

Kommunledningsförvaltningen  
Lina Torsner  
Kommunjurist

## **Rättslig utredning om subventionerade pensionärluncher i skolmatsalar**

### **1. Bakgrund och syfte**

Kommunen har under en tid erbjudit subventionerade pensionärluncher i skolmatsalar under tid då ordinarie undervisningsverksamhet pågår. Från och med den 1 juli 2025 har skollagen (2010:800) ändrats så att huvudmannen uttryckligen åläggs att vidta åtgärder för att obehöriga inte ska ges tillträde till förskole- och skolenheter under tid då verksamheten pågår.

Syftet med denna utredning är att klargöra om och i vilken form kommunen kan fortsätta erbjuda, och eventuellt utöka, pensionärluncher i skolor med beaktande av:

- skollagens krav på trygghet, studiero och begränsning av obehörigas tillträde,
- likabehandlings- och objektivitetsprincipen enligt regeringsformen,
- den aviserade lagen om offentlig säljverksamhet.

### **2. Rättslig reglering**

#### **2.1 Skollagen – trygghet, studiero och tillträdesbegränsning**

Enligt 1 kapitlet 4 § skollagen ska utbildningen främja alla elevers utveckling och lärande samt förmedla respekt för mänskliga rättigheter och demokratiska värderingar. Alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero, och huvudmannen ska säkerställa ett förebyggande arbete för trygghet och studiero på skolenheten.

Genom den nya bestämmelsen i 6 a kapitlet 4 § skollagen åläggs huvudmannen att se till att det på varje förskole- och skolenhet vidtas åtgärder för att obehöriga personer inte ges tillträde till enheten under tid när verksamheten pågår.

Vidare ska huvudmannen bedriva ett målinriktat arbete mot kränkande behandling av barn och elever. Dessa bestämmelser ska läsas systematiskt tillsammans och ger uttryck för ett starkt skyddsintresse för barns och elevers trygghet.

## **2.2 Konstitutionella principer om saklighet, opartiskhet och likabehandling**

Enligt 1 kapitlet 9 § regeringsformen (RF) ska domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Vid normgivning och tillämpning får lag eller annan föreskrift inte innebära att någon missgynnas på grund av kön eller tillhörighet till etnisk minoritet med mera. Även om dessa bestämmelser främst riktar sig mot normgivning, utgör de en bakgrund för bedömningen av om kommunala ordningar är sakligt motiverade och icke-diskriminerande.

I doktrin om kommunalrätten framhålls att kommuner inte får särbehandla medlemmar utan sakliga skäl och att krav som utesluter vissa aktörer utan objektiv grund kan stå i strid med 1 kapitlet 9 § RF.

## **2.3 Kommande lag om offentlig säljverksamhet**

En ny lag om offentlig säljverksamhet har aviserats, med innebörd att en offentlig aktör, till exempel en kommun, inte får bedriva säljverksamhet eller tillämpa ett förfarande i säljverksamheten som på ett otillbörligt sätt påverkar möjligheterna för privata företag att bedriva verksamhet på marknaden. Säljverksamhet eller förfarande som är förenligt med beslut av riksdag eller regering eller som i övrigt är försvarbart från allmän synpunkt omfattas inte av förbudet.

Konkurrensverket kommer att kunna förelägga offentliga aktörer att upphöra med överträdelser och i vissa fall besluta om marknadsstörningsavgift.

## **3. Rättslig analys**

### **3.1 Är pensionärsluncher förenliga med skollagens krav på att hindra obehöriga?**

Den nya regleringen i 6 a kapitlet 4 § skollagen riktar sig till huvudmannen och avser hela förskole- och skolenheten under tid då verksamheten pågår. Bestämmelsen är teknikneutral men förutsätter att huvudmannen identifierar vilka personkategorier som ska anses behöriga respektive obehöriga.

Elever, personal, nödvändiga leverantörer och andra som har ett direkt uppdrag kopplat till utbildningen får typiskt anses behöriga. Personer som enbart kommer för att köpa en subventionerad lunch, utan koppling till utbildningsuppdraget, har inte en sådan funktionell anknytning till verksamheten att de kan anses behöriga enbart på den grunden.

Subventionerade pensionärsluncher i skolmatsal under ordinarie skoldag innebär att en extern grupp regelmässigt ges tillträde till skolans lokaler. Detta motverkar syftet med 6 a kapitlet 4 § skollagen, som är att begränsa och kontrollera tillträdet för att stärka trygghet och säkerhet.

Även om kommunen kan införa rutiner för anmälan och legitimation, kvarstår att dessa personer inte är nödvändiga för verksamheten. I en proportionalitetsbedömning, där barns rätt till trygg skolmiljö vägs mot pensionärers intresse av gemenskap genom subventionerad lunch, måste skollagens skyddsintresse ges företräde.

Kommunen kan inte genom egna beslut om sociala förmåner utvidga kretsen av "behöriga" på ett sätt som urholkar den lagstadgade skyldigheten att hindra obehöriga från tillträde.

### **3.2 Likabehandlings- och objektivitetsprincipen**

Att kommunen riktar en förmån till pensionärer är i sig inte förbjudet, under förutsättning att särbehandlingen är sakligt motiverad (till exempel socialt stöd, folkhälsa). Problemet uppstår när denna förmån förutsätter att en viss grupp externa personer ges tillträde till skolmiljön, medan andra obehöriga utesluts.

Enligt 1 kapitlet 9 § RF ska kommunen agera sakligt och opartiskt. Om kommunen, trots skollagens skärpta krav, väljer att låta en viss extern grupp (pensionärer) vistas i skolans lokaler under skoltid, men inte andra grupper med liknande anknytning, uppstår en risk för att ordningen framstår som godtycklig.

Vidare kan det hävdas att kommunen inte på ett sakligt sätt väger elevernas intresse av trygghet och studiero mot pensionärernas intresse av subventionerad lunch. Skollagen ger uttryck för att elevernas trygghet är ett primärt intresse. Att låta en extern publik vistas i skolmatsalen under skoltid kan därmed stå i strid med kravet på saklighet i avvägningen.

Likabehandlingsprincipen hindrar inte kommunen från att erbjuda pensionärsluncher i sig, men den talar för att sådana förmåner inte bör utformas på ett sätt som underminerar ett annat lagstadgat skyddsintresse (elevernas trygghet) eller skapar svårförklarliga skillnader i hur olika externa grupper behandlas.

### **3.3 Offentlig säljverksamhet och konkurrensneutralitet**

Subventionerade pensionärsluncher i skolmatsal utgör en form av säljverksamhet: kommunen säljer måltidstjänster till en extern kundgrupp, om än till subventionerat pris. Den aviserade lagen om offentlig säljverksamhet syftar till att förhindra att offentlig säljverksamhet otillbörligt påverkar privata aktörers möjligheter att verka på marknaden.

I många kommuner finns privata restauranger och caféer som erbjuder lunch till allmänheten, inklusive pensionärer. När kommunen använder skolans produktionskapacitet och lokaler – som finansieras för utbildningsändamål – för att sälja subventionerade luncher till pensionärer, kan detta uppfattas som konkurrenssnedvridande.

Den kommande lagen medger visserligen säljverksamhet som är "försvarbar från allmän synpunkt". En socialpolitisk ambition att motverka ensamhet bland äldre kan vara ett legitimt syfte. Men när samma verksamhet samtidigt:

- står i konflikt med skollagens krav på att hindra obehöriga från tillträde, och
- bedrivs i lokaler avsedda för utbildning,

försvagas argumentet att verksamheten är försvarbar. Kommunen kan dessutom ha alternativa sätt att stödja pensionärer (till exempel lunch i särskilda seniorrestauranger eller andra kommunala lokaler eller samarbeten med privata aktörer), utan att använda skolmiljön.

Sammantaget talar detta för att subventionerade pensionärsluncher i skolmatsal under skoltid inte är en lämplig form för offentlig säljverksamhet i ljuset av den kommande regleringen.

#### **4. Målkonflikt tvingande säkerhetsmål enligt skollagen och främjande socialt mål enligt socialtjänstlagen**

Kommunen är bunden av två olika lagstadgade mål:

Tvingande säkerhetsmål enligt skollagen:

Skollagen kräver att huvudmannen säkerställer elevernas trygghet och studiero och vidtar åtgärder för att obehöriga inte ska ges tillträde till förskole- och skolenheter under tid när verksamheten pågår (bl.a. 5 kap. 3 § och 6 a kap. 4 § skollagen). Detta innebär ett starkt, preciserat och direkt bindande ansvar för barns säkerhet i skolmiljön.

Främjande socialt mål enligt socialtjänstlagen:

Socialtjänstlagen ålägger kommunen att arbeta för att äldre personer har en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra (8 kapitlet 2 § socialtjänstlagen). Det är en inriktningsregel - kommunen ska motverka ensamhet bland äldre, men har stor frihet att välja hur detta görs.

När kommunen förlägger sociala insatser för äldre till skolmatsalar under skoltid, kolliderar det främjande sociala målet för äldre med det tvingande säkerhetsmålet i skolan. Skollagens krav på barns säkerhet och begränsat tillträde väger då tyngre, medan målet att motverka ensamhet bland äldre får uppfyllas genom andra former av verksamhet och lokaler.

#### **5. Sammanfattande slutsats**

Subventionerade pensionärluncher i skolmatsal under pågående verksamhet bedöms rättsligt problematiska av tre skäl: de motverkar skollagens krav på att hindra obehöriga från tillträde och att säkerställa trygghet och studiero, de riskerar att strida mot kravet på saklighet och opartiskhet enligt 1 kap. 9 § RF, och de utgör en form av offentlig säljverksamhet som i ljuset av kommande lagstiftning inte framstår som försvarbar när den bedrivs i skolmiljö.

Kommunen bör därför avsluta alternativt omforma eller flytta denna verksamhet för att uppfylla gällande och kommande rättsliga krav.