“Monika - saken”

Arbeidsgivers håndtering
av Robin Schaefers varsling

Wiersholm

"Monika - saken"

Arbeidsgivers håndtering av Robin Schaefers varsling

Rapport av 25. juni 2015 til Justis- og beredskapsdepartementet etter mandat gitt 16. mars 2015

Wiersholm

Innholdsfortegnelse

DEL I INNLEDNING 5

1. SAMMENDRAG AV HOVEDFUNN - KONKLUSJONER 5

2. OM PROSESSEN 7
   - 2.1 Bakgrunnen for Undersøkelsen 7
     - 2.1.1 Innledning 7
     - 2.1.2 Øvrige eksterne undersøkelser 7
     - 2.1.3 Bakgrunnen for Wiersholms arbeidsrettslige undersøkelse 8
     - 2.1.4 Pressedekning og samfunnsinteresse 9
   - 2.2 Øvrige varslingssaker i HPD 9
     - 2.2.1 Nærmere om de øvrige varslingssaker i HPD 9
     - 2.2.2 Nærmeste leders varslerstatus 10
   - 2.3 Kontakt mellom Wiersholm og oppdragsgiver 10
   - 2.4 Mandat for Undersøkelsen 11
     - 2.4.1 Skriftlig mandat 11
     - 2.4.2 Wiersholms forståelse av mandatet og spørsmål som er vurdert i rapporten 12
   - 2.5 Organisering og gjennomføring av Undersøkelsen 12
     - 2.5.1 Wiersholms arbeidsgruppe 12
     - 2.5.2 Undersøkelsens omfang 12
     - 2.5.3 Prinsipper og arbeidsmetoder 13
     - 2.5.4 Kontradiksjon 14
     - 2.5.5 Sakens materiale 15
     - 2.5.6 Bevisvurdering og beviskrav 15
     - 2.5.7 Om bruk av begrepene "varsel" og "arbeidsgiver" 15
   - 2.6 Undersøkelsens innledende fase 16
     - 2.6.1 Informasjonsbrev, rettshjelp til de ansatte og innledende samtaler 16
     - 2.6.2 Dokumentinnsamling og dokumentgjennomgang 16
   - 2.7 Intervjuer 16
   - 2.8 Rapport 17
   - 2.10 Kommentarer til rapporten 17

DEL II SAKENS FAKTUM 18

3. OVERORDNET OM ORGANISERINGEN AV HORDALAND POLITIDISTRIKT 18
   - 3.1 Persongalleri og ansvarslinjer 18
   - 3.2 Organisasjonskart 19

4. GJENNOMGANG AV SAKENS FAKTUM 20
   - 4.1 Bakgrunn 20
   - 4.2 Første del av januar 2014 - Schaefers første initiativ 20
     - 4.2.1 Det første notatet 20
     - 4.2.2 Kontakt med bistandsadvokat 22

4.2.3 Politimesteren orienteres 22
4.2.4 Internt møte vedørende saken 23
4.2.5 Dialog mellom Stasjonssjefen, Påtaleansvarlig og Visepolitimesteren 24
4.2.6 Konklusjon fra Påtaleansvarlig 25
4.3 Andre del av januar 2014 - Schaefers andre initiativ 25
4.3.1 Det andre notatet 25
4.3.2 Kontakt mellom Schaefer og bistandsadvokaten 26
4.3.3 Schaefer sykemeldes for første gang 26
4.3.4 Oversendelse av notatet til Politimesteren 27
4.3.5 Ny dialog mellom Stasjonssjefen, Påtaleansvarlig og Visepolitimesteren 28
4.3.6 Videre oppfølgning av saken 29
4.3.7 Schaefer orienterer om saken på et HMS-møte 29
4.4 Mars 2014 - Etterlysning av avgjørelse – Schaefer meddeler at han vil kontakte bistandsadvokaten 29
4.5 14. mars 2014 - Instruks meddeles Schaefer 32
4.5.1 Politiets Fellesforbund involveres og Schaefer sykemeldes på nytt 35
4.6 17. mars 2014 - Møte mellom Lokallagslederen og Politimesteren 36
4.7 Annen halvdel av mars 2014 - Videre oppfølging av saken 36
4.8 Mars-mai 2014 - Oppfølging av Schaefer under sykemelding 40
4.9 April 2014 - Bistandsadvokatens initiativ 41
4.9.1 Telefonisk kontakt mellom bistandsadvokaten og Påtaleansvarlig 41
4.9.2 Begjæring om gjenåpning 41
4.9.3 Dialog mellom Stasjonssjefen og Påtaleansvarlig 41
4.10 Januar-april 2014 - Statsadvokatens rolle og involvering 42
4.11 Mai 2014 - Saken sprekker i media. Beslutning om å se på saken på nytt 44
4.12 Mai 2014 - Schaefers kontakt med media 44
4.13 Mai 2014 - Schaefer tilbake i jobb – møte med Påtaleansvarlig i trappen 45
4.14 Mai 2014 - Schaefer tilkjennegir kontakten med bistandsadvokaten 46
4.15 Mai 2014 - Opplysninger knyttet til illojalitet mv. 47
4.15.1 Referansesjekk i forbindelse med søknad på ny stilling 47
4.15.2 Opplysninger knyttet til mulig disiplinærsak 48
4.16 September 2014 – Ny stilling og nye oppslag i BT 48
4.16.1 Schaefer begynner i ny stilling 48
4.16.2 Oppslag om den interne prosessen i BT 48
4.17 September 2014 - Parole for retts- og påtaleseksjonen og etterfølgende varsel fra politiadvokat 49
4.17.1 Hendelsesforløpet 12. september 2014 og varselet 25. september 2014 49
4.17.2 Oktober 2014 - Håndtering av varselet 50
4.17.3 Nærmere om faktum og Wiersholms vurdering 51
4.18 September 2014 - Videre håndtering av Schaefer-saken 52
4.18.1 Oppfølging fra Ny leder og HMS-rådgiver 52
4.18.2 Politimesterens styringsdialog 16. september 2014 53

4.18.3 Internmøte 17. september 2014 og påfølgende pressemelding 18. september 2014 53
4.18.4 September-oktober 2014 – Oppfølging av Schaefer – varsler eller ikke varsler? 54
4.19 Oktober-november 2014 – Pågripelse og videre håndtering – uttalelser i media 55
4.20 Oktober 2014 - Schaefer sykemeldes igjen 56
4.21 Oktober 2014 – Fortsatt diskusjon om Schaefer er varsler 56
4.22 27. oktober 2014 - Telefonsamtale mellom Politimesteren og Schaefer 57
4.23 Oktober 2014 - Varsling fra to politiadvokater – "ukultur og destruktiv ledelse" 57
4.23.1 Om varslingen 57
4.23.2 Oktober 2014 - POD involveres i håndteringen av varslingssaken ..58
4.23.3 November 2014 – Schaefers samtale med POD 59
4.23.4 Januar 2015 - PODs rapport 62
4.24 November 2014 -Schaefer krever å bli anerkjent som varsler 63
4.25 November 2014 - Varsling fra HMS-rådgiver til Arbeidstilsynet 64
4.26 Februar 2015 - Schaefer utgir bok 66
4.27 9. februar 2015 - Riksadvokatens konklusjon 67
4.28 25. februar 2015 - Spesialenhetens konklusjon 69
4.29 Mai 2015 - Schaefer tildeles Fritt Ords pris 69
4.30 Arbeidsmiljøundersøkelse 70

DEL III SAKENS RETTSLIGE SPØRSMÅL 72

5. OM RETTEN TIL Å VARSLE OM KRITIKKVERDIGE FORHOLD I VIRKSOMHETEN – ARBEIDSMILJØLOVEN § 2-4 72

6. SPØRSMÅLET OM SCHAEFER ER VARSLER 74
6.1 Faglig uenighet eller "kritikkverdige forhold"? 74
6.2 Konklusjon – Schaefer er varsler 75

7. SPØRSMÅLET OM SCHAEFER HAR VARSLET FORSVARLIG 75
7.1 Innledning om de rettslige utgangspunkter 75
7.2 Nærmere om HPD rutiner for varsling av kritikkverdige forhold 76
7.3 Spørsmålet om Schaefer har varslet i henhold til rutinen 76
7.4 Nærmere om forsvarlighetsnormen ved offentlig varsling 77
7.5 Spørsmålet om det var forsvarlig av Schaefer å varsle bistandsadvokaten ...78
7.6 Spørsmålet om det var forsvarlig av Schaefer å varsle presse og allmenheten 79
7.6.1 Innledning 79
7.6.2 Betydningen av regler om taushetsplikt 79
7.6.3 Wiersholms vurdering av forsvarlighetskravet 80
7.7 Oppsummering og konklusjon – Schaefers varslinger er forsvarlige 81

8. SPØRSMÅLET OM SCHAEFER HAR VÆRT UTSATT FOR ULOVLIG GJENGJELDELSE .81
8.1 Krav til arbeidsmiljøet – rettslige utgangspunkter 81
8.2 Arbeidsmiljølovens formål 82
8.3 Kravet til fullt forsvarlig arbeidsmiljø 82
8.4 Vern mot psykiske belastninger, herunder vern mot trakassering 83

8.5 Kravet til forsvarlig ytringsklima 84
8.6 Arbeidsmiljøutvalg (AMU) 86
8.7 Krav til systematisk HMS-arbeid 87
8.8 Særlig om sykefravær 89
8.9 Arbeidstakers lojalitetsplikt 89
8.10 Arbeidstakers medvirkningsplikter 90
8.11 Arbeidsgivers styringsrett 91
8.12 Nærmere om forbudet mot gjengjeldelse – arbeidsmiljøloven § 2-5 92
8.13 Behandling av varsel og den det varsles om 94
8.14 Spørsmålet om HPD har fulgt sine egne regler for håndtering av varslingssaken 95
8.15 Wiersholms vurdering av om Schaefer har vært utsatt for ulovlig gjengjeldelse 96
8.15.1 Innledning 96
8.15.2 Betydningen av forløpet til og møtet 10. januar 2014 97
8.15.3 Betydningen av manglende oppfølgning av varselet og av Schaefer 98
8.15.4 Betydningen av håndteringen av Schaefer i forbindelse med gjenopptakelsen 100
8.15.5 Betydningen av Politimesterens rolle 101
8.15.6 Ulovlig gjengjeldelse 102

9. KONKLUSJONER 103

DEL IV LÆRINGSPUNKTER OG REFLEKSJONER 104

10. HVA GIKK GALT OG HVA KAN LÆRES? 104
10.1 Innledning 104
10.2 Dårlig ytringsklima 105
10.3 HMS-arbeidets manglende status 106
10.4 "Second opinion" 106
10.5 PODs rolle 107
10.6 Delegasjon og størrelse 108

DEL I INNLEDNING

1. SAMMENDRAG AV HOVEDFUNN - KONKLUSJONER

Advokatfirmaet Wiersholm AS ("Wiersholm") ble ved mandat gitt av Justis- og beredskapsdepartementet 16. mars 2015 bedt om å vurdere arbeidsgivers håndtering av politietterforsker Robin Schaefers varsel i den såkalte Monika-saken i Hordaland politidistrikt ("HPD") ("Undersøkelsen"). Mandatet omfatter bare de arbeidsrettslige sider av saken. De politifaglige og strafferettslige spørsmål er behandlet av Riksadvokatens arbeidsgruppe og Spesialenheten. De øvrige varslingssakene i HPD er behandlet bare i den grad de kaster lys over håndteringen av Robin Schaefers varsel.

Wiersholms hovedkonklusjoner er:

1) Robin Schaefers engasjement for å få gjenopptatt Monika-saken og hans opptreden i den forbindelse må regnes som varsel om "kritikkverdige forhold" etter reglene i arbeidsmiljølovens § 2-4.

2) Varslene til Politimesteren, til bistandsadvokaten, til pressen og allmennheten var forsvarlige og dermed lovlige og i henhold til reglene i arbeidsmiljøloven § 2-4.

3) Arbeidsgivers opptreden etter varslene representerer samlet sett et brudd på forbudet i arbeidsmiljølovens § 2-5 mot gjengjeldelse.

4) Arbeidsgiver fulgte ikke Hordaland politidistrikts egne regler for håndtering av varsling.

5) Arbeidsgiver sørget heller ikke for at Robin Schaefers arbeidsmiljø var fullt forsvarlig.

Konklusjonene bygger på et bredt skriftlig materiale og intervjuer med en rekke personer. Sakens faktum viser at Robin Schaefer ikke reiste eller deltok i en faglig diskusjon slik HPD la til grunn, men varslet om alvorlige, kritikkverdige forhold knyttet til HPDs evne til å løse sine grunnleggende oppgaver. Varselet til Politimesteren ble fremsatt på en saklig og lojal måte og var dermed "forsvarlig" i lovens forstand. Varselet ble gitt i linjen og fremstår som et skoleeksempel på en forsvarlig varsling.

Da den interne varslingen ikke førte frem ble kontakten med bistandsadvokaten benyttet for å få gjenopptatt etterforskningen. Etter omstendighetene var dette lojalt og forsvarlig. I denne vurderingen har det betydning at Robin Schaefer varslet til en person med en relevant rolle om et meget alvorlig forhold, og endelig at han hadde rett i det han varslet om. Etter loven er det ikke noe krav om at den som varsler har rett i kritikken, men ligger forholdene slik an som i denne saken, er det ikke tvilsomt at varslingen er "forsvarlig" etter loven.

Varselet til pressen, og deretter allmenheten gjennom utgivelsen av boken, handlet ikke bare om manglene ved etterforskningen, men særlig om HPDs interne håndtering av den situasjon som oppstod etter at Schaefer varslet. Det er Wiersholms vurdering at dette varselet ikke representerer noe brudd på taushetsplikten. Utgangspunktet etter loven vil være at et varsel som gis i strid med taushetsplikt ikke vil være "forsvarlig".

At Schaefer ikke brøt taushetsplikten er imidlertid ikke det samme som at varselet er forsvarlig. Det må vurderes selvstendig. Når Wiersholm har funnet at også dette varselet er forsvarlig, bygger det særlig på at varselet klart er omfattet av reglenes formål om å bidra til kunnskap om spørsmål av samfunnsmessig betydning. Det er ikke tvilsomt at varselet har betydelig allmenn interesse i et demokratiperspektiv og inngår i debatten om kultur og ledelse som ble reist etter 22. juli-tragedien.

Spørsmålet om Schaefer har vært utsatt for ulovlig gjengjeldelse bygger på forutsetningen om at han har varslet på lovlig måte. Det er bare den som varsler forsvarlig som er beskyttet mot arbeidsrettslige tiltak. Etter loven er det klart at begrepet gjengjeldelse omfatter mer enn arbeidsrettslige korrektiv. Hvis arbeidsmiljøet for varsleren ikke lenger møter lovens grunnleggende krav til forsvarlig arbeidsmiljø, og det skyldes varslingen, vil det være omfattet av gjengjeldelsesbegrepet. Isolasjon eller andre former for marginalisering, vil – om det skyldes varselet – klart være omfattet av begrepet gjengjeldelse. Det er ikke noe krav om at gjengjeldelsen gis av en arbeidsgiverrepresentant. Det er arbeidsgivers ansvar å sørge for at gjengjeldelse ikke blir konsekvensen av varselet.

I denne saken har Wiersholm kommet til at HPD ikke sørget for å beskytte Schaefer mot gjengjeldelse. Arbeidsgiver sørget heller ikke for at Schaefers arbeidsmiljø forble fullt forsvarlig. Kombinasjonen av et for dårlig ytringsklima, og det forhold at HPD feilaktig unnlot å behandle Schaefer som varsler både etter loven og etter HPDs egne regler, skapte en stemning som etter kort tid ledet til at Schaefer opplevde å gå fra å varsle om et problem, til selv å bli et problem. Til tross for at Schaefer gradvis ble marginalisert og til slutt ble syk av det, og HPD forstod eller burde ha forstått det, unnlot distriktets øverste ledelse å ta kontakt med ham eller iverksette andre tiltak for å motvirke marginaliseringen. Slik saken utviklet seg ble det skapt en usikkerhet om Schaefers faglighet og lojalitet som bare HPDs øverste ledelse kunne rydde av veien. Da usikkerheten i stedet ble forsterket tiltok Schaefers problemer slik at disse etter hvert kom til å dominere hverdagen hans. HPD opptrådte aktivt unnlatende selv etter at Schaefer fikk rett og etterforskningen ble gjenopptatt. Samlet sett må hendelsesforløpet som ledet frem til Schaefers sykdomstilstand regnes som ulovlig gjengjeldelse. Schaefers arbeidsmiljø var i denne situasjonen heller ikke fullt forsvarlig slik loven krever.

At Schaefers arbeidsmiljø ikke forble forsvarlig etter varselet, og at Schaefer ble utsatt for gjengjeldelse, er etter Wiersholms oppfatning ikke først og fremst et resultat av systemsvikt, men av feilvurderinger begått av enkeltpersoner. Selv om enkelthandlinger må fortolkes og forstås ut fra den kontekst de springer ut av, er det ikke slik at alt av den grunn skyldes "systemet". Også innenfor de rammer som er satt må de personer som har et ansvar selv ta initiativ og sørge for at lovens regler følges. Hvis de rammer som eksisterer ikke gjør det mulig å etterleve lovens regler, må overordnet myndighet varsles om dette slik at forutsetningene kan endres. I denne saken er Politimesteren øverste ansvarlig. Selv om han delegerte oppfølgningen av varselet til leder for retts- og påtaleenheten og andre underordnede, var Politimesteren likevel løpende orientert og deltok i behandlingen av Schaefers varsel. Både faktisk og rettslig har derfor Politimesteren det øverste ansvaret for de feil som er begått.

Wiersholms arbeid har i tråd med mandatet ikke vært innrettet på å ta stilling til de øvrige varslingene i HPD. Samtidig er det Wiersholms vurdering, etter behandling av sakens materiale, at de øvrige varslingene har bidratt til å forklare, underbygge og sannsynliggjøre Schaefers opplevelser knyttet til hans varsel. Sakens materiale viser at de øvrige varslene ikke kan avskrives som grunnløse. Arbeidstilsynets pålegg som ble gitt etter varselet fra HMS-rådgiveren illustrerer det. Overfor Wiersholm er det formidlet sterk uro knyttet til de øvrige varslingene og frustrasjon over at disse ikke får sin avslutning gjennom Wiersholms arbeid med denne rapporten. HPDs arbeidsmiljøutfordringer er dermed ikke løst ved utarbeidelsen av denne rapporten. I tillegg kommer at faktiske og rettslige avklaringer som gis gjennom utarbeidelser av rapporter, pålegg fra Arbeidstilsynet eller avgjørelser fra domstolene, ikke i seg selv løser noe problem, men bare representerer en mulighet for å iverksette tiltak for å etablere et godt og forsvarlig arbeidsmiljø for alle ansatte.

2. OM PROSESSEN

2.1 Bakgrunnen for Undersøkelsen

2.1.1 Innledning

Bakgrunnen for Undersøkelsen er etterforsker Schaefers initiativ for å få gjenåpnet en tidligere henlagt straffesak i HPD, saken som har blitt kjent som den såkalte Monika-saken. Schaefer meldte fra om mangler knyttet til etterforskningen ved årsskiftet 2013/2014, men først i midten av mai 2014 – etter begjæring om gjenåpning av saken fra mor til avdøde – ble det besluttet å se på saken på nytt. Etterforskningen ble gjenåpnet, og i oktober 2014 ble en person pågrepet og siktet for drap på avdøde. Det foreligger pr. i dag ingen tiltalebeslutning, da etterforskningen ikke er ferdigstilt.

2.1.2 Øvrige eksterne undersøkelser

Undersøkelsen må sees i sammenheng med de andre initiativ som er tatt etter at Monika-saken ble kjent. De politifaglige og etterforskningsmessige forholdene knyttet til Monika-saken har fra siste halvdel av 2014 vært gjenstand for omfattende undersøkelser utført av øvrige eksterne parter. For det første ble HPD i brev av 20. juni 2014 fra bistandsadvokaten, på vegne av Monikas mor, anmeldt til Spesialenheten for tjenesteforsømmelser i forbindelse med etterforskningen. For det andre nedsatte Riksadvokaten en arbeidsgruppe høsten 2014 for å foreta en kvalitetsvurdering av etterforskningen og den påtalemessige behandlingen av Monika-saken i et læringsperspektiv. Arbeidsgruppen ble oppnevnt 22. oktober 2014. Den avla sin rapport 9. februar 2014. Den konkluderte blant annet med at det

> *"ikke [var] riktig av påtalemyndigheten å henlegge saken som selvdrap slik bevissituasjonen forelå august 2012"*, og videre at *"det ikke var forsvarlig å avslutte etterforskningen med de ubesvarte spørsmål som i august 2012 forelå i saken"* samt at *"etterforskningen på flere punkter var mangelfull…"*.[1]

Vedrørende Schaefers initiativ i saken vinteren 2014 påpekte arbeidsgruppen at Schaefers notat

> *"inneholde[r] samtlige av de viktigste momenter i etterforskingen; momenter som også har påkalt Arbeidsgruppens interesse og for så vidt også er omhandlet i rapport datert 25. april 2014 fra utreder Asbjørn Hansen. Notatet er etter vår mening nøkternt og objektivt utformet."*[2]

Endelig bemerkes i rapporten at Schaefers

> *"involvering av bistandsadvokaten i denne prosessen har vist seg å bli helt avgjørende for at "Monika-saken" ble gjenopptatt."*[3]

Spesialenhetens påtalevedtak forelå den 25. februar 2014, der HPD ble ilagt NOK 100 000 i foretaksstraff for grov uforstand i tjenesten knyttet til behandlingen og oppfølging av Schaefers initiativ. I den offentlige redegjørelsen la Spesialenheten blant annet til grunn at

> *"Schaefers spørsmål til etterforskingen var saklige og godt forankret i sakens faktum. Rapporten ga etter Spesialenhetens vurdering grunn til så stor tvil om etterforskingen og den påtalemessige behandlingen av saken var faglig god nok at beslutningen om henleggelse ikke kunne forbli uendret."*

---

[1] Riksadvokatens publikasjoner, nr. 1/2015, "Monika-saken" – læringsperspektiver, Rapport fra Arbeidsgruppe på s. 16.

[2] Ibid på s. 19

[3] Ibid på s. 20.

Spesialenheten vurderte forholdet dit hen at

> *"politidistriktets behandling av Schaefers rapport [anses] å være et kvalifisert klanderverdig forhold som følge av feil begått hos flere. Politidistriktets oppfølgning var samlet sett utilstrekkelig og ikke egnet til å kvalitetssikre arbeidet som var utført. Oppfølgningen var ikke effektiv og tillitvekkende og innebar risiko for at en alvorlig sak forble henlagt på et uriktig grunnlag."*[4]

2.1.3 Bakgrunnen for Wiersholms arbeidsrettslige undersøkelse

7. november 2014 sendte advokat Jens Ove Hagen et brev til Politimesteren ved HPD ("Politimesteren") på vegne av Schaefer. I brevet ble det fremholdt at

> *"Schaefers mange henvendelser til sine overordnede i denne saken åpenbart representerer en varslingssak i arbeidsmiljølovens forstand. Dette synes ikke å være fanget opp av arbeidsgiveren. Jeg presiserer derfor at Robin Schaefer anser seg som en varsler, og på hans vegne ber jeg om at dette blir registrert hos arbeidsgiveren, samtidig som det også bekreftes at Hordaland politidistrikt vil foreholde seg til at dette er en varslingssak."*

Deretter fulgte en redegjørelse for hendelsesforløpet og Schaefers situasjon, og det ble fremholdt at *"arbeidsgiverens reaksjonsmønster overfor Robin Schaefer [inneholder] alle klassiske tegn på dårlig behandling av en varsler".* Avslutningsvis ble det bedt om bekreftelse på at Schaefer

> *"nå blir gitt status som varsler i lovens forstand og at arbeidsgiveren iverksetter tiltak for å påse at han blir gitt adekvat beskyttelse i overensstemmelse med regelverket."*

Politimesteren sendte bekreftelse på at Schaefer ble gitt status som varsler i brev til Hagen av 18. november 2014 og anga samtidig at HPDs rutine for varslingssaker ville bli brukt for å sikre en forsvarlig og systematisk håndtering saken. Det ble fremholdt at

> *"Arbeidsgiver har som mål å belyse alle omstendigheter knyttet til spørsmål om gjenopptakelse av etterforskningen i Monika-saken. Det er derfor besluttet at saken skal være gjenstand for en omfattende evaluering."*

Det er følgelig på det rene at Schaefer fra et bestemt tidspunkt ble gitt status som varsler. Et sentralt spørsmål i Wiersholms arbeid er om Schaefer skulle ha vært regnet som varsler på et tidligere tidspunkt. Rettslig sett er det udiskutabelt at varslerstatus ikke er noe som oppstår ved at partene enten blir enige om det, eller at det treffes en bestemt beslutning om det. Det avgjørende er om en arbeidstaker sier fra om "*kritikkverdige forhold i virksomheten*". Det er følgelig innholdet og karakteren av det som tas opp som er avgjørende for om lovens regler kommer til anvendelse. Som det vil fremgå nedenfor har verken HPD eller Politidirektoratet ("POD") hatt det klart for seg.

Etter ytterligere korrespondanse knyttet til håndtering og fremdrift, meddelte Politimesteren i brev av 5. januar 2015 at Politimesteren i samråd med POD hadde besluttet å engasjere eksterne rådgivere til å undersøke forholdene knyttet til Schaefers sak. Wiersholm ble senere engasjert av Justis- og beredskapsdepartementet til å utføre Undersøkelsen.

[4] Publisert på www.spesialenheten.no

2.1.4 Pressedekning og samfunnsinteresse

Denne saken er spesiell på den måte at det allerede foreligger to vurderinger av Hordaland politidistrikts håndtering av Monika-saken. Riksadvokatens arbeidsgruppe har fastslått at innholdet i Schaefers varsel var saklig og riktig i et politifaglig perspektiv. Spesialenheten har på sin side utferdiget forelegg basert på at arbeidsgivers håndtering må regnes som straffbar uforstand i tjenesten.[5] I tillegg har saken fått massiv pressedekning, og denne har nærmest uten unntak vært kritisk til distriktets og ledelsens håndtering av saken. Det har derfor vært hevdet at Schaefer er hevet over kritikk.[6] Schaefer har på sin side også skrevet boken om sine erfaringer med saken.[7] Saken har videre vekket bredt samfunnsengasjement og en rekke aktører har uttalt seg, herunder statsminister Erna Solberg og justisminister Anders Anundsen.[8] I mars 2015 ble det kjent at Schaefer ble tildelt Fritt ords pris 2015 for "*sin innsats for å avdekke kritikkverdige forhold i norsk arbeidsliv*".[9]

I en situasjon som beskrevet over er det særlige utfordringer knyttet til det å starte "med blanke ark". De vurderinger som er foretatt av Riksadvokatens arbeidsgruppe har naturlig nok høy grad av autoritet og vil danne et naturlig utgangspunkt for politiet og påtalemyndighetens videre arbeid med de politifaglige spørsmål saken reiser. Selv om Riksadvokatens arbeidsgruppes vurdering og Spesialenhetens avgjørelse ikke vedrører sakens arbeidsrettslige sider, vil det utvilsomt være slik at også de arbeidsrettslige bedømmelser må foretas med basis i de hendelser som ledet til nedsettelsen av arbeidsgruppen og Spesialenhetens avgjørelse. Wiersholm har imidlertid ikke følt seg bundet av uttalelsen og avgjørelsen, og har derfor forsøkt å gjøre nye og selvstendige vurderinger av de faktiske forhold som er relevante for de arbeidsrettslige spørsmål. I tillegg har Wiersholm aktivt forsøkt å unngå "tunnelsyn" gjennom bruk av mothypoteser. Selv om det følgelig er forsøkt tatt høyde for det informasjonsbildet som lå der da Wiersholms arbeid startet, ville det være uriktig å unnlate å nevne at dette har vært en utfordring.

2.2 Øvrige varslingssaker i HPD

2.2.1 Nærmere om de øvrige varslingssaker i HPD

Schaefer er ikke den eneste som varslet i HPD høsten 2014. For det første varslet en politiadvokat om mulig gjengjeldelse mot Schaefer knyttet til uttalelser fra Visepolitimesteren på et parolemøte for retts- og påtaleseksjonen 12. september 2014. Varselet ble inngitt 25. september 2014 og var ferdigbehandlet av HPD 17. oktober 2014. For det andre varslet samme politiadvokat sammen med en øvrig politiadvokat om ukultur og destruktiv ledelse ved påtaleseksjonen i HPD. Dette varselet ble inngitt 22. oktober 2014 og angikk tre ledere, herunder Visepolitimesteren og Påtaleansvarlig i Monika-saken. I håndteringen av det andre varselet fikk HPD ved Politimesteren bistand fra POD og en organisasjonspsykolog til å utføre undersøkelsen. Dette arbeidet ble ferdigstilt ved rapport avlevert den 30. januar 2015. For det tredje varslet HMS-rådgiver Arbeidstilsynet om mangelfullt HMS-arbeid ved HPD den 5. januar 2015. Varselet ledet til at Arbeidstilsynet den 12. mai 2015 ga ulike pålegg knyttet til distriktets HMS-arbeid.

---

[5] Spesialenheten henla saken mot Påtaleansvarlig som følge av bevisets stilling. Avgjørelsen er påklaget til Riksadvokaten. Foretaksstraffen for HPD er endelig.

[6] Se BT 22. juni 2015, http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Frykter-at-gransking-blir-gapestokk-3385399.html, der leder av Juristforbundet Curt A. Lier "*mener den bakenforliggende tragedien gjør det nærmest umulig å kritisere varsleren Robin Schaefers fremgangsmåte."* Lier uttaler at når *"saken er så tragisk og resultatet av varslingen ble som det ble, så er Schaefer hevet over enhver form for kritikk. Men fremgangsmåten hans var så uvanlig at det ikke er så rart at lederne hans ikke reagerte på en optimal måte. Hvis det hadde vist seg at Schaefer tok feil, ville alle vært enige om at man ikke kunne opptrådt slik han gjorde, sier Lier*."

[7] Schaefer har i intervjuet med granskerne supplert sin forklaring med gjengivelser fra boken. Wiersholm legger derfor til grunn Schaefers bok som del av Schaefers forklaring. I de tilfeller det vises direkte til boken fremgår dette i fotnoter.

[8] Se for eksempel http://www.tv2.no/a/6572727 og http://www.vg.no/nyheter/innenriks/anundsen-om-monika-saken-politimesterens-beklagelse-var-paa-sin-plass/a/23321802/

[9] Se http://www.frittord.no/aktuelt/fritt-ords-pros-20151/

Wiersholm har – i tråd med mandatet gitt av departementet – behandlet øvrige varslingssaker i den grad de står i forbindelse med og kan kaste lys over Schaefers sak, men har ikke foretatt noen realitetsbehandling av forholdene tatt opp i disse varslene.

2.2.2 Nærmeste leders varslerstatus

I forbindelse med Wiersholms arbeid ble det anført av Nærmeste leder at hun har vært "medvarsler". Dette ble begrunnet med hennes støtte og bistand til Schaefer, samt at hun videreformidlet og kjempet for budskapet hans internt i organisasjonen. At Schaefers notater ikke ble signert av Nærmeste leder er forklart med at Nærmeste leder ønsket å gi Schaefer alene anerkjennelsen for hans oppdagelser.

Nærmeste leders advokat har uttalt at Nærmeste leder "*anser seg utsatt for ulovlig gjengjeldelse i anledning hennes initiativ i saken. Monika-saken har vært en enorm belastning for henne. I likhet med Schaefer er hun ikke blitt tatt på alvor, og hun har i tillegg også vært utsatt for et betydelig kryssspress i den mellomlederrolle hun har innehatt. Som hun også ga uttrykk for i sin oppsigelse 18. mars d.å. har hun mistet hele sin arbeidsmotivasjon som følge av dette, hvilket også er bakgrunnen for at hun ikke lenger orket å stå i stilling."* Nærmeste leder har presisert at Stasjonssjefen har fulgt henne opp på en god måte i den situasjonen hun var i.

Wiersholm legger til grunn at Nærmeste leder har støttet Schaefers initiativ på en måte som gjør at hun må regnes som en "medvarsler" med tilhørende krav på vern mot ulovlige gjengjeldelser fra Arbeidsgiver. I tillegg har hun krav på beskyttelse etter arbeidsmiljølovens bestemmelser om vern mot trakassering og uheldige psykososiale belastninger.

Som nevnt i punkt 2.2.1 har ikke Wiersholm foretatt noen realitetsbehandling av øvrige varslingssaker, men har behandlet dem i den grad de står i forbindelse med og kan kaste lys over Schaefers sak. Tilsvarende gjelder for Nærmeste leders forhold.

2.3 Kontakt mellom Wiersholm og oppdragsgiver

Advokatfirmaet Wiersholm v/advokat Jan Fougner ble tildelt oppdraget etter en anbudskonkurranse tilrettelagt av Politiets Fellestjenester. Oppdragsgiver var innledningsvis ment å være POD. Grunnet habilitetsinnsigelser ble oppdraget i forkant av kontraktsignering overført til Justis- og beredskapsdepartementet v/politiavdelingen ("Oppdragsgiver").

Oppstartsmøte ble avholdt 18. februar 2015. Mandatet ble inntatt i oppdragsavtalen og ytterligere presisert i protokoll fra oppdragsmøtet. Som følge av innspill fra blant annet Politiets Fellesforbund ble mandatet senere presisert til også å omfatte øvrige varslingssaker i den grad de sto i forbindelse med og kunne kaste lys over Schaefers sak. På dette tidspunkt var det som nevnt ytterligere tre ansatte som hadde inngitt varslinger i HPD.

Foruten oppstartsmøtet har det vært avholdt to statusmøter mellom Oppdragsgiver og Wiersholm i løpet av prosessen, samt et avslutningsmøte i forbindelse med rapportlevering.

2.4 Mandat for Undersøkelsen

2.4.1 Skriftlig mandat

Det endelige mandatet er datert 16. mars 2015.

"Mandat

Justis- og beredskapsdepartementet ("JD") er oppdragsgiver for oppdraget angitt nedenfor ("Undersøkelsen").

1. Formålet og omfang av Undersøkelsen

JD gir Advokatfirmaet Wiersholm AS ("Wiersholm") mandat til å undersøke forhold knyttet til Robin Schaefers varslingssak i Hordaland Politidistrikt samt øvrige varlingssaker som står i forbindelse med denne saken. Undersøkelsen skal omfatte:

1. *Arbeidsgivers håndtering av varslingssaken(e), herunder om arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling er overholdt;*
    a. *Om det er gitt en forsvarlig varsling i henhold til aml. § 2-4*
    b. *Om det er funnet sted ulovlig gjengjeldelse i henhold til aml. § 2-5*
2. *Om interne retningslinjer for varsling/håndtering av varslingssaker er overholdt*

Dersom det i forbindelse med Undersøkelsen avdekkes forhold som gir grunn til å utvide Undersøkelsens omfang skal Wiersholm ta dette opp med JD. JD skal i slike tilfeller ta stilling til om dette mandatet skal utvides.

Undersøkelsen skal kartlegge faktiske forhold som er nødvendig for å besvare mandatet. Undersøkelsen omfatter handlinger og unnlatelser foretatt av involverte personer/aktører. Wiersholm skal også vurdere den rettslige betydningen av de forhold som kartlegges. De nærmere rammene for slik rettslig rådgivning skal avklares med JD.

Arbeidet skal leveres så raskt som mulig innenfor det som er forsvarlig.

Arbeidet er underlagt Advokatforeningens retningslinjer for private granskninger så langt de passer.

2. Rapportering mv.

Wiersholm rapporterer til JD som også vil være mottaker av endelig rapport ved Undersøkelsens avslutning. JD kan be om delrapportering underveis, skriftlig eller muntlig. Wiersholm kan også ta initiativ overfor JD om rapportering av funn underveis.

Resultatet av Undersøkelsen, dvs. rapporten, skal offentliggjøres. Underlagsmaterialet og interne arbeidsdokumenter beholdes hos Wiersholm.

3. Saksbehandlingsregler

I henhold til Advokatforeningens retningslinjer for private granskninger er det utarbeidet saksbehandlingsregler for Undersøkelsen i samråd med JD.

4. Rettssikkerhet og personvern

Ved innhenting av dokumenter og andre data, i intervjuer og annet arbeid i forbindelse med Undersøkelsen skal rettssikkerhetshensyn og personvern ivaretas. Retten til privatliv og rettigheter i tilknytning til andre private forhold skal respekteres i henhold til gjeldende lovgiving og praksis."

2.4.2 Wiersholms forståelse av mandatet og spørsmål som er vurdert i rapporten

Mandatet innebærer at Wiersholm skal klarlegge de faktiske forhold som er relevante ved den arbeidsrettslige bedømmelsen av Schaefers varsel og HPDs håndtering av dette. Dernest innebærer mandatet at det skal tas stilling til om de relevante rettsregler og interne bestemmelser er overholdt.

I noen grad er det nødvendig å ta stilling til ansvarsforhold for å vurdere om rettsregler er overholdt. Likevel er det slik at de relevante arbeidsrettslige reglene i stor grad peker på "arbeidsgiver" som pliktsubjektet. Det sentrale i Wiersholms arbeid er dermed å ta stilling til om "arbeidsgiver" har overholdt reglene. Det er staten ved Hordaland Politidistrikt som er arbeidsgiver for Schaefer og de andre tilsatte ved distriktet. Det følger imidlertid av arbeidsmiljøloven § 1-8 nr. 2, annet punktum at det som "*er bestemt om arbeidsgiver, skal gjelde tilsvarende for den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten*". Det innebærer at lovens plikter ikke bare påhviler rettssubjektet staten, men også den eller de som leder virksomheten på vegne av staten. Det er på det rene at Politimesteren er omfattet av bestemmelsen. Samtidig er det klart at Høyesterett i sin praksis har lagt til grunn at ansvaret kan påhvile flere ulike personer i ledelsen. Det sentrale vurderingskriteriet er hvilken faktisk og rettslig myndighet vedkommende har til selvstendig å treffe avgjørelser om virksomheten på arbeidsplassen, jf. Rt. 1985 s. 185. Etter praksis har for eksempel teknisk direktør og byggeplassingeniør blitt regnet som arbeidsgiver i lovens forstand, jf. Rt. 1972 s. 1311 og Rt. 1990 s. 418. Det er derfor klart at flere personer ved siden av Politimesteren kan ha arbeidsgiverplikter etter loven. Hvilke personer dette er krever imidlertid ikke mandatet at det tas uttrykkelig stilling til. Rapporten vil derfor ikke behandle det ut over det som måtte følge av de faktiske beskrivelser som gjøres. Det er staten som overordnet arbeidsgiver som har ansvaret for å følge opp slike spørsmål.

2.5 Organisering og gjennomføring av Undersøkelsen

2.5.1 Wiersholms arbeidsgruppe

Undersøkelsen er utført av Advokatfirmaet Wiersholm AS, under ledelse av advokat (H) og professor II (PhD) Jan Fougner. Advokatene Mina Hoff, Kine Brox og Jannicke Eilertsen har vært særlig sentrale i arbeidet, men det er trukket på firmaets samlede ressurser under arbeidet, særlig i forbindelse med vurderingene.

2.5.2 Undersøkelsens omfang

Arbeidet med Undersøkelsen har vært meget omfattende og mer tidkrevende enn opprinnelig antatt. Det skyldes dels utvidelsen av mandatet, at mange av de berørte pekte på forhold de mente var relevante og at det viste seg å være omfattende mengder skriftlig materiale av betydning. Arbeidet med kontradiksjon har også vært tidkrevende. Arbeidet har pågått i perioden 18. februar - 25. juni 2015. Arbeidet omfatter dokumentgjennomgang, intervjuer med involverte samt rettslige vurderinger. Det har til sammen medgått ca. 1350 timer til arbeidet med Undersøkelsen.

2.5.3 Prinsipper og arbeidsmetoder

Granskninger er ikke uproblematiske. Rettslig sett må de regnes som ytringer avgitt overfor en oppdragsgiver. Granskninger er derfor ikke noen dom. Av den grunn har lovgiver unnlatt å regulere granskninger ved lov.[10] Samtidig er det på det rene at media kan bruke slike rapporter på en slik måte at de som er berørt kan oppleve bruken som en "dom". Av den grunn har det vært en bred debatt i Norge om bruken av granskninger.[11] Det sentrale spørsmålet i debatten har vært om de berørtes rettsikkerhet er tilstrekkelig god. Advokatforeningen nedsatte et utvalg for å vurdere disse rettssikkerhetsspørsmålene og utarbeidet retningslinjer for granskninger utført av advokater.

Denne Undersøkelsen er utført av advokater og følgelig søkt gjennomført i tråd med Advokatforeningens retningslinjer for private granskninger. Retningslinjene er omfattende, og det er særlig viktig å fremheve visse grunnleggende prinsipper som oppstilles:

- Objektivitet og uavhengighet[12]
- Grundighet[13]
- Rettssikkerhet[14], herunder kontradiksjon[15] og personvern[16]

De behov prinsippene tar sikte på å dekke taler for seg og er nærmere forklart i retningslinjene. Her nevnes kort at Wiersholm ikke kjenner til forhold som påvirker Wiersholms uavhengighet. Wiersholm har ikke hatt noen rolle i saken og har ingen interesser knyttet til den.

Hensynet til de berørte er særlig viktig, da Undersøkelsen bl.a. innebærer vurderinger av om det foreligger brudd på arbeidsmiljøloven. Selv om rapporten rettslig sett som nevnt bare er en ytring, viser erfaring at slike rapporter også får oppmerksomhet og tillegges vekt. Undersøkelsen er derfor søkt gjennomført på en slik måte at de berørte enkeltpersoners juridiske rettigheter er ivaretatt. De berørte er gitt rett til kontradiksjon og nødvendig bistand under prosessen, jf. punkt 2.5.4 nedenfor. Etter avtale med oppdragsgiver har berørte fått dekket rimelige og nødvendige advokatkostnader. Se mer om dette under pkt. 2.6.1. Det er utarbeidet egne retningslinjer for Undersøkelsen, senest revidert og presisert den 16. mars 2015.

Wiersholm har vurdert ulike spørsmål knyttet til ivaretakelse av personvern både ved oppstarten av arbeidet og løpende gjennom Undersøkelsen. Etter Wiersholms vurdering er vilkårene for behandling av personopplysninger oppfylt, jf. personopplysningsloven § 11 jf. § 8. Det foreligger også grunnlag for behandling av sensitive personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 9. I tillegg til personvernlovgivningen har Wiersholms interne personvernpolicy og Retningslinjer for informasjonssikkerhet blitt overholdt ved behandlingen av personopplysningene.

---

[10] Et utvalg foreslo å lovregulere offentlige granskninger, men lovforslaget er ikke fulgt opp. Se NOU 2009: 09 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner — Særskilt oppnevnte offentlige kommisjoner. Rundskrivet fra Justisdepartementet om offentlige granskninger er derfor fortsatt sentralt; "Regler for granskingskommisjoner. Rundskriv G-48/75 fra Justisdep."

[11] Se om debatten bl. A Dale: Kritisk juss 2009 s. 320-328 - (KRJU-2009-320)

[12] Jf. Advokatforeningens retningslinjer del 2, punkt 3.2.

[13] Jf. Advokatforeningens retningslinjer del 2, punkt 5.1.

[14] Jf. Advokatforeningens retningslinjer del 2, punkt 6.

[15] Se Advokatforeningens retningslinjer del 2, punkt 6.3.

[16] Jf. Advokatforeningens retningslinjer del 2, punkt 5.2.

Av hensyn til de som omtales i rapporten har Wiersholm besluttet at personer ikke benevnes ved navn, men med stillingstittel. Det er gjort unntak for Monika Sviglinskaja, Robin Schaefer, advokat Jens Ove Hagen, tidligere Kripos-etterforsker Asbjørn Hansen og BT-journalist Christian Nicolaisen.

Wiersholm har lang erfaring med granskningsarbeid og har forsøkt å utføre dette oppdraget i henhold til anerkjente metoder. Det faktiske materialet rapporten bygger på er dels dokumentbevis og dels vitnebevis, jf. punkt 2.5.5 og 2.7 nedenfor. Ved rettsanvendelsen er alminnelig juridisk metode utviklet gjennom Høyesteretts praksis lagt til grunn.

2.5.4 Kontradiksjon

I tråd med Advokatforeningens retningslinjer er det i Undersøkelsen skilt mellom "berørte" og "vitner". De berørte er i henhold til retningslinjene pkt. 6.1.

> "*den som får sitt forhold undersøkt av granskningsutvalget*".

I kommentarene til retningslinjene heter det at:

> "*…retningslinjene bruker i likhet med NOU 2009:9 «den berørte» som betegnelse på den som bør ha rettigheter til innsyn og kontradiksjon*." Med hensyn til hvem som skal anses som berørt sies følgende: "*Betegnelsen innebærer at undersøkelsen og utfallet av denne må ha betydning for den enkeltes situasjon. Hvem som i det konkrete tilfellet er berørt eller ikke, må avgjøres ved en konkret vurdering, hvor det blant annet må tas hensyn til nærhet til temaet for undersøkelsen og hvilket utfall eller konsekvenser undersøkelsen kan få. Personer hvis rettighetsforhold berøres, omfattes av begrepet. Begrepet vil også omfatte personer hvis forhold kan resultere i negativ omtale. Personer som utelukkende avgir forklaring som vitner vil ikke omfattes av begrepet, selv om de kan ha rettighetsforhold som vil bli berørt*."

Wiersholm har i forbindelse med arbeidet løpende vurdert hvem som omfattes av begrepet "berørt". I lys av de spørsmål undersøkelsens gjelder, herunder det forhold at rapporten etter det opplyste skal offentliggjøres, har Wiersholm valgt å definere kretsen av "berørte" noe videre enn hva en streng ordlydsfortolkning av pkt. 6.1. tilsier. Skillet har blant annet betydning for kontradiksjonsprosessen, samt for dekning av advokatutgifter.

Kontradiksjonen har blitt gjennomført etter følgende hovedprinsipper:

1) De berørte har fått innsyn i øvrige berørtes og vitners forklaringer så langt hensynet til kontradiksjon tilsier det, samt anledning til å gi kommentarer til forklaringene og stille oppfølgingsspørsmål.

2) De berørte har fått innsyn i utkast til den endelige rapporten så langt hensynet til kontradiksjon tilsier det, samt anledning til å gi kommentarer før endelig rapport ferdigstilles.

3) 2) vil også gjelde vitner i den grad vitnets forklaring eller øvrige forhold knyttet til vitnet er referert i rapportutkastet.

2.5.5 Sakens materiale

I henhold til Advokatforenings retningslinjer for private granskninger punkt 5.6 er Wiersholm forpliktet til å bygge på vurderinger og konklusjoner som kan henføres til åpne kilder. Wiersholm kan ikke bruke fortrolig informasjon direkte som avgjørelsesgrunnlag. Generelt gjelder at en forklaring gitt under et løfte om anonymitet heller ikke kan tjene som en del av det faktiske grunnlaget for rapporten. Generelt gjelder at om Wiersholm ikke kan verifisere eller underbygge informasjon gitt ved for eksempel tips, er forholdet ikke forsvarlig klarlagt. Vurderingene og standpunktene må følgelig kunne godtgjøres og underbygges av opplysninger innhentet fra åpne kilder som kan undergis kontradiksjon.

Tilsvarende utgangspunkter er lagt til grunn for Wiersholms vurderinger i nærværende rapport. I saken her bygges det på åpne kilder. Det er følgelig ikke bygget på tips, anonyme kilder eller kilder som har bedt om fortrolighet.

2.5.6 Bevisvurdering og beviskrav

Ved vurderingen av hvilket faktum som skal anses bevist, er hovedregelen i sivile saker at retten skal legge det mest sannsynlige faktum til grunn, dvs. at det gjelder et beviskrav om alminnelig sannsynlighetsovervekt. Begrunnelsen for denne hovedregelen er at dette beviskravet gir flest riktige avgjørelser. Til sammenligning skal enhver rimelig tvil komme tiltalte til gode i straffesaker. Bakgrunnen for det strenge beviskravet er hensynet til at ingen uskyldige skal dømmes for lovbrudd de ikke har begått.

Høyesterett har i avskjedssaken Rt. 2014 s. 1161 lagt til grunn at beviskravet kan skjerpes for faktiske omstendigheter som er særlig belastende for en part. Det kunne – avhengig av omstendighetene – tilsi et skjerpet beviskrav i granskningssaker. Samtidig følger det av Rt. 2012 s. 424, som gjaldt spørsmål om arbeidsgiver hadde gjort seg skyldig i aldersdiskriminering, at beviskravet i diskrimineringssaker er det samme som ellers – alminnelig sannsynlighetsovervekt. Avgjørelsen er viktig fordi den knytter seg til fortolkningen av bevisbyrderegelen i arbeidsmiljøloven § 13-8. Regelen går ut på at om arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted diskriminering, har arbeidsgiver bevisbyrden for (må "sannsynliggjøre") at diskriminering likevel ikke har funnet sted. Denne regelen tilsvarer lovens § 2-5 (2) annet punktum om bevisbyrde ved påstand om gjengjeldelse som jo er sentralt i saken her. Det er denne reglen i § 2-5 som er avgjørende for om Schaefer kan sies å ha vært utsatt for rettsbrudd i forbindelse med varslingen. Sammenhengen i regelverket tilsier da at det gjelder et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt ved bedømmelsen av om Schaefer har vært utsatt for gjengjeldelse, selv om en slik vurdering kan være belastende for noen berørte. Det er bare i en eventuell etterfølgende avskjedssak at beviskravet skjerpes. Det nevnes samtidig at i arbeidet med rapporten har bevisspørsmål og bevisbyrdeprinsipper ikke kommet på spissen.

2.5.7 Om bruk av begrepene "varsel" og "arbeidsgiver"

Selv om det hører under arbeidet å ta stilling til om Schaefer varslet i lovens forstand, er hans initiativ og agering for å få gjenopptatt etterforskningen av Monika-saken i denne rapporten, språklig benevnt "varsling", slik departementet også har gjort i mandatet. Det er ikke noe annet ord som passer godt, og det vil fremgå av sammenhengen når det benyttes som henvisning til et faktisk forhold og når det gjøres til gjenstand for rettslig diskusjon.

Begrepet "arbeidsgiver" er definert i arbeidsmiljøloven, jf. ovenfor i punkt 2.4.2. I denne rapporten brukes begrepet dels om rettssubjektet og dels om de personer som har de samme plikter som rettssubjektet, slik det vil fremgå av sammenhengen.

2.6 Undersøkelsens innledende fase

2.6.1 Informasjonsbrev, rettshjelp til de ansatte og innledende samtaler

Undersøkelsen ble innledet ved at aktuelle ansatte ved HPD, samt øvrige personer antatt relevante for saken, mottok informasjonsbrev om Undersøkelsen fra arbeidsgiver. I brevet ble det gitt informasjon om prosessen, samt meddelt at Wiersholm ønsket å innkalle mottakerne til intervjuer. Det ble også anmodet om at mottakerne innleverte dokumentasjon de måtte besitte av relevans for saken.

Mottakerne av informasjonsbrevet ble videre informert om sin rett til å stille med advokat eller representant i forbindelse med prosessen og intervjuene. De berørte ble i tillegg informert om at de ville få dekket utgifter til advokat av oppdragsgiver etter visse kriterier. Se nærmere om skillet mellom "berørte" og "vitner" under punkt 2.5.4.

I tillegg ble det blant annet avholdt en innledende samtale med Schaefer og hans rådgivere 10. mars 2014. Formålet med møtet var å redegjøre for oppdraget, forståelsen av mandatet og orientere om hvorledes prosessen var tenkt gjennomført samt å få avklart Schaefers holdning til egen medvirkning.[17]

2.6.2 Dokumentinnsamling og dokumentgjennomgang

Arbeidsgiver har overlevert relevant dokumentasjon for Undersøkelsen, herunder aktuelle rutiner, instrukser og øvrig dokumentasjon. Det ble videre anmodet om at dokumenter mottakerne av informasjonsbrevet måtte besitte, og som kunne ha relevans for Undersøkelsen, ble levert til arbeidsgiver og overlevert Wiersholm. Det er ikke foretatt ytterligere dokumentinnhenting i form av for eksempel innsyn i e-post, da dette ble vurdert å ikke være nødvendig for en forsvarlig opplysning av saken. Spørsmål om innsyn i e-post har likevel løpende vært vurdert. Fordi Wiersholm har mottatt ulike e-poster fra ulike personer, har det vært mulig å vurdere om e-posteroverleveringene har vært komplette, eller om noe er utelatt. Selv om det sikreste ville vært å foreta e-postinnsyn hos alle relevante personer, ville en slik "mer-trygghet" ikke stå i forhold til kostnadene og tidsbruken ved en slik metode.

2.7 Intervjuer

Wiersholm har intervjuet til sammen 29 personer i forbindelse med Undersøkelsen. Dette inkluderer personer på alle nivåer i HPD samt øvrige personer som har tilknytning til saken.

Intervjuene har vært basert på frivillighet. Alle som har vært intervjuet har blitt gjort kjent med at informasjonen fra intervjuene vil kunne bli benyttet i forbindelse med rapporteringen til oppdragsgiver, samt at rapporten fra Undersøkelsen skal offentliggjøres. De intervjuede er videre blitt opplyst om at de ikke plikter å opplyse om forhold som kan medføre straff for dem selv eller deres nærmeste (vern mot selvinkriminering). Endelig er de intervjuede informert om kontradiksjonsprosessen, jf. 2.5.4. i forbindelse med Undersøkelsen.

Alle intervjuer er tatt opp på lydbånd. Denne fremgangsmåten ble valgt for å forhindre uenighet om hva som er sagt i ettertid. Lydopptak er dessuten hovedregelen etter tvisteloven. Lydbåndene er transkribert i sin helhet og sendt ut til de respektive intervjuobjekter for kommentarer og eventuelle suppleringer. Deretter er de gjort tilgjengelige for andre relevante berørte for å muliggjøre kontradiksjon.

[17] Visepol timesteren har kritisert at møtet fant sted og mener det mangler transparens.

En del av de berørte har beklaget seg over at metoden er tidkrevende, men ulempene ved forfattede referater har vært ansett som større. I den sammenheng har Wiersholm også lagt vekt på at berørte har understreket behovet for mest mulig gjennomsiktighet for å sikre tilliten til arbeidet. Det nevnes i denne sammenheng at retten til kontradiksjon er benyttet i stor grad, og det er gitt en rekke synspunkter fra berørte og vitner. Intervjuutskriftene inngår som en del av Wiersholms arbeidsdokumenter.

2.8 Rapport

Arbeidet med Undersøkelsen har resultert i en endelig rapport datert 25. juni 2015. Oppdragsgiver har besluttet at rapporten skal offentliggjøres i sin helhet.

Berørte og vitner har fått anledning til å uttale seg før endelig rapport ble ferdigstilt og overlevert Oppdragsgiver, jf. over pkt. 2) og 3). Denne retten er benyttet i stor grad, og Wiersholm har derfor mottatt en rekke synspunkter slik det fremgår nedenfor.

2.10 Kommentarer til rapporten

Wiersholm har mottatt til dels omfattende kommentarer fra berørte og vitner i kontradiksjonsprosessen i forbindelse med rapportutarbeidelsen. I en prosess som denne er det naturlig og forventet at det kommer kritikk både med hensyn til prosess og resultat. Å være "under granskning" – særlig i en sak som har fått så stor oppmerksomhet som denne – er svært belastende for alle involverte. Kommentarene er ulike og graden av kritikk varierer avhengig av hvem som har fremført den. Kommentarene omfatter forhold knyttet til prosessen, sakens realiteter og rapportens konklusjoner. Visepolitimesteren har blant annet anført at Wiersholm skal ha fremstått som subjektive og forutinntatte. Politimesteren har blant annet angitt at arbeidet i for stor grad har en retroperspektiv tilnærming, at rapporten er personrettet og at den i for liten grad fokuserer på systemsvikt.

Berørte og vitners bemerkninger til rapportutkastet er gjennomgått i sin helhet og hensyntatt i den endelige rapporten i den grad Wiersholm har funnet det riktig og nødvendig. I rapporten er det løpende tatt inn henvisninger i fotnoter til bemerkningene der det har vært naturlig. Disse er ment tatt inn uten kommentarer fra Wiersholms side. Wiersholms syn er ment å fremgå av rapporten.

DEL II SAKENS FAKTUM

3. OVERORDNET OM ORGANISERINGEN AV HORDALAND POLITIDISTRIKT

3.1 Persongalleri og ansvarslinjer

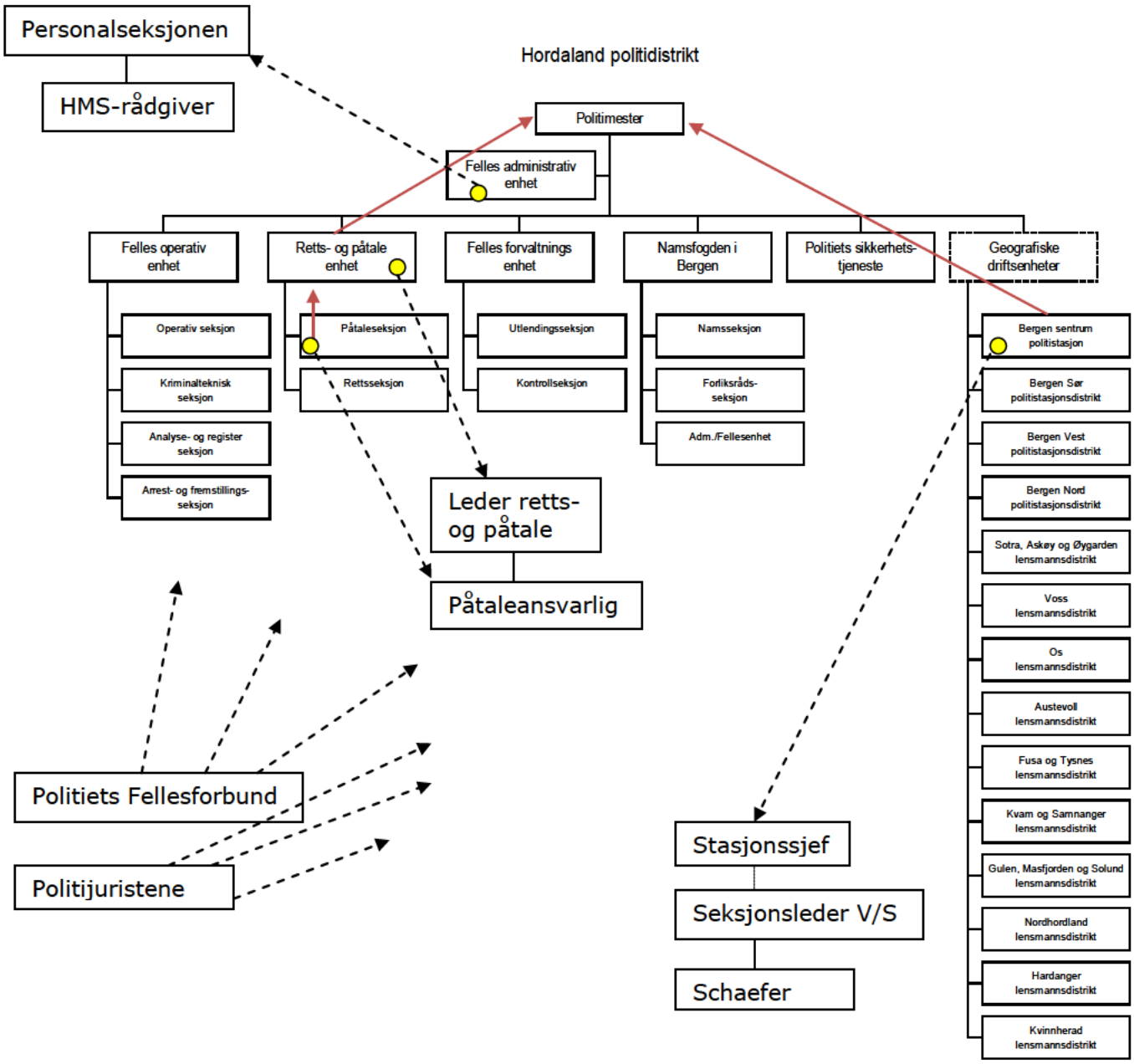
HPD er det nest største politidistriktet i Norge. Det består av fire politistasjoner tilknyttet Bergen by, samt ti lensmannsdistrikter, herunder Sotra, Askøy og Øygarden lensmannsdistrikt som hadde ansvaret for den opprinnelige etterforskningen i Monika-saken. I tillegg inngår fem funksjonelle driftsenheter; enhet for retts- og påtale, felles administrativ enhet, felles operativ enhet, enhet for felles forvaltning, politiets sikkerhetstjeneste samt namsfogden.

De fire politistasjonene er Bergen Sentrum, Bergen Sør, Bergen Nord og Bergen Vest, hvorav Bergen Sentrum er den største. Bergen Sentrum politistasjon består igjen av flere underseksjoner, herunder vold- og sedelighetsseksjonen ("V/S"), der Schaefer tidligere arbeidet som etterforsker. Stasjonen ledes av politistasjonssjefen ("Stasjonssjefen"), mens Schaefers direkte overordnede var seksjonsleder for V/S ("Nærmeste leder"). Samtlige driftsenheter har et totalansvar som omfatter resultatansvar, personalansvar og budsjettansvar.

Påtaleansvarlig for den opprinnelige etterforskningen i Monika-saken var en politiinspektør ved HPD ("Påtaleansvarlig"). I tidsperioden Undersøkelsen gjelder hadde Påtaleansvarlig tiltrådt som leder for påtaleseksjonen, en stilling hun fortsatt innehar. Hennes nærmeste overordnede var leder for enhet for retts- og påtale, som i august 2014 ble utnevnt til visepolitimester ("Visepolitimesteren"). Visepolitimesterens overordnende er Politimesteren. Politimesteren er også Stasjonssjefens direkte overordnede.

Organisasjonen er strengt hierarkisk oppbygd og følger en "linje-struktur"; ansvar ligger til "linjen" og beskjeder, ordre mv. gis i "linjen", så vel nedover som oppover. Det er Wiersholms vurdering at praktiseringen av denne linjestrukturen ved HPD har hatt betydning for ytringsklima og måten Schaefer er blitt møtt på.

3.2 Organisasjonskart



4. GJENNOMGANG AV SAKENS FAKTUM

4.1 Bakgrunn

Saken har sin bakgrunn i at litauiske Monika Sviglinskaja (8) ble funnet død i hjemmet sitt i Sund på Sotra i Hordaland 14. november 2011. Ni måneder senere, 15. august 2012, besluttet politiet å henlegge saken som intet straffbart forhold under koden selvdrap. Saken var følgelig å regne som oppklart, og det var ikke aktivitet i saken inntil Schaefer tok saken opp med sin overordnede ved årsskiftet 2013/2014.

4.2 Første del av januar 2014 - Schaefers første initiativ

4.2.1 Det første notatet

Mot slutten av 2013, i forbindelse med etterforskningen av en annen drapssak, kom Schaefer over Monika-saken. Han gjennomgikk saken i juleferien 2013 og ga 31. desember 2013 beskjed til sin seksjonsleder og nærmeste leder ("Nærmeste leder") om sine bekymringer knyttet til saken. Nærmeste leder ba Schaefer skrive en redegjørelse om det han mente var bekymringsfullt.

En av de første dagene i januar 2014 orienterte Nærmeste leder sin overordnede, Stasjonssjefen, om forholdet. Stasjonssjefen har forklart at Nærmeste leder sa at Schaefer mente han hadde oppdaget *"den ene utilstrekkeligheten etter den andre i etterforskningen av Monika-saken…det var ikke bare noen sånne detaljer, det var en alvorlig svikt, etter [Schaefers] oppfatning."*

Samtidig leste Nærmeste leder seg opp på saken. Hun delte Schaefers bekymringer og støttet hans politifaglige vurderinger fullt ut. Dette ble også meddelt Stasjonssjefen. Stasjonssjefen har videre forklart at også han ga sin støtte til vurderingene og så veldig alvorlig på saken. Han konsulterte også lederen på seksjonen for organisert kriminalitet, som også ga sin fulle støtte.

6. januar 2014 sendte Nærmeste leder en e-post til Påtaleansvarlig i saken, med kopi til Stasjonssjefen. Emnefeltet lød *"Forslag – ny gjennomgang og evt. gjenopptagelse av sak 11875250 – jente 8 år kvalt ved henging*." Vedlagt var et i overkant av fem siders notat undertegnet av Schaefer. E-posten fra Nærmeste leder lød som følger:

> *"Hei*
>
> *Vedlagt følger skriv forfattet av pb. Robin Schaefer, hvor han uttrykker sin bekymring for etterforskningen i overfornevnte sak med forslag til ny gjennomgang av saken.*
>
> *Schaefer tok kontakt med meg på nyttårsaften 2013 og uttrykte sin bekymring. Jeg bad ham lage et notat på dette, samtidig som jeg selv i den siste uken har lest meg opp på saken. I dag mottok jeg vedlagte notat. Jeg tør påstå at jeg deler Schaefers bekymringer i saken.*
>
> *Det er mulig den påtalemessige henleggelsesvedtaket ble fattet på sviktende grunnlag, kodet om og henlagt som selvdrap ved henging. Vi registrerer nemlig at BL-dokumenter er tatt ut av saken og overført indicia. Videre kan det se ut som BL-dokumenter er registrert etter at den påtalemessige beslutningen ble fattet. Der ligger også mange dokumenter i Indisia som burde lagt på sak. 3 selvstendige saker opprettet knyttet til saken er ikke kopiert inn i denne saken. Her ligger også relevant informasjon. Samt en rekke andre pkt. vi finner underlig.*

Når det i tillegg er flere ubesvarte spørsmål og etterforskningsmessige skritt som synes ugjort, er det etter vår mening grunn til å se på saken på nytt. Personlig synes jeg også at en mors bekymring slik den er utrykt i dok. 07,55 må sterkt vektlegges. Hun avslutter avhøret med "uansett hva politiet måtte komme frem til, vil hun aldri slutte å tro på at det finnes en uidentifisert gjerningsmann".

Forslag: Ber deg vurdere om saken kan oversendes Kripos der det anmodes om en taktisk gjennomgang av saken.

Om du ønsker å diskutere saken står vi gjerne til din disposisjon."

E-posten er viktig av flere grunner. Dels er den spesiell fordi den omhandler en sjelden hendelse – at en ung jente skal ha tatt sitt eget liv – og det at den ber om at en antatt oppklart sak vurderes på nytt. De omstendigheter som begrunner anmodningen; *"sviktende grunnlag"*, *"kodet om"*, *"tatt ut av saken"*, *"underlig"*, *"ubesvarte spørsmål"* og etterforskning som er *"ugjort"*, gjør også e-posten viktig. Wiersholm legger til grunn at de som leste e-posten måtte forstå at de stod overfor en spesiell og viktig sak, og ikke noe som måtte regnes som rutine. Wiersholm understreker dette fordi arbeidspresset for alle involverte var meget sterkt, noe som generelt øker faren for at viktige saker kan bli borte i mengden.

Det vedlagte notatet fra Schaefer telte i overkant av fem sider. Schaefer påpekte innledningsvis i notatet at han mente det var *"flere logiske brister" og "flere etterforskningskritt som med den informasjon vi har bør vurderes".* Videre mente han at det var flere forhold som samlet sett dannet grunnlag for å tro at saken kunne være henlagt på *"feil grunnlag"* og at det *"ikke er utenkelig at den 8 år gamle jenten er drept."* Han påpekte også at det var mye som tydet på at en konkret person hadde noe med saken å gjøre, og at han var sjekket ut av saken på et *"dårlig grunnlag".* Han viste også til at det lå helt sentrale opplysninger for saken i Indicia som han var *"forundret over ikke ligger i BL saken."* Han viste deretter til at det *"spesielt [er] tre forhold som gir sterke indikasjoner på at det har skjedd et straffbart forhold i denne saken"*, før han videre ga punktvise innvendinger til slutninger trukket om forannevnte person, punktvise innvendinger mot slutninger trukket fra krimtekniske og taktiske funn samt innvendinger mot at relaterte saker ikke var kopiert inn i opprinnelig sak. Avslutningsvis listet han opp 21 nye etterforskingsskritt han mente måtte gjøres.

Schaefer har forklart at det han oppdaget var massive svakheter ved etterforskningen, og at det for ham var åpenbart at saken måtte gjenopptas. Notatet kunne sett annerledes ut – *"man kunne revet i fillebiter hele etterforskningen"* – men dette mente han ville være en meningsløs inngang til det hele. Han ønsket ikke å angripe eller fornærme noen, og søkte følgelig å meddele sine funn på en saklig og fornuftig måte. Omfanget av kritikken var likevel så sterk at det etter Wiersholms oppfatning ikke er naturlig å tale om alminnelig faglig uenighet. Dette nevnes fordi Politimesteren for sin del har gjort – og fortsatt gjør - gjeldende at Schaefer aldri har varslet, men tatt opp en faglig uenighet.[18]

I denne sammenheng nevnes at Stasjonssjefen har opplyst at han oppfattet at Schaefer rapporterte forhold som åpenbart var av tjenestemessig betydning og som han hadde plikt til å rapportere om, jf. påtaleinstruksen § 7-6. Politidirektøren har tilsvarende forklart at *"[d]et som kunne ha skjedd i denne saken, det var nær sagt et omvendt justismord, det var altså at en gjerningsmann kunne gått fri"* og videre at *"[p]olitiet oppklarer ikke alle saker, og heller ikke alle drapssaker, men det han [Schaefer] ikke kunne leve med, og se på, det var at ikke man hadde gjort grunnleggende ting i saken... [d]et er jo ikke bare en rett i et varslingsspor, men man har altså en tjenesteplikt som polititjenestemann eller kvinne til å si ifra om sånt".*

[18] Politimesteren har understreket at verken politidirektøren, HR-direktør, eller seksjonssjefene for henholdsvis arbeidsrett og HMS i POD ga uttrykk for at hans tilnærming til Schaefers varslerstatus var uriktig.

4.2.2 Kontakt med bistandsadvokat

6. januar 2014, i forkant av oversendelsen av notatet, tok Schaefer kontakt med bistandsadvokaten til Monikas mor. Schaefer utvekslet sine tanker omkring mangelfull etterforskning, som i noen grad også sammenfalt med forhold bistandsadvokaten hadde reagert på i forbindelse med avslutningen av etterforskningen i 2012. Schaefer har forklart at kontakten ble gjort av hovedsakelig tre årsaker:

- Han måtte klarlegge reaksjonen hos Monikas mor, hvordan hun ville stille seg til at saken eventuelt ble gjenåpnet.
- Han visste at det ville bli vanskelig å få gjenåpnet saken. Han begrunnet dette med at gjenåpning generelt er vanskelig, og at vedkommende påtaleansvarlige var særlig vanskelig å "snu".
- At det skulle tilkomme ham noe, og han ville at noen skulle være informert om sine funn i så tilfelle.

Wiersholm er ikke kjent med noen forhold som skulle tilsi at Schaefer hadde noen bestemt grunn til å frykte at noe skulle tilkomme ham.

Bistandsadvokaten har bekreftet Schaefers initielle kontakt, samt årsakene til at han kontaktet ham. Schaefer hadde funnet feil og mangler som han mente var så alvorlige at han fant grunn til å varsle bistandsadvokaten om det. Begge har forklart at Schaefer ønsket å nå frem internt før bistandsadvokaten eventuelt foretok seg noe. Dette aksepterte og forholdt bistandsadvokaten seg til.

Bistandsadvokaten har videre fremholdt at han relativt tidlig i kontakten mellom de to tok opp at han mente Schaefer ville være beskyttet av varslingsreglene og ba ham sette seg inn i disse. Senere gikk de også gjennom reglene sammen, herunder lovbestemmelser, teori om temaet, samt relevant praksis.

Kontakten med bistandsadvokaten bekrefter etter Wiersholms mening at det ikke er naturlig å regne Schaefers initiativ som faglig uenighet. Helt fra begynnelsen av har han forutsatt at det ikke ville bli enkelt å nå frem med kravet om gjenopptakelse, og han skaffet seg også en ekstern person som støttespiller. På dette tidspunkt var kontakten med bistandsadvokaten ukjent for Arbeidsgiver.

4.2.3 Politimesteren orienteres

Saken ble tidlig løftet til øverste nivå på politihuset. 8. januar 2014 sendte Stasjonssjefen Schaefers notat til Politimesteren. E-posten lød *"etter avtale".* Politimesteren skrev etter dette en e-post til Visepolitimesteren med kopi til Påtaleansvarlig, med følgende ordlyd:

> *"Jeg ble orientert om notatet til Robin Schaefer i dag. Notatet er sendt til [Påtaleansvarlig], og jeg legger til grunn at hun tar de nødvendige vurderinger."*

E-posten er viktig dels fordi den øverst ansvarlige – Politimesteren – helt fra starten av har kjent til saken, og også fordi Politimesteren fra starten av la opp til at den samme personen som kritikken måtte sies å være rettet mot selv skulle håndtere saken på nytt.

Påtaleansvarlig svarte på denne e-posten omkring 40 minutter senere samme dag. E-posten var sendt til Politimesteren og Visepolitimesteren og lød som følger:

> *"Det gjør jeg. I notatet fra Robin er det intet nytt. Hvis Kripos vil se på saken, er det flott. Etterforskningen har vært omfattende og god og jeg mener at påtaleavgjørelsen er tuftet på solid grunnlagsmateriale. Heller ikke Robin ser noe motiv for drap i sin gjennomgang, og spørsmålene han stiller har vært stilt i forbindelse med etterforskningen. Det er imidlertid en sak med mye "støy". Det er innslag av kultur og religion, og enkelte er tilbakeholdne med informasjon i forklaringene sine av ulike grunner. Uten at det dukker opp nye opplysninger eller er åpenbare mangler i etterforskningen, tenker jeg at det ikke er fornuftig ressursbruk å ta saken opp igjen. Men som sagt; vil Kripos se på den, så er det jo flott. Hvoromaltinger, jeg tar dette videre med V/S."*

E-posten indikerer klart at Påtaleansvarlig ikke var særlig åpen for en ny gjennomgang, fordi hun dels mente at etterforskningen hadde vært "god" og dels fordi etterforskeren ikke hadde kommet med noe "nytt". Dette skulle komme til å prege den videre saksbehandlingen.[19] E-posten viser ellers at Politimesteren fra starten av måtte være kjent med Påtaleansvarliges holdning.

4.2.4 Internt møte vedørende saken

10. januar 2014 ble det avholdt et møte vedrørende forhold som var aktualisert i Schaefers notat. Til stede på dette møtet var Schaefer, Nærmeste leder, Påtaleansvarlig, en politiadvokat underordnet Påtaleansvarlig, samt en politioverbetjent fra Sotra, Øygarden og Askøy lensmannsdistrikt som hadde deltatt i den opprinnelige etterforskningen.

Stasjonssjefen har forklart at han innledningsvis oppfattet det som helt åpenbart at dette kom til å *"gli rett gjennom"* og at saken kom til å bli gjenopptatt, da argumentene i Robin Schaefers notat var tunge. Han har videre forklart at han fikk en muntlig orientering av Nærmeste leder i etterkant av møtet, men at den ikke var spesielt oppløftende. Hun ga tilbakemelding på at Påtaleansvarlig ikke var spesielt imøtekommende og hadde avvist mange av de momentene de prøvde å løfte frem.

Nærmeste leder tok notater underveis i møtet og renskrev referatet i etterkant. Referatet ble sendt til Stasjonssjefen dagen etter, 11. januar 2014. Av e-posten fremgår blant annet at hun ikke har konferert med andre om det som er skrevet, slik at det står for *"[hennes] regning"*. Videre skrev hun at hun ikke har forsøkt å virke partisk, men ville referere noe av det som ble sagt, og hun påpekte blant annet følgende:

> *"Jeg er uansett ikke beroliget av det som kom frem i møtet, heller tvert imot. Jeg mener det for meg vil være tjenesteforsømmelse å ikke gå til statsadvokaten med våre tanker? Frykter det ellers ikke blir fulgt opp sentrale spor evt? Jeg mener fortsatt henleggelsen og omkodingen er tatt på et tynt grunnlag, og bekymrer meg for at man forsøker seg i etterkant på en løsning på et for tynt og sviktende grunnlag. Spesielt når man har faktaopplysninger som samlet sett gir et helt annet bilde av saken. Det bør bli samlet inn nok informasjon til at andre tar en riktig avgjørelse, det er ikke gjort. Vet ikke om det er riktig at jeg lar Robin skrive en mer utdypende redegjørelse heller? Jeg er fortsatt av den oppfatning at Kripos bør om å få en anmodning om gjennomgang i saken slik den nå fremstår."*

E-posten viser at Påtaleansvarlig heller ikke under møtet viste en åpen holdning til gjenopptakelse av saken.[20] Schaefers opprinnelig bekymring ble således delt av Nærmeste Leder fra starten av.

---

[19] Påtaleansvarlig har presisert at det ikke forelå mangel på åpenhet om Schaefers innspill fra hennes side, og har i den forbindelse henvist til at møtet 10. januar 2014 ble avholdt etter hennes initiativ, med den lokale etterforskeren og påtaleadvokaten til stede. Påtaleansvarlig mener møtesammensetningen var et klart signal om at hun gikk til møtet uten et fast og bestemt mål om å forsvare sin tidligere avgjørelse. Påtaleansvarlig mener hun vurderte Schaefers innspill, men ikke fant hans "anførsler" tungtveiende nok til å gjenåpne etterforskningen.

[20] Se note 19.

En avklaring fra Påtaleansvarlig skulle komme innen førstkommende mandag 13. januar 2014. Tirsdag 14. januar 2014 sendte Nærmeste leder referatet til Påtaleansvarlig med kopi til Stasjonssjefen. Hun minnet om avtalen om avklaring i saken til mandag 13. januar 2014, altså dagen i forveien.

Påtaleansvarlig har forklart at hun mener referatet er unyansert og farget av et ønske om å gjenoppta saken. Hun har videre forklart at dette ikke ble tatt opp med Nærmeste leder direkte, men at hun tok det opp med andre. Nærmeste leder har presisert at hun står ved referatet fullt og helt, og at det gir en nøktern og objektiv beskrivelse av det som var tema på møtet. Wiersholm har vurdert det slik at referatet i stor grad samsvarer med det de tilstedeværende har forklart om innholdet på møtet og finner ikke holdepunkter for ikke å legge dette til grunn. I den sammenheng pekes det videre på at flere i ledelsen har fremholdt til Wiersholm at de ikke oppfattet Schaefers innspill som kritikk mot etterforskningen, men at det – slik Wiersholm oppfatter det – dreide seg om en ordinær uenighet i en påtalebeslutning. Dette står imidlertid i motstrid med hva underordnede tilstedeværende på møtet har forklart. Politiadvokaten har blant annet forklart at det ikke er tvil om at det ble fremsatt kritikk, at klimaet/temperaturen på møtet nok var *"uheldig"* og at man *"skjøt"* på hverandre. Det er videre fremholdt at det er vanskelig å *"komme med saklig kritikk til en kollega om at [man] har tatt feil og [man] har bommet, og tro man skal få en [] koselig dialog på det, det er jo ikke så lett".* I lys av de foreliggende bevis, herunder innholdet i Schaefers notater, finner Wiersholm det ikke tvilsomt at Robin Schaefer fremsatte kritikk mot etterforskningen, og at dette ble oppfattet som kritikk av de involverte.

4.2.5 Dialog mellom Stasjonssjefen, Påtaleansvarlig og Visepolitimesteren

Stasjonssjefen har forklart at han i perioden mellom møtet og tilbakemeldingen fra Påtaleansvarlig var nede på kontoret til Visepolitimesteren, som hadde kontor vis a vis Påtaleansvarlig, og samtalte om dette. Det var ikke noe formelt møte, mer et *"stående møte"*, der Stasjonssjefen etterspurte en tilbakemelding.[21] Han tidfestet dette til perioden mellom 10. og 15. januar. Han forklarte at Påtaleansvarlig også var til stede, og at hun fremsto nokså kvass. Hun utfordret ham mht. å ta til orde for å *"parkere"* både Nærmeste leder og Schaefer; hun stilte spørsmål ved Stasjonssjefens lederskap og mente at det var en lederoppgave å sørge for at de holdt seg borte fra saker som de ikke hadde noen ting med å gjøre. Dette var hun veldig tydelig på. Stasjonssjefen har videre uttalt at Visepolitimesteren forholdt seg mer passiv, men at Stasjonssjefen oppfattet ham slik at han støttet Påtaleansvarliges anmodning/utfordringer til Stasjonssjefen. Stasjonssjefen oppfattet dette som sterke signaler, som han syntes var ganske alarmerende. Konkret oppfattet han at Påtaleansvarlig forventet at han satte en stopper for *"gravingen"* i saken som hadde blitt henlagt for lenge siden og som de ikke hadde noe med å gjøre – det var kanskje betimelig at de heller syslet med sakene som var på kontoret som lå uavklarte. Stasjonssjefen meddelte dette videre til Nærmeste leder, men foretok seg ikke noe ytterligere. Han gikk ikke inn i noen faglig diskusjon med verken Påtaleansvarlig eller Visepolitimesteren, men han tilkjennega under samtalen at Schaefers funn gjorde at saken måtte gjenopptas og at det ikke var aktuelt for ham å treffe tiltak overfor Schaefer.[22]

Påtaleansvarlig og Visepolitimesteren bestrider at Påtaleansvarlig har uttalt seg i denne retning. Stasjonssjefen har fastholdt forklaringen og Wiersholm finner å legge denne til grunn. Fra Stasjonssjefen ble forholdet videreformidlet til flere, som også har bekreftet hans forklaring. Wiersholm legger til grunn at Påtaleansvarliges holdning, og Visepolitimesterens passive aksept av denne, har bidratt til det klimaet som samlet sett gjorde at Schaefer opplevde det som svært krevende å være avsender av kritikken.

[21] Visepol timesteren har opplyst at han ikke kan erindre hendelsen.

[22] Stasjonssjefen har understreket at Påtaleansvarliges oppfordring til å bruke "lederpisk" ikke ble videreformidlet Schaefer.

4.2.6 Konklusjon fra Påtaleansvarlig

Påtaleansvarliges konklusjon ble formidlet via e-post 15. januar 2014. Mottaker var Nærmeste leder med kopi til Stasjonssjefen, tilstedeværende politiadvokat på møtet, tilstedeværende lokal pob. på møtet, Schaefer, samt Visepolitimesteren.[23] Blant annet skriver hun:

> *"I notatet til Robin fremkommer det ikke nye opplysninger i saken. Jeg forstår notatet slik at det heller ikke er det som er grunnen til at notatet er skrevet, men at Robin har gjennomgått saken og er av den oppfatning at det bør foretas flere etterforskingsskritt. I tillegg mener han at det er grunnlag for å endre status på [x] og avhøre han som mistenkt/siktet.*
>
> *For å starte en ny etterforskning i saken må det enten foreligge nye opplysninger i saken eller at det foreligger mangler ved etterforskningen av en slik karakter at det er grunn til å tro at relevant faktum kan opplyses mer. De forhold og teorier som Robin har fremholdt i notatet har vært kjente temaer under etterforskningen. Av de etterforskingsskritt som foreslås i notatet må relevansen av disse vurderes og om spørsmålene allerede er avklart. Slik jeg ser det er det ikke grunnlag for ny etterforskning i saken eller å endre status på [x]."*

E-posten viser at møtet ikke hadde endret Påtaleansvarlig sin holdning. Beskrivelsen av terskelen for gjenåpning av etterforskningen er ikke forankret i lov eller forskrift. Slike begrensninger som de beskrevne gjelder ikke i saker der ingen personer har vært siktet, jf. straffeprosessloven § 74.[24] Etter straffeprosessloven § 224 er utgangspunktet for å gjenåpne at det *"er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold"*.[25] Noe annet er at det faktisk sett gjelder en ikke ubetydelig terskel for å ta opp en sak på nytt. Det er naturlig hvor kampen om ressurser nødvendiggjør sterke prioriteringer.

4.3 Andre del av januar 2014 - Schaefers andre initiativ

4.3.1 Det andre notatet

Både Schaefer, Nærmeste leder og Stasjonssjefen reagerte kraftig på konklusjonen Påtaleansvarlig meddelte 15. januar 2014. I perioden mellom 15. januar og frem til neste notat var det flere samtaler mellom Schaefer, Nærmeste leder og Stasjonssjefen om saken.[26] I et møte mellom disse tre ble det diskutert ulike kanaler for å bringe saken videre, men det ble bestemt at Schaefer skulle skrive et nytt notat, der han skulle forsøke å være mer kortfattet og konkret på hva som var de viktigste punkter å fremheve for å fremtvinge en ny gjennomgang av saken.[27]

Nærmeste leder har videre gitt informasjon om at Schaefer og hun selv så for seg et fremtidsbilde der de fryktet at saken uansett ville bli kjent på et eller annet tidspunkt, og at det ikke ville se bra ut for politietaten dersom de ikke grep fatt i Monika-saken snarest. De diskuterte alternative måter *"å varsle på"*. Påtaleansvarlig hadde imidlertid orientert om at Statsadvokaten var underrettet, slik at de var usikre på hva de kunne oppnå ved å kontakte ham. De diskuterte seg imellom om å varsle bistandsadvokaten uansett, ettersom han ikke hadde hatt fullt innsyn i saken som følge av manglende dokumenter i originalsaken. Hun viste her til at enkelte dokumenter ikke var inntatt i BL-systemet, men lå i Indicia-systemet.

---

[23] Visepolitimesteren har presisert at han ikke var involvert i vurderingene og han ble heller ikke konsultert på noen måte før Påtaleansvarlige sendte e-posten 15. januar 2014.

[24] Jf. også bl.a. Rt. 1996 s. 1144.

[25] Etter Visepol timesterens oppfatning som leder av retts- og påtaleseksjonen, fremstod innholdet forstandig g tt de faktiske forutsetninger som var opplyst. Han mener det ikke var holdepunkter for at Påtaleansvarlig de facto hadde anvendt uriktig rettslig norm, slik at han som overordnet burde ha intervenert i saksbehandlingen.

[26] Visepol timesteren understreker at han ikke fikk informasjon om møtene eller de kraftige reaksjonene.

[27] Stasjonssjefen mener Schaefers andre notat var hans initiativ.

Nærmeste leder formidlet imidlertid til Schaefer at hun som hans nærmeste leder måtte følge linjen og det som der ble bestemt. Hun sa videre at dersom han valgte å gjøre noe ut fra sin samvittighet, som hun ikke kunne stå inne for, så måtte hun gå videre med det. Nærmeste leder opplevde, og Wiersholm legger det til grunn, et sterkt krysspress som gjorde situasjonen vanskelig for henne.[28]

Schaefer skrev deretter et nytt notat – denne gangen adressert til Politimesteren.[29] Den 24. januar 2014 sendte han notatet til Nærmeste leder vedlagt i en e-post med emnet *"revidert jf. samtale …"*. Den 27. januar 2014 sendte Nærmeste leder det videre til Stasjonssjefen med følgende påskrift:

> *"Viser til vedlagte notat fra pb. Robin Schaefer. Dette er skrevet på bakgrunn av møtet med påtaleansvarlig i saken, pi. [Påtaleansvarlig] samt hennes mail hvor hun begrunner hvorfor hun ikke ønsker ny etterforskning i saken.*
>
> *Verken undertegnede eller Schaefer er enige i denne beslutningen. Viser til vedlagte notat fra Schaefer hvor han lister opp 4 pkt han ønsker avklart, samt ytterligere kommentarer til saken. Jeg støtter notatet som er skrevet og ber om at saken blir sett på på nytt."*

At notatet denne gangen ble løftet til Politimesterens nivå er etter det Wiersholm har fått opplyst dels et uttrykk for at varslingen ikke hadde nådd fram hos Påtaleansvarlig eller Visepolitimesteren, og dels en markering av alvoret i saken. Det er ikke vanlig med den type henvendelser til Politimesteren fra politietterforskere.

4.3.2 Kontakt mellom Schaefer og bistandsadvokaten

Schaefer har opplyst at han i slutten av januar 2014 på nytt møtte bistandsadvokaten og lot ham se notatene sine. Slik Schaefer oppfattet det, kom det frem at bistandsadvokaten hadde blitt gitt et ufullstendig og fordreid bilde av saken fra politiets side. Schaefer var imidlertid opptatt av at politiet og påtalemyndigheten skulle få enda en mulighet til å vurdere saken på ny. Han stilte derfor et absolutt krav om at han måtte få anledning til å prøve dette før bistandsadvokaten foretok seg noe. Dersom han ikke lyktes, fikk bistandsadvokaten selv ta stilling til hva han ville gjøre videre. De gjennomgikk også reglene for varsling, og var trygge på at fremgangsmåten var så ryddig og korrekt som den kunne bli.[30]

Wiersholm mener det er viktig å merke seg at selv om Schaefer på dette tidspunkt hadde fått bekreftet at det ville bli vanskelig å få gjenopptatt saken samt sikret seg ved å holde kontakten med en person utenfor politiet, holdt han fast ved at saken fortsatt skulle søkes løst internt og ikke ved eksternt press. På denne måten balanserte han hensynet til egen arbeidsgiver og hensynet til tjenestens behov.

4.3.3 Schaefer sykemeldes for første gang

Schaefer har opplyst at den interne håndteringen av hans initiativ, og konsekvensene av at etterforskningen ikke ble gjenopptatt, på denne tiden preget hele hans tilværelse, både på jobb og i fritiden. Etter avslaget fra Påtaleansvarlig endret saken seg fra å *"være en faglig oppdagelse som [han] tenkte at også andre lett ville se og si seg enige om å undersøke nærmere, til å bli noe tyngende, noe vanskelig."*[31] 29. januar 2014 følte han at dette preget hans tilværelse så mye at han oppsøkte lege og ble sykemeldt for en uke.[32]

---

[28] Visepol timesteren har opplyst at han ikke var kjent med at Nærmeste leder opplevde et krysspress.

[29] At notatet skulle adresseres til Pol timesteren var etter det Nærmeste leder har opplyst en felles beslutning mellom henne selv, Stasjonssjefen og Schaefer.

[30] Se også Robin Schaefer, *"Monika-saken. Fra drapsetterforsker til varsler"*, Bergen, 2015, s. 40 ("Schaefers bok").

[31] Schaefers bok, s. 35

[32] Visepolitimesteren har understreket at han ikke fikk informasjon om at Schaefer var sykemeldt på grunnlag av psykiske og følelsesmessige reaksjoner knyttet til at saken ikke var blitt gjenopptatt. Visepolitimesteren har i den forbindelse skriftlig meddelt Wiersholm at *"uavhengig av den*

4.3.4 Oversendelse av notatet til Politimesteren

Schaefers notat ble sendt til Politimesteren med kopi til Visepolitimesteren og Påtaleansvarlig 3. februar 2014, altså i perioden Schaefer var sykemeldt. Følgemailen fra Nærmeste leder var sendt Stasjonssjefen 28. januar 2014 med en noe annen ordlyd enn e-posten referert over av 27. januar 2014. Det fremgår ikke lenger at Nærmeste leder slutter seg til notatet, men i stedet fremgår det at hun *"anmode[r] om et nytt møte med [Stasjonssjefen] for å diskutere saken før evt. notatet videresendes."* Stasjonssjefen kan ikke huske årsaken til at ordlyden i Nærmeste leders oversendelsesmail ble endret, og kan ikke erindre at det lå noen bestemt tanke bak det. Nærmeste leder har på sin side forklart den nye oversendelseseposten med at notatet var endret, og at hun anså det hensiktsmessig med et nytt møte før videre behandling av saken. Wiersholm konstaterer uansett motiver at notatet ble oversendt sammen med en mer nøytral e-post enn den Nærmeste leder først formidlet til Stasjonssjefen.

Oversendelsesmailen fra Stasjonssjefen til Politimesteren lød som følger:

> *"**Politimester***
>
> *Viser til tidligere oversendelse og kort orientering på telefonen tirsdag 28. januar.*
>
> *Vedlagt følger notatet fra pb. Schaefer adressert til politimesteren. Det fremgår av notatet at pb. Schaefer mener de momentene han tidligere har gjort rede for, og ytterligere konkretiserer i det vedlagte notatet, ikke har blitt tilstrekkelig vurdert. Både spørsmålet om gjenåpning av saken, ytterligere etterforskning og herunder eventuell endring av status for vitnet ligger etter min vurdering under påtalemyndighetens ansvarsområde. Notatet videresendes derfor med anmodning om ny vurdering av saken.*
>
> *Et alternativ kan være å be Kriminalpolitisentralen om bistand til å gjennomgå saken, før det blir tatt endelig standpunkt.*
>
> *Pi. [Visepolitimesteren] og [Påtaleansvarlig] ble muntlig orientert torsdag 30/1."*

Stasjonssjefen har forklart at hans e-post til Politimesteren var mer enn alminnelig klar og tydelig. Han pleier vanligvis å skrive "Hei" eller benytte fornavn ved henvendelser. I dette tilfellet mente han at det var helt nødvendig å sette ekstra trykk på det, og derfor skrev han *"Politimester"* med uthevet skrift. I sin forklaring betegnet han dette som et skikkelig *"varsko"* fra Stasjonssjefen, og som et signal til mottakeren om at han mente alvor.

Det vedlagte notat var på ca. 1 ½ side og er innledet som følger:

> *"<u>Viser til mitt tidligere skriv, samt kopi til meg av mail fra [Påtaleansvarlig] av den 15.01.2014.</u>*
>
> *Sett i lys av møtet den 10.01.14 med politioverbetjent [Nærmeste leder], pob. [tilstedeværende lokal pob], padv. [Påtaleansvarliges underordnede], pi. [Påtaleansvarlig] og undertegnede, er jeg svært overrasket over at en ny gjennomgang av saken blir avslått. Det dreier seg tross alt om et mulig drap på en liten jente på 8 år som har potensialet til å bli oppklart. Spesielt når både [Påtaleansvarlig] og [tilstedeværende lokal pob.] tilkjennegav på møtet at det var ting som ikke var gjort i saken som burde vært gjort under første etterforskning. Jeg vet ikke om hun har tatt denne avgjørelsen alene eller i samråd med andre. Jeg håper imidlertid at avgjørelsen blir revurdert på bakgrunn av følgende konkrete punkter som er helt sentrale for å foreta en ny vurdering.*

---

underliggende saks tragiske omstendigheter var det ingen objektive holdepunkter for at saken skulle føre til reaksjoner som ga grunnlag for sykemelding". Han har også påpekt at oppfølgingsansvaret lå hos Nærmeste leder og Stasjonssjefen.

Min faglige og moralske samvittighet tilsier at dette åpenbart må gjøres. Min intensjon er ikke primært og løse saken, men å belyse den så godt som mulig i respekt både for avdøde og hennes mor som har mistet sitt eneste barn."

Deretter listet han opp fire punkter og påpekte at informasjonen som fremkom i punktene ville tilføre saken nye opplysninger. Han viste deretter til at deler av innholdet i Påtaleansvarliges mail derfor var direkte feil. Han viste så til tre helt vesentlige momenter i saken som han mente ikke var tilstrekkelig avklart. Han avsluttet med å foreslå at "*saken blir gjenopptatt og etterforsket med det omfang den fortjener, og som er nødvendig*", samt meddelte at han "*redegjør gjerne for saken ved behov for dem som måtte ønske det*". Wiersholm legger til grunn at Politimesteren i alle fall på dette tidspunktet måtte forstå at dette ikke var en av mange alminnelige saker, men en som krevde særlig oppmerksomhet, ikke bare politifaglig, men også fordi den hadde potensiale til å bli utfordrende for de involverte tilsatte.

Det er videre viktig å merke seg at Påtaleansvarliges rolle blir problematisert i e-posten. Det ledet imidlertid ikke til at det ble tatt initiativ til en virkelig "second opinion." Politimesteren la i det videre arbeidet fortsatt til grunn at Påtaleansvarlig skulle ha en sentral rolle. Det fremgår av en e-post forfattet av Politimesteren bare åtte minutter etter at Stasjonssjefen hadde sendt ham e-posten 3. februar 2014, kl. 14.57.

"*[Visepolitimesteren]!*

Kan du ta hovedansvar for videre oppfølgning av denne saken i samarbeid med [Stasjonssjefen] og [Påtaleansvarlig]."

Politimesteren har forklart at han med dette forventet at Visepolitimesteren tok ansvaret for oppfølgningen av saken.[33] Det er Wiersholms forståelse at Politimesteren på dette tidspunkt ikke hadde noe bevisst forhold til om oppfølgingen var ment å gjelde noe mer enn det politifaglige. All videre korrespondanse med utgangspunkt i dette knytter seg til de politifaglige sider av saken. De arbeidsrettslige aspekter knyttet til Schaefer problematiseres ikke før høsten 2014. Arbeidsrettslig er det ikke noe i veien for at øverste leder delegerer enkeltoppgaver til andre. Rettslig sett kan det innebære at den det delegeres til, avhengig av omstendighetene, ved dette får arbeidsgivers plikter i den aktuelle saken. Samtidig må den som delegerer, og som i utgangspunktet har ansvaret etter loven, følge opp delegasjonen og sikre seg at den blir fulgt opp på en betryggende måte. I dette tilfellet ledet delegasjonen til at Visepolitimesteren senere i realiteten delegerte oppgaven videre til Påtaleansvarlig.

Konsekvensen av dette ble ingen "second opinion", men et forsvar av tidligere standpunkter, og de psykososiale sider av saken synes ingen i den øverste ledelsen å tenke over på dette tidspunkt. At de psykososiale aspekter av saken er relevante fremgår av det faktum at Schaefer på dette tidspunkt nettopp hadde blitt sykemeldt.[34]

4.3.5 Ny dialog mellom Stasjonssjefen, Påtaleansvarlig og Visepolitimesteren

Det fremgår av e-posten fra Stasjonssjefen til Politimesteren 3. februar 2014 at Påtaleansvarlig og Visepolitimesteren fikk en muntlig orientering torsdag 30. januar. Stasjonssjefen har forklart at han denne dagen orienterte om at det var kommet et notat nr. to som ville oversendes Politimesteren. Han har videre forklart at han oppfattet Påtaleansvarlig dithen at hun fortsatt mente at han burde bruke ledelsessporet til å sørge for at Schaefer og Nærmeste leder avsluttet sin virksomhet med å få gjenopptatt Monika-saken.

---

[33] Politimesteren har senere presisert at både Visepolitimesteren, Stasjonssjefen og Påtaleansvarlig fikk et ansvar, og at Stasjonssjefens ansvar også omfattet de psykososiale aspekter av saken.

[34] Visepolitimesteren har understreket at *"både de økende henvendelsene fra bistandsadvokaten og kontaktens karakter må nødvendigvis ha vært en selvstendig belastning av stor betydning. Dette var imidlertid en selvpåført situasjon og et press som alene kan forklares med at Schaefer kontaktet bistandsadvokaten bak ryggen på sin egen avdelingsledelse."* Det var etter Visepol timesterens oppfatning ingen holdepunkter for at han hadde informasjon som gjorde det nærliggende å vurdere "psykososiale aspekter" primo februar 2014.

Stasjonssjefen har understreket at han tilkjennega at det ikke var grunnlag for å treffe tiltak mot Schaefer, og at det derfor var uaktuelt for ham å gripe inn. Han opplevde igjen Visepolitimesteren som mer passiv, men oppfattet at han var enig med Påtaleansvarlig. Påtaleansvarlig og Visepolitimesteren bestrider at Påtaleansvarlig har uttalt seg i denne retning. Stasjonssjefen har fastholdt forklaringen, og Wiersholm finner å legge den til grunn. Det er Wiersholms oppfatning at Schaefers opplevelse av at hans initiativ ble sett på som problematisk ikke er et resultat av ugrunnede forestillinger, men noe som hadde rot i faktiske forhold. Selv om Schaefer ikke var til stede og fikk dette formidlet direkte, bidro slike enkelthendelser til at det samlet ble skapt et klima hvor Schaefer fikk følelsen av at det var han selv som var problemet, og ikke manglene ved etterforskningen.

4.3.6 Videre oppfølgning av saken

Schaefer var tilbake i arbeid 5. februar 2015, men opplevde store konsentrasjonsproblemer. Han begynte å trekke seg bort fra andre og i lunsjen satt han for eksempel og jobbet i stedet for å delta i fellesskapet. Utover i februar opplevde han videre at bistandsadvokaten stadig involverte seg mer og purret på ham med hensyn til sakens utvikling. Han har forklart at han selv flere ganger etterlyste en tilbakemelding i saken uten å høre ytterligere fra sine overordnede. Nærmeste leder på sin side purret Stasjonssjefen med hensyn til om han hadde hørt noe. Stasjonssjefen har forklart at han i perioden etter at notatet ble sendt, flere ganger var innom Visepolitimesteren og etterspurte en avgjørelse i saken. Begge har forklart at de forsto at Schaefer var utålmodig og ventet på en avklaring. Nærmeste leder har i sine personlige notater angitt at Visepolitimesteren 3. mars hadde opplyst til Stasjonssjefen at han ikke hadde hatt tid til å se på saken ennå. Det at saken trakk ut opplevde Schaefer som et uttrykk for manglende vilje til å gjøre noe med saken, og ikke som et resultat av tidspress i andre saker. Wiersholm mener Schaefer hadde grunn til å oppleve det slik.

4.3.7 Schaefer orienterer om saken på et HMS-møte

6. mars 2014 ble det avholdt et HMS-møte på vold- og sedelighetsseksjonen.[35] Tilstede var tolv personer, foruten Nærmeste leder og Schaefer. Schaefer redegjorde der for sin involvering i Monika-saken, og trakk frem at saken hadde berørt ham sterkt personlig og var delvis skyld i at han hadde hatt en ukes sykemelding tidligere samme år. Han nevnte videre at han for noen år tilbake hadde vært under etterforskning av Spesialenheten, samt gjennom flere rettsinstanser, i forbindelse med utførelse av en tjenestehandling. Det hadde tatt på, men hadde berørt ham langt mindre enn denne saken.

Schaefer har forklart at han på møtet ikke våget å si at sykemeldingen i sin helhet skyldtes den belastning arbeidet med saken var blitt. Selv om han altså ikke var helt åpen om årsaksforholdene, legger Wiersholm til grunn at Arbeidsgiver senest på dette tidspunkt burde og måtte ha forstått at han var blitt syk på grunn av saken. Nærmeste leder har presisert at hun forstod årsakssammenhengen på dette tidspunkt, og at det var nettopp derfor hun tok – og opprettholdt – kontakt med Schaefer gjennom sykemeldingsperioden. Wiersholm legger imidlertid til grunn at Nærmeste leder kunne og burde ha formidlet sin kunnskap til Stasjonssjefen og Politimesteren, slik at det kunne iverksettes tiltak for å avhjelpe Schaefers situasjon.

4.4 Mars 2014 - Etterlysning av avgjørelse – Schaefer meddeler at han vil kontakte bistandsadvokaten

7. mars 2014 sendte Schaefer en e-post til Nærmeste leder hvor han etterlyste en avgjørelse i saken mv. E-posten fra Schaefer lød som følger:

[35] Visepolitimesteren har understreket at ingen fra politistasjonens ledelse eller fra påtaleenheten var til stede. Han kjente ikke til møtet eller hva som ble behandlet der.

"Hei,

I anledning mitt notat av den 24.01.2014 til Politimesteren i forbindelse med sak 11875250 som er sendt tjenestevei, etterlyser jeg en avgjørelse.

Spesielt siden saken inneholder tidskritiske elementer.

Uavhengig av hva som bestemmes i forbindelse med saken, vil det være uunngåelig og feil å ikke informere bistandsadvokaten status vedrørende denne sak.

Det har jeg en faglig og moralsk plikt til å gjøre.

Jeg vil derfor sende/levere mine synspunkter på saken til bistandsadvokaten, og samtidig gi en kort redegjørelse.

På den måten får den/de rette partene i saken ta en avgjørelse på om dette er noe som ønskes belyst videre."

Senest på dette tidspunkt måtte Arbeidsgiver etter Wiersholms oppfatning forstå at Schaefer måtte regnes som varsler.[36] Han gjorde uttrykkelig oppmerksom på at han nå overveide å varsle eksternt fordi han hadde en *"faglig og moralsk plikt"* til å gjøre det. Det spiller rettslig sett ingen rolle at han brukte ordet *"informere"* og ikke *"varsle"*. Det er realiteten som er avgjørende. At Arbeidsgiver oppfattet at saken nå tok en ny vending fremgår av det som deretter skjedde. Om Politimesteren og andre ledere så langt hadde tenkt at dette dreide seg om faglig uenighet var det uansett ikke lenger grunnlag for en slik holdning.

Nærmeste leder videresendte e-posten nokså umiddelbart til Stasjonssjefen med overskrift "Purring". Hun etterlyste et svar og minnet om *"tidskritiske etterforskingsskritt som kan forringe etterforskningen ytterligere".*

Stasjonssjefen videresendte e-posten til Visepolitimesteren 10. mars 2014. Han viste til tidligere oversendelser og samtaler, og påpekte særlig nest siste avsnitt i Schaefers e-post, som knyttet seg til involvering av bistandsadvokaten. Visepolitimesteren svarte om lag 40 minutter senere til Stasjonssjefen:

"Så vidt jeg vet har saken vært gjennomgått på møte mellom etterforskningsledelsen og VS v/ [Nærmeste leder] og Schaefer og muligens flere. Konklusjonen da var at det ikke skulle foretas noen ytterligere etterforskning.

Denne henvendelsen skal følges opp, men kan ikke få prioritet umiddelbart. Rigmor minner om "tidskritiske etterforskingsskritt". Hva er det?

Når det gjelder det å handle i saken utad, herunder kontakt med noen av sakens parter, bistandsadvokat eller andre så må dette naturligvis tilligge de som er ansvarlige for saken. Schaefer må ikke opptre aktiv utad i en sak han ikke har ansvar for. Det må han få beskjed om dersom han ikke allerede har fått det."

[36] Politimesteren har presisert at han ikke positivt hadde kunnskap om dette.

På dette tidspunkt var Visepolitimesteren godt orientert om det som hadde passert. Uttrykksmåten *"så vidt jeg vet*" gir inntrykk av en avstand til håndteringen av saken det ikke er dekning for. Det er videre viktig å merke seg at Visepolitimesteren synes å ha konkludert med at henvendelsen ikke kunne prioriteres, selv om han altså tilsynelatende ikke visste hva de tidskritiske elementene gjaldt. Måten han valgte å uttrykke seg på – også i det tredje avsnittet - sammenholdt med Visepolitimesterens stilltiende støtte til Påtaleansvarlige, bekrefter at ikke heller han var særlig åpen for å ta opp saken på nytt. Selv om han – slik han har forklart til Wiersholm – ikke hadde konkludert på dette tidspunkt, bidro også denne e-posten til å forsterke inntrykket av at det viktigste ikke var å finne ut av om det var begått noen feil.[37]

For Schaefer ble den naturlige fortolkningen av alle disse elementene i den manglende og avvisende tilbakemeldingen at det var han som var blitt problemet, og ikke de mulige manglene i etterforskningen. Hans helsetilstand ble forverret som følge av dette i perioden som fulgte.

Visepolitimesteren svar ble videresendt Nærmeste leder med påskrift: *"til orientering"*, og deretter videresendt fra Nærmeste leder til Schaefer med påskrift: *"til orientering og etterfølgelse".* Nærmeste leder har opplyst at hun også personlig tok kontakt med Schaefer og ga ham klar tilbakemelding på at han ikke kunne opptre på egenhånd i saken, samt at han ikke hadde lov til å kontakte noen, inkludert bistandsadvokaten om saken.

Schaefer har forklart at han oppfattet det slik at Visepolitimesteren – linjevei – ga ham forbud mot å handle i saken samt å *"ligge langt unna hele saken"*. Han reagerte kraftig på e-posten og synes det var forkastelig å få en slik beskjed i en så viktig sak. Han har videre forklart at han oppfattet det slik at hovedhensikten ikke var å svare på henvendelsen – ja, vi skal håndtere det – men å tilkjennegi at Schaefer skulle la det ligge. Både Schaefer og Nærmeste leder har opplyst at de reagerte på Visepolitimesterens spørsmål i e-posten og har omtalt det som *"hersketeknikk"* og *"nedsabling av politiyrket og vår profesjonalitet"*. Nærmeste leder har forklart at også hun reagerte svært negativt på beskjeden som kom, men at hun måtte følge "linjen". Videre hadde hun hele tiden med seg "bakteppet" – at Schaefer ikke måtte foreta seg noe som kunne føre til at han mistet jobben – noe hun også formidlet til ham flere ganger. Stasjonssjefen har omtalt Visepolitimesterens respons som spesiell, og forklart at han stusset på den. Imidlertid antok han at den var juridisk forankret fordi det tilhører påtalemyndigheten å avgjøre spørsmål om utlevering av opplysninger i straffesaker, og at det var unaturlig for ham å overprøve eller forsøke å overprøve Visepolitimesteren.

Visepolitimesteren har på sin side forklart at beskjeden i e-posten handlet om en ren rolleavklaring i straffesaker, og at den ikke kan tolkes som kritikk mot Schaefer for å ha tatt opp saken. Han har videre fremholdt at det ikke var påpekt noe som hastet, og spurte derfor om hvilke *"tidskritiske etterforskingsskritt"* det ble vist til. Dette fikk han imidlertid ikke noe svar på. Visepolitimesterens beskjed er skrevet i en nøktern form og kan ikke isolert tolkes dit hen at Visepolitimesteren fremsetter kritikk mot Schaefer eller gir en generell instruks om å holde seg unna. En må imidlertid vurdere konteksten e-posten er skrevet i; saken var allerede vurdert én gang med negativt utfall, deretter brakt til øverste hold for over én måned siden, og kunne nå *"ikke få prioritet umiddelbart"*. Når det i denne konteksten ble gitt en instruks om verken å kontakte bistandsadvokaten eller andre, ble et eventuelt videre handlingsrom for Schaefers del helt fraværende. Realiteten ble følgelig en instruks om ikke å gjøre annet enn å la dette ligge. Schaefer har forklart at han med dette følte han var blitt et problem.

[37] Visepolitimesteren bestrider at han ved besvarelse av henvendelsen skulle lagt til grunn at Schaefer var varsler. Han fastholder at e-posten av 10. mars 2014 til Stasjonssjefen var saklig og nøktern og at innholdet objektivt sett var korrekt.

Både Stasjonssjefen og Nærmeste leder var på dette tidspunkt bekymret for Schaefers helsetilstand, og oppfattet ham som *"presset"* og *"jaget"*. Samtidig var de opptatt av at han ikke måtte gjøre noe som kunne medføre at han mistet jobben eller *"noe som kunne slå tilbake på ham"*. Det var derfor viktig at han ikke måtte begå regelbrudd gjennom å trå feil med sin fremgangsmåte.[38] Selv om det legges til grunn at Stasjonssjefen og Nærmeste leder utelukkende hadde gode intensjoner med dette, er det Wiersholms syn at de stadige påminnelsene bidro til å underbygge den frykten han hadde for gjengjeldelser fra Arbeidsgiver. Schaefers sykdom fortsatte og ble forsterket. Dette er av betydning for vurderingen av om arbeidsmiljøet var "fullt forsvarlig" slik loven krever. Det er ikke tvilsomt at Arbeidsgiver i lovens forstand på dette tidspunkt var innforstått med at Schaefer var blitt syk på grunn av sitt engasjement i Monika-saken.

4.5 14. mars 2014 - Instruks meddeles Schaefer

14. mars 2014 la Schaefer sine to notater inn i det elektroniske sakssystemet, slik angitt i notat til Politimesteren av 24. januar 2014. Han skrev videre et utkast til en e-post hvor han tilkjennega at han ville kontakte bistandsadvokaten:[39]

> *"Hei,*
>
> *I anledning sak 11875250 har jeg siden begynnelsen av januar 2014 forsøkt via tjenestevei å få aksept for at saken bør gjenopptas.*
>
> *Dette ble ved første forsøk avslått, og etter mitt syn på et feil og sviktende grunnlag. Saken ble på nytt tatt opp via tjenestevei til politimesteren i begynnelsen av februar 2014,men den er så vidt meg bekjent fortsatt ikke behandlet.*
>
> *Etter at jeg den 07.03.14 etterlyste en avgjørelse i saken hvor jeg samtidig tilkjennegav at jeg kom til å orientere bistandsadvokaten om status i saken, er jeg slik jeg oppfatter det, ilagt forbud mot å gjøre det.*
>
> *Jeg finner det mildt sagt overraskende og urovekkende å bli møtt med denne reaksjonen, når jeg prøver å påpeke åpenbare svakheter i en svært alvorlig sak.*
>
> *Slik saken står, burde det være en enkelt vurdering å ta, som ikke fordrer noe vesentlig tidsbruk. Jeg kan heller ikke forstå at det er mulig å forsvare medgått tidsbruk.*
>
> *Det sier seg selv at unødig tidsbruk vil kunne forringe muligheten for nye etterforskingsskritt, og at viktig informasjon kan gå tapt.*
>
> *I tillegg blir det feil at dette er et spørsmål som den eller de som allerede har hatt befatning med saken, helt eller delvis skal avgjøre med tanke på habilitet.*
>
> *Saken er for mitt vedkommende først og fremst et tungt moralsk og etisk anliggende, som i tillegg er forankret i helt konkrete faglige vurderinger som jeg har belegg og støtte fra min ledelse for å hevde.*
>
> *Jeg som politimann har en plikt til å videreformidle min bekymring i saken, men jeg oppfatter at saken bevisst og aktivt forsøkes trenert.*
>
> *Med henvisning til Påtaleinstruksen § 3-3, bokstav 1, 2 og 5vil jeg derfor be om et møte med bistandsadvokaten i neste uke.*
>
> *Siden dette er en sak som etter hvert er kjent for ganske mange, er det åpenbart en fare for lekkasjer.*

---

[38] Nærmeste leder har presisert at hun og Schaefer bl.a. gjennomgikk regler om taushetsplikt og at hun ba Schaefer kontakte en jurist for å avklare om bistandsadvokaten kunne involveres.

[39] Både Politimesteren og Visepolitimesteren har understreket at eposten var et utkast de ikke var kjent med på dette tidspunkt.

Det vil da være helt forkastelig og sterkt klanderverdig om politiet i det minste ikke har orientert bistandsadvokaten, slik at han ivareta sin klient på en god og menneskelig måte dersom saken skulle bli kjent.

Dersom noen mener jeg ikke har en legitim grunn til å gjøre det, ønsker jeg en skriftlig orientering fra den som tar avgjørelsen, hvor den er hjemlet og samtidig en begrunnelse for det.

For å skape et balansert bilde av saken foreslår jeg at de som har vært ansvarlig for saken, også deltar på dette møtet.

Det er forstemmende å oppleve at en sak med svært alvorlig karakter blir behandlet på denne måte.

Jeg har selv ingen annen agenda i saken enn at den får den oppmerksomheten den fortjener. Det er derfor grunn til å lure på hvorfor ingenting skjer med saken.

Med tanke på de faktiske funn i saken med hensyn til etterforskingsskritt som ikke er gjort, er dette påpekt i mine tidligere skriv, og jeg har en plikt til å varsle om det.

Jeg tar det derfor for gitt at ledelsen tar stilling til om påtaleinstruksen § 34-5 andre avsnitt skal gjøres gjeldende.

Jeg imøteser også gjerne et møte vedrørende denne saken dersom det er ønskelig."

I utkastet er han inne på et kjernespørsmål, nemlig om det det skal innhentes en ny vurdering fra en som ikke er involvert fra før av. Ved bruk av ordet "habilitet" ble det klart indikert at de som behandler saken kunne ha en egeninteresse i utfallet. Overfor Wiersholm har flere påpekt at feilhåndtering av Monika-saken ville kunne bli regnet som en alvorlig ripe i lakken ved vurdering ved stillingsopprykk.

Schaefer viste e-posten til Nærmeste leder, som ba ham vente med å sende den inntil hun hadde snakket med Stasjonssjefen. Det er opplyst at Nærmeste leder på møtet med Stasjonssjefen samme dag uttrykte sin bekymring for at Schaefer ville gå utover ordren hun hadde gitt ham og eventuelt kontakte andre. Samtidig drøftet hun saken i et HMS-perspektiv og orienterte om HMS-møtet 6. mars der Schaefer hadde redegjort for saken. Hun uttrykte bekymring både for Schaefers helse, selve saken og arbeidssituasjon på vold- og sedelighetsseksjonen. Videre anmodet hun om at Stasjonssjefen ble meddelt et tidsperspektiv for behandling av saken. Stasjonssjefen meddelte at han ville ta det opp med Visepolitimesteren over helgen, men at Schaefer måtte få en helt klar beskjed om at han ikke kunne foreta seg noe i sakens anledning. Nærmeste leder innkalte så Schaefer til sitt kontor og ga ham klar beskjed om ikke å foreta seg noe. Både Stasjonssjefen og Nærmeste leder har forklart at de opplevde et sterkt krysspress.

Stasjonssjefen ønsket deretter et nytt møte med Nærmeste leder samme dag. I mellomtiden hadde han vært på Politimesterens kontor og snakket om saken. Stasjonssjefen har forklart at han besluttet at dette ikke kunne vente til over helgen og at han ønsket å snakke med Visepolitimesteren umiddelbart denne fredagen. Visepolitimesteren var imidlertid ikke på kontoret, og han gikk derfor til Politimesteren i stedet.[40] Inne hos Politimesteren satt også Nåværende konstituert politimester. Sistnevnte er foreholdt Stasjonssjefen forklaring, men har forklart at han ikke husker denne konkrete episoden, og at han i alle tilfelle ikke deltok i samtalen mellom Stasjonssjefen og Politimesteren.

[40] Visepolitimesteren har opplyst at han hadde reisefravær den 14. mars 2014 og at han derfor verken var involvert i møter, samtaler eller annen intern kommunikasjon som fant sted den aktuelle dagen.

Stasjonssjefen har forklart at han i samtalen med Politimesteren var engasjert og preget av at det ikke hadde skjedd noen realitetsbehandling av henvendelsen til Schaefer, og at han krevde at det måtte settes fart på saken. I samtalen overbrakte han summen av sine bekymringer som han hadde fått fra Nærmeste leder, herunder at de var urolige for Schaefers helsetilstand, samt urolige for at han kunne gjøre noe som kunne skade ham. Politimesteren hadde da meddelt at Visepolitimesteren var i gang med saken og at det var snakk om to spor, enten et internt etterforskningsteam eller Kripos. Opplysningen om Schaefers helsetilstand ledet ikke til at Politimesteren da eller senere tok noe initiativ overfor etterforskeren.

Videre kom de inn på temaet om hvorvidt Schaefer skulle få tilbakemelding om at han ikke skulle agere i saken, fordi det muligens kunne ødelegge det som skulle undersøkes. Dette ble diskutert mellom Politimesteren og Stasjonssjefen, og Stasjonssjefen foreslo *"at han fikk tilbakemelding om at han ikke måtte foreta seg noe mer i saken"*. Hva gjaldt øvrige beskjeder som skulle formidles Schaefer, har Stasjonssjefen forklart at han hadde fått opplyst at det var mye snakk om saken. Han mente imidlertid at det ikke var nødvendig å få støtte hos øvrige på seksjonen, da det ikke hadde betydning for utfallet hva øvrige etterforskere mente. I tillegg hadde han fått opplyst at det ble fremstilt som om dette var en profesjonsstrid mellom påtale og politi. Videre var det et faktum at det var veldig mange uavklarte og alvorlig saker på Schaefers seksjon, og at man hadde fått noen antydninger om at han kanskje burde konsentrert seg om dem.[41] Disse forholdene ble diskutert med Politimesteren, og Politimesteren var enig i Stasjonssjefens tilnærming.

Politimesteren er foreholdt Stasjonssjefens forklaring, men har selv opplyst at han husker lite konkret fra denne samtalen. Han bestrider å ha gitt noen instrukser. Stasjonssjefens forklaring er detaljert og nyansert, og Wiersholm finner å kunne legge denne til grunn for informasjonen som ble utvekslet under samtalen. Det legges videre til grunn at Politimesteren – selv om han hadde tatt initiativ til å delegere saken til Visepolitimesteren – fortsatt var informert og involvert, og støttet den linje som ble valgt.

Stasjonssjefen gikk deretter ned igjen til Nærmeste leder og orienterte om samtalen, hvilken avklaring han hadde fått, herunder om at saken nå ble tatt tak i, samt at det var enighet om at Schaefer måtte få tilbakemelding om tre konkrete punkter. Det ble diskutert litt omkring hvordan det skulle gjøres, og det ble til at Nærmeste leder skulle fremføre dette som personalleder for ham. Det ble gitt beskjed fra Stasjonssjefen til Nærmeste leder om at Schaefer <u>skulle</u> meddeles følgende:

> *"1. Ikke foretar seg noe i sakens anledning*
>
> *2. Har ikke anledning til å bruke saken til å spre støtte på seksjonen eller andre steder.*
>
> *3. Bruke arbeidstiden i de sakene hans ledere tildeler ham."*

Stasjonssjefen dikterte hva Nærmeste leder skulle skrive, og hun skrev det ned på en lapp. Nærmeste leder gikk deretter til Schaefers kontor og ga ham klar ordre om å følge de tre punktene sitert over. De konkrete punktene er inntatt ordrett i hennes personlige notater ført på samme tidspunkt.

Schaefer har forklart at han umiddelbart fikk en fysisk reaksjon og ble uvel. Han oppfattet det slik at han fikk munnkurv og klar beskjed om at han ikke måtte gjøre noe som ville medføre at han mistet jobben. Som det vil fremgå nedenfor ble Schaefer umiddelbart sykemeldt som følge av denne situasjonen.

---

[41] Stasjonssjefen har presisert at disse omstendighetene, sammen med det forhold at overlevering av dokumenter til bistandsadvokaten uten påtalemyndighetenes tillatelse kunne ramme Schaefer selv, var med på å motivere Stasjonssjefens formulering av tilbakemeldingen til Schaefer. Stasjonssjefen har understreket at dette var helt passende tiltak slik situasjonen da fremstod for ham.

Både Nærmeste leder og Stasjonssjefen har gitt uttrykk for at beskjeden ble gitt av omsorg for Schaefer og for å beskytte ham fra å gjøre noe han kunne kritiseres eller klandres for. De var videre av den oppfatning at saken ble tatt hånd om på en god måte, slik Politimesteren hadde meddelt, til tross for at de etterfølgende omstendigheter viser at så ikke var tilfellet. Dette "bakteppet" – at de trodde at saken nå skulle undersøkes – ble imidlertid ikke klargjort overfor Schaefer da beskjeden ble gitt. Nærmeste leder har samtidig forklart at det for henne personlig var svært tungt å formidle de tre punktene til Schaefer, og at det er noe av det verste hun har gjort.[42]

Beskjeden om at Schaefer skulle la saken ligge er etter Wiersholms oppfatning viktig. Det er vanskelig å komme bort fra at Schaefer måtte oppfatte den som en ordre om å oppgi kritikken og underordne seg. Hadde Schaefer fulgt pålegget kunne Monika-saken ha fått et annet utfall enn den fikk. Det er derfor ikke unaturlig at Schaefer opplevde ordren som uakseptabel. Beskjeden hadde også den virkning at Schaefer følte det slik at det nå var han som var problemet og ikke manglene ved etterforskningen.[43] Når det senere ble klart at disse manglene ved etterforskningen var så vesentlige at de dannet grunnlag for foretaksstraff for Arbeidsgiver, er det vanskelig å se det annerledes enn at hensynet til tjenesten i denne situasjonen ikke fikk den plassen det burde ha hatt.[44]

I et arbeidsrettslig perspektiv er hendelsene 14. mars også viktige. I den sammenheng pekes det særlig på at Politimesteren på dette tidspunkt måtte ha forstått at saken var blitt en slik belastning for Schaefer at han ble syk av det. Politimesteren hadde i alle fall fra dette tidspunkt en plikt til å forsikre seg om at Schaefer ble fulgt opp på en god måte. Om Politimesteren selv var forhindret fra å ta kontakt med Schaefer, skulle han forsikret seg om at Stasjonssjefen, som hadde personalansvaret for Schaefer, eller Visepolitimesteren som han hadde delegert ansvar til, gjorde det. Schaefer burde på dette tidspunkt ha fått beskjed om at han ikke representerte noe problem og at han ikke hadde grunn til å engste seg. Ingen slike initiativ ble tatt av Politimesteren.

4.5.1 Politiets Fellesforbund involveres og Schaefer sykemeldes på nytt

Etter å ha mottatt instruksene fra Nærmeste leder, kontaktet Schaefer Lokallagslederen i Politiets Fellesforbund og redegjorde for situasjonen. Lokallagslederen så svært alvorlig på saken og opprettet kontakt med advokat Jens Ove Hagen. De tre samtalte helgen 15. og 16. mars 2014 om hva Schaefer skulle foreta seg videre. Schaefer har opplyst at han på dette tidspunktet var mest redd for å miste jobben. De diskuterte muligheten for å ta saken til Riksadvokaten, men besluttet i stedet at Lokallagslederen først skulle ta kontakt med Politimesteren.

Schaefer skrev videre et notat til Lokallagslederen, der han redegjorde for hendelsesforløpet og den personlige belastningen saken har påført ham. Nærmeste leder og Stasjonssjefens meddelelser beskrives som *"frustrerende"* siden *"de på ene siden sier seg enig med meg, men samtidig at jeg ikke får videre støtte ved behov. I praksis har dette medført at jeg opplever å ta hovedbelastningen med denne saken alene."* Han formidlet også at Nærmeste leder *"flere ganger [hadde sagt] at saken inneholder elementer som gjør at det som er unnlatt gjort i saken han være straffbart"*.

Videre skriver han blant annet:

---

[42] Nærmeste leder har presisert at hun aldri har ment noe om det var riktig eller galt av Schaefer å ha slik kontakt med bistandsadvokaten. Snarere tvert i mot var også hun, i samtalene med Schaefer, inne på at dette eventuelt kunne være et hensiktsmessig tiltak, men at hun ønsket mer informasjon om reglene omkring dette først.

[43] Førstestatsadvokat Harald L. Grønlien i Rogaland kritiserer i følge NRK varsler Robin Schaefer og mener det sier seg selv at ikke politifolk kan få lov til å blande seg i saker de ikke har noe med, jf. http://www.nrk.no/hordaland/forstestatsavdokat-kr tiserer-monika-varsler-1.12411369. Den holdning de 3 punktene i beskjeden til Schaefer formidler, finnes følgelig også utenfor HPD.

[44] Stasjonssjefen har understreket at verken han eller Nærmeste leder på noe tidspunkt har motarbeidet Schaefer, men at de utnyttet det handlingsrommet de hadde, og at de etter deres oppfatning fulgte opp Schaefers funn på en adekvat måte.

"Slik saken står nå føler jeg meg truet til å holde meg unna denne saken, den er blitt en vesentlig helsemessig belastning, og det har vært en prøvelse å skrive dette skrivet. Jeg syns også det føles litt urimelig å kjenne på at det er meg som gjør noe galt i denne saken."

Schaefer ble sykemeldt påfølgende uke, 17. mars 2014. Nærmeste leder har forklart at Schaefer ikke oppga noen årsak for sykemeldingen. Wiersholm legger imidlertid til grunn at Arbeidsgiver måtte ha forstått at sykemeldingen skyldtes saken og de instrukser som hadde blitt gitt.

4.6 17. mars 2014 - Møte mellom Lokallagslederen og Politimesteren

På formiddagen 17. mars, samme dag som Schaefer ble sykemeldt, møtte Lokallagslederen Politimesteren på Politimesterens kontor. Lokallagslederen har forklart at han la frem situasjonen for Politimesteren, herunder at Schaefer oppfattet det slik at han var ilagt munnkurv, samt at advokat Hagen var involvert. Videre la han frem sitt syn og fremholdt for Politimesteren at han, i lys av de innvendinger som forelå, ikke kunne forstå hvorfor etterforskningen ikke ble gjenåpnet. Han spurte om det hadde gått prestisje i saken, noe Politimesteren benektet.

Politimesteren har forklart seg mindre detaljert om møtet, men har bekreftet at håndteringen av saken ble tatt opp, samt at han hadde meddelt Lokallagslederen at saken ble tatt hånd om og at han var komfortabel med at dette ble grepet fatt i.

Lokallagslederen har på sin side forklart at han i møtet fikk et klart inntrykk av at saken skulle ses på på nytt, herunder ses på med nye øyne. Han har opplyst at det er første og eneste gang han har kontaktet Politimesteren angående en konkret straffesak samt påpekt at

"når vi som organisasjon går inn i en enkeltsak og påpeker at her er det noe som ikke stemmer, så forventer jeg faktisk at arbeidsgiver […] tar det alvorlig og til etterretning og, selvfølgelig retter opp i det. Og det meddelte jeg videre også til de impliserte [og] det var også mitt inntrykk at Politimesteren som politimester ville [gjøre det]."

4.7 Annen halvdel av mars 2014 - Videre oppfølging av saken

Samme dag som møtet mellom Politimesteren og Lokallagslederen ble avholdt, på ettermiddagen 17. mars 2014, sendte Visepolitimesteren en e-post til Påtaleansvarlig, to personer på krimteknisk avdeling som deltok under den opprinnelige etterforskningen, samt til den lokale etterforskeren som også deltok på møtet 10. januar 2014. Kopimottakere var Politimesteren, Stasjonssjefen, lensmannen for Sotra, Øygarden og Askøy lensmannsdistrikt, samt Visepolitimester og Nåværende konstituert politimester.

Av e-posten, som var vedlagt e-postkorrespondansen knyttet til Schaefers purring av 7. mars 2014, herunder Visepolitimesterens e-post av 10. mars knyttet til bistandsadvokaten, fremgår følgende:

"Se vedlagte mailkorrespondanse.

Slik jeg husker denne saken ble den etterforsket bredt og alle muligheter ble holdt åpne med hensyn til årsak. Det er, fortsatt slik jeg husker saken, en meget spesiell sak som det ble lagt mye arbeid ned i for å være sikre på at all <u>nødvendig</u> etterforskning var gjort".

"Slik det ligger an nå, er det etter mitt skjønn likevel nødvendig at de som hadde, og fortsatt har, ansvaret for saken og kjenner denne, gjennomgår den med sikte på å vurdere innholdet i de anførsler som fremmes.
Jeg ber i første omgang om at dere som har ansvaret hver innen deres ansvarsområder (påtale, teknisk, Sotra) gjennomgår anførslene punkt for punkt og ser om det er noe vi kan og bør gå videre med eller ikke.
Så ønsker jeg at dere tar en gjennomgang av saken med meg og at vi berammer et møte for dette.

Jeg antar at det er greiest at [lokal etterforsker] og [Påtaleansvarlig] avtaler og koordinerer gjennomgangen og finner et tidspunkt for møtet.

Det er slik jeg ser det greit å få dette unnagjort så snart som mulig".

Hva som hadde endret Visepolitimesterens oppfatning fra da han skrev e-posten 10. mars, hvor han anga at saken ikke kunne *"få prioritet umiddelbart"*, men nå mente det burde gjøres så *"snart som mulig"*, er uklart.[45] Lokallagslederen var også i kontakt med Stasjonssjefen den 17. mars og orienterte om hvordan Schaefer hadde reagert på instruksene som ble gitt. Både Nærmeste leder og Stasjonssjefen hadde telefonisk kontakt med Schaefer samme dag, der de beklaget ordbruken og måten han hadde fått meddelt instruksene på. Stasjonssjefen hadde videre meddelt at han forsto Schaefers frustrasjon samt at han selv jobbet aktivt for å få svar på hvor saken sto i systemet. Schaefer hadde da påpekt at

"Det må jo være fullstendig uproblematisk å forholde seg til, det er jo bare å sende hele saken til Kripos, slik det er foreslått for lenge siden."[46]

Visepolitimesterens e-post ble videresendt Nærmeste leder fra Stasjonssjefen til orientering 19. mars 2014. Nærmeste leder tok deretter telefonisk kontakt med Schaefer og opplyste om utviklingen. Schaefer meddelte da at han var sykemeldt ut måneden.

Wiersholm har spurt flere av de involverte om hvorfor saken ikke ble oversendt Kripos for behandling etter Schaefers initiativ. Undersøkelsen har ikke gitt noe godt svar på dette. Flere har nevnt at det var en mulighet de hele tiden holdt åpen, men i så fall er det nokså vanskelig å forstå at dette – gitt situasjonen – ikke ble gjort. Et av intervjuobjektene har opplyst at de vurderte det slik at når man selv anså at dette ikke var noe å gå videre med, ville man ikke *"belemre"* Kripos med det og på den måten misbruke deres tid.

E-postkorrespondanse mellom Påtaleansvarlig og den lokale etterforskeren i perioden 19.-25. mars 2014 kaster lys over den videre håndteringen av Schaefers initiativ i Monika-saken. Det fremgår at de skulle treffes for å gjøre en oppsummering av Schaefers rapport. Påtaleansvarlig skrev blant annet til den lokale etterforskeren 24. mars 2014:

"Er litt usikker på hvordan vi skal gjøre dette for å ikke bruke for lang tid. Er det lurt at vi tar et møte, du og jeg? Så kan vi kanskje raskt oppsummere rapporten fra Robin."

Videre fremgår det at bistandsadvokaten har sendt et brev og spurt om kopisett, samt stilt enkelte spørsmål knyttet til etterforskningen. Påtaleansvarlig skrev at det ikke var *"utenkelig at Robin har snakket med ham, slik han til dels har gitt uttrykk for at han vil gjøre".* Etterforskeren skrev senere samme dag til Påtaleansvarlig:

[45] Visepol timesteren kan ikke erindre at det var noen konkret foranledning til at han responderte akkurat denne dagen.

[46] Schaefers bok s. 62.

"Jeg åpnet saken nå i stad. Robin har 14.03.2014 laget ny underdokumentliste, "16 Forslag om gjenopptakelse av saken" der han har lagt inn skrivet/notatet der han gjennomgår saken med punkter og teoriene, samt notater til PM av senere dato der det refereres til møtet vårt 10.01.2014. Det at bistandsadvokaten ber om kopi av saken nå, og stiller spørsmål om de samme tingene Robin S. er opptatt av, tyder helt klart på at noen har snakket med ham, tipset ham om der er enkelte som ikke er komfortabel med sakens håndtering. Bistandsadvokaten har fått kopisett, det har jeg selv besørget, og åpenbart ikke noe bistandsadvokaten er usikker på. Om vi har fått det tilbake er spørsmål som er åpnere.

Dette liker jeg dårlig, en saklig, faglig diskusjon om etterforskningen skal jeg gjerne delta i, men et skyggespill der enkeltpersoner bruker en BL-sak til å legge inn sine egne personlige syn på etterforskningsmessige og påtalemessige beslutninger har jeg vansker med å forholde meg til. Spesielt når dette sammenfaller med at bistandsadvokaten helt ut av det blå ber om nytt kopisett. Visepolitimesteren var i sin mail 10.03.2014 til Stasjonssjefen klar på at kontakt utad i sakens anledning skal gjøres av rette vedkommende personer. Jeg kommer til å orientere lensmann [] i morgen."

Også den lokale etterforskeren konstaterte at saken nå ikke lenger var noen *"faglig diskusjon om etterforskningen"*.[47] Den lokale etterforskerens kommentar ble videresendt Visepolitimesteren fra Påtaleansvarlig 25. mars 2014. På samme tidspunkt svarte hun også den lokale etterforskeren:

"Jeg har ikke vært inne i saken i det siste. Dette høres ikke bra ut. Skrivet fra Robin og referatet som [Nærmeste leder] har skrevet hører på ingen måte hjemme i saken. Jeg tror vi setter oss ned så snart som mulig og tar en prat. Jeg skal svare bistandsadvokaten skriftlig, men vi kan snakkes først. Jeg er i Oslo i morgen og på torsdag. Hvordan ser fredag ut for deg?"[48]

Korrespondansen viser tydelig at bistandsadvokatens involvering og Schaefers eventuelle kontakt i den forbindelse ikke ble tatt godt i mot. Påtaleansvarlig har bekreftet at hun reagerte sterkt på dette og har fremholdt at hun anser forholdet som alvorlig, samt at det ikke hører hjemme i håndteringen av en straffesak.

Den lokale etterforskeren laget deretter et forberedende notat som er opplyst å være datert 28. mars 2014. Notatet baserte seg på Schaefers første skriv. Kommentarene ble innledet med følgende:

"Vi har valgt å gjøre anførsler i dette notatet [Schaefers første notat], på de enkelte punkter det tar for seg. Noe overfladisk blir det gjerne, da han ikke har tatt hele etterforskningen på nytt. Noe, spesielt vurderinger, tas fra hukommelsen, mens andre ting viser til spesifikke punkter i etterforskningen. […]"

---

[47] Den lokale etterforskeren hadde ikke kjennskap til hendelsesforløpet etter 15. januar 2014 fram til e-posten av 24. mars 2014 ble skrevet. Vedkommende har opplyst til Wiersholm at han ikke hadde skrevet en e-post med dette innhold dersom han hadde hatt kjennskap til de faktiske forhold.

[48] Den lokale etterforskeren har opplyst at det var Schaefers notater Påtaleansvarlig siktet til, og ikke Nærmeste leders referat.

Wiersholm vurderer notatet slik at det fremstår som et forsøk på å imøtegå Schaefers anførsler, snarere enn å legge til rette for en ny vurdering. Den lokale etterforskeren har forklart at notatet var skrevet for å kunne gjennomgås på et møte, men at dette møtet ikke ble noe av. I stedet reiste han til Påtaleansvarlig den 28. mars 2014 og hadde et mer uformelt møte på hennes kontor. Krimteknikerne deltok ikke i arbeidet slik som forutsatt i Visepolitimesterens e-post. Visepolitimesteren kom imidlertid innom Påtaleansvarliges kontor i løpet av samtalen. Den lokale etterforskeren har opplyst at Visepolitimesteren da deltok i samtalen, hvor han blant annet gjentok at Schaefer ikke måtte opptre utad i saken. I følge den lokale etterforskeren har Visepolitimesteren også hatt en tett dialog med Påtaleansvarlige om saken. Det er således naturlig å legge til grunn at han var innforstått med hvorledes hans anmodning i e-posten av 10. mars ble fulgt opp. Det var uansett Visepolitimesterens ansvar å sørge for at hans instrukser ble iverksatt som forutsatt.[49]

Påtaleansvarlig skrev deretter et oppsummerende notat til Visepolitimesteren, datert 31. mars 2014, som hovedsakelig imøtegikk Schaefers anførsler, forsvarte den opprinnelige etterforskningen og ble avsluttet med følgende: *"Ved henleggelsesbeslutningen ble saken vurdert til å være oppklart. Både etterforskere og jeg som påtaleansvarlig var ikke i tvil om at jenten hadde tatt sitt eget liv".*

De ovennevnte involverte har forklart at de på dette tidspunkt fortsatt betraktet det å sende saken til Kripos som en mulig løsning og at denne diskusjonen fortsatt var levende. I lys av Påtaleansvarliges notat finner Wiersholm det imidlertid lite sannsynlig at dette fremsto som et reelt og nært forestående alternativ. Det kan videre konstateres at kontakt med Kripos først ble opprettet den 14. mai 2014 – over en måned senere – etter at bistandsadvokaten hadde begjært saken gjenåpnet og BT hadde skrevet om saken.

Dokumentene Schaefer hadde lagt inn i det elektroniske saksarkivet ble samme dag tatt ut av saken. Det var ovennevnte lokale etterforsker som besørget dette, etter beslutning fra Påtaleansvarlig. Av Spesialenhetens offentlige redegjørelse fremgår det at

> *"Det har etter Spesialenhetens vurdering ikke vært grunn til å vurdere straffansvar for personer eller foretak i sammenheng med at rapporter utarbeidet av Schaefer, som var lagt inn i Monika-sakens dokumenter, ble besluttet tatt ut. Schaefers rapporter var momentlister utarbeidet i sammenheng med en egeninitiert gjennomgang av den henlagte saken. Spørsmålet om hvordan rapportene skulle ha vært dokumentført er ikke nærmere utredet av Spesialenheten. Det bør inngå som et punkt i det læringsarbeidet som allerede er startet med bakgrunn i saken."*[50]

Den lokale etterforskeren har forklart at han er enig med Spesialenheten med hensyn til at Schaefer burde ha vært orientert om at dokumentene ble fjernet og begrunnelsen for dette. Schaefer måtte selv, etter forespørsel fra Kripos, overlevere sine notater til dem i forbindelse med deres gjennomgang av saken. Schaefer har formidlet at dette medførte en tilleggsbelastning for ham idet han følte seg marginalisert som fagperson.

---

[49] Visepolitimesteren har understreket at han naturligvis ikke førte oppsyn og kontroll med hvilke møter som ble avholdt, hvor mange møter de involverte hadde og hvem som var til stede på møtene. At Visepolitimesteren registrerte at det ble avholdt et møte mellom Påtaleansvarlig og den lokale etterforskeren gir etter Visepol timesterens oppfatning ikke grunnlag for å slutte at han derigjennom var innforstått med hvorledes hans anmodning om systematisk gjennomgang av den opprinnelige etterforskningen ble fulgt opp. Visepolitimesteren hadde inntrykk at det ble arbeidet systematisk, grundig og målrettet med saken slik han hadde forutsatt.

[50] Se www.spedialenheten.no

4.8 Mars-mai 2014 - Oppfølging av Schaefer under sykemelding

Schaefer var sykemeldt i perioden 17. mars - 19. mai 2014. I denne perioden hadde han flere ganger kontakt med Nærmeste leder per e-post og telefon, herunder 30. mars 2014 og 8. april 2014. Sistnevnte dato ble det avtalt møte for oppfølgingsplan for sykemeldte den 11. april. Schaefer avlyste imidlertid møtet og påpekte at *"før vi evt møtes vil jeg ha avklart om du har orientert hele seksjonen om at du ga meg forbud om å snakke med noen om saken".* Nærmeste leder meddelte da at seksjonen ikke var orientert, men at to av gruppelederne var det.[51] Nærmeste leder har opplyst at det fra Schaefers side ble uttrykt at han hadde trodd og forventet at seksjonen var orientert, og at de hadde beklaget.[52] Han mente dette var ryddig overfor ham selv. Schaefer tok også opp at han ønsket et avklaringsmøte med Nærmeste leder og Stasjonssjefen.

Wiersholm er kjent med at flere ansatte ved HPD var klar over at Schaefer var sykemeldt, men at de ikke hadde kjennskap til årsaken. En politiadvokat/gruppeleder har forklart at det på en morgenparole i april 2014 ble informert om at Schaefer var sykemeldt. En av deltakerne spurte Nærmeste leder, som ledet parolen, om Schaefers sykemelding skyldtes Monika-saken. Politiadvokaten/gruppelederen spurte for sin del om det hadde vært uenigheter i Monika-saken. Nærmeste leder responderte at dette temaet skulle det ikke snakkes om. Spørsmålet om sykemeldingens årsak forble dermed ubesvart.

Avklaringsmøtet ble gjennomført 22. april 2014, der alle fikk lufte sine tanker. I tillegg til Schaefer, Stasjonssjefen og Nærmeste leder, var tillitsmannen på vold- og sedelighetsavsnittet til stede. I møtet anga Schaefer blant annet at meddelelsen han fikk angående de tre punktene ikke var en god måte å gi en ordre på. Stasjonssjefen og Nærmeste leder var enige i at det kunne vært gjort på en annen måte, og at formen var krass. Schaefer oppga også at han ønsket at vold- og sedelighetsavsnittet fikk kjennskap til dette. Nærmeste leder har opplyst at Schaefer var klar på at sykemeldingen ikke hadde noe med denne hendelsen å gjøre, men at sammenhengen nok kunne ha hatt en medvirkende årsak til at sykemeldingen skjedde akkurat da. Wiersholm legger til grunn at Arbeidsgiver måtte eller burde ha forstått at sykemeldingen skyldtes denne saken.

28. april 2014 ble det avholdt et fellesmøte på vold- og sedelighetsavsnittet. I tråd med Schaefers ønske orienterte Nærmeste leder de ansatte om at det hadde vært avholdt et møte med Schaefer. De ansatte ble gjort kjent med at forut for sykemeldingen hadde Schaefer fått en klar beskjed/ordre i Monika-saken, at denne beskjeden kunne vært gitt på en annen måte og at formen hadde vært for krass. Det ble også opplyst at hun hadde beklaget dette i ettertid. Mer ble ikke sagt i sakens anledning.

I et dialogmøte som ble avhold 9. mai 2014, med blant annet bedriftshelsetjenesten til stede, fikk Schaefer etter Nærmeste leders initiativ tilbud om psykologhjelp. Schaefer benyttet seg av tilbudet.

Wiersholm legger til grunn at Schaefer som følge av sin sykemelding og den manglende orienteringen til hans kollegaer om hendelsesforløpet har følt seg isolert, og at situasjonen har påvirket hans følelse av å være marginalisert.[53]

---

[51] Nærmeste leder har i ettertid presisert at flere på seksjonen var kjent med sakens realiteter etter HMS-møtet 6. mars.

[52] Nærmeste leder har også uttalt at hun av hensyn til taushetsplikten ikke kunne redegjøre for Schaefers sykdomsbilde uten hans tillatelse. Etter at Schaefer hadde gitt uttrykk for at han ønsket at slik orientering ble gitt, ble dette gjennomført.

[53] Nærmeste leder har understreket at selv om politidistriktet kan kritiseres for at Schaefer ble sykemeldt, er det etter hennes oppfatning vanskelig å se hvilke øvrige tiltak hun isolert kunne iverksette innenfor sine handlingsrammer etter at Schaefer først var blitt sykemeldt. Nærmeste leder mener hun har fulgt opp Schaefer etter beste evne.

4.9 April 2014 - Bistandsadvokatens initiativ

4.9.1 Telefonisk kontakt mellom bistandsadvokaten og Påtaleansvarlig

Som nevnt under punkt 4.7 var det kontakt mellom bistandsadvokaten og Påtaleansvarlig i slutten av mars 2014, herunder om forespørsel om kopisett av dokumenter i saken. Bistandsadvokaten har forklart at han møtte motvilje hos Påtaleansvarlig i disse samtalene.[54] Hun hadde fastholdt at det var riktig å henlegge saken og hadde videre konfrontert ham om kontakten hun mistenkte fant sted mellom Schaefer og ham. Han innså da at han måtte innhente faglig ekspertise for å komme videre med saken, og engasjerte derfor tidligere Kripos-etterforsker Asbjørn Hansen.

4.9.2 Begjæring om gjenåpning

I brev av 23. og 28. april 2014 begjærte bistandsadvokaten saken gjenåpnet og etterlyste en snarlig tilbakemelding. Begjæringen ble sendt til HPD ved Påtaleansvarlig. Det siste brevet var vedlagt en rapport fra Asbjørn Hansen, som hadde gjennomgått saken. Bistandsadvokaten mottok ingen tilbakemelding fra HPD innen fastsatt frist, og sendte derfor en klage til Statsadvokaten 5. mai 2014.

4.9.3 Dialog mellom Stasjonssjefen og Påtaleansvarlig

Stasjonssjefen har forklart at han den 28. april 2014 ble invitert inn på kontoret til Påtaleansvarlig. Der gjorde hun rede for at hun hadde fått et brev fra bistandsadvokaten knyttet til gjenåpning av saken og engasjementet av Asbjørn Hansen. Stasjonssjefen mente det var svært betryggende at Hansen var engasjert. Stasjonssjefen har videre forklart at han ikke visste hva som var bakgrunnen for at han ble kalt inn, men at han etter hvert forsto agendaen. Han oppfattet Påtaleansvarlig slik at hun fremdeles mente at han burde ta tak i oppfølgingen av Schaefer, og videre at hun direkte mente at han burde reise en personalsak mot ham. Hun anga at det Schaefer hadde gjort var *"illojalt og uetisk"*. Stasjonssjefen har forklart at han ble veldig provosert av dette, og at han han var veldig tydelig på at det var uaktuelt for ham å reise noen slags form for personalforføyning mot Schaefer på dette grunnlaget. Stasjonssjefen formidlet Påtaleansvarliges uttalelser om personalmessige konsekvenser til Nærmeste leder. Nærmeste leder har presisert at dette ikke ble videreformidlet til Schaefer for å skåne ham, da slike uttalelser naturlig nok fort vil kunne anses som krenkelser.

Påtaleansvarlig bestrider å ha uttalt seg slik Stasjonssjefen fremholder, men har forklart at hun mener Schaefers kontakt med bistandsadvokat var illojal. Også Visepolitimesteren har fremholdt at Påtaleansvarlig reagerte kraftig på dette. Stasjonssjefen har forklart seg detaljert og har fastholdt sin forklaring. Wiersholm finner, også i lys av øvrige omstendigheter i saken, å kunne legge hans forklaring til grunn.

Nærmeste leder ble orientert av Stasjonssjefen om utviklingen i saken, at han hadde snakket med Påtaleansvarlig og at bistandsadvokaten hadde sendt et brev i Monika-saken. Hansens foreløpige konklusjon var at saken måtte gjenopptas og at Kripos burde få den tilsendt for full gjennomgang. Stasjonssjefen ønsket på dette tidspunkt ikke, på Nærmeste leders forespørsel, at hun orienterte Schaefer om utviklingen. Samme dag kontaktet Schaefer Nærmeste leder og opplyste at han var sykemeldt 100 % ytterligere to uker, til og med 18. mai, deretter to uker 50 %. 30. april oppsøkte Nærmeste leder Stasjonssjefen og ba om tillatelse til å orientere Schaefer om den siste utviklingen i saken, noe hun syntes var riktig. Hun fikk tillatelse til dette, og ringte Schaefer nokså umiddelbart. Schaefer uttrykte lettelse over den foreløpige konklusjonen til bistandsadvokaten og støtten fra Hansen. Nærmeste leder kjente på dette tidspunkt ikke til Schaefers egen kontakt med bistandsadvokaten, og at Schaefer allerede var orientert om dette.

[54] Bistandsadvokaten har ønsket å tilføye at Påtaleansvarlig uttalte at *"du vet at jeg kan nekte å gi deg dokumentene"*, og at han måtte argumentere for å få disse.

4.10 Januar-april 2014 - Statsadvokatens rolle og involvering

Mens politiet er underlagt statsforvaltningen, er påtalemyndigheten kun underlagt Kongen. Organiseringen skal sikre at vi har en uavhengig påtalemyndighet i alle påtalespørsmål. Det er det samme prinsipp som ligger til grunn for den uavhengige domstol. Når saker er fordelt til en påtalejurist, har vedkommende et uavhengig ansvar for denne frem til vedkommende treffer en påtaleavgjørelse. I saker som gjelder dødsfall, vil påtaleansvarlig selv kunne henlegge denne dersom ingen er siktet i saken, men dersom noen er siktet skal vedkommende sende innstilling til Statsadvokaten, jf. påtaleinstruksen § 17-1.

I Monika-saken var ingen formelt siktet før den opprinnelige henleggelsen fant sted. Den ble besluttet etterforsket uten at det var vurdert om det var rimelig grunn til mistanke om straffbar handling etter påtaleinstruksen § 7-4 siste ledd. Det var imidlertid oppnevnt bistandsadvokat, som etter straffeprosesslovens § 107 a forutsetter at det pretenderes å foreligge en straffbar handling, og vedkommende hadde som representant for mor, som var gitt status som fornærmede ved oppnevnelsen, rett på dokumentinnsyn (§ 242) og klagerett over henleggelsen (§ 59 a). I denne saken var det – til forskjell fra det som er vanlig ved *"mistenkelig dødsfall"* – altså en særlig sikkerhetsmekanisme ved utenforstående partsstatus med rettigheter. I denne saken kom det ikke inn noen klage over den opprinnelige henleggelsen før ved bistandsadvokatens brev av 5. mai 2014, som han stilet direkte til Statsadvokaten. Klagefristen var utløpt, men da ingen hadde vært siktet kunne saken fritt tas opp på nytt dersom nye omstendigheter eller en ren omvurdering tilsa det. Monika-saken har således aldri vært til behandling i den høyere påtalemyndighet, Statsadvokaten har ikke truffet beslutninger i saken, men var og er klageorgan for politiets beslutninger.

Samtidig er det på det rene at det har vært en ikke ubetydelig kontakt mellom Påtaleansvarlig og Statsadvokaten. Deler av henleggelsesbegrunnelsen til Spesialenheten knyttet til Påtaleansvarlig er relatert nettopp til at hun hadde rådført seg underveis med Statsadvokaten. Monika-saken er en type sak hvor Statsadvokaten normalt blir ringt opp av politiet og orientert. Statsadvokaten har forklart at i saker som etterforskes som mistenkelig dødsfall, vil det være jourhavende som ringer til Statsadvokaten og orienterer om saken når den oppstår. Dette kan være både jourhavende eller påtaleleder. Statsadvokaten blir da orientert om saken, og får også anledning til å spille inn forhold på det tidspunkt. Hvis saken ikke ender med en siktelse, vil saken bli henlagt av politidistriktet selv, i tråd med prosessen, som en avsluttet etterforskning. Dersom det derimot ender med siktelse i saken som indikerer at det ligger til Statsadvokatens kompetanse, vil saken derimot bli oversendt med en innstilling fra politidistriktet.

Statsadvokaten kan ikke huske når han først ble orientert om Monika-saken. Han mener at det var på et tidlig stadium han fikk vite at det var en pike som var funnet død på Sotra. Han fikk vite at det var iverksatt etterforskning, og at det kunne se ut som hun hadde hengt seg, men det var et forhold som var nødvendig å undersøke nærmere. Han husker at alder på barnet var nevnt og at både han og politiet syntes det var oppsiktsvekkende at en så ung person skulle ha tatt sitt eget liv. Statsadvokaten antar at han stilte sine spørsmål om både behov for bistand, tilstrekkelig ressurser og om hvem som ledet etterforskningen, blant annet med tanke på hvem som var med på saken og at denne hadde erfaring. Statsadvokaten mener også at det var bistand fra Kripos på ett eller annet tidspunkt, men han husker ikke på hvilken måte, eller når han fikk høre om dette.

Statsadvokaten har også forklart at det var kontakt mellom ham og Påtaleansvarlig etter henleggelsen. Statsadvokaten har forklart at han satt igjen med det inntrykk at politiet ikke kom lenger i sin etterforskning og at et selvdrap, enn så usannsynlig som det kunne være gitt barnets alder, var den eneste forklaringen. Statsadvokaten har opplyst at han fikk opplysninger om henleggelsen som en orientering, men at han ikke foretok noen egen bevisvurdering eller fikk innblikk i sakens dokumenter.

Statsadvokaten har i tillegg forklart at han formentlig i mars 2014 ble gjort kjent med at det var kommet innvendinger fra Schaefer og at det pågikk en form for prosess som politiet håndterte. Statsadvokaten foretok ingen vurdering av Schaefers innvendinger, men fikk vite av Påtaleansvarlig at hun og den lokale etterforskeren var av den oppfatning at det ikke var noe nytt i det Schaefer anførte. På det tidspunkt ble det ikke formidlet at Nærmeste leder var enig med Schaefer. Som førstestatsadvokat hadde han og Påtaleansvarlig som påtaleleder i HPD, naturlig ofte samtaler og det var derfor naturlig at temaet rundt Monika-saken og Schaefers sine anmerkninger også var en del av disse samtalene. Statsadvokaten har forklart at han tror, men ikke er sikker på, at han hadde en samtale med Påtaleansvarlig som gikk på håndteringen av informasjon fra Schaefer. Statsadvokaten har i den forbindelse forklart at Schaefer ikke var noe selvstendig tema i hans kommunikasjon med Påtaleansvarlig om denne saken, men han forsto på henne at hun var irritert, og mente at Schaefer burde slå seg til ro med at saken var ferdig oppklart.[55]

Statsadvokaten mener at han fikk informasjon om at Schaefer en eller annen gang i april hadde meddelt informasjonen til bistandsadvokaten. Da han fikk klagen fra bistandsadvokaten med Asbjørn Hansens dokument, sendte han det til politidistriktet med en alminnelig påtegning *"Forberedelse til klagebehandling"*. Han ringte i den sammenheng til Påtaleansvarlig og ga uttrykk for at han nå anbefalte at politidistriktet på eget initiativ tok saken opp igjen, idet han mente at det var helt umulig at saken kunne bli liggende som henlagt med de innvendinger som da forelå. Statsadvokaten forsto at politidistriktet da selv hadde kommet til det samme. Inntil klagen fra bistandsadvokaten forelå, oppfattet Statsadvokaten på denne tiden at vurderingen av Schaefers innvendinger til etterforskningen var under behandling i politidistriktet.

Statsadvokaten har forklart at han aldri mottok notatet til Schaefer, men han var kjent med at Schaefer hadde *"kraftige innvendinger"* til etterforskningen. Statsadvokaten har videre opplyst at han i april ble kjent med at flere i politidistriktet var enig med Schaefer og at det var *"ufred".* Saken minnet da om det som oppstod i den såkalte *"Rådmann-saken"* i 1997. Ufreden kunne skape en indre splid, noe som det kunne ta *"lang, lang tid å lege hvis de ikke fikk sett på det"*.

Statsadvokaten har forklart at i saker hvor ingen er siktet, ville straffeprosesslovens § 224 være et normalt utgangspunkt for å gjenåpne, det vil si at det forelå *"rimelig grunn"* til å iverksette etterforskning. Nåværende konstituert politimester har for sin del lagt til grunn at *"saken skulle vært tatt opp til fornyet etterforskning. Det var ingen rettslige regler som hindret dette. At opplysninger som ble fremsatt var kjent i etterforskningsgruppen og for dem ikke fremsto som nye, hadde ingen betydning for at etterforskningen burde vært gjenopptatt. Rettslig er det ingen krav om nye opplysninger for å gjenoppta en etterforskning der ingen har vært siktet. Opplysningene der det ble varslet om var dessuten ubesvart i etterforskningsdokumentene"*.[56]

Statsadvokaten har videre forklart at politimesteren kunne ha valgt å flytte saken til en annen påtaleansvarlig, men at det ikke er en uproblematisk politirettslig problemstilling. Det skyldes at politimesteren ikke kan instruere en påtaleansvarlig om å treffe en bestemt beslutning i en sak, men at han kan flytte saken fra en jurist til en annen. Statsadvokaten antar også at det er slik at påtaleleder eller visepolitimester også har mulighet til å flytte en sak til en ny påtaleansvarlig. Statsadvokaten kjenner bare til ett tilfelle av denne type forflytninger fra tidligere. Nåværende konstituert politimester er i sine kommentarer til Riksadvokatens rapport indirekte inne på at det ville vært en fordel om Politimesteren hadde flyttet saken til en annen påtaleansvarlig. I rapporten heter det på side 16:

---

[55] Påtaleansvarlig har understreket at hennes kontakt med Statsadvokaten bekreftet at hun var åpen for at andre kunne "se henne i kortene", og at hun ikke hadde involvert ham dersom hun anså gjenåpning av etterforskningen som en ripe i lakken eller et prestisjenederlag.

[56] Kommentarer fra politimesteren i Hordaland til rapport fra Riksadvokatens arbeidsgruppe i brev til Riksadvokaten 2. mars 2015.

"Politimesteren ble også gjort kjent med Schaefers innspill den 24. januar 2014. Opplysningen ble likevel håndtert "i linjen" og i tråd med etablerte byråkratiforankrede ansvarsforhold for politiets ordinære straffesaksbehandling. Usikkerheten som Schaefers innspill skapte, ble redusert da på overordnet nivå ved å sende saken tilbake til de som kjente saken best. Den konkrete vurderingen av Schaefers innspill kan derfor ha vært basert på allerede etablerte grunnleggende antagelser forankret i hovedteorien om selvmord. Bekreftelsesfeller kan da ha utløst ubevisste kilingsmekanismer slik at rekkevidden av Schaefers opplysning ikke ble oppfattet riktig. Opplysningene ble karakterisert som kjente, og Schaefers poeng om at de fremsto ubesvarte i etterforskningsdokumentene ble ignorert. Det ble besluttet at etterforskningen ikke skulle gjenopptas i januar og da Schaefer purret opp i mars 2014. Håndteringen av Schaefers innspill er gjort uten å ta hensyn til at objektivitetskravet kan ha blitt svekket av feilkilder knyttet til bekreftelsesfeller og gruppetenkning, eller det som kalles etterforsknings ABC. Dette til tross for sterk påtrykk om at saken ikke var tilstrekkelig opplyst. En viktig barriere for feilkilden ble dermed ikke utnyttet. Politimesteren beklager dette sterkt".[57]

4.11 Mai 2014 - Saken sprekker i media. Beslutning om å se på saken på nytt

14. mai 2014 ble saken slått stort opp i Bergens Tidende. Dette skjedde som følge av initiativ fra bistandsadvokaten. Asbjørn Hansen uttalte blant annet at saken ikke skulle ha vært henlagt og redegjorde for sine funn. Samme dag opprettet HPD kontakt med Kripos, og Bergens Tidende skrev den 15. mai 2014:

"I går tok saken nok en vending, da bistandsadvokatens anmodning om å gjenåpne etterforskningen ble tatt til følge av Politiet i Hordaland.

-Vi har bestemt oss for å se på saken på nytt. Dette gjør vi med bakgrunn i henvendelsen fra bistandsadvokaten, og rapporten fra Asbjørn Hansen, sier politiinspektør[en]".[58]

Schaefer har opplyst at han reagerte på Påtaleansvarliges uttalelser i den forstand at de skjulte at det hadde vært en prosess internt knyttet til saken. Han har videre gitt uttrykk for at han følte seg nedverdiget og degradert som fagperson. Det er Wiersholms vurdering at Schaefer med rette følte at han var blitt et problem. Det er ikke vanskelig å forstå at unnlatelsen av å gi Schaefer anerkjennelse ga Schaefers en følelse av å være nedvurdert og marginalisert.

4.12 Mai 2014 - Schaefers kontakt med media

Det har vært antydet fra enkelte intervjuobjekter at Schaefer var den som kunne ha varslet media våren 2014. Wiersholm legger til grunn at dette ikke er riktig, og at medias involvering i mai 2014 skjedde utelukkende på initiativ fra bistandsadvokaten. Schaefer ble spurt av bistandsadvokaten om han ønsket å bidra for å gi saken mer tyngde, men dette ønsket han ikke.

I etterkant av BTs oppslag ble imidlertid Schaefer kontaktet av journalist Christian Nicolaisen. Han meddelte journalisten i den forbindelse at han ikke ønsket å stå frem, men gjennomgikk enkelte etterfølgende artikkelutkast, blant annet av hensyn til korrekt fremstilling samt for å sørge for at etterforskningen ikke ble skadelidende. 15. mai 2014 sendte han følgende e-post til Nicolaisen:

[57] Kommentarer fra politimesteren i Hordaland til rapport fra Riksadvokatens arbeidsgruppe i brev til Riksadvokaten 2. mars 2015.

[58] http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Monikas-telefon-ble-aldri-funnet-3118492.html

"Den interne kampen og historien tenker jeg at vil generere en egen førsteside litt frem i tid, og jeg tror trygt at både du og dine sjefer kan vinkle det som en skandale. Men som sagt det må bli litt frem i tid av flere grunner. Det er verre enn du tror."[59]

Schaefer har forklart at bakgrunnen for denne e-posten var frustrasjon over at Visepolitimesteren offentlig ga et misvisende bilde av situasjonen. Han har videre forklart at journalisten satt på mye informasjon fra andre kilder og at journalisten definitivt ville ha forfulgt dette uansett. Schaefer tilbød derfor å bidra med informasjon til en artikkel som skulle publiseres senere. Det var viktig å belyse situasjonen som var oppstått internt; han mente det hadde allmenn interesse, og i tillegg ønsket han oppreisning for det han var utsatt for og anerkjennelse for det arbeidet han hadde levert. På spørsmål om han også kunne hatt et hevnmotiv, har Schaefer forklart at det muligens var det der og da – da e-posten ble sendt – men at han derfor også fant det hensiktsmessig å avvente situasjonen.

Schaefer og journalisten utviklet deretter et tillitsforhold, og den påfølgende kontakten gjennom sommeren 2014 ledet til en artikkel om Schaefers opplevelse av den interne prosessen publisert i BT 12. september 2014. Wiersholm legger til grunn at det hemmelighold og alle de foranstaltninger Schaefer iverksatte for å forhindre at kontakten med journalisten ble kjent, er et uttrykk for frykten han kjente for at ledelsen kunne få noe på ham slik at arbeidssituasjonen ble ytterligere forverret.

4.13 Mai 2014 - Schaefer tilbake i jobb – møte med Påtaleansvarlig i trappen

19. mai 2014 var Schaefer tilbake i jobb i 50 % stilling. Samme dag støtte han på Påtaleansvarlig i trappen mellom etasjene, der det oppsto en konfrontasjon mellom disse to.

Påtaleansvarlig har bekreftet at hun ved dette tilfellet tok opp at hun mente Schaefer hadde vært i kontakt med bistandsadvokaten og med pressen, og at Schaefer hadde benektet dette. Hun hadde deretter fastholdt at dette var hennes inntrykk. Etter hendelsen gikk hun til kontoret. Hun visste at han hadde vært sykemeldt, og fikk en umiddelbar følelse av at dette var litt impulsivt, så hun tenkte; hva gjør jeg nå? Videre har Påtaleansvarlig forklart at hun rådførte seg med en kollega og fortalte om konfrontasjonen med Schaefer knyttet til hva hun tenkte, og spurte om han syntes hun skulle gå og snakke med ham. Dette mente kollegaen var riktig å gjøre. Hun gikk deretter til Nærmeste leders kontor og spurte om hun kunne hente Schaefer. Schaefer kom inn og Påtaleansvarlig anga at det ble dumt at hun konfronterte ham med sine tanker om bistandsadvokat og presse, samt hvis han følte det ubehagelig, så beklaget hun dette. Hun kunne ikke beklage at hun hadde disse tankene, men beklaget at hun hadde eksponert ham for det i trappeoppgangen.

Schaefer har forklart at han oppfattet det som at Påtaleansvarlig gikk til personangrep mot ham, og opplevde dette som svært ubehagelig og ufint. Hun skal videre ha sagt til ham at hun visste at han hadde gått til media og bistandsadvokaten, og at hun visste dette fordi hun hadde snakket med dem. Han opplevde henne som sint og hissig og valgte å trekke seg ut av situasjonen. Han har videre forklart at han ikke opplevde den etterfølgende beklagelsen som reell, og at hun videre hadde påpekt at det ikke var noen grunn til å se på Monika-saken på nytt. Nærmeste leder har opplyst at hun var enig med Schaefer i at Påtaleansvarliges unnskyldning ikke fremsto som reell, og at det var veldig uheldig å møte en mann som nettopp var tilbake fra sykemelding på denne måten.

[59] Journalistens arbe d og fremgangsmåte fremgår av metoderapport innlevert i forbindelse med SKUP-prisen 2014: http://www.skup.no/nyheter/her-er-metoderapportene-fra-2014/

Stasjonssjefen og Nærmeste leder har forklart at Nærmeste leder tok opp hendelsen med Stasjonssjefen og at han tok opp Påtaleansvarliges reaksjon overfor Schaefer med Visepolitimesteren. Dette skjedde den 26. mai 2014. Stasjonssjefen har forklart at han reagerte sterkt på Påtaleansvarliges opptreden overfor Schaefer. Han oppfattet det som en veldig lite hensiktsmessig velkomsthilsen etter mange ukers sykemelding, og mente det var rimelig at leder for retts- og påtale ble orientert om dette. På spørsmål om hvordan Visepolitimesteren reagerte, forklarte Stasjonssjefen at han hadde gitt uttrykk for at han hadde forståelse for Påtaleansvarliges reaksjon, samt at det måtte være åpenbart at Schaefer hadde gått både her og der med opplysningene.[60]

Det er Wiersholms vurdering at Visepolitimesteren helt konsistent har støttet Påtaleansvarlig, tatt hennes side og gjennom dette medvirket til Schaefers følelse av å være et problem.[61] Situasjonen den 19. mai 2014 er følgelig at HPD som Arbeidsgiver, og dens ledelse ved Politimesteren og Visepolitimesteren, burde eller måtte ha forstått at Schaefer hadde varslet om kritikkverdige forhold ved virksomheten og at han var blitt syk som resultat av dette.[62] Til tross for at Arbeidsgiver og ledelsen hadde eller burde hatt denne kunnskapen, var det ingen av dem som tok noe initiativ for å hjelpe Schaefer i hans situasjon. I Nåværende konstituert politimesters kommentar til Riksadvokatens arbeidsgruppe, tas det indirekte selvkritikk på noe som er relevant i denne sammenheng. I rapporten heter det om dette på side 16: *"Robin Schaefer tok på seg en personlig belastning som tiltok i løpet av prosessen, da han varslet om sine funn. Dette med tanke på både egne passive konformitetskrav og aktive konformitetskrav fra sine omgivelser"*. Samme sted heter det på side 17: *"Derfor er det viktig at takhøyden er stor og at ledere ydmykt og aktivt inviterer til og tåler innspill og korreksjoner. Kulturutviklingen i politidistriktet må derfor forankres i åpenhet, stor takhøyde og mangfold av meninger og å tåle konstruktiv konfliktnivå der meninger og verdier brytes. Karriereveier må ikke under noen omstendigheter dirigeres ut fra hvem som lykkes best på konformitetskravene"*.[63] Underveis var det ingen i ledelsen som syntes å forholde seg til at Schaefer hadde påtatt seg en slik "personlig belastning".

4.14 Mai 2014 - Schaefer tilkjennegir kontakten med bistandsadvokaten

20. mai 2014 sendte Schaefer en e-post til Nærmeste leder med emne *"Avklaring og oppsummering/Avslutning i sak 11875250"*. Han skrev:

> *"I forbindelse med min innsats i sak 11875250 anser jeg den for min del å være avsluttet. Saken har vært en betydelig belastning, og jeg føler sterkt for å legge denne bak meg. I løpet av min befatning med saken har jeg prøvd å være så ryddig som overhodet mulig, noe som er vel dokumentert. For å fortsette å være ærlig og ryddig har jeg ett ønske om følgende presisering, siden jeg forsto i samtalen med [Påtaleansvarlig] at hun mener jeg varslet <u>både</u> bistandsadvokaten og media om saken. Allerede i januar 2014 tok jeg kontakt med bistandsadvokat [] av følgende tre grunner:*
>
> 1. *Jeg var av menneskelige hensyn nødt til å avklare pårørendes reaksjon ved evt. ny aktivitet i saken.*
> 2. *Det var rimelig at bistandsadvokaten fikk kunnskap om min bekymring og jeg vurderte det som ubetvilsomt jf. påtaleinstruksen § 3-3. Det ble gjort lenge før jeg fikk beskjed om ikke å kontakte noen utad om saken i mail av den 10.03.14, fra [Visepolitimesteren].*

[60] Visepol timesteren har understreket at det ikke var noen foranledning for særskilt oppfølging eller tiltak da han fikk informasjon om hendelsen.

[61] Visepol timesteren mener han ikke har tatt parti for en bestemt person eller stilling.

[62] Politimesteren er uenig i denne vurderingen, men presiserer at dette selvfølgelig stiller seg annerledes i etterpåklokskapens lys.

[63] Kommentarer fra politimesteren i Hordaland til rapport fra Riksadvokatens arbeidsgruppe i brev til Riksadvokaten 2. mars 2015.

3. *Det som imidlertid var ett ønske fra min side overfor bistandsadvokaten var at jeg fikk anledning til å prøve å få saken gjenopptatt selv, slik at politiet selv ble initiativtaker til det. Det ville for all ettertid være den mest gunstige løsningen, både internt og eksternt. Dersom det ikke lyktes fikk bistandsadvokaten selv avgjøre om han ønsket å foreta seg noe videre i sakens anledning.*

Jeg har slik det er blitt antydet, aldri varslet noen fra media eller presse om denne saken. Det vil være lett å etterprøve dersom det er ønskelig. Avslutningsvis vil jeg si at jeg synes det er gledelig at saken er bestemt etterforsket ytterligere, siden jeg som kjent mener det fortsatt er uavklarte forhold i saken som fortsatt kan kaste lys over hva som faktisk har skjedd."

Dette var første gang Nærmeste leder ble klar over at Schaefer hadde varslet bistandsadvokaten allerede i januar. Schaefers e-post ble videresendt til Stasjonssjefen nokså umiddelbart. Nærmeste leder har i sluttfasen av arbeidet med Undersøkelsen gjort gjeldende at Schaefer ikke opptrådte ærlig overfor henne og at han drev et dobbeltspill. Hun har i den forbindelse angitt at Schaefer ikke har varslet forsvarlig i henhold til arbeidsmiljølovens § 2-4 nr. 2. "Dobbeltspillet", som Nærmeste leders advokat gjør gjeldende, skal ha innebåret at Schaefer tidvis har hatt en *"irrasjonell"* tilnærming til prosessen.[64] Stasjonssjefen har på sin side gjort gjeldende at han som følge av at kontakten med bistandsadvokaten ble holdt skjult, ikke hadde mulighet til å forstå hvilken stressituasjon som oppstod for Schaefer. Schaefer har erkjent at kontakten med bistandsadvokaten bidro til hans engstelse for å miste jobben, men mener at kontakten var lovlig og nødvendig. Ubehaget kontakten medførte var etter Schaefers syn dermed ikke til å unngå.

4.15 Mai 2014 - Opplysninger knyttet til illojalitet mv.

4.15.1 Referansesjekk i forbindelse med søknad på ny stilling

Schaefer søkte i mai 2015 på en ny stilling som politioverbetjent på Analyse- og registerseksjonen for felles operativ enhet, ledet av Nåværende konstituert politimester. I forbindelse med søknadsprosessen innhentet den aktuelle seksjonslederen ("Ny leder") referanser for Schaefer. Nåværende konstituert politimester og Ny leder har forklart at det gikk rykter om at Schaefer hadde opptrådt illojalt, og Ny leder ble bedt om å undersøke dette. I den forbindelse samtalte hun med Nærmeste leder, Stasjonssjefen og Påtaleansvarlig.

Stasjonssjefen og Nærmeste leder var klare på at Schaefer ikke hadde opptrådt illojalt på noen måte og ga ham gode skussmål. Påtaleansvarlig uttalte seg mer negativt. Ny leder har forklart at Påtaleansvarlig ikke var positiv til ham; hun mente han hadde gått til bistandsadvokaten og media, at dette var illojalt og at man ikke kunne stole på ham. Hun hadde imidlertid påpekt at det kunne hende at han passet inn i en sånn type stilling [på Analyse- og registerseksjonen].

Overfor Ny leder bekreftet Schaefer at han hadde kontaktet bistandsadvokat, men avviste å ha varslet media om opplysningene i Monika-saken. Ny leder brakte opplysningene til Nåværende konstituert politimester, herunder Påtaleansvarliges opplysninger. De vurderte det imidlertid slik at de ikke så noe feil ved Schaefers involvering av bistandsadvokaten i saken, og han ble innstilt som nr. 1 til stillingen og fikk senere jobben.

[64] Under kontradiksjonsprosessen har Nærmeste leder bemerket at hun i den aktuelle perioden ikke mente noe om det var riktig eller galt av Schaefer å kontakte bistandsadvokaten. Stasjonssjefen har uttalt seg tilsvarende. På et tidlig tidspunkt ble det diskutert mellom Stasjonssjefen, Nærmeste leder og Schaefer om det var behov for å gå ut av linjen og om involvering av bistandsadvokaten kunne være et hensiktsmessig tiltak. I ettertid har Nærmeste leder konstatert at Schaefer ikke var ærlig med henne om hans kontakt med bistandsadvokaten, hvilket etter hennes oppfatning naturlig nok har påvirket prosessen i den forstand at hun ikke fikk mulighet til å følge ham opp på en adekvat måte. Stasjonssjefens merknader samsvarer i stor grad med Nærmeste leders synspunkter slik det fremkommer her.

4.15.2 Opplysninger knyttet til mulig disiplinærsak

Av BT-journalist Nicolaisens metoderapport til SKUP 2015 fremgår følgende på rapportens side 10:

> *"For varsleren sto karrieren på spill. Som tidligere nevnt hadde sjefene hans allerede anklaget ham for å ha lekket til pressen, og han hadde for alvor begynt å frykte at han kunne bli avskjediget. Det hadde allerede blitt satt igang disiplinærsak mot ham fordi han hadde varslet bistandsadvokaten, men den prosessen ble stanset av de tillitsvalgte."*

Wiersholm kjenner ikke til journalistens kilde for denne informasjonen, men har undersøkt forholdet i forbindelse med Undersøkelsen. Det har ikke blitt fremlagt skriftlig dokumentasjon for at disiplinærsak mot Schaefer var igangsatt, og det er heller ikke blitt bekreftet i intervjuer. HMS-rådgiveren har imidlertid forklart at han den 16. mai ble trukket inn i et ad hoc-møte/samtale med personalsjefen og en juridisk rådgiver på personalseksjonen, der temaet var disiplinærsak mot Schaefer. Han har forklart at de redegjorde for et hendelsesforløp knyttet til Schaefers atferd han ikke følte stemte med hva han selv hadde hørt fra bl.a. Stasjonssjefen. Stasjonssjefen har bekreftet at han har snakket med HMS-rådgiveren om saken. Det ble i samtalen reist spørsmål om det var grunnlag for å reise disiplinærsak mot Schaefer, hvorpå HMS-rådgiveren hadde svart at det snarere var tale om en varslingssak. Verken personalsjefen eller den juridiske rådgiveren kan huske at dialogen har funnet sted og mener at HMS-rådgiveren må huske feil.[65] HMS-rådgiver har på sin side fastholdt sin forklaring.

Personalsjefen har forklart at hun våren 2014 hørte snakk om at det var noe *"ugreit"*, og at Schaefer skal ha gått utenfor *"linjen"* og varslet bistandsadvokaten. Personalsjefen har forklart at hun på vårparten hadde fått en henvendelse knyttet til Schaefer om man ikke burde vurdere noe overfor ham, ettersom han hadde gitt informasjon utenfor politihuset. I den forbindelse hadde hun forhørt seg med sin personaljuridiske rådgiver, samt en overbetjent. Vedkommende juridiske rådgiver kan selv ikke huske denne episoden, men har blitt fortalt om den av personalsjefen.

Wiersholm finner ikke å legge til grunn at det var igangsatt noen formell disiplinærsak mot Schaefer. I lys av ovennevnte, samt øvrige omstendigheter i saken, finner Wiersholm det imidlertid bevist at konkrete påstander om illojalitet og diskusjoner knyttet til mulige reaksjoner overfor Schaefer sirkulerte i HPD våren 2014. Slik sett var Schaefers frykt for å miste arbeidet reelt begrunnet og bidro til å vanskeliggjøre situasjonen for ham.[66]

4.16 September 2014 – Ny stilling og nye oppslag i BT

4.16.1 Schaefer begynner i ny stilling

Schaefer begynte i ny stilling 1. september 2014. Han har forklart at han ble tatt godt i mot av Ny leder.

4.16.2 Oppslag om den interne prosessen i BT

Fra mai til september 2014 hadde Schaefer jevnlig kontakt med BT journalist, Christian Nicolaisen om den interne prosessen i politiet i forbindelse med Monika-saken og Schaefers initiativ til gjenåpning. Artikkelen kom på trykk 12. september 2014. I forkant av publiseringen sendte Schaefer følgende mail til Nærmeste leder den 10. september 2014:

---

[65] Den juridiske rådgiveren har understreket at det ikke har vært vurdert disiplinærsak mot Schaefer, heller ikke uformelt. Hun anser det som svært usannsynlig at HMS-rådgiveren skal ha deltatt i et møte om vurdering av personalsak.

[66] Personalsjefen har presisert at hun mener det var andre enn ledelsen i HPD som eventuelt bidro til frykten hos Schaefer. At ledelsen skulle ha b dratt til en slik frykt ville i tilfelle være helt ukjent for henne. Den juridiske rådgiveren har for sin del presisert at det er *"fullstendig grunnløst å konkludere med at Robin Schaefers frykt for å miste arbeidet var reelt begrunnet"*. Dette skyldes etter hennes oppfatning i alle fall ikke arbeidsgivers opptreden, men Schaefers samtaler med hovedtill tsvalgte og HMS-rådgiveren. Hun viser i den forbindelse til at Schaefer fikk ny stilling som politioverbetjent kort tid etter diskusjonene om disiplinærstraff angivelig fant sted.

"Hei, viser til møte nettopp på ditt kontor i anledning at jeg i dag kl. 12:03, ble kontaktet av en journalist fra BT, Kristian Nicholaisen. Han spurte om den interne prosessen i forbindelse med Monika-saken. Jeg sa at jeg selvsagt ikke kunne si noe om det, og henviste han videre i systemet. Han spurte om jeg kunne bekrefte at jeg hadde jobbet for å få saken etterforsket på ny. Jeg avsluttet med å gjenta at jeg ikke kunne si noe om dette. Dette til orientering."

Artikkelen som ble publisert 12. september 2014 hadde som overskrift *"Politimann slo alarm etter Monikas død"*. Det var et forsideoppslag med henholdsvis Påtaleansvarlig, Politimesteren, Visepolitimesteren og Nærmeste leder avbildet på forsiden. Artikkelen tar for seg Schaefers notater, Påtaleansvarliges avslag på ny etterforskning, at Visepolitimesteren skal ha sendt en klar beskjed om at Schaefer ikke må kontakte andre i en sak han ikke har ansvaret for, samt at Nærmeste leder skal ha gitt klar beskjed om at han måtte holde seg unna. I en avisartikkel samme dag bekreftet Visepolitimesteren at en etterforsker slo alarm internt fem måneder før saken ble gjenåpnet. Han uttalte at *"polititjenestemannen hadde innspill til grep som kunne tas, og slo samtidig fast at etterforskingen ikke hadde vært god nok. Innspillene ble vurdert, uten at jeg vil gjengi nøyaktig hvem som gjorde hva internt hos oss"*. Han fremholdt også at de *"hadde ikke tatt en endelig avgjørelse da bistandsadvokaten ba oss gjenåpne saken. Da han kom på banen, fant vi det riktig å gjøre det"*. Han ønsket ikke å kommentere den interne prosessen til BT på dette tidspunkt.

4.17 September 2014 - Parole for retts- og påtaleseksjonen og etterfølgende varsel fra politiadvokat

4.17.1 Hendelsesforløpet 12. september 2014 og varselet 25. september 2014

Samme dag, 12. september 2014, fant det sted en parole for retts- og påtaleseksjonen. Parolen ble ledet av Visepolitimesteren, og avisartikkelen av samme dag ble omtalt og kommentert innledningsvis. Visepolitimesteren har gitt uttrykk for at artikkelen skapte mange reaksjoner internt, og at den var unyansert og ga et misvisende bilde av den interne prosessen. Han fant det derfor naturlig og på sin plass å si noe innledningsvis om artikkelen på parolen.[67]

I etterkant av parolen, 25. september 2014, ble det sendt en varsling om kritikkverdige forhold/vern av varsler i "Monika-saken", jf. arbeidsmiljøloven §§ 2-4 og 2-5. Varselet ble sendt av en politiadvokat som hadde vært til stede på parolen, og var adressert til Politimesteren med kopi til personalsjefen, Politiets Fellesforbund v/Lokallagslederen, hovedverneombudet, samt verneombud for påtaleseksjonen. Politiadvokaten skrev:

"Jeg varsler med dette om at [Visepolitimesteren] på parole fredag 12. september 2014 fremsatte uttalelser som det er grunn til å tro er brudd på arbeidsmiljøloven § 2-5, vern mot gjengjeldelse ved varsling."

Vedrørende parolen skrev hun:

"Fredag 12. september 2014 fremkom det i reportasje i BT at Hordaland politidistrikt er anmeldt til Spesialenheten for politisaker i forbindelse med sak hvor et barn på 8 år avgikk ved døden høsten 2011 ("Monika-saken"). I nevnte reportasje fremkom det opplysninger om at en etterforsker ved Hordaland politidistrikt hadde oppdaget mangler både ved etterforskning og påtalearbeid i "Monika-saken", og at vedkommende etterforsker har varslet om dette. Samme dag (fredag 12. september 2014) var ansatte ved rett- og påtaleseksjonene innkalt av [Visepolitimesteren] til informasjonsmøte (parole) vedrørende omorganisering i Hordaland politidistrikt.

[67] Visepolitimesteren har presisert at han var lite fornøyd med at det var lekket informasjon til Bergens Tidende og at avisartikkelen ikke var presis og fullstendig. Dette var i følge ham foranledningen til hans uttalelser på parolen 12. september 2014.

Til stede var også leder for påtaleseksjonen, politiinspektør [Påtaleansvarlig]. [Visepolitimesteren] startet møtet med å henvise til nevnte avisreportasje. Han fant det naturlig å bruke noe tid innledningsvis på denne reportasjen."

Hun skrev videre:

"*[Visepolitimesteren] omtalte deretter etterforsker/varsler i saken i negative ordelag. Etterforsker/varsler ble omtalt som en etterforsker som "blandet seg inn i ting han ikke hadde noe med å gjøre". [Visepolitimesteren] uttalte bl.a. også at "det ville gå helt galt dersom alle og enhver skulle blande seg inn i etterforskning som man ikke har noe med å gjøre". [Visepolitimesteren] gjentok etter hvert disse uttalelsene en rekke ganger. Videre opplyste [Visepolitimesteren] at etterforsker hadde gått videre med saken på et tidspunkt hvor det ennå ikke var avklart om etterforskningen i "Monika-saken" ville bli gjenopptatt. Også dette ble gjentatt. Slik jeg oppfattet [Visepolitimesteren] var dette illojalt av etterforsker.*

[Visepolitimesteren] fremsto som sint og irritert, både i forhold til at saken var omhandlet/lekket til pressen, og ikke minst i forhold til den aktuelle etterforsker/varsler."

Schaefer ble orientert fra politiadvokaten om hendelsen og at hun hadde varslet Arbeidsgiver om dette.

4.17.2 Oktober 2014 - Håndtering av varselet

Varslingen av 25. september 2014 ble innledningsvis håndtert i henhold til prosessen angitt i HPDs varslingsrutine. Prosessen ble hovedsakelig styrt av en juridisk rådgiver på personalseksjonen, personalsjef og administrasjonssjef, på vegne av Politimesteren.[68] Det ble innhentet skriftlig redegjørelse fra Visepolitimesteren, samt muntlig redegjørelse fra to tilstedeværende jurister på parolemøte.

Saken ble etter dette vurdert å være tilstrekkelig opplyst, og den juridiske rådgiveren skrev deretter en vurdering:

"Ingen av de to som ble intervjuet, har reagert på fremstillingen i møtet. De har ikke oppfattet at det ble gitt noen form for negativt karakteristikk av etterforskeren, og syntes det var helt på sin plass at [Visepolitimesteren] ga et korrigerende bilde av det som stod i avisen, og at [Visepolitimesteren] ved dette gav støtte til [Påtaleansvarlig] og øvrige etterforskere som var involvert i saken. En av de intervjuede mener [Visepolitimesteren] at han kanskje ikke burde konkludert med at etterforskeren gikk ut over sine fullmakter, men syntes ellers det var greit at temaet ble tatt opp og at medias bilde ble nyansert.

Arbeidsgiver har ikke oppfattet Robin Schaefers opptreden i saken som varsling etter arbeidsmiljølovens § 2-4 første ledd. Det vil derfor ikke være snakk om gjengjeldelse etter annet ledd.

Arbeidsgiver må likevel vurdere om det som har skjedd, er en form for trakassering som krever oppfølging. Personlige angrep og nedlatende kritikk i påhør av andre vil kunne betegnes som mobbing/trakassering, jf. RU-100-46.

Ut fra de foreliggende opplysninger kan jeg vanskelig se at [Visepolitimesterens] opptreden under møtet kan anses som noen form for trakassering av angjeldende etterforsker eller på annen måte uakseptabel atferd."

Politimesteren var enig i konklusjonen, som ble meddelt de involverte i brev av 17. oktober 2014.

---

[68] Juridisk rådgiver har presisert at hun ikke deltok i prosessen i perioden 6.-12. oktober, og var således kun involvert i form av råd i forkant av prosessen og da hun skrev sin vurdering til Pol timesteren 16. oktober 2014.

Vurderingen ble påklaget av politiadvokaten 12. desember 2014. Wiersholm kjenner ikke til den videre behandlingen av denne klagen.[69]

4.17.3 Nærmere om faktum og Wiersholms vurdering

I Visepolitimesterens redegjørelse 4. oktober 2014 fremgikk blant annet følgende om foranledningen til omtalen:

> *"Bt skapte etter min mening langt på vei det inntrykk om at vi internt ikke ville gjøre noe med saken, og at det var om å gjøre å dekke over feil og mangler, herunder at svært alvorlige innsigelser mot etterforskningen ble ignorert.*
>
> *[…]*
>
> *"Disse forholdene gjorde at fremstillingen samlet sett fikk en voldsom bredside mot de ansvarlige i saken, og ikke ble riktig fremstilt. Jeg mente derfor at det var nødvendig å korrigere dette bildet på parolen. Min agenda var å verne/støtte [Påtaleansvarlig] og de øvrige i etterforskningsgruppen."*

Han skrev videre at instruksen som ble gitt Schaefer handlet om en ren rolleavklaring, og at han

> *"gav uttrykk for at det ikke kunne være slik at alle og enhver som hadde innsigelser, og var uenig i vurderinger gjort av de ansvarlige underveis, selv kunne velge å gå ut med sine vurderinger. Altså helt fritt fra roller og ansvar."*

Hva gjelder varsling påpekte han at han *"ikke oppfatter det slik at Schaefer har vært en varsler, eller har hatt status som dette. Jeg har heller ikke hørt andre si det"* og videre at han har hørt referert nylig at *"han selv ikke har oppfattet seg å være en varsler."*

Den ene påtalejuristen som uttalte seg anga at Visepolitimesteren hadde nevnt to ting som han opplevde som problematisk; hvordan media vinklet saken, samt at etterforskeren hadde kontaktet bistandsadvokaten. Juristen uttalte videre at hun for sin del ikke reagerte på noe i Visepolitimesterens parole. Hun syntes det var helt på sin plass at informasjonen ble gitt og oppfattet at Visepolitimesteren ga en indirekte støtte til Påtaleansvarlig. I intervjuet med Wiersholm har vedkommende jurist fastholdt dette inntrykket. På spørsmål fra Wiersholm har hun forklart at hun ikke oppfattet ham som sint, men engasjert og irritert som følge av avisoppslaget, og at han hadde behov for å ta dette opp.[70]

Den andre påtalejuristen som HPD innkalte uttalte at Visepolitimesteren mente det var ugreit at etterforskeren hadde gått til bistandsadvokaten, og oppfattet ham dithen at han mente at han hadde gått utenfor sine fullmakter. Videre uttalte den andre juristen at det var riktig at temaet ble tatt opp, men at Visepolitimesteren kanskje ikke burde konkludert mht. at etterforskeren ikke burde ha tatt kontakt med bistandsadvokaten. I intervju med Wiersholm har vedkommende jurist forklart at Visepolitimesteren formulerte seg litt klønete, i det han *"kanskje kan ha formulert noe sånt som at han oppfattet at her var en etterforsker som har blandet seg opp i en sak som han strengt tatt ikke var en del av og hadde noe med".* I motsetning til politiadvokaten som varslet oppfattet hun ham ikke som sint eller irritert, men som oppgitt og litt frustrert som følge av den negative medieoppmerksomheten.

---

[69] Både Nåværende konstituert politimester og juridisk rådgiver har i forbindelse med kontradiksjonsprosessen opplyst at de la til grunn at oppfølgningen av klagen i denne saken ble håndtert av Wiersholm i forbindelse med nærværende rapport. Wiersholm har i henhold til sitt mandat ikke realitetsbehandlet klagen, men har vurdert hendelsen det ble varslet om 25. september 2014 i den grad den har hatt betydning for spørsmålet om Schaefer ble utsatt for gjengjeldelse.

[70] Påtalejuristen har presisert at hun oppfattet det som nødvendig at Visepolitimesteren ga informasjon som følge av avisoppslaget, og at dette indirekte også var en støtte til de involverte, herunder Påtaleansvarlig. Hun har også presisert at det var særlig det forhold at avisartikkelen insinuerte at HPD/etterforskningsgruppen dekket over en drapssak, som gjorde at Visepolitimesteren engasjert/opprørt/irritert.

Wiersholm har intervjuet to øvrige personer som deltok på parolen, som har meddelt at de ikke har reagert på Visepolitimesterens uttalelser. Basert på ovennevnte forklaringer er det er likevel Wiersholms oppfatning at Visepolitimesteren langt på vei har uttrykt seg i tråd med den ordlyd som er beskrevet i varselet.

Wiersholm har forståelse for at Visepolitimesteren var frustrert over artikkelen og følte behov for å kommentere den på parolen. Videre konstateres at budskapet og Visepolitimesterens uttrykksmåte har blitt oppfattet ulikt av de tilstedeværende, hvilket er naturlig i en slik kontekst, herunder som følge av ulike forutsetninger og bakgrunnskunnskap om relevante faktiske forhold.

Vedkommende politiadvokat som varslet om hendelsen har uttrykt at hennes frustrasjon knyttet seg særlig til at etterforskeren blant annet ble omtalt av Visepolitimesteren som *"en som blandet seg inn i ting han ikke hadde noe med å gjøre"*, sett i sammenheng med at Schaefer varslet om mulig drap på et 8 år gammelt barn hvor en mulig drapsmann var på frifot. For henne var det vanskelig å akseptere at en etterforsker i denne konteksten ikke ble anerkjent for sin innsats så sent som 12. september 2014, og at Visepolitimesteren i stedet brukte sin lederposisjon på parolen til å fremheve Påtaleansvarlig og etterforskningsteamet på bekostning av Schaefer. På dette tidspunktet var ikke politiadvokaten klar over hvem Schaefer var.

Politiadvokatens varsel knyttet til Parolen må sees som en legitim støtte til en kollega som selv ikke var til stede og som ikke kunne ta til motmæle. Med det ytringsklima som gjaldt, tok også hun en personlig risiko ved å reise kritikk mot en overordnet. For Wiersholm har det ikke vært nødvendig å ta stilling til om uttalelsene på Parolen isolert sett utgjorde en gjengjeldelse mot Schaefer. Hendelsen fremstår uansett som uheldig, og inngår i den samlede bedømmelse av Arbeidsgivers behandling av Schaefer som varsler. Det forhold at Visepolitimesteren gikk ut med støtte til Påtaleansvarlig bekrefter og forsterker inntrykket av at Visepolitimesteren hele tiden har hatt Påtaleansvarliges perspektiv og ikke Robin Schaefers. Til tross for at Visepolitimesteren måtte eller burde ha forstått at Schaefer var blitt syk på grunn av sitt engasjement for å få gjenopptatt saken, foretok han seg ingenting når det gjaldt Schaefer og bidro gjennom dette til å forsterke og vanskeliggjøre Schaefers situasjon.

4.18 September 2014 - Videre håndtering av Schaefer-saken

4.18.1 Oppfølging fra Ny leder og HMS-rådgiver

Schaefer har gitt uttrykk for at han ble tatt godt i mot av sin Ny leder. Slik Wiersholm er blitt forklart var det flere samtaler mellom de to vedrørende saken og Schaefers situasjon. I forbindelse med avisoppslaget den 12. september 2014 tok også Nærmeste leder kontakt med Ny leder, redegjorde for saken og ba henne passe på Schaefer. Ny leder har opplyst at Schaefer på dette tidspunkt ikke hadde det godt og uttrykte frykt for å miste jobben.

HMS-rådgiveren har forklart at han 15. september 2014 på eget initiativ tok kontakt med Schaefer for en samtale og spurte hvordan det gikk. Det var på dette tidspunkt mye "støy" i media og ulike oppfatninger på huset om hva som hadde skjedd. Han bestemte seg derfor for selv å undersøke, men følte det litt problematisk, ettersom slik oppfølging egentlig ikke lå innenfor HMS-rådgivers mandat. Han forsto imidlertid hvor ille det sto til med Schaefer, som fremsto som svært sliten, desillusjonert og lei seg. HMS-rådgiveren sørget derfor for å opprette kontakt med senter for krisepsykologi, kontaktet vernetjenesten, samt sørget for en fast kollegastøtte fra kollegastøtteordningen som skulle følge ham opp. HMS-rådgiver hadde videre mange samtaler med Ny leder.[71]

[71] Denne aktiviteten fra HMS-rådgiveren har hele tiden vært ukjent for Politimesteren.

HMS-rådgiverens initiativ er etter Wiersholms oppfatning et eksempel på hvordan arbeidsgiver bør opptre for å sikre arbeidstakerne et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Da Schaefer ved flere tilfeller gjennom 2014 ble sykemeldt som følge av sitt engasjement for å få gjenopptatt Monika-saken, skyldtes det i stor grad at distriktets øverste ledelse ikke tok et slikt initiativ HMS-rådgiveren gjorde 15. september 2014. Det var bare politidistriktets øverste ledelse som kunne rydde av veien den grunnleggende frykten Schaefer hadde fått for å bli marginalisert og for å miste sitt arbeide.

4.18.2 Politimesterens styringsdialog 16. september 2014

16. september 2014 fant det sted en styringsdialog mellom Politimesteren og ledergruppe BSP, der blant annet Nærmeste leder var til stede. Hun har opplyst at Politimesteren snakket om en ny medarbeiderplattform fra POD, og det å være modig og stå frem. Da hun fikk ordet begynte hun å redegjøre for Monika-saken. Politimesteren har forklart at det var først på dette tidspunkt han forsto hvilken uro denne saken hadde skapt i organisasjonen.

4.18.3 Internmøte 17. september 2014 og påfølgende pressemelding 18. september 2014

17. september 2014 ble det innkalt til et møte hos Politimesteren. Politimesteren har forklart at bakgrunnen for møtet var styringsdialogen og de opplysningene han hadde fått fra Nærmeste leder. Det er opplyst at følgende personer var til stede: Politimesteren, Visepolitimesteren, Påtaleansvarlig, Nåværende konstituert politimester, Stasjonssjefen, Nærmeste leder, administrasjonssjef, kommunikasjonsrådgiver samt lensmann for Sotra, Askøy og Øygarden lensmannsdistrikt. På møtet ble Monika-saken og prosessen knyttet til denne diskutert. Flere har opplyst at det var trykket stemning mellom blant annet Stasjonssjefen og Påtaleansvarlig knyttet til håndteringen av Schaefer.[72] Wiersholm legger videre til grunn at spørsmålet om hvorvidt Schaefers sak var en varslingssak var et tema på møtet, og at de tilstedeværende syntes omforent om at det ikke var tale om noen varsling i arbeidsmiljølovens forstand. Det er Wiersholms bestemte oppfatning at møtets vurdering på dette punkt var feilaktig, slik det fremgår nedenfor i punkt 6.

Nærmeste leder har opplyst at det ble diskutert på møtet at det skulle skrives en redegjørelse på intranettet hvor det blant annet skulle fremkomme at Schaefer ikke hadde gjort noe galt. Den redegjørelsen som ble lagt ut hadde ikke med noen slik beskrivelse av Schaefers handlemåte. Redegjørelsen som ble lagt ut på HPD sitt intranett 18. september 2014 hadde denne ordlyden:

> *"Monika-saken*
>
> *I den senere tid har BT hatt flere artikler om HPDs håndtering av saken. Det blir blant annet stilt kritiske spørsmål knyttet til kvaliteten på etterforskningen og påtalearbeidet.*
>
> *Selve straffesaken er nå under ny etterforskning. KRIPOS bistår en lokal etterforskningsgruppe, som skal være ferdig med sitt arbeid senere i høst. Ivaretakelsen av medarbeidere som har vært involvert i saken ligger til nærmeste leder. Politimesteren har presisert at disse skal følges opp. Politimesteren vil ha en uavhengig evaluering av politidistriktets håndtering av saken. En slik evaluering må nødvendigvis komme etter at etterforskningen er avsluttet og spesialenheten for politisaker er ferdige med sin behandling."*

[72] Årsaken til dette er etter Stasjonssjefens syn at han hadde tatt opp måten Påtaleansvarlig hadde møtt Schaefer på da han kom tilbake fra sykemeldingen.

Politimesteren har forklart at han med formuleringen "medarbeiderne" som skulle ivaretas både siktet til Schaefer, Påtaleansvarlig samt andre involverte etterforskere. På spørsmål fra Wiersholm om hvorfor det ikke ble kommunisert støtte til Schaefer, eller gitt kreditt til ham for arbeidet han hadde gjort, svarte Politimesteren at *"jeg har ikke noen spesielt god forklaring på det".*

Det er Wiersholms vurdering at de formuleringer arbeidsgiver her valgte å benytte måtte for Schaefer fremstå som en ytterligere bekreftelse på at hans innsats for å få gjenopptatt Monika-saken ikke egentlig var verdsatt, og at han ble marginalisert gjennom henvisningen til at han var en av flere medarbeidere som hadde behov for oppfølging.

4.18.4 September-oktober 2014 – Oppfølging av Schaefer – varsler eller ikke varsler?

HMS-rådgiver, hovedverneombud og Lokallagsleder i Politiets Fellesforbund har forklart at samtlige gjentatte ganger fremholdt overfor ledelsen at Schaefer sak måtte behandles som en varslingssak, men at ledelsen ikke ønsket å gjøre dette av eget tiltak. Også Ny leder oppfattet at han var varsler, noe hun tok opp både med Nåværende konstituert politimester og Politimesteren. Begge de sistnevnte var imidlertid av den oppfatning at han ikke var varsler.

Ny leder har videre forklart at hun den 17. september 2014 tok kontakt med Politimesteren og ba ham snakke med Schaefer personlig for å forsikre ham om at han ikke trengte å være redd for jobben sin. Politimesteren hadde da gitt uttrykk for at han mente Schaefer fikk og hadde fått tilstrekkelig oppfølgning fra sin leder, tidligere leder og driftsenhetsleder, hvorpå Schaefers nye sjef hadde fremholdt at dette ikke var godt nok; han trengte å høre det fra toppledelsen. Politimesteren følte imidlertid at det ikke var riktig at han hadde direkte kontakt med Schaefer, men at Nåværende konstituert politimester kunne ta kontakten. Seksjonslederen fikk beskjed om å hilse Schaefer fra Politimesteren og si at han alltid hadde satt pris på Schaefer, at han satt pris på den jobben han hadde gjort, samt at han ikke trengte å være redd for å miste jobben. Hun meddelte denne hilsenen til Schaefer, samt at Nåværende konstituert politimester ville ta kontakt, hvilket han også gjorde samme eller påfølgende dag.

Ny leder tar på samme måte som HMS-rådgiveren tak i Schaefer og hans situasjon og tar initiativ for å sikre at han får et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Hun identifiserer Politimesteren som den person som best er i stand til å gi Schaefer den trygghet han trenger, og når Politimesteren til tross for dette rådet fortsatt ikke selv tar kontakt med Schaefer, bekreftes Schaefers følelse av at han ved å ta opp Monika-saken selv ble et problem. Fokus var således ikke på at manglene ved etterforskningen av saken utgjorde problemet. Ved flere anledninger har Politimesteren – til tross for delegasjonen til Visepolitimesteren og Stasjonssjefen – blitt orientert om saken og om Schaefers situasjon, og hadde alle forutsetninger for å ta kontakt med Schaefer for å gi ham den trygghet han behøvde og på denne måten sikre ham et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

26. september 2014 skrev HMS-rådgiveren en e-post til administrasjonssjefen med emne Monika-saken. Det fremgår at rådgiveren gjerne "*skulle ha snakket litt med deg om Monica-saken*". Rådgiveren har forklart at dette dreide seg om håndteringen av Schaefers sak og at dette måtte håndteres som en varslingssak. Følgende e-post ble sendt fra hovedverneombudet til Politimesteren 1. oktober 2014: *"Jeg har nå mottatt denne saken siden jeg står på kopilisten [politiadvokatens varsel]. Ber om at vi snarest møtes for å diskutere hvordan vi skal håndtere både den "opprinnelige" saken om varsling av kritikkverdige forhold, samt varsel fra [politiadvokaten] om gjengjeldelse mot varsler. Foreslår at [HMS-rådgiver] er med på møtet, evt. andre som du måtte ønske".* Hovedverneombudet og HMS-rådgiveren la også fram argumenter for hvorfor Schaefer måtte anses som varsler.

Møtet ble avholdt 2. oktober 2014 på personalseksjonen. Det er opplyst at følgende personer var til stede: Politimesteren, hovedverneombudet, HMS-rådgiver, en juridisk rådgiver på personalavdelingen, personalleder og Nåværende konstituert politimester. På møtet ble det bl.a. diskutert hvorvidt Schaefer var å anse som varsler. Hovedverneombudet og HMS-rådgiver mente han måtte behandles som varsler, mens øvrige tilstedeværende på møtet argumenterte for at han ikke var det.[73] HMS-rådgiver og hovedverneombud har gitt uttrykk for at det ble uttalt at det kan ikke være slik at alle saker der ansatte er uenig i arbeidsgivers beslutninger er en varslingssak og videre at tilstedeværende juridiske rådgiver uttalte at varsling dreide seg om brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven. Vedkommende juridiske rådgiver har bekreftet at hovedverneombudet og HMS-rådgiver var svært opptatt av at Schaefer var en varsler. Hun har til Wiersholm skriftlig gjort rede for at øvrige tilstedeværende *"skjønte ikke hvorfor – han hadde bedt om at en sak skulle gjenopptas, og saken var gjenopptatt for 5 mnd. siden"*. Hun har videre opplyst at det uansett ble presisert at alle ansatte hadde et vern mot trakassering eller annen utilbørlig adferd.

Møtet den 2. oktober 2014 er viktig på den måte at det dels viser at politidistriktet har hatt manglende kunnskaper om arbeidsmiljølovens varslingsregler og dels viser en grunnleggende mangel på forståelse for hvilken situasjon en varsler kommer i etter at varsel er gitt. Det er i tillegg Wiersholms vurdering at ledelsens motvilje mot å behandle Schaefer som varsler hang sammen med oppfatningen av at Schaefer representerte et problem, og at man ikke ønsket å gi ham den anerkjennelsen det lå i å få status som varsler. Med hensyn til diskusjonen varsler eller ikke-varsler, har Nåværende konstituert politimester angitt at han på et tidspunkt høsten 2014 spurte Schaefer om han selv anså seg som en varsler. Schaefer hadde da meddelt at han aldri hadde ønsket å bli oppfattet som en varsler, og at intensjonen var å nå frem i en sak der politiet hadde gjort en dårlig jobb. Ny leder har gitt uttrykk for at Schaefer har kommunisert tilsvarende til henne.

Wiersholm nøyer seg i denne sammenheng med å bemerke at hvorvidt Schaefer selv anså seg som varsler – eller hvorvidt han ønsket å være det eller ei – ikke har betydning for vurderingen av hvorvidt det foreligger et varsel etter arbeidsmiljøloven. Det er arbeidsgivers ansvar å kunne arbeidsmiljølovens regler om varsling og anvende disse uten oppfordring, i de tilfeller de får anvendelse.

4.19 Oktober-november 2014 – Pågripelse og videre håndtering – uttalelser i media

Den 20. oktober 2014 ble en person pågrepet for drapet på Monika. Personen var den samme som Schaefer hadde angitt som svært interessant i sine notater. Som følge av pågripelsen var det dagen etter, 21. oktober 2014, et oppslag i Bergens Tidende.[74]

I avisartikkelen uttalte Visepolitimesteren at han

> *"innrømmer at politiet har gjort feil, og at de ikke skulle ha henlagt saken om dødsfallet til Monica Sviglinskaja."*

På spørsmål om i hvilken grad de tar selvkritikk, svarte Visepolitimesteren at

> *"det er noe vi må komme tilbake til, men prosessen vi har hatt internt er ikke slik som BT har fremstilt den."*

På spørsmål om hva han mente med det, svarte Visepolitimesteren at det gjaldt

---

[73] Juridisk rådgiver har presisert at hun i ettertid kan være enig i at dette var en "typisk varslingssak", men basert på de opplysningene hun hadde på det t dspunktet, var det etter hennes oppfatning ikke naturlig å anse ham som varsler. Hun understreker at hun i oktober 2014 ikke hadde de opplysningene om Schaefers kamp for gjenopptakelse av Monika-saken som kom frem i brevet fra advokat Hagen i november 2014, og senere i Schaefers bok.

[74] http://www.bt.no/nyheter/lokalt/--Vi-burde-gatt-videre-med-saken-3224323.html

> *"at vi ikke skal ha gått grundig nok gjennom saken. Det er feil. Det er heller ikke riktig at jeg ba etterforskeren om å holde seg unna. Jeg ga skriftlig direktiv på at vi skulle gå grundig gjennom poengene hans, og det ble gjort. Det er ikke rett at vi avfeide dette som ingenting, og det er viktig for oss å få frem."*

Visepolitimesteren hadde også en opptreden på Vestlandsrevyen samme dag, hvor han kommenterte Monika-saken. Visepolitimesterens opptreden fikk blant annet Nærmeste leder til å reagere. Hun har opplyst at hun påfølgende morgen oppsøkte Politimesteren. Hun hadde med seg en kopi av referatet fra møtet 6. januar 2014 og ba ham lese dette i tilfelle han ikke hadde gjort det før. Hun påpekte videre at alt kunne ha vært annerledes om Schaefer og hun selv hadde blitt hørt, samt poengterte at Politimesteren nå offentlig burde be moren til Monika om unnskyldning på hele etatens vegne. Nærmeste leder tok også opp innslaget fra Vestlandsrevyen 21. oktober, hvor Visepolitimesteren kommenterte Monika-saken. Hun ba om at Politimesteren nå fikk stoppet uttalelser i media som åpenbart var ukorrekte, ettersom dette ville få situasjonen til å eskalere. Hun tok også opp dette med Schaefer.

I møtet med POD den 4. november 2014 i forbindelse med den senere varslingssaken anga Schaefer blant annet at *"en av de tingene som gjør at jeg føler det, føler jeg er presset til å havne i den situasjonen her [innlevere et formelt varsel] det er at [] en av mine øverste ledere, nemlig [Visepolitimesteren], står åpent, på åpen tv og lyver om denne saken, som gjør at det på en måte er med å sparke meg litt når jeg ligger nede."* Til Wiersholm har Schaefer forklart at han følte seg nedverdiget av Visepolitimesterens uttalelser.[75] Det er Wiersholms vurdering at Visepolitimesteren helt fra starten av har inntatt en kritisk holdning til Schaefer og det varselet han ga, og han fastholdt samme holdning selv etter at det viste seg at Schaefer fikk rett i at det var mangler i etterforskningen og at saken burde bli tatt opp på nytt.

4.20 Oktober 2014 - Schaefer sykemeldes igjen

24. oktober 2014 ble Schaefer sykemeldt på nytt. Han kontaktet videre HMS-rådgiver, hovedverneombud, samt Lokallagslederen og ba dem besørge en kommentar fra ham til media der følgende fremgikk:

> *"Det viktigste for meg er at Kristina er blitt hørt og at saken nå blir etterforsket på nytt uavhengig av utfall. Jeg tenker at i denne vanskelige situasjonen er det flere enn meg som ikke har det greit. Utover det ønsker jeg ikke å snakke med media om saken."*

Dette ble besørget, og ble også respektert av media.[76] Det er Wiersholms vurdering at Schaefer gjennom hele prosessen – illustrert som her gjennom uttalelsen – har fokusert på motivet for varselet, nemlig å få gjenopptatt saken, og at han hele tiden har forholdt seg saklig og nøktern.

4.21 Oktober 2014 – Fortsatt diskusjon om Schaefer er varsler

Som nevnt under punkt 4.18.4 har HMS-rådgiver, hovedverneombud samt Lokallagslederen forklart at de gjentatte ganger presiserte viktigheten av at Schaefer måtte behandles som varsler, herunder overfor Politimesteren. HMS-rådgiver har videre forklart at han også foreslo en løsning der de unnlot å kalle ham varsler, men ga ham alle rettigheter som en varsler. Dette bekreftes blant annet av e-post sendt fra HMS-rådgiver til Politimesteren den 26. oktober 2014:

---

[75] Visepol timesteren mener det åpenbart ikke er grunnlag for påstandene om at han har uttalt seg ukorrekt i TV-intervjuer, eller for påstandene om at han har løyet. Visepolitimesteren mener dette er alvorlige, usanne og udokumenterte beskyldninger.

[76] Se f.eks http://www.tv2.no/a/6161248

"På fredag ble jeg kontaktet av en advokat som representerer Robin. Han spurte om jeg kunne delta på et møte til uken. Jeg sa at det kunne jeg ikke svare før mandag. Jeg har lest mye om varslingssaker i helgen og ser at det som kanskje skaper mest konflik[t] i slike saker er nettopp de involvertes oppfatning av den juridiske tolkningen av hva en varsler er. Dette er også en problemstilling i vår konkrete sak. Jeg har følgende forslag:

Jeg svarer advokaten at det blir mest ryddig om han tar kontakt med deg. Du sier at det er greit at jeg deltar på møtet. På møtet foreslår jeg at vi ikke bruker tid på å "krangle" om hva Robin er, men at han får alle rettigheter som en varsler.

Dette tror jeg er noe alle parter kan leve med og vi unngår en lang og unødvendig diskusjon om hva vi skal definere Robin som."

HMS-rådgiver har forklart at han ikke deltok på det angitte møtet. Han har videre opplyst at Politimesteren ikke svarte på henvendelsen. HMS-rådgiveren videresendte derfor e-posten til administrasjonssjefen dagen etter, men mottok heller ikke noe svar fra ham.

4.22 27. oktober 2014 - Telefonsamtale mellom Politimesteren og Schaefer

27. oktober 2014 var første gang Politimesteren samtalte personlig med Schaefer. Wiersholm legger til grunn at bakgrunnen for samtalen var initiativ fra Ny leder. Hun har opplyst at Schaefer hadde det veldig vondt, og at hun derfor igjen ba Politimesteren om å ta direkte kontakt med ham. Hun ville helst at de skulle treffes og snakke ut, og hun håpet det ikke var for sent. Schaefer fremsto som veldig langt nede, og hun fryktet han ville gå ut i en lang sykemelding. Politimesteren sa ja til å treffe Schaefer. Schaefer aksepterte etter noe overtalelse fra seksjonslederen et slikt møte, men hadde ikke anledning før neste dag. Det ble i stedet til at Politimesteren ringte Schaefer samme dag.

Politimesteren og Schaefer har formidlet ulikt inntrykk av denne telefonsamtalen til Wiersholm; Politimesteren har beskrevet det som en god samtale, mens Schaefers har forklart at hans klare inntrykk var at politimesteren ønsket å forhindre ham fra å la saken bli en formell varslingssak, herunder ved å gi inntrykk av at Schaefer selv ikke ønsket at dette skulle være en varslingssak. Schaefer har opplyst at han reagerte på dette, særlig ettersom hovedverneombudet og Lokallagslederen hadde opplyst Politimesteren om det motsatte fredagen i forveien.

4.23 Oktober 2014 - Varsling fra to politiadvokater – "ukultur og destruktiv ledelse"

4.23.1 Om varslingen

22. oktober 2014 fikk Politimesteren personlig overlevert en varsling om kritikkverdige forhold fra to politiadvokater, hvorav den ene av dem var den samme som innleverte varselet knyttet til parolen. Varslingen rettet seg mot retts- og påtaleseksjonens ledelse, og spesielt mot Påtaleansvarlig, Visepolitimesteren, samt en gruppeleder på Bergen Sør.

Varselet formidlet i hovedsak at det gjennom flere år skal ha utviklet seg en ukultur ved påtaleseksjonen knyttet til destruktiv ledelse, og det ble angitt at det forelå en rekke brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser. Det ble fremhevet at ukultur og destruktiv ledelse hadde medført at flere av juristene var påført unødig ekstrabelastning, at det var mangelfull informasjonsutveksling mht. tildeling av interne stillinger, og at tilbakemeldingene juristene fikk i all hovedsak var negativ kritikk. Videre ble det påpekt at mange er på utkikk etter ny jobb på bakgrunn av dårlig ledelse, samt at de har opplevd å ha vært vitne til nedsettende og/eller trakasserende uttalelser/atferd fra ledelsen.

Som eksempler ble det vist til en rekke hendelser, herunder uberettigede reaksjoner og krenkende/trakasserende uttalelser overfor ansatte, manglende personalansvar, grov forskjellsbehandling, mangelfull informasjon og tilbakemeldinger, skjevfordeling av porteføljer, mangelfull oppfølgning mv. Visepolitimesterens opptreden på ovennevnte parole var også en del av varselet.

For de tre lederne ble det påpekt at de viste svak evne og vilje til å utøve personalansvar, og at personalansvaret som følger av en lederstilling følgelig ikke tas på alvor. Det ble videre hevdet at lederne ikke skiller mellom sak og person, og at de ansatte er redde for å gi uttrykk for et annet syn enn ledelsen.

Det har gjennom pressen blitt stilt spørsmål ved "timingen" av varslingen og antydet at varslerne kan ha hatt en annen agenda enn det gis uttrykk for. Blant annet uttalte hovedtillitsvalgte i Politijuristene i Bergens Tidende den 15. desember 2015 at *"[d]et er varslingssaker, ledere som anklages for diskriminering og en ny debatt om skillet mellom påtale og politi. Alt dette kommer nå i høst. Det har fått meg til å lure på hvilken agenda noen i politisystemet har"* og videre på spørsmål om vedkommende ikke var redd for å si dette om kollegaer at *"[n]ei, det kan godt være de har en ganske redelig bakgrunn for å gi beskjed og varsle. Det jeg spør meg om, er hvorfor all misnøyen kommer opp samtidig. Det virker styrt av en større agenda".*

Wiersholm legger til grunn at dette ikke er riktig. Det er Wiersholms klare inntrykk at varselet representerer avsendernes reelle bekymringer og opplevelser knyttet til ledelsen ved påtaleseksjonen. Den ene politiadvokaten har videre forklart at hun hadde skrevet på varselet i lang tid, og at tidspunktet overhodet ikke hadde noen sammenheng med Schaefer-saken. Wiersholm finner ikke grunn til å betvile denne forklaringen.

4.23.2 Oktober 2014 - POD involveres i håndteringen av varslingssaken

Politimesteren søkte bistand fra POD og en organisasjonspsykolog i forbindelse med håndteringen av denne varslingssaken. Det fremgår blant annet av e-post fra POD til Politimesteren av 28. oktober 2014:

> *"Jfr. vår telefonsamtale i går hvor jeg lovet deg å komme tilbake med et forslag til hvordan POD kan støtte deg og distriktet videre… Enig med deg i at det er viktig å sikre legitimitet og kompetanse i det videre arbeidet, og at du ser at POD kan bidra til dette. Vi vil gjerne prøve å støtte distriktet i både kartlegging og utvikling av tiltak."*

Det er viktig å understreke at HPD, til tross for ekstern bistand, selv var ansvarlig for håndteringen og behandlingen av varslingssaken. PODs rolle var å støtte HPD og Politimesteren i kartleggingen og å komme med forslag til tiltak. Behandlingen av varslingssaken ble altså ikke utført av POD som overordnet organ.[77] POD arbeidet på Politimesterens mandat, og leverte sin rapport til ham for oppfølgning. Et forhold som illustrerer PODs underordnede rolle er blant annet at HPD avslo forslaget fra POD om å *"koble på eksterne ressurser (Jeg har i dag hatt møte med AFF for å diskutere evt støtte fra dem) allerede i kartleggingsfasen sammen med PODs egne".*

POD har understreket at de har etterfulgt politiets rutiner om varslingssaker gjennom å imøtekomme politimesterens anmodning om bistand til varslingssaken, at de i denne sammenheng har opptrådt som faglige rådgivere i en periode med høyt arbeidspress i distriktet og at dette er innenfor det som er PODs rolle overfor etaten. Wiersholm finner likevel grunn til å bemerke at PODs definerte rolle som overordnet organ på den ene siden, og faglige rådgivere for Politimesteren på den andre siden, ikke er uproblematisk. Det behandles nærmere under punkt 10.5.

---

[77] Politimesteren har understreket at Politidirektøren er hans nærmeste overordnede. Politimesteren presiserer at det er POD som utgir HMS-håndboken gjeldende for direktoratet selv samt for underliggende virksomheter, med bl.a. overordnet HMS-instruks og regler for varsling. Politimesteren mener det er verdt å merke seg at POD i dialog med HPD ikke ga uttrykk for at HPD hadde uriktig forståelse av varslerbegrepet.

I forbindelse med håndtering av varslingssaken ble det avholdt et ekstraordinært AMU-møte 24. oktober 2014 med Politimesteren, bistandspersonene og andre representanter fra HPD, herunder hovedverneombudet. I møtet ble det enighet om at første trinn i prosessen ville være å kartlegge alle faktiske omstendigheter i saken. Samme dag var det et oppslag i VG, der det fremgikk at Schaefer hadde blitt møtt med det han oppfattet som en ubehagelig konfrontasjon av Påtaleansvarlig på politihuset (hendelsen i trappen 19. mai). Hovedverneombudet tok da opp at dette måtte undersøkes av Arbeidsgiver ettersom det kunne fremstå som mulig trakassering. Senere ble det besluttet at POD og organisasjonspsykologen også skulle se på hendelsen i trappen, ettersom dette potensielt kunne si noe om Påtaleansvarliges måte å kommunisere på som leder, og derav hennes ledelsesstil. Wiersholm legger til grunn at dette var årsaken til at Schaefer ble innkalt til intervju i forbindelse med behandlingen av dette varselet, jf. punkt 4.23.3.

4.23.3 November 2014 – Schaefers samtale med POD

Intervjuet med Schaefer ble avholdt 4. november 2014. Schaefer var på dette tidspunktet fortsatt sykemeldt. Han fikk opplyst at møtet gjaldt varslingssaken av 22. oktober 2014, men var likevel usikker på formålet med møtet og hvorfor han var innkalt. Han bestemte seg derfor for å gjøre lydopptak av møtet, uten at de øvrige deltakerne var informert om dette. Til stede var organisasjonspsykologen, en representant fra POD,[78] seksjonsleder i POD, Schaefer og hans kollegastøtte.

Under intervjuet redegjorde Schaefer først for møtet med Påtaleansvarlig i trappen 19. mai 2014. Denne episoden var nevnt i varselet. Schaefer redegjorde også for at han var redd for sin egen framtid i HPD. Samtalen dreide etter en stund mot spørsmålet om Schaefers egen varslerstatus. Organisasjonspsykologen ga under samtalen uttrykk for at seksjonssjefen i POD og ham selv var engasjert av Politimesteren for å håndtere varslingssaken og for å foreslå tiltak. Deretter ble det gitt uttrykk for at varslervernet for dem fremstod som viktig for Schaefer, og at det var mulig for Schaefer å oppnå det samme vernet som for en varsler, uten at det ble opprettet en formell varslingssak. Seksjonssjefen i POD bemerket også at en varslingssak kunne bli en ekstra belastning for flere. Schaefer var på sin side klar på at han manglet den nødvendige tillit til sin ledelse, og at han følte det var blitt nødvendig å levere et formelt varsel for å oppnå lovens vern. I samtalen fremkom det blant annet:[79]

[…]

Psykologen: "… så i den grad vi kunne ta med oss noe som vi kunne vurdert som tiltak også i forhold til din situasjon uten at vi skal gå for mye inn på det, men jeg registrer og har notert det at, kall det vern mot sanksjoner eller reaksjoner, det det er en litt viktig interesse for deg?

Schaefer: Ja da, det er det.

Psykologen: At du har fått tilbakemeldinger eller signaler eller hva vil du vi skal kalle det for som gjør at du er bekymret for at så kan være tilfelle nå eller kanskje litt lengre frem. Og igjen å definere dette, sånn det formelt sett altså her kan du bruke mye, jeg har vært borti saker der en har advokat på begge sider og brukt mye tid og krefter på å vurdere er dette formelt sett en varslingssak eller ikke en varslingssak.

Schaefer: Ja.

[78] Vedkommende navngis ikke her.

[79] Transkripsjonen av lydbåndopptaket som er gjengitt her, er utarbeidet av Wiersholm. Tekst som er utelatt er markert med […]. I dette ligger at vi ikke bygger på gjengivelsen av opptaket som er gitt i Schaefers bok side 241-249.

Psykologen: Og så går det an å tenke litt mer smidig, går det an å se hvilke interesser og behov som ligger til grunn? Og selv om dette ikke er en formell varslingssak, så går jo det likevel an å si at likevel så vil vi selvfølgelig, altså det går an å tenke tanken at du likevel er da under det samme vernet som om dette hadde vært en varsling…

Schaefer: Ja.

Psykologen: … uten at jeg bruker mye tid på formalia, er dette formelt det ene eller det andre.

Schaefer: Ja, men, men bare for å rydde det av veien det blir det, det blir det i løpet av kort tid, så blir det en formell varslingssak. Det er en avgjørelse jeg har tatt og det blir det og den har fremtvunget seg selv for jeg har en ledelse som har, har til de grader tilkjennegitt viktigheten om at det ikke blir det og da er ikke jeg dummere enn at jeg skjønner også litt av grunnen til at det ikke skal bli det og det er klart det at det er det eneste fornuftige i min situasjon er selv om jeg i utgangspunktet så, så, så ser jeg at det er noe som jeg opprinnelig ikke ønsket, men det fremtvinger seg selv, dessverre gjør det og jeg har ikke tillit til min ledelse enkelt og greit, ikke et fnugg.

Psykologen: Ledelse, tenker du da…?

Schaefer: Jeg tenker det at fra politimesteren og nedover. Har ikke tillit, har ikke tillit til min egen politimester, ikke i det hele tatt. Ikke i det hele tatt! Det har jeg ikke. Og det har jeg dessverre ikke, og det ingen grunn til å ha heller for å være helt ærlig. Per nå.

POD: Men, uten å bli misforstått da så prøver jeg likevel å spørre altså om, om er det noe som, hva skal til for at, du på en måte kan få det vernet her da uten at det skal bli nødvendig å reise varslingssak? Er det noen andre løsninger her som er mulig? Ser du noe?

Schaefer: Nei, altså det det det kan jeg ikke skjønne hvordan, ja da må jeg nesten få høre om noen andre har et forslag?

[…]

POD: … hvis, du, du har jo gått med dette her i lang tid og tenkte jeg, er det noe du har tenkt som, som du skulle si, hva skal til? Hva ønsker du å få i dette her for at du skal, en varslingssak det er jo, det blir jo en ekstra belastning kanskje? For flere.

Schaefer: Ja, flere enn hvem?

POD: Nei det vet, det vet vel du kanskje du bedre enn meg da, men ikke sant…

[…]

Psykologen: Og det er ikke noe for at jeg skal forsøke å forhindre deg i å varsle, men jeg ser på en måte at saken går sin gang og jeg ser veldig godt det behovet du har for at å få det vernet. Men et alternativ er jo at politimesteren kanskje tar en ny runde, muligens at vi kunne tatt det opp med politimesteren og sier det at hva skal du bruke tid og ressurser på her nå, skal du bruke tid og ressurser på formalia om det er det ene eller det andre eller skal du prøve å legge noen saker litt død da. La saken bli gjennomgått av noen eksterne, altså spesialenheten og andre, men ikke bruk energi på dette her. Bare si at vi skal ikke bruke tid på å diskutere om det er formelt sett varsel eller ikke, men du har de samme rettighetene som en varsler altså det samme vernet. At det faktisk blir nedskrevet. Men jeg vet ikke om du ser på som et alternativ for å dekke dine behov.

Schaefer: *Ja da. For all del, men da…*

Psykologen: *Men jeg vet ikke hva du tenker om det?*

Schaefer: *Nei da, jeg liker løsningsorienterte mennesker så jeg hører hva du sier, men hva, hva, hva, hva er forskjellen? Hva vil det, hvorfor en sånn løsning?*

Psykologen: *Forskjellen, nei det vil ikke bli så stor forskjell formelt sett, det er at du slipper å levere et varsel, saken er kjent allerede, men at du får dekket ditt behov for vern gjennom en sånn skriftlig avtale. Men, altså det blir jo akkurat det samme, det er jo litt mer i forhold til din egen del også om du føler deg mer komfortabel med å sende et varsel og egentlig en ny sak som kan bli kanskje eksponert, jeg vet ikke så mye for saken er jo nok eksponert…*

Schaefer: *Ja da, det tenkte jeg og.*

POD: *Det er ikke sikkert [uklart]*

Psykologen: *… eller om du føler deg komfortabel med en løsning der en bare erkjenner at dette her er, det er ikke mye om dette her i varselet, eller ikke, men vernet skal du i alle fall få som, om det er et varsel og. Jeg har ikke satt det så veldig mye inn akkurat det der om Monika-saken og det som har skjedd, men jeg tenker jo litt pragmatisk, med den type saker for å si det sånn at det er viktigste er vern mot sanksjoner og reaksjoner…"*

[…]

Schaefer skriver i sin bok og har forklart at han var rystet og sjokkert etter samtalen, og at *"[m]ens jeg fortsatt er i en sårbar situasjon, prøver de heller å få meg bort fra å følge lovens vern av varslere. Begge to prøver å snakke meg bort fra å la min sak bli behandlet som en formell varslingssak, av hensyn til andre".*[80] Schaefer har forklart at han følte at psykologen og seksjonssjefen i POD var der for å redde andre, bl.a. Politimesteren, og at POD derfor forsøkte å legge føringer for at de ikke ønsket en formell varslingssak fra Schaefer.

Seksjonssjefen i POD har på sin side til Wiersholm forklart at

> *"[h]ensikten med samtalen med Schaefer var å undersøke hvordan han opplevde møtet med Påtaleansvarlig første dag han var på jobb etter sykemelding…vi ville i samtalen vurdere hvorvidt møtet mellom Schaefer og Påtaleansvarlig var uheldig eller kritikkverdig lederatferd fra hennes side…[f]ør samtalen med Schaefer var [jeg] kjent med at han hadde varslet om mangler i Monikasaken, og at han ble omtalt som varsler. Jeg trodde at han allerede hadde vern som varsler. Når han i samtalen forklarte hvor belastende han hadde opplevd dette og samtidig var usikker på om han skulle levere inn et nytt varsel, trodde jeg han mente at han skulle varsle om mangelfull etterforskning på nytt for å oppnå nødvendig varsel. Dette var bakgrunnen for at jeg spurte om han kunne sikres nødvendig vern som varsler på en annen måte. Jeg tenkte da på en samtale med politimester for å få en bekreftelse på statusen som varsler, og at jeg/vi kunne hjelpe ham med det. Jeg tenkte overhodet ikke på andre løsninger."*

Videre har seksjonssjefen presisert at *"Schaefer gav uttrykk for at [det var] ingen fra ledelsens side [som] ville høre på ham. Vi ønsket derfor ikke å avvise ham når han ønsket å snakke. Det var et forsøk på å høre på og ta vare på Schaefer som var i en vanskelig situasjon"*.

[80] Schaefers bok, s. 249.

Organisasjonspsykologen har forklart at han i forkant av møtet hadde en telefonsamtale med HMS-rådgiveren, som nevnte at det var uklarheter rundt Schaefers varslerstatus. Organisasjonspsykologen understreket da at han opplevde saken som et varsel og Schaefer som en varsler, men at det unntaksvis kan oppstå diskusjoner mellom partene om hvorvidt en ytring formelt sett skal karakteriseres som et varsel eller ikke, bl.a. med tanke på ytringenes innhold. For å unngå slike diskusjoner har psykologen forklart at partene kan bli enige om at *"en ikke skal oppleve noen reaksjoner eller sanksjoner i etterkant og det er jo det jeg syntes er det aller viktigste. Og gjennom det sier jeg ikke at dette ikke er et varsel."* Videre har han forklart at *"[j]eg har oppfattet dette som et varsel fra Robin Schaefer, så jeg skjønte ikke at dette skulle være noe problem".*

Organisasjonspsykologen har understreket at Schaefer trolig hadde en mistenksomhet og en negativ tolkningsramme med seg inn i samtalen, og at dette etter hans syn kan ha påvirket Schaefers oppfattelse og tolkning av det som ble sagt. Samtalen med Politimesteren noen dager tidligere der Schaefer hadde et klart inntrykk av at Politimesteren ville unngå en varslingssak, kan etter psykologens oppfatning helt klart ha hatt en betydning for Schaefer sin tolkning av det som ble sagt under samtalen. Det faktum at Schaefer valgte å foreta et hemmelig lydopptak underbygger etter psykologens mening også dette. Samtalen sett under ett, samtalens kontekst og Schaefer sin tilstand, er det etter psykologens oppfatning ikke grunnlag for å påstå at det [objektivt sett] var en rimelig og sannsynlig tolkning at de forsøkte å påvirke ham vekk fra å levere en formell varsling. Psykologen har understreket at uansett var det som ble sagt ene og alene gjort for å ivareta Schaefer i et forsøk på å bry seg om ham og den situasjonen han var i.

Politimesteren har hele tiden anført at Schaefer aldri har varslet i arbeidsmiljølovens forstand, men at dette dreier seg om "uenighet i sak", dvs. faglig uenighet. Tatt Politimesterens standpunkt i betraktning, herunder telefonsamtalen han hadde med Schaefer 27. oktober, legger Wiersholm til grunn at deler av samtalen den 4. november for Schaefer fremstod som ubehagelig og at det var naturlig for ham å tolke uttalelsene dithen at en formell varslingssak ble forsøkt avverget, av hensyn til Politimesteren. Da Schaefer klart ga uttrykk for at han ville levere inn en formell varslingssak, og samtalen om dette likevel fortsatte, bidro det til at Schaefer fikk inntrykk av at heller ikke POD ville følge de regler som gjelder i varslingssaker.

Organisasjonspsykologen har i ettertid erkjent at deler av samtalen var uheldig og at situasjonen som oppstod vedrørende Schaefers varslingsstatus burde ha vært håndtert annerledes. Seksjonssjefen har presisert at *"[j]eg hadde gode hensikter, men beklager at Schaefer oppfattet dette på en annen måte…i ettertid ser [jeg] at vi burde ha avsluttet samtalen tidligere for å unngå misforståelser".* Uavhengig av hvilke motiver organisasjonspsykologen og seksjonssjefen hadde, fremstår deler av samtalen objektivt sett som uheldig. Wiersholm legger til grunn at dette medførte en ytterligere belastning for Schaefer i den situasjonen han befant seg i.

4.23.4 Januar 2015 - PODs rapport

Den 30. januar 2015 forelå en rapport som tok sikte på å behandle varselet. Rapporten er skrevet av HMS-seksjonen i Politidirektoratet og organisasjonspsykologen. Selv om det er POD som har utarbeidet rapporten fremgår det likevel at det er Politimesteren som er ansvarlig for å håndtere varslingssaken. POD har opptrådt som Politimesterens hjelper og arbeidet under hans mandat. Av mandatet Politimesteren har gitt til Politidirektoratet og organisasjonspsykologen, fremgår at det også skal avklares hvorvidt det foreligger brudd på aktuelt lovverk og/eller interne retningslinjer samt utarbeides forslag til tiltak.

Det fremgår av rapporten at den bygger på intervjuer og skriftlig dokumentasjon. Det er fem personer som er definert som de involverte parter; de tre påklagede og de to varslerne. Det var avsatt to timer til intervju med hver og en av disse. For øvrig er det foretatt intervju med 22 andre ansatte. Til disse var det avsatt en time hver. I tillegg ble det gitt anledning til å sende ytterligere informasjon på e-post eller mulighet for oppfølgingssamtale. Fra samtalene ble det tatt notater, men ikke utarbeidet referater.

Rapporten er bygd opp slik at den kort redegjør for de enkeltheter arbeidsgruppen finner relevante, hvoretter det løpende vurderes og konkluderes. Deretter gjøres det en oppsummering og helhetsvurdering av de tre personene varselet retter seg mot. Rapporten retter tidels kraftig kritikk, men finner ikke at noen lovregler er brutt.

I rapportens forslag til tiltak og oppfølging heter det at det på påtaleseksjonen, og spesielt blant gruppelederne, blir vektlagt og fokusert for lite på helhetlig ledelse innenfor dagens struktur. Det legges til grunn at mye saksbehandling og betydelig arbeidspress medfører at gruppelederne får mangelfull kapasitet til ledelse i en videre betydning, og etter PODs oppfatning spesielt personalledelse, medarbeideroppfølging og relasjonsledelse. POD angir at en stor arbeidsbelastning, et høyt arbeidstempo og til dels meget krevende oppgaver og saksbehandling fordrer en god ledelse som også har tilstrekkelig tid til å følge opp medarbeidere og arbeidsmiljø. POD peker på at gruppelederne, men også ledere generelt i påtaleseksjonen, har hatt mer fokus på det å administrere enn å lede. POD mener det er nødvendig å ha større fokus på lederrollen og sikre den nødvendige kompetanse og kapasitet til en mer helhetlig ledelse.

Wiersholm har intervjuet varslerne og har gjennom de øvrige intervjuer direkte og indirekte fått belyst en del av de forhold varselet omhandler. Det fremgår av mandatet at Wiersholms oppgave ikke har vært å overprøve PODs vurderinger, men gjøre seg kjent med saken for derigjennom å avklare om den kan kaste lys over de spørsmål som er relevante for vurderingen av om Schaefer har blitt utsatt for gjengjeldelse. I dette ligger at Wiersholm ikke har forutsetninger for, og heller ikke skal ta stilling til PODs vurderinger eller til kritikken mot arbeidsgruppens prosess. Det bemerkes likevel at varselet er interessant på den måte at det dels viser at Schaefer ikke er den eneste medarbeideren som opplevde arbeidsmiljøet som så vanskelig at det ledet til sykemelding, og dels er det et visst slektskap mellom de hendelser som beskrives som kritikkverdige i PODs rapport og det Schaefer beskriver.

I denne sammenheng har det også betydning at det omtrent på samme tid dessuten ble inngitt et varsel fra HMS-rådgiveren til Arbeidstilsynet. Etter dette varselet har Arbeidstilsynet gitt alvorlige pålegg til HPD. Det er derfor ikke vanskelig for Wiersholm å forstå at de to politiadvokatene kjenner seg igjen i den behandling Schaefer har fått, slik de har forklart.[81]

4.24 November 2014 -Schaefer krever å bli anerkjent som varsler

Advokat Jens Ove Hagen sendte brev til Politimesteren på vegne av Schaefer 7. november 2014. I brevet ble det fremholdt at Schaefers ytringer utgjorde varsling i arbeidsmiljølovens forstand, og at Schaefer krevde å bli anerkjent som varsler. Dessuten ble det bedt om at Schaefer ble gitt en adekvat beskyttelse i henhold til regelverket.

Politimesteren sendte bekreftelse på at Schaefer ble gitt status som varsler i brev til Hagen av 18. november 2014, og anga samtidig at HPDs rutine for varslingssaker ville bli brukt for å sikre en forsvarlig og systematisk håndtering saken.

---

[81] Status for den ene politiadvokaten er av henne beskrevet slik: *"[J]eg [har] blitt tvangsflyttet til allmennavsnittet. Jeg oppfatter dette som en degradering og nærmest «rykk tilbake til start» etter snart 18 år i politiet. Jeg ble plassert der til tross for at jeg har søkt stillinger som politiadvokat 2 ved voldsavsnittet… Jeg er fremdeles sykemeldt, men med en klar oppfordring fra lege om oppfølging og tilrettelegging av arbeid i «kjent miljø». Jeg leverte denne sykemeldingen for en uke siden, men har ikke hørt noe fra noen i min ledelseslinje. Oppsummert har ikke ledelsen på noe tidspunkt siden jeg varslet første gang tatt kontakt med meg utover obligatorisk kontakt ved to anledninger i anledning sykemelding, samt [Visepolitimesteren] sin kontakt med meg i forbindelse med tvangsflytting til annet avsnitt.*

Jeg tror ikke at det vil være mulig for noen å varsle ved påtaleseksjonen, og kanskje ikke i Hordaland politidistrikt, etter dette. Til det er det nok åpenbart for de fleste ansatte at risikoen både for å miste jobb (i hvert fall arbeidssted og sakportefølje) og helse for stor."

Wiersholm legger således til grunn at arbeidsgiver formelt anså Schaefer som en varsler den 18. november 2014, og at varslingssaken først på dette tidspunkt ble forsøkt håndtert i henhold til gjeldende rutiner og regelverk. Samtidig minnes det om at Politimesteren fortsatt mener at Schaefer ikke er varsler i lovens forstand.

4.25 November 2014 - Varsling fra HMS-rådgiver til Arbeidstilsynet

19. november 2014 varslet HMS-rådgiver at han ville levere en varsling om kritikkverdige forhold til Arbeidstilsynet. I e-posten som ble sendt til bl.a. Politimesteren, personalsjefen og POD, fremgikk det at *"jeg har skriftlig informert ledelsen ved Hordaland politidistrikt fire ganger siden 2012 om at det er flere forhold som er kritikkverdige vedrørende arbeidsforholdene… jeg ser ingen annen utvei enn å informere Arbeidstilsynet om arbeidsforholdene ved Hordaland politidistrikt".*

E-posten ble besvart samme dag av Politimesteren, som bekreftet mottak av e-posten og at varselet ville bli håndtert i henhold til virksomhetens interne rutiner for varsling. I tillegg ble det opplyst at negative reaksjoner som følge av varslingen skal rapporteres til Politimesteren selv eller til personalsjefen. HMS-rådgiveren ble følgelig ansett som varsler umiddelbart etter sin formelle e-post til Politimesteren vedrørende *"kritikkverdige forhold ved Hordaland politidistrikt"*.

Varslingen ble slik HMS-rådgiveren informerte om den 19. november 2014, sendt til Arbeidstilsynet 5. januar 2015.[82] Varslingen ble innledet som følger:

> *"Jeg har siden jeg begynte som HMS-rådgiver 1.4.2012 informert [Politimesteren], tidligere [Administrasjonssjef], [nåværende administrasjonssjef] og [personalsjef] flere ganger skriftlig om at det er forhold som er kritikkverdige (vedlegg 1) Jeg har også informert AMU ved flere anledninger om det samme. Dette har ikke medført noen endring."*

Vedrørende utfordringer knyttet til organisering av HPD ble det påpekt at:

> *"Hordaland politidistrikt er organisert i 22 driftsenheter, som har totalansvar for sin driftsenhet. I disse driftsenhetene er det pr des. 87 ledere som har HMS ansvar. Dette utgjør den største utfordringen: ansvar og beslutning blir delegert så langt ned i linjen at det ikke er mulig å ta beslutninger."*

De kritikkverdige forholdene ble angitt som:

- Uklare ansvarsforhold på tvers av driftsenheter.
- Manglende opplæring i Helse-, miljø- og sikkerhet av ledere og verneombud.
- Lover, forskrifter, instrukser og rutiner som gjelder for politidistriktet er uoversiktlige, utdaterte og plasserte på forskjellige steder. Det er forskjellige oppfatninger blant ledere og ansatte om hva og hvor en finner instruksverket.
- Det blir ikke gjennomført revisjoner for systematisk å se på om styringsaktiviteter, styringssystemer, rutiner, instrukser og arbeidsmetoder stemmer overens med fastlagte mål.
- Risikokartlegging – det blir ikke foretatt årlig pålagt risikokartlegging ved alle driftsenheter. Videre blir det ikke gjennomført risikoanalyser ved organisasjonsendringer, ombygginger, anskaffelser eller når det skjer endringer av sikkerhetsmessig betydning (nye treningslokaler, nytt politihus, hevet terrortrussel, ebola etc.).
- Underrapportering av avviksregistrering, registering av personskader/yrkesskader/vold og trusler.

[82] Varselets innhold gir uttrykk for HMS-rådgiverens egne vurderinger.

Med hensyn til HMS-arbeidet generelt skrives blant annet:

> *"Utfordringen er at Helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet ikke er en integrert del av daglig drift. I det daglige blir helse-, miljø- og sikkerhet omtalt som «i et HMS perspektiv» og «et HMS spor». Det er ikke en helhetlig forståelse av hva som ligger i begrepet, og da oppstår det situasjoner som kan føre til feil og skade på ansatte.*
>
> *Som et resultat av at Helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet ikke fungerer slik som det er forventet ut fra rutiner og instrukser, oppstår hendelser, farlige situasjoner og uønskede hendelser som har gått ut over drift og personell."*

HMS-rådgiveren tok også konkret opp Monika-saken:

> *"Jeg ble tidlig informert om «Monica saken». Den er under flere granskninger så jeg skal ikke si så mye om den, men noen punkter tar jeg med.*
>
> *I mars/april eskalerer den og jeg gir tydelige råd på at etterforskeren bør få varslerstatus. Det er mye frem og tilbake i løpet av sommeren, og i løpet av høsten er det flere møter der jeg og Hovedverneombudet deltar og temaet er «Monica saken». Jeg og Hovedverneombudet er veldig tydelige på at etterforskeren må få varslerstatus, noe som Politimesteren gang på gang avslår uten noen god forklaring. Jeg laget et forslag der vi ikke kaller etterforskeren for varsler, men gir han de juridiske rettighetene slik at vi som arbeidsgiver kan ivareta han. Dette blir også avslått uten begrunnelse. Etterforskeren får ikke varslerstatus før politimesteren får et brev fra advokaten til etterforskeren. Jeg er pr i dag svært usikker på hvem og hvordan en skal klare å følge opp den varslingssaken. Den faller mellom alle involverte parter. Spesialenheten skal ikke se på den, riksadvokaten skal ikke se på den og politimesteren er inhabil.*
>
> *Hvorfor skjer dette? I en av samfunnets viktigste institusjoner. Det er mangel på kunnskap og systemer som korrigerer når noe er i ferd med å skje. Det er mangel på system og kunnskap om hva en skal gjøre for å forebygge uheldige hendelser. Hordaland politidistrikt er ikke en lærende organisasjon, det er omfattende kunnskapsmangel blant ledelsen, og resultatet av dette er blant annet «Monika saken». Det er holdninger og kultur som ikke er forenlig med resten av samfunnet. Dette går ikke bare utover de ansatte ved HPD, men setter også rettsikkerheten til samfunnet i fare.*
>
> *Jeg håper at dere har mulighet til å gjøre noe, slik at situasjonen ved Hordaland politidistrikt kan endres. Det er mye jeg har presentert og mesteparten av dette skal være dokumentert i vedleggene. Det er også en del hendelser som jeg er usikker på hvordan jeg skal formidle uten at jeg utleverer noen som ikke ønsker det. Det får vi ta om det blir aktuelt."*

HMS-rådgiveren har forklart at han flere ganger hadde forsøkt å varsle internt i HPD om forholdene som tas opp i varselet til Arbeidstilsynet, herunder behovet for risikoanalyser og forbedrede rutiner, manglende HMS-opplæring av ledere og utilstrekkelig avviksrapportering. HMS-rådgiveren har opplyst at det har vært forsøkt nedsatt arbeidsgrupper og lignende for å forbedre enkelte av de påpekte forhold, uten at noe har blitt gjennomført. HMS-rådgiveren vurderte i oktober 2014 å si opp sin stilling som følge av at hans arbeidsoppgaver var så omfattende at de ikke var mulig å gjennomføre på et forsvarlig vis, og at kunnskapsnivået om HMS hos lederne var så lavt at han mente han ikke kunne fortsette. Dessuten opplevde han at ledelsen ofte brukte ansvarsfraskrivelser for et manglende internkontrollsystem.

Som følge av de nevnte forhold, herunder at HMS-rådgiveren opplevde å ikke bli hørt om de forholdene han meldte fra om internt, ble han sykemeldt på nyåret i 2015, og er fortsatt sykemeldt. Arbeidstilsynet gjennomførte tilsyn hos HPD den 17. mars 2015. Ved brev av 27. mars 2015 ble HPD gitt varsel om pålegg og gitt frist for kommentarer til 20. april 2015. Av Arbeidstilsynets pålegg av 12. mai 2015, konkluderes det med at det er vesentlige utfordringer knyttet til implementering og bruk av HMS-systemet og at dette hindrer læring i organisasjonen. HPD har opplyst til Arbeidstilsynet at det skal benyttes ekstern kompetanse for gjennomgang av virksomhetens HMS-arbeid, og at AFF skal bidra med hjelp til å håndtere samarbeids- og arbeidsmiljøutfordringer og sørge for rolleavklaring i HMS-arbeidet. Videre fremkom det av Arbeidstilsynets undersøkelser at det tekniske ved HMS-systemet ikke gir mulighet for oppfølgning med gode rapporter og analyser, samt at HPD har betydelige utfordringer knyttet til organisatorisk arbeidsmiljø og implementering av internkontroll. Arbeidstilsynet ga HPD pålegg om kartlegging og risikovurdering, og iverksetting av tiltak og/eller utarbeidelse av planer for å redusere risikoforholdene i virksomheten.[83] Fristen for gjennomføring av pålegget er 1. oktober 2015. I tillegg må HPD dokumentere at pålegget er oppfylt innen 31. desember 2015.

Wiersholm legger til grunn at Arbeidstilsynets vedtak om pålegg bl.a. bygger på de samme faktiske forhold som HMS-rådgiveren i lang tid hadde forsøkt å ta opp internt i HPD, uten at dette har blitt tatt tilstrekkelig alvorlig av distriktets øverste ledelse.[84]

4.26 Februar 2015 - Schaefer utgir bok

Schaefer skrev dagbok i løpet av 2014. Notatene utgjorde grunnlaget for boken "Monika-saken. Fra drapsetterforsker til varsler", som Schaefer ved forlaget Vigmostad Bjørke utga i februar 2015. I forordet skriver Schaefer at

> *"Jeg begynte tidlig å skrive dagbok for å dokumentere for ettertiden hvordan saken utviklet seg, for å få med alt som skjedde, alt som etter hvert overveldet meg, og for en dag å kunne fortelle familie og venner hvorfor jeg var så fraværende i denne perioden. Skrivingen ble min terapi, min måte å bearbeide mine opplevelser på. Etter hvert bestemte jeg meg for at min historie skulle ut i offentligheten. Nå vil jeg at hele sannheten skal frem. Både hvordan saken ble behandlet underveis, og hvordan mitt eget system – som har ansvar for å fremme rett og hindre urett – ikke ønsket at den skulle ses på på ny. Hvordan jeg opplevde at politiet satte sin egen prestisje høyere enn hensynet til de pårørende."*[85]

Under kapittelet "Romjulen 2014" skriver Schaefer at

> *"Det jeg frykter aller mest i tiden som kommer, er at det blir mest oppmerksomhet på dem som opprinnelig etterforsket saken. Det er ikke der hovedproblemet ligger. Alle kan gjøre feil. Hovedproblemet er en ledelse som ikke evnet å sette sitt samfunnsoppdrag høyere enn seg selv."*[86]

I etterordet skriver Schaefer at

[83] Nåværende konstituert politimester har opplyst at HMS-rådgiverens varsel ikke har blitt realitetsbehandlet av Arbeidstilsynet, men at varselet skal hensyntas i arbeidet med å kartlegge vesentlig risiko som er til hinder for en god HMS-kultur.

[84] Politimesteren har opplyst at varselet ikke ble gjort tilgjengelig for HPD før i mars 2015, og at dette er besvart både skriftlig og muntlig i ettertid.

[85] Schaefers bok, side 5.

[86] Schaefers bok, side 251.

> *"Denne boken er mitt svar på måten min arbeidsgiver har behandlet saken om Monika og hennes mor rettssikkerhet og min sak på… Denne saken dreier seg om noe mye større enn bare de enkeltpersonene den har berørt direkte. Den dreier seg om hvordan den norske rettsstaten noen ganger svikter. Jeg har alltid tenkt at samhold og lojalitet er et resultat av at en har en jobb som gjør at en må stole på hverandre i krevende situasjoner. Men lojalitet innebærer ikke å skru av vår samfunnsmessige plikt til selvstendig, kritisk tenkning. En politietterforskers lojalitet går først og fremst til samfunnet. I denne saken har jeg ikke kunnet være lojal ovenfor noe annet enn sannheten. Standarden på de norske politimenn og -kvinner som går ut fra Politihøgskolen, har aldri vært så høy som i dag, hvor etikk og moral blir sterkt vektlagt. Men det er en utfordring at politiet har en rigid struktur, et hierarki som forsterkes ved bruk av titler, og et distinksjonssystem som er med på å visualisere hvor den enkelte befinner seg i systemet. Strenge krav til lojalitet og konformitet kan gjøre terskelen for å si ifra når ting ikke er som de bør være, høy. Slike forhold stiller tilsvarende høye krav til innsiktsfull og god ledelse."*[87]

Schaefer har selv forklart at det ikke forelå et hevnmotiv bak bokutgivelsen, men at den var nødvendig ut fra opplysningenes allmenninteresse. Det var viktig å gi en fullstendig fremstilling av hendelsesforløpet, også i et læringsperspektiv. For Schaefer var det viktig å bidra til at tilsvarende hendelser ikke skulle skje igjen. Han har også forklart at han ved å skrive boken har forsøkt å beskytte seg selv mot gjengjeldelser i framtiden.

Sakens faktum viser at enkelte i HPD er sterkt kritiske til at Schaefer valgte å gi ut bok med interne opplysninger fra HPD og personkarakteristikker som ikke tidligere var offentlig kjent. Dette har blitt opplevd som belastende for enkelte av de som omtales i boken. Andre har uttalt at de ikke forstår hvorfor Schaefer opplevde hendelsesforløpet slik han gjorde, og flere har kritisert ham for at kontakten med bistandsadvokaten ble etablert allerede i januar 2014.

4.27 9. februar 2015 - Riksadvokatens konklusjon

Riksadvokaten besluttet 22. oktober 2014 å gjennomføre en fullstendig granskning av politiets arbeid i Monika-saken. Riksadvokaten nedsatte en arbeidsgruppe som skulle foreta en kvalitetsvurdering av etterforskningen og den påtalemessige behandlingen av Monika-saken i HPD. Arbeidsgruppen avla sin rapport 9. februar 2015.[88]

Schaefer skriver i sin bok på s. 250 at han den 15. desember 2014 hadde et møte med Arbeidsgruppen og at *"ikke langt ut i samtalen kommer det frem: Heller ikke denne gruppen har fått mine to rapporter om saken…".* Schaefer har forklart at han synes det var underlig at *"ikke politidistriktet har på en måte tilført de helt sentrale dokumentasjonene i forhold til hva er foranledningen egentlig, det er det de sitter å gransker",* og at han gjorde seg "en del tanker" i denne forbindelse. Wiersholm legger til grunn at disse forhold med rette bidro til å forsterke Schaefers følelse av å bli marginalisert som fagperson.

Arbeidsgruppen har fremholdt at

> "*Uavhengig av at vedkommende våren 2014 sannsynligvis ikke kunne sier å ha en varslerstatus, verken etter Arbeidsmiljøloven eller Politidirektoratets retningslinjer, velger Arbeidsgruppen i rapporten å benevne ham som Varsleren".*[89]

---

[87] Schaefers bok, side 253 og 254.

[88] Riksadvokatens publikasjoner, nr. 1/2015, "Monika-saken" – læringsperspektiver, Rapport fra Arbeidsgruppe

[89] Arbeidsgruppens rapport av 9. februar 2014 på s. 19, annet avsnitt.

Som det vil fremgå av Wiersholms rettslige vurderinger, er Wiersholm uenig med Arbeidsgruppens konklusjon vedrørende Schaefers varslerstatus våren 2014. Wiersholm finner det i den forbindelse tilstrekkelig å bemerke at Arbeidsgruppens mandat omfattet det *etterforskningsmessige*, og at arbeidsrettslige vurderinger, herunder spørsmålet om Schaefer var en varsler og om rutiner for håndtering av varsling var overtrådt, falt utenfor mandatet.

Vedrørende Schaefers initiativ i saken vinteren 2014 påpeker arbeidsgruppen at Schaefers notat

> *"inneholde[r] samtlige av de viktigste momenter i etterforskningen; momenter som også har påkalt Arbeidsgruppens interesse og får så vidt også er omhandlet i rapport datert 25. april 2014 fra utreder Asbjørn Hansen. Notatet er etter vår mening nøkternt og objektivt utformet".*[90]

I rapporten bemerkes videre at Schaefers

> *"involvering av bistandsadvokaten i denne prosessen har vist seg å bli helt avgjørende for at "Monika-saken" ble gjenopptatt."*[91]

I arbeidsrettslig sammenheng er disse konstateringene viktige og vil være sentrale ved forsvarlighetsvurderingen etter aml. § 2-4.

Rapporten inneholder også til dels omfattende læringspunkter. Nåværende konstituert politimester kommenterte rapporten den 2. mars 2015,[92] og uttalte da bl.a. at

> *"Politimesteren deler Arbeidsgruppens vurderinger og konklusjoner… Ikke minst beskriver Arbeidsgruppen svakheter i håndteringen av varselet fra januar 2014. Politimesteren beklager at det ikke var systemer som håndterte disse svakhetene i "Monika-saken".*

Videre ble det uttalt at

> *"Politimesteren støtter de læringspunktene og tiltakene som Arbeidsgruppen redegjør for. I tillegg forslår politimesteren ytterligere tiltak for å skape barrierer mot at liknende feilkilder skal oppstå på ny. Det viktigste læringspunktet i "Monika-saken" er at politidistriktet må bygge en læringskultur der "åpenhet", "mot", "verdimangfold", "respekt", "engasjement" og et konstruktivt konfliktnivå uten emosjonelle overtoner blir grunnleggende begreper for våre erfaringer."*

Til tross for at Nåværende konstituert politimester på arbeidsgivers vegne erkjenner feil og tar selvkritikk, leder det likevel ikke til beklagelser overfor Schaefer. Da Wiersholm intervjuet Schaefer hadde han ikke mottatt direkte henvendelser fra Arbeidsgiver hvor den mangelfulle behandlingen av varslingen beklages.

Etter Wiersholms oppfatning er det vanskelig å forstå det annerledes enn at Arbeidsgiver, til tross for erklæringer om selvkritikk, ikke er villig til å ta konsekvensen av det overfor varsleren. I den sammenheng er det viktig å minne om at Politimesteren så sent som 25. mai 2015 fastholdt at han fortsatt anså dette som "uenighet i sak" og ikke som en varslingssak.

---

[90] Arbeidsgruppens rapport av 9. februar 2014 på s. 19

[91] Arbeidsgruppens rapport av 9. februar 2014 på s. 20.

[92] Kommentarer fra politimesteren i Hordaland til rapport fra Riksadvokatens arbeidsgruppe i brev til Riksadvokaten 2. mars 2015, s. 3.

4.28 25. februar 2015 - Spesialenhetens konklusjon

Monikas mor anmeldte HPD til Spesialenheten for politisaker gjennom bistandsadvokaten i juni 2014 og august 2014. Enkeltpersoner i HPD ble anmeldt for tjenesteforsømmelser i sammenheng med etterforskingen av Monikas død.

Spesialenheten besluttet den 25. februar 2015 å ilegge HPD foretaksstraff, ved et forelegg med en bot på NOK 100 000 for overtredelse av straffeloven § 325 første ledd nr. 1 om grov uforstand i tjenesten, og av pressemelding til offentligheten fremgår det bl.a. at

> *"Robin Schaefer foreslo i sin rapport at etterforskingen av Monikas død ble tatt opp igjen. Han viste til at det var flere logiske brister i etterforskingen og foreslo en rekke nye etterforskingsskritt. Schaefers spørsmål til etterforskingen var saklige og godt forankret i sakens faktum. Rapporten ga etter Spesialenhetens vurdering grunn til så stor tvil om etterforskingen og den påtalemessige behandlingen av saken var faglig god nok at beslutningen om henleggelse ikke kunne forbli uendret.*
>
> *Etterforskingen av saken ble likevel ikke tatt opp igjen før førstestatsadvokaten i Hordaland i mai 2014 anbefalte politidistriktet å gjenåpne saken. Førstestatsadvokaten hadde da mottatt en rapport fra tidligere Kripos-etterforsker Asbjørn Hansen, som tok opp de samme spørsmålene som Schaefer hadde tatt opp i januar 2014.*
>
> *Spesialenheten anser politidistriktets behandling av Schaefers rapport å være et kvalifisert klanderverdig forhold som følge av feil begått hos flere. Politidistriktets oppfølgning var samlet sett utilstrekkelig og ikke egnet til å kvalitetssikre arbeidet som var utført. Oppfølgningen var ikke effektiv og tillitvekkende og innebar risiko for at en alvorlig sak forble henlagt på et uriktig grunnlag…*
>
> *Personlig straffansvar for behandlingen i 2014 er vurdert for påtalejuristen på saken, som til tross for de godt begrunnede spørsmålene som var reist, holdt fast ved at saken måtte forbli henlagt som selvdrap. Saken er for påtalejuristen henlagt etter bevisets stilling. Det er her blant annet lagt vekt på at påtalejuristen søkte råd hos eller var i dialog med andre, heriblant overordnede."*[93]

Ingen personer ble siktet, men avgjørelsen er påklaget til Riksadvokaten. Påtaleansvarlige har også påklaget avgjørelsen, da hun mener forholdet burde vært henlagt som intet straffbart forhold.

Wiersholm skal ikke vurdere det strafferettslige ved HPDs håndtering av saken, men bemerker at Spesialenhetens konklusjon om at politidistriktets behandling av Schaefers rapport må regnes som et "kvalifisert klanderverdig forhold" er klart relevant ved den arbeidsrettslige bedømmelsen, både ved forsvarlighetsvurderingen etter arbeidsmiljøloven § 2-4 og etter gjengjeldelsvurderingen etter arbeidsmiljøloven § 2-5.

4.29 Mai 2015 - Schaefer tildeles Fritt Ords pris

Den 7. mai 2015 ble Schaefer tildelt Fritt Ords pris for sin innsats for å avdekke kritikkverdige forhold i norsk arbeidsliv.[94] Fritt Ords Pris er institusjonens høyeste utmerkelse og styret består bl.a. av tidligere riksadvokat og høyesterettsdommer Georg F. Rieber-Mohn og Alexandra Bech Gjørv, lederen av 22. juli-kommisjonen. Prisen er en påskjønnelse til personer eller institusjoner for virke som i forhold til institusjonens formål anses som særlig verdifullt. Det fremgår av Fritt Ords pressemelding av 2. mars 2015 at

[93] Publisert på Spesialenhetens nettside www.spesialenheten.no

[94] Prisen ble også tildelt Jan Erik Skog for varsling om korrupsjon, se bl.a. http://www.fr ttord.no/aktuelt/fr tt-ords-pris-20151/

"Schaefer og Skog varslet om alvorlige mangler i etterforskning av en drapssak og om korrupsjon i offentlig sektor. De har hatt enkelte støttespillere i sitt varslingsarbeid, men har fremfor alt møtt kraftig motstand over lengre tid internt på sine arbeidsplasser. For begge har det derfor krevd mot og vært en stor personlig belastning å bruke ytringsfriheten.

Mye tyder på at det ikke er blitt lettere å være varsler i Norge de siste årene. Takhøyden for kritikk og ytringer er lav mange steder i samfunnslivet, og varslere møter oftere motstand og utfrysing enn konstruktiv samarbeidsvilje…

I boken Monika-saken. Min historie - fra drapsetterforsker til varsler, som utkom i februar 2015, beskriver Robin Schaefer hvordan han ble bedt om å holde sine innvendinger for seg selv, og hvordan han til slutt skal ha fått beskjed om å holde seg helt unna saken. Til tross for negative reaksjoner fra sine ledere har Robin Schaefer fulgt sin samvittighet, og med det bidratt til å få gjenåpnet en alvorlig drapssak, samtidig som kritikkverdige forhold ved landets nest største politidistrikt er blitt avdekket. Varslingssaken har allerede bidratt til å endre reglene for henleggelse av mistenkelige dødsfall."[95]

I forbindelse med utdelingen av prisen til Schaefer, hadde Harald Stanghelle en kommentar i Aftenposten den 6. mai 2015 hvor han fremholdt at

"Schaefers varsling førte til at Monika-saken nå er gjenopptatt og et helt politidistrikt er skandalisert. Det siste er nøkkelen for å forstå motstanden, ja, til og med hatet mot varslerne. Vi ser et system i panisk redsel for å komme i dårlig lys. Et system som heller forfølger varsleren enn å rydde opp i det kritikkverdige det varsles om. Omdømmetyranniet er i ferd med å knekke sunn kritikk.

Lenge var det grunn til å tro at varslere hadde romsligere kår i et stadig mer liberalt samfunn. Kanskje var det en illusjon. Slik er det i alle fall ikke i 2015. Nå er det grunn til å frykte for trangere kår for den som på tvers av det kollegiale fellesskap ønsker åpenhet om feil og overgrep som gjøres i den offentlige eller private institusjonens navn.

Vi ser et stadig sterkere press på varslere som sier fra når noe er galt. Ikke minst gjelder det innenfor det offentlige Norge - nettopp hos dem som burde forvaltet det gode og forbedringsvillige fellesskap."[96]

I varslingssaker kan varslerens subjektive opplevelser være krevende å leve seg inn i for andre. Begrunnelsen for tildelingen av prisen til Schaefer og Stanghelles kommentar i Aftenposten viser at det ikke har vært situasjonen i denne saken.[97]

4.30 Arbeidsmiljøundersøkelse

I 2015 ble det gjennomført en medarbeiderundersøkelse i HPD av firmaet Rambøll. Undersøkelsen gjennomføres hvert annet år. Svarprosenten var 80. Det vil føre for langt å gjennomgå undersøkelsen i detalj, men enkelte spørsmål og svar kan kaste lys over viktige faktorer ved arbeidsmiljøet som Wiersholm berører i nærværende rapport.

---

[95] http://www.frittord.no/aktuelt/fritt-ords-pris-20151/

[96] http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/Lojal tetens-farlige-pris-8009743.html

[97] Politimesteren har stilt spørsmål ved om dette punktet om tildelingen av Fr tt Ords pris til Schaefer hører hjemme i nærværende rapport.

Av interesse er besvarelsen av påstanden "*[j]eg har tillit til at politimesterens ledergruppe leder organisasjonen på en god måte"*. Tallet 1 betyr helt uenig, og tallet 5 betyr helt enig. Gjennomsnittet i HPD utgjorde for dette utsagnet 2,8. For Vold- og sedelighetsseksjonen utgjorde gjennomsnittet 2,4. Ingen av de som besvarte undersøkelsen sa seg helt enig med påstanden, 6 % var delvis enig, 44 % besvarte "verken eller", mens hele 50 % var delvis/helt uenig. Til sammenligning hadde 57 % tillit til ledelsen i 2013. HPD scorer lavere enn landsgjennomsnittet.[98]

Om den manglende tilliten til ledelsen – som ikke omfatter tillit til nærmeste leder – ble det uttalt i media bl.a. at *"[H]ordaland politidistrikt får slakt i en fersk medarbeiderundersøkelse. To av tre ansatte sier de ikke har tillit til at politimesteren leder politidistriktet på en god måte"*[99] og at *"[D]et er svært alvorlig at vi ser en svekket tillit til ledelsen. Derfor er det viktig at ledergruppen tar dette på alvor, og igangsetter tiltak som kan bygge tilliten opp igjen, sier lederen av Politiets Fellesforbund Hordaland til VG".*[100] Lederen av PF mener tallene fra undersøkelsen må ses i sammenheng med den situasjonen politidistriktet har vært i den siste tiden som følge av Monika-saken.

Hovedtillitsvalgte i Politijuristene, som er politiadvokat ved HPD, har i undersøkelsen forklart at *"nærmeste leder fikk veldig god score, altså det er jo, på seksjonen har du avsnittsledere, fikk veldig god score, mens de som i realiteten fikk stryk, for å bruke det uttrykket, det var politimestrenes ledergruppe..."*. På spørsmål om dette skyldes en ledelse som ikke var nok "på banen", svarte Hovedtillitsvalgte at *"[J]eg liker jo en ledelse som er synlig, liker å ta grep og liker å, holdt på å si, har styring. Og det er godt mulig at diagnosen er det at ledelsen her har vært, av ymse grunner, fraværende, og lite til stede. Og jeg vil ønske å ha en mer synlig ledelse og mer ledelse på banen tror jeg."*[101]

Selv om en skal være varsom med å legge for mye i slike undersøkelser, er det etter Wiersholms oppfatning vanskelig å komme fra at den viser at Schaefer og de øvrige varslerne ikke er alene når de mangler den tillit til Arbeidsgiver som er nødvendig for å lede virksomheten på en god måte. I varslingssaker kan det være vanskelig å vite om det er den enkelte varsler som er "vanskelig" eller om det er ledelsen som tildekker et kritikkverdig forhold. I denne saken har det vist seg lett å konstatere at Schaefer ikke er den som er "vanskelig".

---

98 http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/Lojaltetens-farlige-pris-8009743.html

99 http://www.nrk.no/hordaland/politiansatte-har-ikke-tillitt-til-ledelsen-1.12311499

100 https://www.pf.no/pf/aktuelt_na/nyhets_arkiv/2015/april/Svekket+tillit+til+ledelsen.d25-T2tzSXV.ips

101 Politimesteren og hovedtillitsvalgte i Politijuristene har poengtert overfor Wiersholm at det blir feil å ta utgangspunkt i 1 av 45 spørsmål i medarbeiderundersøkelsen.

DEL III SAKENS RETTSLIGE SPØRSMÅL

5. OM RETTEN TIL Å VARSLE OM KRITIKKVERDIGE FORHOLD I VIRKSOMHETEN – ARBEIDSMILJØLOVEN § 2-4

En helt sentral forutsetning for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, er et godt ytringsklima med lav terskel for å fremsette kritikk. Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten er i lovens forarbeider ansett som viktig, dels for å avdekke mangler ved virksomheten og dels for å ha et grunnlag for å reparere disse.

Det er kjent at det ikke bare er forbundet med naturlig ubehag å fremføre kritikk, men at det også kan resultere i at den som varsler selv utsettes for kritikk og gjengjeldelse. Arbeidstakeren er derfor gitt en lovfestet rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten, og har i slike tilfelle et vern mot gjengjeldelse. Dette kommer til uttrykk i arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling som trådte i kraft 1. januar 2007.

Før innføringen av de nye reglene i arbeidsmiljøloven måtte ansattes ytringer om kritikkverdige forhold bedømmes etter reglene om ytringsfrihet, holdt opp mot arbeidstakerens lojalitetsplikt overfor arbeidsgiver. Innholdet i varslingsreglene tilsvarer i stor grad det som fulgte av den tidligere rettstilstanden, likevel slik at ordlyden i de nye bestemmelsene nå danner utgangspunktet for vurderingene. [102]

Arbeidsmiljøloven § 2-4 som hjemler den ansattes rett til å varsle lyder slik:

> *"§ 2-4 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten*
>
> *(1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.*
>
> *(2) Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.*
>
> *(3) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen."*

Varslingsreglene i § 2-4 gjelder også for staten, jf. arbeidsmiljølovens § 1-2. Det er følgelig ikke tvilsomt at Robin Schaefer som arbeidstaker er omfattet av bestemmelsene, slik også Hordaland politidistrikt er det som arbeidsgiver.

Grunnvilkåret i § 2-4 er at varsling gjelder *"kritikkverdige forhold i virksomheten"*. Det nærmere innholdet av dette begrepet er beskrevet slik i forarbeidene til loven:

"Med kritikkverdige forhold menes ikke bare kriminelle (dvs. straffesanksjonerte) forhold, men også mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud. Det samme bør også gjelde brudd med virksomhetens etiske retningslinjer. I tillegg bør det omfatte alminnelige etiske standarder som det er bred tilslutning til i samfunnet. Hva som er kritikkverdig bør fortolkes i lys av hvilken allmenn interesse opplysningene har. Forhold som en arbeidstaker mener er kritikkverdige kun ut fra sin personlige etiske overbevisning bør således falle utenfor. Kritikk av forhold som ikke er ulovlige eller uetiske er det ikke naturlig å regne som varsling, som for eksempel sykepleiere som går ut med kritikk av budsjett- eller bemanningssituasjonen på sykehuset der de arbeider. For at det skal være tale om varsling må det i tillegg dreie seg om opplysninger som ikke er allment tilgjengelige, men som arbeidstaker har kommet til i kraft av ansettelsesforholdet."[103]

---

[102] Arbe dstakere har som alle andre borgere ytringsfrihet beskyttet av Grunnlovens § 100 og EMK art. 10 og SP art. 19, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3. § 2-4 i aml. regulerer bestemte ytringer. Bestemmelsen må forstås i lys av de alminnelige prinsippene om ytringsfrihet, jf. Fougner m. fl. "Arbe dsmiljøloven kommentarutgave", 2. utg., 2013, kommentar til § 2-4.

[103] Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) s. 37.

Forarbeidene viser at vilkåret om *"kritikkverdige forhold"* skal fortolkes vidt. Som eksempel på "kritikkverdige forhold" som omfattes av arbeidsmiljøloven § 2-4, kan nevnes brudd på grunnleggende spilleregler for virksomheten som korrupsjon, bedrageri, arbeidsmiljøkriminalitet, overtredelse av forurensningsloven eller for eksempel sikkerhetslovgivning i sin alminnelighet. I offentlig forvaltning vil myndighetsmisbruk, vilkårlighet og utenforliggende hensyn representere klassiske eksempler på "kritikkverdige forhold". Kjernen i "kritikkverdige forhold" er overtredelser av regler som ut fra et demokratiperspektiv er samfunnsviktige. "Kritikkverdige forhold" omfatter likevel ikke bare de store spørsmålene. Også brudd på krav oppstilt i arbeidsreglementet må regnes som kritikkverdige forhold.[104] Ytringer om at tjenesten er alvorlig mangelfull og i strid med lovpålagte plikter, etiske standarder eller virksomhetens egne rutiner og retningslinjer, er omfattet. Ved brudd på rutiner og retningslinjer, bør det være tale om rutiner som er tydelig uttalte og som er nedfelt i skriftlige dokumenter som er gjort kjent for ansatte og ledelse.[105]

Ytringer som gjelder faglig uenighet faller derimot utenfor varslingsreglenes anvendelsesområde. Uenighet om utøvelse av styringsrett, samarbeidsproblemer og krangler, faller som det klare utgangspunkt også utenfor. Det samme gjelder politiske ytringer. Slike forhold reguleres av Grunnloven § 100.

De kritikkverdige forhold må være "i virksomheten". Dette innebærer at det må foreligge en tilknytning mellom de kritikkverdige forhold og virksomheten som sådan, slik at rent private anliggender mellom ansatte eller ledelsen vil falle utenfor.

Videre gjelder varslingsretten både ved intern varsling innad i virksomheten, og ved ekstern varsling til tilsynsmyndigheter, media eller allmenheten. Av forarbeidene fremgår det at:

> *"Bestemmelsen vil omfatte så vel ekstern som intern varsling. Med ekstern varsling menes uttalelser, opplysninger, dokumenter osv. som gis til media, faglige forum, tilsynsmyndigheter osv. utenfor virksomheten. Med intern varsling menes tilfeller der arbeidstaker sier fra til kolleger, verneombud, tillitsvalgte, representant for ledelsen eller andre i virksomheten. Kritiske ytringer som er en del av den alminnelige interne kommunikasjonen i virksomheten skal også regnes som varsling i forhold til bestemmelsen."* [106]

Den siste setningen i sitatet er etter Wiersholms syn viktig i den aktuelle saken fordi den uttrykkelig angir at kritiske ytringer som er en del av den alminnelige interne kommunikasjonen i virksomheten også skal regnes som varsling i forhold til bestemmelsen. Dette viser at bestemmelsen er ment å ha et bredt virkeområde. I denne sammenheng nevnes videre at varslingsreglene er preseptoriske, slik at en avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker som går ut på at den aktuelle ytringen *ikke* skal omfattes av lovens varslingsbestemmelser, ikke er rettslig bindende. Hvorvidt en arbeidstaker skal ha status som "varsler", er følgelig ikke noe som kan avtalereguleres. Det avgjørende er ytringens innhold. Dette er et sentralt forhold i saken, da nærmest alle involverte synes å ha vært av den oppfatning at varslerstatus er noe Schaefer måtte ha påberopt seg eller fått etter nærmere avklaring, før varslingsreglene kom til anvendelse. Det er ikke tvilsomt at det er ytringens innhold som vil være avgjørende for om noe må regnes som varsling i lovens forstand. Politidistriktet har derfor hatt en grunnleggende feiloppfatning av reglene.

---

[104] Fougner m.fl., *Arbeidsmiljøloven kommentarutgave*, 2. utg., 2013, kommentar til § 2-4.

[105] Ot. prp. nr. 84 (2005-2006) s. 51.

[106] Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) s. 37.

6. SPØRSMÅLET OM SCHAEFER ER VARSLER

6.1 Faglig uenighet eller "kritikkverdige forhold"?

Wiersholm finner det ikke tvilsomt at Robin Schaefer har varslet om kritikkverdige forhold i politidistriktet. Det er likevel nødvendig å behandle spørsmålet om Schaefer skulle ha vært regnet som varsler fordi Politimesteren og andre har anført at Schaefer bare har tatt opp *"faglig uenighet"* og at han således ikke var varsler i lovens forstand.

Selv om det fra begynnelsen av var elementer i den kritikk Schaefer fremførte som hadde preg av faglig kritikk, er likevel det dominerende i hans alvorlige og grunnleggende bekymring at tjenestens behov var tilsidesatt, og deretter en voksende bekymring for at ledelsen i stedet for å fokusere på å avklare eventuelle mangler i etterforskningen, heller så på Schaefer som et problem. Det Schaefer har tatt opp handler grunnleggende sett om svakheter ved HPDs evne til å løse sitt samfunnsoppdrag. At kritikken nødvendigvis må ha faglige elementer i seg for å være relevant, endrer likevel ikke karakteren av det kritikken i realiteten handler om.

Det er Schaefers første notat som tydeligst har elementer som kan rubriseres som faglig uenighet. Samtidig rettes det klar kritikk, og det fremgår av notatet at Schaefer mente det var *"flere logiske brister"*, og at *"flere etterforskingsskritt"* burde ha blitt gjennomført. Schaefer mente at det var flere forhold som samlet sett dannet grunnlag for å tro at saken kunne være henlagt på *"feil grunnlag"* og at det *"ikke er utenkelig at den 8 år gamle jenten er drept."* At notatet ikke kan ses som en ren faglig diskusjon understrekes av Nærmeste leders oversendelse til Påtaleansvarlig 6. januar 2014 hvor hun understreker *"de bekymringer Schaefer har"*. Også Nærmeste leder er kritisk og påpeker at det er mulig at det påtalemessige henleggelsesvedtaket ble fattet på *"sviktende grunnlag, kodet om og henlagt som selvdrap ved hengning"*. Hun peker på at dokumenter er tatt ut av saken og overført til et annet saksbehandlingssystem. At dette ikke var noen faglig diskusjon understrekes også av at Schaefer helt fra begynnelsen av tok kontakt med bistandsadvokaten for å sikre seg en medspiller utenfor politiet.

Den omstendighet at saken tidlig ble løftet til øverste nivå på politihuset viser også at saken var spesiell. Referatet Nærmeste leder har laget etter internmøtet om saken 10. januar 2014 viser også at saken ikke har preg av faglig diskusjon, men alvorlig bekymring for at det var gjort grunnleggende feil i etterforskningen. Hun påpekte at det forelå *"faktaopplysninger som samlet sett gir et helt annet bilde av saken"*. Hun ba om at Kripos burde overta saken for gjennom dette å få en *"second opinion"*.

Dialogen mellom Stasjonssjefen, Påtaleansvarlig og Visepolitimesteren, slik den er beskrevet ovenfor i punkt 4, viser at saken på dette tidspunkt på ingen måte lenger kunne regnes som en faglig diskusjon. Påtaleansvarlig stilte spørsmål ved Stasjonssjefens lederskap og mente at det var hans oppgave som leder å sørge for at Nærmeste leder og Schaefer holdt seg unna saker de ikke hadde noe med å gjøre. Schaefers andre notat beskrevet ovenfor i punkt 4 viser det samme. Schaefer var ikke innstilt på å gi seg før saken var gjenopptatt fordi hans *"faglige og moralske samvittighet"* tilsa det. Det forhold at Schaefer sykemeldes mens dette pågår og som resultat av initiativene for å få saken gjenopptatt, underbygger at Schaefer tok opp det han mener er alvorlige kritikkverdige forhold i virksomheten. Det samme gjelder den omstendighet at Schaefers andre notat var adressert direkte til Politimesteren. En alminnelig faglig uenighet hadde vært løst på et annet nivå. I notatet anga han at det kan være tale om *"et mulig drap på en liten jente på 8 år som har potensiale til å bli oppklart"*. Schaefers orientering om saken på et HMS møte 6. mars 2014 understreker også sakens ekstraordinære karakter.

Schaefers uttalelse til media den 12. september 2014 og utgivelsen av boken "Monika-saken, min historie – fra drapsetterforsker til varsler", utgitt i februar 2015 må etter Wiersholms vurdering ses som selvstendige varsler til allmennheten. Disse omfatter kritikkverdige forhold i Hordaland politidistrikt knyttet ikke bare til etterforskningen av Monika-saken, men også til distriktets håndtering av varselet, herunder behandlingen av ham selv. Etter Wiersholms oppfatning er det lite tvilsomt at kritikken vedrører etatens evne til å løse sitt samfunnsoppdrag og dermed klart innenfor rammen av arbeidsmiljøloven § 2-4.

I e-posten fra Schaefer 7. mars 2014 anga han i realiteten at han hadde gitt opp å varsle internt og derfor ville henvende seg eksternt for å få hjelp fra bistandsadvokaten. Senest på dette tidspunkt måtte eller burde Arbeidsgiver ha forstått at Schaefer hadde tatt opp et kritikkverdig forhold i HPD og måtte derav regnes som varsler. I det følgende tas det derfor utgangspunkt i at Schaefer i alle fall fra 7. mars 2014 skulle ha vært regnet som varsler etter loven.

6.2 Konklusjon – Schaefer er varsler

Det første og det andre notatet utarbeidet av Schaefer, og den etterfølgende kommunikasjonen i den forbindelse, må regnes som ytringer om *"kritikkverdige forhold"* ved HPD. Det samme gjelder informasjonen Schaefer delte med bistandsadvokaten, og senere også med media og allmenheten gjennom bokutgivelsen. Schaefer har i realiteten tatt opp HPDs evne til å løse sitt samfunnsoppdrag. Selv om faglige elementer nødvendigvis må inngå i en slik kritikk for å bli relevant, endrer det ikke ytringens karakter. Schaefers ytringer må derfor regnes som *"varsling"* i lovens forstand, jf. arbeidsmiljøloven § 2-4 (1). Det legges til grunn at arbeidsgiver senest 7. mars 2014 måtte eller burde ha forstått dette.

7. SPØRSMÅLET OM SCHAEFER HAR VARSLET FORSVARLIG

7.1 Innledning om de rettslige utgangspunkter

Arbeidsmiljølovens § 2-4 nr. 1 gir som nevnt arbeidstakeren rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Bestemmelsen krever imidlertid at varslingen skal fremsettes på en forsvarlig måte. Lovteksten definerer ikke forsvarlighetskravet, men angir at varsling i henhold til virksomhetens internrutiner alltid vil være forsvarlig. Dette innebærer at om det legges til grunn at Schaefer har varslet i samsvar med Hordaland politidistrikts internrutiner for varsling, vil lovens forsvarlighetsvilkår være oppfylt. Der en arbeidstaker varsler i henhold til de regler som måtte gjelde om plikt til å varsle, vil varslingen alltid måtte regnes som forsvarlig. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. Det følger ellers av forarbeidene at det skal *"svært mye til for at en skal kunne si at arbeidstakers fremgangsmåte ikke er forsvarlig"*.[107]

Forsvarlighetskravet er viktig på den måte at forbudet mot gjengjeldelse etter arbeidsmiljølovens § 2-5 bare gjelder der arbeidstaker varsler *"i samsvar med § 2-4"*. Konsekvensen av dette er at om Schaefers varsel ikke er forsvarlig i lovens forstand, vil arbeidsgiver være berettiget til å iverksette arbeidsrettslige tiltak overfor Schaefer.

Begrunnelsen for forsvarlighetsvilkåret er hensynet til virksomhetens egeninteresse. Lovgiver har forutsatt at det vil være i virksomhetens interesser å bli kjent med kritikkverdige forhold slik at disse kan rettes opp. Loven bygger på den tenkning at virksomheten ikke langsiktig er tjent med fortsatt å drive en aktivitet som er kritikkverdig. Samtidig er det på det rene at kritikk som er fremsatt mot bedre vitende eller kritikk som viser seg å være helt ubegrunnet, etter omstendighetene kan være svært skadelig for virksomheten.

[107] Se Ot.prp.nr. 84 (2005-2006) s. 37.

I et stadig mer transparent samfunn er virksomhetens rennommé en faktor av stor betydning for virksomhetens evne til å realisere sine målsettinger. Fordi det etter omstendighetene kan være vanskelig å være helt sikker på at noe er kritikkverdig i lovens forstand når ytringen fremsettes, har lovgiver valgt å operere med det skjønnsmessige forsvarlighetskravet. Loven oppstiller altså ikke noe krav om at Schaefer må ha rett i kritikken. Det avgjørende vil være om han har gått frem på en forsvarlig måte da kritikken ble fremsatt. Det følger av det foregående at forsvarlighetsvurderingen må foretas på det tidspunkt da ytringen ble fremsatt og ikke bero på ettertidige vurderinger. Samtid er det slik at om ytringen viser seg å være sann, vil det naturlig inngå i vurderingen. Det skal mye til for å klassifisere en sann ytring som uforsvarlig.

Ved forsvarlighetsvurderingen må det skilles mellom intern og ekstern varsling. Det å si ifra internt vil nærmest uten unntak alltid være forsvarlig. I slike tilfeller vil virksomheten ha full kontroll over kritikken og kan agere i henhold til denne uten fare for det omdømmetap som er beskrevet ovenfor. Det er av de samme grunner lovgiver har angitt at varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter alltid vil være forsvarlig. Forvaltningen har taushetsplikt etter forvaltningsloven, slik at det er antatt at virksomheten i slike tilfeller ikke blir utsatt for unødig omdømmerisiko. I praksis er det derfor eksterne varslinger som aktualiserer forsvarlighetskravet.

7.2 Nærmere om HPD rutiner for varsling av kritikkverdige forhold

Rutinene RU-100-48 ble utarbeidet 1. august 2011 og gjaldt frem til 31. mars 2015. Formålet med rutinen er å gi *"rettledning til ledere og arbeidstakere for å sikre en forsvarlig og systematisk håndtering av varsling om kritikkverdige forhold ved Hordaland politidistrikt"*. Rutinen definerer kritikkverdige forhold som *"brudd på lovregler, brudd på Hordaland politidistrikts sine verdier, etiske retningslinjer og personalpolitiske regelverk. Som kritikkverdige forhold regnes også mobbing og trakassering og generelle konflikter"*. Det er nærmeste leder som er ansvarlig for håndtering av varslingstilfeller. Det er denne som har ansvar for at den som varsler ikke utsettes for negative reaksjoner eller sanksjoner som følge av varslingen.

I rutinens punkt 5.1 angis det at varsling skal skje i linjen til nærmeste leder. Varsling kan også skje til verneombud eller tillitsvalgt. Dersom det av ulike grunner er vanskelig å varsle nærmeste leder, kan varsling skje til leder på neste nivå, eventuelt til personalseksjonen eller HMS-rådgiver.

Rutinen inneholder deretter visse saksbehandlingsregler; varsling skal fortrinnsvis skje skriftlig og i punkt 5.3 er det gitt noen råd om hvilken informasjon varselet bør inneholde. Deretter følger det i punkt 6 saksbehandlingsregler for håndtering av mottatt varsel. Varsleren skal straks få bekreftelse på at varselet er mottatt og det skal opplyses om videre saksbehandling og fremdrift. Lederen skal – uten ugrunnet opphold – undersøke sakens fakta og rådføre seg med ledelse og personalseksjonen om sakens karakter og alvorlighetsgrad, og om tiltak og sanksjoner eventuelt skal iverksettes.

7.3 Spørsmålet om Schaefer har varslet i henhold til rutinen

Wiersholm finner at Schaefer – selv om han ikke aktivt forholdt seg til dette regelverket – i realiteten har overholdt de interne reglene. Robin Schaefers første og andre notat og hans opptreden i den forbindelse ble kommunisert linjevei. Det er Wiersholms vurdering at Schaefer på en lojal måte fulgte de kommandolinjer som virksomheten hadde angitt da han engasjerte seg for å få gjenopptatt Monika-saken.

Selv da han i sitt andre notat av 24. januar 2014 adresserte sin bekymring til Politimesteren, ble meldingen sendt tjenestevei. I forarbeidene er det understreket at det er akseptabelt *"å gå forbi nærmeste leder i linjen, noe som kan være hensiktsmessig for eksempel der det i forhold det varsles om nettopp gjelder nærmeste leder"*.[108]

Å si ifra til verneombud eller tillitsvalgt vil også alltid være en forsvarlig fremgangsmåte. Schaefers kommunikasjon med Lokallagslederen/hovedverneombudet er derfor også rettslig sett uproblematisk. I forarbeidene er det angitt at bare der den interne varslingen fremsettes på en *"utilbørlig måte som unødvendig skader samarbeidsklima, arbeidsmiljø eller enkeltpersoner i virksomheten, for eksempel ved gjentatte grunnløse påstander rettet mot kollegaer"*,[109] vil det være tale om uforsvarlig fremgangsmåte. I saken her legger Wiersholm til grunn at Robin Schaefer ikke på noe tidspunkt engasjerte seg i personkritikk, negativ baksnakking eller annen utilbørlig adferd for å skade overordnede. Det er Wiersholms samlede vurdering at Robin Schaefers interne varsling representerer et skoleeksempel på hvordan det skal gjøres. Det er Wiersholms vurdering at den varslingen Robin Schaefer foretok internt, utvilsomt var forsvarlig. Følgelig aktualiseres forsvarlighetskravet først og fremst ved varslingen til bistandsadvokaten og til allmennheten.

7.4 Nærmere om forsvarlighetsnormen ved offentlig varsling

Hva som er en forsvarlig fremgangsmåte ved varsling til bistandsadvokat og til allmennheten vil avhenge av en konkret og skjønnsmessig helhetsvurdering. Vurderingen innebærer en avveining av hensyn til ytringsfriheten og hensynet til virksomhetens interesser i å håndtere kritikken internt. Ved vurderingen av om en offentlig varsling er forsvarlig, skal det etter praksis legges stor vekt på om intern varsling har vært forsøkt slik som i nærværende sak. Det følger av forarbeider og praksis at de øvrige konkrete momentene i forsvarlighetsvurderingen særlig vil være;

- arbeidstakerens aktsomme gode tro om opplysningens riktighet
- hvem det varsles til og hvordan
- opplysningens allmenne interesse
- ytringens skadepotensiale

I tillegg til disse momentene kan det etter omstendighetene være grunn til å legge vekt på varslerens motiv, arbeidstakerens stilling, hvilken form varslingen har og om varslingen fremstår som et hensiktsmessig virkemiddel for å bringe de kritikkverdige forhold til opphør. Det skal ikke stilles strenge krav til arbeidstakers fremgangsmåte, og det gjelder en vid skjønnsmargin med hensyn til valg av denne. Det er viktig å merke seg at forsvarlighetskravet ikke er ment å beskytte arbeidsgiveren mot kritikk, og at kravet ikke må tolkes og anvendes slik at det blir til hinder for varsling.[110]

Spørsmålet om arbeidstakeren var i aktsom god tro vil blant annet avhenge av hva det varsles om, arbeidstakerens stilling samt kompetansen og omstendighetene rundt varslingen. I forarbeidene er det understreket at arbeidstakeren ikke skal *"gå ut med grunnløse eller svakt funderte påstander"*.[111] I forarbeidene er det understreket at det ikke vil være *"avgjørende om arbeidstaker i etterkant viser seg å ta feil. Det avgjørende vil være at denne arbeidstakeren hadde rimelig grunn til å tro ut fra sin posisjon og kompetanse og med de opplysninger som er tilgjengelig på det tidspunkt da varslingen skjedde"*.[112]

---

[108] Se Ot.prp.nr. 84 (2005-2006) s. 51.

[109] Se Ot.prp.nr. 84 (2005-2006) s. 40.

[110] Fougner m.fl. *Arbeidsmiljøloven kommentarutgave*, 2. utgave 2013, kommentar til § 2-4.

[111] Se Ot.prp.nr. 84 (2005-2006) s. 52.

[112] Se Ot.prp.nr. 84 (2005-2006) s. 52.

7.5 Spørsmålet om det var forsvarlig av Schaefer å varsle bistandsadvokaten

I nærværende sak må det kunne konstateres at Robin Schaefer hadde god grunn til å tro at opplysningene var riktige, idet sakens etterfølgende utvisning har vist at Robin Schaefer rent faktisk har fått rett i den fremsatte kritikken. Det presiseres i den sammenheng at det må tas forbehold for at Riksadvokaten gjennom klagen over Spesialenhetens avgjørelse kommer til et annet resultat. Wiersholm legger uansett dette forbeholdet til grunn at Schaefer har opptrådt i aktsom god tro og at det under ingen omstendighet er mulig å karakterisere hans kritikk som *"grunnløse eller som svakt funderte påstander"*.

Når det dernest gjelder betydningen av hvem det varsles til og hvordan det varsles, er det som nevnt dels lagt vekt på om det er forsøkt varslet internt slik som i nærværende sak, og også om opplysningen gjelder *"kriminelle eller andre alvorlige forhold"*.[113] Om arbeidstaker av *"andre grunner hadde grunn til å tro at en slik varsling vil være uhensiktsmessig"*, vil ekstern varsling kunne være forsvarlig. I forarbeidene er det lagt til grunn at intern varsling må betraktes som *"uhensiktsmessig hvis arbeidstaker har grunn til å tro at dette i seg selv kan medføre gjengjeldelser. Arbeidstaker kan ha grunn til å tro dette for eksempel ut fra trusler eller andre uttalelser fra kollegaer eller ledelse, fordi andre ansatte har blitt utsatt for slik gjengjeldelse eller ut fra det generelle ytringsklimaet i virksomheten"*. I Schaefers tilfelle var situasjonen slik at han i stadig økende grad opplevde at han selv var blitt et problem fordi han varslet, og at han som konsekvens av det ble syk og etter hvert utviklet frykt for å bli marginalisert og miste sitt arbeide. Dette, sammenholdt med at han hadde varslet internt uten å ha nådd frem, tilsier at det skal mye til for å anse den eksterne varslingen som uforsvarlig.

I forarbeidene er det videre lagt vekt på behovet *"for å handle raskt, for eksempel gjennom fare for bevisforspillelse eller fare for liv eller helse. Intern varsling kan også være uhensiktsmessig hvis arbeidstaker eller kollegaer tidligere har varslet om det samme, tilsvarende eller andre kritikkverdige forhold uten at noe har skjedd"*.[114] I saken her var det Schaefers bestemte oppfatning at det forelå tidskritiske elementer. Han hadde derfor god grunn til å tro at det forelå fare for bevisforspillelse.

Det er Wiersholms oppfatning at det klart var forsvarlig av Schaefer å varsle bistandsadvokaten. I den sammenheng legges det også vekt på at bistandsadvokaten heller ikke kan regnes som en uvedkommende person. Bistandsadvokatens oppgave var å bistå avdødes mor og gjennom dette bidra til at saken fikk en riktig behandling. I den sammenheng legges det vekt på at Schaefers motiv utvilsomt har vært å sørge for at saken fikk en riktig behandling. Det finnes ingen holdepunkter for at han ytret seg til bistandsadvokaten eller andre for å fremme egne interesser eller for å skade andre. I den sammenheng minnes det om at Schaefer i sin første kontakt med bistandsadvokaten uttrykkelig ba ham om å ikke foreta seg noe slik at politiet selv kunne finne ut av det. Schaefer har derfor hatt sin arbeidsgivers interesser klart for seg da han tok kontakt med bistandsadvokaten.

[113] Se Ot.prp.nr. 84 (2005-2006) s. 42.

[114] Se Ot.prp.nr. 84 (2005-2006) s. 42.

7.6 Spørsmålet om det var forsvarlig av Schaefer å varsle presse og allmenheten

7.6.1 Innledning

Det følger av det som er angitt ovenfor at varsling til bistandsadvokaten ikke kan regnes som en ren ekstern varsling da mottakerkretsen var begrenset til én person med en bestemt funksjon i strafferettslig sammenheng, jf. straffeprosessloven § 107c. Varslingen til pressen og allmenheten gjennom utgivelse av boken må imidlertid ses på som ren ekstern varsling. Det følger av forarbeidene at forsvarlighetskravet skjerpes ved varsling gjennom pressen, da skadepotensialet og risiko for omdømmetap er vesentlig større ved ekstern enn ved intern varsling. Dessuten øker kravene til opplysningens riktighet. I forarbeidene heter det om dette:

> *"Forsvarlighetskravet skjerpes når det gjelder offentlig varsling. Med offentlig varsling menes varsling til media, blogging, hjemmesider og andre kommunikasjonskanaler med en stor og åpen mottakerkrets. Det samme må gjelde hvis opplysningene lett kan spres til mange uten at arbeidstakeren har oversikt eller kontroll over dette, for eksempel hvis det sendes ut en e-post til flere mottakere utenfor virksomheten.*
>
> *Kravet om forsvarlig fremgangsmåte innebærer i disse tilfellene at det særlig skal tas hensyn til om arbeidstaker har forsvarlig grunnlag for varslingen, om det varsles om forhold som har allmenn interesse og om arbeidstaker har varslet internt først dersom dette fremstår som hensiktsmessig. Denne listen over relevante momenter er ikke uttømmende. Det kan ikke utelukkes at det i konkrete tilfeller kan være andre momenter som bør tillegges vekt."*[115]

7.6.2 Betydningen av regler om taushetsplikt

I tillegg er det viktig å merke seg at varslingen som den klare hovedregel ikke kan anses forsvarlig dersom den representerer et brudd på lovbestemt taushetsplikt. Det understrekes at bestemmelse om taushetsplikt i avtale, instruks, reglement eller lignende, ikke representerer en skranke i denne sammenheng.

Schaefer er som polititjenestemann underlagt lovbestemt taushetsplikt. Taushetsplikten er først og fremst regulert i politiloven § 24 nr. 1 som fastslår at for politiets behandling av opplysninger til politimessige formål gjelder taushetsplikten i kapitel 5 og 6 i politiregisterloven. For politiets øvrige virksomhet gjelder forvaltningslovens alminnelige bestemmelser med de tillegg og begrensninger som følger av politiloven. Politilovens taushetspliktsbestemmelser skiller følgelig mellom opplysninger som relaterer seg til straffesaker og andre opplysninger. Det er ikke tvilsomt at de opplysninger Schaefer har gitt faller inn under de straffesaksrelevante opplysningene slik at det er taushetsplikten etter politiregisterloven som er det naturlige utgangspunktet. De sentrale bestemmelser i denne sammenheng er dels politiinstruksen § 5-5 som fastslår at Schaefer har plikt til å hindre at andre får adgang til eller kunnskap om det han i arbeidet får vite om polititjenesten og organiseringen av denne i sin alminnelighet, med mindre opplysningene er alminnelig kjent eller allment tilgjengelige. I politiregisterloven § 23 er det videre fastsatt at Schaefer har plikt til å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om noens personlige forhold eller tekniske innretninger og fremgangsmåter som f.eks. drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde. Det følger av bestemmelsen at taushetsplikten også gjelder opplysninger som det ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelte sak er nødvendig å holde hemmelig. Samtidig fastslår politiregisterloven § 24 at taushetsplikt ikke er til hinder for at opplysningene blant annet brukes når ingen berettiget interesse tilsier at det holdes hemmelig, for eksempel når de er alminnelige kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder.

[115] Se Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) s. 52.

I saken her kan det konstateres at HPD ikke har hevdet at Schaefer har brutt taushetsplikten. Wiersholm kan på bakgrunn av de regler som gjelder, heller ikke se at det er grunnlag for en slik antagelse. Schaefers bok og de opplysningene han delte med allmennheten gjennom media inneholdt informasjon som til dels alt var offentlig kjent, og det kan ikke ses at det ble gitt opplysninger om interne forhold eller kommunikasjon i HPD som kunne skadet etterforskningen av Monika-saken. Tvert om er utgangspunktet at Schaefer har initiert et hendelsesforløp som resulterte i at etterforskningen ble gjenopptatt og at en person nå er pågrepet og siktet for drapet på Monika. Det er derfor vanskelig å se at Schaefer skal ha brutt taushetsplikten eller på annen måte opptrådt rettsstridig i den forbindelse.

7.6.3 Wiersholms vurdering av forsvarlighetskravet

Det forhold at Schaefer ikke har brutt taushetsplikten, innebærer imidlertid ikke at spørsmålet om forsvarlighet er løst. Det er et separat spørsmål. Problemstillingen i det følgende er dermed om varsling til pressen og allmennheten fortsatt kunne sies å være forsvarlig, særlig hensyntatt at politiet på dette tidspunkt hadde besluttet å gjenoppta etterforskningen av Monika-saken. Et resonnement i den sammenheng kunne være at varsleren ved dette hadde oppnådd hensikten med varslingen, nemlig å få gjenopptatt saken, hvoretter etterfølgende varsling til allmennheten kunne synes unødvendig.

I den sammenheng må det imidlertid legges vekt på at varslingen til media og allmennheten har et annet innhold enn den interne varslingen og varslingen til bistandsadvokaten. Det er etter Wiersholms oppfatning naturlig å se Robin Schaefers varsling som toleddet; først ble det varslet om kritikkverdige forhold knyttet til selve etterforskningen, og det er bare dette aspektet som ble "løst" ved at etterforskningen ble gjenopptatt. Deretter ble det også varslet om måten HPD håndterte initiativet for å få gjenopptatt saken. Denne side av saken kan ikke sies å bli besvart gjennom gjenopptakelsen. Spørsmålet blir dermed om Hordaland politidistrikts interne håndtering av Schaefers varsel har allmenn interesse. Det følger nemlig av forarbeidene at ytringsfriheten står sterkere dersom opplysningene det varsles om gjelder forhold som er av allmenn interesse. I forarbeidene heter det om dette:

> *"Det skal også legges vekt på om forholdene det varsles om har allmenn interesse. Ytringsfrihetsvernet er sterkere hvis de hensynene som ligger bak ytringsfriheten taler for at allmennheten får vite om forholdene, for eksempel hvis det gjelder kriminelle forhold, opplysninger av betydning for allmennhetens kontroll med offentlig forvaltning eller kvaliteten på varer og tjenester. Det understrekes at kravet om allmenn interesse ikke skal vurderes strengt. Det som faller utenfor er varsling om forhold som kun er av intern eller personlig interesse, slik tilfellet normalt vil være i forhold til for eksempel interne personkonflikter."*[116]

Demokrati- og rettssikkerhetshensyn tilsier at kritikkverdige forhold i forvaltningen ofte vil ha allmenn interesse. Hvis det i tillegg er tale om mulige alvorlige lovbrudd, eller det gjelder forhold som har hatt eller kunne ha fått alvorlige konsekvenser, vil ekstern varsling ofte være forsvarlig. Slik varsling er en viktig forutsetning for samfunnskontroll med den offentlige forvaltning og kan bidra konstruktivt til den offentlige debatt.

I nærværende sak er det etter Wiersholms mening klart at de opplysningene Schaefer ga allmennheten gjennom pressen og ved utgivelsen av boken har sterk allmenn interesse. Politiets oppgave som samfunnsbeskytter er grunnleggende i et demokrati. Politiets og påtalemyndighetenes fungering og evne til å håndtere vanskeligheter er sentrale i denne sammenheng. I Norge har politiets fungering stått sentralt i samfunnsdebatten etter 22. juli-tragedien. I Gjørv-kommisjonens rapport ble det særlig fokusert på forhold som ble rubrisert som *"kultur og ledelse"*. Det er Wiersholms oppfatning at Schaefers ytringer om politidistriktets håndtering av Monika-saken og hans varsel, inngår i denne debatten.

[116] Ot. prp. nr. 84 (2005-2006) s. 52.

At dette er en riktig beskrivelse illustreres for så vidt av at Robin Schaefer er hedret med Fritt Ords pris for sine ytringer. Det er etter Wiersholms vurdering dermed klart at også dette varselet var forsvarlig i lovens forstand.

7.7 Oppsummering og konklusjon – Schaefers varslinger er forsvarlige

Det er Wiersholms konklusjon at Robin Schaefers varslinger har vært forsvarlige og i henhold til reglene i arbeidsmiljølovens § 2-4. Schaefer har tatt tilbørlig hensyn til politidistriktets saklige interesser. Schaefer har meldt fra tjenestevei, opplysningene er av svært alvorlig art og hadde stor allmenn interesse. Schaefers varslinger hadde et aktverdig formål, og de fremsto som hensiktsmessige virkemidler for å bringe de kritikkverdige forholdene til opphør.

8. SPØRSMÅLET OM SCHAEFER HAR VÆRT UTSATT FOR ULOVLIG GJENGJELDELSE

8.1 Krav til arbeidsmiljøet – rettslige utgangspunkter

Forbudet mot gjengjeldelse ved varsling i arbeidsmiljøloven § 2-5 har til hensikt å effektivisere og virkeliggjøre de hensyn som varslingsregelen i § 2-4 bygger på. Hvis arbeidstaker først skal ha rett til å varsle om kritikkverdige forhold, må en nødvendig konsekvens av dette være at vedkommende vernes mot gjengjeldelse. Som nevnt foran er det bare den forsvarlige varslingen som er vernet mot gjengjeldelse. Det er altså ikke nok å berope seg å være varsler; for det første må det foreligge en varsling i lovens forstand og dernest må den være forsvarlig. Hvis disse betingelser svikter, vil arbeidsgiver ha full adgang til å følge opp med arbeidsrettslige reaksjoner. Diskusjonen nedenfor tar derfor utgangspunkt i funnene foran, nemlig at Schaefer dels er varsler og dels at hans varslinger har vært forsvarlige.

Hva som er omfattet av gjengjeldelsesbegrepet er i ytterpunktet lett å fastslå; blir du sagt opp eller avskjediget fordi du har varslet, vil det rammes av forbudet. Gjengjeldelsesforbudet har imidlertid et videre virkeområde og rammer også andre og mer subtile former for gjengjeldelse. For å nærme seg denne del av problemstillingen, er det nødvendig først å analysere hvilke plikter arbeidsgiver har til å verne arbeidstakeren etter loven. Brudd på arbeidsmiljølovens alminnelige vernebestemmelser som oppstår i tilknytning til varslingen, vil etter omstendighetene kunne representere ulovlig gjengjeldelse. Dersom arbeidsgiver bryter sine forpliktelser etter vernebestemmelsene, og dette skyldes omstendigheter som kan knyttes til varslingen, vil brudd lett forekomme. Slik sett er forbudet mot ulovlig gjengjeldelse i § 2-5 ikke mer enn en presisering av de forpliktelser som allerede følger av kravet til fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Gjengjeldelsesforbudet i § 2-5 representerer en styrkning og en understrekning av vernet særlig mot psykososiale belastninger for den enkelte arbeidstaker. Trakassering og diskriminering vil være typiske ulovlige gjengjeldelseshandlinger.

Det er også viktig å ha klart for seg at arbeidsgivers plikt til å sørge for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø ikke bare innebærer at arbeidsgiver skal avstå fra å påføre arbeidstakerne ubehag. Plikten til å sørge for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø innebærer en omsorgsplikt overfor den enkelte arbeidstaker som intensiveres i varslingssituasjoner. En varsler kommer lett i en sårbar posisjon, og det må arbeidsgiver ta utgangspunkt i. Innholdet av omsorgsplikten skal derfor gjennomgås nedenfor.

I tillegg til arbeidsgiverpliktene, er det nødvendig også kort å behandle arbeidstakers medvirkningsplikt. Spørsmålet om en person har vært utsatt for gjengjeldelse må vurderes også i lys av medvirkningsplikten. Arbeidstaker må bidra til å løse de situasjoner som oppstår etter varsling. Dersom arbeidstakeren ikke lar seg hjelpe eller nekter å medvirke til de tiltak arbeidsgiver iverksetter, vil arbeidsgiver ikke kunne dømmes for ulovlig gjengjeldelse.

Endelig er det nødvendig å si noe kort om styringsretten. Arbeidsgivers utgangspunkt er ofte at beslutninger som kan treffes innenfor rammen av styringsretten, under ingen omstendighet kan regnes som gjengjeldelse. Nedenfor vil det bli påvist at det utgangspunktet må nyanseres betydelig. Spørsmålet om en styringsrettsbeslutning som gis som konsekvens av varsling representerer ulovlig gjengjeldelse etter § 2-5, må avgjøres basert på en vurdering av om beslutningen har til hensikt å ramme varsleren. Om den ut fra en objektiv vurdering må regnes som en sanksjon overfor varsleren rammes den også av forbudet.

8.2 Arbeidsmiljølovens formål

Arbeidsmiljøloven inneholder en formålsbestemmelse i § 1-1. Loven skal sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger. Arbeidsmiljøbegrepet omfatter alle fysiske og psykososiale faktorer. Samtlige faktorer som kan spille inn på den enkelte arbeidstakers fysiske og psykiske helse ved arbeidet og på arbeidsstedet omfattes av begrepet. De ulike faktorene er ikke uttømmende angitt i arbeidsmiljøloven §§ 4-2 - 4-6, og inkluderer faglig og personlig utvikling, selvbestemmelse, innflytelse, ansvar, samt vern mot trakassering, mobbing, trusler og vold, mv.

Formålsbestemmelsen er interessant i vår sammenheng først og fremst fordi den minner om at arbeidsmiljøloven ikke bare skal sikre arbeidstakerne mot fysisk og psykisk skade som følge av arbeidet, men at arbeidsgiveren også skal arbeide for å sikre at miljøet gir arbeidstakeren et positivt bidrag til sin helse; det er det som er ment med uttrykket *"helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon"*. Overført til vår sak vil problemstillingen følgelig kunne formuleres slik: Har HPD gjennom sin opptreden i forbindelse med Robin Schaefers varsling forholdt seg slik at han ble sikret en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon? Hvis svaret på det spørsmålet er nei og det er et resultat av handlinger eller unnlatelser som følge av varslingen, vil det i seg selv kunne representere en ulovlig gjengjeldelse etter § 2-5.

8.3 Kravet til fullt forsvarlig arbeidsmiljø

Arbeidsmiljølovens § 4-1 følger opp formålsbestemmelsen og kan sies å være hovedregelen i katalogen av arbeidsmiljøbestemmelser fordi den oppstiller det grunnleggende kravet til *"fullt forsvarlig arbeidsmiljø"*. Bestemmelsen lyder slik:

"Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet."

Denne hovedregelen omfatter alle forhold som knyttes til arbeidsmiljøet, og gjelder uavhengig av arbeidsmiljølovens spesialbestemmelser for øvrig. Disse spesialbestemmelsene må anses som utslag av og presisering av kravet til fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Kravet til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø har både en objektiv og en subjektiv side. Den objektive side gjelder innholdet av de krav som stilles uavhengig av hvem som er ansvarlig.[117] Den subjektive side gjelder aktsomhetskravet i vedkommendes situasjon, og vil i stor grad måtte avgjøres skjønnsmessig i den konkrete sak. Domstolene har gitt veiledning for vurderingen ved den utpensling av aktsomhetskravet som har funnet sted gjennom rettspraksis.

[117] Fougner m.fl., *Arbeidsmiljøloven kommentarutgave*, 2. utg., 2013, kommentar til § 4-1.

Også arbeidstakerens psykiske helse og velferd inneholder subjektive og objektive elementer. Det subjektive elementet innebærer at man må se hen til Schaefers egen oppfatning av forholdene, likevel slik at normen først vil være overtrådt når det foreligger objektivt konstaterbare forhold som enhver fornuftig arbeidstaker ville oppfattet som en belastning under tilsvarende forhold. Ved vurderingen må det også avgrenses mot belastninger som utgjør påregnelige følger av ethvert arbeidsforhold.

Det er HPD som arbeidsgiver som er pliktsubjekt etter arbeidsmiljølovens § 4-1. Det er derfor distriktet som må sørge for at ledelsen utføres i samsvar med kravet om *"fullt forsvarlig arbeidsmiljø"* og gjennom det sørge for at arbeidstakerne ikke utsettes for uakseptable psykiske belastninger.

Som det har fremgått ovenfor ble Schaefer sykemeldt en rekke ganger som følge av varslingen. Uavhengig av gjengjeldelsesspørsmålet er det et selvstendig spørsmål om Schaefers arbeidsmiljø var fullt ut forsvarlig i forbindelse med varslingssaken og om han som sykemeldt har blitt fulgt opp på lovbestemt måte. Det er Wiersholms vurdering at Schaefers arbeidsmiljø ikke har vært fullt forsvarlig i lovens forstand. Det er ikke tvilsomt at han ble syk som følge av varslingen. Til tross for at Arbeidsgiver måtte forstå dette unnlot Politimesteren å ta kontakt med Schaefer, og forsterket ved det sykdommen og dens forløp.

Generelt er det slik at dersom kravet til fullt forsvarlig arbeidsmiljø etter § 4-1 er tilsidesatt og det skyldes handlinger eller unnlatelser som er et resultat av varslingen, vil det i seg selv kunne innebære brudd også på gjengjeldelsesforbudet etter § 2-5. Betydningen av sykdommen og den manglende oppfølgningen blir derfor behandlet også nedenfor i punkt 8.15.

8.4 Vern mot psykiske belastninger, herunder vern mot trakassering

Arbeidsmiljøloven § 4-3 stiller krav til det psykososiale arbeidsmiljøet, og innebærer blant annet at arbeidet skal legges til rette for at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas. Bestemmelsen retter seg hovedsakelig mot problemer av psykososial art, som trakassering, mobbing, sosial isolasjon og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre mv,[118] men også andre arbeidsmiljøfaktorer kan omfattes. Uansett vil uheldige psykiske belastninger i arbeidsmiljøet kunne stride mot formålsparagrafen og kravet til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Trakasseringsbegrepet omfatter negative handlinger fra andre, som bl.a. rasisme, sexpress, utfrysning, isolering, erting, usynliggjøring, latterliggjøring, tilbakeholdelse av informasjon, utskjelling, baksnakking, urettmessige uttalelser om dårlig kvalitet på arbeidet, etc. Alle former for uheldig behandling som kan medføre psykiske belastninger vil i utgangspunktet kunne utgjøre negative handlinger. Terskelen er således lav.

Subjektive forhold vil også kunne være av betydning ved vurderingen av hva som omfattes av arbeidsmiljøloven § 4-3, i tillegg til de ovennevnte objektive vilkår. Både bedriftskultur, livsområde og den enkeltes tålegrense vil utgjøre subjektive elementer som inngår i helhetsvurderingen. Det må imidlertid kunne stilles krav til at tålegrensen skal være høyere for ledere enn for underordnede ansatte. Det må også tas hensyn til arbeidets egenart. Det må tåles mer i militæret og i politiet. Samtidig gjelder det også her et krav om likebehandling. Vilkårlighet og usaklig forskjellsbehandling vil ofte kunne omfattes av trakasseringsforbudet.

[118] Fougner m.fl., *Arbeidsmiljøloven kommentarutgave*, 2. utg., 2013, kommentar til § 4-3.

Det subjektive elementet innebærer at den enkelte arbeidstakerens oppfatning av forholdene skal tas med i helhetsvurderingen, likevel slik at forbudet først vil være overtrådt når det foreligger objektivt konstaterbare forhold som enhver fornuftig arbeidstaker ville oppfattet som en uheldig belastning under tilsvarende forhold.[119] Ved vurderingen må det avgrenses mot belastninger som utgjør normale og påregnelige følger av ethvert arbeidsforhold.

Dersom arbeidsgiver er kjent med en arbeidstakers særlige forhold, som sårbarhet eller trekk ved personligheten som gjør vedkommende særlig utsatt, har arbeidsgiver en skjerpet aktsomhetsplikt når det gjelder trakassering eller utilbørlig opptreden overfor vedkommende. Denne plikten følger for så vidt allerede av arbeidsgivers omsorgsplikt overfor ansatte, jf. kravet til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Dersom reglene i § 4-3 er tilsidesatt og det skyldes handlinger eller unnlatelser som er et resultat av varslingen, vil det i seg selv kunne innebære brudd også på gjengjeldelsesforbudet etter § 2-5.

8.5 Kravet til forsvarlig ytringsklima

Kravet til fullt forsvarlig arbeidsmiljø har i seg et krav til forsvarlig ytringsklima. Arbeidsmiljøloven § 3-6 er et uttrykk for dette, og bestemmelsen pålegger arbeidsgiver å legge forholdene til rette for varsling. Det er følgelig arbeidsgiver som først og fremst har ansvaret for å sørge for et godt ytringsklima i virksomheten. Ytringsklimaet kan defineres som muligheten for å kunne si ifra om bekymringer til ledere og kollegaer uten å risikere formelle eller uformelle sanksjoner. Arbeidsgiver må sørge for en god dialog internt, bidra til informasjonsdeling, samt opplæring og bevissthet vedrørende arbeidstakers ytringsfrihet. Hvordan kritikk og uenighet håndteres, og hvordan den som sier i fra behandles, vil være av vesentlig betydning for ytringsklimaet. Konfliktfylte situasjoner som medfører et dårligere arbeidsmiljø kan unngås ved at terskelen for å si fra er så lav som mulig. Ledelsen har følgelig et ansvar for å skape trygghet gjennom en saklig og forsvarlig håndtering av problemer og oppfølging av involverte ansatte.

Politiets organisasjonsstruktur medfører flere utfordringer knyttet til ytringsklimaet. Organisasjonen er strengt hierarkisk oppbygget og følger en linjestruktur; ansvar ligger til "linjen" og beskjeder, ordrer med videre gis i "linjen", så vel nedover som oppover. Dessuten er politiet avhengig av at lojalitetsplikten hos de ansatte blir strengt fulgt opp for å sikre at politiet får utført sine samfunnsoppgaver på en forsvarlig og hensiktsmessig måte. Nåværende konstituert politimester i HPD har i sitt tilsvar til Riksadvokatens arbeidsgruppes rapport understreket at det er særlig viktig å legge til rette for kritiske ytringer internt i en politiorganisasjon. I denne organisasjonen er det særlig kulturelle utfordringer som legger demper på kritiske ytringer. Politimesteren skriver:

"*Politiorganisasjon befinner seg dessuten i et spenningsfelt hvor det mentalt motsatte kulturelle trekk kan være funksjonelle samtidig. Når måten arbeidet utføres på teller like mye eller mer enn resultatene, er det funksjonelt med en byråkratisk kultur. I etterforskningen av straffesaker er det viktigst at prosedyrereglene er fullt, enn at noen stilles rettslig til ansvar, jf. hensynet til uskyldspresumsjonen. Denne kulturen gjenkjennes av hirarki, klare ansvars- og autoritetslinjer og med regler, prosedyrer og prosedyrer for alt som skal gjøres. Etterforskning i politiet påvirkes av mange politiske og strukturelle trekk som fremmer en byråkratisk kultur. Men denne kulturen tilpasser seg vanskelig endrede omgivelser og endrede krav til oppgaveutførelse, kort sagt læring. En byråkratisk kultur er preget av kontroll over kostnader, økonomiske kriterier i beslutningsfatningen, rasjonalitet og fornuft. Endrings- og læring på sin side krever en kultur preget av utviklingen, kreativitet, utradisjonell tenkning, stor tabbekvote og vekt på spontanitet og intuisjon (Bang 1995 s. 109).*

[119] Jf. bl.a. Rt. 2004 s. 1844.

Det å implementere to kulturer med så mange motsetninger i en og samme kultur krever innsikt i å lære av sine erfaringer, og å institusjonalisere begreper og perspektiver og relatere erfaringen til".[120]

I rapporten "Status for ytringsfriheten i Norge – Fritt Ords monitorprosjekt" av 2014 er det pekt på at selv om andelen varslere som straffes i Norge er lavere enn hva som rapporteres om internasjonalt, er det heller ikke i Norge risikofritt å varsle. I rapporten heter det at det er

> "*eksempler på at arbeidstakere som følger varslingsrutiner straffes når de gjør det virksomheten oppfordrer dem til å gjøre. En måte å minimere risikoen vil være å diskutere varslingsprosessen i virksomheten; med og blant arbeidstakerne. Det aller viktigste er kanskje like fullt å anerkjenne at det å varsle – på lik linje som det å ytre seg – er en demokratisk rettighet og en ressurs som bør vernes*".

I rapporten nevnes også varslingsrutiner på arbeidsplassen som en av tre faktorer som reduserer risikoen for negative sanksjoner som følge av varslingen. I rapporten heter det at om man leter etter faktorer som kan påvirke utfallet for arbeidstakere som varsler, er det holdepunkter for at variabler reduserer sjansen for å bli straffet som følge av varsling: "*At du har varslingsrutiner på arbeidsplassen, at du har en ledende stilling, og at du er ansatt i privat sektor*".

Som ledd i HMS-arbeidet har arbeidsgiver en absolutt plikt til å utarbeide rutiner for intern varsling, og dessuten plikt til å vurdere andre tiltak som legger forholdene til rette for varsling. Kravene som oppstilles i arbeidsmiljøloven § 3-6 skal styrke den reelle ytringsfriheten i et ansettelsesforhold, og fremme åpenhet og bidra til et bedre ytringsklima i den enkelte virksomhet. Om behovet for å styrke ytringsklimaet i den enkelte virksomhet uttales det i forarbeidene at:

> "*Departementet legger til grunn at et åpent ytringsklima og gode reelle muligheter til å si fra om kritikkverdige forhold er et vesentlig trekk ved et godt arbeidsmiljø og en sunn bedriftskultur. Ytringsfrihet er i stor grad et spørsmål om kultur og holdninger. Den viktigste innsatsen for å styrke den reelle ytringsfriheten vil måtte gjøres lokalt… En plikt til å vurdere og eventuelt sette i verk tiltak vil bidra til en økt bevissthet hos arbeidsgiver om disse spørsmålene og større innsikt og forståelse for at et godt ytringsklima er et gode for virksomheten. En bestemmelse av denne typen vil gi et signal om at problemstillingene knyttet til varsling er sentrale faktorer i forhold til helse-, miljø- og sikkerhet. En lovfestet plikt til å vurdere og eventuelt sette i verk tiltak vil fungere som et insitament for arbeidsgivere, arbeidstakere og tillitsvalgte til å sette spørsmålet om ansattes ytringsfrihet på dagsordenen… Tiltak som legger forholdene til rette for varsling vil gi de ansatte et signal om at virksomheten tar ytringsfrihetsspørsmål på alvor. Dette vil kunne bidra til et bedre ytringsklima der det er åpent for frie og kritiske ytringer. Dette vil igjen være et virkemiddel for arbeidsgiver til å avdekke og ordne opp i misligheter. Varsling vil også generelt styrkes som et virkemiddel for å avdekke og motvirke straffbare og andre kritikkverdige forhold."*

Terskelen for intern varsling og kritikk skal med andre ord være lav, på lik linje med terskelen for avviksrapportering, interne debatter, kommunikasjon mellom ledelse og medarbeidere, osv. Videre bør ytringsklimaet stimulere til at ansatte tør å si ifra, ved at den enkeltes meninger blir behandlet saklig og konstruktivt. Gjennom et slikt ytringsklima vil konfliktfylte og belastende varslingssituasjoner kunne unngås. Den enkelte arbeidstakers kunnskap om varslingsinstituttet i arbeidsmiljøloven, og om virksomhetens anbefalte fremgangsmåte og håndtering av varsling, samt en lav terskel for å melde fra, utgjør dermed sentrale faktorer for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

[120] Kommentarer fra pol timesteren i Hordaland til rapport fra Riksadvokatens arbe dsgruppe i brev til Riksadvokaten 2. mars 2015.

Dessuten kan et godt ytringsklima og gode kommunikasjonskanaler internt avverge ekstern varsling om kritikkverdige forhold, og derav begrense eller unngå unødvendige skadevirkninger.

Arbeidstilsynet har utarbeidet en veileder for varslingsregler som den enkelte virksomhet kan benytte ved utarbeidelsen av egne rutiner og retningslinjer. Arbeidstilsynet forutsetter at arbeidsgiver iverksetter tiltak for å sikre et godt varslingsklima gjennom å legge opp til informasjonsdeling på interne nettsider, holde foredrag, gjennomføre medarbeidersamtaler hvor varsling gjøres til tema, etablere gruppemøter eller andre tilgjengelige fora for å sørge for at ansatte gjøres i stand til å varsle internt om kritikkverdige forhold de blir kjent med i virksomheten. I tillegg til at arbeidsgiver aktivt skal sørge for å legge til rette for varsling, har arbeidsgiver en kartleggingsplikt som innebærer at det må gjøres en vurdering av ytringsklimaet i virksomheten, herunder undersøke hvordan intern kritikk i virksomheten håndteres.

Også på dette punkt har HPD utfordringer, og i den sammenheng er det nok å peke på at ingen av de Wiersholm har intervjuet har fått noen opplæring om varslingsreglene. Når heller ikke politidistriktets øverste ledelse har nødvendig kunnskap om reglene, sier det seg selv at faren for overtredelse av loven øker. Det er heller ikke gjort andre tiltak for å stimulere til varsling. Rutinen er derfor blitt en papirbestemmelse og ikke et levende verktøy i virksomheten.

8.6 Arbeidsmiljøutvalg (AMU)

I virksomhet hvor det jevnlig sysselsettes minst 50 arbeidstakere, skal det være et arbeidsmiljøutvalg (AMU), der arbeidsgiveren, arbeidstakerne og bedriftshelsetjenesten er representert, jf. arbeidsmiljøloven § 7-1. AMU skal virke for gjennomføring av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten, jf. arbeidsmiljøloven § 7-2 (1). Dette innebærer at AMU skal delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet, og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd, slik presisert i bestemmelsens første ledd, annet punktum. Det overordnede ansvaret for arbeidsmiljøet ligger fortsatt hos arbeidsgiver, jf. bl.a. arbeidsmiljøloven § 2-1, slik at ansvaret ikke kan fraskrives ved henvisning til vedtak truffet av AMU.[121] Arbeidsmiljøutvalget regnes som et viktig organ for å sikre gjennomføring av lovens regler.

I Politidirektoratets rapport knyttet til varslingssaken fra de to politiadvokatene av 30. januar 2015, er det lagt til grunn at

> *"AMU ikke har fungert på en tilstrekkelig god måte som et rådgivende og problemløsende organ, - vi tenker da på intern samhandling og kommunikasjon i AMU og håndteringen av enkelte saker"*. Politidirektoratet anbefaler å foreta en *"rolleavklaring knyttet til AMU som organ og til deltakerne i AMU, samt en klargjøring av saker som AMU skal behandle og saksgang i forhold til disse. I tillegg et fokus på samhandling medlemmene imellom for å utvikle Amu til å bli et godt organ til å utvikle et godt arbeidsmiljø i Hordaland politidistrikt"*.

I en situasjon hvor det måtte være mangler knyttet til arbeidsgivers organisering av arbeidsmiljøforhold, vil det faktisk sett oftere finnes brudd på loven. I tillegg vil slike mangler inngå i vurderingen av om de materielle enkeltbestemmelsene er overtrådt.

[121] Innst. O. nr. 10 (1976–77) s. 29.

8.7 Krav til systematisk HMS-arbeid

Arbeidsmiljøloven nøyer seg som nevnt over ikke med å oppstille bare materielle normer for kravene til arbeidsmiljø. Loven har en rekke saksbehandlings- og systemregler som er ment å bidra til å realisere lovens formål. AMU er som nevnt et slikt organ, og kravene til å drive systematisk HMS-arbeid er helt grunnleggende for å kunne realisere vilkåret om fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Enhver virksomhet skal derfor opprette og gjennomføre rutiner for å sikre ivaretakelse av lovpålagte krav til helse, miljø og sikkerhet.

I henhold til arbeidsmiljøloven § 3-1 jf. § 2-1 og internkontrollforskriften § 5, er arbeidsgiver pliktig til å gjennomføre kontinuerlig kontroll og kartlegging av arbeidsmiljøet med hensyn til risikoforhold, helsefarer og velferdsforhold, samt å iverksette nødvendige tiltak. Myndighetene stiller i tillegg krav til skriftlig dokumentasjon av forholdene. Uten kunnskap om risikoforhold vil det bero på tilfeldigheter om arbeidsmiljølovens materielle normer nås, og kravet om kontinuerlig kontroll og kartlegging skal på tilsvarende måte gjøre arbeidsgiver i stand til å ivareta sine plikter.

Det følger av lovens system at arbeidsgiver må se hele virksomheten i sammenheng med hensyn til kravet til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, og må planlegge og organisere virksomheten slik at hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd er tilstrekkelig ivaretatt på alle plan og i alle ledd. Arbeidsgiver plikter også å følge opp at systemet virker, for å sikre nødvendig kontroll med at arbeidsgivers plikter blir oppfylt. Overtredelse av plikten etter § 3-1 er straffesanksjonert, jf. arbeidsmiljøloven § 19-1.[122]

Arbeidsmiljøloven § 3-1 (2) presiserer hva kravene til systematisk HMS-arbeid innebærer. Arbeidsgiver skal bl.a. *"ha oversikt over virksomhetens organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet er fordelt",* jf. arbeidsmiljøloven § 3-1 (2) litra b. HMS-arbeid kan følgelig delegeres til overordnede ansatte som bistår med ledelse og kontroll av virksomheten, herunder overholdelse av kravet til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Selv om den øverste ledelse gjennom organiseringen av virksomheten kan overlate en stor del av oppgaven med gjennomføringen av lovens krav til sine medarbeidere, fritar ikke det for det *overordnede ansvaret* som påligger arbeidsgiver. I dette ligger at arbeidsgiveren selv, eller den som i hans sted leder virksomheten, må sette seg inn i risikoforholdene og arbeidsmiljøproblemene ved virksomheten for å vurdere hvordan disse planmessig og systematisk kan håndteres på best mulig måte.

Spørsmålet om hvor langt den øverste ledelsens plikter går i detalj når det gjelder å sørge for gjennomføringen av lovens krav, vil bero på en konkret vurdering. Man må i denne forbindelse legge vekt på at den øverste ledelse har best oversikt over hele virksomheten og det totale arbeidsmiljøet. Videre er det av vesentlig betydning at ledelsen har en positiv holdning til verne- og miljøarbeidet og krever respekt for vernetiltakene.[123]

I en situasjon hvor det måtte være mangler knyttet til arbeidsgivers HMS-arbeid, vil det faktisk sett oftere finnes brudd på loven. I tillegg vil slike mangler inngå i vurderingen av om de materielle enkeltbestemmelsene er overtrådt.

I saken her reiser etterlevelse av arbeidsmiljølovens HMS-regler en viktig problemstilling. Det er et grunnleggende problem at Arbeidsgiver og dennes ledende representanter etter Wiersholms oppfatning ikke har hatt tilstrekkelig kunnskaper om lovens varslingsregler, og derved heller ikke tilstrekkelig kunnskap om de risikoforhold varslere utsettes for. Arbeidsgivers holdning har gjennomgående vært at Schaefer har deltatt i en faglig diskusjon og følgelig verken har vært varsler eller kommet i en sårbar posisjon som følge av det. Arbeidsgiver har dermed manglet grunnleggende kunnskap om risikoforholdene i virksomheten.

---

[122] Fougner m.fl., *Arbeidsmiljøloven kommentarutgave,* 2. utg., 2013, kommentar til § 3-1.

[123] Fougner m.fl., *Arbeidsmiljøloven kommentarutgave,* 2. utg., 2013, kommentar til § 3-1.

Også organiseringen av HMS-arbeidet har vært mangelfull. I HPD har en HMS-rådgiver vært ansatt for å koordinere distriktets HMS-arbeid. Han var plassert i felles administrativ enhet, altså i stab rett under Politimesteren, og var følgelig gitt en adekvat plassering. I hans varsel 5. januar 2015 til Arbeidstilsynet er et hovedsynspunkt fra hans side imidlertid at Hordaland politidistrikt, med sine 22 driftsenheter, har delegert HMS-ansvaret til 87 ledere på et så lavt nivå i linjen at det *"ikke er mulig å ta beslutninger"*. I varselet er politidistriktet i tillegg kritisert for at ansvarsforholdene er uklare, lederne får ikke den opplæring i HMS de trenger og det blir heller ikke gjennomført revisjoner for å se om styringsaktivitetene, rutinene og instruksene følges i virkeligheten. Det er av særlig betydning at HMS-rådgiveren påpeker at distriktet ikke gjennomfører de risikoanalyser som loven krever. Samlet sett er det HMS-rådgiverens vurdering at *"helse, miljø- og sikkerhetsarbeidet ikke er en integrert del av den daglige drift"*. Han mener derfor at det oppstår situasjoner som kan *"føre til feil og skade på ansatte"*. HMS-rådgiveren angir i varselet at feilene har hatt betydning for Monika-saken. I den sammenheng peker han særlig på at Politimesteren *"gang på gang avslår [etterforskerens varslerstatus] uten noen god forklaring"*.

Wiersholm legger til grunn at HMS-rådgiveren på mange punkter har dekning for sin kritikk. I den sammenheng legges det vekt på at Arbeidstilsynet 12. mai 2015 gir Hordaland politidistrikt flere vedtak om pålegg for brudd på arbeidsmiljølovens HMS-bestemmelser. Politidistriktet blir for det første pålagt å iverksette tiltak og/eller utarbeide en plan *"for å redusere risikoforholdene i virksomheten"*. Tiltakene bygger på en gjennomført kartlegging og risikovurdering. Det fremgår av pålegget at virksomheten skal kartlegge *"vesentlig risiko som er til hinder for en god HMS-kultur og på bakgrunn av denne skal det utarbeides en tiltaksplan for prioriterte områder"*. I denne risikovurderingen skal det uttrykkelig legges vekt på HMS-rådgiverens varsel om de kritikkverdige forholdene. Det ligger altså i dette at Arbeidstilsynet bygger på den kritikk HMS-rådgiveren kom med og konstaterer brudd på lovens regler om å kjenne risikoforholdene i virksomheten.

Arbeidstilsynet fant også en rekke andre brudd ved virksomheten, herunder at *"arbeidet med internkontroll ikke fungerer etter hensikten"*. Også her bygges det på *"henvendelsen fra HMS-rådgiver som peker på ulike områder som også var funn avdekket i tilsynet i 2011"*. Pålegget er viktig fordi det viser at politidistriktet til tross for påpekninger flere år tidligere, ikke har rettet opp i forholdene.

I pålegget heter det videre at å sørge for *"et godt og sikkert arbeidsmiljø skal inngå som en del av den ordinære styringen av virksomheten og arbeidet skal planlegges og organiseres slik at kravene i i arbeidsmiljøloven blir ivaretatt. Arbeidet med helse, miljø og sikkerhet skal skje på alle plan i virksomheten"*.

Særlig når det gjelder HPDs rutiner for varsling har Arbeidstilsynet merket seg at politidistriktet har stilt spørsmål ved om Arbeidstilsynet burde engasjere seg i distriktets rutiner, siden Arbeidstilsynet ikke har *"påleggskompetanse i slike saker"*. Arbeidstilsynet avviser distriktets innvendinger og peker på at i en *"situasjon der virksomheten opplever flere pågående varslingssaker"* vil det utvilsomt medføre *"et sterkt press på det psykososiale arbeidsmiljøet for både ledelse og arbeidstakere"*. Med dette utgangspunkt ønsket Arbeidstilsynet en kort redegjørelse for status og tiltak som er gjennomført eller planlagt i varslingssakene.

Det er Wiersholms vurdering at det er en sammenheng mellom svakhetene i HPDs generelle HMS-arbeid og håndteringen av Schaefer. Dersom politidistriktet hadde gjort risikovurderinger slik det skulle, og det hadde hatt et aktivt og virksomt HMS-apparat med tilstrekkelig kunnskap og beslutningsmyndighet, hadde forutsetningene for å håndtere situasjonen da Robin Schaefer varslet vært betydelig bedre.

8.8 Særlig om sykefravær

Det følger av arbeidsmiljøloven § 3-1 nr. 2 bokstav f at sykefravær skal forebygges og følges opp systematisk, jf. også arbeidsmiljøloven § 4-6 om konkret oppfølgning av sykemeldte ansatte. I forarbeidene heter det om forebygging og systematisk oppfølgning at:

> *"Ansvaret omfatter generelle, systematiske tiltak som reduserer risikoen for at sykefravær oppstår, i den grad arbeidsmiljøet kan være et bidrag i så måte, og tiltak som gjør det enklere for sykmeldte å komme tilbake på jobb. Det vil her kunne bli tale om tiltak av forebyggende eller reparerende karakter, som retter seg både mot de fysiske og psykososiale sider av arbeidsmiljøet."*[124]

Bestemmelsen innebærer at HPD som arbeidsgiver hadde plikt til å følge opp Robin Schaefer da han ble syk. Oppfølgingen må være individuell og være et resultat av en konkret vurdering av den enkelte arbeidstakers situasjon. HMS-rådgiverens initiativ når det gjelder Robin Schaefer er et eksempel på en slik individuell oppfølging. Det samme gjelder Schaefers nye leders initiativ 17. september 2014, da hun tok kontakt med Politimesteren og ba ham snakke med Schaefer personlig og forsikre ham om at han ikke trengte å være redd for arbeidet sitt.

Da Politimesteren til tross for rådet om å følge opp den sykmeldte likevel underslår seg å ta kontakt med Schaefer, representerer det en aktiv tilsidesettelse av Arbeidsgivers plikt til å følge opp den ansatte.[125] Når Politimesteren tilsidesetter de råd som ble gitt, vil det måtte inngå sentralt i vurderingen av om Schaefer har vært utsatt for gjengjeldelse. Selv om det ikke er unnskyldelig for Arbeidsgiver å ikke kjenne reglene om varsling, er det enda mer alvorlig å aktivt tilsidesette de plikter du blir gjort oppmerksom på at du har. Det er følgelig Wiersholms vurdering at Arbeidsgiver ikke har fulgt reglene i arbeidsmiljølovens § 3-1 nr. 2 bokstav f om oppfølging av sykefraværet. Det er Wiersholms vurdering at det adekvate tiltaket for å bringe Schaefer tilbake til arbeidet, i tillegg til ordinær personalstøtte, ville ha vært en personlig forsikring fra Politimesteren til Schaefer om at han hadde varslet på forsvarlig måte og at han ikke hadde grunn til å engste seg for arbeidet sitt. Det var bare Politimesteren, med den autoritet han representerte, som kunne ha gjort Schaefer trygg på at han ikke var utsatt for å miste sitt arbeide.

8.9 Arbeidstakers lojalitetsplikt

Gjennom arbeidsforholdet og arbeidsavtalen oppstår en ulovfestet lojalitetsplikt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.[126] Partene skal på en lojal måte ta hensyn til og ivareta den annen parts interesser. Arbeidstakers lojalitetsplikt overfor arbeidsgiver fremstår som en forutsetning for arbeidsforholdet, og innebærer at arbeidstakeren skal avstå fra handlinger som direkte eller indirekte skader eller kan skade arbeidsgivers interesser. Lojalitetsplikten oppstår ved inngåelse av ansettelsesavtalen, og varer så lenge arbeidsforholdet består, herunder i oppsigelsestiden. I enkelte tilfeller er det inntatt særlige bestemmelser i arbeidsavtalen som innebærer at lojalitetsplikten består også etter at ansettelsesforholdet har opphørt. For politiet gjelder en særlig streng lojalitetsplikt, da intern tillit og høy integritet er av vesentlig betydning for at politiet skal kunne utføre sine samfunnsoppgaver på en forsvarlig måte. Det er Wiersholms oppfatning at Schaefer har hatt klart for seg at han som polititjenestemann har hatt en lojalitetsplikt overfor arbeidsgiver.

---

[124] Ot.prp. nr. 18 (2002–2003) s. 7 (pkt. 2.5.1).

[125] Aktivitetsplikten Wiersholm her drøfter, har Politimesteren opplyst at han ikke kan forstå er korrekt, verken etter arbeidsmiljøloven, politidirektoratets regelverk, eller lokale retningslinjer/rutiner.

[126] Jf. bl.a. Rt. 1990 s. 318.

Lojalitetsplikten medfører visse begrensninger på arbeidstakerens handlefrihet, og kan komme til uttrykk i arbeidsavtalen gjennom bestemmelser som gjelder den ansattes taushetsplikt, konkurranseklausuler, mv. Utover det som fremgår direkte av avtalebestemmelsene, vil lojalitetsplikten generelt medføre at arbeidstakeren skal fremme arbeidsgivers interesser, også selv om disse strider mot arbeidstakerens egeninteresse. Arbeidstakerens medvirkningsplikt til å skape et forsvarlig arbeidsmiljø, samt plikten til å bidra til konfliktløsning, er utslag av den alminnelige lojalitetsplikten i arbeidsforhold. Innholdet av lojalitetsplikten vil likevel variere med hensyn til arbeidstakerens stilling, da det stilles strengere krav til en overordnet ansatt enn til en underordnet uten ledelsesansvar. I tillegg vil det ved fastleggelsen av normens innhold måtte foretas en avveining av de konkrete omstendigheter i den enkelte sak. Typisk vil det ved motstridende interesser mellom arbeidstaker og arbeidsgiver være av betydning hvorvidt arbeidstakerens interesser er vernet av Grunnlovens bestemmelser om ytringsfrihet eller av reglene om varsling i henhold til arbeidsmiljøloven. I slike tilfeller kan det oppstå interessekonflikter hvor lojalitetsplikten må vike for andre mer tungtveiende hensyn.

I saken her er det Wiersholms grunnleggende vurdering at Schaefers initiativ for å få gjenopptatt etterforskningen av Monika-saken utelukkende bygger på et lojalt ønske om å fremme arbeidsgivers egne interesser. De spørsmål som kan oppstå i varslingssaker om arbeidstakers egen rolle og ansvar har følgelig ikke meldt seg i denne saken.

8.10 Arbeidstakers medvirkningsplikter

Lojalitetsplikten og arbeidstakers medvirkningsplikt etter arbeidsmiljølovens § 2-3 må regnes som nødvendige forutsetninger for å gjøre arbeidsgiveren i stand til å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Loven bygger på det grunnleggende utgangspunkt at arbeidsgiver ikke alene kan sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Arbeidstakeren må lojalt medvirke.

Medvirkningsbestemmelsen i § 2-3 må ses i sammenheng med lovens § 4-2 som også gir arbeidstaker rett til å medvirke ved utforming av systemer som kan nyttes ved planlegging og gjennomføring av arbeidet. Denne retten og plikten vil ved den konkrete anvendelsen ta utgangspunkt i arbeidstakerens stilling. Arbeidstakere som har til oppgave å lede eller kontrollere andre, skal påse at hensynet til sikkerhet og helse blir ivaretatt under planlegging og utførelsen av de arbeidsoppgaver som hører under eget ansvarsområde. Medvirkningsplikten gjelder også lovens bestemmelser om psykososialt arbeidsmiljø. Arbeidstaker har plikt til å bidra til en forsvarlig håndtering av konflikter.[127]

I den sammenheng er arbeidstaker uttrykkelig pålagt å sørge for at verneombud eller arbeidsgiver blir underrettet om trakassering og/eller diskriminering på arbeidsplassen, jf. arbeidsmiljøloven § 2-3 nr. 2 bokstav d. En arbeidstaker skal også melde fra dersom egen sykdom skyldes forholdene på arbeidsstedet.

I vår sak reiser medvirkningsreglene ingen særlige spørsmål. Det er som nevnt Wiersholms grunnleggende vurdering at Schaefer lojalt har ivaretatt sine plikter som polititjenestemann, og hans engasjement for å få gjenopptatt Monika-saken må i det hele ses som et utslag av hans plikt til å bidra. Det som likevel gjør reglene viktige i denne saken er at Arbeidsgivers aktive unnlatelse av – på noe tidspunkt – å anerkjenne Schaefers innsats for å få gjenopptatt Monika-saken, bidrar til å undergrave medvirkningsreglene i varslingssammenheng.

[127] Jf. bl.a. Rt. 2001 s. 1362.

8.11 Arbeidsgivers styringsrett

Arbeidsgivers styringsrett er på lik linje med arbeidstakerens lojalitetsplikt en forutsetning for arbeidsforholdet. Denne kompetansen har ingen generell hjemmel i lov, men bygger på sedvanerettslige grunnlag og kommer ofte til uttrykk gjennom bestemmelser i arbeidsavtalen. Arbeidsgivers styringsrett er således et selvstendig rettsgrunnlag for arbeidsgivers beslutninger, se for eksempel Rt. 2008 s. 856 "Theatercafeen" og Rt. 2009 s. 1465 "Sen-vaktdommen". Styringsretten er i rettspraksis og juridisk teori tradisjonelt fremstilt som arbeidsgivers rett til å lede, fordele og kontrollere arbeidet,[128] men kan også karakteriseres som det mer eller mindre frie skjønn arbeidsgiveren har til å treffe avgjørelser i arbeidsforhold, eller som den restkompetanse arbeidsgiver står igjen med på dette området når forpliktelsene i arbeidsforholdet etter lov, tariffavtale, arbeidsavtale og øvrige aktuelle rettsgrunnlag er undersøkt og klarlagt.[129]

Det rettslige utgangspunkt er at styringsretten må utøves innenfor rammene av de rettsregler som gjelder for arbeidsforholdet, og at arbeidsgiver ikke kan foreta ensidige endringer i avtalte vilkår til ugunst for arbeidstakerne. Styringsretten begrenses av lov, tariffavtale, arbeidsavtale, og rettspraksis. Gjennom rettspraksis har domstolene oppstilt ytterligere krav til utøvelsen av styringsretten og pålagt arbeidsgiver til dels omfattende begrensninger i adgangen til å treffe beslutninger som påvirker arbeidstakere, blant annet gjennom krav til saklighet og forsvarlig saksbehandling. Dette innebærer at arbeidstakere som regel må akseptere en eventuell uenighet med arbeidsgivers beslutninger, så fremt saksbehandlingen har vært forsvarlig og beslutningen er saklig motivert med et aktverdig formål.[130] Dette følger også til dels av arbeidstakerens lojalitetsplikt.

Rekkevidden av arbeidsgivers kompetanse avhenger i stor grad av om beslutningene retter seg mot arbeidsforholdet eller virksomheten som sådan. Det er utviklet til dels omfattende skranker for beslutninger som får direkte innvirkning på ansettelsesforholdet.[131] Det forhold at arbeidsgiveren som oftest er den sterkere part i avtaleforholdet med arbeidstakeren, medfører at det må føres kontroll med arbeidsgivers utøvelse av styringsretten slik at denne maktposisjonen ikke misbrukes.[132] Slik kontroll sikres bl.a. gjennom forbudet mot gjengjeldelse, og ved det ulovfestede kravet til saklig og forsvarlig saksbehandling.

I saken her har Visepolitimesteren angitt at hans direktiver til Schaefer utelukkende representerer en utøvelse av arbeidsgivers alminnelige styringsrett (*"Rolleavklaring"*). Tilsvarende kan det hevdes at beskjeden Schaefer fikk om å holde seg unna saken utelukkende var et resultat av en legitim utøvelse av styringsretten. Det følger klart av arbeidsgivers styringsrett at Politimesteren kan bestemme hvilke saker den enkelte etterforsker skal arbeide med.

Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2004 s. 1844 "Nera-dommen" kan indikere at ansvar for arbeidsgiver er utelukket der arbeidsgiver har opptrådt innenfor rammen av styringsretten. I saken ble en arbeidstaker helt eller delvis sykemeldt basert på det han selv opplevde som trakasserende styringsrettsbeslutninger. Høyesterett kom til at det ikke var grunn til å tvile på den ansattes opplevelse av at han ble dårlig behandlet, men objektivt sett kunne Høyesterett ikke se at det var grunnlag for å oppfatte arbeidsgivers generelle adferd som en trakassering. Høyesterett tok likevel opp spørsmålet om arbeidsgiver uansett skulle holdes ansvarlig fordi den ansattes personlighetstrekk var slik at arbeidstakeren likevel ble syk.

---

[128] Se bl.a. Rt. 2000 s. 1602 "Nøkkdommen" og Fougner, *Endring i arbeidsforhold – styringsrett og arbeidsplikt*, Oslo, s. 141 flg.

[129] Fougner m.fl. *Omstilling og Nedbemanning*, Oslo, 2. utg., s. 110.

[130] Jf. bl.a. Rt. 2004 s. 1844.

[131] Fougner m.fl. *Omstilling og Nedbemanning*, Oslo, 2. utg., s. 108.

[132] Fougner m.fl. *Omstilling og Nedbemanning*, Oslo, 2. utg., s. 113.

Høyesterett frifant arbeidsgiver fordi arbeidsgiver ikke kunne bebreides for ikke å ha forstått at arbeidstakeren var i ferd med å utvikle så store psykiske problemer at han burde behandles på en spesiell skånsom måte. Arbeidsgiver kunne derfor ikke sies å ha påført ham psykisk skade ved uaktsom opptreden. Erstatningsansvar var da ikke aktuelt.

Dommens premisser sett i sammenheng innebærer dermed at legitim utøvelse av styringsrett ikke i seg selv utelukker ansvar for arbeidsgiver. Det avgjørende vil være om arbeidsgiver burde ha forstått at arbeidsgiverbeslutningene utsatte arbeidstakeren for skade. Tilsvarende retningslinjer følger av Rt. 1997 s. 1506 hvor Høyesterett la til grunn at spørsmålet om arbeidsgivers styringsrett ikke var avgjørende ved spørsmålet om arbeidsgiveren hadde misligholdt sine plikter overfor sine ansatte. Høyesterett kom til at arbeidsgivers styring og kommunikasjon måtte gi de ansatte inntrykk av *"overvåking og nedvurdering"* og var *"egnet til å skape usikkerhet og utrygghet i arbeidet"*. Arbeidsmiljøet ble dårlig og dette representerte en stor belastning for de ansatte og gikk ut over deres *"helse og velferd"*. Høyesterett la til grunn at arbeidsgiveren måtte være klar over dette og la vekt på at forholdene ble tatt opp med arbeidsgiveren. Høyesterett konstaterer at det *"i en slik situasjon har arbeidsgiveren en særlig plikt til å medvirke til å bedre forholdene. Dette anser jeg som sentralt. Når jeg kom til at apoteker A vesentlig har misligholdt sine plikter overfor ankemotpartene, legger jeg betydelig vekt på hennes adferd i denne forbindelse"*.

I saken her er derfor spørsmålet om påleggene Schaefer ble gitt lå innenfor styringsretten bare et startpunkt. Ved vurderingen av om det foreligger gjengjeldelse må det tas utgangspunkt i den sammenheng beslutningene ble gitt i, og om de må sies å være en reaksjon på varselet.

8.12 Nærmere om forbudet mot gjengjeldelse – arbeidsmiljøloven § 2-5

Som nevnt foran er gjengjeldelsesforbudet i § 2-5 ikke en bestemmelse som kan leses isolert, men må ses i sammenheng med § 4-1, jf. § 1-1, lovens § 4-3, lovens § 3-1, jf. § 2-1 og internkontrollforskriftens § 5 og bestemmelsen i § 3-6, slik det fremgår ovenfor. Med dette utgangspunkt skal det ses nærmere på selve ordlyden i gjengjeldelsesforbudet i § 2-5. Regelen lyder slik:

> *"§ 2-5 Vern mot gjengjeldelse ved varsling*
>
> *(1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør noe annet.*
>
> *(2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2-4 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.*
>
> *(3) Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med første eller andre ledd, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler."*

Som nevnt er formålet med bestemmelsen å forhindre at retten til å varsle etter § 2-4 blir illusorisk. I Ot. prp. nr. 84 (2005-2006) s. 33 uttales det at:

> *"Departementet mener at det er behov for å styrke den reelle ytringsfriheten i ansettelsesforhold, som er et sentralt aspekt når det gjelder åpenhet og god informasjonsflyt i samfunnet. Departementet vil i den forbindelse fremheve betydningen av at arbeidstakere som har en særlig innsikt i de spørsmål de arbeider med ut fra sin faglige kompetanse og ut fra den informasjon de får gjennom ansettelsesforholdet, får anledning til å ytre seg i det offentlige rom. Videre legger departementet særlig vekt på at offentlig ansattes frie ytringer kan bidra til bedre kontroll med offentlige ytelser og ressursbruk… Departementet viser til at en del arbeidstakere opplever formelle og uformelle begrensninger i mulighetene til å varsle. En faktor som ser ut til å begrense mulighetene for å varsle er de ansattes frykt for gjengjeldelse fra arbeidsgiver, ledelse eller kolleger. Ifølge forskning om varsling i offentlig sektor, er det mange arbeidstakere som rapporterer om godt ytringsklima og som har gode erfaringer med å si fra om kritikkverdige forhold. Samtidig er det en del arbeidstakere som rapporterer om dårlig ytringsklima og som har erfart negative, og til dels svært alvorlige, konsekvenser av at de har ytret seg. En annen faktor som begrenser den reelle ytringsfriheten synes å være faktiske krav, forventninger eller oppfatninger om arbeidstakernes lojalitet til sin arbeidsgiver. Disse lojalitetskravene ser ofte ut til å gå lenger enn de kravene som følger av den rettslige lojalitetsplikten. Det kan også se ut som om en del arbeidstakere ikke vet når de kan eller skal si ifra eller hvem de skal si ifra til."*

Rettssystematisk representerer gjengjeldelsesforbudet en begrensning i arbeidsgivers utøvelse av styringsretten. Gjengjeldelseshandlinger vil i prinsippet være et resultat av utøvelse av styringsrett eller unnlatt bruk av styringsrett. Brudd på kravet til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø vil være et eksempel på det siste. Dette krav til arbeidsgivers utøvelse av styringsretten omfatter ikke bare arbeidsgivers egne handlinger, men også handlinger til den som utøver styringsrett i arbeidsgivers sted, jf. arbeidsmiljølovens § 1-8 (2) annet punktum. Også handlinger til arbeidstakere som opptrer etter instruks fra arbeidsgiver vil etter omstendighetene være omfattet. Også arbeidsgivers unnlatelse av å gripe inn mot gjengjeldelse fra kollegaer vil i særlige tilfeller utgjøre en gjengjeldelse fra arbeidsgivers side.[133] I vår sak betyr det at den opptreden som er beskrevet foran i sakens faktiske gjennomgang har betydning uavhengig av hvem som har gjort hva. Arbeidsgiver hefter for alle.

Om hva som skal anses å være gjengjeldelse, vises det til Ot. prp. nr. 84 (2005-2006) s. 52:

> *"Begrepet gjengjeldelse skal forstås vidt. Enhver ugunstig behandling som kan ses som en følge av og en reaksjon på varsling, skal i utgangspunktet regnes som gjengjeldelse. Forbudet gjelder formelle sanksjoner som oppsigelse, suspensjon og avskjed samt ordens straff hjemlet i tjenestemannsloven. Forbudet gjelder også mer uformelle sanksjoner som for eksempel endringer i arbeidsoppgaver, interne overføringer og såkalt tjenstlig tilrettevisning overfor offentlig ansatte. Forbudet skal imidlertid ikke utelukke at arbeidsgiver kommer med mot ytringer. Det må likevel trekkes en grense mot motargumenter og reaksjoner som har karakter av gjengjeldelse, for eksempel hvis arbeidstaker «kalles inn på teppet» og får instrukser eller advarsler. Arbeidsgivers reaksjoner må uansett ikke ha karakter av trakassering."*

[133] Ot. prp. nr. 84 (2005-2006) s. 52.

Regelen innebærer at HPD således ikke kan reagere mot Schaefer med verken formelle eller uformelle sanksjoner. Schaefer må på sin side respektere at hans arbeidsgiver tar til motmæle ved å innhente motbevis og fremsette motargumenter. Slike former for tilbakemeldinger vil ikke være gjengjeldelse i arbeidsmiljølovens forstand, så fremt de er forsvarlige. På den annen side vil reaksjoner i form av handlinger som kan medføre uheldige psykiske belastninger omfattes av gjengjeldelsesforbudet, som eksempelvis at den ansatte gis "munnkurv", isolering, utstøting, manglende tilbakemeldinger, advarsler, urimelige eller upåregnelige instruksjoner mv. Slike forhold vil ofte representere trakassering og annen utilbørlig adferd, og derved også rammes av arbeidsmiljøloven § 4-3 nr. 3. Også om arbeidsgiver på annen måte opptrer slik at arbeidstakers arbeidsmiljø ikke er fullt forsvarlig vil kunne omfattes. Hvis arbeidstaker blir syk etter å ha varslet, og det skyldes arbeidsgivers etterfølgende opptreden i tilknytning til varslingen, vil ulovlige gjengjeldelser også kunne foreligge selv om handlingene i seg selv ikke kan rubriseres som trakassering og dermed direkte omfattet av lovens § 4-3 nr. 3.

Hva som i den enkelte sak representerer ulovlig gjengjeldelse, vil nødvendigvis måtte bero på en helt konkret og ganske skjønnsmessig vurdering av omstendighetene. Ved denne vurderingen må hensynet bak varslingsreglene tillegges særlig vekt. Det er understreket ved at forarbeidene uttrykkelig angir at begrepet gjengjeldelse skal forstås vidt.

Bevisregelen i lovens § 2-5 nr. 1 annet punktum trekker i samme retning. Av bestemmelsen følger det at dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som *"gir grunn til å tro"* at det er funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiver sannsynliggjør noe annet. Dette er en bevisregel til gunst for arbeidstaker. Konsekvensene av reglene er at det skal lite til før arbeidsgiver må føre bevis for det negative, det vil si at gjengjeldelse ikke har funnet sted. Forarbeidene omtaler dette som en regel om *"delt bevisbyrde"*.[134] Ved den samlede vurdering av om det er *"grunn til å tro"* at det har funnet sted gjengjeldelse må det også legges vekt på de motbevis arbeidsgiver fremlegger.[135] Av Rt. 2012 s. 424 følger det at uttrykket *"grunn til å tro"* representerer en klart lempeligere standard enn sannsynlighetsovervekt, jf. Ot.prp.nr. 33 (2004-2005) s. 130. Det er følgelig arbeidsgiver som sitter igjen med tvilsrisikoen der det etter avsluttet bevisførsel fra begge parter fortsatt er tvil.

8.13 Behandling av varsel og den det varsles om

Arbeidsmiljøloven inneholder ingen uttrykkelige saksbehandlingsregler knyttet til arbeidsgivers håndtering av varselet. Loven pålegger imidlertid som nevnt i § 3-6 arbeidsgiver å utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling. Dersom slike retningslinjer er laget må disse følges. I tillegg vil den ulovfestede forsvarlighetsnormen gjelde. I denne saken har HPD laget retningslinjer for varsling, og det er disse Arbeidsgiver hadde plikt til å følge overfor Schaefer. Det er derfor naturlig å først vurdere om de interne reglene er fulgt.

[134] Se Ot.prp.nr. 84 (2005-2006) s. 53.

[135] Se nærmere om dette Fougner m.fl. *Arbeidsmiljøloven med kommentarer* s. 122.

8.14 Spørsmålet om HPD har fulgt sine egne regler for håndtering av varslingssaken

HPDs interne rutine for varsling, RU-100-48, er datert 1. august 2011, og var gyldig til 31. mars 2015. Rutinen var ny i 2011, og Wiersholm har fått opplyst at det ikke forelå tilsvarende rutiner i HPD tidligere. Rutinen er beskrevet foran, og tilfredsstiller i utgangspunktet kravene i arbeidsmiljøloven § 3-6 ved at den inneholder veiledning og informasjon om varslingsinstituttet, fremgangsmåte ved varsling, varslerens rettigheter, samt ansvar/myndighet og håndtering av varsling. Rutinen gjelder både for ledere og ansatte. I tillegg inneholder rutinen krav til dokumentasjon av prosessen ved håndtering av varsling ved at alle dokumenter i saken skal arkiveres. Utover lovens krav, oppstiller rutinen en *plikt* til å varsle om ulovlige forhold som kan medføre fare for liv og helse, og om brudd på HPDs sine verdier, etiske retningslinjer og personalpolitiske regelverk. Det rutinen mangler er en tydeliggjøring av hvem som har det overordnede ansvaret ved varsling i saker hvor ledelsen i politidistriktet direkte eller indirekte er berørt av varsler.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig å vedta rutiner. For at kravet etter § 3-6 skal være oppfylt, må de ansatte også ha tilgang til og opplæring i virksomhetens rutiner for varsling. De ansatte må ha kunnskaper om rutinens innhold, hvor den er gjort tilgjengelig og kjennskap til hvordan den anvendes i praksis. Høyesterett har i sin praksis lagt til grunn at vedtakelse av interne rutiner er utilstrekkelig, og at det er først når rutinen virkelig er fulgt opp og implementert gjennom kurs og opplæring at straffefritak kan komme på tale. Et viktig eksempel på at opplæring må gis følger av Rt. 2007 s. 1684. I saken ble et foretak dømt til foretaksstraff som følge av at en ansatt hadde forårsaket omfattende fiskedød ved å helle ut store mengder ammoniakk som forurenset en elv i nærheten av utslippsstedet. Ved vurderingen av om foretaket kunne holdes strafferettslig ansvarlig, oppstod spørsmålet om ledelsen hadde gjort tilstrekkelig for å sikre mot miljøskade gjennom bedriftens internkontrollhåndbok. Høyesterett pekte på at dokumentasjonen i seg selv ikke var tilstrekkelig. Foretaket hadde ikke presentert de påberopte dokumentene på en tilfredsstillende måte for de ansatte, og heller ikke fulgt disse opp med kurs eller opplæring. Rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge feil var heller ikke fulgt opp. Tatt i betraktning overtredelsens alvorlige karakter, la retten til grunn at ledelsen derfor måtte holdes ansvarlig for den ansattes handling, og ila foretaket straff. Også i Rt. 2008 s. 996 understreker Høyesterett betydningen av *"En stadig innskjerping og oppstramming av rutiner, instrukser og retningslinjer"*. I Rt. 2013 s. 1025 understreker Høyesterett nok en gang betydningen av at rutinene jevnlig innskjerpes og oppfriskes.

Wiersholm legger til grunn at varslingsrutinen ved HPD ikke i tilstrekkelig grad var gjort kjent blant de ansatte. Det er ikke tilstrekkelig å gjøre rutinen tilgjengelig på intranettet. Det ble ikke gitt tilstrekkelig opplæring i rutinen, og selv ledende ansatte syntes å ha manglende kunnskaper om reglene. Wiersholm legger til grunn at det ikke er besørget tilstrekkelig kjennskap til varslingsrutinen gjennom bruk av interne nettsider, foredrag, medarbeidersamtaler, gruppemøter eller andre tilgjengelige fora for informasjonsdeling. Det har derfor ikke vært gjennomført nødvendige tiltak som legger forholdene til rette for varsling og kritiske ytringer internt i bedriften.

Formålet med å utarbeide en rutine etter § 3-6 er å sikre et godt ytringsklima. De Wiersholm har intervjuet beskriver ytringsklimaet i HPD temmelig ulikt. Ledelsen mener gjennomgående at ytringsklimaet er godt og at HPD er åpent for kritikk og synspunkter. Samtidig har Wiersholm intervjuet både politiadvokater og polititjenestemenn i distriktet som forklarer at ytringsklimaet er dårlig. Det er ikke kultur for å fremsette internkritikk. Det sier seg selv at en vurdering av et ytringsklima ikke kan basere seg på ledelsens vurdering. Det er ledelsen som skal være endelig mottaker for kritikk, og et godt ytringsklima kan bare konstateres om de underordnede opplever ytringsklimaet som godt. De underordnede Wiersholm har intervjuet beskriver ingen åpenhetskultur, og de ulike varslerne Wiersholm har intervjuet har i særlig sterk grad understreket at de selv konkret har erfart at politidistriktets ledelse i liten grad er åpen for kritikk.

Nåværende konstituert politimester adresserte spørsmålet om ytringsklima indirekte i sine kommentarer til Riksadvokatens arbeidsgruppes vurderinger. I kommentarene side 17 heter det at Schaefers innspill *"viser behov for mangfold og balanse i og mellom ulike verdisett i politidistriktet. Politidistriktet må være bevisst de verdimessige spenninger og alle prioriteringer og beslutninger de har. Derfor er det viktig at takhøyden er stor og at ledere ydmykt og aktivt inviterer til å tåle innspill og korreksjoner. Kulturutviklingen i politidistriktet må derfor forankres i åpenhet, stor takhøyde og mangfold av meninger og å tåle en konstruktivt konfliktnivå der meninger og verdier brytes"*.[136] I rapportens avslutning heter det at Politimesteren vet *"nok til å starte et omfattende arbeid for å sikre åpenhet, verdimangfold og respekt mellom kollegaer med ulike syn og meninger. Uten en større åpenhet om beslutninger og maktforhold, vil nyttige korreksjoner ikke nå frem. Politidistriktet må derfor bygge en næringskultur der "åpenhet", "mot", "verdimangfold", "respekt", "engasjement" og et konstruktivt konfliktnivå uten emosjonelle overtoner blir grunnleggende begreper for våre erfaringer"*.[137]

Den mangelfulle kjennskap til og opplæringen i distriktets interne rutiner for varsling har bidratt til å forsterke et negativt ytringsklima hvor mulighetene til å komme med fri ytring av kritikkverdige forhold ikke var gode nok. Samlet sett medfører manglende kunnskap og opplæring i varslingsrutinene RU-100-48 et brudd på arbeidsmiljølovens § 3-6 om plikten til å legge forholdene til rette for varsling, jf. arbeidsmiljøloven § 2-4, jf. § 4-1.

Som det fremgår av punkt 4.18.4 foran, har HMS-rådgiver, Hovedverneombud og Lokallagsleder i Politiets Fellesforbund forklart at de alle gjentatte ganger fremholdt overfor ledelsen at Schaefers sak måtte behandles som en varslingssak. Ledelsen ønsket ikke å gjøre dette av eget tiltak. Også Ny leder oppfattet at han var varsler, noe hun tok opp både med Visepolitimesteren og Politimesteren. Begge var imidlertid av den oppfatning at han ikke var varsler. Møtet på personalseksjonen 2. oktober 2014 bekrefter at Arbeidsgiver grunnleggende har misforstått sine egne varslingsregler, at det dels antas at varslerstatus er noe som etableres enten ved at det kreves eller erklæres, og dels ved at Arbeidsgiver la til grunn at saken ikke kunne regnes som varsling om kritikkverdige forhold, men utelukkende faglig uenighet. Som det har fremgått ovenfor er det ikke tvilsomt at Schaefer varslet om kritikkverdige forhold og at ledelsen måtte eller burde ha forstått dette senest 7. mars 2014, da Schaefer sendte e-posten beskrevet ovenfor i punkt 4.4.

Wiersholms konklusjon er følgelig at HPD ikke har fulgt sine egne regler om varsling. Faren for at en varsler utsettes for gjengjeldelse vil kunne øke om arbeidsgiver ikke følger de regler som er satt for håndtering av varselet.

8.15 Wiersholms vurdering av om Schaefer har vært utsatt for ulovlig gjengjeldelse

8.15.1 Innledning

Det er naturlig å se på enkelthendelsene som er gjengitt i den faktiske fremstillingen i rapporten her som elementer i et lengre samlet hendelsesforløp, og vurdere hvorvidt disse samlet sett utgjorde ulovlig gjengjeldelse som følge av Schaefers varsling. Hendelsesforløpet starter med Schaefers første initiativ i januar 2014 for å få saken gjenopptatt, og løper fram til senhøsten 2014. Det er således ingen hendelser fra tiden etter bokutgivelsen i februar 2015 som synes relevante for de vurderinger Wiersholm skal foreta.

[136] Kommentarer fra politimesteren i Hordaland til rapport fra Riksadvokatens arbeidsgruppe i brev til Riksadvokaten 2. mars 2015.

[137] Ibid s. 21.

Det er Wiersholms samlede vurdering at Schaefers opplevelse av at hans initiativ ble sett på som problematisk, at han følte seg marginalisert og underkjent som fagperson, at han ble engstelig for å miste sitt arbeid og en rekke ganger ble syk, ikke var et resultat av ugrunnede subjektive forestillinger, men skyldes en serie av hendelser – og unnlatelser – som arbeidsgiver hefter for. Rettslig sett må disse bedømmes som ulovlig gjengjeldelse etter arbeidsmiljøloven § 2-5. Hensett til de svakheter som fantes knyttet til virksomhetens systematiske HMS-arbeid, er gjengjeldelsen ikke en upåregnelig hendelse, men en forutsigbar konsekvens av måten distriktet ivaretok sine plikter etter arbeidsmiljøloven.

8.15.2 Betydningen av forløpet til og møtet 10. januar 2014

Schaefer har forklart at han *"kjenner sin etat"*, og forventet at det kunne bli en lang vei å gå, og at det å *"spa opp igjen"* en gammel henlagt sak som var ansett oppklart ville kunne møte motstand, og at han *"fryktet det verste"*. Videre har han forklart at han bevisst forsøkte å utarbeide det første notatet slik at det ikke ville fremstå som støtende eller fornærmende, men som fornuftig og balansert. Han var seg bevisst at egne argumenter ville fremstå som kritikk av Påtaleansvarlig og etterforskere. Schaefer har videre forklart at han i forkant av oversendelsen av notatet tok kontakt med bistandsadvokaten for å sikre seg det Wiersholm oppfatter som en medspiller. Hele saken har derfor et alvor over seg helt fra starten av, og kan som nevnt ikke regnes som en alminnelig sak hvor det forelå faglig uenighet. Det er Wiersholms vurdering at Schaefer, hensett til ytringsklima, utsatte seg for risiko da han skrev sitt første notat, og at han selv var klar over det.

Schaefer har videre opplyst at han ikke opplevde det slik at han ble utsatt for noen negative reaksjoner under møtet 10. januar 2014. Politiadvokaten som deltok på møtet har samtidig forklart at møtet var *"uheldig"* og at den lokale politibetjenten fra Sotra og Påtaleansvarlig var i *"forsvarsposisjon",* og at møtedeltakerne til dels *"skøyt"* på hverandre. Schaefer la til grunn at det etter møtet var en felles forståelse mellom møtedeltakerne om at det forelå mangler, og at det skulle *"tenkes"* litt og at Påtaleansvarlig skulle konferere med politiadvokaten. Den lokale politibetjenten har forklart at han forsvarte etterforskningen, men at han ga Schaefer medhold i et par av de påpekte feil, blant annet knyttet til etterforskingsskritt som ikke var foretatt. Politibetjenten har også forklart at han mente møtedeltakerne var enige om at det kunne være en god idé å sende saken til Kripos for en ny uavhengig gjennomgang.

Selv om Schaefer ikke opplevde møtet slik at han ble utsatt for noen negative reaksjoner, er det likevel viktig fordi det allerede på dette tidspunkt forelå klare indikasjoner på at Schaefers varsel ikke kom til å bli håndtert slik det burde. Dels hadde Påtaleansvarlige allerede markert at hun ikke så noen grunn til å gjenoppta saken, og dels la Politimesteren opp til en behandlingsmåte som ikke resulterte i noen reell "second opinion". I Politimesterens e-post av 8. januar 2014 forutsatte han at Påtaleansvarlig skulle være sentral i arbeidet, og som det fremgår ovenfor ble det i det vesentlige Påtaleansvarlig selv som foretok vurderingene.

I den sammenheng er det viktig å nevne at det er vanlig at Påtaleansvarlig ser på saken på nytt i situasjoner hvor det kommer opp nye forhold. Påtaleansvarlige er suveren i påtalespørsmål og kan ikke instrueres. Uavhengig av disse forholdene er det uansett Wiersholms oppfatning at denne saken viser behovet for å etablere rutiner som sikrer en reell "second opinion". Det er etter gjeldende påtaleinstruks ingenting i veien for å overføre saken til en annen påtaleansvarlig. Oversendelse av saken til Kripos hadde vært et annet alternativ. I den sammenheng minnes det om at Nærmeste leder og andre flere ganger argumenterte for at saken burde overføres til Kripos, uten at dette skjedde.

Det er ikke nødvendig å ta stilling til om det var en feil å sette Påtaleansvarlige i den situasjonen at hun i realiteten kom til å forsvare sin beslutning, fremfor å gjøre en fri vurdering av Schaefers notat. I Schaefers tilfelle fikk imidlertid denne behandlingsmåten betydning fordi det fra starten av var en motvilje mot å ta saken opp igjen. Det gjorde Schaefers situasjon vanskeligere. Hadde saken blitt sendt til Kripos eller overført annen påtaleansvarlig, ville Schaefers situasjon de facto vært en annen.

8.15.3 Betydningen av manglende oppfølgning av varselet og av Schaefer

Selv om Schaefer ikke opplevde at han ble utsatt for gjengjeldelse på møtet 10. januar 2014, markerte det starten på en periode hvor han raskt opplevde det slik at han var i ferd med å bli et problem. Han var sterkt frustrert over at etterforskningen ikke ble gjenopptatt og følte at det var en samvittighetssak å bidra til at etterforskningen av et mulig drap på en 8-årig jente ble oppklart. Schaefer ble sykemeldt første gang i månedsskiftet januar/februar som følge av dette. Selv om Schaefer på det tidspunkt ikke var kjent med dialogen mellom Stasjonssjefen, Påtaleansvarlige og Visepolitimesteren i perioden mellom 10. og 15. februar, bekrefter dialogen at Schaefer ble sett på som et problem av særlig Påtaleansvarlig. Stasjonssjefen ble bedt om å sørge for at Schaefer stoppet gravingen i saken som hadde blitt henlagt for lenge siden og som han ikke hadde noe med å gjøre.

Påtaleansvarlig avslo å gjenoppta saken 15. januar 2014. Schaefer sendte derfor sitt andre notat til Politimesteren 3. februar 2014, men ble møtt med taushet. Schaefer opplevde det som påfallende, og Nærmeste leder sa flere ganger til Schaefer at hun ikke trodde det kom til å skje noe ytterligere. Hun ga også flere ganger muntlig beskjed om at Schaefer ikke måtte gjøre noe *"dumt"* så han ikke risikerte å miste jobben. Selv om Nærmeste leder ikke mente å fremsette noen trussel og bare ønsket å gi et velment råd, opplevde Schaefer dette som problematisk, og frykten for å bli marginalisert og miste arbeidet ble et stort problem for han. Vanskelighetene ble forsterket ved at han, Nærmeste leder og Stasjonssjefen hadde diskutert alternative måter *"å varsle på"* uten at noen sikker fremgangsmåte pekte seg ut. Det var uklart hva som kunne oppnås ved å orientere Statsadvokaten. Varsel til bistandsadvokaten ble diskutert med basis i at både Schaefer og Nærmeste leder mente at dokumentet var tatt ut av originalsaken. Nærmeste leders opplevelse av å være under krysspress bidro også til at situasjonen for Schaefer ble opplevet som vanskelig.

Schaefers negative opplevelse ble forsterket ved at ingenting skjedde, og det var først den 7. mars – over en måned senere – da han varslet internt om at han ville kontakte bistandsadvokaten, at han fikk en reaksjon fra ledelsen. Schaefer hadde på dette tidspunkt varslet politimesteren, og hadde håpet at det skulle lede til at saken ble gjenopptatt. I stedet hørte han fortsatt ingenting. Den muntlige dialogen mellom Stasjonssjefen, Påtaleansvarlige og Visepolitimesteren 30. januar 2014 viser at Påtaleansvarlige fortsatt mente at Schaefer burde bli bedt om å avslutte sin virksomhet med å få gjenopptatt Monika-saken. Da Schaefer i denne fasen opplevde at hans initiativ ble sett på som problematisk, var dette følgelig ikke et resultat av ubegrunnede forestillinger, men noe som hadde rot i faktiske forhold.

Selv om Schaefer kom tilbake i arbeidet 5. februar 2014 opplevde han fortsatt store konsentrasjonsproblemer, og begynte å trekke seg bort fra andre. I lunsjen satt han for eksempel og arbeidet i stedet for å delta i fellesskapet. 3. mars opplyste Visepolitimesteren at han fortsatt ikke hadde hatt tid til å se på saken. Det at saken trakk ut opplevde Schaefer som et uttrykk for manglende vilje til å gjøre noe med saken.[138] 6. mars var Schaefers situasjon så vanskelig at han følte behov for å orientere om den på et HMS-møte. Han trakk frem at saken hadde berørt ham sterkt personlig og var delvis skyld i sykemeldingen.

[138] Visepolitimesteren mener at tidsforløpet ikke utgjorde en slik varighet at det objektivt sett var faglig eller moralsk grunnlag for ekstern varsling.

Til tross for at Schaefer med dette orienterte Arbeidsgiver om problemene, var det likevel ingen i den øverste ledelsen som tok kontakt med Schaefer. Mangelen på respons forsterket Schaefers følelse av å bli marginalisert.

Først da Schaefer i e-posten 7. mars 2014 orienterte sin ledelse om at han følte seg faglig og moralsk forpliktet til å varsle bistandsadvokaten om status i saken, fikk Schaefer en reaksjon. Igjen opplevde han med rette reaksjonen som negativ. Beskjeden om at han ikke fikk anledning til å kontakte bistandsadvokaten kan etter sakens omstendigheter ikke regnes som en ren rolleavklaring. Både Schaefer og Nærmeste leder har opplyst at de reagerte på spørsmålet Visepolitimesteren reiste i e-posten, og Nærmeste leder betegnet det som *"hersketeknikk"* og *"nedsabling av politiyrket og vår profesjonalitet"*. Nærmeste leder reagerte svært negativt på beskjeden, og Schaefer hadde som underordnet dermed god grunn til å oppfatte det på samme måte. I den sammenheng er det viktig å minne om konteksten e-posten er skrevet i; saken var allerede vurdert en gang med negativt utfall, deretter brakt til øverste hold for mer enn en måned siden, og kunne nå *"ikke få prioritet umiddelbart"*. Når det i denne situasjonen ble gitt en instruks om verken å kontakte bistandsadvokaten eller andre, ble et eventuelt videre handlingsrom for Schaefers del helt fraværende. Realiteten ble følgelig en instruks om ikke å gjøre annet en å la saken ligge. Både Stasjonssjefen og Nærmeste leder var på dette tidspunkt bekymret for Schaefers helsetilstand og oppfattet han som *"presset"* og *"jaget"*.

For Schaefer ledet disse enkelthetene i den manglende og avvisende tilbakemeldingen til en stadig voksende følelse av at han selv var blitt et problem, og at saken dreide seg om ham og ikke manglene ved etterforskningen. Fokuset var således på varsleren og ikke på varselet, slik det burde ha vært ved en saklig og forsvarlig håndtering. Schaefer har opplyst at instruksen om å holde seg unna saken gjorde ham svimmel og dårlig, og at han var nødt til å reise hjem fra arbeidet. Søvnproblemene vedvarte og tiltok, og han var svært engstelig for å miste jobben. I hele perioden 15. januar – 10. mars 2014 hørte ikke Schaefer et ord fra verken Visepolitimesteren eller Politimesteren vedrørende saken, til tross for muntlige purringer gjentatte ganger til sin nærmeste overordnede. Schaefer ble marginalisert av Arbeidsgiver, og Wiersholm finner at det foreligger årsakssammenheng mellom dette hendelsesforløpet og Schaefers sykemelding. Tidsforløpet utgjør i seg selv en sterk indikasjon på at saken ikke ble grepet fatt i på en nødvendig og forsvarlig måte, og at dette skyldes den øverste ledelsens manglende vilje til å ta saken og Schaefer på tilstrekkelig alvor.

I mars 2014 måtte Arbeidsgiver forstå at Schaefer hadde et legitimt og særlig behov for faglig anerkjennelse og forsikringer fra Politimesteren og Visepolitimesteren om at han ikke ville bli regnet som illojal. Ikke på noe tidspunkt kontaktet de Schaefer og ga en slik beskjed. I slike situasjoner er det den øverste ledelsen i organisasjonen som setter tonen og som kan fjerne det presset som påhviler varsleren. Selv om Stasjonssjefen og Nærmeste leder, som hadde personalansvar for Schaefer, hadde uttrykt støtte til ham, var dette etter omstendighetene ikke tilstrekkelig. Schaefers behov for støtte og anerkjennelse som varsler gikk utover det alminnelige personalansvaret Stasjonssjefen hadde i det daglige. Politimesteren var overordnet både Visepolitimesteren og Stasjonssjefen, og måtte eller burde forstå at Schaefers situasjon krevde særskilt oppfølgning fra ham. Visepolitimesteren hadde fått ansvar for varslingen delegert fra Politimesteren. Visepolitimesteren hadde god kjennskap til de faktiske omstendigheter, bl.a. gjennom sin kontakt med Påtaleansvarlig og Stasjonssjefen. Også han burde således ha forstått at Schaefer var i en særlig vanskelig og presset situasjon. Denne manglende støtte bidro til å forsterke og forlenge Schaefers problemer.

14. mars 2014 la Schaefer sine to notater inn i det elektroniske sakssystemet. Han skrev samme dag et utkast til e-post hvor han tilkjennega at han ville kontakte bistandsadvokaten. I utkastet heter det at saken er blitt et tungt moralsk og etisk anliggende for ham. Han beskriver at han oppfattet at saken bevisst og aktivt ble forsøkt trenert. Han skriver at han hadde *"en plikt til å varsle om det"* til bistandsadvokaten. Det videre hendelsesforløp denne dagen er det redegjort for foran i punkt 4.5. Nærmeste leder innkalte Schaefer til kontoret og ga ham klar beskjed om ikke å foreta seg noe. Både Stasjonssjefen og Nærmeste leder har forklart at de på dette tidspunkt opplevde sterkt krysspress. Kontakten Stasjonssjefen deretter hadde med Politimesteren resulterte i at Schaefer ble meddelt instruksen om ikke å foreta seg noe, instruksen om ikke å bruke saken til å spre støtte og instruksen om å bruke arbeidstiden sin på de sakene som hans leder hadde tildelt han.

Selv om både Nærmeste leder og Stasjonssjefen har gitt uttrykk for at beskjedene ble gitt av omsorg for Schaefer og for å beskytte ham fra å gjøre noe han kunne kritiseres eller klandres for, ble resultatet at Schaefer umiddelbart fikk en fysisk reaksjon og ble uvel. Han oppfattet det slik at han fikk munnkurv og klar beskjed om at han ikke måtte gjøre noe som ville medføre at han mistet jobben. Han ble umiddelbart sykemeldt som følge av denne situasjonen. Når Politimesteren i denne situasjonen fortsatt ikke foretok seg noe for å forsikre seg om at Schaefer ble fulgt opp på en god måte, representerer det en unnlatelse som ikke kan forstås av Schaefer på annen måte enn at han straffes for å ha engasjert seg. Det er Wiersholms vurdering at Schaefer med god grunn opplever at han på dette tidspunkt ble utsatt for gjengjeldelse.

Det forhold at Nærmeste leder ikke orienterte medarbeiderne på seksjonen om bakgrunnen for Schaefers sykemelding, forsterket Schaefers vanskeligheter. Han opplevde at han hadde fått forbud mot å snakke med noen om saken og var derfor naturlignok engstelig for hva kollegaene vil tenke. Frykten ble forsterket av at ingen ble orientert om Schaefers situasjon.

Dialogen Stasjonssjefen hadde med Påtaleansvarlig 28. april 2014 representerte en eskalering på den måte at Påtaleansvarlige da ga uttrykk for at Schaefer hadde opptrådt illojalt og uetisk ved å ta kontakt med bistandsadvokaten.

8.15.4 Betydningen av håndteringen av Schaefer i forbindelse med gjenopptakelsen

Den 14. mai 2014 ble Kripos kontaktet av Påtaleansvarlig med forespørsel om de kunne se på saken på nytt. Dette skjedde samme dag som saken ble kjent i media, etter bistandsadvokatens initiativ. Schaefer reagerte negativ på Påtaleansvarliges uttalelse til Bergens Tidende 15. mai, hvor hun anga at de hadde bestemt seg for å se på saken på nytt med bakgrunn i *"henvendelsen fra bistandsadvokaten, og rapporten fra Asbjørn Hansen"*. Schaefer opplevde det som en usynliggjøring av ham, da hans arbeid overhodet ikke ble nevnt. Det er Wiersholms vurdering at Schaefer med dette med god grunn opplevde det slik at han nok en gang fikk bekreftet at ledelsen ikke verdsatte hans arbeid, men tvert imot fortsatt så på Schaefer som et problem.

Den 19. mai 2014 var Schaefer tilbake på jobb, men i redusert stilling som følge av sykdommen. Da oppstod hendelsen med Påtaleansvarlig i trappen, hvor Schaefer ble beskyldt for å ha kontaktet bistandsadvokaten og media. Schaefer opplevde Påtaleansvarlig som sint, og syntes uttalelsene om at han hadde varslet media var ubehagelige og ufine, da disse ikke stemte med de faktiske forhold. Selv om Påtaleansvarlig i etterkant beklaget hendelsen overfor Schaefer, bidro den til Schaefers stadige forverrede helsesituasjon.

Schaefer fikk som kjent ikke lov til å *"spre støtte"* og snakke med sine kollegaer om saken og sin situasjon. Schaefer har forklart at han forventet at ledelsen orienterte kollegaene om saken og han opplevde en naturlig skuffelse over at det ikke var gjort da han kom tilbake i arbeid. I tiden som fulgte etter gjenopptakelsen var det fortsatt ingen i ledelsen som nevnte Schaefer eller ga støtte til hans arbeid. Schaefer opplevde dette som en marginalisering og en manglende respekt for hans faglige arbeid.

Situasjonen den 19. mai 2014 er etter Wiersholms syn at Arbeidsgiver og dennes ledelse ved Politimesteren og Visepolitimesteren burde eller måtte ha forstått at Schaefer hadde varslet om kritikkverdige forhold ved virksomheten og at han var blitt syk som resultat av dette. Til tross for at den øverste ledelsen burde hatt denne kunnskapen, var det fortsatt ingen derfra som tok noe initiativ for å hjelpe Schaefer i hans situasjon.

Den omtalte parolen for retts- og påtaleseksjonen 12. september 2014 føyer seg inn i et mønster, og illustrerer en ledelse som ikke tok inn over seg Schaefers situasjon. Uansett hvorledes omtalen av Schaefer under parolen skal bedømmes, er hovedinntrykket at Visepolitimesteren, i stedet for å rose Schaefer, valgte å gi støtte til Påtaleansvarlig. Visepolitimesterens opptreden representerte derfor et av mange forhold som samlet har bidratt til at Schaefer opplevde det å varsle som problematisk.

8.15.5 Betydningen av Politimesterens rolle

Den omstendighet at HMS-rådgiveren 15. september 2014 på eget initiativ tok kontakt med Schaefer for en samtale og for å spørre hvordan han hadde det, illustrerer at det ikke kunne være vanskelig å se at Schaefer var kommet i en krevende situasjon. HMS-rådgiverens initiativ er et eksempel på hvordan en leder og kollega bør opptre for å sikre arbeidstakeren et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

At HMS-rådgiverens initiativ ikke løste Schaefers problemer, skyldes at HMS-rådgiveren ikke var i posisjon til å rydde av veien den grunnleggende frykten Schaefer hadde for å bli marginalisert og for å miste sitt arbeide. Det var bare Politimesteren, som HPDs øverste sjef, som kunne rydde av veien denne bekymringen. I stedet for å ta kontakt med Schaefer, ble det etter Politimesterens godkjennelse lagt ut en orientering 17. september 2014 som Schaefer ikke kunne forstå på annen måte enn at hans innsats for å få gjenopptatt Monika-saken ikke egentlig ble verdsatt. Det forhold at han ikke ble nevnt særskilt, opplevde han med rette som en usynliggjøring og underkjennelse av hans faglige verdi. Etter Wiersholms oppfatning er det særlig kritikkverdig at Politimesteren – til tross for oppfordringen fra Ny leder 17. september 2014 – heller ikke da tok kontakt med Schaefer personlig for å forsikre ham om at han ikke trengte å være redd for jobben sin. Som nevnt var det ut fra sakens omstendigheter påkrevet at Schaefer fikk støtte og anerkjennelse utover det som fulgte av den alminnelige oppfølgning fra ledere med personalansvar.

Nærmeste leder reagerte negativt på Visepolitimesterens opptreden på Vestlandsrevyen 21. oktober 2014 og hun ba om at Politimesteren fikk stoppet uttalelser i media som åpenbart var ukorrekte ettersom slike utsagn ville få situasjon til å eskalere. Schaefer opplevde det slik at Visepolitimesteren *"står åpent, på åpen TV og lyver om denne saken, som gjør at det på en måte er med å sparke meg litt når jeg ligger nede"*.

24. oktober 2014 var belastningen for Schaefer så sterk at han på nytt ble sykemeldt. På dette tidspunkt foregår det nå en kamp i pressen om å beskrive virkeligheten. Schaefer er selv ikke i stand til å kommunisere med media, og kontaktet derfor HMS-rådgiver, Hovedverneombud og Lokallagslederen og ber dem besørge en kommentar fra ham til pressen.

Telefonsamtalen Schaefer endelig fikk fra Politimesteren i slutten av oktober, ble ikke en hjelp til Schaefer, men et ytterligere negativt bidrag. Schaefer har forklart at han mistet siste rest av tillit til egen Arbeidsgiver da han ble oppringt av Politimesteren og motvillig lot seg overtale til å snakke med ham, for deretter, etter hans oppfatning, å bli forsøkt overtalt til å ikke la saken bli en formell varslingssak.[139] Uansett Politimesterens motivasjon for dette var resultatet negativt, og ga Schaefer det inntrykk at det viktigste ikke var håndteringen av problemet, men å sørge for at varslingen ikke skulle bli et problem for politidistriktet. Deler av intervjuet 4. november 2014 med representanter fra POD hadde en forsterkende effekt på Schaefers oppfatning. Wiersholm legger til grunn at deler av samtalen både objektivt og subjektivt sett var uheldig. Schaefer beskriver dette som *"et nytt bunnpunkt"*. Han hadde forventninger til at POD skulle behandle ham seriøst og være opptatt av hans situasjon og i stedet opplevde han at han ble forsøkt snakket bort fra det å bli varsler.

Da Wiersholm intervjuet Visepolitimesteren og Politimesteren ble det forklart at de ikke bare hadde unnlatt å snakke med Schaefer om saken (med unntak av Politimesterens telefonsamtale), men også at de heller ikke hadde lest Schaefers bok. Wiersholm mener at unnlatelsen av å lese boken er en illustrasjon av at politidistriktets øverste ledelse ikke tok varselet og oppfølgingen av dette på tilstrekkelig alvor, og heller ikke hadde nødvendig omsorg for Schaefer. Det er vanskelig å forstå at Politimesteren bevisst stiller seg slik at han vet mindre om en underordnets situasjon enn enhver annen tilfeldig leser av boken.[140]

8.15.6 Ulovlig gjengjeldelse

Det er Wiersholms vurdering at de hendelser som er beskrevet ovenfor samlet sett representerer en ulovlig gjengjeldelse etter arbeidsmiljøloven § 2-5. Schaefer varslet på lojal og forsvarlig måte. Til tross for det ble han oversett, marginalisert og underkjent som fagperson. Manglende kjennskap til regelverket om varsling gjorde situasjonen verre. Arbeidsgiver opptrådte videre på en slik måte at Schaefer i tillegg ble redd for å miste arbeidet sitt og Arbeidsgiver gjorde ikke noe for å endre det inntrykket. Da Schaefer i tillegg ble syk av de belastninger han ble utsatt for etter å ha inngitt varselet, representerer det mer enn et brudd på kravet til fullt forsvarlig arbeidsmiljø og inngår som et element i gjengjeldelsen. Unnlatelsen av å ta kontakt med Schaefer og gi ham støtte representerer på samme måte et element i gjengjeldelsen. Når Politimesteren – til tross for en uttrykkelig oppfordring fra Ny leder – likevel ikke tar kontakt med ham, er det vanskelig å se dette som annet en *"ugunstig behandling som kan ses som følge av og en reaksjon på"* varslingen. HPD har dermed samlet sett brutt arbeidsmiljølovens forbud mot gjengjeldelse.

---

[139] Pol timesteren har bestridt at telefonsamtalen hadde et slikt innhold. Foranledningen til telefonsamtalen var at Schaefers nye seksjonsleder hadde oppfordret Pol timesteren til å ta direkte kontakt med Schaefer, for å forsikre om at Schaefer fikk den oppfølgning han hadde behov for.

[140] Politimesteren har forklart at dette skyldtes det press han følte fysisk og psykisk ved å forholde seg til media, boken etc. Politimesteren har opplyst at han nå har lest Schaefers bok.

9. KONKLUSJONER

Wiersholms hovedkonklusjoner etter dette er at

1) Robin Schaefers engasjement for å få gjenopptatt Monika-saken og hans opptreden i den forbindelse må regnes som varsel om *"kritikkverdige forhold" etter reglene* i arbeidsmiljølovens § 2-4.

2) Varslene til Politimesteren, til bistandsadvokaten, til pressen og allmennheten var forsvarlige og dermed lovlige og i henhold til reglene i arbeidsmiljøloven § 2-4.

3) Arbeidsgivers opptreden etter varslene representerer samlet sett et brudd på forbudet i arbeidsmiljølovens § 2-5 mot gjengjeldelse.

4) Arbeidsgiver fulgte ikke Hordaland politidistrikts egne regler for håndtering av varsling.

5) Arbeidsgiver sørget heller ikke for at Robin Schaefers arbeidsmiljø var fullt forsvarlig.

DEL IV LÆRINGSPUNKTER OG REFLEKSJONER

10. HVA GIKK GALT OG HVA KAN LÆRES?

10.1 Innledning

Det er ikke lett å analysere komplekse hendelser med sammensatte årsaksforhold. Når det skal pekes på mulige årsaker, er ambisjonsnivået utelukkende å peke på faktorer Wiersholm mener har inngått i årsakskjeden med en viss vekt. Wiersholms ekspertise er først og fremst å avklare faktiske forhold og ta stilling til de rettslige implikasjonene disse måtte ha. Det er derfor nødvendig at andre fagmiljøer mener noe ikke bare om hva som gikk galt, men også om hva som kan gjøres for å unngå en ny Schaefer-sak.

De politifaglige sidene av læringspunktene er allerede drøftet av Riksadvokatens arbeidsgruppe. Riksadvokaten har på bakgrunn av Monika-saken besluttet at i saker om mistenkelige dødsfall som er etterforsket av politiet, og som politiet går inn for å henlegge, skal spørsmålet om henleggelse avgjøres av statsadvokaten etter en begrunnet tilrådning fra politiet. I brev til politimestrene og statsadvokatene 4. desember 2014 er det gitt nærmere retningslinjer for avgjørelsen:

> "*Statsadvokaten skal kontrollere om etterforskingen er foretatt med tilstrekkelig bredde og grundighet, og om politiets tilrådning er i tråd med de funn etterforskingen har avdekket. Generelt vil det være relevant å vurdere om det er foretatt obduksjon, og resultatet av denne, åstedsundersøkelser, rekonstruksjon og andre tekniske undersøkelser knyttet til dødsårsak og hendelsesforløp. Videre om det er benyttet sakkyndighet og/eller annen ekstern bistand, samt om det er foretatt undersøkelser av relevante forhold vedrørende avdødes person, helse, historikk, bosted, familie, arbeid og kontaktflate.*
>
> *Vi er kjent med at førstestatsadvokaten ved Hordaland statsadvokatembeter arbeider med å utforme en mer detaljert sjekkliste ved statsadvokatenes gjennomgang om hva som det typisk vil være relevant å undersøke/kontrollere i saker om mistenkelige dødsfall. Når denne er ferdigstilt, vil den bli sendt de øvrige statsadvokatembetene til orientering.*"[141]

Schaefers varsling har følgelig allerede bidratt til å endre reglene for henleggelse av mistenkelige dødsfall. Politidirektoratet har også besluttet at Kripos skal opprette en "cold case"-gruppe, som skal gjennomgå alvorlige og uoppklarte kriminalsaker. Kripos skal også på eget initiativ kunne se på slike saker. Politidirektøren har uttalt at "*Monika-saken i Hordaland var en anledning for å ta dette grepet*", at "*målet er å oppklare flere alvorlige og vanskelige gamle saker som er henlagt, der etterforskningen har stoppet opp og man føler man står fast*" og at "*det er viktig at pårørende og berørte ser at politiet tar saken deres på største alvor og bruker den siste anledningen til å gå gjennom saken for å forsøke å oppklare den*".[142] Politidirektørens uttalelser viser med all tydelighet at Schaefers varslingssak allerede har fått direkte betydning for organiseringen av norsk politi og påtalemyndighet.

---

[141] www.riksadvokaten.no, Retningslinjer om henleggelse av saker om mistenkelige dødsfall, brev av 4. desember 2014 fra Riksadvokaten

[142] http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Politidirektoratet-oppretter-Kripos-gruppe-for-gamle-saker-7756835.html

10.2 Dårlig ytringsklima

Det er Wiersholms bestemte oppfatning at Schaefer-saken først og fremst skyldtes et dårlig ytringsklima. Til tross for at Schaefer opptrådte saklig og nøkternt, ble kritikken ikke tatt vel i mot. Kritikken resulterte ikke i endring av posisjoner, men utelukkende forsvar av disse. Da kritikken ble gjentatt ble den oppfattet som plagsom, og posisjonene ble ytterligere fastlåst. Fordi det deretter handlet om forsvar mot kritikken, ble de involverte gruppert etter fronter; de som støttet henleggelsen og de som angrep den. Da frontene ikke bare hang sammen med standpunkt, men også med rang og nivå i politi-hierarkiet, utviklet uenigheten seg til en konflikt mellom ledelse og de underordnede, med tilhørende kryspress for mellomlederne.

I denne fasen kommer beskyldningen om at den som kritiserte - Schaefer – var illojal, med de konsekvenser det fikk for hans anseelse og posisjon i et arbeidsfellesskap med en sterk korpsånd. Konflikten ble ytterligere fastlåst fordi det i konfliktlinjen også lå elementer av profesjonsstrid; kampen mellom politijuristene og de politiutdannede. Denne dimensjonen skulle senere lede til beskyldning fra politijuristene om at det ble tatt utenforliggende hensyn av den annen part i konflikten. At det i denne situasjonen unnlates å foreta åpenbare fornuftige valg; valg som begge sider hadde pekt på som løsning – å sende saken til Kripos – kan ikke overraske. Det samme gjelder det forhold at ledelsen i denne situasjonen ikke forholder seg til at en underordnet ansatt - Schaefer – i realiteten blir arbeidsufør i lang tid på grunn av et saklig og velment innspill for å oppklare et mulig drap. Konsekvensene for Schaefers rennommé som politietterforsker og hans alminnelige helse og fungering synes ikke å være på Politimesterens radar, og når han blir gjort oppmerksom på Schaefers tilstand, unnlater han han likevel å forholde seg til ham.

Det dårlige ytringsklimaet er ikke et resultat av dårlig kjemi mellom enkeltpersoner - det var få i ledelsen som kjente Schaefer godt - men er et resultat av en vel innarbeidet kultur. I DIFI sin rapport om Evaluering av Politidirektoratet[143] fremgår det at flere intervjuobjekter karakteriserer politikulturen som konservativ – på godt og vondt:

> "*Noen gir i tillegg uttrykk for at politikulturen kan framstå som litt "selvrettferdig", noe som kan slå ut i ansvarsfraskrivelse – andre har "skylda". Dette, sammen med svak kultur for kritikk, heller ikke konstruktiv kritikk, ses som sentrale utfordringer som det er viktig å ta på alvor for å få til endring. Et kulturtrekk som trekkes fram i tillegg, er manglende eller for svak læringskultur, herunder også manglende systemer og rutiner for erfaringslæring*."

Både politiadvokater og polititjenestemenn i HPD har forklart til Wiersholm at de ikke opplever rom for intern kritikk, og at enkeltpersoners meningsytringer har vanskelig for å nå fram oppover i "linjen". Det er også opplyst at det heller ikke er vanlig å fremsette kritikk mot ledelsen, og at det er en mangel på åpenhetskultur. De øvrige varslingssakene i HPD, samt andre pågående varslingssaker i politidistriktene om bl.a. seksuell trakassering, bekrefter uttalelsene i rapportene om et dårlig ytringsklima.

I Gjørvkommisjonen er dårlig ytringsklima trukket frem som et av de viktigste læringspunktene:

> "*Avslutningvis trekker vi fram to forhold som kan gi grunnlag både for ettertanke og inspirasjon. Det første gjelder viktigheten av å si ifra. Det er velkjent at mange kriser kunne vært unngått eller håndtert bedre dersom individer hadde uttrykt sin uro eller engasjert seg når de oppdaget mangler eller feil. I stedet for å si ifra blir de passive tilskuere, selv om de ofte har både verdifull informasjon og verdifulle perspektiver som ville bedret evnen til å forebygge eller å håndtere en krise. 22/7 er nemlig også en historie om at det var mange som visste at kritiske systemer ikke fungerte som de skulle, at tiltak ikke var iverksatt som planlagt.*

[143] Evaluering av Pol t direktoratet, 2013:3, s. 37.

Ofte er det slik at i situasjoner der mange observerer samme fenomen, unnlater vi å si ifra. Der det er eksperter og autoriteter involvert, er det en ekstra tendens til at mange blir passive tilskuere. Kommisjonen mener at å si ifra om risikoer i omgivelsene er en viktig del av den enkeltes samfunnsansvar. 22/7 lærte oss med all tydelighet at årvåkenhet og engasjement kan spille en avgjørende rolle, og det viktige i at tilsynelatende små og kanskje uvesentlige detaljer eller svake signaler får tilstrekkelig oppmerksomhet tidsnok."[144]

Selv om ytringsklimaet i HPD kan beskrives som et kulturelt fenomen, er det likevel den øverste ledelsens ansvar å sette tonen. Det er Politimesterens holdning til kritikk og ytringer i det daglige som setter tonen i HPD.

For ansatte i andre distrikt er det viktig, men ikke nok at Schaefer får Fritt Ords pris. Etter tildelingen uttalte justisminister Anders Anundsen på spørsmål om han skulle ringe Schaefer med gratulasjoner, at "*ja, det kan jeg gjerne gjøre. Jeg synes jo det er veldig viktig at man har medarbeidere som tør å stå frem, som er kritiske og som bidrar til å vise både det gode og det dårlige i politiet"* og videre at *"det er helt avgjørende viktig at varslere våger å stå frem og de får den varslerbeskyttelsen som de skal ha…"*.

Det er først når Politidirektøren i ord og handling følger opp Justisministerens ros av Schaefer og demonstrerer at Schaefer er et forbilde for andre polititjenestemenn, at andre kan stole på at saklig kritikk er ønsket i norsk politi og påtalemyndighet.

10.3 HMS-arbeidets manglende status

I HPD hadde HMS arbeidet lav status. Ledelsen hadde engasjert en koordinator og hadde ellers delegert arbeidet til en rekke ledere på lavt nivå. HMS-rådgiveren opplevde sitt arbeid som så umulig at han i realiteten ga opp og satte sin lit til at Arbeidstilsynet skulle kunne få HPD til å ta HMS-arbeidet på tilstrekkelig alvor. Når Arbeidstilsynet i sitt pålegg av 12. mai 2015 konkluderer med at det er vesentlige utfordringer knyttet til implementering og bruk av HMS-systemet og at dette hindrer læring i organisasjonen, bekrefter det at en "Schaefer-sak" måtte komme før eller siden. At ledelsen ikke forsto lovens eller HPDs egne varslingsregler er en følge av HMS-arbeidets lave status, men ble et problem først og fremst fordi klimaet for kritiske ytringer var dårlig. Der takhøyden og respekten er stor, er lovens varslingsregler mindre viktige.

10.4 "Second opinion"

I medisinen er "second opinion" et viktig virkemiddel for å sette rett diagnose og foreskrive rett behandling. Å diagnostisere og velge rett behandling kan etter omstendighetene være meget vanskelig fordi symptomer er uklare og komplekse og fordi virkning av behandling i det enkelte tilfelle kan være usikker. Vurderinger er skjønnsmessige. Av den grunn er det vanlig ikke å gå tilbake til behandlingsansvarlig lege og be om en ny vurdering om usikkerhet oppstår hos pasient eller kollegaer, men å velge en annen anerkjent kollega for en "second opinion". Også i juridisk rådgivning brukes "second opinion" for å vurdere komplekse og vanskelige spørsmål, og det samme gjelder i en rekke andre disipliner.

I norsk forvaltning – som politiet er en del av – brukes ikke "second opinion", men et hierarkisk klagesystem; det klages, den det klages på lager en innstilling til overordnet organ, og deretter treffer overordnet organ avgjørelse i klagesaken. Noen ganger kan det klages i to ledd. Systemet er først og fremst utviklet for å sikre rettsikkerhet for de berørte; likebehandling og upartiskhet.

[144] Fra 22. juli-rapporten, s. 457.

Når denne saken – uansett hvem og til hvilket nivå Schaefer klaget til – reelt sett ble sendt tilbake til den samme personen som først hadde behandlet den, ble det verken lagt til rette for "second opinion" eller en totrinns klagebehandling. At det da ble gjort feil og at det da oppstod det som over er beskrevet som en konflikt knyttet til saken, er noe Arbeidsgiver måtte forvente. Påtaleansvarlig ble satt i en vanskelig situasjon og det blir galt å rette ansvaret for det som skjedde mot henne.

Selv om det i politiet og påtalemyndigheten ikke er tradisjon for "second opinion" eller klage slik uttrykket er brukt her, viser denne saken at det kanskje burde vært det. Hadde saken blitt overført til en annen påtaleansvarlig, oversendt Kripos eller overtatt av Statsadvokaten, er det ikke sikkert at saken hadde fått et annet utfall, men sjansen for det hadde imidlertid vært større.

10.5 PODs rolle

PODs rolle og ansvar er blant annet omhandlet i Ot.prp.nr.7 (1999-2000). Det fremgår der at PODs oppgaver bl.a. omfatter:

- Etatsstyringsoppgaver
- Støtte- og tilsynsoppgaver
- Forvaltningsoppgaver

POD skal blant annet være et støtte- og koordineringsorgan for de operative enhetene i politiet, slik at disse bedre skal kunne ivareta sine primærfunksjoner. På den annen side er det på det rene at POD v/politidirektøren er et overordnet tilsynsorgan som bl.a. utøver arbeidsgiverfunksjonen for politimesterne.

POD har overfor Wiersholm gitt uttrykk for at politiets rutiner om varslingssaker er etterfulgt fra PODs side ved at Politimesterens anmodning om bistand til varslingen fra politiadvokatene ble imøtekommet. Politimesteren oppnevnte en arbeidsgruppe med deltakerne fra HMS-seksjonen i POD, samt ekstern organisasjonspsykolog, jf. ovenfor i punkt 4.23. Rapporten fra arbeidsgruppen ble i henhold til rutiner levert til Politimesteren for oppfølging. POD har i denne sammenheng opptrådt som faglige rådgivere i en periode med høyt arbeidspress i distriktet.

Det forhold at Politidirektoratet opptrådte som Politimesterens underordnede hjelper ved håndteringen av varslingen i HPD og arbeidet etter hans mandat er ikke uproblematisk. POD kan ikke være overordnet forvaltningsorgan med arbeidsgiverfunksjon og tilsynsrolle, dersom POD samtidig opptrer som et "service-senter" og en forlenget arm for Politimestrene i varslingssaker som omhandler politiets øverste ledelse. I slike saker er det avgjørende at det sikres tilstrekkelig uavhengighet ved behandlingen av varslingen. At dette ikke bare er et prinsipielt problem, men et faktisk problem, illustreres av at organet kom i skade for å opptre slik at det med rette ble stilt spørsmål om det ønsket å forhindre at Schaefer ble regnet som varsler, fremfor å instruere Politimesteren om hvordan han burde forholdt seg til Schaefer.

Spørsmålet om hvordan POD skal forene det å være både overordnet og service-organ, kan besvares ut fra mange perspektiver. I et rettslig perspektiv er det naturlig å ta utgangspunkt i tydelig rollefordeling; POD må hele tiden opptre som overordnet og med overordnet ansvar. Det har den konsekvens at om det skal gis service til underordnet organ, må POD ikke underkaste seg dette organets instrukser, men selv "eie" problemet og ta ledelsen ved løsningen av det.[145]

[145] POD har presisert at *"[N]år det gjelder spørsmålet om [POD] ikke heller burde instruere politimesteren om hvordan han burde forholdt seg til Schaefer, hadde [POD] ikke kjennskap til sakens omfang før oktober 2014, som følge av den omfattende medieoppmerksomheten. I perioden etter dette og fram mot innbeordring i februar 2015, hadde POD gjentatte samtaler med politimester der også oppfølging av Robin Schaefer var tema."*

10.6 Delegasjon og størrelse

Politimesteren hadde mye å gjøre og mange som rapporterte til ham. Etter organisasjonskartet er det 21 personer som rapporterer direkte til Politimesteren. Politimesteren kan naturlig nok ikke gjøre alt, og delegerte derfor Schaefer-saken til Visepolitimesteren som igjen delegerte den til Påtaleansvarlig. I HMS-spørsmål fastsatte Politimesteren en årlig arbeidsplan for HMS-koordinatoren, og resten skulle ordnes på lavest mulig nivå. Slik var det også i andre spørsmål. I et stort system hvor alle sender ballen videre til neste nivå, vil ansvar kunne bli pulverisert. Slik sett er Schaefer saken ikke bare et resultat av enkeltpersoners feilvurderinger. Systemsvakheter har også spilt inn.

Det å forene hensynet til størrelse med tydelig ledelse med reell beslutningsmyndighet, er krevende. Det er lettere å se og høre sjefen om det ikke er for mange lag mellom ham eller henne og de som står aller nederst. I denne saken hvor det både har vært dårlig ytringsklima og lang vei til toppen, har forutsetningene for å skape en Schaefer-sak vært store.

Wiersholm

Advokatfirmaet Wiersholm AS
Dokkveien 1 | PO Box 1400 Vika, NO-0115 Oslo | T. +47 210 210 00 | wiersholm.no