



# Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola

En studie om risker

Maria Refors Legge, Michał Budryk, Alma Dahl,  
Helené Lackenbauer, Jens Lusua

Maria Refors Legge, Michał Budryk, Alma Dahl,  
Helené Lackenbauer, Jens Lusua

# Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola

En studie om risker

|                    |                                                                                             |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Titel              | Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola – En studie om risker  |
| Title              | Foreign Direct Investments and Ownership in the Swedish Education system – A Study on Risks |
| Rapportnr          | FOI-R--5466--SE                                                                             |
| Månad              | April                                                                                       |
| Utgivningsår       | 2023                                                                                        |
| Antal sidor        | 50                                                                                          |
| ISSN               | 1650-1942                                                                                   |
| Uppdragsgivare     | Utbildningsdepartementet                                                                    |
| Forskningsområde   | Försvarsekonomi                                                                             |
| FoT-område         | Inget FoT-område                                                                            |
| Projektnr          | B12535                                                                                      |
| Godkänd av         | Malek Finn Khan                                                                             |
| Ansvarig avdelning | Försvarsanalys                                                                              |

Bild: Alma Dahl, FOI

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

## Sammanfattning

Utländska investeringar välkomnas av Sverige eftersom de bidrar till en positiv ekonomisk utveckling. Med ett förändrat säkerhetsläge i Europa har länder i den västra hemisfären uppmärksammat att det också finns negativa aspekter. En utländsk antagonist kan utnyttja nationella sårbarheter för egna intressen, vilka kan vara geopolitiska, ideologiska eller kriminella. I Sverige finns det ett väsentligt antal privata aktörer, både inhemska och utländska, i den offentliga sektorn, vilken är särskilt känslig då den är avgörande för samhällets funktionalitet. Regeringen har gett FOI i uppdrag att studera riskerna med utländskt ägande i utbildningsväsendet med särskild hänsyn till demokratiuppdraget. Syftet med studien är att identifiera sårbarheter och belysa dessa risker i grund- och gymnasieskolan. Studien har funnit att det inte är osannolikt att en utländsk antagonist skulle kunna investera i svenska skolor med syfte att påverka det demokratiska samhället eller/och kontrollera diaspora. Följande sårbarheter har identifierats: skollagen som är en ramlagstiftning medger olika tolkningar; skolinspektionen har svårt att upptäcka och motverka antagonistiska aktörer för att den kompetens som skulle behövas finns hos andra myndigheter; det finns stora svårigheter att identifiera nationaliteten på ett företags huvudman eller ägarförhållanden utomlands.

Nyckelord: Grundskola, gymnasium, risk, sårbarhet, antagonist, påverkan, demokratiuppdraget, företag, bolag, utländskt ägande, investeringar

## Summary

Foreign investments are welcomed by Sweden as they contribute to positive economic development. With a changing security environment in Europe, more attention has been brought to the negative aspects in the Western Hemisphere. Foreign antagonists can exploit national vulnerabilities for their own interests, e.g. geopolitical, ideological or criminal. In Sweden, there are a significant number of private actors, both domestic and foreign, in the public sector, which is particularly vulnerable as it is crucial for the functionality of the society. The Swedish government has commissioned the Swedish Defence Research Institute (FOI) to study the risks with foreign ownership and investments in the education system. The purpose of this study is to identify vulnerabilities and risks in the primary and secondary school system, with a focus on teaching of democracy. The study has found, that it is not unlikely that a foreign antagonist could invest in Swedish schools with the aim of influencing democratic values in a negative way or/and an interest in controlling diaspora groups. The following major vulnerabilities have been identified: the Education Act, which is a framework legislation, allows for different interpretations; the Swedish Schools Inspectorate experiences difficulties detecting and counteracting antagonistic actors because the needed competence rests with other authorities; there are major difficulties in identifying the nationality of a company's principal or ownership abroad.

Keywords: primary school, secondary school, risk, vulnerability, antagonist, influence, democracy, company, foreign ownership, investment

# Innehåll

|                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Förord .....</b>                                            | <b>7</b>  |
| <b>1 Inledning .....</b>                                       | <b>8</b>  |
| 1.1 Syfte .....                                                | 9         |
| 1.2 Problemformulering .....                                   | 9         |
| 1.3 Frågeställning .....                                       | 10        |
| 1.4 Avgränsningar .....                                        | 10        |
| 1.5 Material och metod .....                                   | 11        |
| 1.5.1 Rättsdogmatisk metod .....                               | 11        |
| 1.5.2 Scenarieutveckling .....                                 | 11        |
| <b>2 Bakgrund .....</b>                                        | <b>14</b> |
| 2.1 En historisk tillbakablick .....                           | 14        |
| 2.2 Skolans demokratiuppdrag .....                             | 15        |
| 2.3 Lärarlegitimation .....                                    | 17        |
| 2.4 Skolvalets mekanismer .....                                | 17        |
| 2.5 Skolpengen .....                                           | 18        |
| <b>3 Skolan som ekonomisk verksamhet .....</b>                 | <b>19</b> |
| 3.1 Organisationsformer .....                                  | 19        |
| 3.2 Drivkrafter .....                                          | 20        |
| 3.3 Drivkrafter bakom utländska investeringar .....            | 21        |
| 3.4 Varför investera i svenska skolan? .....                   | 21        |
| 3.5 Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar ..... | 22        |
| <b>4 Enskilda skolhuvudmän .....</b>                           | <b>23</b> |
| 4.1 Huvudmän och ansvarsfördelning .....                       | 23        |
| 4.2 Tillståndsprocessen hos Skolinspektionen .....             | 24        |
| 4.3 Tillsyn över skolväsendet .....                            | 25        |
| 4.3.1 Skolinspektionen .....                                   | 25        |
| 4.3.2 Skolinspektionens befogenheter .....                     | 26        |
| Särskilt om återkallelse av tillstånd .....                    | 27        |
| Exempel från verkligheten .....                                | 28        |
| 4.3.3 Övriga tillsynsmyndigheter .....                         | 30        |
| 4.3.4 Effektiv tillsyn .....                                   | 31        |
| <b>5 Sårbarheter .....</b>                                     | <b>33</b> |
| 5.1 Scenariogenererad empiri .....                             | 33        |
| Lagstiftning och förvaltning .....                             | 33        |
| Ekonomi och företag .....                                      | 33        |
| Påverkan och ideologi .....                                    | 33        |
| 5.2 Lagstiftning och förvaltning .....                         | 34        |
| 5.3 Ekonomi och företag .....                                  | 36        |
| 5.4 Påverkan och ideologi .....                                | 37        |
| <b>6 Riskanalys .....</b>                                      | <b>39</b> |

|          |                                                         |           |
|----------|---------------------------------------------------------|-----------|
| 6.1      | Uppköp av större skolkoncern .....                      | 39        |
| 6.2      | Övertagande av geografiskt avgränsade skolenheter ..... | 40        |
| <b>7</b> | <b>Slutsatser .....</b>                                 | <b>42</b> |
| <b>8</b> | <b>Fortsatt forskning.....</b>                          | <b>44</b> |
| 8.1      | Universitet och högskola.....                           | 44        |
| 8.2      | Yrkeshögskolan.....                                     | 44        |
| <b>9</b> | <b>Referenser.....</b>                                  | <b>46</b> |
|          | Tryckta källor .....                                    | 46        |
|          | Internetkällor .....                                    | 49        |
|          | Myndighetsdokument m.fl. ....                           | 49        |
|          | Muntliga källor .....                                   | 50        |

## Förord

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har under de senaste åren genomfört studier av vissa utländska investeringar och ekonomiska intressen i Sverige som har bedömts kunna utgöra säkerhetsrisker. Arbetet har gjorts på uppdrag av regeringen, via Utrikesdepartementet (UD) och Försvarsdepartementet (FÖ), och har främst kartlagt ryska respektive kinesiska företagsintressen. Syftet har varit att bidra till ökad kunskap och en bättre bild av företagsförvärv samt direkt och indirekt ägande i Sverige.

Under 2022 fick FOI ytterligare två uppdrag från regeringen som berörde utländska investeringar. Dessa uppdrag var annorlunda än de tidigare, då regeringen främst ville belysa risker kopplade till utländskt ägande i den offentliga sektorn, närmare bestämt i utbildningsväsendet respektive hälso- och sjukvård och omsorg. Uppdraget rörande hälso- och sjukvård och omsorg genomfördes som fallstudier och resultatet överlämnades till Socialdepartementet den 28 februari, 2023.

Den föreliggande studien omfattar det regeringsuppdrag FOI fick via Utbildningsdepartementet, i augusti, 2022. Regeringsuppdraget avser utländskt ägande och investeringar inom hela utbildningsväsendet, d.v.s. barn- och ungdomsutbildning, kommunal vuxenutbildning, yrkeshögskola, högskoleutbildning och folkbildning. Syftet är att belysa risker samt att bidra till ökad kunskap och en bättre bild av utländskt direkt och indirekt ägande inom det svenska utbildningsväsendet liksom utländska investeringar inom folkbildningen. Fokus ligger på sårbarheter som kan påverka utbildningsinstitutionernas demokratiuppdrag och ytterst samhällets funktionalitet. För att kunna genomföra uppdraget, inom givna ramar, har en avgränsning varit tvungen att göras. Därför behandlar studien den utbildning som omfattas av skolplikten och gymnasiet, vilka är de mest omfattande utbildningsformerna i Sverige. Studien är uppbyggd kring en rad scenarier som har utvecklats tillsammans med forskare inom relevanta områden och myndigheter med särskilt ansvar inom skola och säkerhet. Den föreliggande rapporten har redovisats till Utbildningsdepartementet i seminarieform den 26 april, 2023. FOI har härmed slutfört uppdraget.

Rapporten har genomgått en sedvanlig granskningsprocess på FOI. Ett stort tack riktas till granskarna Herman Andersson, Anna Andersson och Sofia Olsson. Många tack till Lina Nichani som utrett vissa juridiska förhållanden och till Pär Eriksson som lett seminarierna. Forskarna i detta uppdrag har samverkat med en rad myndigheter och organisationer som har bidragit till fördjupad kunskap inom det studerade området. Tack till Skolinspektionen, Skolverket, Myndigheten för psykologiskt försvar, Myndigheten för stöd till trossamfund, Universitetskanslersämbetet, Folkrelserådet, Ekonomistyrningsverket, Myndigheten för yrkeshögskolan, Säkerhetspolisen och Friskolornas riksförbund.

# 1 Inledning

Efter Kalla kriget har en global säkerhetsordning utvecklats vars syfte är att skapa och upprätthålla fred och stabilitet. Under det senaste årtiondet har den dock utmanats av länder med stormaktsanspråk. Detta har bidragit till att hotbilden mot Sverige förändrats och att det numera finns en rad risker kopplade till utländska intressen i riket. Ett område som både det internationella samfundet och den svenska regeringen identifierat som en sårbarhet är möjligheten för antagonistiska utländska aktörer att investera i svensk ekonomi. En motsvarande oro delas med många andra medlemsländer i den Europeiska Unionen (EU) och övriga nationer i den västra hemisfären. De flesta nationerna, inklusive Sverige, välkomnar utländska investeringar eftersom de anses bidra positivt till den ekonomiska utvecklingen, men samtidigt kan det utnyttjas av en antagonistisk investerare med geopolitiska, ideologiska eller kriminella ambitioner. Det kan exempelvis ske genom teknologiöverföring, sabotage, spioneri eller påverkan på både ett lands allmänna opinion och enskildas agerande.<sup>1</sup> För att minska riskerna har flera länder infört lagstiftning och system för granskning av företag som vill göra direktinvesteringar, t.ex. USA, Kanada och Australien. Även EU som helhet liksom de enskilda medlemsländerna har utarbetat liknande regelverk.<sup>2</sup>

Särskilt sårbar för en antagonist är den offentliga sektorn, eftersom den är avgörande för samhällets funktionalitet och robusta demokratiska institutioner. I Sverige utför privata aktörer en rad samhällsviktiga uppgifter, t.ex. inom vård, omsorg, kritisk infrastruktur och utbildningsväsendet. Ett flertal av dessa är utländska företag, vilket exponerar den offentliga sektorn för en potentiell antagonists möjlighet att underminera samhällets funktionalitet, vilja att kontrollera väsentliga delar av den demokratiska staten eller krigsförberedelser.

I den svenska utbildningssektorn finns idag många privata aktörer, både inhemska och internationella, vilka finansierar sin verksamhet primärt genom den så kallade skolpengen och andra offentliga bidrag. Utbildningsväsendet är på många sätt avgörande för utvecklingen av Sverige på en lång rad områden. Den spelar också en viktig roll i fostran av medborgare med en stadig förankring i demokratiska värderingar, som allas lika värde, jämställdhet, jämlikhet, icke-diskriminering, mänskliga fri- och rättigheter och rättsstatens principer. Det finns dock ett antal internationella exempel där olika icke-demokratiska krafter har utnyttjat utbildningsväsendet för sina egna syften, t.ex. genom att driva ideologisk påverkan eller organiserad internationell brottslighet. Även i Sverige har det uppmärksamats att det funnits privata aktörer inom utbildningsväsendet med kopplingar till utländska auktoritära stater. Det finns också farhågor att länder med stormaktsanspråk försöker etablera sig inom utbildningsväsendet för att driva påverkan på folkopinionen. Ett exempel på det senare, är Kina som etablerat sig utomlands, vid närmare 500 olika universitet och gymnasieskolor, genom Konfuciusinstitutet och så kallade Konfuciusklassrum<sup>3</sup>, som sponsras av den kinesiska staten. Det första institutet öppnades vid Stockholms universitet 2005. Tio år senare stängdes alla etableringar i Sverige, efter kritik om att de hotade den akademiska friheten och spred propaganda i gymnasieskolan.<sup>4</sup> Även Turkiet bedriver en medveten geopolitik där utbildningsväsendet är ett viktigt verktyg.<sup>5</sup> Ett konkret exempel är den turkiska statens utbildningsstiftelse Maarif, som driver skolor i 51 länder.<sup>6</sup> Ytterligare exempel på hur en stat kan använda skolor utomlands för att driva sina ideologiska intressen är aktörer i Saudiarabien, som gett donationer till en svensk konfessionell friskola.<sup>7</sup> Syftet kan antas vara att sprida den saudiska versionen av islam, wahhabismen, som är en auktoritär tolkning av islam, vars företrädare har kopplingar till internationell terrorism.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Moran, 2009.

<sup>2</sup> Budryk et al., 2023: 19.

<sup>3</sup> För gymnasienivån

<sup>4</sup> Dunning et al., 2022.

<sup>5</sup> Henne et al, 2022.

<sup>6</sup> Dünyada Türkiye Maarif Vakfı - Türkiye Maarif Vakfı (turkiyemaarif.org)

<sup>7</sup> Saudiarabien finansierar friskolor i Sverige - P4 Örebro | Sveriges Radio

<sup>8</sup> Riedel, 2015; Rashid, 2000: 71, 74, 270.

Då utbildningsväsendet är ett omfattande system som är en förutsättning för samhällets funktionalitet och utveckling, är det viktigt att förstå de risker som utländska investeringar och relationer kan medföra. Regeringen har uttryckt oro över den påverkan en utländsk antagonist skulle kunna ha på utbildningsväsendets demokratiuppdrag och den skada som riket skulle kunna åsamkas genom teknologiöverföring, spioneri och kunskapsstöld inom den akademiska forskningen. Regeringen pekade särskilt ut, i regeringsuppdraget, risken med att det inte finns

[...] något som hindrar att t.ex. företag som bedriver utbildning, eller ägarföretag som i sin tur anordnar utbildningar, ägs eller köps upp av aktörer som direkt eller indirekt företräder främmande makt med en inriktning som står i direkt motsats till svenska intressen. Aktörer med en agenda i strid med grundläggande demokratiska värderingar skulle t.ex. kunna utöva inflytande över utbildningens inriktning och innehåll.<sup>9</sup>

I juni 2022 fick FOI därför i uppdrag av regeringen<sup>10</sup>, via Utbildningsdepartementet, att genomföra en studie avseende utländskt ägande och investeringar inom hela utbildningsväsendet, vilket inkluderade barn- och ungdomsutbildning, kommunal vuxenutbildning, yrkeshögskola, högskoleutbildning och folkbildningen. Syftet var att belysa risker samt att bidra till ökad kunskap och en bättre bild av utländskt direkt och indirekt ägande inom det svenska utbildningsväsendet och folkbildningen. Även risker förenade med donationer eller samarbeten inom utbildningsområdet skulle belysas. Regeringen uppgav, att denna kunskap är en förutsättning för att säkerställa att samhällsviktig verksamhet och samhällets funktionalitet inte påverkas eller utnyttjas av utländska stater och aktörer med intressen i strid med svenska värderingar.

## 1.1 Syfte

Syftet med denna studie är att identifiera sårbarheter och belysa risker med utländskt ägande i grund- och gymnasieskolan.

## 1.2 Problemformulering

Svensk säkerhetsdoktrin slår fast

[...] att målen för vår säkerhet fortsatt ska gälla. Dessa mål är att värna befolkningens liv och hälsa, att värna samhällets funktionalitet och att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.<sup>11</sup>

För att nå dessa mål behöver samhället använda sig av en rad olika verktyg inom ett stort antal områden. Ett väsentligt område är utbildningsväsendet, som är avgörande för förmågan att upprätthålla både samhällets funktionalitet och individens utveckling. I det nuvarande geopolitiska landskapet där olika icke-demokratiska aktörer försöker utöka sin maktsfär globalt, genom påverkan och kontroll, finns det tydliga hot mot svenska skyddsvärda värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Ett sätt att utöva geopolitisk och/eller ideologisk kontroll och påverkan är genom ägande. Det är särskilt känsligt för en stat om det utländska ägandet förekommer i sektorer avgörande för samhällets funktionalitet, till exempel i utbildningsväsendet, och om ägaren har antagonistiska syften.

I detta sammanhang är grundskolan och gymnasiet väsentliga, då de har ett särskilt uppdrag att utbilda och fostra eleverna i grundlagsstadgade demokratiska värden. Utbildning är även en viktig komponent i samhällets förmåga att motstå ovälkommen påverkan och för att stärka befolkningens tillit till det allmänna. Studier har visat att det finns ett samband mellan individens utbildningsnivå och dess tillit till staten. Ju högre utbildning desto mer tillit till det allmänna, vilket är väsentligt för ett land som är beläget i en region med ett

<sup>9</sup> Regeringsbeslut U2022/02771.

<sup>10</sup> Regeringsbeslut U2022/02771.

<sup>11</sup> Försvarsdepartementet, Ds 2019:8: 17

instabilt säkerhetsläge.<sup>12</sup> Vidare är utbildning avgörande för att individen ska kunna utveckla sin kunskap, förmåga och talang och på sätt kunna bidra till samhällets utveckling och fortbestånd.

I och med att skolor och gymnasium kan ägas av utländska aktörer kan det potentiellt uppstå en situation där vissa delar kan kontrolleras och utnyttjas av utländska aktörer med syfte att påverka utbildningsväsendets demokratiuppdrag och elevernas tillit till det demokratiska samhället. Det är dock i stort sett outrett vilka sårbarheter och risker som ett utländskt ägande i utbildningsväsendet kan utgöra för demokratiuppdraget, både med hänsyn till utbildning och till elevernas individuella rättigheter. Den föreliggande studien är ett steg i att identifiera dessa sårbarheter och belysa risker i grundskolan och gymnasiet.

### 1.3 Frågeställning

För att undersöka risker med utländskt ägande inom grundskola och gymnasium kommer vi i den aktuella studien besvara följande forskningsfråga:

Vilka potentiella sårbarheter och risker avseende demokratiuppdraget är associerade med utländskt ägande i grundskolan och gymnasieskolan?

### 1.4 Avgränsningar

Uppdraget till FOI är mycket omfångsrikt och omfattar olika utbildningsnivåer, utbildningssystem, finansieringsmodeller, olika ägandeformer och verksamheter. För att kunna hantera uppdraget inom de givna ramarna krävs att en avgränsning görs. Forskarna har därför valt att fokusera på sårbarheter och medföljande risker kopplade till demokratiuppdraget inom grundskolan och gymnasiet. Anledningen är att dessa utbildningsnivåer berör de flesta i befolkningen och har en liknande finansieringsform.

Den eftergymnasiala nivån med yrkeshögskolor, högskolor och universitet skiljer sig från grundskolan och gymnasiet då de har en annan finansieringsmodell, d.v.s. statsbidrag eller statliga anslag. Universitet och högskolor är dessutom i de flesta fall statliga institutioner, vars verksamhet är distinkt skild från lägre utbildningsnivåer, då de även bedriver akademisk forskning. Yrkeshögskolans verksamhet bedrivs i en mycket stor omfattning av privata företag, där även utländskt ägande och investeringar är vanligt förekommande. Det är givetvis av vikt att studera denna utbildningsforms risker och sårbarheter, särskilt med tanke på komplexiteten i det utbud som yrkeshögskolorna erbjuder och det diversifierade antalet aktörer. Det finns dock sårbarheter och risker i den föreliggande studien som i viss mån kan antas vara generaliserbara även för yrkeshögskolan.

I det föreliggande uppdraget finns också en önskan om att kartlägga utländskt direkt och indirekt ägande i utbildningssektorn. Detta är en uppgift som inte omhändertas i denna studie. Under nuvarande lagstiftning finns det begränsade möjligheter att identifiera utländska företags ägandestruktur. Nationaliteten på ett företags huvudman är svår att granska, då Bolagsverkets rapporteringssystem bygger på självrapportering och börsnoterade företag är undantagna. Bolagsverket uppger på sin hemsida att de inte garanterar uppgifternas äkthet. Privata företag har inte heller någon skyldighet att lämna ut allmänna handlingar, tillskillnad från den offentliga sektorn som har förpliktelser enligt tryckfrihetsförordningens (1949:105) (TF) andra kapitel.<sup>13</sup> Säkerhetspolisen har i samtal framhåvt, att många antagonistiska utländska aktörer har förmåga att dölja sitt eventuella ägande i företag så att de undgår upptäckt.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Gunnarson, 2008: 8.

<sup>13</sup> Jfr Lagrådet, 2018.

<sup>14</sup> Seminarium SÄPO

Att denna studie inte omhändertar den eftergymnasiala utbildningen eller folkbildningen i denna rapport, innebär inte att de är oväsentliga i förhållande till uppdraget. Dessa utbildningsformer är tvärtom av stor vikt. Det finns uppgifter som pekar på att möjligheterna för en antagonist att agera i dessa system skulle kunna vara omfattande, särskilt inom universitet och forskning. Forskarna anser därför att dessa tre utbildningsformer bör omfattas av separata studier.

## 1.5 Material och metod

I genomförandet av uppdraget skulle FOI även samverka med Skolinspektionen, Skolverket, Universitetskanslersämbetet, Folkhälsoinstitutet och Myndigheten för yrkeshögskolan. Detta har skett i form av en överläggning med samtliga och i seminarieform med de som berörs av skolplikten och gymnasiet. Delar av utkastet har också skickats ut för kommentarer.

Denna studie har använt två metoder för att identifiera sårbarhet och risk inom utbildningsväsendet. Det är en rättsdogmatisk respektive scenariobaserad metod. Den senare är vanligt förekommande när just sårbarheter, risk och konsekvenser ska identifieras.

### 1.5.1 Rättsdogmatisk metod

Den rättsdogmatiska metoden används för att undersöka rättsligt källmaterial. Rättsdogmatiken kan kortfattat beskrivas som en metod för att undersöka rätten med målsättningen att i det rättsliga materialet identifiera den del som är gällande rätt.<sup>15</sup>

Gällande rätt är de resultat en rättsvetare når efter att ha systematiserat rättskällornas innehåll utifrån en uppställd forskningsfråga.<sup>16</sup> Vad som utgör en rättskälla är en fråga som är föremål för viss diskussion inom rättsvetenskapen,<sup>17</sup> men det finns en grundläggande konsensus om att rättskällorna i första hand utgörs av författningar, förarbeten och domstolspraxis från de högsta domstolsinstanserna, t.ex. Högsta domstolen (HD) och Högsta förvaltningsdomstolen (HFD).<sup>18</sup>

Den rättsdogmatiska metoden kan identifieras genom det inifrånperspektiv som rättsvetaren och den praktiskt verksamma juristen har på sin forskning och i sitt arbete.<sup>19</sup> Inifrånperspektivet innebär att rättsvetaren arbetar *inom* rättens ramar. Avstampet i rättskälleläran är vad som skiljer rättsvetarens frågeställningar från de som ställs av exempelvis beteendevetare, sociologer och kriminologer. Rättsvetarens forskningsuppgift är således att identifiera hur bestämmelser *kan*, *ska* eller *bör* tillämpas – men inte *hur* dessa tillämpas.<sup>20</sup>

### 1.5.2 Scenarieutveckling

I syfte att kartlägga risker och sårbarheter inom skolväsendet används i denna studie fyra explorativa scenarion. Dessa beskriver hypotetiska situationer baserade på större osäkerhetsfaktorer och har arbetats fram och använts i seminarieform; initialt med möjliga risker kopplade till skolsystemet i stort, men senare med fokus på utländskt ägande. I ett inledande skede fångades därmed generella sårbarheter för skolväsendet. Därefter diskuterades mer specifikt möjligheterna för en utländsk, illasinnad aktör att exploatera dessa sårbarheter.

<sup>15</sup> Croon, 2017: 69-70; Peczenik, 1980: 44ff; se även Kelsen, 1991.

<sup>16</sup> Se bl.a. Hjertstedt, 2019: 169; Kleineman, 2018: 21-46; Sandgren, 2005: 649.

<sup>17</sup> Kleineman, 2018: 21-46.

<sup>18</sup> Hjertstedt, 2019: 169.

<sup>19</sup> Hjertstedt, 2019: 169; Kleineman, 2018: 21-46; Sandgren, 2005: 649.

<sup>20</sup> Croon, 2017: 69-70.

Framtagningen av scenarierna gjordes med följande frågor som grund:

- Hur kan sårbarheter i skolsystemet utnyttjas av aktörer med illasinnade intressen?
- Hur stark är vår förmåga att upptäcka negativ påverkan, samt eventuell koppling till utländska aktörer?

Osäkerhetsfaktorerna som karakteriserar scenarierna kopplade till dessa frågor har arbetats fram internt på FOI, bland annat under interna seminarier, där experter och myndigheter deltagit. Arbetet har utgått från ett traditionellt riskperspektiv, med fokus på aktörer, händelser och konsekvenser.

Aktörsdiskussionen syftade till att analysera vilka aktörer som kan vara eller kan komma att bli aktuella i scenarierna. Här fångas en aktörs modus, möjliga syften och motiv; är syftet legitimt eller illegitimt? Andra områden av intresse berörde resurser och kapacitet, möjliga samarbeten mellan olika aktörer och huruvida en aktör kunde vara av flera typer samtidigt. De exempel på aktörskarakterer som figurerat är i huvuddrag: pengadriven, organiserat brottslig, ideologiskt eller geopolitiskt driven.

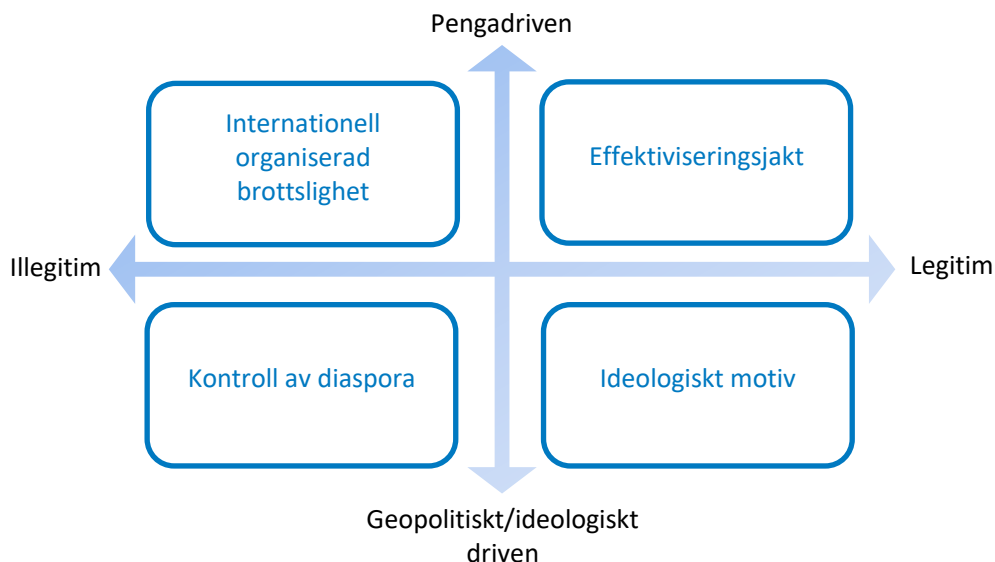
Under rubriken händelser har möjliga negativa påverkansaktiviteter diskuterats. Ekonomisk brottslighet och pressande krav på kommunen, men även utnyttjande av skolor som plattform för illegitim rekrytering eller korruption har fungerat som tankeväckande exempel.

Utfallen, eller konsekvenserna, av en händelse kan variera beroende på om det betraktas ur ett samhälles, en grups eller en individs synvinkel. Generella konsekvenser som minskat förtroende för samhälle och skola, förskjutning av värderingar eller förvärrande av grupperns utanförskap har givits som exempel. Även utbildningens resultat för individers bildning eller möjliga inriktningar för utbildningens påverkan har lyfts som möjliga konsekvenser.

De två huvudsakliga osäkerhetsfaktorerna för scenarierna är:

- Aktörens syfte; från legitimt till rent illegitimt
- Aktörens karaktär; pengadriven eller ideologiskt/geopolitiskt motiverad

Med dessa dimensioner till hjälp konstruerades fyra relevanta, utmanande och trovärdiga scenarier, vilka beskrivs i figuren nedan.



Brottslighetsscenariot beskriver en situation där internationell organiserad brottslighet har skaffat sig inflytande över friskolor. Det uppstår risk för brott, rekrytering eller social och territoriell kontroll. Inom ramen för scenariot kan även ekonomisk brottslighet förekomma.

Diasporakontrollscenariot innebär att en utländsk aktör driver friskola inriktad mot diaspora, för att kontrollera eller få inflytande över dem. Riskerna i detta scenario omfattar censur, vinklad undervisning, rekrytering eller negativ påverkan.

Effektiviseringsjakt innebär att ett företag köper en skolkoncern och driver den på minimal nivå. Detta leder till att eleverna inte får sin rättmätiga utbildning. Situationer kan påverka elever och föräldrars tillit till det allmänna.

Scenariot ideologiskt motiv innebär att en utländsk aktör skaffar inflytande över friskolor i utsatta områden i syfte att driva ideologisk undervisning, vilket kan motverka demokratiuppdraget.

För att verifiera de utvecklade scenariernas relevans bjöds sex myndigheter in, med olika typer av insyn i eller ansvar för drift eller uppföljning av skolan och skolans demokratiuppdrag.<sup>21</sup> Syftet med seminariet var att diskutera hur sårbarheter i skolsystemet kan utnyttjas av utländska aktörer med illasinnade intressen – med fokus på konsekvenser för samhälle och elever vad gäller skolans demokratiuppdrag. Utöver detta fördes en diskussion om förmågan att upptäcka negativ påverkan och koppling till utländska aktörer.

För att belysa skillnader mellan påverkan på lokal och nationell nivå användes två utgångspunkter i diskussionen. Dessa punkter baserades på att en utländsk aktör övertagit eller skaffat sig någon annan form av kontroll över:

1. Skolorna i en mindre landsortskommun; endast ett gymnasium och ett par grundskolor. Denna utgångspunkt illustrerar en situation med begränsat lokalt urval, och därmed större svårigheter att kunna byta skola vid missnöje.
2. En över hela landet representerad utbildningskoncern med ett stort antal grund- och gymnasieskolor.

Underlaget till identifierade risker och sårbarheter är framtaget tillsammans med forskare och analytiker i seminarieform, samt överläggning med utbildningsmyndigheter och en intresseorganisation. Forskarna är medvetna om att det kan finnas hot från enträgna och antagonistiska aktörer med ett specifikt mål i de delar av utbildningsväsendet som inte omhändertas i den här studien. Detta gäller inte minst den akademiska forskningen och folkbildningen. Dessa utbildningsdelar är komplexa system – delvis internationella – med en stor mängd aktörer och utmaningar som kräver särskilt fokus. Detta är inte möjligt att omhänderta i en generell och bred studie som den föreliggande. Undersökningar av risker förknippade med dylika aktörer kräver en mer avgränsad och tydlig definition av vad som är skyddsvärt, alltså en ännu mer fokuserade och detaljerade studie. I det avslutande kapitlet har forskarna reflekterat över hur de andra delarna av utbildningsväsendet skulle kunna omhändertas i fortsatta studier.

---

<sup>21</sup> De inbjudna myndigheterna var: Skolinspektionen, Skolverket, Myndigheten för psykologiskt försvar, Myndigheten för stöd till trossamfund, Säkerhetspolisen och Diskrimineringsombudsmannen (DO). Samtliga myndigheter utom DO närvarade vid seminariet.

## 2 Bakgrund

### 2.1 En historisk tillbakablick

Fram till 1800-talet var utbildning och skolgång främst förbehållen de högre samhällsklasserna i Sverige, med undantag för viss utbildning i katekesläsning och kristendomsstudier för den övriga befolkningen. I och med tillkomsten av 1842 års folkskolestadga fastslogs dock för första gången statens ansvar för alla medborgares utbildning. Under denna tid växte det så kallade parallellskolesystemet fram med två från varandra skilda skolsystem; ett statligt läroverk och en kommunal folkskola. Folkskolan brottades dock med så allvarliga brister av både hygienisk och pedagogisk karaktär att de som hade råd valde att ge sina barn den förberedande undervisningen i privata skolor, eftersom barnen redan i nioårsåldern kunde börja i något av de statliga läroverken.<sup>22</sup>

Under 1900-talets första hälft skedde genomgripande förändringar i den svenska skolan.<sup>23</sup> Ett viktigt reformarbete som genomfördes på 1950-talet var försöksverksamheten med den så kallade enhetsskolan. Detta var ett första steg bort från det gamla parallellskolesystemet där rikare samhällsklasser kunde betala sig till en bättre utbildning. Målet var att göra om folkskolan till en så kallad ”bottenskola”<sup>24</sup> där alla barn skulle få sin grundläggande utbildning innan de gick vidare till arbete eller fortsatta studier. Det dröjde dock fram till 1962 och införandet av 1962 års skollag innan Sverige till fullo hade implementerat enhetsskolan och de vid tiden parallella skolformerna (bl.a. folkskolan, realskolan och flickskolan) började avvecklas.<sup>25</sup>

På 80-talet genomgick den svenska skolan ett antal reformer som ledde till att den tidigare statliga svenska skolan kommunaliserades. Anledningen till kommunaliseringen var att svenskarna under 70- och 80-talet uppfattade den offentliga sektorn som alldeles för byråkratisk och odemokratisk.<sup>26</sup> Decentraliseringssträvandet hade med andra ord sin grund i en tro att beslut bör fattas nära den direkta verksamheten.<sup>27</sup> Reformen som inneburit en viss decentralisering på skolområdet hade förekommit under hela 1980-talet.<sup>28</sup> Exempelvis infördes år 1984 statsbidrag för enskilda gymnasieskolor under förutsättning att de var öppna för alla.<sup>29</sup>

Kritiken mot den svenska skolan under 80-talet handlade inte enbart om att den borde flytta närmre medborgarna, ut till kommunerna, utan den handlade också om att det fanns ett missnöje med bristen på valfrihet i skolväsendet. För vissa handlade valfrihet om rätten att välja en alternativ pedagogik eller rätten att välja en fristående skola utan att behöva betala höga elevavgifter. För andra handlade det om rätten att välja en annan skola än den som kommunen hade anvisat.<sup>30</sup> Mot bakgrund av den utbredda kritiken mot bristen på valfrihet företogs i början av 1990-talet ett antal reformer som gav upphov till fler enskilda huvudmän och större möjlighet att välja mellan skolor, såväl mellan olika kommunala skolor som mellan det offentliga skolväsendet och fristående skolor.<sup>31</sup> År 1992 blev exempelvis statsbidraget schabloniserat när det nya systemet med kommunala bidrag till fristående skolor infördes.<sup>32</sup>

<sup>22</sup> Richardsson, 2010: 56-57.

<sup>23</sup> SOU 1940:36; SOU 1946:31.

<sup>24</sup> Bottenskola var det uttryck som användes under arbetet med utformningen av folkskolan, vad som åsyftades var den skolform vi idag kallar grundskola.

<sup>25</sup> Prop. 1962:54.

<sup>26</sup> Brante, 2014: 67-76; Ahne, 1985: 55; SOU 2018:47: 52.

<sup>27</sup> Stenlås, 2009: 41; Ringarp, 2012: 329f.

<sup>28</sup> SKL, 2011: 10.

<sup>29</sup> Lerwall, 2018: 17.

<sup>30</sup> SOU 2013:56: 129-128.

<sup>31</sup> Prop. 1991/92:95; prop. 1992/93:230.

<sup>32</sup> Prop. 1990/91:115: 62.

Under de första åren hade friskolereformen inte någon särskilt stor inverkan på skolsystemet. I nästan alla kommuner fortsatte man placera elever i enlighet med de etablerade upptagningsområdena. Under början av 2000-talet började de fristående skolornas elevandel att öka och dessutom blev fristående skolor utan specifika inriktningar allt mer vanliga. Andelen vårdnadshavare och elever som deltar i skolvalet skiljer sig mycket mellan olika kommuner där faktorer som geografi, socioekonomisk sammansättning samt förekomsten av fristående skolor förklarar skillnaderna.<sup>33</sup>

## 2.2 Skolans demokratiuppdrag

Skolans kanske viktigaste uppgift är att tillhandahålla kvalitativ utbildning till eleverna och därmed utforma dem till delaktiga medlemmar i samhället. Förutom ämneskunskaper och mjuka färdigheter såsom bl.a. kritiskt tänkande, problemlösning och samarbetsförmåga innebär detta även en socialisering i de demokratiska värderingar och mänskliga rättigheter som präglar det svenska samhället och som ligger till grund för Sveriges statsskick.<sup>34</sup>

I regeringsformen (RF) 1 kap. 2 § står det att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det står även att det ”allmänna” ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. Inom rättsvetenskaplig doktrin finns det en viss konsensus om att även enskilda (t.ex. skolhuvudmän) som ägnar sig åt ”myndighetsutövning” också behöver beakta delar av regeringsformen inom ramen för sin offentliga maktutövning.

Skolor och förskolor i Sverige har som uppdrag att utveckla demokratisk kompetens hos barn och unga. Detta innefattar att utbilda barn i deras rätt och skyldighet att verka i demokratiska former. I skollagen (2010:800) (SkolL) 1 kap. 4 § står det att:

Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på [...]

Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarsfulla individer och medborgare.

SkolL 1 kap. 4 § är en så kallad portalparagraf och reglerar centrala delar av skolans värdegrund. Formuleringen av demokratiuppdraget i SkolL 1 kap. 4 § har betydelse både för den enskilda individens personliga utveckling och för hennes utveckling som medborgare och bidragare till samhällsutvecklingen. Vid sidan av symbolvärdet är SkolL 1 kap. 4 § främst avsedd att tjäna som grundval för tolkningen av andra mer konkret utformade bestämmelser.

Jämfört med den tidigare skollagens värdegrundsparagraf och Skollagskommitténs förslag har lagstiftaren i SkolL 1 kap. 4 § valt att föra in en skrivning om de mänskliga rättigheterna och ett förtydligande om att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Som motiv framförs, att ett förmedlande och förankrande av de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingar innebär att det måste finnas kunskap om vad dessa värderingar och rättigheter innebär och hur de kan förverkligas. Sverige har internationella förpliktelser när det gäller de mänskliga rättigheterna som bör vara vägledande för och genomsyra hela skolväsendet. Detta innebär att den svenska skollagstiftningen och verksamheten inom skolväsendet ska överensstämma med Sveriges förpliktelser enligt dessa överenskommelser. Tillägget om de mänskliga rättigheterna är avsett att betona detta.

<sup>33</sup> SOU 2020:28: 220-221.

<sup>34</sup> Jfr Klein et al., 2012; Ushe, 2015; Salakhova et al., 2020.

I SkolL 1 kap. 5 § utvecklas skolans demokratiuppdrag ytterligare. I paragrafen framgår vissa grundläggande bestämmelser om hur utbildningen ska utformas för att de syften som anges i 1 kap. 4 § skollagen ska nås. I paragrafen preciseras den värdegrund som utbildning enligt lagen ska vila på. Vidare ges exempel på de mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar som utbildningen ska förmedla, gestalta och förankra hos barnen och eleverna. Paragrafen understryker att var och en som verkar inom utbildningen ska främja mänskliga rättigheter och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Med uttrycket var och en som verkar inom utbildningen avses anställda och andra som har uppdrag i verksamheten (dvs. även huvudmannen). Skyldigheten att motverka kränkande behandling enligt skollagen och diskrimineringslagen är en central uppgift för alla inom skolan och i skollagens sjätte kapitel finns bestämmelser om huvudmannens ansvar för detta.

I SkolL 1 kap. 5 § framgår det att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna, samt bygga på vetenskaplig grund. I förarbetena preciseras att detta innebär att utbildningen i sig och de som verkar inom den aktivt och medvetet ska förmedla vårt samhälles gemensamma värderingar så som demokrati och mänskliga rättigheter till barnen och eleverna och stimulera dem att förverkliga värderingarna. Det ska också komma till uttryck i praktisk och vardaglig handling, dvs. det finns ett teoretiskt demokratiuppdrag (att undervisa om demokrati) och ett praktiskt demokratiuppdrag där elevernas skolvardag ska präglas av demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna, etc.<sup>35</sup> Enligt läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr22) sker detta genom individens fostran till rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande i överensstämmelse med den etik som förvaltats av kristen tradition och västerländsk humanism. I detta ingår också att utbildningen ska syfta till att förverkliga barnets specifika rättigheter enligt barnkonventionen, bl.a. respekt för barnets kulturella identitet och språk.

Att utbildningen ska utformas i enlighet med grundläggande mänskliga rättigheter och demokratiska värderingar innebär att verksamheten enligt skollagen ska genomsyras av samma grundläggande värderingar som samhället är uppbyggt kring enligt regeringsformen. Grundläggande rättigheter som yttrandefrihet och religionsfrihet samt det grundlagsstadgade skyddet för den personliga integriteten ska alltså gälla även i skolan. Det är dessa principer som medför att det till exempel inte är möjligt att ha krav på särskilda klädkoder i den svenska skolan samt att skolpersonal inte får undersöka elevers väskor och dylikt eller utföra drogtestar utan åtminstone ett uttryckligt frivilligt samtycke i det enskilda fallet.<sup>36</sup>

Utbildningens grund i demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna är sammanlänkat med skolans skyldighet att bygga utbildningen på vetenskaplig grund. Innebörden av begreppet vetenskaplig grund finns utvecklad i förarbetena till högskolelagen. I förarbetena till skollagen har lagstiftaren angivit att de krav som ställs på skolan att ge eleverna förutsättningar att erövra kunskaper blir alltmer omfattande och att det är nödvändigt att ta ställning i etiska frågor inom alla kunskapsområden. Informationsteknikens utveckling ger snart sagt obegränsad tillgång till information men denna måste ordnas, granskas, värderas och omvandlas till kunskaper. Att ta ställning i politiska och moraliska frågor kräver också en god kunskapsgrund. Skolans nationella styrdokument ger läraren utrymme att välja innehåll och metoder för att nå målen. Detta kräver ett vetenskapligt förhållningssätt i bemärkelsen att kritiskt granska, att pröva och att sätta enskilda fakta-kunskaper i ett sammanhang. I förarbetena anges därför att arbetet i skolan med att välja innehåll och metod och att värdera resultatet ska präglas av ett vetenskapligt förhållningssätt och kunskaper som grundar sig på relevant forskning och beprövad erfarenhet. Utbildningen, och de läroplaner och kursplaner som styr den, vilar alltså på forskningsbaserad grund och beprövad erfarenhet och detta har lagstiftaren ansett bör markeras i lagen. Både

<sup>35</sup> Refors Legge, M., 2021

<sup>36</sup> Se t.ex. Skolinspektionens beslut 2017-12-04, dnr 401-2017:7883; JO:s beslut 2004-04-26, dnr 1924-2002 samt JO:s beslut 2010-04-26, dnr 479-2010.

utbildningens innehåll och den pedagogik som används omfattas av bestämmelsen. Formuleringen är också avsedd att tydliggöra lärares ansvar att bedriva en undervisning som vilar på vetenskaplig grund.

## 2.3 Lärarlegitimation

Huvudregeln är att alla som undervisar i skolan ska vara legitimerade och behöriga i det ämne eller de ämnen som de undervisar inom, vilket betyder att det i första hand ska vara legitimerade lärare som undervisar elever i svenska skolor, se SkolL 2 kap. 13 §. En lärarlegitimation beviljas en person som har en behörighetsgivande lärarexamen från ett svenskt lärosäte. Även personer med en utländsk lärarutbildning kan ha en behörighetsgivande examen, för att denna ska vara giltig krävs dock att utbildningen i sig, eller tillsammans med yrkeslivserfarenhet eller kompletterande insatser, motsvarar en svensk behörighetsgivande lärarutbildning.

Kravet på en svensk (eller motsvarande utländsk) utbildning skulle kunna fungera som ett skydd mot att antagonistiska aktörer tillåts få inflytande över undervisningen i svenska skolor och på det sättet påverka demokratiuppdraget. Ett dylikt resonemang bygger på att en utbildad lärare med kännedom om bl.a. svensk lagstiftning skulle reagera mot, eller anmäla allt för drastiska inskränkningar av t.ex. barn och elevers fri- och rättigheter eller en skev undervisning om demokratiska värden och den svenska demokratins uppbyggnad. Skolor kan dock komma runt kravet på att enbart anställa legitimerade lärare genom att anställa icke-legitimerade lärare på tidsbegränsade tjänster. Bestämmelsen i SkolL 2 kap. 13 § gäller med andra ord endast vid tillsvidareanställning av lärare och inte för tjänster som tillsätts ett år i taget.

## 2.4 Skolvalets mekanismer

Eftersom det svenska skolvalet gör det möjligt för vårdnadshavare och elever att relativt enkelt byta skola kan det ligga nära till hands att betrakta detta som ett skydd mot antagonistiska eller oseriösa skolaktörer. Om en skola exempelvis har undermålig undervisning, olegitimerade lärare eller inte uppfyller demokratiuppdraget skulle vårdnadshavare ta sina barn ur skolan när bristerna uppdagats, alternativt skulle vårdnadshavarna välja en sådan skola till att börja med. Detta framhålls ofta som en styrka hos marknadsskolan, men forskning visar att det i första hand är andra faktorer som påverkar vårdnadshavares val av skola för sina barns räkning.<sup>37</sup>

Som poängteras i utredningen En mer likvärdig skola, föredrar vårdnadshavare i första hand en skola nära hemmet. Dessutom visar utredningen att socioekonomisk svaga familjer har starkare preferenser för närhet till skolan, vilket begränsar möjligheten att via skolval dämpa bl.a. skolsegregation. Vidare tyder mycket på att skolans elevsammansättning uppfattas som en viktig kvalitetsaspekt och att det finns en tendens för lika att söka lika.<sup>38</sup> Nära relaterat är att familjer som tar hänsyn till mätbara skolresultat när de väljer skolor tenderar att fokusera på den absoluta resultatnivån, snarare än skolornas bidrag till elevernas kunskaper och förmågor.<sup>39</sup> Det sistnämnda är viktigt då vårdnadshavares primära fokus på den absoluta resultatnivån kan innebära att de är villiga att ha överseende med en undermålig uppfyllelse av den valda skolans demokratiuppdrag.

<sup>37</sup> Wilson, 2019: 31ff; se även Ruijs & Oosterbeek, 2019; Lex et al., 2015; Kessel & Olme, 2019.

<sup>38</sup> SOU 2020:28: 197.

<sup>39</sup> SOU 2020:28: 197f.

## 2.5 Skolpengen

I samband med friskolereformen 1992 infördes den så kallade skolpengen som en finansieringsmodell för skolor i Sverige.<sup>40</sup> De enskilda huvudmännens ersättning har sett olika ut under åren. Till en början motsvarade den minst 85 procent av den kommunala skolans genomsnittliga kostnader, idag ska den motsvara 100 procent.<sup>41</sup> Motivet till full skattefinansiering var bland annat att motverka segregation, gynna fri konkurrens och tillslut leda till en utbildning av högre kvalité.

Kommunerna måste inte använda skolpengsmodellen utan kan fördela resurserna med hjälp av någon annan modell. De måste dock kunna visa att de fristående skolorna blir tilldelade resurser på samma grunder som de kommunala skolorna. På grund av att det nuvarande regelverket styr kommunerna mot att använda skolpengsmodellen, så finansierar en majoritet av kommunerna skolverksamheten på detta sätt idag.<sup>42</sup> Skolpengen ska motsvara kommunens genomsnittliga kostnad per elev i den kommunala skolan och grundbeloppet ska därmed motsvara vad en elev genererar till huvudmannen till skolan som eleven går vid. Grundbeloppet ska enligt Skollagen finansiera undervisning, läroverktyg, skolmåltider, elevhälsa, lokaler samt administration och mervärdesskatt, se SkoL 10 kap. 38 § och skolförordningen (2011:185) (SkolF) 14 kap. 4 §.<sup>43</sup> Skolpengen är en del av det skattemedel som kommunen delar ut till skolorna och är baserad på antalet elever. Beloppet som delas ut per elev är också beroende av vilken årskurs eleven går i. Utöver grundersättningen kan skolan även få extra ersättning per elev i form av ersättning för särskilt stöd, barnomsorg på obekvämt arbetstid, modersmålsersättning och obligatorisk lovskola.<sup>44</sup>

Skolpengen är inte avsedd att bekosta kostnader för att expandera i andra kommuner eller att bygga nya skolor.<sup>45</sup> När kommunen är i behov av att bygga nya egna skolor skjuter de till pengar från investeringsbudgeten. De enskilda huvudmännen kan med hjälp av ett eventuellt årligt överskott bygga upp ett kapital för att investera i nya skolor. Om en elev väljer att byta skola, flyttas skolpengen, i de flesta fall omgående, från elevens dåvarande huvudman till den nya huvudmannens verksamhet. I dagsläget saknas reglering för hur och när bidragen ska justeras i samband med att elever flyttar mellan skolor.<sup>46</sup> Resurserna kan dock komma att flyttas redan samma dag som eleven byter skola, vilket i sin tur ger en skevhet i skolornas finansiering då den gamla skolan står kvar med de fasta och trögrörliga kostnaderna, så som kostnader för lärare, lokaler etc.

Det är i dagsläget möjligt för finansiella aktörer att köpa upp skolor för att en kort tid senare sälja skolan med vinst. Trots att det kan anses önskvärt att investeringar skjuts in i skolor som behöver mer medel för att rustas upp och få en högre standard, finns det även risker att skolkoncernen expanderar för snabbt. Detta kan i slutändan leda till att skolenheter behöver stängas ner eller i värsta fall att företaget försätts i konkurs. Även om sådana företeelser är en naturlig del av marknadsekonomin så kan de innebära risker och oförutsedda, betydande svårigheter för kommunerna och eleverna. Det är heller inget som hindrar ägarna att samtidigt bedriva annan verksamhet än vad som får betraktas som skolans huvuduppdrag då skolpengen som fördelas till friskolorna går till koncernen, som i sin tur sedan fördelar pengarna mellan sina verksamheter. Då pengarna som tilldelas koncernen inte är öronmärkta på något särskilt sätt går de heller inte att spåra till någon särskild verksamhet inom koncernen. Detta gör att det inte går att veta ifall skolpengen finansierar skolverksamhet eller någon annan verksamhet som ägaren bedriver.

<sup>40</sup> Prop. 1991/92:95.

<sup>41</sup> Jordahl, 2013: 53-54.

<sup>42</sup> RiR 2022:17: 6.

<sup>43</sup> RiR 2022:17: 15.

<sup>44</sup> Stockholms stad, 2022-04-08.

<sup>45</sup> Arbetsgivarföreningen KFO, 2019: 23.

<sup>46</sup> SOU 2020:28: 27.

### 3 Skolan som ekonomisk verksamhet

Traditionellt sett har utbildningsväsendet varit en del av statens (eller offentlighetens i bredare mening) angelägenhet i och med att staten både garanterade alla medborgares rätt till utbildning och till och med pliktade sina medborgare till att utbilda sig till en viss nivå. I likhet med andra offentliga verksamheter har utbildningsväsendets uppgift fram tills 1980-talet definierats genom de offentliga tjänster det levererade till allmänheten medan de ekonomiska aspekterna, om än inte oviktiga, var underordnade verksamhetens mål.

Reformerna genomförda i slutet av 1980- och 1990-talet vars syfte var att effektivisera den stora svenska offentliga sektorn ledde till att en uppsättning idéer kända under namnet ”New Public Management” (NPM) tog fäste i Sverige. NPM:s grundtanke är att de offentliga verksamheterna bör drivas på ett affärsliknande sätt med fokus på målstyrning och ekonomi. Framför allt en reform skapade dagens svenska skola, den så kallade friskolereformen 1992. Där infördes möjligheten för icke-offentliga aktörer att driva skolor med offentlig finansiering.<sup>47</sup>

Framför allt två av NPM:s karaktäriserande drag kännetecknar dagens svenska skolsystem: separering av tjänsteproduktion och -leverans från den byråkratiserade styrningen samt förskjutning av den offentliga verksamheten från tjänsteproduktionen till tillsyn och kontroll.<sup>48</sup> Medan NPM har anklagats för att vara i grunden inkompatibel med den offentliga sektorns värderingar såsom opartiskhet och rättvisa, så har vissa forskare argumenterat att det kan med vissa begränsningar och tillsyn fungera i harmoni med det offentliga.<sup>49</sup>

#### 3.1 Organisationsformer

I Sverige kan skolor ha olika juridisk form och drivas av både det allmänna och av fristående aktörer. De fristående kan vara en enskild person eller en juridisk person, där det sistnämnda är betydligt vanligare i dagsläget. Enligt Friskolornas riksförbund är den oftast förekommande organisationsformen en ideell eller ekonomisk förening eller ett aktiebolag.<sup>50</sup>

I detta avsnitt presenteras data om svenska skolors organisationsformer som är hämtat från Skolverkets skolenhetsregister, skolverkets databas med hjälp av verktygen SALSA och SIRIS samt från Friskolornas riksförbunds sammanställning för 2022. Av totalt 4 725 grundskolor och 1 284 gymnasieskolor så var 828 (18 procent) respektive 460 (36 procent) drivna som fristående skolor år 2022.<sup>51</sup> Samma år gick drygt 410 000 elever i en fristående för-, grund-, eller gymnasieskola, vilket motsvarar 19,6 procent av barnen.

På Skolverkets hemsida går det att utläsa, att det finns en skillnad mellan kommunala skolor och fristående skolor med hänsyn till andelen legitimerade lärare i grundskolan. Av antalet tjänstgörande i kommunala grundskolor år 2021 var andelen legitimerade i snitt 80,8 procent för hela riket.<sup>52</sup> Motsvarande siffra för fristående skolor var 71,5 procent. För heltidstjänstgörande personal blir andelarna för legitimerad personal i kommunal skola 72,0 procent respektive 64,2 procent för fristående skolor.

Inför läsåret 2023/2024 har Skolinspektionen mottagit 206 ansökningar om att etablera eller utöka fristående skola, varav 78 st. av dem rörde etablering av skola.<sup>53</sup> Det är viktigt att poängtera att 160 ansökningar kom från sökande som ingår i en redan etablerad skolkoncern, vilket i sin tur även bidragit till att andelen skolor som drivs som aktiebolag har ökat i förhållande till skolor som är idéburna. Ytterligare faktorer som bidragit till att de idéburna skolorna minskat i förhållande till de som drivs av aktiebolag är att de senare gynnas av

<sup>47</sup> Novak, 2018: 33; Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016.

<sup>48</sup> Novak, 2018: 33; jfr Pashiaridis & Brauckmann, 2019; Jarl et al., 2012.

<sup>49</sup> Lapuente & van de Walle, 2020.

<sup>50</sup> Friskolornas riksförbund, *Vårt att veta för dig som funderar på att starta en fristående skola*, [www.friskola.se](http://www.friskola.se)

<sup>51</sup> Friskolornas riksförbund, 2023: 25-26.

<sup>52</sup> Skolverket SIRIS, *Andelen grundskolelärare med lärarlegitimation och behörighet i ämnet*. [www.siris.skolverket.se](http://www.siris.skolverket.se)

<sup>53</sup> SI 2022:1459, 2022-04-21.

regelverken rörande finansiella villkor för att få starta skolverksamhet. Som utvecklas nedan i avsnitt 3.2 har aktiebolagen generellt större incitament till att expandera.<sup>54</sup> Enligt Skolinspektionen har intresset att starta ny grundskola eller grundsärskola<sup>55</sup> minskat sedan 2010.

Utifrån de data som hämtats från Skolverkets databas framgår det att den vanligaste formen för enskilda huvudmän att bedriva fristående grundskola är aktiebolag. I det urval som gjorts inom ramen för uppdraget så återfinns 421 aktiebolag.<sup>56</sup> Utöver det så återfinns 121 ekonomiska föreningar, 102 ideella föreningar, 95 övriga stiftelser och fonder, inklusive pensionsstiftelser och personalstiftelser, 5 handelsbolag eller kommanditbolag samt 3 registrerade trossamfund.<sup>57</sup> Utifrån dessa data går nationalitet på huvudmannskapet inte att identifiera och det är heller inte möjligt att med enkla medel få fram information kring ägarens nationalitet inom skolväsendet. Dessutom måste det konstateras att vissa organisationsformer tillåter att den verkliga ägaren döljer sig bakom flera led i ägarkedjan, genom andra bolag och fonder, vilket kan vara omöjligt att spåra. Detta gäller inte minst när ägarkedjan är utspridd över flera länder då ett lands myndigheter har begränsad rätt att kräva ut information och måste i många fall förlita sig på andra länders myndigheter eller själva företagens välvilja och trovärdighet. Dessutom kan processen med att få tillgång till information dröja i sådana fall, vilket inte är obetydligt i sammanhanget av tidsramarna av en elevs skolgång. Stiftelser i sin tur har särskilda ägarförhållanden som också kan utnyttjas för att följa den som utför den verkliga kontrollen även utan ägande.

## 3.2 Drivkrafter

Drivkraften att starta en friskola kan se olika ut. Enligt Friskolornas riksförbund så är en av de vanligaste orsakerna till att starta en friskola att det finns en idé om utbildningens utformning, t.ex. pedagogiska metoder, som inte återspeglas i redan existerande skolor.<sup>58</sup> För aktiebolag finns naturligt en starkare finansiell drivkraft att starta nya eller köpa upp befintliga skolor, jämfört med skolor som drivs av ideella föreningar, ekonomiska föreningar eller stiftelser. Aktiebolag har generellt större ekonomiska incitament att växa som företag, medan mindre skolor som drivs av en pedagogisk idé oftare har som huvudintresse att driva sin skola med en viss inriktning.<sup>59</sup> Stiftelser och ideella föreningar har begränsade möjligheter till att ta ut vinster och koncentrerar sig oftast på att återinvestera överskott i den ideellt motiverade verksamheten,<sup>60</sup> medan bolag (framför allt aktiebolag) kan dela ut vinster till ägare. Det är därför föga förvånande att just skolbolag har större ekonomiska incitament och kännetecknas av den största marknadsmedvetenheten, effektiviteten och lönsamheten, vilket har lett till att flera av dem har växt ut till stora koncerner med verksamhet utspridd över hela landet och i vissa fall även utomlands.

Trots att många fristående skolor drivs som företag har skolföretagen något begränsade möjligheter till att utforma sin verksamhet jämfört med andra branscher. Det är staten som bestämmer verksamhetens mål i form av miniminivån av utbildningskvalitén som ska uppnås och marknaden är i övrigt starkt reglerad och beroende av politiska beslut på flera nivåer. Dessutom har skolföretagaren ingen möjlighet till att fritt sätta pris på sina tjänster då skolpengens höjd bestäms av kommunen. Däremot kan företagaren själv bestämma hur målen ska realiseras. Det ligger i företagarens intresse att göra detta på ett kostnadseffektivt sätt och att locka till sig flera elever genom attraktiva erbjudanden för att uppnå stordriftsfördelar är därför ingen ovanlig strategi.<sup>61</sup>

<sup>54</sup> Arbetsgivarföreningen KFO, *Idéburna skolor och fristående huvudmän*, KFO, 2019, s. 3.

<sup>55</sup> Från och med den 2 juli 2023 är den nya benämningen för grundsärskolan "anpassad grundskola".

<sup>56</sup> Urvalet består av enskilda huvudmän som bedriver en eller flera av följande skolformer: förskola, förskoleklass (årskurs 0), grundskola (årskurs 1-9), grundsärskola (årskurs 1-9), gymnasieskola och gymnasiesärskola.

<sup>57</sup> Skolverket 2023, *Utdrag ur skolenhetsregistret*, 3 mars 2023. [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se)

<sup>58</sup> Friskolornas riksförbund, *Vårt att veta för dig som funderar på att starta en fristående skola*, [www.friskola.se](http://www.friskola.se)

<sup>59</sup> Arbetsgivarföreningen KFO, *Idéburna skolor och fristående huvudmän*, KFO, 2019, s.23.

<sup>60</sup> Bolagsverket, *Vad är en näringsdrivande ideell förening?*, [www.bolagsverket.se](http://www.bolagsverket.se)

<sup>61</sup> Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016; SOU 2018:47.

Utifrån eleverna och vårdnadshavarnas perspektiv finns det sällan, som nämns i avsnittet 2.4, en enda särskild anledning till att välja en skola utan flera faktorer kan påverka valet i varierande grad. Detta kan användas av skolföretagaren för att attrahera elever. Förutom skolans grundläggande erbjudande, d.v.s. utbildningens kvalitet, finns det exempel på faktorer som geografisk lokalisering och tillgänglighet, elevsammansättning och social miljö, pedagogiska metoder anpassade till elevernas behov eller vårdnadshavarnas förväntningar och övertygelser, utrustning och läromedel eller fritidsaktiviteter. Dessutom kan delar av erbjudandet riktas direkt till vårdnadshavarna.<sup>62</sup>

Faktorerna, förutom att vara beräknade för att attrahera eleverna, kan även vara nära kopplade till företagarens drivkraft bakom skolverksamheten. Det finns andra drivkrafter att bedriva ekonomisk verksamhet än rent ekonomiska motiv.<sup>63</sup> Verksamheten kan även motiveras på ett personligt, ideologiskt, religiöst eller politiskt plan (t.ex. viljan att förändra världen och samhället i linje med sina värderingar) och därmed erbjuda en utbildning med pedagogiska metoder som stämmer överens med företagarens övertygelser. Detta gäller inte bara individer utan även organiserade aktörer, såsom stater, företag, idéburna organisationer eller trossamfund. I sådana fall kan ekonomiska mål, om än fortfarande viktiga, spela en sekundär roll i verksamheten och vara underordnade icke-ekonomiska syften.<sup>64</sup>

### 3.3 Drivkrafter bakom utländska investeringar

Att investera utanför företagets hemmarknad innebär vissa svårigheter, kostnader och risker som inte förekommer på hemmarknaden. Detta på grund av att det investerande företaget behöver, bland annat, skaffa sig kunskap om den nya marknaden, etablera sig i de lokala affärsnätverken, eller anpassa sin verksamhet till olika affärs- och juridiska ramverk. Därför krävs särskilda belöningar för att motivera en utländsk investering framför en investering på hemmarknaden.<sup>65</sup>

Forskare har identifierat två vanliga typer av sådana belöningar. Den första typen är möjligheten till att utnyttja dessa resurser som företaget har skaffat sig på hemmarknaden (eller på annat håll) för att uppnå lönsam tillväxt. Om hemmarknaden är mogen, mättad, konkurrensutsatt eller för liten för att uppbära vidare tillväxt kan det vara berättigat att söka nya kundgrupper utanför hemmarknaden. Sådana investeringar kallas för marknads-sökande eller resursutnyttjande.<sup>66</sup>

Den andra typen uppstår när företag söker ytterligare resurser som inte kan uppträffas på hemmarknaden till ett acceptabelt pris. Förutom naturtillgångar kan det även handla om, bland annat, teknologi, kunskap och andra immateriella tillgångar, utrustning, varumärke, tillgång till ett specifikt affärsnätverk. Resurserna används då för att utveckla den övriga verksamheten. Den här typen av investeringar benämns därför resurssökande.<sup>67</sup>

### 3.4 Varför investera i svenska skolan?

Kombinationen av skolgångens offentliga finansiering och den öppna konkurrensen är en anledning till att det svenska skolsystemet ofta beskrivs som världsunik vad gäller de enskilda aktörernas engagemang och möjligheter.<sup>68</sup> Detta innebär att få andra marknader, om några, har förutsättningar för uppkomst av större skolkoncerner av den typen som förekommer i Sverige. Med tanke på att de ovannämnda skälen till att investera i ett annat land förutsätter att företaget redan har verksamhet i ett besläktat område, så är sannolikheten att utländska skolkoncerner skulle söka sig till Sverige för att investera förhållandevis låg. Detta

<sup>62</sup> SOU 2020:28; 197f.

<sup>63</sup> Jayawarna et al., 2013.

<sup>64</sup> Jayawarna et al., 2013; Wet et al., 2014; Clegg et al., 2018.

<sup>65</sup> Makino et al., 2002.

<sup>66</sup> Guillén & García-Canal, 2009; Athreye & Kapur, 2009.

<sup>67</sup> Luo & Tung, 2007; Rabbiosi et al., 2012.

<sup>68</sup> Sandgren, 2021.

trots att det finns andra länder med skolverksamheter i företagsform som är tänkbara källor till sådana investeringar. Det finns dock undantag från denna logik.

Lönsamhet i sig kan vara en anledning till att investera i en verksamhet, oavsett relationen till det aktuella företags befintliga verksamhet och resurser. En aktör som ser en möjlighet till att driva en lönsam verksamhet på den svenska skolmarknaden kan därför genomföra en sådan investering, antingen i form av en nyetablering eller genom att förvärva och effektivisera en redan existerande verksamhet. Syftet kan antingen vara att ta ut vinsterna över tid eller att sälja verksamheten med vinst. Förfarandet är inte ovanligt för så kallade riskkapitalbolag och fonder. Även företag i andra branscher skapar koncerner och konglomerat på liknande sätt.<sup>69</sup>

Dessutom har flera forskare påvisat att vissa företag, framför allt statsägda, kan drivas av politiska eller ideologiska motiv, i vissa fall även på ett ekonomiskt omotiverat sätt.<sup>70</sup> Detta innebär att även skolor kan bli ett verktyg för att främja politiska och ideologiska intressen.

### 3.5 Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar

Den 16 mars 2023 överlämnade regeringen en remiss till Lagrådet med ett förslag på en lag om ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar till skydd för svenska säkerhetsintressen. Motivet bakom lagrådsremissen är enligt regeringen att det finns risker med att utländska aktörer förvärvar svenska företag som bedriver skyddsvärd verksamhet. Enligt regeringen saknas det ett regelverk som ger tillräckliga förutsättningar för att förhindra utländska investerares strategiska förvärv av företag vars verksamhet, information eller teknik har betydelse för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.<sup>71</sup> Om lagförslaget röstas igenom i sin nuvarande form skulle det innebära att Inspektionen för Strategiska Produkter (ISP) ges möjligheten att granska utländska direktinvesteringar som kan skada Sveriges säkerhet eller allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige och (om det är nödvändigt) förbjuda dem. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 december 2023 och ska då gälla för transaktioner som avses genomföras efter detta datum.

Den föreslagna lagen om granskning av utländska direktinvesteringar skulle kunna förhindra vissa investeringar i svenska friskolor som Skolinspektionen idag inte har någon möjlighet att ingripa mot. Det är dock inte tydligt i det nuvarande förslaget om utbildningssektorn i stort, eller grund- och gymnasieskolor specifikt, ingår bland de verksamhetsområden som ISP ska granska. Enligt lagförslaget bygger ISP:s granskningsmandat på om direktinvesteringen sker inom en samhällsviktig verksamhet eller inte. I lagförslaget framgår det att begreppet ”samhällsviktig verksamhet” ska bygga på Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskaps (MSB:s) definition som enligt publikationen Identifiering av samhällsviktig verksamhet, från 2021, ska definieras som en verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Skola eller utbildning nämns inte i lagförslaget, men i MSB:s publikation står både förskola, grundskola och gymnasieskola listade som samhällsviktiga verksamheter.<sup>72</sup> Detta indikerar att utländska direktinvesteringar i svenska friskolor kommer att falla under ISP:s tillsyn och att det blir anmälningspliktiga till myndigheten. Denna slutsats kan dock ifrågasättas mot bakgrund av andra skrivningar i lagrådsremissen. Bland annat står det i förslaget att det enbart är investeringar i svenska företag som upprätthåller särskilt viktiga samhällsfunktioner som exempelvis infrastruktur för energi, transport, hälso- och sjukvård och kommunikation som ska omfattas av granskningssystemets tillämpningsområde.<sup>73</sup>

<sup>69</sup> Maksimovic & Phillips, 2013

<sup>70</sup> Wei et al., 2014; Clegg et al., 2018; Cuervo-Cazurra, 2018.

<sup>71</sup> Regeringens lagrådsremiss, 2023-03-16: 1.

<sup>72</sup> MSB 2021:1844: 4.

<sup>73</sup> Regeringens lagrådsremiss, 2023-03-16: 24.

## 4 Enskilda skolhuvudmän

### 4.1 Huvudmän och ansvarsfördelning

En huvudman är den som anordnar utbildning och ansvarar för att den genomförs på ett lagenligt sätt. Huvudmannen är även den som utser skolenhetens skolchef och det är i sin tur skolchefen som ska se till att föreskrifterna som gäller för utbildningen efterlevs. Enligt skollagen är det staten, en region, en kommun, eller en enskild som kan vara huvudman. Fristående skolor, även kallade friskolor, har en enskild huvudman och det är endast dessa som kan bli föremål för utländska investeringar på det sätt som omfattas av den här rapportens syfte. En enskild huvudman kan vara en fysisk (dvs. en privatperson) eller en juridisk person (t.ex. ett aktiebolag, en förening eller en stiftelse). En enskild huvudman får endast bedriva skolverksamhet efter att ha fått ett godkännande av Skolinspektionen, se SkoL 2 kap. 5-5d §§ skollagen (2010:800) (SkoL).

Sedan år 2006 råder etableringsfrihet för fristående skolor, vilket innebär att en kommun är skyldig att godkänna ansökningar från enskilda huvudmän så länge de uppfyller skollagens krav, bl.a. vad gäller ekonomiska förutsättningar och kunskap om de föreskrifter som gäller för verksamheten, se SkoL 2 kap. 5 §. En av huvudpoängerna med den nuvarande skollagen är att så långt som möjligt likställa fristående skolor med offentliga skolor.<sup>74</sup> Som Lotta Lerwall poängterar i Skoljuridik och myndighetsutövning, finns det dock en viktig skillnad mellan de kommunala och fristående skolorna:

En viktig skillnad är dock att en fristående skola när som helst kan upphöra med sin verksamhet medan kommunen har ett ansvar för skolverksamheten i kommunen. (Det är en av kommunens obligatoriska uppgifter.) När exempelvis John Bauer-koncernen gick i konkurs (2013) och när Skolinspektionen utfärdade ett verksamhetsförbud riktat mot Lundsbergs skola höstterminen samma år, var de berörda elevernas hemkommuner i första hand ansvariga för att anordna platser åt eleverna, i den mån de inte sökte sig till någon utbildning anordnad av annan huvudman.<sup>75</sup>

Enskilda huvudmän har på motsvarande sätt som kommunala huvudmän det primära och direkta ansvaret för verksamheten vid de fristående skolorna. Huvudmännen bestämmer själva hur resurserna som huvudmannen erhållit från elevernas hemkommuner ska fördelas mellan de skolenheter som ingår i organisationen och olika verksamhetsområden. Till fristående skolor finns också en möjlighet att lämna ekonomiska bidrag, även om utbildningen ska vara avgiftsfri.<sup>76</sup>

Enligt SkoL 2 kap. 6 d § ska enskilda huvudmän anmäla förändringar i den krets av personer som avses i 5 a § (bl.a. verkställande direktör, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmännen samt personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten) till Skolinspektionen. Underlåtelse att anmäla t.ex. ett ägarbyte eller nya styrelsemedlemmar är inte förknippat med några specifika sanktioner. Om ett ägarbyte skett och den nya ägaren inte uppfyller skollagens krav så kan dock tillståndet att bedriva skolverksamhet dras in av Skolinspektionen.

Till skillnad från kommunala skolor får fristående skolor ha konfessionella inslag i sin utbildning. Mycket av den verksamhet som sker under lektionstid på en skola (dvs. undervisning) är reglerat genom läro- och kursplaner och ska enligt SkoL 1 kap. 5 § vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Övrig verksamhet på en fristående skola (dvs. utbildning) får ha konfessionella inslag enligt SkoL 1 kap. 7 § (med de begränsningar som följer av SkoL 1 kap. 7a-7d §§<sup>77</sup>) eller andra ideologiska inriktningar. Ett *é contrario*-slut<sup>78</sup> av skollagens första kapitel ger vid handen att både undervisning och utbildning får präglas

<sup>74</sup> Prop. 2009/10:165: 203.

<sup>75</sup> Lerwall, 2018: 18.

<sup>76</sup> SOU 2020:28: 121.

<sup>77</sup> Bl.a. måste vårdnadshavarna informeras om de konfessionella inslagen och eleverna måste informeras om att deltagande i de konfessionella inslagen är frivilligt.

<sup>78</sup> *E contrario* är ett sätt att tolka lagar och andra bestämmelser. Det innebär att man drar slutsatser om vad som inte omfattas av en viss bestämmelse.

av olika typer av ideologiska inriktningar så länge de inte strider mot t.ex. kravet på att utbildningen måste bygga på vetenskaplig grund samt utformas i enlighet med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna.

## 4.2 Tillståndsprocessen hos Skolinspektionen

De senaste åren har kraven på den enskilda huvudmannen skärpts för godkännande. Ett exempel på detta är att samråd måste ske med den kommun där utbildningen ska bedrivas och den enskilde måste, enligt skollagen, visa att denne genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Den presumtiva huvudmannen måste dessutom ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten samt i övrigt bedömas vara lämplig att bedriva skolverksamhet.<sup>79</sup> Sedan i januari 2023 gäller att en enskild som ansöker om att få starta en friskola inte ska anses som lämplig om det finns en risk för att barn eller elever i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för våld, tvång eller hot, diskriminering eller kränkande behandling, eller bli utsatta för påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket, se Skoll. 2 kap. 5 b §.

Om den sökande är en juridisk person ska lämplighetsprövningen avse en viss personkrets. I denna personkrets ingår den verkställande direktören och andra som genom ”en ledande ställning eller på annat sätt”<sup>80</sup> har inflytande över verksamheten, exempelvis styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmän i kommanditbolag eller andra handelsbolag och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

För att Skolinspektionen ska lämna sitt godkännande krävs att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Påtagliga negativa följder kan exempelvis vara att kommunen tvingas lägga ned en befintlig kommunal skola och att detta avsevärt skulle öka avståndet till närmaste skola för eleverna i kommunen.<sup>81</sup> Skolinspektionen ska under tillståndsprocessen inhämta synpunkter från den kommun som en fristående skola ansöker om att etablera sig i.<sup>82</sup> Inriktningen på kommunens synpunkter varierar ofta beroende på kommunens politiska färg och Skolinspektionens godkännande följer inte alltid kommunens yttrande. Enligt Riksrevisionens rapport från 2022 framgår det att Skolinspektionen tenderar att inte ta tillräcklig hänsyn till friskoleetableringars påverkan på kommunala skolor när inspektionen fattar beslut om tillstånd för nyetableringar.<sup>83</sup>

Under tillståndsprocessen måste Skolinspektionen förhålla sig till dataskyddsförordningen (GDPR). Detta innebär att myndigheten inte kan använda sig av interna register över personer som en gång haft tillstånd att bedriva skolverksamhet och som av någon anledning funnits olämpliga för detta och därför blivit av med sitt tillstånd att bedriva verksamhet. Skolinspektionen får heller inte föra register över personer i ledande position som på grund av misskötsamhet har blivit avlägsnade från en skolhuvudmans styrelse, förening eller någon liknande ansvarsposition för att huvudmannen ska få fortsätta sin verksamhet.

Anledningen till att Skolinspektionen inte får lagra information om personer som misskött tidigare skolverksamheter hänger ihop med skyddet för enskildas personuppgifter och deras personliga integritet. Dataskyddsförordningens materiella räckvidd omfattar helautomatiserad behandling av personuppgifter och behandling som sker på andra sätt när de personuppgifter som behandlas åtminstone delvis är avsedda att utgöra en del av ett system, kartläggning eller arkiv.<sup>84</sup> Behandling definieras i dataskyddsförordningen som varje handling eller uppsättning av handlingar som utförs med data eller datasets. Det inkluderar bland

<sup>79</sup> SOU 2020:28, s. 121.

<sup>80</sup> Prop. 2021/22:157: 22.

<sup>81</sup> SOU 2020:28: 122; prop. 1995/96:200: 53; Förvaltningsrätten i Stockholm 2011-05-31, mål nr 1871-11.

<sup>82</sup> SOU 2020:28: 122; SOU 2016:66: 145.

<sup>83</sup> RiR 2022:17: 57ff.

<sup>84</sup> Bieker, 2022: 19.

annat insamling, lagring, ändring, avslöjande, överföring och radering av personuppgifter och det är på grund av detta Skolinspektionen inte får ha ett register över ”olämpliga” enskilda som inte får driva skolor.

Begreppet ”personuppgifter” definieras också brett i dataskyddsförordningen: det omfattar inte bara identifierade fysiska personer, utan inkluderar även information som gör en fysisk person identifierbar. Enligt GDPR art. 4 är personuppgifter:

[...] varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller online identifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

Av GDPR art. 4 framgår det att begreppet ”personuppgifter” enligt förordningen avser upplysningar som både direkt eller indirekt kan användas för att identifiera en enskild individ (registrerad).<sup>85</sup> För att en fysisk eller juridisk person (personuppgiftsansvarig) ska få hantera personuppgifter måste ett flertal krav först vara uppfyllda. Det handlar bland annat om dataskyddsförordningens grundläggande dataskyddsprinciper, vilka återfinns i GDPR art. 5. Principerna inkluderar krav på laglighet, korrekthet, öppenhet, ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering, korrekthet, lagringsminimering, integritet, konfidentialitet och ansvarsskyldighet, se GDPR art 6. Utgångspunkten för en laglig behandling av personuppgifter är att det finns en rättslig grund för behandlingen. Som framgår i punkt a) i art. 6 kan en rättslig grund vara att den enskilde lämnat sitt samtycke till behandlingen (till exempel i ett avtal vid tecknandet av en tjänst). En annan typ av laglig behandling är om behandlingen skulle vara nödvändig för utförandet av en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.<sup>86</sup>

Myndighetsutövning innebär att den personuppgiftsansvariges på statens uppdrag får bestämma över enskilda medborgare. Det kan innebära att en myndighet tillåts besluta om att en medborgare ska få en viss förmån eller rättighet, eller att han eller hon har en viss typ av skyldighet eller ska få en viss typ av straff. Det kan med andra ord handla om beslut som både är gynnande för den enskilda och beslut som är betungande. I detta sammanhang är det dock viktigt att ha legalitetsprincipen i åtanke, det vill säga kravet på att all myndighetsutövning måste grundas på lagar, förordningar eller andra författningar (se avsnitt 4.2 ovan). Myndigheter som Skolinspektionen kan således inte hantera personuppgifter enbart för att de rent generellt utför en uppgift av allmänt intresse eller för att det sker inom ramen för myndighetens verksamhet, det måste finnas ett lagrum som slår fast att åtgärden/behandlingen är tillåten och det gör det inte i skollagen eller andra författningar som Skolinspektionen har att förhålla sig till.<sup>87</sup>

## 4.3 Tillsyn över skolväsendet

### 4.3.1 Skolinspektionen

Verksamheter som bedrivs enligt skollagen står under statlig tillsyn. Med tillsyn avses enligt skollagen en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen, se SkoL 26 kap. 2 §.

Det är Skolinspektionen eller kommunerna som har till uppgift att utöva tillsyn enligt skollagen. Senare i detta avsnitt kommer ett antal exempel på beslut från Skolinspektionens

<sup>85</sup> Magnusson Sjöberg, 2021: 198-199.

<sup>86</sup> Magnusson Sjöberg, 2021: 202-203.

<sup>87</sup> Bieker, 2022: 26-27. Jfr Integritetsskyddsmyndigheten, *Myndighetsutövning och uppgifter av allmänt intresse*, 2021, [www.imy.se](http://www.imy.se), hämtad 2022-11-03.

tillsynsverksamhet som har bäring på demokratiuppdraget att presenteras. Kommunerna har tillsyn över förskolor och fritidshem medan Skolinspektionen har tillsyn över övrig utbildningsverksamhet, se 26 kap. 3-4 §§. Det är således Skolinspektionen som ska utöva tillsyn över samtliga skolformer där elever fullgör sin skolplikt, dvs. förskoleklass, grundskola, grundsärskola,<sup>88</sup> specialskolan och sameskolan, samt fritidshem som bedrivs i anslutning till en skola. Skolinspektionen har dock inte tillsyn över de delar av skolornas verksamhet som faller under en annan tillsynsmyndighets ansvar, t.ex. Diskrimineringsombudsmannen i fråga om diskriminering eller Integritetsskyddsmyndigheten vid hantering av personuppgifter.

Skolinspektionen utövar tillsyn i olika former, bland annat regelbunden tillsyn, riktad tillsyn, tillsyn utifrån individärenden och tematisk tillsyn. Vidare utförs mer nyanserad kvalitetsgranskning, som i sin tur kan leda till tillsyn i de fall allvarliga missförhållanden uppdagas. Det övergripande syftet med tillsynen är att höja kvaliteten i de verksamheter som granskas. Kvalitetsutvecklingen gynnas av en aktiv dialog mellan tillsynsmyndigheten och huvudmännen. Detta utesluter dock inte att det finns behov av ingripanden i vissa fall. En del av den tillsyn som Skolinspektionen ska utföra avser att enskilda som godkänts av myndigheten fortlöpande uppfyller kraven i SkoL 2 kap. 5 och 5 b §§, dvs. kraven för att bli godkänd som huvudman, se 26 kap. 3-4 §§.

#### 4.3.2 Skolinspektionens befogenheter

Skolinspektionen kan förelägga en huvudman att fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och annan lagstiftning om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller de villkor som gäller för godkännande. Detta innebär att en huvudman som inte uppfyller demokratikravet i SkoL 1 kap. 4-5 §§ kan föreläggas att följa lagstiftningen och åtgärda de demokratibrister som upptäckts i verksamheten. I ett föreläggande ska de åtgärder som Skolinspektionen anser är nödvändiga för att avhjälpa de påtalade demokratibristerna anges. Om det är fråga om mindre allvarliga överträdelser får tillsynsmyndigheten, i stället för att meddela ett föreläggande, utdela en anmärkning. Om överträdelsen är ringa, om huvudmannen vidtar nödvändiga rättelser eller om det med hänsyn till omständigheterna i övrigt finns särskilda skäl får tillsynsmyndigheten även avstå från att ingripa.<sup>89</sup>

I enlighet med förvaltningsrättsliga principer ska tillsynsmyndigheter i första hand tillämpa mindre ingripande sanktioner. Detta innebär att Skolinspektionen i första hand bör använda sig av sanktioner som föreläggande eller anmärkning, se SkoL 26 kap. 10-12 §§. Om en huvudman inte har följt ett föreläggande och missförhållandet är allvarligt kan dock mer ingripande sanktioner bli aktuella. Om det är fråga om verksamhet i en fristående skola får godkännandet för den enskilde huvudmannen återkallas, exempelvis om stora brister i skolans demokratiuppdrag uppdagats av Skolinspektionen, se SkoL 26 kap. 13-16 §§. Återkallelse får dock anses vara en mycket ingripande åtgärd och det är Skolinspektionen som har en skyldighet att bevisa att det finns så pass allvarliga missförhållanden i en skolas verksamhet att den måste stängas.

Skolinspektionen är en statlig tillsynsmyndighet som måste tillämpa förvaltningslagen (2017:900) (FL) i sin verksamhet. Detta innebär att myndigheten bara får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen, samt att tillsynen måste bedrivas sakligt och opartiskt. Enligt FL 5 § får Skolinspektionen och andra myndigheter enbart ingripa i ett enskilt intresse om åtgärden som myndigheten vidtar (t.ex. ett föreläggande) kan antas leda till avsett resultat. Åtgärden får dessutom aldrig vara mer långtgående än vad som behövs för att åtgärda den brist som myndigheten uppdagat. I FL 5 § framgår det dessutom att en åtgärd endast får vidtas om det resultat myndigheten vill uppnå står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan uppstå för den som åtgärden riktas mot, dvs. den enskilde huvudmannen.

<sup>88</sup> Grundsärskolan byter f.r.om. 2 juli 2023 namn till "anpassad grundskola".

<sup>89</sup> Prop. 2021/22:157: 23.

## Särskilt om återkallelse av tillstånd

Som nämns ovan har Skolinspektionen befogenhet att återkalla tillstånd från enskilda huvudmän. Enligt SkolL 26 kap. 13 § får en återkallelse beslutas av Skolinspektionen om huvudmannen inte följt ett föreläggande enligt SkolL 26 kap. 10 § och om det bakomliggande missförhållandet som föranlett föreläggandet är allvarligt. Med hänsyn till att ett beslut om återkallelse är mycket ingripande för både huvudmannen och eleverna, kan ett sådant beslut bara komma i fråga vid missförhållanden som på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten. Skolinspektionen kan i vissa fall återkalla ett godkännande efter den etableringskontroll som ska göras innan den fristående skolan startar, även om det inte rör sig om ett allvarligt missförhållande. Detta gäller om den fristående skolan inte har samrått med eller vidtagit rimliga åtgärder för att få till stånd ett samråd med den kommun där utbildningen ska bedrivas. Skolinspektionens beslut om återkallelse av godkännande eller medgivande kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt SkolL 28 kap. 2 §.

Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt SkolL 2 kap. 6 §. Detta framgår av SkolL 26 kap. 14 §. I förarbeten till skollagen framgår det att rätts-säkerhetsskäl talar för att återkallelse som huvudregel måste föregås av att huvudmannen ges möjlighet att åtgärda de brister som Skolinspektionen uppmärksammat.<sup>90</sup> Om det uppkommer ett behov av ett omedelbart ingripande i en extrem situation kan detta tillgodoses genom ett tillfälligt verksamhetsförbud.

En förutsättning för ett återkallelsebeslut enligt SkolL 2 kap. 13 § är att ett föreläggande enligt SkolL 2 kap. 12 § inte har följts. Om huvudmannen, innan godkännandet eller rätten till bidrag återkallas, åtgärdar de brister som föranlett föreläggandet saknas förutsättningar för återkallelse. Det gäller oavsett om rättelsen vidtas före tillsynsmyndighetens återkallelsebeslut eller, om detta har överklagats, under pågående process i domstol. För att förhindra att huvudmän sätter i system att på ett sent stadium i handläggningen åtgärda missförhållanden i verksamheten har det i SkolL 2 kap. 15 § tagits in en bestämmelse som innebär att återkallelse kan ske även om huvudmannen har vidtagit rättelse före prövningen av återkallelsefrågan.<sup>91</sup> Sådana återkallelsebeslut får bara förekomma om det kan befaras att sådana allvarliga missförhållanden som utgör grund får återkallelse kommer att uppstå på nytt. Det ska i det enskilda fallet ha framkommit konkreta omständigheter som ger stöd för ett sådant antagande. I praktiken torde en sådan bedömning förutsätta att verksamheten vid upprepade tillfällen har varit föremål för ingripanden av tillsynsmyndigheten.

Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer får ett beslut inte rättsverkan förrän det har vunnit laga kraft. Ett överklagbart beslut har vunnit laga kraft när tiden för att överklaga beslutet har gått ut utan att det har överklagats. Om beslutet överklagas finns det inget laga kraftvunnet avgörande förrän överklagandeprocessen är slutförd, se FL 35 §. Eftersom ett beslut om återkallelse får överklagas kan prövningen i högre instans innebära att frågan om återkallelse inte blir slutligt avgjord förrän efter lång tid (i vissa fall kan det ta över ett år beroende på domstolarnas handläggningstid, ytterligare överklaganden m.m.).<sup>92</sup>

Skolinspektionen får besluta att ett beslut om återkallelse ska gälla trots att det inte har vunnit laga kraft enligt SkolL 2 kap. 16 §. Med hänsyn till att ett beslut om återkallelse av godkännande eller rätt till bidrag får mycket ingripande effekter för såväl huvudmannen som barnen eller eleverna måste tillsynsmyndigheten tillämpa denna bestämmelse mycket försiktigt. För att ett beslut om återkallelse ska förordnas att gälla omedelbart bör situationen vara så ohållbar att det inte är meningsfullt att låta verksamheten fortsätta en kortare tid för avveckling. Trots att Skolinspektionen kan besluta att ett beslut om återkallelse ska gälla trots att det inte har vunnit laga kraft kan huvudmannen begära inhibition vid ett över-

<sup>90</sup> Prop. 2009/10:165: 552.

<sup>91</sup> Prop. 2009/10:165: 552-553.

<sup>92</sup> Jfr. utgången i Högsta förvaltningsdomstolen, Mål nr 8148–8150-13, 2014-06-25.

klagande av Skolinspektionens beslut. Om domstolen beviljar ansökan om inhibition innebär detta ett avbrytande av beslutets verkställighet vilket innebär att beslutet trots allt inte kan verkställas omedelbart.

### Exempel från verkligheten

Det finns ett antal uppmärksammade fall där Skolinspektionen beslutat att återkalla en huvudmans tillstånd att bedriva skolverksamhet. Det finns även flera fall där Skolinspektionen valt att inte återkalla tillståndet, utan istället valt att meddela huvudmannen ett föreläggande om att åtgärda inskränkningar av barns- och elevers grundläggande fri- och rättigheter som förekommit i verksamheten. Nedan presenteras ett axplock av fall där föreläggande och/eller återkallelse varit aktuellt baserat på misstankar om inskränkningar av demokratiuppdraget och/eller på grund av samröre med antagonistiska aktörer.

#### Stiftelsen X

I ett fall inledde Skolinspektionen under hösten 2019 en ägar- och ledningsprövning avseende Stiftelsen X vars skolverksamhet omfattade två skolenheter i kommun B. Syftet med ägar- och ledningsprövningen var att avgöra om de personer som ingick i ägar- och ledningskretsen var lämpliga att bedriva skolverksamhet. Till grund för Skolinspektionens beslut låg bl.a. yttranden från Säkerhetspolisen, registreringsbevis från Länsstyrelsen, information från Transportstyrelsen, utdrag från UC AB samt information från Skatteverket. Av Säkerhetspolisen yttrande framgick det att en av styrelsemedlemmarna (AA) i Stiftelsen X tidigare rest till Syrien i samband med krig i syfte att ansluta sig till en terrororganisation och att AA därefter återvänt till Sverige. Säkerhetspolisens uppgifter indikerade dessutom att styrelsen i Stiftelse X godkänt undervisning som inneburit en risk att barn utsattes för icke-demokratiska värderingar. Skolinspektionen ansåg att det förelåg allvarliga risker för eleverna i skolmiljön och samt att Stiftelse X:s styrelseledamöter var olämpliga att bedriva skolverksamhet och man återkallade Stiftelse X:s tillstånd att bedriva skolverksamhet.<sup>93</sup>

Stiftelsen X överklagade Skolinspektionens beslut till förvaltningsrätten, som konstaterade att Skolinspektionen hade haft skäl att återkalla Stiftelse X:s godkännande som huvudman. Förvaltningsrätten menade att styrelsen inte uppfyllde de skollagens krav på lämplighet för att bedriva skolverksamhet i skollagen. Förvaltningsrätten avslog därför stiftelsens överklagande.<sup>94</sup>

#### Föreningen Y

I ett annat fall beslutade Skolinspektionen att dra in samtliga godkännanden att bedriva skolverksamhet för Föreningen Y. Godkännandena återkallades eftersom Skolinspektionen bedömde att flera av styrelseledamöterna i Föreningen Y var olämpliga att fortsatt bedriva skolverksamhet. Olämpligheten hos styrelseledamöterna bestod enligt Skolinspektionen framförallt i att ledamöterna inte tagit ett tillräckligt ansvar för att se till att Föreningen Y:s ekonomi sköts på ett betryggande sätt och att de inte heller i övrigt utövat tillräcklig tillsyn och kontroll över Föreningen Y:s verksamhet. Den tidigare rektorn för Förening Y:s skolor och tillika ordföranden för Förening Y hade bl.a. skickat delar av skolpengen till ett islamistiskt parti som rektorn drev i Somalia. Skolinspektionens utredning visade att Föreningen Y under en period betalat avsevärda belopp för tjänster som inte utförts, och som Föreningen Y inte fått någon motprestation för alls. Föreningen hade även betalat oskäligt höga belopp för olika tjänster under samma period. Detta innebar enligt Skolinspektionen att Föreningen Y:s ekonomi hade lidit skada och Föreningen Y:s pengar använts på ett sätt som inte varit förenligt med föreningens stadgar. De utbetalda pengarna från Föreningen Y hade enligt Skolinspektionen, via de företag som tagit betalt för tjänsterna, bland annat använts till lön och förmåner till Föreningen Y:s dåvarande skolchef och firmatecknare.<sup>95</sup>

<sup>93</sup> Skolinspektionens beslut, dnr SI 2019:7842, 2021-06-10.

<sup>94</sup> Förvaltningsrätten i Stockholms dom, mål nr 20703-21, 2021-09-01.

<sup>95</sup> Skolinspektionens beslut, dnr SI 2021:3767, 2021-10-27.

Skolinspektionens beslut överklagades av Föreningen Y till förvaltningsrätten, som ansåg att Skolinspektionen hade rätt att återkalla huvudmannens godkännande, eftersom lämplighetskravet i skollagen inte var uppfyllt. Förvaltningsrätten konstaterade dock att Föreningen Y efter Skolinspektionens beslut valt en ny styrelse och menade att myndigheten måste göra en ny prövning av den nya styrelsen. Beslutet grundade sig på, att de brister som Skolinspektionen anfört bara hänförde sig till föreningens styrelse, så som den såg ut vid tidpunkten för myndighetens beslut. Förvaltningsrätten upphävde därför Skolinspektionens beslut och skickade tillbaka ärendet till myndigheten för en ny prövning av huvudmannen.<sup>96</sup>

#### Aktiebolaget Q

I flera fall har Skolinspektionen riktat förelägganden mot Aktiebolaget Q för bolagets inskränkningar av elevernas fri- och rättigheter. Aktiebolaget Q ägs av flertalet aktörer med säte utanför Sverige och det har varit svårt för Skolinspektionen att utröna ägarstrukturen bakom bolaget. Aktiebolag Q är en av de största skolkoncernerna i Sverige och driver 38 grundskolor och ett gymnasium, med sammantaget ca. 28 000 elever.

Enligt ett beslut från 2012 gällande en av aktiebolaget Q:s skolor innefattade ordningsreglerna vid skolan en klädkod. Skolans personal bedömde enligt anmälan om elevernas klädsel kunde anses förenliga med skolans klädkod och enligt anmälaren var det framför allt flickors kläder som var föremål för personalens bedömningar.<sup>97</sup>

Enligt ett beslut från 2013 gällande en av Q:s skolor hade eleverna på skolan kränkts genom olika bestraffningssystem. Flickor fick exempelvis ”behavior notice” om deras BH-band syntes. Vid fyra anmärkningar fick flickorna kvarsittning.<sup>98</sup>

Enligt ett beslut från 2022 gällande en av Q:s skolor innefattade ordningsreglerna vid skolan en klädkod som främst dikterade vad flickor skulle ha på sig. I Skolinspektionens intervjuer beskriver eleverna att innebörden av skolans ordningsregel om elevernas klädsel var att eleverna inte får visa bh-banden, inte ha urringade tröjor och inte ha kjolar eller shorts som var kortare än där fingerspetsarna slutar när eleven står med rak arm och raka fingrar längs med sidan. Eleverna uppgav också att de inte fick ha kläder som visar magen. Vissa elever sade under intervjuerna att det enligt skolans personal var okej att visa magen lite, men att de inte får visa naveln, medan andra elever sade att de blivit tillsagda att inte visa hud på magen alls, även om naveln inte syntes.<sup>99</sup>

I samtliga beslut har aktiebolaget Q förelagts att åtgärda ordningsreglernas utformning samt att säkerställa att de utarbetats tillsammans med eleverna. I samtliga fall har dock Aktiebolag Q:s verksamhet fått fortsätta och liknande klädkoder samt inskränkningar av elevernas rättigheter har uppdagats på andra av Aktiebolag Q:s skolenheter.

#### Aktiebolaget Z

I ett ärende som avslutades under 2019 beslutade Skolinspektionen att dra in godkännandet att bedriva skolverksamhet för Aktiebolaget Z. Skolinspektionen kunde i det aktuella ärendet konstatera att ägaren och styrelseledamoten i Aktiebolaget Z (JJ), inte hade den lämplighet som krävdes för att bedriva skolverksamhet. Denna bedömning grundade Skolinspektionen på att man ansåg att JJ inte var en helt oberoende ägare till Aktiebolaget Z. Istället menade Skolinspektionen att JJ hade en långsiktig koppling till Aktiebolaget Z:s tidigare ägare (EE). EE hade utvisats ur Sverige till sitt hemland och av Migrationsöverdomstolen, regeringen och Säkerhetspolisen bedömts utgöra ett hot mot rikets säkerhet och bedömdes därför inte vara lämplig att bedriva skolverksamhet, eller på annat sätt ha ett inflytande över sådan verksamhet. Skolinspektionen menade i fallet med Aktiebolag Z att uppgifterna från Säkerhetspolisen i ärendet särskilt skulle beaktas samt att de kopplingar som fanns mellan JJ och den tidigare ägaren EE utgjorde ett hot mot rikets säkerhet samt att det därmed fanns en allvarlig risk för skolans elever. Såväl Skolinspektionen som Säkerhetspolisen bedömde att EE, även efter den överlåtelse som skett, utövade ett inflytande över

<sup>96</sup> Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 31363-21, 2021-01-27.

<sup>97</sup> Skolinspektionens beslut, dnr 44-2012:466, 2013-12-12.

<sup>98</sup> Skolinspektionens beslut, dnr 42-2012:5419.

<sup>99</sup> Skolinspektionens beslut, dnr 2022:1467, 2022-11-28.

Aktiebolag Z och därmed över verksamheten vid skolorna. Säkerhetspolisen bedömer att den nya ägaren JJ kan antas styra Aktiebolag Z och skolverksamheten på det sätt som EE bestämt.<sup>100</sup>

En del av de missförhållanden som Skolinspektionen uppdagat inom Aktiebolag Z:s verksamhet var bl.a. att undervisningen inte utgick från och omfattade alla mål i läroplanen och respektive kursplan. I tidigare tillsynsbeslut från Skolinspektionen konstaterades bland annat att det i skolans verksamhet fanns inslag som bidrog till att förstärka traditionella könsmönster. På skolan fanns dessutom något som benämndes ”likabehandlingstid” vilket var en schemalagd aktivitet där flickor och pojkar satt tydligt åtskilda och som innehöll inslag och budskap som är oförenliga med skolans värdegrund och demokratiuppdrag. Skolan hade även tidigare kritiserats för att eleverna i ämnet idrott och hälsa och området sex och samlevnad inte fick den undervisning de hade rätt till. Det fanns också enligt tidigare tillsynsbeslut brister i skolans arbete med att sprida kunskap om och förståelse för människor med olika sexuell läggning och könsöverskridande identitet eller uttryck. Vid tillsynen av skolenheten F-3 framkom dessutom att det i Aktiebolag Z:s förskoleklass förekom konfessionella inslag inom ramen för undervisningen, vilket strider mot skollagens förbud mot konfessionella inslag i undervisning.<sup>101</sup>

Skolinspektionens beslut överklagades till förvaltningsrätten men domstolen ansåg att myndigheten haft fog för att återkalla Aktiebolaget Z:s tillstånd att bedriva skolverksamhet.<sup>102</sup>

### 4.3.3 Övriga tillsynsmyndigheter

Skolinspektionen är inte ensam tillsynsmyndighet på utbildningsområdet. Myndighetens tillsynsområde överlappar bland annat med Diskrimineringsombudsmannen, Länsstyrelserna, Integritetsskyddsmyndigheten och Arbetsmiljöverket. Dessutom ansvarar Polismyndigheten och Säkerhetspolisen för att förebygga och beivra brottslig verksamhet. Det har hänt att Säkerhetspolisen uppmärksammat Skolinspektionen på att oönskade aktörer fått inflytande över skolor och agerat på ett sätt som utgjort ett direkt hot mot skolans demokratiuppdrag eller samhällets säkerhet i stort.<sup>103</sup> Denna typ av samverkan är nödvändig för att Skolinspektionen ska kunna fånga upp antagonistiska aktörer som utgör ett direkt hot mot skolans demokratiuppdrag eller samhällets säkerhet i övrigt. Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har dock i princip enbart i uppdrag att beivra den typ av aktiviteter som innefattar brott eller brott mot rikets säkerhet enligt polislagen (1984:387) 2 och 3 §§. Informationspåverkan<sup>104</sup> som sker inom ramen för en skolas verksamhet och som inte utgör brott, faller i regel inte inom ramen för Säkerhetspolisens eller Polismyndighetens uppgifter. Därför kan aktörer som håller sig i en gråzon undgå att fångas upp av Säkerhetspolisen och Polismyndigheten trots att det finns brottsliga eller internationella, antagonistiska aktörer i bakgrunden.

Skolans demokratiuppdrag handlar till stor del om att skydda barn och elever mot att utsättas för kränkande behandling och diskriminering. Tillsynen på detta område är delad mellan Skolinspektionen och Diskrimineringsombudsmannen, en uppdelning som infördes år 2009 och som har kritiserats i flera statliga utredningar under åren.<sup>105</sup> Skiljelinjerna mellan Skolinspektionens och Diskrimineringsombudsmannens uppdrag är inte lätt att dra vilket historiskt har resulterat i samverkansproblem, samt att ärenden skickas mellan myndigheterna då ingen av dem ansett att de haft befogenhet att utreda dem.<sup>106</sup>

<sup>100</sup> Skolinspektionens beslut, dnr SI 2019:3330, 2019-12-09.

<sup>101</sup> Skolinspektionens beslut, dnr 442-2018:184, 2018-06-29.

<sup>102</sup> Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 29437-19, 2020-04-08.

<sup>103</sup> Skolinspektionens beslut, dnr SI 2019:7842, 2021-06-10.

<sup>104</sup> Jfr. Andersson, 2023 och Refors Legge, 2023.

<sup>105</sup> SOU 2016:87; Ku2018/01543/RS; Dir. 2018:99; SOU 2010:99.

<sup>106</sup> Refors Legge, 2021: 65f och 139f.

#### 4.3.4 Effektiv tillsyn

Som illustreras i avsnitten ovan vilar en stor del av ansvaret att förhindra etableringen av oseriösa eller antagonistiska aktörer på Skolinspektionen och andra tillsynsmyndigheter. I samtal som hölls mellan forskarna och Friskolornas Riksförbund, mars 2023, påpekade riksförbundet exempelvis att det förvisso förekommit att enskilda aktörer inte sköter sitt uppdrag, men att dessa aktörer är få. Riksförbundet underströk även att Skolinspektionens tillsyn är så pass omfattande och genomgående att det enligt riksförbundet skulle vara väldigt svårt för en oseriös eller antagonistisk aktör att starta och driva en skola i strid mot skolagens demokratiuppdrag och annan relevant lagstiftning.

I ovan framgår det att Skolinspektionens ägarkontroll skärpts i flera omgångar under senare år. Sedan januari 2023, gäller bl.a. att en enskild som ansöker om att få starta en friskola inte ska anses som lämplig om det finns en risk för att barn eller elever kommer att bli utsatta för påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket, se SkoL 2 kap. 5 b §. Vidare måste bl.a. ägarbyten sedan i juni 2022 anmälas till Skolinspektionen enligt SkoL 2 kap. 6 d §. Från den 2 januari 2023 började dessutom nya bestämmelser i SkoL 1 kap. 7-7c §§ gälla som innebär att fristående skolor som bedriver verksamhet med konfessionell inriktning ska anmäla detta till Skolinspektionen. Det finns med andra ord flera legala verktyg som är ämnade att motverka att enskilda skolhuvudmän som inte lever upp till sitt demokratiuppdrag får fortsätta med skolverksamheten. Frågan är dock om tillsynen verkligen är en garant för att oseriösa aktörer i allmänhet och utländska antagonistiska aktörer i synnerhet, inte kan använda fristående skolor för att påverka barns och elevers uppfattning om egna och andras mänskliga rättigheter samt inställningen till den svenska demokratin och våra demokratiska processer.

Det bör i detta sammanhang understrykas att missförhållanden i enskilda skolverksamheter måste återberättas av de barn och elever som deltar i utbildningen. Detta innebär att ett väldigt stort ansvar läggs på unga individer som kanske måste gå emot sina lärare och kanske även sina vårdnadshavare och "vitna" mot dem. Det finns exempel på skolor där elever "coachats" inför Skolinspektionens tillsynsbesök<sup>107</sup> och där material som vanligtvis inte används i utbildningen "ställs fram" när tillsynsmyndigheten kommer till skolan och "tas undan" när de går därifrån.<sup>108</sup>

Det finns en tämligen bred vetenskaplig konsensus om att tillsyn och offentlig granskning är behäftad med ett flertal problem.<sup>109</sup> Exempelvis är granskning behäftad med omfattande byråkratisk överbyggnad och stora kostnader. Tillsyn och granskning riskerar även att bli en organiserande princip för den granskade verksamheten.<sup>110</sup> Forskning visar även att granskning av den typ som Skolinspektionen utövar ofta leder till att de granskade (dvs. huvudmännen) visar upp "fasader" snarare än en verklig representation av verkligheten, samt att dessa fasader accepteras av granskaren och av de politiker som beslutat om formerna för granskningen.<sup>111</sup> Dessutom visar forskning att myndigheters tillsyn ofta tar sikte på verksamheter som är förhållandevis lätta att beskriva och mäta, medan andra, mer kritiska verksamheter lämnas utanför granskningen.<sup>112</sup> Tillsyn och andra granskningsförfaranden tar dessutom ofta sikte på specifika och avgränsade organisationer, vilket leder till att de i första hand ser om sitt eget, avgränsade område, snarare än en större helhet. För Skolinspektionens del innebär detta att myndigheten i första hand fokuserar på skolverksamheten snarare än skolverksamhetens påverkan på samhället i stort.

När det gäller Skolinspektionens tillsyn av det svenska skolväsendet finns det samtida studier som tyder på att granskningen har liten,<sup>113</sup> försumbar,<sup>114</sup> eller oönskade effekter på

<sup>107</sup> Hallgren, 2023.

<sup>108</sup> Lake, 2021.

<sup>109</sup> Se bl.a. Jacobsson et al., 2019: 12; Smith, 1995; Pollitt, 2013; Lindgren, 2014; Ahlbäck Öberg, 2018; Alvesson & Strannegård, 2021; Hall, 2023: 30ff.

<sup>110</sup> Jacobsson et al., 2019: 12; Hall, 2011.

<sup>111</sup> Jacobsson et al., 2019: 12; Power, 1997; Novak, 2018: 45ff.

<sup>112</sup> Espeland & Sauder, 2007: 63f; Svärdesten Nymans, 2012; Bornemark, 2018; Jacobsson et al., 2019: 12

<sup>113</sup> Alvesson & Strannegård, 2021: 152.

<sup>114</sup> Norgren, 2022: 43ff.

skolornas prestationer och regelefterlevnad.<sup>115</sup> Att okritiskt utgå ifrån att Skolinspektionen helt lyckas hitta och åtgärda eller återkalla tillstånden för oseriösa skolaktörer i allmänhet är med andra ord problematiskt ur ett demokratiperspektiv. Myndighetens förmåga att avslöja och förhindra internationella antagonister med målsättning att påverka svenskars uppfattning om den egna demokratin och mänskliga rättigheter torde därutöver vara än mer osäkert och dessutom starkt beroende av en väl fungerande samverkan med andra myndigheter som Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten och Bolagsverket.

---

<sup>115</sup> Eilard, 2022: 226ff.

## 5 Sårbarheter

### 5.1 Scenariogenererad empiri

Denna studie har genom utveckling och användning av scenarier identifierat en rad sårbarheter i det svenska grund- och gymnasieskolesystemet. De fyra scenarier som beskrivs i kapitel 1.5.2 användes under ett seminarium för att med hjälp av experter diskutera möjliga sårbarheter inom skolsystemet. Observationerna nedtecknades och aggregerades till en lista på sårbarheter, vilken redovisas nedan. I detta kapitel diskuteras resultaten för dessa sårbarheter i sin helhet. Sårbarheterna är kopplade till en rad faktorer som i sin tur är relaterade till den privata ägandeformen, lagstiftningen och samhällsstrukturen.

Det skall påpekas att även om denna studie fokuserar på friskolorna, då uppdragets syfte är att studera investeringar och ägande, så kan flera av sårbarheterna även återfinnas i skolor där kommunen är huvudman. Erfarenheter från seminarier och efterföljande arbete visar också att flertalet av de identifierade sårbarheterna inte behöver vara avgränsade till situationer med utländskt ägande eller kontroll; tvärtom kan de exploateras av en aktör oavsett nationalitet. Sådana sårbarheter inkluderas i listan nedan, eftersom en utländsk aktör skulle kunna utnyttja dem för påverkan, givet skolsystemets nuvarande utformning.

De identifierade sårbarheterna har grupperats under samlingsrubriker och är följande:

#### Lagstiftning och förvaltning

- Ingen kontroll eller uppsikt över påverkande aktörer
- Mycket är möjligt inom lagens ramar
- Otydlig lagstiftning
- Små kommuner
- Myndighetssamverkan
- Begränsad relation till civilsamhället
- Osäkert om skolan ska betraktas som samhällsviktig enligt lagen om granskningssystem för utländska direktinvesteringar till skydd för svenska säkerhetsintressen
- Sanktionsmöjligheterna är begränsade och långsamma; bevisbördan på SI
- Dålig insyn/tillsyn

#### Ekonomi och företag

- Skolpengen är inte öronmärkt, går inte att spåra
- Komplexa ägarförhållanden i privata bolag som försvårar fastställande av vem som faktiskt äger och har kontrollen över verksamheten
- Brist på kontroll över och kunskap om sponsorer och utländska donationer

#### Påverkan och ideologi

- Möjlighet att påverka för andra aktörer som är oberoende av huvudmännen, t. ex. genom läxhjälpföreningar
- Påverkan på läromedel
- Rekryteringar utomlands av påverkansagenter (präster, imamer)
- Andra aktörer än myndigheterna konsulteras främst rörande undervisningsfrågor
- Sluten miljö från förskola till gymnasium.
- Social eller territoriell kontroll
- Sammanflätning skola/trosförsamling

## 5.2 Lagstiftning och förvaltning

Det svenska friskolesystemet tillåter i stor utsträckning språkbaserade, ideologiska och konfessionella skolor som kan ägas av en potentiell antagonist. Enligt SkoL 2 kap. 5 § får enskilda efter ansökan hos Skolinspektionen godkännas som skolhuvudmän om de uppfyller skollagens krav. Kriterier kan uppfyllas av antagonistiska aktörer som har för avsikt att på kort eller lång sikt underminera svenska elevers kunskaper och deras förtroende för det svenska samhället inklusive svenska demokratiska värderingar och respekt för mänskliga rättigheter. Förvisso kräver SkoL 2 kap. 5 § att den enskilde ”i övrigt bedöms lämplig” samt att den enskilde kan påvisa vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna. En antagonistisk aktör kan dock ha förmågan att presentera sig själv eller andra som ”lämpliga” i skollagens mening och Skolinspektionens förmåga att upptäcka denna typ av aktör eller aktörer är begränsade. Därför är det nödvändigt med en omfattande samverkan mellan Skolinspektionen och andra myndigheter som Säkerhetspolisen, Länsstyrelserna och Bolagsverket.

Det är tänkbart att en aktör som uppfyller alla skollagens krav och som driver en legitim verksamhet, skulle kunna bytas ut eller köpas upp av en annan aktör som *inte* uppfyller kraven och som ämnar bedriva en verksamhet som strider mot skolans demokratiuppdrag (t.ex. att förespråka extremism eller så misstro mot det svenska samhället). Denna typ av händelser ska motverkas av SkoL 2 kap. 6 d § som föreskriver att enskilda huvudmän ska anmäla förändringar i den krets av personer som har ett väsentligt inflytande över verksamheten till Skolinspektionen. Om en anmälan inte görs och ägarbytet hålls hemligt måste detta upptäckas av Skolinspektionen innan några konsekvenser kan följa på det oanmälda bytet. Dessutom är det inte säkert att ett oanmält ägarbyte som upptäcks av Skolinspektionen (t.ex. under en kvalitetsgranskning) leder till några negativa konsekvenser för den enskilde skolhuvudmannen. Underlåtenhet att anmäla ägarbyte är inte belagt med någon sanktion enligt skollagen (föreläggande, vite, etc.) och om köparen (vid upptäckt) kan presentera en fasad som uppfyller skollagens krav får denne fortsätta att bedriva skolverksamhet. En antagonist som förvärvat en eller flera skolenheter och som inte lyckas presentera en lagenlig fasad vid upptäckt kan bli av med sitt tillstånd att driva skola. Även i dessa situationer är det dock inte säkert att själva skolan och dess verksamhet måste stängas ned. Antagonisten som riskerar att bli av med sitt tillstånd kan exempelvis byta ut sin styrelse eller sälja verksamheten till en annan aktör som uppfyller skollagens krav och i det fallet måste Skolinspektionen göra en ny bedömning av den nya ägaren och om inte några nya oegentligheter uppdagas kan verksamheten fortsätta.

Mycket som sker under lektionstid på en skola är reglerat genom läro- och kursplaner och ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Övrig verksamhet på en fristående skola får dock ha konfessionella inslag eller andra ideologiska inriktningar som skulle kunna komma i konflikt med skolans demokratiuppdrag. Som diskuteras i ovan, är det dock inte helt klart vad ”demokratiska värderingar” innebär i skollagens mening och då bevisbördan för misskötsamhet ligger på Skolinspektionen i enlighet med rättsstatliga principer är det svårt för Skolinspektionen att ingripa mot skolor som inte, i någon slags gängse mening, lever upp till kravet på att upprätthålla de grundläggande demokratiska värderingarna och de mänskliga rättigheterna i utbildningen av eleverna. Det vore exempelvis möjligt för en antagonistisk, geopolitisk aktör att, i enlighet med den svenska skollagen, förhärlika ett visst land och dess styrelseskick, militär, ledning eller tekniska framsteg utan att detta på ett uppenbart sätt kommer i konflikt med den svenska skolans demokratiuppdrag. Denna typ av gråzonbeteende är svår för Skolinspektionen att agera mot.

Det har hänt att Säkerhetspolisen uppmärksammat Skolinspektionen på att oönskade aktörer fått inflytande över skolor och agerat på ett sätt som utgjort ett direkt hot mot skolans demokratiuppdrag samt mot samhällets säkerhet i stort.<sup>116</sup> Denna typ av samverkan är som nämns ovan nödvändig för att Skolinspektionen ska kunna fånga upp antagonistiska aktörer som utgör ett direkt hot mot samhällets säkerhet. Säkerhetspolisen har dock i princip enbart

<sup>116</sup> Skolinspektionens beslut, dnr SI 2019:7842, 2021-06-10.

i uppdrag att beivra den typ av aktiviteter som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott enligt polislagen (1984:387) 3 § p. 1. Informationspåverkan<sup>117</sup> som sker inom ramen för en skolas verksamhet och som inte utgör brott i brottsbalkens bemärkelse, faller inte inom ramen för Säkerhetspolisens uppgifter. Aktörer som håller sig i en gråzon kan undgå att fångas upp av Säkerhetspolisen trots att det finns internationella, antagonistiska aktörer i bakgrunden.

På samma sätt som Säkerhetspolisen är begränsade till sitt lagstadgade uppdrag är även Skolinspektionen begränsade till sitt tillsynsområde. Skolinspektionen saknar dock den kompetens som Säkerhetspolisen besitter och har med andra ord inte den kompetens som krävs för att identifiera och riskbedöma utländska antagonistiska aktörer. Dessutom kan inte Skolinspektionen enligt nuvarande lagstiftning agera mot en huvudman om inte denne bryter mot de lagar som måste följas (t.ex. skollagen). Eftersom Skolinspektionen har bevisbördan för att ett lagbrott skett finns, det incitament för myndigheten att vara restriktiv i bedömningen av eventuella lagöverträdelser. Eventuell återhållsamhet från Skolinspektionens sida kan förklaras av att skollagen i grund och botten är en ramlagstiftning. Ramlagar karaktäriseras av att de inte reglerar vad som ska gälla på ett visst område i detalj, utan slår på ett mer övergripande plan fast allmänt hållna regler, riktlinjer och principer för en verksamhet, aktör, etc. T.ex. kan det framgå av skollagen att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar men inte exakt definiera vad detta betyder, se SkoL 1 kap. 5 §. En ramlag ställer med andra ord upp de yttre gränser (ramar) som en verksamhet som skolan ska hålla sig inom, men den reglerar inte i detalj hur ett uppdrag ska bedrivas. Detaljregleringen överlämnas i stället åt andra aktörer som myndigheter eller domstolar som utifrån ramlagen får utforma mer precisa regler på området.

Ramlagstiftning skapar flexibilitet. Det innebär bland annat, att offentliga och enskilda skolhuvudmän kan rikta in sin budget på vad de anser är behövligt inom ramen för den egna verksamheten, dvs huvudmannen tvingas inte till att utforma sitt arbete med demokratiska värden och mänskliga rättigheter på ett särskilt, sätt såvida dennes agerande inte strider mot något annat lagrum, t.ex. diskrimineringslagens (2008:567) (DiskrL) förbud mot direkt- eller indirekt diskriminering, se DiskrL 2 kap. 5 §. Nackdelen med ramlagstiftning är dock att enskilda skolhuvudmän<sup>118</sup> har olika förutsättningar att nå de ramar som finns och Skolinspektionen har svårt att bevisa att ett brott mot skollagen inträffat om det är otydligt vad ett lagenligt arbete med demokratiska värderingar och mänskliga rättigheter innebär.

Är det exempelvis odemokratiskt för en lärare att diskutera fördelarna med ett diktatoriskt system? Skulle det strida mot de mänskliga rättigheterna att prata om en auktoritär stats förträfflighet inom industrisektorn om samma land systematiskt kränker mänskliga rättigheter?

Svenska tillsynsmyndigheter som Skolinspektionen är bundna av legalitetsprincipen i bl.a. regeringsformen (1974:152) (RF) 1 kap. 1 § och förvaltningslagen (2017:900) (FL) 5 §. Myndigheten kan inte utföra tillsyn på andra grunder eller med andra medel än vad som framgår av svensk lagstiftning. Utöver detta är de sanktioner som Skolinspektionen har till sitt förfogande, om en aktör skulle bedömas strida mot skollagen, att betrakta som betungande beslut.<sup>119</sup>

<sup>117</sup> Andersson, 2023.

<sup>118</sup> Detta gäller även kommunala och regionala skolhuvudmän.

<sup>119</sup> Betungande beslut är myndighetsbeslut som går en enskild emot, t.ex. att få ett tillstånd indraget eller blivit förelagd att betala vite.

### 5.3 Ekonomi och företag

I och med att ansvaret för att tillhandahålla platser åt alla elever ligger på kommunerna så kan externa aktörer som friskolor ses som underleverantörer åt kommunerna. Relationen är inte helt lik en vanlig relation mellan leverantör och köpare, eftersom kommunens styrka är begränsad genom att det är eleven eller elevens vårdnadshavare, och inte den direkta betalaren, d.v.s. kommunen, som fattar skolvalsbeslutet, men i övrigt kan relationen analyseras i liknande termer. Ur detta perspektiv får en aktör som skaffar sig kontroll över stora delar av skolverksamheten i en kommun stora påverkansmöjligheter på kommunen, både vad gäller skolan och övrig kommunal verksamhet. En sådan aktör skulle t.ex. kunna försöka kräva ytterligare finansiering eller andra kommunala beslut i linje med egna preferenser och intressen.

Det är dock mycket som krävs för att en sådan möjlighet faktiskt skulle kunna uppstå. En aktör skulle behöva ha kontroll över tillräckligt stora delar av kommunens skolverksamhet för att eventuella störningar, t.ex. i form av nedläggning, skulle kunna innebära störningar i de övriga delarna av skolverksamheten, både kommunala och övriga fristående, som att det inte finns tillräckligt med lediga skolplatser att erbjuda de strandade eleverna. Ett sådant hot kan riktas mot kommunen både direkt eller indirekt, genom vårdnadshavarnas press på kommunens politiska ledning. Därmed krävs det en betydande storlek på verksamheten som är svår att uppnå i större kommuner men inte otänkbar i små kommuner. Ett sådant hot måste dock vara trovärdig, vilket är osannolikt i det fall då den ekonomiskt motiverade aktören själv är beroende av intäkterna från den verksamhet som hotet gäller. Hotet kan dock vara berättigat när den berörda aktören riskerar att försättas i konkurs vars skala skulle kunna utsätta kommunen för störningar i skolverksamheten. Risken är i så fall dubbelsidig: å ena sidan finns det en risk för att kommunens handlingsfrihet begränsas och å andra sidan hotas elevernas rättigheter, framför allt rätten till utbildning.

Beroende kan uppstå även utan direkt ägande av skolverksamheten. Sponsring och donationer, i form av monetära medel och i form av varor eller tjänster, kan innebära att verksamheten blir beroende av sådana intäkter för att hålla sin budget eller nivå och karaktär på verksamheten även när det inte är någon fråga om ägande. Sponsrings- och donationsintäkter kan användas både till att täcka rörelsens grundläggande kostnader, till att satsa på nya investeringar för att utöka verksamheten, eller till att skapa konkurrensfördelar gentemot andra aktörer på skolmarknaden (exempelvis bättre läromedel och annan utrustning eller attraktiva skolutflykter).

Sådana intäkter kan dock beroende på dess källa och källans förhållande till skolan innebära risker. De kan – explicit eller implicit – villkoras så att donatorns önskemål uppfylls. Exempel på detta kan vara jäv, mutor, särbehandling av vissa elever (såsom t.ex. donatorns nära anhöriga) samt andra former av påverkan på och kränkningar av elevernas rättigheter. Dessutom kan donationer av varor eller tjänster innebära direkt påverkan på undervisningen och andra delar av skolmiljön. Ett tydligt exempel är donationer av läromedel som kan vara vinklade för att gynna donatorns intressen eller världsbild. Detta kan vara en ingång för vissa ideologiskt eller religiöst motiverade aktörer till att skaffa sig påverkansmöjligheter på och indirekt kontroll över den svenska skolan utan ägande eller annan direkt inblandning i verksamheten. Risken mildras dock av det faktum att det i slutändan är lärarna som bestämmer vilka läromedel som används i undervisningen.

Huvudkällan till en skolverksamhets intäkter utgör emellertid den lagstiftade ersättning som kommunen utbetalar till skolans huvudman, d.v.s. skolpengen. Skolpengen är kopplad till elevens (eller, rättare sagt, vårdnadshavarnas) val av skola och är inte villkorad bortom de grundläggande, lagstadgade krav som finns för att etablera och driva skolverksamheten. Därmed kan skolans huvudman fritt bestämma över hur medlen används medan varken kommunen eller andra myndigheter har några instrument för att kontrollera medlens användning. I och med detta uppstår en risk att medlen används på ett tvivelaktigt sätt som utnyttjar lagens otydligheter, ineffektivt utifrån elevernas behov, eller till och med för rentav illegitima syften såsom motarbetning av elevernas rättigheter, vinklad eller undermålig undervisning, eller finansiering av annan verksamhet orelaterad till utbildningen.

Sådana händelser skadar Sverige på åtminstone två sätt. Å ena sidan försvagas utbildningsväsendets resurstäthet och effektivt utnyttjande av resurser. Å andra sidan kan det potentiellt försvaga utbildningsväsendets och i förlängningen hela det sociopolitiska systemets legitimitet i medborgarnas ögon. Det är särskilt oroväckande i ett land där den sociala tilliten spelar en stor roll i samhällsbygget, vilket är fallet i Sverige. Användning av medlen till finansiering av illegitima syften är ett tydligt och direkt hot mot systemets legitimitet, men även andra effekter av systemets försvagande, förutom att vara ett problem i sig, kan på sikt och indirekt leda till minskad legitimitet.

Åtminstone några av dessa problem skulle kunna åtgärdas med ytterligare insyn i och tillsyn över skolverksamheten. Dessa är dock, förutom de ovannämnda utmaningar med myndighetssamverkan och lagens otydlighet, vidare försvårade av de många organisatoriska former som finns i utbildningsväsendet. Insyn i och tillsyn över verksamheten och dess kontroll är svårare att utföra i stiftelser eller ekonomiska och ideella föreningar jämfört med bolag, framför allt aktiebolag. Även i aktiebolag kan dock kontrollen och intressena bli dolda för svenska myndigheter när ägaren har sitt säte utomlands.

## 5.4 Påverkan och ideologi

De insyns- och kontrollfunktioner som skolsystemet besitter är främst kopplade till huvudmannaskap eller anställning. En aktör som inte är huvudman skulle, genom fristående läxhjälpföreningar eller liknande verksamheter, kunna få tillträde till skolans lokaler, elever eller andra resurser vid avtal med skolan/huvudmannen om att bedriva läxhjälp. Illegitima verksamheter kan på så sätt verka inom skolan utan kontroll eller uppsyn då denna typ av verksamhet inte ingår i ordinarie undervisning, och därmed inte inkluderas i Skolinspektionens tillsyn.

En aktör med antidemokratiskt syfte kan få tillfälle att radikalisera individer, eller utöva antidemokratisk påverkan i skolmiljön. De demokratiska och medborgerliga värderingarna i samhället kan därmed på längre sikt försvagas. På kortare sikt finns risk för rekrytering och radikalisering av individer, främst elever. Tillgång till lokaler, elever, personal eller andra resurser kan också användas för kriminella syften, vilket blir aktuellt för denna studie om det finns ett samband med utländskt ägande. Dessa syften kan omfatta, men begränsas inte av, lagerfunktionalitet, narkotikaförsäljning och rekrytering. Generellt bör sårbarheter och risker ändå vara av intresse, då hot- och riskbilden existerar oaktat utländsk koppling. Aktörens tillgång till skolans resurser kan ha uppkommit på flera sätt; genom infiltrerande anställd personal, hot eller utpressning, bestickning, olaga intrång eller liknande.

Det finns en risk att sammanflätning mellan skola och andra aktörer, t.ex. en religiös institution, kan användas för illegitima syften, i de fall det innebär exponering för antidemokratisk påverkan eller kränkningar av elevers rättigheter. Samhälleliga parallellstrukturer riskerar i sådana fall att uppstå, där de ansvariga myndigheterna inte konsulteras i första hand utan andra aktörer fungerar som rådgivning till elever, vårdnadshavare och lärare rörande till exempel utbildningsfrågor och val kopplat till skolgången. Sammanflätningen med skolväsendet kan även användas av aktörer som trossamfund, kriminella kottierier eller politiska rörelser för att utöva påverkan på elever och samhället i stort. Brister i verksamheter kan också uppstå som följd, exempelvis i form av undermålig undervisning eller utbildning/förhållanden som strider mot demokratiuppdraget.

Om det existerar en sammanflätning mellan trossamfund och skola kan beroenden av kompetens som inte finns tillgänglig i Sverige uppstå. Religiösa rörelser är ofta internationella, där efterfrågad klerikal personal kanske främst återfinns i andra länder. Detta kan leda till att rekrytering sker utomlands, med de risker detta kan innebära i termer av otillbörligt inflytande, kontroll av diaspora och informationspåverkan.

Inflytande över valet av läromedel kan påverka elevernas världsbild, med risk för censur eller en vinklad bild av världen och historiska skeenden. Det kan forma elevernas inställning rörande etiska överväganden, moraliska frågor och synen på demokrati och mänskliga rättigheter. Rent spekulativt kan en läromedelsproducent utnyttja den pedagogiska frihet

som finns inom ramen för läro- och kursplanerna genom att plantera vinklade läroböcker. Detta kan åstadkommas direkt av aktörer med illegitima syften eller ske via legitima aktörer som omedvetet utnyttjas för ändamålet genom erbjudanden, rabatter eller liknande.

Lokalt eller gruppsspecifikt kan utbildningsmiljön från förskola till gymnasium vara sluten, med få möjligheter eller viljor till att byta skola. Att miljön är sluten är inte illegitimt per se, men en sluten miljö kan ge upphov till större risk för påverkan, parallella samhällssystem eller bristfällig socialisation hos barn och elever.

## 6 Riskanalys

Med utgångspunkt i de scenarier som utvecklades för att identifiera sårbarheter diskuteras i detta kapitel utländska aktörers möjlighet att exploatera dessa. Inledningsvis kommenteras generella observationer, därefter följer analys av utgångspunkterna för scenariodiskussionerna; uppköp av en större skolkoncern respektive övertagande av skolenheter i ett avgränsat område.

Det finns möjligheter för en utländsk antagonist att etablera sig på den svenska skolmarknaden och därmed få tillfälle att påverka svenska elever utan att på ett uppenbart sätt verka utanför lagens ramar. Om en aktör agerar i enlighet med svensk lag kan denne undgå upptäckt och framförallt ingripande från Skolinspektionen, Säkerhetspolisen eller andra svenska tillsyns- eller brottsbekämpande myndigheter. Demokratibegreppet i skollagen är vagt och öppet för tolkning, vilket gör att Skolinspektionens möjlighet att ingripa mot aktörer som agerar i en gråzon blir mindre, eftersom myndigheten har bevisbördan för att en kränkning av skolans demokratiuppdrag ägt rum. Centrala rättsstatsprinciper gör även att myndighetens sanktionsmedel blir långsamma och i viss mån ineffektiva.

Efter att en antagonist tagit kontroll över en redan existerande verksamhet kan denne potentiellt påverka ett stort antal elever över tid, bl.a. genom rekrytering. Men även genom det sätt på vilket man instruerar rektorerna att utöva det pedagogiska ledarskapet över sina respektive skolenheter. Det är även möjligt för en antagonist att anställa icke-legitimerade, utländska lärare som antingen delar aktörens målsättningar och värderingar, eller som har en dålig förankring i det svenska samhället och det svenska regelverket, vilket gör dem mindre benägna att protestera mot kränkningar av svenska elevers rättigheter och den svenska skollagens demokratiuppdrag. Effekten av, och upptäcktsrisken för, en sådan aktörs handlingar skiljer sig åt beroende på utgångspunkten för våra scenarier. Detta redovisas i kapitel 6.1.

Ett annat, tänkbart sätt att påverka elevernas uppfattning om demokrati och mänskliga rättigheter, som angränsar till rekryteringsfrågan, är om huvudmannen själv har kontroll över urvalet av eller producerar de läromedel som används i verksamheten. Dessa läromedel skulle exempelvis av en geopolitiskt motiverad antagonist kunna utlämna eller relativisera historiska antidemokratiska skeenden i syfte att på lång sikt påverka svenska medborgares uppfattning om omvärlden. Detta kan mycket väl ske inom ramen för den svenska skollagstiftningen (dvs. helt lagenligt), men även om läromedel av denna typ skulle anses bryta mot demokratiuppdraget eller skyldigheten att bedriva en verksamhet som är präglad av vetenskaplighet och beprövad erfarenhet så måste avsteg från lagens bokstav upptäckas. Efter upptäckt måste sedermera huvudmannen ges tillfälle att rätta till de fel som avslöjats och först därefter (i regel) kan Skolinspektionen dra in huvudmannens tillstånd att bedriva verksamhet. Som illustreras ovan kan en huvudman som försatt sig i denna situation sälja av sin verksamhet eller byta ut sin styrelse varpå Skolinspektionens utredning måste göras om, med hänsyn tagna till de nya förhållandena.

### 6.1 Uppköp av större skolkoncern

En möjlig väg för en antagonistisk aktör att påverka svenska elevers demokratiska utbildning och rättigheter i skolan skulle vara att köpa upp en redan existerande skolhuvudman med flera skolenheter som är utspridda över hela landet. En dylik strategi skulle kräva ett långsiktigt planerande från aktörens sida där förändringar i läromedel, lärardemografi (dvs. lärarnas ursprung, politiska eller ideologiska övertygelser, etc.) och styrning skulle behöva ske över tid för att skolan inte ska förlora elevunderlag. Större områden, som rikstäckande koncerner, är genom sin utbredning, mer exponerade för både granskning och visselblåsning. Upptäcktsrisken är därmed större, dock skulle effekten av en lyckad påverkansoperation bli större om fler elever kan påverkas.

Ett byte av ägare ska anmälas till Skolinspektionen enligt SkolL 2 kap. 6 d §, men underlåtelse att anmäla ett ägarbyte är inte förknippat med några specifika sanktioner utöver att Skolinspektionen i efterhand kan dra in tillståndet att bedriva skolverksamhet om den nya ägaren inte uppfyller skollagens krav på lämplighet. Det är dock inte osannolikt att en resursstark utländsk aktör med geopolitiskt påverkanssyfte redan i utgångsläget är kapabel att presentera en lagenlig front som uppfyller skollagens krav, varför anmälningmomentet i SkolL 2 kap. 6 d § inte nödvändigtvis utgör ett hinder för denna typ av aktörer. Skolinspektionen måste exempelvis förlita sig på att de handlingar som en utländsk aktör presenterar vid anmälningsskedet är äkta, riktiga och sanningsenliga eftersom myndigheten inte har någon jurisdiktion utanför Sveriges gränser. Kontroll av ägande och uppgifternas riktighet blir därmed svårare.

Att förvärva en större koncern med verksamhet i hela landet för påverkansoperationer förefaller dock osannolikt. Att konstruera ett lockande erbjudande till en större och mer diversifierad målgrupp elever blir svårare för aktören. Det handlar då om flera kommuner och andra ekonomiska aktörer med sammantaget större resurser och det kan därmed bli svårare att åstadkomma en betydande förhandlingsstyrka gentemot dem. En stor skala riskerar också att dra till sig uppmärksamhet, både från myndigheter och från medier, vilket kan äventyra påverkansoperationen.

## 6.2 Övertagande av geografiskt avgränsade skolenheter

En möjlig väg att hota det demokratiska uppdraget i Sveriges utbildningsväsende, skulle kunna vara genom att etablera och/eller förvärva flera skolenheter inom ett avgränsat geografiskt område, helst inom en och samma kommun. På så sätt skulle en antagonist kunna skaffa sig kontroll över stora delar av skolverksamheten inom kommunen. Detta skulle kunna användas för att utöva inflytande över kommunen, bland annat genom hot om nedläggning. Dessutom, skapar det möjligheter att utforma utbildningens innehåll i linje med antagonists syften. På mindre orter, eller i andra geografiskt avgränsade områden, där det finns färre alternativa utbildningsmöjligheter kan risken för påverkan av elever vara högre än på större orter. Slutna miljöer kan lättare skapas i syfte att undgå tillsyn och kontroll, och med en mindre direkt inblandad krets minskar sannolikheten för upptäckt.

Socioekonomiskt utsatta områden, både i landsorten och i urban miljö, kan vara särskilt lockande mål för en dylik operation. Detta av flera skäl. Socioekonomiskt utsatta områden lider av sociala och ekonomiska problem, vilket i många fall leder till att eleverna i sådana områden har större behov än i övriga områden, som i sin tur kan innebära att samhällets ekonomiska insatser och inte minst skolpengen är större. Även om medierna har rapporterat om, att ekonomiskt motiverade aktörer oftast väljer bort sådana områden på grund av förväntade kostnader knutna till elevernas större behov (vilket den förhöjda skolpengen ska vara en del av lösningen på), så kan de större tillgängliga ekonomiska resurserna vara lockande för en antagonistisk aktör, vars primära syfte inte är att tillhandahålla en kvalitativ utbildning åt eleverna.

De socioekonomiska problem som drabbar ett utsatt område kan också vara en särskilt bördig jordmån för den subversiva verksamhet som antagonisten ämnar ägna sig åt, inte minst när frågan gäller ett område där stora delar av befolkningen har rötter i aktörens hemland. Ett erbjudande om en utbildning med täta kontakter med aktörens hemland, dess språk och inte minst dess traditionella värderingar kan vara särskilt lockande för diasporan, vars tillit till den svenska staten och samhället redan kan vara underminerad av de socioekonomiska problem som finns i området. Radikalisering och internationella brottsnätverk skulle kunna få grogrund i dylika områden, medan elevernas rätt till en demokratisk förankrad utbildning försvagas.

Vidare kan en dylik aktör även erbjuda kvalitativ utbildning, åtminstone i vissa ämnen, med stöd från hemlandet, både finansiellt och i andra former (t.ex. donationer av läromedel och

annat undervisningsrelaterat material). Det skulle potentiellt kunna ytterligare stärka aktörens erbjudande till eleverna jämfört med konkurrerande kommunala och övriga friskolor på den lokala skolmarknaden.

Med ett sådant attraktivt erbjudande skulle antagonisten kunna locka till sig många elever i området och därmed få kontroll över en stor andel av områdets skolverksamhet. Därmed blir aktörens förhandlingsstyrka gentemot andra ekonomiska aktörer på området stort. Aktören kan framföra särskilda krav på andra aktörer, både med direkt koppling till skolverksamheten (t.ex. matleverantörer, leverantörer av läxhjälp) och med indirekta kopplingar (t.ex. vad gäller ungdomsidrott eller kulturutbud i området). Detta skulle vara i linje med antagonists ideologiska, kulturella eller religiösa övertygelse, snarare än de sekulära och demokratiska värderingar som präglar det svenska samhället och skolverksamheten i Sverige.

I extrema fall skulle inte ens kommunen kunna undgå aktörens påverkan. I och med att kommunen har ansvar för att erbjuda skolplatser till alla elever inom kommungränsen, skulle aktörens hot om nedläggning innebära stora oförutsedda kostnader för kommunen. Det skulle resultera i att kommun skulle behöva bereda skolplatser åt alla elever övergivna av aktörens nedlagda skolverksamhet. För att undvika sådana kostnader skulle kommunen behöva acceptera aktörens krav, vilket återigen kan gälla både själva skolverksamheten (t.ex. förhöjning av skolpengen) och andra områden inom kommunens verksamhet (t.ex. kultur). Detta scenario är förhållandevis osannolikt för ekonomiskt drivna aktörer som själva livnär sig på skolverksamheten, då ett nedläggningshot blir mindre trovärdigt (om än inte uteslutet när konkurs är en möjlighet). Det är dock inte omöjligt för en antagonist med utländskt stöd och utan ekonomisk motivering.

Antagonisten skulle då också ha möjlighet att direkt påverka eleverna genom undervisningen och andra delar av skolverksamheten. Det kan exempelvis innebära vinklad undervisning, t.ex. vad gäller sådana ämnen som sexualitet, samtycke och relationer, eller samhällskunskap där hemlandet framställs i ett positivt ljus medan Sverige svartmålas. Det skulle kunna leda till minskad tillit till den svenska staten och samhället samt sämre integration av diasporan i det svenska samhället. I förlängningen kan det leda till fortsatta och växande socioekonomiska problem i området. Det bör dock poängteras att sådana åtgärder faller under Skolinspektionens tillsynsuppdrag och skulle kunna utgöra en grund för ett ingripande.

Även i ett geografiskt begränsat område bedöms en sådan operation vara förhållandevis svår att genomföra då den skulle kräva stora ekonomiska resurser. Den skulle också kräva en betydande långsiktighet i antagonists planeringshorisont, då man troligen skulle se effekterna i form av åsiktsförskjutning och minskande social tillit först efter flera år, när eleverna gått ut skolan och blivit vuxna medborgare. Om antagonisten är en främmande stat eller omfattande religiös eller ideologisk organisation skulle en dylik operation kunna genomföras, vilket det finns exempel på i kapitel 1. Antagonisten skulle dessutom kunna försöka dölja sitt engagemang genom att välja vissa organisationsformer, t.ex. ideell förening eller stiftelse, eller i flera led av ägande av företag med säte utanför Sveriges gränser och jurisdiktion.

Möjligheterna att påverka eller utpressa kommuner är större på kortare sikt (även om detta skulle kunna ge långsiktiga konsekvenser), men antagonists möjligheter är dock begränsade. Även om de skulle kunna leda till en förskjutning inom exempelvis kulturutbud skulle det sannolikt väcka stor medial uppmärksamhet, vilket i sin tur skulle kunna motverka antagonists mål. Den största risken i scenariot är att den utländska aktören kräver ytterligare höjningar av skolpengen, vilket skulle minska de ekonomiska resurserna som kommunen har till sitt förfogande. Det måste dock påpekas att risken att resurserna i skolan minskar existerar även hos icke-antagonistiska aktörer, exempelvis när det gäller kortsiktigt ekonomiskt motiverade aktörer.

## 7 Slutsatser

De identifierade sårbarheterna har visat att det finns risker i friskolesystemet som skulle kunna exploateras av en utländsk ägare med antagonistiska syften, exempelvis genom påverkansoperationer som undergräver demokratiska värderingar. Det bör dock understrykas att säkerhetsrisken i första hand inte hänger ihop med det utländska ägandet av friskolor utan att säkerhetsrisken beror på konstruktionen av det svenska friskolesystemet. Skollagens utformning gör det med andra ord möjligt för både svenska och utländska aktörer med antagonistiska syften att påverka svenska elevers teoretiska och levda demokrati.

När det specifikt gäller utländska antagonistiska aktörers investeringar i det svenska utbildningsväsendet medför en påverkansoperation avsevärda kostnader, och har samtidigt en osäker utgång. Antagonisten skulle dessutom sannolikt behöva ha ett långsiktigt perspektiv för att nå önskad effekt. Detta är dock inte omöjligt för en stat eller ideologisk aktör med planer som sträcker sig långt in i framtiden. Som nämns i inledningskapitlet, finns det ett flertal aktörer med maktanspråk som har mycket långsiktiga planer för hur de ska utöka sitt inflyttande globalt, bland annat med hjälp av utbildningsväsendet. Verksamheten behöver inte nödvändigtvis vara uppenbart olaglig men leda till oönskade följd effekter för det svenska samhället. Målsättningen för en antagonistisk aktör kan exempelvis vara att i det fördolda eller på ett diskret sätt minska det svenska samhällets förmåga att upprätthålla funktionaliteten och minska demokratin, detta är inte nödvändigtvis olagligt men oönskat. För en statlig antagonist kan skolan också tjäna som en bas för kontroll och påverkan på diaspora, särskilt om det finns en sammanflätning med en religiös institution. Säkerhetspolisen pekar i sin årliga lägesbild på dylika fenomen, t.ex. flyktingspionage och informationsskyldighet till antagonisten för vissa grupper.<sup>120</sup>

Sårbarheterna finns i flera fall inbäddade i lagstiftningen, och är särskilt kopplad till begränsningar i tillsyn och sanktionsinstrumentet. Den svenska skollagen är en ramlagstiftning, vilket innebär att många begrepp och målsättningar är öppna för tolkning. Ramlagstiftning har många lagtekniska förtjänster och bidrar till flexibilitet i ett juridiskt system som annars hade blivit stelbent och svårangepassat till samhällsliga förändringar, vetenskapliga framsteg eller liknande skeenden. Ramlagstiftning gör dock att den gråzon som en antagonistisk aktör kan tänkas vilja utnyttja blir större. Som illustreras i avsnitt 5.2, innebär skollagens flexibilitet att Skolinspektionen har svårt att ingripa mot antagonistiska aktörer som tummar på skolans demokratiuppdrag utan att göra några uppenbara övertramp av den gällande lagstiftningen.

Som framhålls i bl.a. avsnitt 4.3.4 bygger kvalitetssäkringen av enskilda huvudmäns skolverksamheter i stor utsträckning på Skolinspektionens tillsyn. Denna tilltro till Skolinspektionens och andra tillsynsmyndigheters förmåga att uppdaga missförhållanden och brott mot den svenska skolans demokratiuppdrag riskerar dock att leda till en falsk trygghet som gör det möjligt för antagonistiska aktörer att bedriva skolverksamhet i Sverige och underminera svenska elevers förståelse för demokrati och deras respekt för mänskliga fri- och rättigheter. Även om samtliga svenska skolor står under Skolinspektionens tillsyn och ska vara föremål för regelbunden tillsyn så kan det dröja flera år innan en brist uppdagas, vilket innebär att många elever<sup>121</sup> kan få en undermålig eller direkt skadlig utbildning ur demokratiskt hänseende innan Skolinspektionen upptäcker bristerna och kan agera. Dessutom är det inte säkert att Skolinspektionen kan stänga ned en skola omedelbart om brister uppdagas. I första hand ska inspektionen använda sig av anmärkningar och förelägganden som måste följas upp och som därför (i bästa fall) tar ett tag för skolhuvudmannen att implementera och (i värsta fall) kan maskeras av huvudmannen inför Skolinspektionens uppföljning så att den bristande skolverksamheten kan fortgå utan att något reformarbete genomförs (jfr. exemplet med Aktiebolag Q i avsnitt 4.3.2.2).

<sup>120</sup> SÄPO 2022-2023, Lägesbild.

<sup>121</sup> En medelstor svensk grundskola kan bestå av ca. 100-300 och en större grundskola kan bestå av över 500 elever.

En anledning till att Skolinspektionen har svårt att upptäcka och motverka antagonistiska aktörer på den svenska skolmarknaden är att den kompetens som skulle behövas för att identifiera antagonistiska aktörer i första hand finns hos andra svenska myndigheter, bl.a. hos Säkerhetspolisen, Polisen och Finansinspektionen. Alla dessa tillsynsmyndigheter har dock sina egna tillsynsområden och prioriteringar och det finns inga garantier för att samverkan kan ske på ett problemfritt sätt. Som nämns i avsnitt 4.3.3, är Säkerhetspolisens fokusområde brottslig verksamhet (i brottsbalkens bemärkelse) med bäring på Sveriges säkerhet, vilket inte nödvändigtvis kan översättas till brott mot skollagens bestämmelser. Dessutom försvåras Skolinspektionens uppdrag av att myndigheten inte får föra något register över enskilda, se GDPR art. 5-6. Som nämns ovan innebär detta att myndigheten inte kan använda sig av interna register över personer som en gång haft tillstånd att bedriva skolverksamhet och som av någon anledning funnits olämpliga för detta och därför blivit av med sitt tillstånd att bedriva verksamhet. Skolinspektionen får heller inte föra register över personer i ledande position som på grund av misskötsamhet har blivit avlägsnade från en skolhuvudmans styrelse, förening eller någon liknande ansvarsposition för att huvudmannen ska få fortsätta sin verksamhet.

I tillägg försvåras upptäckten av eventuella antagonister av svårigheten att kontrollera den verkliga huvudmannens nationalitet. Som beskrivits i kapitel 1.4, bygger Bolagsverkets rapporteringssystem på självrapportering och de har inget uppdrag att kontrollera att uppgifterna är korrekta. Börsnoterade företag är dessutom undantagna från kravet att rapportera i Bolagsverkets register. Det är svårt att under nuvarande lagstiftning identifiera utländska företags ägandestruktur. Privata företag har inte någon skyldighet att lämna ut allmänna handlingar, tillskillnad från den offentliga sektorn.<sup>122</sup>

Vidare försvåras myndigheternas möjligheter till att ingripa mot en antagonist genom att skolpengen inte är öronmärkt och inte går att spåra i verksamheten, utan kan användas fritt efter huvudmannens preferenser. Den kan således användas på ett sätt som försvagar det svenska skolsystemet. Den skulle också kunna användas till tvivelaktiga syften inom eller utanför skolverksamheten. Även om icke-önskvärda företeelser upptäcks så är möjligheten att ingripa begränsade såvida inga lagar bryts. Ovan finns ett konkret exempel på det senare, d.v.s. när en antagonist på ett diskret sätt försöker påverka samhällets förmåga eller dess demokratiska värderingar. Denna risk är dock en naturlig del av den fria marknadsekonomin där företagare själv bestämmer över användning av sina resurser. Eventuella åtgärder måste därför vägas mot företagarnas rättigheter samt den ekonomiska effektiviteten som den fria marknaden tillför.

Som nämns i avsnitt 3.4 finns det idag ett förslag om att införa en lag om granskning av utländska direktinvesteringar. Enligt detta förslag skulle Inspektionen för strategiska produkter bli ansvarig tillsynsmyndighet. Som diskuteras ovan skulle detta lagförslag potentiellt sett kunna ge Skolinspektionen ytterligare en samverkanspartner som skulle kunna ge myndigheten information om en utländsk ägares förvärv av svenska skolhuvudmän. I dagsläget är det dock inte klart om lagen kommer att träda i kraft och om den gör det är det inte säkert att regelverket kommer att omfatta grund- och gymnasieskolor.

---

<sup>122</sup> Jfr Lagrådet, 2018.

## 8 Fortsatt forskning

Det föreliggande regeringsuppdraget omfattade hela utbildningsväsendet. Som tidigare nämnts avgränsades uppgiften och den eftergymnasiala utbildningen och folkbildningen behandlas inte i denna studie. Dessa områden bör dock studeras eftersom det finns belägg för att de är sårbara för utländska antagonister.<sup>123</sup>

### 8.1 Universitet och högskola

Universitet och högskola finansieras till största del av statliga anslag och där förekommer begränsat privat ägande och har därför avgränsats bort från denna studie. Det är dock den utbildningsform där författarna, av denna rapport, bedömer att sårbarheterna och riskerna för att bli utsatt för en antagonist är som allra störst. Det är kopplat till att dagens akademiska utbildning och forskning i hög grad är global. Idag finns ett stort antal utländska studenter och forskare vid de svenska högre lärosätena, vilket är avgörande för utveckling och spetsforskning. Likaså är internationella forskargrupper och utbyten viktiga för att driva forskning och utbildning framåt. I förlängningen bidrar detta till samhällsutvecklingen och befolkningens välbefinnande. Samtidigt som den akademiska världens internationella natur är en förutsättning för forskning utgör den också en stor sårbarhet och risk för Sverige. Möjligheterna för en antagonist att skada svenska intressen är mycket stor. Morans tre kategorier av hot mot rikets säkerhet<sup>124</sup> återfinns alla i den akademiska sektorn; det finns möjlighet för en utländsk aktör att förneka tillgång till strategiskt viktiga varor eller tjänster; det är möjligt att transferera strategiskt viktig teknologi eller expertis till utlandet; och det finns möjlighet till infiltration, sabotage eller övervakning inom strategiskt viktiga sektorer.

Författarna bedömer att det är angeläget att särskilt studera de sårbarheter och risker som finns inom högskolan och universiteten med syfte att hitta möjliga åtgärder för att minimera riskerna förknippade med dessa institutioners internationella natur.

### 8.2 Yrkeshögskolan

Yrkeshögskolans uppgift är att säkerställa att eftergymnasiala yrkesutbildningar erbjuds som svarar mot arbetslivets behov och som leder till förvärvsarbete för de studerande. Ett stort antal personer genomgår yrkeshögskoleutbildning. Enligt Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) började 32 900 studera under 2021.<sup>125</sup> Yrkesutbildningarna utmärks av närheten till förvärvslivet, då de skall utvecklas och bedrivas i samverkan med arbetsmarknaden. Dessutom, har yrkeshögskolan ett väsentligt demokratiskt uppdrag att verka för att könssegregeringen bryts vid utbildnings- och yrkesval, enligt lagen om yrkeshögskolan (2009:129).

Utbildningsanordnarna präglas av en mångfald av aktörer, eftersom utbildningarna får anordnas av statliga universitet och högskolor, andra statliga myndigheter, kommuner, regioner och enskilda fysiska eller juridiska personer. Yrkeshögskolan finansieras med hjälp av statliga bidrag.<sup>126</sup> Enligt MYH finns det ett mycket stort antal privata företag som bedriver undervisning. Drygt 75 procent av de statliga bidragen går till den privata sektorn och fem utbildningsanordnare står för 38 procent av alla utbildningsplatser.<sup>127</sup>

MYH ansvarar för tillstånd och att utbildningsanordnaren uppfyller krav som vandel, förutsättningar att bedriva undervisning och kreditbedömningar. Huvudmannen är oftast aktiebolag och endast ett fåtal är enskilda firmor. MYH uppger, i muntliga överläggningar, att de inte utreder alla leden i huvudmannens ägandeförhållanden. MYH granskar det första ägarledet, även om de har gjort mindre utredningar av större riskbenägna finansiella aktörer.

<sup>123</sup> SÄPO 2022-2023

<sup>124</sup> Moran, 2009.

<sup>125</sup> Statistisk årsrapport 2022 (myh.se)

<sup>126</sup> Statistisk årsrapport 2022 (myh.se)

<sup>127</sup> Överläggning MYH.

MYH har inga uppgifter om hur stora vinstuttag som de privata aktörerna kan göra. Med andra ord, MYH har inte kunskap om de privata utförarnas faktiska kostnader för utbildningen.<sup>128</sup>

Yrkeshögskolan är en väsentlig del av det eftergymnasiala utbildningsväsendet, med ett uppdrag som bidrar till samhällets funktionalitet och utveckling. Genom att stora delar av utbildningarna bedrivs av privata aktörer med komplexa ägarförhållanden, så kan det finnas sårbarheter och risker som kan utnyttjas av en utländsk antagonist. En uppenbar sårbarhet, som den föreliggande studien visat, är att det är svårt att utöva tillsyn huruvida utbildningsarrangörerna efterlever demokratiuppdraget, inte minst uppdraget att verka för ökad jämställdhet i yrkeslivet.

Författarna rekommenderar, att yrkeshögskolan utreds med fokus på de privata utförarnas ägandeförhållanden med syfte att belysa de sårbarheter och risker som kan exploateras av en utländsk antagonist. I en dylik studie bör särskilt fokus läggas på demokratiuppdraget.

---

<sup>128</sup> Överläggning MYH.

## 9 Referenser

### Tryckta källor

- Ahlbäck Öberg, S., 2018, *Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället*, [i:] Dahlström, C. [red.], 6:e upplagan, Lund: Studentlitteratur.
- Ahlbäck Öberg, S., och Widmalm, S., ”Att göra rätt – även när ingen ser på”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118 (1), ss. 7-17.
- Ahrne, G., 1985, *Den irriterade medborgaren: en undersökning om erfarenheter och upplevelser av byråkrati*, Stockholm: Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Alvesson, M. och Strannegård, M., 2021, *Check, Check, Check: Skolinspektionen och granskandets vedermödor*, Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, A., 2023, *Rättsligt ramverk för bemötande av informationspåverkan – En studie av det rättsliga ramverket för bemötande av informationspåverkan genom informationsåtgärder*, FOI-R--5443--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Athreye, S., och Kapur, S., 2009, ”Introduction: The Internationalization of Chinese and Indian Firms – Trends, Motivations and Strategy”, *Industrial and Corporate Change*, 18 (2), ss. 203-221, doi: 10.1093/icc/dtp007.
- Bieber, F., 2022, *The Right to Data Protection: Individual and Structural Dimensions of Data Protection in EU Law*, Springer.
- Bornemark, J., 2018, ”The Limits of Ratio: An Analysis of NPM in Sweden Using Nicholas of Cusa’s Understanding of Reason: Ontologies of Self-Tracking Practices”, [i:] Btihaj, A. [red.], *Metric Culture*, Bingley: Emerald Publishing Limited.
- Brante, T., 2015, *Den professionella logiken*, Solna: Liber.
- Budryk, M., Dahl, A., Lackenbauer, H., Refors Legge, M., och Lusua, J., 2023, *Utländska investeringar och ägande i svensk hälso- och sjukvård – En studie om risker*, FOI-R--5448--SE, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Clegg, L.J., Voss, H., och Tardios, J.A., 2018, ”The autocratic advantage: Internationalization of state-owned multinationals”, *Journal of World Business*, 53 (5), ss. 668-681, doi: 10.1016/j.jwb.2018.03.009.
- Croon, A., 2017, *Jura Novit Curia: En rättsgenetisk undersökning av den juridiska metodlärans utveckling under 1800-talet*, Stockholm: Jure.
- Cuervo-Cazurra, A., 2018, ”Thanks but no thanks: State-owned multinationals from emerging markets and host-country policies”, *Journal of International Business Policy*, 1, ss. 128-156, doi: 10.1057/s42214-018-0009-9.
- Dunning, S., och Kwong, A., 2022, *An investigation of China’s Confucius institutes in the UK*, London: The Henry Jackson Society.
- Eilard, H., 2022, *Styrning av skolan genom statliga sanktioner: Verkningar för rektorn av den skärpta tillsynen*, Karlstad: Karlstad universitet.
- Espeland, W.N., och Sauder, M., 2007, ”Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds”, *American Journal of Sociology*, 113 (1), ss. 1-40.
- Friskolornas riksförbund, 2022, *Fakta om friskolor*, 2022.
- Guillén, M.F., och García-Canal, E., 2009, ”The American Model of the Multinational Firm and the ‘New’ Multinationals from Emerging Economies”, *Academy of Management Perspectives*, 23 (2), ss. 23-35, doi: 10.5465/amp.2009.39985538.

- Gunnarsson, C., 2008, *Cultural warfare and trust: fighting the Mafia in Palermo*, Manchester: Manchester University Press.
- Hall, P., 2023, "Byråkratisering inom skolans styrning", [i:] Larsson, M. och Plesner, Å. [red.], *Skolan efter marknaden: om skolans och lärarrollens framtid*, Solna: Liber.
- Henne, P., och Ozturk, A., 2022, "The Practice of Soft Power", *Religions* 13: 805, Basel: MPDI AG.
- Hjertstedt, M., 2019, *Beskrivningar av rättsdogmatisk metod: om innehållet i metodavsnitt vid användning av ett rättsdogmatiskt tillvägagångssätt*, [i:] Mannelqvist, R., Ingmanson, S., och Ulander-Wänman, C. [red.], Umeå: Umeå universitet, 2019.
- Jacobsson, B., Pierre, J., och Sundström, G., 2019, "Den offentliga granskningen – Offentliga verksamheter under lupp", [i:] Jacobsson, B., Pierre, J., och Sundström, G. [red.], *Granskningssamhället*, Lund: Studentlitteratur.
- Jarl, M., Fredriksson, A., och Persson, S., 2012, "New Public Management in Public Education: A Catalyst for the Professionalization of Swedish School Principals", *Public Administration*, 90 (2), ss. 429-444, doi: 10.1111/j1467-9299.2011.01995.x.
- Jordahl, H., 2013, *Välfärdstjänster I privat regi: framväxt och drivkrafter*, Stockholm: SNS.
- Kelsen, H., 1991, *General Theory of Norms*, Oxford: Clarendon.
- Kessel, D. och Olme, E., 2019, *En välfungerande skolmarknad*, Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Klein, J.I., Rice, C., och Levy, J., [red.], 2012, *U.S. Education Reform and National Security*, Independent Task Force Report, New York: Council on Foreign Relations.
- Kleineman, J., 2018, "Rättsdogmatisk metod", [i:] Nääv, M., och Zamboni, M., [red.], *Juridisk metodlära*, Studentlitteratur, ss. 21-46.
- Lapuente, V., och van de Walle, S., 2020, "The effects of new public management on the quality of public services", *Governance*, 33, ss. 461-475, doi: 10.1111/gove.12502.
- Lerwall, L., 2018, "Skola", [i:] idem och Scheutz, S. [red.], *Skoljuridik och myndighetsutövning: några rättsvetenskapliga uppsatser om skolan*, Uppsala: iUSTUS.
- Lex, B., Golysteyn, B., och Zölitz, U., 2015, "Parental Preferences for Primary School Characteristics", *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 15 (1), ss. 85-117.
- Lindgren, L., 2014, *Nya utvärderingsmonstret: Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*, Lund: Studentlitteratur.
- Luo, Y., och Tung, R., 2007, "International Expansion of Emerging Market Enterprises: A Springboard Perspective", *Journal of International Business Studies*, 38 (4), ss. 481-498, doi: 10.1057/palgrave.jibs.8400275.
- Magnusson Sjöberg, C., 2021, "Översikt över dataskyddsförordningen", [i:] Magnusson Sjöberg, C. [red.], *Rättsinformatik: Juridiken i det digitala informationssamhället*, u. 4, Studentlitteratur.
- Makino, S., Lau, C.M., och Yeh, R.S., 2002, "Asset-Exploitation versus Asset-Seeking: Implications for Location Choice of Foreign Direct Investment from Newly Industrialized Economies", *Journal of International Business Studies*, 33 (3), ss. 403-421, doi: 10.1057/palgrave.jibs.8491024.
- Moran, T.H., 2009, *Three Threats: An Analytical Framework for the CFIUS Process*, Policy Analyses in International Economics (89), Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Norgren, A., 2022, "Stärker Skolinspektionen kvalitén i svensk skola?", *Ekonomisk debatt* 50 (8), ss. 43-53.

- Novak, J., 2018, *Juridification of Educational Spheres: The Case of Swedish School Inspection*, Uppsala: Department of Educational Sciences, Uppsala University.
- Pashiardis, P., och Brauckmann, S., 2019, "New Public Management in Education: A Call for the Entrepreneurial Leader? *Leadership and Policy in Schools*, 18 (3), ss. 485-499, doi: 10.1080/15700763.2018.1475575.
- Peczenik, A., 1980, *Juridikens metodproblem – rättskällelära och lagtolkning*, 2:a upplagan, AWE/GEBERS.
- Pollitt, C., 2013, "The logics of performance management", *Evaluation*, 19 (4), ss. 346-363;
- Power, M., 1997, *The audit society: Rituals of verification*, Oxford: Oxford University Press.
- Rashid, A., 2000, *Talibanerna – Islam, oljan och det nya maktspelet i Centralasien*, Stockholm: SAK.
- Refors Legge, M., 2021, *Skolans skyldighet att förhindra kränkande behandling av elever – en rättsvetenskaplig studie*, Stockholm: Stockholms universitet.
- Refors Legge, M., 2023, *Att bemöta påverkan mot genomförandet av allmänna val: En studie av det rättsliga ramverket för åtgärder som syftar till att bemöta påverkan mot genomförandet av allmänna val*, FOI-R--5449--SE, Stockholm, Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Richardsson, G., 2010, *Svensk utbildningshistoria – skola och samhälle förr och nu*, 8:e upplagan, Lund: Studentlitteratur.
- Ringarp, J., 2012, "The problem of the Welfare Profession; an example – the municipalisation of the teaching profession", *Policy Futures in Education*, 10 (3), ss. 328-339.
- Ruijs, N. och Oosterbeek, H., 2019, "School Choice in Amsterdam: Which Schools are Chosen When School Choice is Free?", *Education Finance and Policy*, 14 (1), ss. 1-30.
- Salakhova, V.B., Dugarova, T.T., Erofeeva, M.A., Damdinov, A.V., Karpova, T.G., och Pakhomov, R.V., 2020, "Education and morale building activity of youth as a system-forming factors in providing the national security of Russia: a model of empirical research", *Revista Turismo Estudios e Práticas – RTEP/UERN*, 4, ss. 1-11.
- Sandgren, C., 2005, "Är rättsdogmatiken dogmatisk?", *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 118 (4-5), s. 649.
- Sandgren, P., 2021, "Svenska skola en udda fågel internationellt sett", *Svenska dagbladet*, den 25:e februari 2021, s. 38.
- SKL, 2011, *Kommunaliseringen av skolan: och vikten av att blicka framåt*, Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Smith, P., 1995, "On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector", *International Journal of Public Administration*, 18 (2-3), ss. 277-310.
- Stenlås, N., 2009, *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2009:6), Stockholm: Finansdepartementet.
- Svärdsten Nymans, F., 2012, *What is good performance? Performing independent performance auditing*, Stockholm: Stockholms universitet, 2012.
- Säkerhetspolisen, 2023, *Lägesbild 2022-2023*, Stockholm.

- Ushe, M.U., 2015, "Religious Conflicts and Education in Nigeria: Implications for National Security", *Journal of Education and Practice*, 6 (2), ss. 117-129.
- Wei, T., Clegg, L.J., och Ma, L., 2015, "The Conscious and Unconscious Facilitating Role of the Chinese Government in Shaping the Internationalization of Chinese MNCs", *International Business Review*, 24 (2), ss. 331-343.
- Wilson, D. och Bridge, G., 2019, "School choice and the city: Geographies of allocation and segregation", *Urban Studies*, 15, ss. 3198-3215.

### Internetkällor

- Arbetsgivarföreningen KFO, *Idéburna skolor och fristående huvudmän*, KFO, 2019. <https://www.ideburenskola.se> (Hämtad 2023-03-21).
- Dünyada Türkiye Maarif Vakfı - Türkiye Maarif Vakfı ([turkiyemaarif.org](http://turkiyemaarif.org))
- Friskolornas riksförbund, *Värt att veta för dig som funderar på att starta en fristående skola*. <https://www.friskola.se> (Hämtad 2023-03-21).
- Hallgren, M., 2023, Friskola instruerade elever inför Skolinspektionens besök, [www.dn.se](http://www.dn.se) (Hämtad 2023-04-17)
- Integritetsskyddsmyndigheten, *Myndighetsutövning och uppgifter av allmänt intresse*, 2021, [www.imy.se](http://www.imy.se) (Hämtad 2022-11-03).
- Lake, J., *De utvalda barnen*, [www.svtplay.se](http://www.svtplay.se) (Hämtad 2023-04-17)
- Myndigheten för yrkeshögskolan, *Statistisk årsrapport 2022*, 2023 ([myh.se](http://myh.se)).
- Riedel, B., 2015, "Saudi Arabia is part of the problem and part of the solution to global jihad", <http://www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2015/11/20-clinton-saudi-arabia-riedel>.
- Saudiarabien finansierar friskolor i Sverige - P4 Örebro | Sveriges Radio, (hämtad 2023-04-13)
- Stockholms stad, 2022, *Resursfördelning och ersättning grundskola*, 2022-04-08 <https://leverantor.stockholm> (Hämtad 2023-03-13)
- Skolverket SIRIS, *Andelen grundskolelärare med lärarlegitimation och behörighet i ämnet*. [www.siris.skolverket.se](http://www.siris.skolverket.se)
- Skolverket 2021, *Karta över andelen grundskolelärare med lärarlegitimation och behörighet i ämnet*. <https://siris.skolverket.se> (Hämtad 2023-03-15)
- Skolverket 2023, *Utdrag ur skolenhetsregistret*, 3 mars 2023. [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) (Hämtad 2023-03-15)

### Myndighetsdokument m.fl.

- Dir. 2018:99, *En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen*
- Försvarsdepartementet, *Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025*, Ds 2019:8.
- Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 1871-11, 2011-05-31
- Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 29437-19, 2020-04-08.
- Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr 31363-21, 2021-01-27.
- Förvaltningsrätten i Stockholms dom, mål nr 20703-21, 2021-09-01.
- Högsta förvaltningsdomstolen, Mål nr 8148-8150-13, 2014-06-25.
- Justitieombudsmannens beslut, dnr 1924-2002, 2004-04-26
- Justitieombudsmannens beslut, dnr 479-2010, 2010-04-26

Ku2018/01543/RS, *Stärkt skydd mot diskriminering i skolan.*

Lagrådet, *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor*, 2018-03-21

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner*, dnr MSB1844, 2021, s. 4.

Prop. 1962:54, *Kungl. Maj:ts proposition angående reformering av den obligatoriska skolan m.m.*

Prop. 1990/91:115, *Om vissa skollagsfrågor m.m.*

Prop. 1991/92:95, *Friskolereformen om valfrihet och fristående skolor.*

Prop. 1992/93:230, *Valfrihet i skolan.*

Prop. 1995/96:200, *Friskolor m.m.*

Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Prop. 2021/22:157, *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning.*

Regeringens lagrådsremiss: *Ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar till skydd för svenska säkerhetsintressen*, 2023-03-16.

Regeringsbeslut U2022/02771, Utbildningsdepartementet, 2022-08-18.

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

Skolinspektionen, 2022 *Ansökningar om att starta eller utöka skola 2023/24*  
Diarienummer SI 2022:1459, 2022-04-21.

Skolinspektionens beslut, dnr 42-2012:5419.

Skolinspektionens beslut, dnr 44-2012:466, 2013-12-12.

Skolinspektionens beslut, dnr 401-2017:7883, 2017-12-04.

Skolinspektionens beslut, dnr 442-2018:184, 2018-06-29.

Skolinspektionens beslut, dnr SI 2019:3330, 2019-12-09.

Skolinspektionens beslut, dnr SI 2019:7842, 2021-06-10.

Skolinspektionens beslut, dnr SI 2021:3767, 2021-10-27.

Skolinspektionens beslut, dnr 2022:1467, 2022-11-28.

SOU 1940:36, *Folkskoleväsendets rationalisering.*

SOU 1946:31, *Skolans inre arbete – synpunkter på fostran och undervisning.*

SOU 2013:56, *Framväxten av friskolorna i samhället.*

SOU 2010:99, *Flickor, pojkar, individer - om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan.*

SOU 2016:66, *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor.*

SOU 2016:87, *Bättre skydd mot diskriminering.*

SOU 2018:47, *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*

SOU 2020:28, *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

### **Muntliga källor**

Överläggning med MYH (Myndigheten för yrkeshögskolan), 2022-10-26.

