

Kritik mot Barn- och utbildningsnämnden i Kristianstads kommun för bristfälliga beslut om förbud för en person att besöka en skola

Beslutet i korthet: En rektor beslutade att förbjuda en förälder att besöka sin dotters skola. Enligt chefsJO finns det inte något hinder mot sådana tillträdesbegränsningar. Tvärtom kan de i en del fall vara en förutsättning för att skolans elever ska kunna tillförsäkras trygghet och studiero.

ChefsJO gör flera uttalanden om handläggningen av frågor om tillträdesbegränsningar. Om någons tillträde till en skola behöver begränsas på ett sätt som innebär att han eller hon behandlas på ett annat sätt än andra, bör det ske genom ett skriftligt beslut. Beslutet bör vara tidsbegränsat och försett med en klagande motivering. Det är en uppgift för skolhuvudmannen att fatta sådana beslut, men beslutanderätten kan delegeras till rektorn.

I det aktuella fallet gav delegationsordningen rektorn rätt att besluta om tillträdesbegränsningar för vårdnadshavare. Föräldern var dock inte vårdnadshavare. Rektorn var därmed inte behörig att fatta beslutet och kan enligt chefsJO därför inte undgå viss kritik. Besluten saknade dessutom tidsbegränsning och borde ha haft en utförligare motivering. Enligt skolhuvudmannen kan bristerna ha berott på utformningen av dess beslutsmall. ChefsJO uttalar att skolhuvudmannen till följd av detta förtjänar kritik för de bristfälliga besluten.

Anmälan

I en anmälan till JO uppgav AA att rektorn BB hade beslutat att förbjuda henne tillträde till hennes dotters skola. AA klagade på bl.a. att besluten saknade tidsbegränsning och ifrågasatte om rektorn var behörig att fatta sådana beslut.

Utredning

JO hämtade in två beslut om tillträdesförbud daterade den 26 augusti respektive den 24 oktober 2019. Därefter uppmanade JO Barn- och utbildningsnämnden i Kristianstads kommun att lämna upplysningar om det som förts fram i anmälan, att besvara vissa frågor och att redovisa sin bedömning av vad som kommit fram.

På delegation av barn- och utbildningsnämnden framförde skolchefen CC sammanfattningsvis följande: Det finns skriftliga handlingsplaner för hur skolan

ska gå till väga när andra än elever och personal inte ska få tillträde till skolans lokaler, men dessa planer handlar främst om den praktiska hanteringen. Rätten att besluta om tillträdesförbud för vårdnadshavare har delegerats till rektorerna. Ett sådant förbud måste vara tydligt utformat. Det bör vara begränsat i tiden och innehålla en redovisning av skälen för beslutet. Det är en brist att de aktuella besluten inte är tidsbegränsade. Deras motiveringar borde också ha varit utförligare. Bristerna är organisatoriska. Rektorn har följt barn- och utbildningsförvaltningens mall. Förvaltningen har sett över och fastställt en uppdaterad version av mallen samt kommer även att ta fram ett särskilt styrdokument som tydliggör vad som gäller. Dessutom kommer vissa informationsinsatser att genomföras.

AA kommenterade remissvaret. Hon bifogade ett nytt beslut om tillträdesförbud meddelat den 15 mars 2021. Av hennes kommentarer framgick att hon hade skickat ett överklagande av beslutet till förvaltningsrätten.

JO hämtade in Förvaltningsrätten i Malmös beslut [...]. I det beslutet avvisade förvaltningsrätten AA:s överklagande med i huvudsak följande motivering: AA är inte vårdnadshavare till sin dotter. Rätten att fatta beslut om tillträdesförbud för andra personer än vårdnadshavare regleras inte i nämndens delegationsordning. Det har inte heller framkommit att någon beslutanderätt i frågan har delegerats till skolans rektor på något annat sätt. Beslutet har således inte fattats på en kommunal nämnds vägnar.

Bedömning

Utomståendes tillträde till skollokaler

JO har vid flera tillfällen uttalat sig om allmänhetens tillträde till myndigheters lokaler (se t.ex. JO 2011/12 s. 594). I allmänhet gäller att det inte finns någon rätt för vem som helst att röra sig fritt i en myndighets lokaler. Som utgångspunkt är det i stället upp till myndigheten att avgöra i vilken utsträckning allmänheten ska ges tillträde.

Myndigheternas handlingsutrymme är dock inte obegränsat. I vissa fall kan det finnas specifik författningsreglering som inskränker det (jfr t.ex. JO 2009/10 s. 436 om folkbibliotek och JO 2006/07 s. 408 om lokaler där en offentlig disputation ska äga rum). Grundläggande rättigheter enligt bl.a. Europakonventionen kan också ha betydelse för myndigheters rätt att besluta vilka som ska ges tillträde till deras lokaler (jfr JO:s beslut den 1 juli 2021, dnr 4132-2020, om besöksrestriktioner inom den frivilliga hälso- och sjukvården under covid-19-pandemin). Alla myndigheter måste dessutom tillhandahålla de lokaler som behövs för att allmänheten ska kunna utnyttja sin rätt enligt 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen att ta del av allmänna handlingar på stället.

När det gäller skollokaler och skolgårdar finns det ingen särskild reglering av allmänhetens rätt till tillträde. Det finns därför inget som hindrar att en skola har förhållandevis restriktiva regler för när besök av t.ex. föräldrar tillåts. Reglerna

får dock inte utformas på ett sätt som omöjliggör sådan samverkan med och information till vårdnadshavare och föräldrar som skolan enligt skollagen (2010:800) och läroplanen (SKOLFS 2010:37) ska ansvara för. Naturligtvis får reglerna inte heller utformas på ett sätt som skulle strida mot kraven på iakttagande av saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Vem kan fatta beslut om regler för utomståendes tillträde till skollokaler?

Det finns inget krav på att en skola ska ha fastställda generella regler för i vilka situationer som andra än elever och skolpersonal ska ges tillträde till dess lokaler. För en del skolor kan det dock tänkas att sådana uttryckliga regler kan vara till nytta. En fråga är vem som i så fall ska fatta beslut om dem samt bestämma hur ansvaret för tillämpningen av dem ska fördelas.

Ansvaret för en skola är enligt skollagen delat mellan skolhuvudmannen och rektorn. Skolhuvudmannen har det övergripande ansvaret. I många fall är det möjligt för huvudmannen att delegera sina uppgifter till rektorn eller någon annan tjänsteman. Av skollagen följer dock att det också finns flera uppgifter som rektorn självständigt ansvarar för. Det innebär att vissa beslut av en rektor kan vara fattade på delegation av huvudmannen, medan andra beslut är fattade av rektorn i egenskap av rektor.

Rektorn ansvarar enligt 2 kap. 9 och 10 §§ skollagen för att leda och samordna det pedagogiska arbetet samt för skolenhetens inre organisation och resursfördelningen inom den. Några exempel från förarbetena på vad som kan avses är beslut om personalens ansvarsområden, schemaläggning och elevernas fördelning på klasser (prop. 2009/10:165 s. 648). Enligt 5 kap. 5 § beslutar rektorn vidare om en skolenhets ordningsregler. Sådana gäller för eleverna (jfr prop. 2009/10:165 s. 319–321). Det är därför inte möjligt att i dem reglera i vilka situationer som andra än elever och skolpersonal ska ges tillträde till skolans lokaler och skolgård. Att besluta om detta kan enligt min uppfattning inte heller ses som en sådan fråga om skolenhetens inre organisation som skollagen ger rektorn ansvar för.

Mot denna bakgrund är min slutsats att det är skolhuvudmannen som har befogenhet att besluta om regler av detta slag. Huvudmannen får givetvis inte utforma dem på ett sätt som skulle inskränka rektorns och lärarnas möjligheter att utforma undervisningen, t.ex. genom att hindra en rektor från att bjuda in en gästföreläsare. Det finns emellertid inget som hindrar att huvudmannen delegerar beslutanderätten till rektorn.

Hur kan en utpekad persons tillträde till skollokaler begränsas?

Rektorn eller en lärare får enligt 5 kap. 6 § skollagen vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande. Även om denna bestämmelse främst tar sikte på elevers beteende (jfr prop. 2009/10:165 s. 680–681), ser jag det som självklart att skolpersonalen får uppmana föräldrar eller andra utomstående som stör ordningen att lämna

skolans lokaler eller skolgård. I vissa situationer kan det också finnas möjligheter att ingripa med stöd av reglerna om nöd och nödvärn i 24 kap. brottsbalken.

Situationen är en annan om det finns behov av att begränsa någons tillträde på förhand. Skolpersonalen kan naturligtvis informera om hur skolan brukar hantera besök. Det gäller även om huvudmannen inte har fastställt några formella regler. Det kan dock tänkas uppstå situationer då det finns behov av att begränsa t.ex. en viss förälders tillträde till skollokaler i betydligt större utsträckning än vad som normalt sker. Förutsatt att det görs på ett sätt som inte omöjliggör skolans samverkan med och information till vårdnadshavare och föräldrar, finns det enligt min uppfattning ingenting som hindrar att sådana undantag görs. Tvärtom kan det i en del fall vara en förutsättning för att eleverna ska kunna tillförsäkras trygghet och studiero.

Eftersom en tillträdesbegränsning av detta slag innebär att någon behandlas på ett annat sätt än andra, är det angeläget att uppgifterna om begränsningens utformning och skälen för den dokumenteras. Det måste vara möjligt att granska om begränsningen varit proportionerlig (jfr 5 § förvaltningslagen [2017:900]) och förenlig med t.ex. kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Jag anser därför att det bör fattas ett skriftligt beslut med en klagande motivering, om en sådan tillträdesbegränsning ska införas. Av proportionalitetsskäl, och då omständigheterna som legat till grund för beslutet kan förändras, anser jag vidare att sådana beslut bör vara tidsbegränsade. Om det när giltighetstiden löpt ut finns skäl för en förlängning kan givetvis ett nytt beslut fattas.

Skollagen ger inte rektorn rätt att fatta beslut om tillträdesbegränsning. På motsvarande sätt som för beslut om allmänna regler om utomstående tillträde till skollokaler är beslut om tillträdesbegränsning enligt min uppfattning därför en uppgift för skolhuvudmannen. Jag kan inte se något hinder mot att rätten att fatta sådana beslut delegeras till t.ex. rektorn. Om rätten att fatta beslut i arbetsmiljöfrågor har delegerats till rektorn, kan det i vissa fall möjligen ge rektorn rätt att besluta om tillträdesbegränsning (jfr HFD 2012 ref. 62). Av tydlighetsskäl ser jag det dock som önskvärt att det i den tillämpliga delegationsordningen särskilt anges vad som gäller för beslut om tillträdesbegränsning.

Det finns ingen bestämmelse som specifikt reglerar möjligheten att överklaga beslut av detta slag. När det gäller kommunala skolor sköts dock skolhuvudmannens uppgifter av en kommunal nämnd. En följd av att besluten ska fattas av skolhuvudmannen blir därför att medlemmar i kommunen kan överklaga beslut som avser kommunala skolor med stöd av bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen (2017:725). Det gäller även om beslutanderätten har delegerats till rektorn eller någon annan tjänsteman.

Bedömningen i detta fall

I detta ärende har jag valt att avgränsa min granskning till den formella hanteringen i samband med besluten om tillträdesförbud som fattades under höstterminen 2019. Jag kommer således inte att gå in på frågan om det var befogat att begränsa AA:s tillträde till skolan.

Enligt barn- och utbildningsnämndens remissvar var AA inte vårdnadshavare till sin dotter vid tiden för de aktuella besluten. Vidare framgår det av remissvaret att det inte funnits några tydliga regler om när andra än elever och personal skulle få tillträde till skolans lokaler och skolgård. Det har dock inte framkommit annat än att innebörden av besluten om tillträdesförbud var att AA skulle behandlas på ett annat sätt än andra föräldrar som inte är vårdnadshavare. Som jag utvecklat i det föregående avsnittet ska ett beslut av det slaget fattas av nämnden eller av någon med delegation att besluta på nämndens vägnar.

Barn- och utbildningsnämnden har hänvisat till att den delegerat till rektorerna att fatta beslut om tillträdesförbud för vårdnadshavare. Eftersom AA inte var vårdnadshavare till sin dotter gav denna del av delegationsordningen därmed inte rektorn rätt att fatta besluten. Enligt en annan del av delegationsordningen (punkt L6) hade ansvar och befogenheter inom arbetsmiljöområdet delegerats till rektorer. Eftersom besluten om tillträdesförbud inte var grundade på arbetsmiljölagstiftningen gav emellertid inte heller den punkten rektorn rätt att fatta dem. Min slutsats är därför att rektorn inte var behörig att fatta de ifrågasatta besluten om tillträdesförbud. Rektorn BB kan inte undgå viss kritik för denna brist.

Jag instämmer i barn- och utbildningsnämndens bedömning att besluten om tillträdesförbud borde ha varit tidsbegränsade och haft en utförligare motivering. Nämnden har uppgett att dessa brister kan ha berott på utformningen av förvaltningens beslutsmall. Besluten ger mig intrycket att mallen även kan ha gett upphov till missförstånd om i vilka situationer som en rektor fick besluta om tillträdesförbud. Det är angeläget att mallar inte utformas på ett sätt som riskerar att leda till att bristfälliga beslut fattas. Mot denna bakgrund förtjänar barn- och utbildningsnämnden kritik.

Jag ser positivt på de planer för informationsinsatser och ett särskilt styrdokument som barn- och utbildningsnämnden har hänvisat till i remissvaret. Jag förutsätter att nämnden kommer att uppdatera detta material med anledning av mina uttalanden.

Ärendet avslutas.