

Offentlig ansattes ytringsfrihet og adgang til å opplyse om arbeidssted i offentlig meningsytring

5.11.2021 (2021/742)

Saken gjelder spørsmålet om en arbeidsgiver har adgang til å sanksjonere en ansatt for å ha kommet med en offentlig ytring innenfor eget fagfelt. Den ansatte hadde opplyst om utdanning og arbeidssted i et høringssvar avgitt i eget navn. Høringssvaret ble senere gjengitt i en avis, og den ansatte fikk en skriftlig advarsel og endrede arbeidsoppgaver.

Sivilombudet har kommet til at klagers ytringer var å anse som private ytringer som er vernet av ytringsfriheten. Arbeidsgiver hadde derfor ikke adgang til å gi henne en skriftlig advarsel. Anmodningen om å få lese igjennom klagers tekster før publikasjon og kravet om hvordan klager skulle sikre at ytringen fremsto som privat, var i strid med forbudet mot forhåndssensur i Grunnloven § 100 fjerde ledd. Det er verken hevdet eller dokumentert at ytringene påvirket arbeidstakers arbeidsutførelse, eller rent faktisk påvirket virksomhetens mulighet til å gjennomføre tilsyn. Arbeidsgiver hadde derfor ikke adgang til å endre arbeidsoppgavene hennes.

En ansatt vil alltid kunne opplyse om egen utdanning i en offentlig ytring. Det vil normalt også være adgang til å opplyse om arbeidssted og tittel, når det samtidig klart fremgår at ytringen er fremsatt av den ansatte på egne vegne.

Det vil lett virke som et pålegg dersom arbeidsgiver anmoder om å få lese ansattes private ytringer før de publiseres. Med mindre det er klart for den ansatte at det er ment som et tilbud for å sikre at ytringen ikke er i strid med lojalitetsplikten, og ikke et forsøk på forhåndssensur, vil en slik anmodning være i strid med Grunnloven § 100 fjerdeledd.

Skal en ansatt fratas oppgaver etter en offentlig ytring, må det kunne vises til at arbeidsutførelsen, rent faktisk, er påvirket av meningene som fremgår av den offentlige ytringen. Det er kun helt unntaksvis, og bare for en kortere periode, det kan gjøres endringer i arbeidsoppgaver av hensyn til virksomhetens saklige og legitime interesser.

Sakens bakgrunn

Advokatfirmaet Lund & Co klaget 12. februar 2021 til Sivilombudet, på vegne av A (heretter klageren), over at hennes arbeidsgiver i januar 2021 besluttet å opprettholde en skriftlig advarsel gitt i februar 2019.

Klager er veterinær ansatt i Mattilsynet, og har opplyst at hun er opptatt av dyrevelferd. Hun skrev i 2018 en kronikk i avisen B, som handlet om forholdet mellom dyrevelferd og regelverksetterlevelse innenfor pelsdyrhold. Kronikken ble gjort kjent for arbeidsgiver før den ble publisert. Vinteren 2019 hadde Landbruks- og matdepartementet et lovforslag om pelsdyrhold ute på høring. Departementet ba om høringsuttalelser fra alle som hadde innspill til lovforslaget, både privatpersoner og organisasjoner. Klageren sendte kronikken fra avisen B inn som et privat høringssvar, underskrevet med utdanning (veterinær) og arbeidssted (Mattilsynet). Under dette sto det at: «Høringssvaret er avgitt på vegne av A (veterinær)». Mattilsynet sendte eget høringssvar i saken.

I begynnelsen av februar 2019 ble klagers høringssvar omtalt i en artikkel i avisen C.

Hovedinnholdet i klagers høringssvar ble gjengitt. Det ble opplyst at Mattilsynet ikke hadde vært kjent med at hun hadde sendt inn eget høringssvar, og heller ikke var kjent med at hun hadde oppgitt at hun var ansatt i Mattilsynet. I artikkelen ble Mattilsynets syn på saken utdypet.

Mattilsynet uttalte at ansatte kan levere egne høringssvar, og at klager i dette tilfellet hadde levert høringssvaret på egne vegne. På spørsmål fra avisen svarte klageren at høringssvaret ikke ble

sendt på vegne av Mattilsynet, men på vegne av henne selv. Hun ønsket for øvrig ikke å utdype innholdet i høringssvaret sitt i avisen.

To uker etter artikkelen sto på trykk mottok klageren en skriftlig advarsel fra Mattilsynet. Advarselen var begrunnet i at klageren hadde brutt «statens og Mattilsynets etiske retningslinjer».

Høringssvaret fremsto etter arbeidsgivers vurdering ikke som en privat ytring, da hun hadde vist til at hun var veterinær og ansatt i Mattilsynet.

I advarselen ble det gitt uttrykk for at:

«Arbeidsgiver forventer at du i framtiden ikke kommer med ytringer / uttalelser vedrørende pelsdyrnæringen eller andre dyrevernområder som kan knyttes til Mattilsynets legitime interesser».

Videre fremgikk det at det etter kronikken i avisen B i 2018 hadde vært nødvendig å begrense hennes arbeidsoppgaver. Begrunnelsen for dette var at manglende tillit fra pelsdyrnæringen i etterkant av kronikken gjorde at:

«det ikke ble ansett formålstjenlig at hun fortsatte å gjennomføre tilsyn hos næringen. Arbeidsgiver skrev videre at det ville «være nødvendig også i framtiden å vurdere hvilke saker [hun] kan involveres i.»

Det ble også opplyst at:

«nye hendelser hvor [hennes] adferd medfører svekkelse av Mattilsynets troverdighet vil gjøre det aktuelt å vurdere strengere tjenesterettslige reaksjoner i henhold til statsansattelovens bestemmelser».

Etter at klager protesterte på den skriftlige advarselen, fikk hun tilbakemelding fra daværende regiondirektør:

«Min vurdering er at du ved aktivt å ha benyttet deg av din tittel / stilling i Mattilsynet har opptrådd på en måte som er til skade for Mattilsynets legitimitet i samfunnet. Dette svekker tilliten til Mattilsynets upartiskhet og er egnet til å skade Mattilsynets omdømme. Jeg mener derfor du har brutt lojalitetsplikten (pkt. 2 Lojalitet) i de etiske retningslinjene for Mattilsynet».

Høsten 2020 ønsket klager å få en tilbakemelding på om advarselen fortsatt sto ved lag. I en e-post 18. september 2020 fra en av hennes ledere ble hun pålagt følgende begrensninger i sin adgang til å ytre sin mening offentlig:

«der du ønsker å uttale deg i en sak, sørg alltid for å involvere nærmeste leder. det gjelder den minste sak, selv å trykke «liker» på et innlegg. Å vurdere om et innlegg kan ha betydning for Mattilsynets legitimitet må vi gjøre i fellesskap, hvor jeg lytter til deg og jeg beslutter.»

Etter dette tok klager kontakt med advokat. I brev 22. september 2020 til Mattilsynet påpekte Advokatfirmaet Lund & Co at private høringssvar klart er innenfor ytringsfrihetens grenser, og at advarselen fra februar 2019 måtte anses som ulovlig.

Fungerende regiondirektør viste i e-post 21. oktober 2020 til at advarselen ikke var et enkeltvedtak med klagerett. Videre ble det vist til at:

«[det er ikke] tvil om at ansatte i Mattilsynet har ytringsfrihet, og at vi som arbeidsgiver ikke skal begrense den. [Klager] kan derfor delta aktivt i den offentlige debatt som privatperson. Det er viktig i denne sammenheng at hun er seg selv bevisst at hun skal opptre som privatperson. Skal hun uttale seg på vegne av Mattilsynet skal de interne rutiner/retningslinjer for det følges. Skulle [klager] være i tvil om en eventuell ytring kan komme i konflikt med sitt ansettelsesforhold i Mattilsynet, må hun ta dette opp med nærmeste leder.»

Etter henvendelse fra klagers advokat ga Mattilsynet i e-post 23. november 2020 uttrykk for at dette ikke var et krav om forhåndsgodkjenning av klagers private ytringer, men en oppfordring til å ta kontakt med nærmeste leder for å avklare eventuell tvil om en ønsket ytring ville være i konflikt med arbeidsforholdet hennes. I lys av dette opplyste klager i desember 2020 arbeidsgiver om at hun ønsket å publisere et innlegg om bruk av CO2 ved slakting av svin. Sammen med orienteringen fulgte en kopi av innlegget.

I svaret fra arbeidsgiver 17. desember 2020 ble det vist til at Mattilsynet ikke kunne nekte henne å publisere innlegget, men at deler av innlegget ble ansett som problematisk og kunne føre til at det ville bli «vanskelig for Mattilsynet å ha tillit som forvaltningsorgan.» Hun ble pålagt å være svært tydelig på at hun ytret seg på egne vegne, at hun ikke jobbet direkte med området hun ønsket å ytre seg om og at ytringen ikke var et uttrykk for Mattilsynets syn. Hun fikk også tilsendt et forslag til ordlyd, med tilbakemelding om at følgende eller lignende tekst måtte tas inn innledningsvis:

«Artikkelforfatteren er ansatt i Mattilsynet, men arbeider ikke med tilsyn på slakterier, som artikkelen blant annet omhandler. Artikkelen er fullt og helt en privat ytring som er skrevet på egne vegne. Ytringene i teksten er ikke et uttrykk for Mattilsynets syn».

Ombudet er ikke kjent med om artikkelen faktisk ble publisert eller ikke.

Mot slutten av januar 2021 ble advarselen opprettholdt etter en fornyet vurdering. Som begrunnelse viste fungerende regiondirektør til at:

«Mattilsynet tar arbeidstakers ytringsfrihet på stort alvor. Grensedragningen mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten kan være vanskelig. Etter Mattilsynets syn bærer imidlertid din korrespondanse og brevene fra advokaten preg av at man ikke fullt ut tar inn over seg Mattilsynets rolle og samfunnsansvar generelt, og den avgjørende viktigheten av allmenhetens tillit til deg som tilsynsutøver spesielt.»

Det ble som begrunnelse for advarselen nok en gang vist til arbeidsgiver mente det ikke var tydelig nok at klager hadde ytret seg som privatperson i høringssvaret som ble gitt i 2019. Samtidig ble det vist til at slike advarsler vil få mindre betydning ettersom tiden går. Videre skrev fungerende regiondirektør:

«Selv om ytringsfriheten ut i samfunnet står sterkt, vil Mattilsynet også oppfordre deg til alltid å vurdere kritisk hvorvidt en ytring kan være egnet til å svekke tilliten til Mattilsynet generelt, og din evne til å utøve dine arbeidsoppgaver spesielt. Fordi Mattilsynets omdømme og allmenhetens tillit til vår upartiskhet er helt avgjørende for at vi skal kunne løse vårt samfunnsoppdrag, er det nødvendig å ha en særlig oppmerksomhet og refleksjon rundt deltakelse i den offentlige debatten.»

Klager har i klagen hit opplyst at hun har fått tilbud om å delta i svartjeneste dyr, noe hun skriftlig har takket ja til, men at hun ønsket en avklaring av hva hun kunne si om dyrevelferd før hun startet med denne oppgaven. Dette ble av arbeidsgiver ansett som ordrenekt som kunne få konsekvenser for arbeidsforholdet hennes, mens klager har gitt uttrykk for at det er manglende avklaring fra arbeidsgiver som har gjort det vanskelig for henne å utføre denne oppgaven.

Hun har også opplyst at hun i korrespondanse med arbeidsgiver om rammene for ytringsfriheten hennes, har vist til et debattinnlegg skrevet av Mattilsynet i 2019 som er publisert i flere medier. Innlegget har tittelen «Hvem knebler hvem?» og imøtegår anførsler om at Mattilsynet knebler egne ansatte. Klager har anført at hun ikke kjenner seg igjen i Mattilsynets beskrivelse av eget interne ytringsklima, så lenge advarselen mot henne opprettholdes.

Våre undersøkelser

Sivilombudet fant grunn til å undersøke saken nærmere.

I undersøkelsen ble det spurt om hvorfor det fra Mattilsynets side, senest i januar 2021, ble lagt til grunn at «lojalitetsplikten innebærer at en statsansatt vil kunne ha snevrere adgang til å ytre seg på eget fagfelt enn på andre områder», når gjeldende retningslinjer for statlig sektor er at det skal særlig tungtveiende grunner til før det kan gjøres inngrep i ansattes rett til å ytre seg på eget fagområde. I lys av dette ble det spurt om det i denne saken forelå slike «særlig tungtveiende grunner», eller om klagerens stilling var av en slik karakter at hun naturlig oppfattes som en representant eller talsperson for Mattilsynet også når hun uttaler seg som privatperson.

Videre ble det spurt om hvilke av Mattilsynets saklige og legitime interesser som ville kunne skades ved at en ansatt offentlig tilkjenner sitt personlige syn på at gjeldende regelverk bør endres for å ivareta dyrevelferd.

Avslutningsvis ble det bedt om en nærmere begrunnelse og hjemmel for å nekte ansatte å opplyse om stillingstittel og ansettelsessted i en ytring, der det i ytringen er presisert at den er fremsatt av den ansatte på egne vegne. Mattilsynet ble også bedt om å opplyse om klagerens arbeidsoppgaver er blitt begrenset eller endret fordi hun deltok i den offentlige debatten, og hva årsaken til dette eventuelt var.

På bakgrunn av Sivilombudets undersøkelse foretok Mattilsynet en fornyet vurdering av advarselen, og i brev 22. mars 2021 ble det opplyst at den var trukket tilbake. Videre ble det opplyst at det i

etterkant av høringsvaret ble besluttet at klager ikke lenger skulle føre tilsyn med virksomheter som driver med pelsdyrhold. Begrunnelsen for dette var «at det ble opplevd som problematisk at minkbøndene skulle få tilsyn av en ansatt som hadde så kritiske synspunkter som det som fremkom i høringsvaret til [klageren]».

Mattilsynet mente denne endringen lå innenfor arbeidsgivers styringsrett, da inspektørene benyttes til de tilsynsoppgavene som man finner det hensiktsmessig at de arbeider med. Ikke alle inspektørene utfører tilsyn med alle dyreslag, og ingen har krav på å få utføre tilsyn med et bestemt dyreslag. Mattilsynet har heller ikke oppfattet det slik at klageren hadde noen innvendinger mot denne endringen av hennes tilsynsportefølje. Mattilsynet har videre understreket at Mattilsynets behov for tillit hos tilsynsobjektene, innebærer at de ansatte ikke må bidra til at det skapes usikkerhet rundt hvordan Mattilsynet følger opp gjeldende regelverk. Mattilsynet har fastholdt at det var adgang til å ta klager av tilsynsoppgaver med pelsdyrnæringen. Det er ikke hevdet eller lagt frem dokumentasjon som tilsier at klager ikke har utført tilsynene i tråd med gjeldende regelverk.

I brev 11. juni 2021, som svar på vårt spørsmål om hvordan tilbaketrekingen av advarselen er fulgt opp internt, ble det vist til at klager fikk en e-post om at advarselen er trukket. Videre ble det opplyst at saken har blitt fulgt opp i medarbeidersamtale. Mattilsynet skrev også at klager «deltar i tilsynsarbeid og saksbehandling på lik linje med resten av seksjonen».

I brev 28. juni 2021 skriver klagers advokat at dette ikke stemmer, da klager ikke får gå på dyrevelferdstilsyn. Arbeidsgiver har ikke hatt ytterligere merknader til dette.

Sivilombudets syn på saken

1. Hvilke spørsmål saken gjelder

Saken reiser etter Sivilombudets syn tre spørsmål. For det første om det høringsvaret klager sendte ga lovlig grunnlag for en skriftlig advarsel. For det andre er det spørsmål om arbeidsgivers adgang til å kreve å få forelagt ytringer på forhånd. Til sist er det spørsmål om adgangen til å endre den ansattes arbeidsoppgaver med henvisning til en offentlig ytring.

Mattilsynet har underveis i saken trukket den skriftlige advarselen tilbake, og har også på andre punkter endret standpunkt. Sivilombudet har likevel funnet grunn til å uttale seg om punkter der Mattilsynet i dag har et endret syn.

2. Det rettslige utgangspunktet – ytringsadgangen

Det er uomtvistet at en arbeidsgiver selv bestemmer hvem som skal uttale seg på arbeidsgivers vegne, og hva en slik uttalelse skal være. Arbeidsgivers adgang til å regulere eller sanksjonere ansattes private ytringer, også de som direkte gjelder forhold hos egen arbeidsgiver, er derimot begrenset.

Ytringsfrihet, også for offentlig ansatte, følger av Grunnloven § 100, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 10 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19. De to konvensjonene gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven. Det er bare der det foreligger «særlig tungtveiende hensyn» ytringsfriheten kan begrenses, og bare dersom slike hensyn gjør det forsvarlig holdt opp mot ytringsfrihetens begrunnelse, jf. Grunnloven § 100 tredje ledd. Grunnloven § 100 fjerde ledd har dessuten et uttrykkelig forbud mot «[f]orhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler».

Sivilombudet har behandlet flere saker som gjelder arbeidstakeres rett til å ytre seg, der avveiningen mellom retten til ytringsfrihet og arbeidstakeres lojalitetsplikt har vært avgjørende, blant annet i følgende uttalelser publisert på ombudets hjemmeside og på Lovdata: 2021/123, 2018/4777 og 2014/379. Vi har også gjennomført en undersøkelse av eget tiltak om offentlige ansattes ytringsfrihet, sak 2015/940, som blant annet førte til en endring i *Etiske retningslinjer for statstjenesten* i 2017.

Arbeidstakers lojalitetsplikt til arbeidsgiver vil kunne være et hensyn som gir adgang til å begrense en arbeidstakers ytringsfrihet. Lojalitetsplikten innebærer at ansatte har en plikt til å opptre lojalt overfor den virksomheten de arbeider i, og omfatter blant annet en plikt til å unngå ytringer som kan skade arbeidsgivers *saklige* og *legitime* interesser. At det er arbeidsgivers saklige og legitime interesser som må være skadelidende er uttrykt i flere av Sivilombudets tidligere uttalelser. Det kommer også klart frem i Kommunal- og moderniseringsdepartementets *Etiske retningslinjer for statstjenesten* hvor det under punkt 3.1 om ansattes ytringsfrihet står: «Det er bare ytringer som kan skade virksomhetens saklige og legitime interesser, som vil bryte lojalitetsplikten.»

Når lovligheten av en ansatts ytring skal vurderes, må hensynene bak lojalitetsplikten i det konkrete tilfellet veies mot hensynene bak ytringsfriheten, i tråd med Grunnloven § 100 annet og tredje ledd og EMK artikkel 10 nr. 2. Det må tas hensyn til at ytringsfriheten er en grunnlovsfestet rettighet, mens lojalitetsplikt i arbeidsforhold er ulovfestet. Det er videre slik at arbeidsgiver må kunne *påvise* at ytringen rent faktisk påfører eller kan påføre virksomhetens saklige og legitime interesser en skade. Ytringer som ikke er undergitt lovbestemt taushetsplikt, og som i hovedsak gir uttrykk for arbeidstakernes egne oppfatninger, vil det derfor vanligvis være anledning å komme med. Det gjelder også ytringer som arbeidsgiveren oppfatter som uønskede, uheldige eller ubehagelige. Det er ikke en saklig og legitim interesse å unngå at en ytring skaper debatt eller fører til kritisk søkelys på en virksomhet. Det er nettopp kritisk debatt ytringsfriheten skal beskytte.

Offentlige ansatte har altså et vidt spillerom – både i form og innhold – for å gi uttrykk for sin mening offentlig. Hensynet til en opplyst offentlig samtale taler dessuten for at personer som gjennom sitt arbeidsforhold har konkret innsikt i aktuelle saker, særlig i sektorer av stor samfunnsmessig betydning, deltar i samfunnsdebatten. I *Etiske retningslinjer for statstjenesten* står det: «For kritiske ytringer på eget fagområde skal det i utgangspunktet særlig tungtveiende grunner til før et inngrep [i ytringsfriheten] er legitimt».

Også domstolene har behandlet saker som handler om når en arbeidsgiver kan sanksjonere en ansatt for offentlige ytringer. Blant annet behandlet Borgarting lagmannsrett i 2017 (LB-2017-35146) en sak om adgang til å avskjedige en polititjenestemann på grunn av hans ytringer på Facebook.

I dommen ble det vist til at det ved vurderingen av om ytringen er vernet av ytringsfriheten skal gjøres en avveining av generelle hensyn og en konkret vurdering i det enkelte tilfellet: «Momenter i vurderingen er blant annet ytringens innhold, ytringens form, faren for identifikasjon, forholdet til den ansattes funksjon og formålet med ytringen, jf. St.meld.nr.26 (2003–2004) side 103-105.» Dersom ytringen har en slik form at den fremstår som et saklig innlegg i en pågående debatt, skal det mer til for å anse den som illojal. Motsatt vil gjelde i de tilfeller der ytringene primært er preget av personlige følelser og ren synsing, eller fremstår som usaklige, respektløse og harselerende, uten å bidra til en opplyst debatt. Det var også et moment at en ansatt i politiet må vise varsomhet med hvordan man omtaler grupper og enkeltpersoner.

Det er samtidig viktig å merke seg at arbeidsgiver også står fritt til å delta i den offentlige debatten og uttrykke uenighet eller kommentere selve innholdet i den ansattes ytringer. Også arbeidsgivere har rett til å ytre seg. Samtidig må ikke arbeidsgivers adgang til å ytre seg offentlig om selve innholdet i saken, forveksles med kommentarer eller reaksjoner på arbeidstakerens ytrings adgang.

3. Var det rettslig grunnlag for advarselen

Bakgrunnen for at klager ble gitt en skriftlig advarsel, var at arbeidsgiver mente høringsuttalelsen hennes ikke fremsto som en privat ytring. Det var først og fremst det forhold at hun hadde opplyst om utdanning og arbeidssted, som Mattilsynet mente skapte tvil om at ytringen var privat.

At klageren opplyste om egen utdanning som veterinær, er det etter ombudets syn klart at hun hadde adgang til. Hvilken utdanning man har er uavhengig av arbeidsforholdet, og det oppstår derfor heller ingen fare for at opplysningen fører til at en privat ytring fremstår som gitt på vegne av arbeidsgiver.

Opplysningen om at klager var veterinær i Mattilsynet, kunne nok medføre fare for at høringsuttalelsen ble oppfattet som å være på vegne av Mattilsynet. Det sto imidlertid samtidig tydelig at uttalelsen var på vegne av henne selv. Det gjentok hun også til avisen C. Høringssvaret ble også publisert under hennes navn under de innsendte høringssvarene på departementets hjemmeside.

Det kan likevel reises spørsmål om det er i strid med lojalitetsplikten å opplyse om stilling selv om det samtidig går tydelig fram at den offentlige ytringen er privat. Å oppgi arbeidssted og tittel er i utgangspunktet en ren faktaopplysning. Dette er informasjon som ofte er offentlig tilgjengelig eller lett kan finnes via andre kilder. Å opplyse om stilling og arbeidssted kan samtidig fremstå som et ønske om å gi faglig legitimitet til egne ytringer ved å vise til sin tilknytning til arbeidsgiver. På den

andre siden vil det å gi informasjon om arbeidssted også kunne oppleves som ryddig ved at det dermed er kjent for lesere hvilken tilknytning og kunnskap den som ytrer seg har om temaet.

I noen stillinger, typisk høyere lederstillinger eller personlige verv, kan det være en reell fare for at private ytringer ikke kan skilles fra det som er arbeidsgivers offisielle standpunkt. Det er ikke tilfellet her, og for de fleste stillinger i det offentlige vil det derfor være adgang til å opplyse om arbeidssted, så lenge det også tydelig går fram at ytringen er avgitt som privatperson.

En privat ytring kan ha et innhold som gjør at det vanskelig lar seg forene med de arbeidsoppgaver den ansatte har, for eksempel der den ansatte gir uttrykk for sterk mistillit eller forakt for grupper eller personer virksomheten skal ivareta. Det er etter ombudets syn ikke tilfelle her. Høringssvaret inneholder en beskrivelse av hvordan dyreholdet praktiseres innenfor rammene av gjeldende regelverk. Det stilles spørsmål ved om gjeldende regelverk kan sies å være i samsvar med god dyrevelferd, og bygger på veterinærfaglige synspunkter om hva som skal til for å sikre god dyrevelferd. Innlegget fremstår ikke primært som en kritikk av næringen, men som en kritikk av dagens regelverk. Klager mener regelverket er utformet sånn at næringsinteressene går foran hensynet til dyrevelferd, og at god regelverksetterlevelse derfor ikke nødvendigvis er god dyrevelferd. Slik Sivilombudet vurderer saken er en slik regelverkskritikk helt legitim, og bidrar til en åpen og opplyst debatt.

Sivilombudet kan vanskelig se at klagers innlegg var noe annet enn et saklig innlegg i en pågående debatt. At området er polarisert, og preget av sterke følelser, er ikke i seg selv en grunn til å begrense en ansatts rett til å ytre seg privat, verken på den ene eller den andre siden. Mattilsynets tilsvarende i C er preget av en slik forståelse. Den etterfølgende advarselen til klager fremstår for sivilombudet som ikke å være i samsvar med det synet som Mattilsynet har gitt uttrykk for i media.

Etter sivilombudets vurdering var det ikke grunnlag for å gi klageren en skriftlig advarel, verken for kronikken i 2018, høringsuttalelsen til Landbruks- og matdepartementet eller omtalen dette fikk i avisartikkelen i C. Det var riktig at advarselen ble trukket tilbake.

4. Kunne Mattilsynet kreve at nye ytringer ble lagt fram for arbeidsgiver på forhånd?

Slik saken er opplyst hit ble klager, både i advarselen, og i etterfølgende dialog med arbeidsgiver, anmodet om å sørge for godkjenning av fremtidige offentlige ytringer. I september 2020 ble hun pålagt av en leder å få godkjent også «likes» på Facebook. Dette pålegget ble senere modifisert til en anmodning om å legge tekster frem for leder for gjennomlesning, dersom hun var usikker på om ytringen ville være i strid med lojalitetsplikten som fulgte av hennes arbeidsforhold.

Selv om pålegget ble modifisert til en anmodning, og arbeidsgiver har vist til at ansatte har adgang til å ytre seg fritt som privatpersoner, vil en anmodning om å legge tekster frem for leder kunne oppleves som et pålegg, og i alle fall som noe annet enn et tilbud fra arbeidsgiver om å lese gjennom dersom arbeidstaker selv ønsket det.

Klagers etterfølgende erfaring med gjennomlesning av en tekst hun ønsket å publisere, tyder også på at hensikten med anmodningen var å unngå offentlige ytringer som arbeidsgiver anså som uønskede eller uheldige. Selv om det ble opplyst at arbeidsgiver ikke kunne «nekte» henne å publisere teksten om praksis for slakting av svin, uttrykte arbeidsgiver at de var kritiske til innholdet i den og opplevde deler av den som uheldig for virksomheten. Det ble dessuten stilt krav om at hun innledningsvis måtte informere om at hun uttalte seg som privatperson, at hun ikke jobbet med feltet hun uttalte seg om og at teksten ikke var et uttrykk for Mattilsynets syn.

Som nevnt over ligger det til arbeidsgivers styringsrett å beslutte hvem som skal uttale seg på vegne av virksomheten. Arbeidsgiver kan også pålegge en ansatt å gjøre det klart at offentlige ytringer, som ikke er gitt på vegne av arbeidsgiver, tydelig skal fremstå som private. Ut over det kan ikke arbeidsgiver kreve at det benyttes en særskilt ordlyd for å tydeliggjøre at en ytring er privat.

I denne saken skulle ikke arbeidsgiver anmodet om å få lese igjennom tekster før de ble publisert. Arbeidsgiver hadde heller ikke adgang til å stille krav til hvordan klager skulle sikre at ytringen fremsto som fremsatt på hennes egne vegne. Et slikt krav må anses som et ønske om forhåndssensur. Forhåndssensur er i strid med Grunnloven § 100 fjerde ledd: «Forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler kan ikke benyttes». Dersom Mattilsynet hadde behov for å fremme sitt eget syn på saken, skulle dette vært fremmet som et motinnlegg.

5. Hadde arbeidsgiver adgang til å endre klagers arbeidsoppgaver på grunn av hennes offentlige ytringer

Det ligger i utgangspunktet til arbeidsgivers styringsrett å «organisere, lede, fordele og kontrollere arbeidet». I dette ligger blant annet en rett til å disponere arbeidstakere på en hensiktsmessig måte, forutsatt at disponeringen må sies å ligge innenfor det arbeidstakeren er ansatt til å gjøre. En omdisponering må være saklig begrunnet i arbeidsgivers behov for å utnytte tilgjengelige ressurser på best måte.

Det er ikke i seg selv en saklig grunn for omdisponering at en ansatt på lovlig vis har benyttet sin ytringsrett og ytret seg offentlig. Skal en ansatt fratras oppgaver etter en offentlig ytring, må det kunne vises til at arbeidsutførelsen, rent faktisk, er påvirket av meningene som fremgår av den offentlige ytringen. Eksempler på dette kan være at tilsyn ikke har skjedd i tråd med arbeidsgivers instruks eller i strid med gjeldende regelverk, eller at etterfølgende rapporter bærer preg av manglende nøytralitet. At den ansatte selv ønsker seg bort fra oppgavene i en periode vil selvfølgelig også kunne begrunne en omdisponering.

Offentlige organer som driver tilsynsvirksomhet er avhengige av tillit, både hos publikum og hos de som er gjenstand for tilsyn. En offentlig meningsytring, også om den er innenfor ytringsretten, som beviselig undergraver tilliten til at tilsynsorganets ansatte er nøytrale og upartiske i en tilsynssituasjon, vil i enkelte situasjoner kunne føre til behov for at arbeidsgiver agerer for å gjenopprette tilliten.

Så lenge det faktisk ikke er noe å si på arbeidsutførelsen, må det i første omgang forventes at arbeidsgiver vurderer hvordan tilliten til den ansatte kan styrkes, for eksempel ved tiltak og veiledning både overfor tilsynsobjektene og den ansatte selv. En arbeidsgiver både kan og skal veilede en ansatt om hvordan arbeidsoppgaver er forventet utført, herunder hvilke meninger det er adgang til å gi uttrykk for når man opptrer *på vegne av* arbeidsgiver.

Ombudet utelukker heller ikke at det unntaksvis, og for en kortere periode, kan gjøres endringer i arbeidsoppgaver av hensyn til virksomhetens saklige og legitime interesser. Arbeidsgiver må i så fall kunne påvise et klart behov for endringene.

Det er verken hevdet eller kommet frem opplysninger i saken som tilsier at klager ikke utførte sine tilsynsoppgaver i tråd med gjeldende regelverk på området, eller at hun har gitt uttrykk for andre holdninger enn det som er i tråd med Mattilsynets regelverksforståelse når hun har utført sine tilsynsoppgaver. Næringens eventuelle manglende tillit til Mattilsynets nøytralitet, kan neppe begrunnes i denne ansattes ytringer alene. Begrunnelsen for å begrense hennes oppgaver rettet mot pelsdyrnæringen, utelukkende med begrunnelse i hennes ytringer, er det etter Sivilombudets syn ikke grunnlag for i denne saken.

Konklusjon

Sivilombudet har kommet til at klagers ytringer var å anse som private ytringer som er vernet av ytringsfriheten. Arbeidsgiver hadde derfor ikke adgang til å gi henne en skriftlig advarsel. Anmodningen om å få lese igjennom klagers tekster før publikasjon og kravet om hvordan klager skulle sikre at ytringen fremsto som privat, var i strid med forbudet mot forhåndssensur i Grunnloven § 100 fjerde ledd. Det er verken hevdet eller dokumentert at ytringene påvirket arbeidstakers arbeidsutførelse, eller rent faktisk påvirket virksomhetens mulighet til å gjennomføre tilsyn. Arbeidsgiver hadde derfor ikke adgang til å endre arbeidsoppgavene hennes.

En ansatt vil alltid kunne opplyse om egen utdanning i en offentlig ytring. Det vil normalt også være adgang til å opplyse om arbeidssted og tittel, når det samtidig klart fremgår at ytringen er fremsatt av den ansatte på egne vegne.

Det vil lett virke som et pålegg dersom arbeidsgiver anmoder om å få lese ansattes private ytringer før de publiseres. Med mindre det er klart for den ansatte at det er ment som et tilbud for å sikre at ytringen ikke er i strid med lojalitetsplikten, og ikke et forsøk på forhåndssensur, vil en slik anmodning være i strid med Grunnloven § 100 fjerde ledd.

Skal en ansatt fratras oppgaver etter en offentlig ytring, må det kunne vises til at arbeidsutførelsen, rent faktisk, er påvirket av meningene som fremgår av den offentlige ytringen. Det er kun helt unntaksvis, og bare for en kortere periode, det kan gjøres endringer i arbeidsoppgaver av hensyn til virksomhetens saklige og legitime interesser.

