

Justitieombudsmannen  
Stefan Holgersson

## Viss kritik mot rektorn för Västra hamnens skola och rektorn för Stapelbäddsskolan i Malmö kommun för utformningen av ett beslut om att förbjuda två vårdnadshavare att besöka skolorna. Även uttalanden om behörighet att fatta beslut i frågan om tillträdesförbud

**Beslutet i korthet:** Rektorerna beslutade vid två tillfällen att förbjuda två vårdnadshavare att besöka skolorna, med undantag för utvecklingssamtal och föräldramöten.

Enligt JO är det en uppgift för huvudmannen, genom den ansvariga nämnden, att fatta beslut i frågan om tillträdesförbud. Rätten att besluta om tillträdesförbud kan delegeras till rektor.

I det aktuella fallet hade nämnden delegerat till rektorerna att fatta beslut i arbetsmiljöfrågor. Enligt JO innefattar inte en sådan delegation på ett tillräckligt tydligt sätt rätten att besluta om tillträdesförbud. Rektorerna var därför inte behöriga att fatta beslutet. Med hänsyn till att behörighetsfrågan kan ha uppfattats som svårbedömd av rektorerna, och till att även huvudmannen var av uppfattningen att det var rektorernas uppgift att besluta i frågan, finns det dock inte tillräckliga skäl för att kritisera rektorerna för att de fattade beslutet trots att de inte var behöriga.

Rektorerna kan dock inte undgå kritik för att det första beslutet saknade tidsbegränsning.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA och BB på rektorn för Västra hamnens skola och rektorn för Stapelbäddsskolan, båda i Malmö kommun. De anförde bl.a. följande:

De är vårdnadshavare till två barn som går i Västra hamnens skola. Rektorerna beslutade att begränsa AA:s och BB:s tillträde till skolorna, som delar lokaler. Beslutet borde ha fattats av grundskolenämnden. Det fanns dessutom inte skäl för att fatta ett beslut om att begränsa tillträdet.

Till anmälan bifogades en handling som rektorerna hade upprättat. I denna anförde rektorerna följande:

2015-09-28

**Till berörda vårdnadshavare med anledning av tillbud den 25 september 2015 på Västra hamnens skola**

Med anledning av fredagens händelse på Västra hamnens skola/Stapelbäddsskolan har rektorerna vid de båda skolorna utrett händelsen och gjort en anmälan om tillbud. Ert besök på skolan i fredags resulterade i att tryggheten på skolan inte kunde garanteras. Tillbudet har resulterat i följande åtgärder för att garantera trygghet och säkerhet på de båda skolorna:

Skolan är ingen allmän eller offentlig plats. Det är skolans rektor som beslutar vem som får vistas på skolan och det är också rektor som ansvarar för ordningen på skolan. Rektorn kan utifrån säkerhets-, ordnings- och verksamhetsresonemang inskränka personers tillträde till skolans område och lokaler, vilket innefattar även vårdnadshavare till barn som är elev på skolan. **Ni, [AA och BB], är som vårdnadshavare välkomna till skolan och skolans område i samband med utvecklingssamtal och föräldramöten. Om ordningen störs kommer händelsen anmälas till polisen som utreder. Om ni som vårdnadshavare önskar kontakt med era barns lärare eller med rektor sker detta initialt via mail eller telefon.**

I de fall ni har synpunkter eller klagomål avseende Västra hamnens skola eller Stapelbäddsskolan ska detta lämnas in enligt gällande rutin för klagomålshantering upprättad av Grundskoleförvaltningen i Malmö stad ([www.malmo.se](http://www.malmo.se)) där förvaltningen behandlar ärendet i enlighet med upprättad rutin.

Om ni som vårdnadshavare inte är nöjda med ovanstående åtgärder vänder ni er till kommunens klagomålshantering.

I en annan skrivelse från rektorerna, daterad den 5 oktober 2015, anfördes bl.a. följande:

**Beslut**

Under verksamhetstid begränsas [AA:s och BB:s] tillträde till Västra hamnens skolas/Stapelbäddsskolans lokaler och område.

Detta beslut gäller omedelbart och från den 5 oktober 2015 till den 30 november 2015. Beslutet kommer därefter att omprövas av rektorerna.

**Ärendet**

*[Här redovisade rektorerna hur de uppfattat de händelser som hade lett fram till beslutet, JO:s anm.].*

Mot bakgrund av vad som hänt skickade rektorerna vid Västra hamnens skola och Stapelbäddsskolan ett informationsbrev till vårdnadshavarna den 28 september 2015.

---

**Motivering**

Skolans lokaler är inte en allmän eller offentlig plats. Det är skolans rektor som beslutar vem som får vistas på skolan och det är också rektor som ansvarar för ordningen på skolan.

En vårdnadshavare ges normalt tillträde till skolans lokaler för att kunna besöka sitt barn och få en inblick i den verksamhet som skolan bedriver. Under vissa förutsättningar kan det dock bli nödvändigt att begränsa en vårdnadshavares tillträde till skolans lokaler. Det kan bland annat bli aktuellt när skolan, personalen eller elever påverkas negativt av en vårdnadshavares närvaro. Rektorn kan utifrån säkerhets-, ordnings-, arbetsmiljö- och verksamhetsskäl inskränka personer tillträde till skolans område och lokaler.

Mot bakgrund av de incidenter som förekommit, och som ovan redogjorts för, bedöms det finnas skäl att neka AA och BB tillträde till skolans lokaler. Eftersom både Västra hamnens skola och Stapelbäddsskolan bedriver verksamhet i lokalerna omfattar beslutet båda skolorna.

AA och BB får besöka skolan vid utvecklingssamtal och föräldramöten om de i övrigt vill besöka Västra hamnens skola/Stapelbäddsskolan sker detta efter överenskommelse med rektor. Kontakt med rektor eller lärare sker via telefon eller e-post.

## Utredning

JO begärde att grundskolenämnden skulle yttra sig över anmälan. I sitt remissvar anförde nämnden huvudsakligen följande:

### Vem kan fatta beslut om att begränsa vårdnadshavares tillträde?

I skollagen beskrivs två nivåer av skolans organisation, en huvudmannanivå och en skolenhetsnivå. En kommun är en huvudman inom skolväsendet. För en skolenhet står en rektor för ledningen av utbildningen. Huvudmannens ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna. Rektor beslutar om sin enhets inre organisation och fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar. Denna åtskillnad mellan vad en huvudman ansvarar för och rektor beslutar om och har ansvar för är viktig i skollagstiftningen. En huvudman kan inte besluta om något som rektor har getts beslutanderätt eller ansvar för genom skollagen eller andra författningar.

När det gäller ordnings-, säkerhets- eller verksamhetsskäl ligger ansvaret för dessa frågor inom en skolenhets inre organisation. Det är därför en av rektors uppgifter att bedöma dessa skäl när något händer inom rektorns skolenhet. Av flertalet beslut från bland annat JO framgår att utomståendes tillträde till en skola är en ordningsfråga som det ankommer på skolans ledning att ta ställning till.

Vad gäller arbetsmiljöuppgifter har grundskolenämnden delegerat detta till förvaltningsdirektör med möjlighet till vidaredelegation. Arbetsmiljöuppgifter för en skolenhet är delegerat till rektor för skolenheten. Det är således rektor som ska vidta åtgärder utifrån arbetsmiljölagstiftningen. Det finns även rättsfall där det bedömts att en skola kan begränsa vårdnadshavares tillträde till skolan utifrån arbetsmiljöskäl.

På en skola kan det röra sig många olika människor. Självklart finns det elever och anställda vid skolan eller huvudmannen men det kan även finnas andra på skolan. Det kan finnas andra barn i grundskoleåldern, vårdnadshavare och andra anhöriga samt andra som kan ha ett tillfälligt skäl till att befinna sig på skolan. Det måste anses självklart att det är skolan som måste göra en bedömning av om dessa får befinna sig på skolans område eller inte.

På samma sätt som det måste vara någon som har ansvar att bedöma vilka som ska få tillgång till ett kontor, exempelvis personal i en reception som öppnar en låst dörr eller nekar någon tillträde till ett kontor om det inte finns en anledning till besöket, måste någon på en skola ha ansvar att bedöma vilka som ska ha tillträde till en skola. Inom grundskoleförvaltningen kan detta vara någon som är anställd på skolan och ytterst rektor för skolenheten som har detta ansvar att bedöma vem eller vilka som ska ha tillträde till en skola.

Sammanfattningsvis är det grundskolenämndens uppfattning att det är rektor för en skolenhet som har ansvar för att fatta beslut om att ge någon tillträde till skolans lokaler eller att begränsa någons tillträde till skolan. I detta beslut ska en bedömning av relevanta omständigheter göras. När det gäller vårdnadshavare ska det särskilt beaktas vårdnadshavarens starka intresse kring sitt barn och skolans skyldigheter kring information och samarbete mellan skola och hem.

### Fanns grund för att fatta detta beslut i nu aktuellt ärende?

Skolan är ingen allmän plats. Varken i skollagen eller i annan lagstiftning finns föreskrivet att vårdnadshavare har en rätt att befinna sig på en skola. Någon generell rätt att befinna sig på skolans område finns således inte för vårdnadshavare till elev som går på skolan. Det är därför möjligt att begränsa en vårdnadshavares tillträde till en skola.

I en bedömning att begränsa någons tillträde till en skola kan flera skäl vägas in. Det kan vara ordnings-, säkerhets- eller verksamhetsskäl men även arbetsmiljöskäl.

Som ovan nämnts kan det finnas ordningsskäl till att begränsa en vårdnadshavare tillträde till en skola. Vad gäller arbetsmiljöskäl har Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2012 ref. 62) bland annat uttalat att det finns en skyldighet att vidta åtgärder för att se till att skolpersonalen och elever har en god arbetsmiljö. Det kan därför finnas behov av att ingripa mot personer som annars bedömts ha rätt (i ärendet en personlig assistent som även var vårdnadshavare) att vistas i skolan men som genom sin närvaro har visat sig ha en alltför negativ påverkan på arbetsmiljön. Det finns en laglig rätt att fatta beslut om begränsat tillträde för en vårdnadshavare om denne har en alltför negativ inverkan på arbetsmiljön.

Vårdnadshavarens ansvar enligt skollagen är att se till att barnet fullgör sin skolplikt. Skolans ansvar gentemot sina elever är omfattande. Skolan ska bland annat ge elever grundläggande utbildning i allmän skola. Utbildningen ska även utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Skolan ska även samarbeta med och ge information om en elev till elevens vårdnadshavare. Det samarbete som är föreskrivet kan ske på många olika sätt och med olika personer på skolan.

Det finns starka och självklara skäl till att en vårdnadshavare ska ha tillgång till en skola. Det ligger alltid i skolans intresse att det finns ett bra samarbete mellan skolan och hem för att ge eleven en så bra utbildning som möjligt. En avvägning mellan skälen till att begränsa en vårdnadshavare tillträde till skolans lokaler måste alltid göras mot vårdnadshavarens intresse.

Rektorerna för Västra hamnens skola och Stapelbäddsskolan har fattat beslut om att begränsa vårdnadshavares tillträde till Västra hamnens skola och Stapelbäddsskolan. Under en tid har de två skolenheterna och de två rektorerna delat på lokaler som egentligen tillhör Västra hamnens skola. Stapelbäddsskolan kommer till höstterminen 2016 flytta från Västra hamnens skola till andra lokaler. Eftersom båda skolenheterna delar på lokalerna och har personal anställda på de olika skolenheterna i lokalerna har det blivit nödvändigt för båda skolenheternas rektorer att fatta beslutet. Innan beslutet fattades skickades ett informationsbrev till vårdnadshavarna.

Vid tillfället den 25 september 2015 finns det beskrivet i rektorernas beslut vad som hänt. Den bild som där beskrivs är även den bild som grundskolenämnden har av händelseförloppet. Det beskrivna händelseförloppet mellan rektorernas beslut och den till JO inkomna anmälan skiljer sig åt. Det är självklart att upplevelsen av en händelse kan skilja sig åt. När ett ingripande beslut som att begränsa tillträde fattas, är det viktigt att ta reda på vad som hänt så långt som möjligt. Rektor måste i sitt beslutsfattande både väga personalens syn på händelseförloppet men även vårdnadshavarna. När rektor bedömer ordnings- och arbetsmiljöskäl måste det dock utgå från personalens ansvar för att upprätthålla ordning och personalens arbetsmiljö. Personalens uppfattning av händelsen måste väga tungt.

---

I en sammanfattande bedömning, där händelsen den 25 september 2015 var en del, har rektor kommit fram till att skäl att begränsa vårdnadshavares tillträde till skolan väger över vårdnadshavarens intresse. Utifrån ett elevperspektiv har även elevernas behov av sina föräldrar vägt in. Rektorerna har beaktat säkerhets-

ordnings-, arbetsmiljö- och verksamhetsskäl. Beslutet var begränsat i tid. Efter att beslutets giltighetstid passerats kunde det konstateras att det inte förelåg skäl att förlänga rektorernas beslut.

Under beslutets giltighetstid har rektorerna varit noga med att säkerställa att ett gott samarbete ska fortsätta utifrån förutsättningarna. Rektorerna har även säkerställt att vårdnadshavarna ska få information om sina barns skolgång och har varit tillgängliga per telefon under hela den tid tillträdet varit begränsat. Vårdnadshavarna har varit i kontakt med rektor för Västra hamnens skola vid många tillfällen under den tid beslutet gällde, långt mer än någonsin tidigare under elevernas skolgång på skolan.

Det är grundskolenämndens bedömning att det funnits grund för rektorernas beslut om att begränsa vårdnadshavare tillträde till skolan.

I skollagen finns reglerat att varje huvudman ska ha en klagomålshantering och att information om detta finns ska lämnas. I ärendet har ett klagomål getts in till klagomålshantering och har handlagts enligt de rutiner som finns upprättade.

AA och BB kommenterade remissvaret.

## Bedömning

### Inledning

Skollagens (2010:800) femte kapitel innehåller bestämmelser om vissa ordningsfrågor. Grundprincipen är att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (3 §). I 4 § finns en hänvisning till reglerna i arbetsmiljölagen (1977:1160). Vidare framgår att en rektor eller en lärare får 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 beteende (6 §). Bestämmelsen gäller dock endast åtgärder som är riktade mot elever.

Skollagen innehåller inte några regler som tar sikte på hur skolans personal kan agera vid ordningsstörningar som orsakas av andra än elever, t.ex. föräldrar. Frågan om föräldrars tillträde till en kommunal skola får i stället bedömas enligt de principer som allmänt gäller för tillträde till myndigheters lokaler. JO har gjort flera uttalanden om detta (se bl.a. JO 1982/83 s. 203, dnr 1656-1980, 1996/97 s. 381, dnr 809-1995, 2006/07 s. 408, dnr 1269-2005, och 2013/14 s. 466, dnr 6758-2010).

En skola är inte en allmän plats. Frågan om huruvida en person ska få tillträde till lokalerna är därför beroende av eventuella regler som har utfärdats av den som bedriver verksamheten. I praktiken innebär det att endast den som har ett befogat intresse av tillträde till lokalerna har rätt att vistas där.

### Kan vårdnadshavare förbjudas att besöka skolan?

Vårdnadshavare till en elev i grundskolan kan ofta ha ett befogat intresse av tillträde till skolans lokaler, inte minst i samband med hämtning och lämning i skolan. Om vårdnadshavarna stör ordningen vid besöken får deras intresse av att besöka skolan vägas mot de andra intressen som måste beaktas: elevernas trygghet och studiero samt personalens arbetsmiljö. Enligt min mening måste

utgångspunkten vara att vårdnadshavarnas rätt att besöka skolan får stå tillbaka om den inkräktar på studieron, tryggheten och arbetsmiljön på skolan.

Det är en självklarhet att skolans personal kan ingripa vid sådana akuta situationer där brottsbalkens regler om nöd och nödvärn är tillämpliga. Därutöver har skolans personal också möjlighet att vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som krävs för att komma till rätta med andra ordningsstörningar som orsakas av föräldrar och utomstående. Personal på skolan kan alltså i det konkreta fallet avvisa föräldrar och andra från skolans område.

Om föräldrar vid upprepade tillfällen agerar på ett sätt som medför en negativ påverkan på elevernas trygghet och studiero eller personalens arbetsmiljö kan det finnas skäl att begränsa deras tillträde till skolan för viss tid. En sådan begränsning ska komma till uttryck i ett beslut.

### Beslutets utformning

Ett förbud för vårdnadshavare att besöka skolan måste vara tydligt utformat. Det bör vara begränsat i tiden och innehålla en redovisning av skälen för beslutet.

### Vem kan fatta beslut om tillträdesbegränsning?

Bestämmelser om ansvarsfördelning mellan kommunen, som är huvudman för grundskolan, och rektor finns i skollagens 2 kap. Där framgår bl.a. följande: Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med de bestämmelser som finns (8 §). Det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor (9 §). Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar (10 §).

Varken skollagen eller dess förarbeten ger någon närmare ledning i frågan om huruvida ett beslut om att begränsa vårdnadshavares tillträde till en skola ska fattas av rektorn eller av nämnden. Å ena sidan är det normalt sett rektorn som beslutar i ordningsfrågor på sin skolenhet. Å andra sidan är ett beslut om att begränsa vårdnadshavares tillträde till skolan för viss tid en ingripande åtgärd som torde komma i fråga endast i undantagsfall. Ett sådant beslut kan vara av så ingripande karaktär att det är rimligt att den som har fått ett sådant beslut emot sig ska ha möjlighet att få en rättslig prövning av beslutet. Det finns inga bestämmelser i skollagen eller arbetsmiljölagen som ger vårdnadshavare rätt att överklaga sådana beslut.

Ett beslut om att förbjuda vårdnadshavare att besöka en skola måste enligt min mening vara att betrakta som ett beslut i kommunallagens (1991:900) mening. För att beslutet ska kunna bli föremål för rättslig prövning genom laglighetsprövning enligt bestämmelserna i kommunallagens 10 kap. krävs att det är huvudmannen, genom nämnden, som har fattat beslutet (10 kap. 2 §

kommunallagen). Att fatta beslut om tillträdesbegränsning för vårdnadshavare är därför enligt min mening en uppgift för nämnden (jämför dock JO:s beslut den 24 april 1997, dnr 1003-1997). Jag kan inte se något hinder mot att nämnden delegerar beslutanderätten till rektorn.

#### Bedömningen i detta fall

##### *Rektorerna var inte behöriga att besluta om tillträdesförbud*

I sitt remissvar har nämnden anfört att beslut i arbetsmiljöfrågor har delegerats till rektorerna. Ett beslut om tillträdesförbud kan dock enligt min mening inte anses vara endast ett beslut i en arbetsmiljöfråga. Under alla förhållanden innefattar en sådan delegation inte på ett tillräckligt tydligt sätt rätten att besluta om tillträdesförbud. Nämnden hade därför inte delegerat rätten att besluta om att begränsa vårdnadshavarnas tillträde till skolan till rektorerna. Rektorerna var alltså inte behöriga att fatta beslutet.

Med hänsyn till att behörighetsfrågan kan ha uppfattats som svårbedömd av rektorerna, och till att även huvudmannen var av uppfattningen att det var rektorernas uppgift att besluta i frågan, anser jag inte att det finns tillräckliga skäl för att kritisera rektorerna för att de beslutade om tillträdesförbud.

##### *Beslutet i rektorernas första skrivelse borde ha tidsbegränsats*

Rektorerna har i två olika skrivelser gett uttryck för att AA och BB (med undantag för utvecklingssamtal och föräldramöten) förbjuds att besöka skolan. Nämnden har i remissvaret anfört att den första skrivelsen (28 september 2015) var ett ”informationsbrev”. Skrivelsen kan dock inte uppfattas på något annat sätt än att det var fråga om ett beslut om att begränsa vårdnadshavarnas rätt att besöka skolan. Den första skrivelsen skiljer sig från den andra (5 oktober 2015) bl.a. på så sätt att den inte innehåller någon tidsbegränsning för beslutet. Rektorerna kan inte undgå kritik för att beslutet saknade begränsning i tiden.

#### Övrigt

Jag vill avslutningsvis framhålla att jag inte uttalar mig i frågan om det var befogat att begränsa vårdnadshavarnas tillträde till skolan. Det som AA och BB i övrigt har anfört leder inte till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.