

23.8.2012

Dnr 1075/4/11

Beslutsfattare: Justitieombudsman Petri Jääskeläinen

Föredragande: Äldre justitieombudsmannasekreterare Håkan Stoor

EN FÖRVALTNINGSCHEF VAR JÄVIG ATT BEHANDLA ETT LÖNEÄRENDE SOM GÄLLDE HANS FRU

1 KLAGOMÅLET

Styrelsen för Ålands lokalavdelning av Finlands läkarförbund r.f. bad i ett brev, daterat 11.3.2011, justitieombudsmannen (JO) undersöka förfarandet vid Ålands hälso- och sjukvård (ÅHS), särskilt i fråga om förvaltningschef A på det sätt som framgår närmare nedan.

2 UTREDNING

Med anledning av klagomålet har utredning och yttrande skaffats från styrelsen för ÅHS och förvaltningschef A. Klaganden har bemött utredningen och yttrandet och förvaltningschef A har kommenterat bemötandet. Internrevisor B har också på eget initiativ sänt JO en redogörelse.

3 AVGÖRANDE

Jag anser att förvaltningschef A brutit mot bestämmelsen om jäv genom att delta i behandlingen av ett ärende som gällde anställningen av hans hustru för ett vikariat vid ÅHS på det sätt som närmare framgår av avsnitt 3.1.

Till övriga delar har klagomålet inte gett anledning till åtgärder (avsnitt 3.2).

Motiveringarna för mitt avgörande framgår av det följande.

3.1 Frågan om jäv för förvaltningschefen

3.1.1 Saken

I en bilaga till klagomålet fanns en promemoria som uppgjorts inom landskapsregeringens internrevision. I promemorian behandlas frågan om eventuellt jäv för förvaltningschef A i samband med att hans fru C anställdes vid ÅHS för ett vikariat under tiden 29.11–3.12.2010.

3.1.2

Förvaltningschefens utredning

Förvaltningschef A har i huvudsak anfört följande.

Tillsammans med sin fru C träffade han överläkare D i ett socialt sammanhang 16.10.2010. Då diskuterades bland annat möjligheterna för C att arbeta på Åland. D föreslog då att hon kunde vikariera honom under hans ledighet. Det framkom också vilken lön D hade.

En vecka senare (24.10.2010) skriver C per epost en förfrågan om ett eventuellt vikariat. Förfrågan är riktad till D, men skickas till A, som vidarebefordrar meddelandet till D. I brevet uppmanar C D att sköta korrespondensen via A.

D svarar 27.10.2010 att han bokar C för vecka 48 och ber henne skicka uppgifter för löneutbetalning. Samtidigt frågar han: *"Är det ok för henne att hon får samma lön som jag har?"* Enligt A är det inte överläkarens uppgift att avlöna vikarier, men i praktiken är det vanligt att dessa ordnar med det praktiska även om klinikchefen fattar det formella beslutet.

Med anledning av det ovan nämnda anställde klinikchef E 9.11.2010 C som vikarierande överläkare för den aktuella veckan. I beslutet anges en grundlön som är ca 1 600 euro lägre än den lön som diskuterats 16.10.2010.

Enligt A är det klinikchefen som anställer och säger upp personal inom respektive klinik. I egenskap av förvaltningschef får A en kopia av anställningsbesluten och det hör till hans uppgifter att se till att besluten överensstämmer med avtal och praxis. Det är hans skyldighet att reagera på felaktiga eller bristfälliga beslut.

A betonar att han inte haft kontakt med klinikchef E före beslutet 9.11.2010. Efter att ha fått beslutet skriver han 24.11.2010 ett brev (per epost) till D och E, där han bland annat framhåller följande: *"Vi kom överens om att hon skulle ha samma lön som [D:s namn borttaget]. Jag förutsätter att ni ser till att hon får exakt samma totala månadslön som [D:s namn borttaget] inklusive alla olika tillägg."*

Klinikchef E svarade samma dag att det var bra att han (A) påpekade saken och att det var klart att C ska ha 10 % erfarenhetstillägg och ett kompetenstillägg på 12 %.

Enligt A avvek E:s svar från den vanliga lönenivån för vikarier och den lön som D uppgivit under samtalet 16.10.2010. A skrev därför 24.11.2010 följande till E:

"Jag vill inte lägga mig i hur ni gör praktiskt men för att det inte skulle uppstå någon som helst misstanke om att [C:s namn borttaget] gynnas pga min position så kom vi överens om att hon skulle ha exakt samma lön som [D:s namn borttaget] trots längre erfarenhet (...). Det kanske hade varit bättre att komma överens om ett belopp men vetskapen var att [D:s namn borttaget] totallönen är drygt (...). Det borde inte vara så att [C:s namn borttaget] får lägre lön än [D:s namn borttaget] bara för att hon rakt av accepterar samma lön som [D:s namn borttaget] tycker jag. Du får göra precis som du vill i denna sak och det är inte pengarna det är frågan om utan att det känns tråkigt för henne att vara här en vecka och jobba för lägre lön än vad har hemma."

E svarade att det är självklart att hon ska ha samma ersättning som andra specialistvikarier och angav hur en sådan lön beräknas. A svarade att detta låter som en rimlig lösning. Därefter utfärdade E 24.11.2010 ett nytt förordnande som utöver grundlönen innehåller uppgifter om kompetens- och erfarenhetstillägg.

A framhåller att han inte försökt påverka eller ändra den överenskommelse som fanns mellan hans fru och medicinkliniken. Han har endast påpekat det administrativa misstag som begåtts, varefter klinikchefen rättat misstaget. Han framhåller också att den lön hans fru erhöll avviker till hennes nackdel från andra vikariers löner år 2010, eftersom dessa fått högre grundlön och högre kompetenstillägg.

Därtill vill A att JO granskar den internrevisors förfarande, som uppgjort den promemoria som ligger till grund för detta ärende.

3.1.2

Styrelsens yttrande

Styrelsen för ÅHS har i huvudsak anfört följande.

I den mån A deltagit i frågan om sin hustrus lönesättning för den vecka hon skulle vikariera inom Ålands hälso- och sjukvård så har det varit inom ramen för privata/sociala tillställningar, vid vilka ingen med behörighet att fatta beslut i anställnings- eller lönefrågor deltagit. Därtill har A förmedlat korrespondens mellan sin hustru och överläkare D.

Behörig att fatta beslut om anställning och lönevillkor är i det här fallet klinikchef E. Med denne hade A inte någon kontakt då hustruns lönevillkor fastställdes. Först efter att beslut fattats har A – vid rutinsgranskning av anställningsbeslut – upptäckt fel i lönesättning. Detta har han då påtalat för E. Någon särskild fördel, utöver vad som var förenligt med tidigare överenskommelser och gängse praxis, eftersträvades inte genom A:s påtalande. Han noterade ett uppenbart fel och uppmärksammade behörig person på saken.

Styrelsen har också särskilt hört E i ärendet. E uppger att han agerat och fattat sina beslut självständigt. De fel som uppstått i lönesättningen skulle ha åtgärdats oberoende av A:s anmärkning.

Sammanfattningsvis bedömer styrelsen att A inte förfarit otillbörligt i ärendet. Han har förmedlat uppgifter mellan D och C. A har uttryckt sig kollegialt och med respekt för att beslutet om lönesättning ankommer på någon annan fatta. Att han därvid uppmärksammat vad han ansett vara ett uppenbart fel, innebär inte att han utövade beslutandemakt eller försökte påverka klinikchefen på ett otillbörligt sätt.

3.1.3

Rättsregler

I förvaltningslagen (2008:9) för landskapet Åland (i det följande *landskapslagen*) anges följande om jäv:

24 §. *Jäv*. En tjänsteman får inte delta i eller närvara vid behandlingen av ett ärende, om han eller hon är jävig. Bestämmelserna om jäv för tjänstemän gäller också ledamöter i ett kollegialt organ och andra som deltar i behandlingen av ett ärende samt den som förrättar inspektion.

En tjänsteman är jävig

- 1) om saken angår tjänstemannen själv, tjänstemannens make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående,
- 2) om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för tjänstemannen själv eller någon närstående,
- 3) om tjänstemannen eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
- 4) om ärendet har väckts hos myndigheten genom överklagande eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och tjänstemannen tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken,
- 5) om tjänstemannen har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken eller
- 6) om det finns någon annan omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för tjänstemannens opartiskhet i ärendet.

Jäv enligt 2 mom. 3 punkten föreligger inte om ärendet rör en sammanslutning och tjänstemannen tillhör styrelsen eller annat förvaltande organ hos sammanslutningen och tjänstemannen där representerar myndigheten.

Från jäv kan bortses när frågan om opartiskhet uppenbart saknar betydelse.

25 §. *Avgörande av jävsfrågor.* Har en fråga om jäv uppkommit skall frågan omedelbart avgöras.

En jävig tjänsteman skall självant anmäla jäv. En ojävig tjänsteman skall utan dröjsmål förordnas av myndigheten i en jävig tjänstemans ställe. Tjänstemannen får dock avgöra ett brådskande ärende, om jävet inte kan inverka på avgörandet. (3-4 mom. utelämnats).

I förarbetena (FR 8/2006-2007) till 24 § anges följande: I paragrafen intas allmänna bestämmelser om jäv för tjänstemän. Bestämmelserna om jäv ger uttryck för den så kallade objektivitetsprincipen, enligt vilken myndigheterna skall iaktta saklighet och opartiskhet och beakta allas likhet inför lagen. Syftet med jävsreglerna är att undvika sådana intressekonflikter för företrädare för myndigheter som gör att företrädarens objektivitet kan sättas i fråga. När den som skall handlägga ett ärende ställs inför en intressekonflikt som utgör jäv, får han eller hon inte delta i eller närvara vid behandlingen av ärendet.

3.1.4 Bedömning

Av 24 § 2 mom. 1 punkten i landskapslagen framgår att en tjänsteman inte får delta i behandlingen av ett ärende som gäller hans make. I lagens förarbeten anges inte närmare vad som avses med behandling. Jag anser att man här kan hämta vägledning ur förarbetena

till rikets förvaltningslag (434/2003), som till denna del är lika lydande som landskapslagen. Enligt regeringens proposition (RP 72/2002 rd) avses med behandling av ett ärende inte endast själva beslutsfattandet, utan också åtgärder som omedelbart föregår avgörandet, dvs. beredning och föredragning. En jävig tjänsteman skall inte på något sätt få delta i sådana åtgärder som hänför sig till behandlingen av ett ärende och som påverkar avgörandet i ärendet. Vanligt kontorsarbete och därmed jämförbara åtgärder saknar däremot betydelse med tanke på jäv.

Det framgår att A förmedlat vissa meddelanden mellan sin fru C och överläkare D i slutet av oktober 2010. Meddelandena har varit av praktisk natur och anslutit sig till förebereelserna för att anställa C för ett vikariat vid ÅHS. Jag anser inte att A till denna del kan anses ha deltagit i behandlingen av C:s anställningsärende.

Däremot bör hans agerande bedömas annorlunda efter det att förordnandet utfärdats 9.11.2010. Enligt utredningen ingår det i A:s uppgifter som förvaltningschef att granska anställningsbeslut inom ÅHS och påtala eventuella fel och brister i dessa. I detta fall har A vid granskningen av klinikchefens förordnande för C reagerat på lönesättningen och i ett epostmeddelande 24.11.2010 till klinikchefen förutsatt att denne rättar sitt beslut på det sätt som framgår ovan, vilket även skedde. Jag anser att A därmed deltagit i behandlingen av sin frus anställningsärende, vilket innebär att han brutit mot bestämmelsen om jäv.

Å andra sidan kan enligt 24 § 3 mom. från jäv bortses, när frågan om opartiskhet uppenbart saknar betydelse. Regeln kommenteras inte förarbetena. Den saknar också motsvarighet i rikslagstiftningen. Däremot innehåller den svenska förvaltningslagen (1986:223) en motsvarande bestämmelse (11 § 2 st.). Enligt svensk uppfattning gäller bestämmelsen situationer där handläggarens inställning inte har någon som helst betydelse för ärendets utgång, dvs. rena serviceärenden eller sådana registreringsärenden och ärenden om utanordnande av lönebelopp som är helt rutinartade och inte kräver några överväganden av den arten att fråga kan uppkomma om partiskhet eller opartiskhet. Skulle ärendet emellertid i något avseende vara kontroversiellt och erbjuda valmöjligheter eller kräva mera djupgående överväganden, ska givetvis jävsgrunderna uppmärksammas. Att bestämmelsen ska tillämpas med stor restriktivitet framgår av den i lagtexten markerade förutsättningen, att det ska vara "uppenbart" att frågan om opartiskhet saknar betydelse (En ny förvaltningslag. Betänkande av Förvaltningslagsutredningen. Statens offentliga utredningar, Stockholm, 2010:29, s. 335).

Av det nyss anförda framgår att bestämmelsen om bortseende från jäv endast gäller rena rutinåtgärder, som saknar betydelse för ärendets utgång. Det är uppenbart att de åtgärder A:s vidtog hade betydelse för ärendets utgång, även om saken tydligen också skulle ha rättats till om någon annan påpekat bristerna i det ursprungliga förordnandet. Bestämmelsen i 24 § 3 mom. kan således inte tillämpas. Det kan också framhållas att det inte var fråga om ett sådant brådskande ärende, som avses i 25 § 2 mom. i landskapslagen.

Enligt min uppfattning hade det korrekta förfarandet varit att A överlåtut uppdraget att granska C:s förordnande och lönesättning till en ojävig tjänsteman. Detta krav understryks av A:s höga befattning inom ÅHS, som ställer särskilda förväntningar på att hans förfarande också för en utomstående betraktare framstår som objektivt.

Sammantaget förefaller det mig som om A i någon mån har blandat ihop rollen som mellanhand för C och hennes arbetsplats vid ÅHS och sin roll som förvaltningschef vid samma myndighet. Däremot har det inte framkommit något som talar för att A försökt utnyttja sin ställning för att skaffa sin fru särskilda fördelar. Hans förfarande kan dock inte undgå kritik.

Med hänvisning till det föregående meddelar jag A min uppfattning om att han förfarit felaktigt och fäster hans uppmärksamhet vid det förfarande som jag ovan anser vara det korrekta.

3.2

Frågor som inte gett anledning till åtgärder

3.2.1

Tillsättande av chefläkare och en vikarie för denne

Klaganden har kritiserat förfarandet vid ÅHS i fråga om tillsättandet av chefläkare och en vikarie för denne.

Enligt 2 § i landskapslagen (2011:114) om hälso- och sjukvård (2011:114) är ÅHS underställd landskapsregeringen, som handhar den allmänna styrningen och övervakningen av ÅHS. I handlingarna ingår ett beslut 21.3.2011 från landskapsregeringen i samma fråga. Enligt beslutet ansvarar ÅHS med vissa särskilt angivna undantag självständigt för personalfrågor och fattar beslut i dessa.

På basis av handlingarna har jag inte anledning att misstänka att myndigheterna vid ÅHS överskridit sina befogenheter i de ovan nämnda ärendena.

3.2.2

Förvaltningschefens agerande i frågan om AT-läkarnas anställningsvillkor

Klaganden kritiserade förvaltningschef A:s tolkningar av kollektivavtalet för AT-läkarna i fråga om beviljande av resekostnader och dagtraktamenten samt dennes övriga agerande i anslutning till denna fråga.

Det framgår av klagomålet att frågan om dagtraktamenten regleras av tjänstekollektivavtal, som innehåller ett särskilt förfarande för konfliktlösning. I sista hand kan frågor om det rätta tolkningen av avtalen avgöras av arbetsdomstolen, vilket enligt klagomålet kan bli aktuellt. Enligt stadgad praxis befattar sig JO därför inte med tolkningen av enskilda bestämmelser i kollektivavtal. På basis av klagomålet finns det inte heller anledning att separat granska förvaltningschefens agerande i avlöningsfrågan.

3.2.3

Förvaltningschefens förfarande i övrigt

Klagandena kritiserade förvaltningschefens bemötande mot de anställda, särskilt en enskild AT-läkare, samt förvaltningschefens offentliga uttalanden om en annan läkare.

På basis av handlingarna finns det inte anledning att misstänka förvaltningschefen överskridit sina befogenheter i personalfrågor eller att hans bemötande varit sådant som föranleder åtgärder av JO. I fråga om förvaltningschefens uttalanden i offentligheten har JO-kansliet meddelats att en förlikning ägt rum mellan parterna. Jag har därför inte anledning att pröva ärendet till denna del.

3.2.4

Internrevisorns förfarande

I sin redogörelse har A bett mig granska internrevisorns förfarande i fråga om den promemoria som gett mig anledning att granska jävsfrågan ovan i avsnitt 3.1. Enligt uppgift är ett ärende som gäller internrevisorns förfarande för närvarande anhängigt vid högsta förvaltningsdomstolen. Jag kan därför inte befatta mig med frågan.

4

ÅTGÄRDER

Jag meddelar förvaltningschef A min uppfattning om att hans förfarande varit felaktigt på det sätt som framgår ovan av avsnitt 3.1. I detta syfte sänder jag honom en kopia av mitt beslut. Jag sänder också en kopia av beslutet till ÅHS.