringar främst genom att testet omfattar icke-diskriminerande åtgärder som fokuserar på försvarat marknadsstillträde samtidigt som det lyfter fram möjligheten att rättfärdiga inskränkningar med hänsyn till trängande allmänintressen – allt under beaktande av kravet på proportionalitet. Se vidare Bernitz, U. a.a., s. 371 f.

⁷² Dom av den 6 oktober 2020, *Europeiska kommissionen mot Ungern*, C-66/18, EU:C:2020:792, p. 160. Se även dom av den 13 november 2003, *Valentina Neri mot European School of Economics (ESE Insight World Education System Ltd)*, C-153/02, EU:C:2003:614, p. 39.

Oaktat om ett bolag i en annan medlemsstat ska göra en primär- eller sekundäretablering⁷³ för bedrivande av skolverksamhet i Sverige innebär den föreslagna åtgärden ett fullständigt hinder vid nyetablering av enheter för verksamheter som kontinuerligt varit såväl uppmuntrade som tillåtna under lång tid. Åtgärden kommer att medföra olika effekter beroende av vilken associationsform förbudet riktas mot, men utan tvivel kommer förslaget att innebära hinder, alternativt försvåra för eller göra det mindre attraktivt för aktieägare eller motsvarande intressenter i andra EES-länder som söker nyetablera skolverksamhet i Sverige.

Även tidigare utredningar har konstaterat att ett förslag om värdeöverföringsförbud innebär en begränsning av den etableringsfriheten⁷⁴ Den slutsatsen förfaller i sig vara korrekt och innebär att förbudet som utgångspunkt inte är tillåten enligt EU-rätten. Ett förbud mot att aktiebolag skulle få verka kommer därigenom att innebära ett etableringshinder i den mening som följer av artikel 49 FEUF.

Frågan blir därför om åtgärden kan anses vara motiverad med stöd av undantagsbestämmelser., dvs. är inskränkningen motiverad? Artikel 52 FEUF innehåller möjlighet till undantag från etableringsfriheten för särskild behandling av utländska medborgare och som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana begränsningar måste dock vara icke-diskriminerande, proportionella och rättfärdigade av verkligt och tillräckligt allvarliga hot mot de grundläggande samhällsintressena som begränsningen är avsedd att skydda.⁷⁵

Det har emellertid inte anförts några bärande skäl varför det vore nödvändigt att hindra etableringsfriheten och i avsaknad därav måste åtgärden som utgångspunkt anses vara oförenlig med EU-rätten redan på den grunden. Vilka konkreta samhällsintressen som motiverar förslaget utöver intresset att offentliga medel ska användas till vad de är avsedda för och att trygga en långsiktighet i skolverksamhet med beaktande skollagens krav och målsättning har hittills inte presenterats.

För att en inskränkning av nu aktuellt slag ska vara motiverad måste det åtminstone identifieras ett sådant *konkret* tvingande allmänintresse som inte kan tillgodoses eller tryggas på något annat mindre verksamt och ingripande sätt. Det är alltså inte tillräckligt att åtgärden vore lämplig. I beaktande av att ett sådant intresse saknas är förbudsförslag mest sannolikt oförenligt med unionsrätten. För att kunna göra en slutlig bedömning av ett konkret förslag kommer därför att krävas att det noggrant presenteras på vilket sätt det föreligger ett sådant tvingande allmänintresse att det är så allvarligt att det motiverar en reversering av rättigheter som existerat under lång tid.

5.4.2 Skyddet för fri rörlighet av kapital i unionsrätten

Det följer av fast rättspraxis att direkta investeringar i form av förvärv av företag genom köp av aktier samt förvärv av värdepapper på kapitalmarknaden utgör kapitalrörelser som avses i artikel 63 FEUF. Direkta investeringar utmärks även av möjligheten att effektivt medverka i ledningen eller kontrollen

⁷³ Med primäretablering avses att bilda och driva företag, särskilt bolag i den mening som följer av artikel 54 FEUF andra stycket. Sekundäretablering innebär rättigheten att t.ex. bilda dotterbolag, bilda filialer eller avdelningar som vidtas av personer i andra medlemsländer och som är etablerade i en annan medlemsstat.

⁷⁴ SOU 2025:37, s. 215.

⁷⁵ Se tidig rättspraxis dom av den 27 oktober 1977, Régina mot Pierre Bouchereau, mål 30/77, EU:C:1977:172, Jfr även dom av den 29 april 2004, Georgios Orfanopoulos m.fl. (C-482/01) och Raffaele Oliveri (C-493/01) mot Land Baden-Württemberg, förenade målen C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262.

av företaget.⁷⁶ Likaså utgör förvärv av aktier enbart i syfte att göra en finansiell investering (portföljinvestering) utgör kapitalrörelser.⁷⁷ Mottagande av vinstutdelning från ett utländskt bolag som inte är noterat på en marknadsplats har även ansetts utgöra kapitalrörelser.⁷⁸

Rent formellt skulle ett förbud mot aktiebolag i skolektorn kunna betraktas som associationsrättsligt eller sektorsrättsligt krav, men unionsrätten kan inte åsidosättas på sådana formella grunder, utan adresserar effekten av en nationell åtgärd. Ett förbud skulle praktiskt sett innebära att aktier i bolag verk samma i skolektorn skulle bli värdelösa eller blir föremål för närmast tvångsmässig avyttring. Nya investeringar i aktiebolagsform blir även omöjligt samtidigt som utländska investerare inte längre kan placera kapital i sektor via bolag samt att befintligt kapital måste lämna landet eller omstruktureras. Ett krav i vissa fall kommer med nödvändighet att innebära direkta begränsningar i möjligheterna att överföra vinstmedel från t.ex. ett svenskt bolag till ett utländskt moderbolag etablerat inom EES-området. Artikel 63 FEUF förbjuder *alla* restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredje land.⁷⁹

Undantag från förbudet i funktionsfördraget gäller enligt artikel 65 FEUF för medlemsstaternas möjligheter att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra överträdelser av nationella lagar och andra författningar, bl.a. att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Däremot får sådana åtgärder inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering.

Med hänsyn till den alltmer utvecklade integrationen på kapital- och valutaområdet har EU-domstolen på senare tid baserat sin bedömning mer på huruvida en åtgärd *innebär en begränsning av fria kapitalrörelser* och i minskade grad om åtgärden innebär en direkt eller indirekt diskriminering.⁸⁰ Begränsningar i möjligheter att förvärva aktier i bolag kan normalt sett anses vara oförenlig med artikel 63 FEUF.⁸¹ Själva syftet med den nu aktuella förbudsåtgärden är att de som investerat kapital i ett bolag som bedriver skolverksamhet permanent, eller under viss tid, hindras att erhålla avkastning, varigenom

⁷⁶ Dom av den 4 juni 2002, *Europeiska kommissionen mot Portugisiska republiken*, C-367/98, EU:C:2002:326, p. 38. I målet lade domstolen vikt vid förklaringarna till punkterna I och III i nomenklaturen i bilaga I till direktiv 88/361/EEG av den 24 juni 1988 för genomförandet av artikel 67 i fördraget, EGT L 178, 8.7.1988, p. 5–18. Se även dom av den 16 mars 1999, *Manfred Trummer och Peter Mayer*, C-222/97, EU:C:1999:143, p. 20–21.

⁷⁷ Dom av den 28 september 2006, *Europeiska kommissionen mot Konungariket Nederländerna*, förenade målen C-282/04 och C-283/04, EU:C:2006:608, p. 19.

⁷⁸ Dom av den 6 juni 2000, *Staatssecretaris van Financiën mot B.G.M. Verkooijen*, C-35/98, EU:C:2000:294, p. 28–29. Se även dom av den 7 september 2004, *Petri Manninen*, C-319/02, EU:C:2004:484.

⁷⁹ Noteras bör alltså att den territoriella omfattningen av fördragsbestämmelsen är bredare än för andra grundläggande fria rörligheter genom att den även omfattar kapitalrörelser utanför unionen – även tredje land. Inom ramen för uppdraget kommer dock inte de situationerna att analyseras närmare.

⁸⁰ Se Barnard, C., *The Substantive Law of the EU – the Four Freedoms*, 7 uppl., Oxford: 2022, s. 529 f. Se dom av den 4 juni 2002, *Europeiska kommissionen mot Franska republiken (den gyllene aktien)*, C-483/99, EU:C:2002:327, p. 41. Se även dom av den 25 juli 1991, *Manfred Säger mot Dennemeyer & Co. Ltd*, C-76/90, EU:C:1991:331 och dom av den 4 juni 2002, *Europeiska kommissionen mot Portugisiska republiken*, C-367/98, EU:C:2002:326, där domstolen framhöll att "[i] artikel 63 FEUF] förbjuds nämligen alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstaterna. Förbudet syftar inte enbart till att eliminera skillnader i behandlingen av aktörer på finansmarknaden, vilka har sin grund i aktörernas nationalitet." (p. 44).

⁸¹ Se dom av den 4 juni 2002, *Europeiska kommissionen mot Portugisiska republiken*, C-367/98, EU:C:2002:326, där domstolen framhöll att "[t]rots att det inte görs någon skillnad på ekonomiska aktörer från olika medlemsstater i [den nationella bestämmelsen om högsta nivå på utländskt ägande vid om privatisering av företag] kan den utgöra ett hinder för förvärv av aktier i berörda företag och leda till att investerare från andra medlemsstater avstår från att göra placeringar i dessa företag. Därmed riskerar bestämmelsen att göra den fria rörligheten för kapital illusorisk" (p. 45).

investerat kapital i stället blir inlåst i verksamheten. Detta synes vara kärnan i motiven som skulle motivera ett förbud.

Att åtgärden innebär en olikabehandling mellan bolagsformer och inverkar avhållande på investeringar torde vara uppenbart. Därutöver försvåras även överlåtelse av aktier eller andra ägarandelar i företag. Det kan därför inte råda några tvivel om att det föreslagna förbudet har den inneboende egenskapen att den innebär en restriktion för kapitalrörelser. Om åtgärden införs, torde den därför som utgångspunkt träffas av förbudet i artikel 63 FEUF och måste motiveras av medlemsstaten.⁸²

EU-rätten innehåller förvisso icke-uttömmande möjligheter att motivera och rättfärdiga nationella hinder mot den rörligheten på den inre marknaden, men EU-domstolen har framhållit att

”[d]en fria rörligheten för kapital, som är en grundläggande princip i fördraget, kan endast inskränkas genom en nationell regel som motiveras av hänsyn som avses i [artikel 65.1 FEUF] eller av *tvingande hänsyn till allmänintresset*, som gäller för alla fysiska eller juridiska personer som utövar verksamhet på värdmedlemsstatens territorium. För att vara motiverad skall den nationella regeln dessutom vara ägnad att säkerställa att det eftersträfvade målet uppnås och den skall, för att uppfylla proportionalitetskravet, inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål ...” [min kurs.]⁸³

Även om det finns möjligheter att begränsa den fria rörligheten kan det inte motiveras *in abstracto*, utan det ankommer på medlemsstaterna att visa att dessa två kumulativa villkor är uppfyllda. För det första måste visas att begränsningarna är motiverade av något av de skäl som räknas upp i artikel 65 FEUF⁸⁴, eller av tvingande hänsyn till allmänintresset. Enligt EU-domstolen måste medlemsstaten *rent konkret* med avseende på de faktiska omständigheterna i det aktuella fallet *kunna styrka* att

⁸² EU-domstolen har ansett att jämförelsevis mindre ingripande bestämmelser i form av mindre förmånliga skatteregler för vinstutdelningar utgjorde omotiverade begränsningar av kapitalrörelser genom att de verkar avhållande på investeringsviljan i medlemsstaten. Se dom av den 8 november 2007, *Amurta SGPS mot Inspecteur van de Belastingdienst/Amsterdam*, C-379/05, EU:C:2007:655, p. 28. Jfr för ett liknande resonemang om hinder mot kapitalrörelsen gällande avdrag för värdeminskning på andelar i bolag som inte var hemmahörande i landet – dom av den 22 januari 2009, *Finanzamt Speyer-Germersheim mot STEKO Industriemontage GmbH*, C-377/07, EU:C:2009:29. Det finns inom EU-rätten en diskussion om begränsningen måste uppnå en viss nivå, men hittills har EU-domstolen enbart uttryckt att det inte kan uteslutas, vilket innebär att det inom ramen för förevarande utredning inte behöver göras någon tillkommande utredning av om förslaget kommer att innebära några *påtagliga* effekter för att träffas av artikel 63 FEUF. Jfr dom av den 22 januari 2009, *Finanzamt Speyer-Germersheim mot STEKO Industriemontage GmbH*, C-377/07, EU:C:2009:29, p. 29 och dom av den 27 januari 2009, *Hein Persche mot Finanzamt Lüdenschaid*, C-318/07, EU:C:2009:33, p. 38.

⁸³ Dom av den 4 juni 2002, *Europeiska kommissionen mot Portugisiska republiken*, C-367/98, EU:C:2002:326, p. 49. Se även dom av den 14 december 1995, *Brottmål mot Lucas Emilio Sanz de Lera, Raimundo Díaz Jiménez och Figen Kapanoglu*, förenade målen C-163/94, C-165/94 och C-250/94, EU:C:1995:451 p. 23 och dom av den 5 mars 2002, *Hans Reisch m.fl. (förenade målen C-515/99 och C-527/99 till C-540/99) mot Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg och Grundverkehrsbeauftragter des Landes Salzburg och Anton Lassacher m.fl. (förenade målen C-519/99 till C-524/99 och C-526/99) mot Grundverkehrsbeauftragter des Landes Salzburg och Grundverkehrslandeskommission des Landes Salzburg*, förenade målen C-515/99, C-519/99 till C-524/99 och C-526/99 till C-540/99, EU:C:2002:135, där domstolen uttalade att begränsningar mot fria kapitalrörelser ”[...] kan godtas om de nationella bestämmelserna har ett syfte av allmänintresse som eftersträvas på ett icke-diskriminerande sätt och om proportionalitetsprincipen iakttas, det vill säga om samma resultat inte kan uppnås genom andra, mindre betungande förfaranden.” (p. 33).

⁸⁴ Häribland åtgärder som är ägnade att förhindra överträdelse av nationella lagar och andra författningar, särskilt i fråga om beskattning och tillsyn över finansinstitut, eller att i administrativt eller statistiskt informations-syfte fastställa förfaranden för deklaration av kapitalrörelser eller att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet.

bestämmelserna i fråga är motiverade. För det andra ska sedan kraven i proportionalitetsprincipen vara uppfyllda.⁸⁵

Som jämförelse för vilka motiveringar som inte uppfyller kravet på att vara konkret anges i SOU 2025:37, bilaga 4 att det "... lär det vara godtagbart att Sverige kan visa att förslagen kommer förbättra utbildningssystemet genom att se till att offentliga utbildningsmedel i högre grad går till utbildningsverksamheten" (s. 682). Detta är ett exempel på ett alltför allmänt hållet motiv till avvikelser från EU-rätten och som därigenom rimligen inte kan godtas som skäl – oavsett hur stort bedömningsutrymme är för medlemsstaten.

Sammanfattningsvis kan sägas gällande inskränkningar av fria kapitalrörelser att ett förbud mot aktiebolag kommer att innebära en inskränkning i den mening som följer av artikel 63 FEUF och det finns i dagsläget inga presenterade motiv som uppfyller kraven för undantag för att åtgärden skulle bli förenlig med unionsrätten.

⁸⁵ Dom av den 18 juni 2020, *Europeiska kommissionen mot Ungern*, C-78/18, EU:C:2020:476, p. 77. Se även dom av den 10 februari 2009, C-110/05, EU:C:2009:66, p. 62 och dom av den 8 maj 2003, *ATRAL SA mot Belgiska staten*, C-14/02, EU:C:2003:265, p. 66–69 samt dom av den 16 juli 2009, *Europeiska kommissionen mot Republiken Polen*, C-165/08, EU:C:2009:473, p. 53, 57.

6 Om förbud mot aktiebolag i skolverksamhet är förenligt med proportionalitetsprincipen

I såväl svensk nationell rätt som i unionsrätten finns det krav på att åtgärder mot företag av den karaktär förslås – företrädesvis förbud mot aktiebolag i skolverksamhet – måste uppfylla kravet på proportionalitet. Enkelt uttryckt gäller alltså att om åtgärden inte är proportionerlig så får den inte genomföras.

6.1 Proportionalitetsprincipen i svensk och europeisk rätt samt i konventionsrätten

I Sverige utgör proportionalitetsprincipen en *allmän rättsgrundsats* som har vunnit erkännande i svensk rätt och det finns även lagregler som uttryckligen uppställer krav på ändamålsenlighet och nödvändighet.⁸⁶ Uttryckliga krav på ändamålsenlighet och nödvändighet finns bland annat i 2 kap. 18 § första stycket RF och det finns allmänt hållna bestämmelser som föreskriver att en avvägning skall göras mellan de allmänna och enskilda intressen som berörs av en åtgärd. I Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR) är det tillämpningen av artikel 1 i det första tilläggsprotokollet⁸⁷ som aktualiseras i förevarande fall, dvs. egendomsskyddet. Sålunda ska en fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom.

Vad gäller egendomsrätten som behandlats ovan får ingen berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrettens allmänna grundsatser. Med olika formuleringar har Europadomstolen beskrivit de krav på proportionalitet som ställs när det allmänna gör ingrepp som innebär att någon berövas äganderätten till egendom *eller* får sin rätt att använda en tillgång begränsad.

Med hänsyn till Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga är proportionalitetsprincipen, enligt Europadomstolens praxis, en *grundläggande princip* som genomsyrar konventionsrätten. Det är också, liksom i svensk rätt, en *allmän rättsprincip* som ingår i unionsrätten (se artiklarna 5.1 och 5.4 i Fördraget om Europeiska unionen och artikel 49.3 i Europeiska unionens stadga).

Inom unionsrätten är proportionalitetsprincipen konkret uttryckt i artikel 5.4 FEU, enligt vilken de åtgärder som unionen vidtar inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att nå de i fördragen angivna målen. Sålunda får lagstiftning och andra åtgärder som unionens institutioner använder sig av för att uppnå ett visst syfte inte vara mer betungande eller långtgående än vad som kan anses nödvändigt för att uppnå det syfte som eftersträvas.⁸⁸

Proportionalitetsprincipen i unionsrätten är i grunden alltså en *konstitutionell princip* som begränsar utövandet av maktbefogenheter, däribland vilka lagstiftningsåtgärder som riksdagen eller unionslagstiftaren får vidta. Principen är även styrande rättsprincip för rättstillämpningen – ytterst i EU-domstolens praxis, enligt vilken den minst betungande åtgärden bland olika verk samma åtgärder söks;

⁸⁶ Se RÅ 1996 ref. 44, RÅ 1996 ref. 56 och RÅ 1999 ref 76. Inom förvaltningsrätten är principen även kodifierad genom 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900). Högsta domstolen har uttryckligen slagit fast att det är en *allmän rättsprincip* i svensk rätt och kommer till uttryck i ett stort antal bestämmelser i lagstiftningen och i praxis från de högsta domstolarna, se "Förhandsbeskedet i Värmdö", NJA 2016 s. 868 och HFD 2017 ref. 5, djurförbud för lantbrukare.

⁸⁷ Protokoll till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Paris 20.III.1952.

⁸⁸ Bernitz, U., Kjellgren, A., *Europarättens grunder*, 7 uppl., s. 44. Se även Schütze, R., *European Constitutional Law*, 3 uppl., Oxford 2021, s. 365 ff. Se även subsidiaritetsprotokollet till Lissabonfördraget (Protokoll nr 2) om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

uttryckt som *the less restrictive alternative test*.⁸⁹ Principen är i grunden riktad mot unionens institutioner, men även medlemsstaterna för det fall att de avser införa åtgärder som begränsar den fria rörligheten på den inre marknaden. Om de grundläggande friheterna sålunda påverkas av en nationell åtgärd måste det legitima syftet vara förenligt med både nationell rättsordning och unionens regler.

Sammantaget, och med hänsyn till denna rättsliga bakgrund krävs att en inskränkande åtgärd av den karaktär som nu är aktuell uppfyller tre grundläggande kriterier⁹⁰:

- 5) **Ändamålsenlighet** (lämplighet) – Är ingreppet ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet?
- 6) **Nödvändighet** – Är ingreppet nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller finns det mindre långtgående alternativ?
- 7) **Proportionalitet i strikt mening** – Står den fördel som det allmänna vinner genom ingreppet i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde?

Den rättsliga prövningen av kriterierna följer förvisso ingen strikt uppdelning och det kan falla sig naturligt att göra en samlad bedömning av de första två stegen (ändamålsenlighet och nödvändighet) med hänsyn till att de är nära förbundna med varandra.

6.2 De olika syftena och ändamålen med förbudet

6.2.1 Frågan om ett förbud skulle vara verksamt

Som följer av utredningen ovan har det ännu inte identifierats vilket konkret angeläget allmänt intresse som förbudsförslaget avser. Ej heller har något konkret ändamål presenterats med åtgärden utöver allmänna uttalanden om vinstjakt eller att skattemedel inte får användas till något annat än skolverksamhet. Sådana ändamål eller intressen behöver närmare bestämmas innan proportionaliteten av åtgärden låter sig bedömas. Om åtgärden är ändamålsenlig och nödvändig måste bedömas i förhållande till vilka konkreta målsättningar som åtgärden har. Utan mål eller syfte kan proportionaliteten därför inte bedömas.

Det första ledet av proportionalitetsbedömningen är om åtgärden alls, eller i tillräcklig mån, som sådan kan förväntas vara *verksam*, dvs. åtgärden är ägnad att i praktiken åstadkomma den eftersträlvade målsättningen med bestämmelsen. Annorlunda uttryckt bygger denna bedömning på om det finns ett *förväntat orsakssamband* mellan förbudet eller begränsningen och de målsättningar som det är ägnat att uppnå.

⁸⁹ Om proportionalitetsprincipen och dess tillämpning se mer utförligt de Búrca, G., *The Principle of Proportionality and Its Application in EC Law*, i 13 Yearbook of European Law 1993, s. 105 ff, de Búrca, G., *Proportionality and Subsidiarity as General Principles of Law*, i Bernitz, U. och Nergelius, J., (red.) *General Principles of European Community Law*, Kluwer 2000, s. 95–99. Se även Bernitz, Kjellgren, a.a., s. 171, Tridimas, T., *The General Principles of EC Law*, 2 uppl., Oxford, 2006, Tridimas, T., *The principle of Proportionality*, i Schütze, R., Tridimas (red.), *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order: Vol. 1*, s. 243–264, Craig, P., *EU Administrative Law*, 3 uppl., Oxford, 2018, s. 642 ff., Hettne, J., Otken Eriksson, I., *EU-rättslig metod*, 2 uppl., Norstedts Juridik, 2011, s. 63, 260 ff.

⁹⁰ Se RÅ 1996 ref 22, 40, 44 och 56, RÅ 1997 ref. 50 och not. 107. I detta hänseende har det i rättspraxis ansetts att myndigheterna har ett betydande handlingsutrymme och ett underkännande av ett myndighetsingripande kräver att det råder ett *klart missförhållande* mellan det allmänna intresse av ingripandet och den belastning som ingripandet innebär för den enskilde. Se särskilt RÅ 1999:76 och RÅ 1997 ref. 59.

Med andra ord är i detta fall alltså frågan om förbud mot aktiebolag i skolverksamhet kan förväntas få de effekter som de här ännu oklara ändamålen med förbudet skulle ge uttryck för. Proportionalitetsbedömningens första och andra steg innefattar kortfattat en bedömning av huruvida förbudet kan anses vara *nödvändigt* samtidigt som det inte finns några *mindre ingripande alternativ* för att uppnå samma ändamål.

De politiska utspel som hittills gjorts ger inga besked om på vilket sätt som förbudet i praktiken skulle kunna förväntas leda fram till ett önskat resultat – oavsett vad målsättningen må vara. Ett allmänt antagande om att förbudet vore ändamålsenligt med hänsyn till politisk vilja är inte tillräckligt och allra minst torde krävas en konkret bedömning varför förbudet alls vore lämpligt och därtill på vilket sätt det uppfyller ändamålen och i vilken förväntad omfattning.

Ett tillkommande problem i förevarande fall är att det saknas en närmare analys av om det alls finns problem med utbildningen friskoleföretagen som behöver lösas, vilken omfattning de har och vilka mest påtagliga orsaker som finns. Införande av förbud torde i proportionalitetshänseende åtminstone därför kräva att åtgärden baseras på en konkret problembild. Om det skulle exempelvis skulle visas att friskolor tvärtom presterar bättre kvalitetsmässigt än offentliga skolverksamheter saknas även bevekelsegrunder för att vidta åtgärder mot just dessa aktörer.⁹¹ I sådana fall riskerar även denna åtgärd – liksom i fallet med förbud mot värdeöverföringar – att bli en dålig lösning på ett icke-existerande problem; *a non-remedy for a non-malady*.

Lagstiftningen och regelverket i övrigt bör även inriktas så att de adresserar verkliga problem och, om ingripande åtgärder krävs, att sådana införs på ett objektivt och icke-diskriminerande sätt samt säkerställer att verksamhetsvillkoren är lika för alla aktörer. Särbehandling av olika aktörer måste nog motiveras och rättfärdigas på objektiva grunder. Redan här brister det alltså i proportionalitetshänseende.

Förbudsförslaget bygger på en oklar problembild och ett förment orsakssamband mellan det oklara problemet och aktiebolags verksamhet i skolektorn. Det finns därför påtagliga betänkligheter i kausalitetshänseende och åtgärden blir härigenom utan verkan. Redan av detta skäl brister förslaget i kravet på ändamålsenlighet inom ramen för proportionalitetsbedömningen.

⁹¹ Liksom i tidigare utredning om värdeöverföringsförbud ingår det inte i mitt uppdrag att göra någon bedömning av om friskolor presterar bättre eller sämre än offentliga aktörer. Den frågan är i första hand inte en rättslig fråga utan främst en uppgift för tillsynsmyndigheter och forskare verksamma med fokus på skolektorn. Icke desto mindre måste framhållas att i betänkandet SOU 2025:37 var det ett besvärande faktum att utredningen inte objektivt hade kunnat belägga att det fanns ett problem som krävde lösning och att problemet var särskilt hänförligt till nyetablerade företag, att problemet uppkom i samband med förändringar i inflytande eller att det fanns problem med kvalitetsbrister som nuvarande lagstiftning är oförmögen att hantera. Forskning som utan hinder kunde ha beaktats i detta hänseende är bl.a. Heller-Sahlgren, G., *Independent-School Competition and Sweden's Performance in TIMSS*, IFN Working Paper No. 1472, 2023, och Heller-Sahlgren, G., *Vad kan vi lära av PISA 2022? Faktorer bakom svenska elevers resultat*, Näringslivets skolforum, Stockholm, Mars 2024. De brister som framhölls för betänkandet är hittills än mer påtagliga för det nu aktuella initiativet. Det får därför förutsättas att i den mån initiativet leder fram till lagförslag så måste dessa frågor analyseras ingående.

6.2.2 Frågan om det finns ett mindre ingripande alternativ

Av utredningen ovan följer att ett möjligt intresse som skulle kunna utgöra ett angeläget allmänt intresse är att det allmänna vill säkerställa att tillförda medel används på ett effektivt sätt i förhållande till eventuella kostnadsdrivande kvalitetsmålsättningar. Ett annat intresse skulle kunna vara att åstadkomma en kontinuerlig effektivisering av skolsystemet. Båda dessa intressen kom till uttryck i förarbetena till friskolereformen och som ovan benämnts effektiviseringsmotivet. Utöver valfrihetsmotivet, vars uppfyllnad hittills inte ifrågasatts, finns även kvalitetsmotivet. Frågan blir därför hur dessa intressen på bästa sätt kan tillgodoses.

Kommunernas kostnader för skolan och annan pedagogisk verksamhet var under 2024 knappt 369 miljarder kronor. Av dessa kostnader stod förskolan för ca 95 mdkr, grundskolan 169 mdkr, fritidshem 23 mdkr. Vidare kostade gymnasieskolan 55 mdkr, kommunal vuxenutbildning 8 mdkr och svenska för invandrare 4 mdkr. Kostnaden utgör i genomsnitt 42 procent av kommunernas totala kostnader.⁹²

Enligt SKR är det inte möjligt att svara på hur mycket av skolans pengar som går till administration och det saknas en allmän definition av sådana indirekta ska innefatta, t.ex. om de alls inkluderar skolskjuts och skolmat, trots att kommunerna har en lagstadgad skyldighet att tillhandahålla de två sistnämnda. Skolan har olika kostnader i olika kommuner beroende av om de är belägna i glesbygd, lokalskillnader, klasstorlekar, demografiska förändringar och huruvida elever väljer att gå i kommunala eller friskolor. Härutöver tillkommer skillnader i ambitioner och kapacitet, men enligt SKR finns det inte belägg för att höga kostnader är liktydigt med höga eller goda resultat. Det finns exempel på motsatsen.⁹³

Ett tillkommande problem är att det finns liten kunskap om hur kommunerna fördelar resurser till skolorna. Enligt SKR är detta en komplex fråga och det saknas en universalmodell för resursfördelning som fungerar i alla kommuner och i alla sammanhang givet de skillnader som finns i landet.⁹⁴ Vad gäller skolpengen skiljer sig ersättningsystemen mellan kommunerna och det finns olika resursfördelningsmodeller, vilket innefattar att vissa kommuner har olika belopp för olika årskurser eller stadier, medan andra har ett genomsnittligt belopp per skolform. Vidare kan vissa kommuner lägga nästan all ersättning i ett grundbelopp per elev, medan andra ger grundbelopp och extra ersättning för socioekonomiska faktorer. SKR framhåller sålunda att

”[i] en del kommuner får skolorna resurser i form av så kallade fria nyttigheter, det vill säga de har tillgång till en tjänst utan att behöva betala för den. Andra kommuner har med motsvarande resurs i grundbeloppet och sedan får skolorna betala när de använder tjänsten. Även när det gäller resurser till elever i omfattande behov av särskilt stöd kan det variera hur mycket som ingår i grundbeloppen och hur mycket som fördelas utifrån individuella bedömningar.”⁹⁵

Det saknas i dag officiell statistik om skolpengen i olika kommuner och hur den fördelar sig. Behovet av mer forskning på området med hänsyn till den synnerligen höga betydelsen av skolan för enskilda för och landet samt de höga kostnaderna framstår som högt påkallade. När det påtalas att vissa aktörer

⁹² Se Sveriges Kommuner och Regioner, <https://skr.se/skolaochutbildning/vagledningarskolfragor/samyck-etkostarskolan.7828.html>, lydelse 2026-02-18.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Se Skolverket, *Kommunernas resursfördelning till grundskolor*, Rapport 391, 2013 och Skolinspektionen, *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*, Rapport 2014:01.

⁹⁵ Sveriges Kommuner och Regioner, <https://skr.se/skolaochutbildning/vagledningarskolfragor/samyck-etkostarskolan.7828.html>, lydelse 2026-02-18.

i skolan ska förbjudas att fortsätta med svepande hänvisningar till att ersättningen används fel – frikopplat från resultat, kvalitet och andra mål – måste mindre ingripande alternativ först utredas.

Som ovan nämnts har Riksrevisionen framfört kritik mot utformningen av skolpengssystemet med anledning av att ersättningssystemet inte bidrar till skollagens målsättning och sammanfattat bl.a. att

”Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att regelverket i vissa avseenden motverkar en likvärdig skola och därför behöver förändras. Riksrevisionens bedömning är att det nuvarande regelverket medför svårigheter för såväl huvudmännens möjlighet att planera sin verksamhet som en effektiv resursfördelning. Det beror bland annat på att enskilda huvudmän ska ersättas enligt lika villkor, men har andra förutsättningar för sin skolverksamhet än de kommunala huvudmännen. Samtidigt har de enskilda huvudmännen svårt att bedöma om de får rätt ersättning. Därutöver speglar inte skolpengens storlek kostnaden för att ta emot eller förlora en ytterligare elev. Riksrevisionens bedömning är även att regelverket för påtagliga negativa följder på lång sikt vid etablering av fristående skolor inte fungerar ändamålsenligt.”⁹⁶

Oaktat om Riksrevisionens bedömning är korrekt eller vilka åtgärder som bör vidtas för att förändra ersättningssystemet så kan det inte uteslutas att de upplevda problem som till synes motiverar förbudsförslaget mycket väl kan ha andra förklaringar eller lösas långt mindre ingripande än att helt förbjuda aktiebolag att verka inom skelsektorn. Med andra ord synes det finnas anledning att i stället utreda de direkta orsakerna till eventuella problem kopplade till effektiviseringsmotivet i stället för att förbjuda aktiebolag. I rättsligt hänseende synes dock det huvudsakliga problemet vara bristen på ett adekvat kunskapsunderlag, problemformulering och avsaknad av möjliga alternativ för lösning av problemet.

Det framstår sammantaget som uppenbart att det finns mindre ingripande alternativ framför eventuella förbud mot aktiebolag. Inte minst innefattar det en översyn av ersättningssystemet. Härigenom måste förbudsförslaget i proportionalitetshänseende falla även på detta kriterium.

⁹⁶ Riksrevisionen, *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*, RiR 2022:17, s. 5.

7 Övergripande slutsats

Den sammantagna slutsatsen av utredningen är att förbudsförslaget innefattar ett allvarligt ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. Förbudet riskerar att bli oförenligt med skyddet för de fria kapitalrörelserna och etableringsfriheten inom unionsrätten. Något angeläget allmänt intresse eller tvingande samhällsintresse har inte kunnat konstateras. Härtill ska nämnas att förslaget med stor sannolikhet riskerar att inte uppfylla kravet på ändamålsenlighet samtidigt som det finns betydligt mindre ingripande alternativ i förhållande till de målsättningar som gäller för skolverksamhet i Sverige. Det framstår därför i rättsligt hänseende som klart att åtgärden inte bör genomföras.

Stockholm, 11 mars 2026



Lars Henriksson
Professor i rättsvetenskap, jur.dr, civ.ek. DHS