

Kritik mot Medlingsinstitutet för att myndigheten i en tidningsartikel uttalat sig om en pågående tvist i strid med 1 kap. 9 § regeringsformen

Beslutet i korthet: I januari 2019 utsåg Medlingsinstitutet tre personer att medla i tvisten mellan Sveriges Hamnar och Svenska Hamnarbetarförbundet. Samma dag som fortsatta medlingsförhandlingar skulle äga rum uttalade sig institutets generaldirektör A.A. om den pågående tvisten i en debattartikel i Göteborgs-Posten.

I beslutet konstaterar JO att en myndighet som uttalar sig i en tidningsartikel måste iaktta regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen). Det innebär bl.a. att informationen i artikeln ska vara allsidig och objektiv.

JO uttalar att det är svårt att uppfatta den aktuella artikeln på annat sätt än som ett försök från institutets sida att förmå Hamnarbetarförbundet att acceptera medlarnas bud. Eftersom Sveriges Hamnar, till skillnad från Hamnarbetarförbundet, hade accepterat medlarnas tidigare förslag, vilket tydligt anges i artikeln, ligger det nära till hands att utomstående uppfattar artikeln som ett ställningstagande för Sveriges Hamnar. Enligt JO finns det därmed en påtaglig risk för att tilltron till såväl institutets som de utsedda medlarnas opartiskhet äventyras.

I beslutet konstateras att tidningsartikeln utformats i strid med regeringsformens krav på opartiskhet, och JO kritiserar institutet för detta.

Bakgrund

I januari 2019 utsåg Medlingsinstitutet tre personer att medla i tvisten mellan Sveriges Hamnar och Svenska Hamnarbetarförbundet. Medlarna lämnade inledningsvis två förslag till lösning av tvisten. Båda förslagen accepterades av Sveriges Hamnar men avvisades av Hamnarbetarförbundet. Medlarna kallade därefter parterna till fortsatta förhandlingar den 4 mars 2019, och Hamnarbetarförbundet hade inför dessa förhandlingar varslat om stridsåtgärder.

Den 4 mars 2019, dvs. samma dag som de fortsatta förhandlingarna skulle äga rum, uttalade sig Medlingsinstitutets generaldirektör A.A. om den pågående tvisten i en artikel i Göteborgs-Posten.

Den 5 mars 2019 träffade parterna en överenskommelse.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Svenska Hamnarbetarförbundet på Medlingsinstitutets generaldirektör A.A. Hamnarbetarförbundet uppgav bl.a. att A.A., i den ovannämnda artikeln, hade tagit ställning för Sveriges Hamnar och uttalat sig på ett sätt som stred mot den s.k. objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen (RF).

Utredning

JO begärde att Medlingsinstitutet skulle yttra sig över anmälan och besvara ett antal frågor. Myndigheten uppgav bl.a. följande:

Debattartikeln i förhållande till 1 kap. 9 § RF och syftet med artikeln (JO:s fråga 1 och 2)

Vid tiden för debattartikelns publicering hade de av Medlingsinstitutet utsedda medlarna överlämnat två förslag till lösningar till parterna i tvisten, det första den 22 januari och det andra den 16 februari 2019. Arbetsgivarparten hade accepterat båda förslagen, medan förbundet hade avvisat båda. (Den lösning som till slut accepterades av bägge parter, den 5 mars 2019, var en justerad variant av det andra förslaget).

Förbundet motiverade sitt avvisande av det första förslaget med att en acceptans hade inneburit att man då skulle ha "avtalat bort fackliga rättigheter som följer av normala kollektivavtal på den svenska arbetsmarknaden enligt lag och gällande rättspraxis" (förbundets pressmeddelande 22 januari 2019). Man hävdade (i pressmeddelandet) att medlarnas avtalsförslag krävde att "fackförbundet avsäger sig rätten att vara delaktiga i lokala uppgörelser på arbetsplatserna där medlemmarna jobbar, möjligheten att tolka det egna avtalet och rätten att väcka talan i Arbetsdomstolen om arbetsgivarparten bryter mot ingångna avtal."

Det andra förslaget avvisades med motiveringen att förslaget "inskränker i särskilda skrivningar fackliga rättigheter som annars följer av tecknande av normala så kallade andraavtal eller andrahandsavtal på svensk arbetsmarknad." Vidare angavs i svaret att det enligt förbundets uppfattning var beklagligt att medlarna "försöker påtvinga oss skrivningar om andraavtalets rättsliga tillämpning som saknar stöd i svensk lag och rättspraxis." I en debattartikel i tidningen Arbetet några dagar senare (den 21 februari) skriver styrelseledamoten i förbundet, B.B., med hänvisning till medlarnas förslag att det innebär "att Hamnarbetarförbundet ska acceptera avvikelser jämfört med normala så kallade andraavtal på svensk arbetsmarknad." I debattartikeln konstaterar B vidare bland annat att "medlarbudet helt saknar stöd i svensk lag och rättspraxis". Det görs i debattartikeln också gällande att det befintliga kollektivavtalet, mellan Sveriges Hamnar och Svenska Transportarbetareförbundet (Transport), med den uttolkning av det avtalets rättsverkningar som enligt förbundet ligger till grund för medlarnas förslag till kollektivavtal mellan förbundet och Sveriges Hamnar, skulle kunna anses strida mot grunderna i förenings- och förhandlingsrätten. Denna uppfattning återgavs också av en representant för förbundet samma dag i en artikel i tidningen Lag & Avtal. Några dagar senare (den 25 februari) uttalade sig samma representant för förbundet i Lag & Avtal och menade enligt artikeln bland annat att de förslag medlarna lagt hittills "kan strida mot lag".

I en artikel i Lag & Avtal den 28 februari uttalar sig professorn i arbetsrätt vid Umeå Universitet, C.C. Enligt artikeln anser C att "det bud som Hamnarbetarförbundet fått om att avtala bort den lokala förhandlingsrätten är märkligt."

Innan vi svarar på JO:s frågor finns det anledning att påminna om vilket uppdrag medlare utsedda av Medlingsinstitutet har. Enligt 48 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, MBL, ska medlarna försöka få till stånd en överenskommelse mellan parterna och i detta syfte kan man lägga fram egna

förslag till lösningar av den aktuella tvisten. I detta arbete måste naturligtvis medlarna förhålla sig till de tvistande parternas uppfattningar och positioner. Samtidigt måste medlarna självfallet iaktta (vad de uppfattar vara) gällande rätt.

Medlingsinstitutets uppfattning är att de av förbundet kritiserade skrivningarna i medlarnas båda förslag syftade till att tydliggöra rättsverkningarna av ett kollektivavtal mellan Sveriges Hamnar och förbundet mot bakgrund av det (sedan lång tid) gällande kollektivavtalet mellan Sveriges Hamnar och Transport.

Givet den, enligt Medlingsinstitutet, i sak missvisande och i pressmeddelanden och artiklar framförda kritiken mot medlarnas förslag som gav ett intryck av att medlarna agerade på tvärs mot lag och rättspraxis, ansåg institutet att det var angeläget att klargöra vissa grundläggande rättsliga frågor som hade aktualiserats i medlingen. Det ligger i medlingens natur att medlarna inte själva kunde göra det på det sätt som Medlingsinstitutet gjorde i debattartikeln (se vidare nedan i svaret på JO:s fråga 3).

Den uppfattning om rättsverkningarna av ett kollektivavtal mellan Sveriges Hamnar och förbundet som Medlingsinstitutet framförde i artikeln hade medlarna framfört till parterna under medlingen. Debattartikeln varken avsåg eller innebar att ställa Medlingsinstitutet på någon av de tvistande parternas sida. Avsikten med artikeln var att ge (allmänheten) en korrekt bild av (den rättsliga) innebörden i medlarnas förslag till lösning av tvisten/förslag till kollektivavtal mellan parterna.

Medlingsinstitutets uppfattning hade i och för sig kunnat framföras direkt till förbundet. Av skäl som ska utvecklas i svaret på JO:s fråga 3 nedan bedömde dock institutet att det var angeläget att uttrycka uppfattningen i en debattartikel.

Debattartikeln i förhållande till den verksamhet som Medlingsinstitutet bedriver (JO:s fråga 3)

Medlingsinstitutet ska enligt 46 § MBL verka för en väl fungerande lönebildning. Den närmare innebörden i detta åliggande definieras inte i lagen. I en så pass omfattande och medialt uppmärksammas konflikt, där enligt Medlingsinstitutet missvisande uppgifter om innebörden i medlarnas lösningsförslag återgavs i media, ansåg institutet att det var viktigt att förtydliganden och förklaringar av medlarnas förslag kunde ges en bred offentlighet. (Sin uppfattning om rättsverkningarna av ett kollektivavtal mellan Sveriges Hamnar och förbundet hade medlarna, som nämnts, redan framfört direkt till parterna). En viktig förutsättning för en väl fungerande lönebildning är att Medlingsinstitutets verksamhet uppfattas på ett korrekt sätt inte minst av arbetsmarknadens parter.

Det är inte Medlingsinstitutet som medlar, det gör de medlare som institutet utser. Det ligger i sakens natur att medlingsverksamheten bedrivs i förtroliga former och att medlarna inte talar om innehållet i sina förslag med andra än de tvistande parterna. (De förslag som formellt lämnas över till parterna är att anse som allmänna handlingar). Det förekommer dock att parterna själva ger offentliga kommentarer till de förslag som lagts och de svar som lämnats på dessa. Det som då kommenteras brukar främst vara av intressekaraktär, inte kommentarer om den rättsliga innebörden i exempelvis medlarbudet. Att offentligt kommentera intresseståndpunkter är ofta ett naturligt inslag i en arbetsmarknadskonflikt.

Medlingsinstitutet har följaktligen normalt ingen anledning att ge offentliga kommentarer om något som rör pågående medlingar. Tvärtom ligger det som nämnts i medlingens natur att medlarna och Medlingsinstitutet under pågående medling enbart talar med de tvistande parterna och i media endast uttalar sig om tidtabell för medlingen och dylikt. I konflikten mellan Sveriges Hamnar och förbundet, då enligt Medlingsinstitutets uppfattning missvisande uttalanden gjordes i media om den rättsliga innebörden i medlarnas förslag till lösningar, ansåg dock institutet som nämnts att en offentlig kommentar var viktig att göra i

syfte att främja förståelsen av institutets verksamhet och de utsedda medlarnas agerande.

Svenska Hamnarbetarförbundet kommenterade remissvaret.

Bedömning

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Kravet på saklighet och opartiskhet brukar benämnas objektivitetsprincipen.

Bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF omfattar inte enbart hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande har uppfattats är av betydelse. Man talar ibland om en objektiv och en subjektiv sida av bestämmelsen. Med den subjektiva sidan menas hur en myndighet själv anser sig ha agerat, medan den objektiva sidan avser hur myndighetens agerande kan uppfattas utifrån. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas är tillräckligt för att handlandet ska kunna anses strida mot bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen, tredje uppl., s. 54 samt JO 2010/11 s. 278, dnr 3045-2008, och JO 2015/16 s. 456, dnr 48-2013.)

JO har tidigare uttalat att den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten, t.ex. på en webbplats eller i sociala medier, omfattas av kravet på saklighet och opartiskhet (se t.ex. JO 2010/11 s. 616, dnr 4935-2009, JO 2016/17 s. 367, dnr 300-2015 och JO:s beslut den 28 december 2018 i ärende med dnr 8280-2017). Det innebär bl.a. att det ska vara sakligt motiverat för myndigheten att sprida informationen samt att den ska vara allsidig och objektiv. Detsamma gäller för den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten genom uttalanden i andra former, t.ex. i en tidningsartikel.

Artikeln i Göteborgs-Posten den 4 mars 2019

Medlingsinstitutet har uppgett att Svenska Hamnarbetarförbundet, i januari och februari 2019, offentligt hade kommenterat de förslag till lösning på tvisten som medlarna hade lämnat. Hamnarbetarförbundet hade bl.a. uttalat att medlarnas förslag saknade stöd i svensk lag och rättspraxis samt innebar en inskränkning av de fackliga rättigheter som annars följer vid tecknandet av andrahandsavtal.

Enligt Medlingsinstitutet var Hamnarbetarförbundets uttalanden missvisande, och institutet ansåg att det fanns ett behov av en offentlig kommentar. Avsikten med den aktuella artikeln var att ge allmänheten en korrekt bild av den rättsliga innebörden av medlarnas förslag samt att främja förståelsen för institutets verksamhet och de utsedda medlarnas agerande. En viktig förutsättning för en väl fungerande lönebildning är, enligt institutet, att myndighetens verksamhet uppfattas på ett korrekt sätt, inte minst av arbetsmarknadens parter.

I artikeln redogör Medlingsinstitutets generaldirektör A.A. för den allvarliga situation som skulle uppstå om Sveriges Hamnar och Hamnarbetarförbundet inte kommer överens. Det anges att medlarna har försökt undanröja risken för kommande tolkningstvister genom att i sina förslag göra tydligt vilka förutsättningarna är för ett avtal mellan parterna. Vidare anges att detta har tolkats som en begränsning, men att det enligt institutet i själva verket är en utvidgning av Hamnarbetarförbundets fackliga rättigheter i förhållande till dagens situation. Det klargörs att medlarna måste förhålla sig till det avtal som tecknats mellan Transportarbetareförbundet och Sveriges Hamnar samt att medlarna inte kan föreslå att Sveriges Hamnar ska träffa ett nytt avtal med en annan part som undergräver det redan gällande avtalets ställning.

För att Medlingsinstitutet ska kunna fullgöra sitt uppdrag är det centralt att arbetsmarknadens parter har förtroende för såväl institutet som de utsedda medlarna. Jag delar även institutets uppfattning att det är viktigt att myndighetens verksamhet uppfattas på ett korrekt sätt. Samtidigt ligger det i sakens natur att parter under den typ av förhandlingar som det har varit fråga om i detta fall kan vilja göra uttalanden om tvisten och de förslag till lösningar som medlarna lämnar. Det kan göras av förhandlingstaktiska skäl men också för att förklara för de medlemmar som parten företräder varför man agerat på ett visst sätt. Detta innebär dock inte att institutet också fritt kan kommentera tvisten. Till skillnad från parterna ska institutet, i sin egenskap av myndighet, förhålla sig till regeringsformens krav på bl.a. opartiskhet.

Den aktuella artikeln är inte begränsad till en redogörelse för fakta om Medlingsinstitutets verksamhet och medlarnas agerande. I artikeln ger institutet, genom generaldirektör A.A., uttryck för en åsikt, och artikeln framstår närmast som en replik på de uttalanden som Hamnarbetarförbundet tidigare hade gjort. Det är svårt att uppfatta artikeln på annat sätt än som ett försök från Medlingsinstitutets sida att förmå Hamnarbetarförbundet att acceptera medlarnas förslag. Artikeln publicerades samma dag som de fortsatta förhandlingarna skulle äga rum, och i artikeln anges att medlarnas tidigare förslag har tolkats på fel sätt. Själva formen för publiceringen – dvs. på debattsidan i en av Sveriges större dagstidningar – förstärker intrycket av att det är fråga om påverkansarbete snarare än informationsarbete.

Eftersom Sveriges Hamnar till skillnad från Hamnarbetarförbundet hade accepterat medlarnas tidigare förslag, vilket tydligt anges i artikeln, ligger det nära till hands att utomstående uppfattar artikeln som ett ställningstagande för Sveriges Hamnar. Det finns därmed en påtaglig risk för att tilltron till såväl Medlingsinstitutets som de utsedda medlarnas opartiskhet äventyras. I det sammanhanget är det av mindre betydelse om de rättsliga uttalanden som görs i artikeln är mer korrekta än de uttalanden som Hamnarbetarförbundet tidigare hade gjort. Sammantaget kan jag inte bedöma artikeln på annat sätt än att den har utformats i strid med regeringsformens krav på opartiskhet. Institutet förtjänar kritik för detta.

Vad Hamnarbetarförbundet har uppgett i övrigt ger inte skäl till något uttalande eller någon åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.