

Kritik mot ordföranden i Barn- och utbildningsnämnden i Nordmalings kommun för hur en rättelse av ett beslut i ett justerat nämndprotokoll gjorts

Beslutet i korthet: Ett beslut av Barn- och utbildningsnämnden i Nordmalings kommun blev genom ett förbiseende ofullständigt antecknat i protokollet från nämndsammanträdet. Detta upptäcktes inte när protokollet justerades. Nämndens ordförande och sekreterare beslutade senare att med stöd av 26 § förvaltningslagen rätta (dvs. i det här fallet komplettera) beslutspunkten i protokollet så att lydelsen överensstämde med det som nämnden hade beslutat. Rättelsen gjordes genom att man lät en "ny" sida ersätta den sida som innehöll det aktuella beslutet. Den nya sidan innehöll inte någon anteckning om rättelsen.

Enligt JO ska det av en handling (t.ex. ett protokoll) som innehåller ett rättat beslut framgå att en rättelse har gjorts och vad som har ändrats. Nämndens ordförande kritiseras för att det rättade protokollet saknade uppgift om att en rättelse hade gjorts och vilka uppgifter som hade lagts till.

Bakgrund

Barn- och utbildningsnämnden i Nordmalings kommun beslutade vid ett sammanträde den 28 november 2012 att bl.a. fastställa "bidrag (grundbelopp) till fristående skolor och enskild barnomsorg per barn/elev inom respektive skolform för budgetår 2013". Protokollet från sammanträdet justerades den 12 december 2012 av ordföranden och ytterligare en nämndledamot. I det justerade protokollet hade under § 116 antecknats bl.a. följande:

Pedagogisk omsorg	76 000 kronor per barn och år
Förskola exkl. lokaler	102 000 kr per barn och år

Den 17 december 2012 beslutade nämndens ordförande och nämndens sekreterare att rätta lydelsen av beslutet i protokollet genom att göra vissa tillägg. Efter att tilläggen (här kursiverade) hade gjorts löd beslutet enligt följande:

Pedagogisk omsorg	76 000 kronor per barn och år, <i>halvt bidrag vid vistelsetid upp till 20 tim/vecka</i>
Förskola exkl. lokaler	102 000 kr per barn och år, <i>halvt bidrag vid vistelsetid upp till 20 tim/vecka</i>

Två fristående förskolor överklagade nämndens beslut den 28 november 2012 (§ 116) såväl genom s.k. förvaltningsbesvär som enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900), KL. Båda överklagandena prövades av Förvaltningsrätten i Umeå den 21 januari 2014.

I ett beslut i mål nr 83-13 avvisade förvaltningsrätten det överklagande som innehöll en begäran om granskning av lagligheten av kommunens beslut (laglighetsprövning). Som skäl anförde domstolen bl.a. följande:

Barn- och utbildningsnämnden har vid sammanträdet den 28 november 2012 (§ 116) beslutat om bidrag (grundbelopp) till fristående skolor och enskild barnomsorg per barn/elev inom respektive skolform för budgetåret 2013. Detta är ett beslut som får överklagas enligt skollagens bestämmelser som förvaltningsbesvär, vilket innebär att beslutet inte kan överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen. Förvaltningsrätten kan således inte pröva lagligheten av kommunens beslut enligt kommunallagens bestämmelser.

Förvaltningsrättens mål nr 233-13 gällde ett överklagande i sak från de fristående förskolorna (s.k. förvaltningsbesvär). Domstolen avslog i en dom överklagandet. Under rubriken Yrkanden hade förvaltningsrätten antecknat bl.a. följande:

Förskolorna [...] yrkar att förvaltningsrätten upphäver barn- och utbildningsnämndens beslut i den del som avser bidrag till fristående förskola, exklusive lokaler, med 102 000 kr per barn och år, halvt bidrag vid vistelsetid upp till 20 tim/vecka, alternativt upphäver beslutet i den del som anger ”halvt bidrag vid vistelsetid upp till 20 tim/vecka”, samt fastställer ersättningen för fristående förskolor till 118 376 kr per barn och år, inklusive lokalersättning, administrationstillägg och momskompensation.

Nordmalings kommun, barn- och utbildningsnämnden, vidhåller beslutet.

Under rubriken Skälen för avgörandet anförde domstolen bl.a. följande:

Barn- och utbildningsnämndens protokoll

Det beslut som fastställdes i barn- och utbildningsnämnden var ett upprättat förslag av barn- och utbildningsförvaltningen avseende bl.a. bidrag till fristående skolor och enskild barnomsorg. Av underlaget för beslutet framgår att förslaget till bidrag till förskola, exklusive lokaler, var 102 000 kronor per barn och år, halvt bidrag vid vistelsetid upp till 20 timmar/vecka. Enligt vad som framgår kom den del av beslutstexten i förslaget som angav ”halvt bidrag vid vistelsetid upp till 20 tim/vecka” inte med i det protokoll som justerades. Kommunen har senare rättat protokollet i den delen. En myndighet har möjlighet att rätta en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens skrivfel eller liknande förbiseende (jfr 26 § förvaltningslagen). Mot bakgrund av förslagets utformning och handlingarna i övrigt måste rättelsen i efterhand kunna ses som en rättelse enligt den bestämmelsen.

Anmälan

Fria förskolors Samverkansorganisation (FSO) framförde i en anmälan klagomål mot barn- och utbildningsnämnden. Klagomålen gällde huvudsakligen att lydelsen av beslutet i nämndens protokoll (§ 116) felaktigt hade ändrats. Till anmälan hade vissa handlingar fogats. Under utredningen hos JO kompletterade FSO sin anmälan.

Utredning

JO begärde att barn- och utbildningsnämnden skulle yttra sig över det som FSO hade anfört i sin anmälan. Därefter kom det fram att förhållanden som rörde delar av FSO:s klagomål till JO utreddes inom ramen för en förundersökning vid Åklagarkammaren i Umeå. Nämnden informerades därför om att nämnden tills vidare inte skulle komma in med ett remissvar. Sedan förundersökningen hade lagts ner i december 2013 begärde JO på nytt att nämnden skulle komma in med ett yttrande.

Barn- och utbildningsnämnden beslutade den 29 januari 2014 att som sitt remissvar ge in ett yttrande som hade undertecknats av barn- och utbildningschefen AA. I yttrandet anfördes bl.a. följande:

Till det aktuella sammanträdet och aktuella ärendet skickades ett underlag i form av en tjänsteskrivelse från ekonomikontoret "Fastställande av interkommunala ersättningar till fristående skolor och enskild barnomsorg för 2013". Detta underlag utgjorde också underlag för protokollet. Underlaget visade sig emellertid ofullständigt och en ny tjänsteskrivelse delades ut vid sammanträdet.

Barn- och utbildningsnämnden beslutade "Fastställa upprättat förslag avseende interkommunal ersättning samt bidrag (grundbelopp) till fristående skolor och enskild barnomsorg per barn/elev inom respektive skolform för budgetår 2013. Fastställer även förslaget gällande lokalbidrag för Hörnsjö friskola".

Vid protokollsskrivningen förbisågs att tjänsteskrivelsen kompletterats med två meningar. Ordföranden och utsedd att justera protokollet uppmärksammade inte heller att två meningar från tjänsteskrivelsen saknades. Detta upptäcktes när ersättningar skulle betalas ut till fristående förskolor. Arbetsutskottet och sekreteraren beslutade att rätta protokollet med hänvisning till förvaltningslagen § 26 "*Ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet.*" Arbetsutskottet och sekreteraren beslutade också att skriva en ny sida istället för att handskriva den text som skulle kompletteras för att säkerställa lästydligheten. Den person som expederade protokollet var inte insatt i att en sida rättats och förbisåg att tydligt markera detta.

Föredraganden hos JO hämtade per telefon in bl.a. följande kompletterande upplysningar från AA. Vid arbetsutskottets sammanträde den 17 december 2012 uppmärksammades att det aktuella beslutet var ofullständigt återgivet i protokollet från nämndens sammanträde den 28 november 2012. I samband med det beslutade nämndens ordförande och nämndens sekreterare att rätta protokollet. Beslutet om rättelsen har inte dokumenterats. Den nämndledamot som tillsammans med ordföranden hade justerat det ursprungliga protokollet (från den 28 november 2012) kallades in, och de två justerade den rättade lydelsen.

JO:s expedition hämtade in de avgöranden från förvaltningsrätten som har redovisats ovan.

FSO kommenterade remissvaret.

Bedömning

Vid ett sammanträde i en kommunal nämnd ska ett protokoll föras på ordförandens ansvar (5 kap. 57 § och 6 kap. 30 § KL). Protokollet ska för varje ärende redovisa

bl.a. vilka beslut som har fattats (5 kap. 59 § KL). Protokollet ska justeras senast 14 dagar efter sammanträdet (5 kap. 61 § KL). Justeringen innebär ett intygande av att protokollet korrekt visar vad som har hänt vid sammanträdet.

Barn- och utbildningsnämndens beslut den 28 november 2012 (§ 116) omfattade ersättning för bl.a. posterna "Pedagogisk omsorg" och "Förskola exkl. lokaler". Av utredningen framgår att nämnden vid sammanträdet beslutade att ersättning skulle utgå med "halvt bidrag för barn med vistelsetid upp till 20 tim/vecka" för dessa poster. I protokollet från sammanträdet antecknades dock genom ett förbiseende inte den reducerade ersättningen för barn med en vistelsetid upp till 20 timmar. Vid justeringen uppmärksammades inte att redovisningen i protokollet var ofullständig.

Den 17 december 2012 kompletterade nämndens ordförande och nämndens sekreterare det protokollförda beslutet genom att lägga till de aktuella skrivningarna om reducerad ersättning. Den rättade versionen av protokollet visade således det som nämnden hade beslutat vid sammanträdet. Rättelsen gjordes med stöd av den bestämmelse om rättelse som finns i 26 § förvaltningslagen (1986:223), FL. Vid rättelsen av protokollet ersattes den sida som innehöll beslutet, § 116, med en sida där beslutet var korrekt återgivet. Den "nya" sidan innehöll inte någon anteckning om att en rättelse hade gjorts.

Det aktuella beslutet av en kommunal nämnd har alltså genom ett förbiseende blivit ofullständigt återgivet i ett protokoll som har justerats utan att bristen har upptäckts. Om ett beslut kan rättas med stöd av 26 § FL beror bl.a. på hur beslutet som sådant får överklagas. Av 31 § FL framgår att 26 § FL inte gäller i sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och landsting där besluten kan överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. KL. Enligt 10 kap. 3 § KL ska inte reglerna om laglighetsprövning tillämpas om det i en lag eller i en annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande. Sådana föreskrifter finns, såvitt är aktuellt här, i 28 kap. skollagen (2010:800).

Ordföranden och sekreteraren har uppenbarligen gjort bedömningen att beslutet kunde överklagas enligt reglerna i skollagen genom s.k. förvaltningsbesvär och att beslutet i protokollet därför kunde rättas (dvs. i det här fallet kompletteras) med stöd av 26 § FL. Förvaltningsrätten har kommit till samma slutsats och har efter en sakprövning av beslutet avslagit förskolornas överklagande. Utan att göra en egen bedömning av överklagandefrågan utgår jag mot den bakgrunden i det följande från att bestämmelsen i 26 § FL om rättelse av beslut har varit tillämplig i det här fallet. Jag begränsar mig därför till följande uttalanden när det gäller myndighetens formella handläggning.

Enligt 26 § första stycket FL får ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Av andra stycket framgår att myndigheten innan en rättelse görs ska ge den som är part tillfälle att

ytra sig, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och åtgärden inte är obehövlig.

JO har i ett beslut (JO 2002/03 s. 397, dnr 3337-2001) som gällde vissa rättelser av beslut i ett protokoll från ett sammanträde i en byggnadsnämnd uttalat bl.a. följande:

Rättelse av förbiseendefel skall i princip ske i samma ordning som gäller för det ursprungliga beslutandet. Beroende på felets art får det dock anses möjligt att i en del fall lätta på kravet att en rättelse måste beslutas vid ett kommande sammanträde – vad nu gäller kommunala myndigheters beslut i ärenden som inte delegerats.

I avsaknad av en närmare reglering i förvaltningslagen på denna punkt, är det på det område med kollektivt beslutsfattande som det här gäller naturligt att söka utgångspunkter i kommunallagens regler om förfarandet i nämnder vid protokollföring m.m.

— — —

Att justera ett protokoll innebär att kontrollera riktigheten av detta samt att, efter eventuella ändringar, intyga denna med sin namnteckning. Kontrollen avser vad som har förevarit under sammanträdet. Någon anledning att därvidlag undanta uppgifter om sakförhållandena i behandlade ärenden föreligger inte. En annan sak är att justerare kan vara beroende av handläggande tjänstemäns medverkan i sådana hänseenden. Detsamma gäller för övrigt sekreterare, vilka inte omfattas av den uttryckliga regleringen i kommunallagen och är att anse som biträden åt ordförande.

Som justerare anses ordföranden självskrivna (prop. 1990/91:117 s. 193), utöver den eller dem som särskilt utsetts för uppdraget.

Mot denna bakgrund bör det enligt min mening krävas att en rättelse av ett justerat protokoll bestyrks av justerarna, om nu inte beslut i den frågan fattas vid ett sammanträde (jfr Hilborn m.fl., Kommunallagen, upplaga år 2001, s. 266, ang. fullmäktiges protokoll), vilket kan anses nödvändigt för rättelser som avser själva innehållet i fattade beslut.

Denna hållning i fråga om formerna för rättelse vinner stöd av den närmare reglering som finns på domstolarnas område. Enligt 36 § förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna gäller sålunda följande. Rättelse eller komplettering av en dom eller ett annat beslut enligt 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall antecknas av ordföranden på originalet till domen eller beslutet eller, när beslutet har tagits in i ett protokoll, i detta protokoll. I anteckningen skall dagen för rättelsen eller kompletteringen anges. En motsvarande anteckning skall göras på utskrifter av domen eller beslutet om detta kan ske. – Sådana åtgärder med berörda handlingar har förordats även beträffande förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden (Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 u. 1999, s. 292).

Uttalandena i det redovisade beslutet överensstämmer med min syn på hur en rättelse med stöd av 26 § FL ska göras när det gäller ett beslut av en kommunal nämnd som är intaget i ett justerat protokoll.

Det kan diskuteras om inte rättelsen i det här fallet borde ha beslutats av nämnden som sådan. I den frågan får det emellertid anses finnas utrymme för olika uppfattningar utan att någon av dem behöver vara direkt felaktig. Jag noterar i sammanhanget att ordföranden och den ledamot som justerade det ursprungliga protokollet även justerade den nya protokollssidan som innehöll det korrekta återgivna beslutet. Genom justeringen intygade de att beslutet, som det hade

dokumenterats i protokollet, överensstämde med det som nämnden hade beslutat vid sitt sammanträde.

Av en handling (t.ex. ett protokoll) som innehåller ett rättat beslut ska det framgå att en rättelse har gjorts och vad som har ändrats. I det här fallet gjordes rättelsen genom att man lät en ”ny” sida ersätta den sida som innehöll det aktuella beslutet. Den nya sidan innehöll inte någon anteckning om rättelsen. Sättet som rättelsen gjordes på medförde således att bara en synnerligen uppmärksam läsare – och då vid en jämförelse med det (ofullständiga) protokoll som hade justerats – kunde upptäcka kompletteringen av § 116.

Jag utgår från att de berörda tjänstemännen övervägde, men fann det obehövt med, en sådan kommunikering som regleras i 26 § andra stycket FL.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att handläggningen har brustit genom att man inte i det rättade protokollet gjorde en anteckning om att en rättelse hade gjorts och vilka uppgifter som hade lagts till. Enligt min mening ligger ansvaret för denna brist i dokumentationen av rättelsen i första hand på nämndens ordförande. Han ska således kritiseras.

Vad som i övrigt har kommit fram leder inte till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.