

## PÅTEGNINGSARK

Riksadvokatembetet  
Postboks 8002 Dep  
0030 Oslo

Dok nr «DokNr»

10964771 1048/16-63/BIS004

5. oktober 2016

### HORDALAND POLITIDISTRIKT, M.FL. – KLAGE OVER HENLEGGELSE

Sendes med vedlegg Spesialenheten for politisaker.

#### *Om klagesaken og bakgrunnen for den*

Politibetjent og etterforsker Robin Schaefer meldte i januar 2014 fra til sine overordnede i Hordaland politidistrikt om det han mente var alvorlige mangler ved etterforskningen av dødsfallet til Monika Sviglinskaja. Monika ble funnet død i sitt hjem i Sund kommune utenfor Bergen 14. november 2011, 8 år gammel. Dødsårsaken ble antatt å være kvelning. Den opprinnelige saken ble henlagt av politiet 14. august 2012 som intet straffbart forhold og kodet som selvdrap. Ingen hadde da vært mistenkt eller siktet i saken.

Etterforskningen av Monikas dødsfall ble gjenopptatt i september 2014. Monikas mor, Kristina Sviglinskaja, hadde gjennom sin bistandsadvokat bedt om at dette ble gjort i april s.å. Begjæringen var et resultat av kontakt mellom Schaefer og bistandsadvokaten fra og med januar samme år om de mangler ved etterforskningen som førstnevnte hadde funnet ved sin gjennomgang av saken. Den nye etterforskningen fremskaffet bevis som ga grunnlag for pågripelse av og senere tiltale mot Donatas Lukosevicius for forsettlig drap av Monika under særdeles skjerpene omstendigheter. Lukosevicius er ved Nordhordland tingretts dom 25. juli 2016 domfelt for drapet. Dommen er anket og ikke rettskraftig.

Etter anmeldelse fra Kristina Sviglinskaja i juni 2014 etterforsket Spesialenheten enkeltpersoner og politidistriktet som foretak for mulig grov uforstand i tjenesten i forbindelse med den opprinnelige etterforskningen og henleggelsen av Monikas dødsfall. I februar 2015 ble Hordaland politidistrikt ilagt et forelegg på kr 100 000 av Spesialenheten, som ble vedtatt, for å ha håndtert meldingen fra Schaefer på en grovt uforstandig måte som ikke var egnet til å avklare om etterforskningen burde gjenopptas. Forelegget var grunnet på en alvorlig mangel på kvalitet i politidistriktets arbeid med oppfølgingen av en enkeltsak. For de enkelte tjenestepersonenes del ble saken henlagt. Sviglinskajas klage til riksadvokaten over grunnlaget for forelegget og henleggelsen av saken for tjenestepersonene, førte ikke frem.

\* \* \*

Saken som nå er til behandling gjelder håndteringen og oppfølgingen av Schaefer som arbeidstaker i 2014, både før og etter at etterforskningen av Monikas dødsfall ble gjenopptatt. Det skal tas stilling til om enkeltpersoner eller politidistriktet som sådant har opptrådt på en slik måte overfor Schaefer at det kvalifiserer for straff for overtredelse av arbeidsmiljøloven. De aktuelle bestemmelsene i arbeidsmiljøloven er gjengjeldelsesforbudet i § 2-5, tilretteleggelsesplikten i § 3-6, og kravene til arbeidsmiljøet i § 4-1 og § 4-3, jf. straffebestemmelsene i kapittel 19. Det understrekes at vurderingen opp mot arbeidsmiljølovens bestemmelser ikke er sammenfallende

med den vurdering av grov uforstand, jf. straffeloven 1902 § 325 første ledd nr. 1, som ble foretatt av den politi- og påtalefaglige håndteringen av Monikas dødsfall.

Robin Schaefer fikk, etter lengre tids diskusjon, formelt status som varsler ved brev fra politimesteren i Hordaland 18. november 2014. I mars 2015 ga Justis- og beredskapsdepartementet advokatfirmaet Wiersholm AS i oppdrag å blant annet undersøke forhold knyttet til Robin Schaefers varslingssak i Hordaland politidistrikt. I Wiersholms rapport av 25. juni 2015 er det konkludert med at arbeidsgivers opptreden overfor Schaefer etter at han varslet, samlet sett representerer et brudd på forbudet i arbeidsmiljøloven § 2-5 mot gjengjeldelse, og at arbeidsgiver ikke sørget for at Schaefers arbeidsmiljø var fullt forsvarlig. Denne rapporten er naturlig nok ingen strafferettslig vurdering, ei heller konklusjon.

Spesialenheten opprettet allerede i desember 2014 straffesak knyttet til politidistriktets håndtering av Schaefer og påstandene om at arbeidsgiver hadde opptrådt i strid med arbeidsmiljølovens bestemmelser. Etter innledende undersøkelser første halvår 2015, besluttet Spesialenheten å iverksette etterforskning 1. juli s.å..

I påtalevedtak 8. mars d.å. har Spesialenheten kommet til at det *"ut fra etterforskningsresultatet ikke kan konkluderes med at ansatte i Hordaland politidistrikt i sammenheng med Robin Schaefers initiativ til å gjenoppta etterforskningen av Monika-saken har begått brudd på bestemmelser i arbeidsmiljøloven som kan gi grunnlag for straffansvar"*. Det er ansett ikke å være grunnlag for å vurdere foretaksstraff. For de enkeltpersonene som under etterforskningen ble avhørt som mistenkt – Geir Gudmundsen, John Reidar Nilsen, A, B, C og D – er saken henlagt som intet straffbart forhold anses bevist. Saksdokumentene er av Spesialenheten sendt Vest politidistrikt med anmodning om administrativ oppfølging, jf. påtaleinstruksen § 34-7 annet ledd, idet saken er antatt å gi grunnlag for læring og rutineforbedringer.

Robin Schaefer ved advokat Toril Wik har ved brev 22. mars 2016, supplert i brev 7. april s.å., påklaget Spesialenhetens vedtak. Klagesaken ble oversendt fra Spesialenheten til riksadvokaten 8. april 2016, med opplysning om at advokat John Christian Elden, advokat for politimester Geir Gudmundsen, var gitt frist til 22. april d.å. for kommentarer. Det er ikke innkommet kommentarer fra advokat Elden. I brev 22. juni 2016 har D ved advokat Tor H Rustan Knudsen argumentert for at vedtaket for hennes del må opprettholdes.

Riksadvokaten har – naturlig nok – prioritert klagebehandlingen av foreleggsaken nevnt i tredje avsnitt på side, og behandlingen av Schaefers klage i herværende sak har derfor tatt noe tid.

### ***Robin Schaefers anførsler***

Schaefer har bemerket at etterforskningen av saken ikke ble iverksatt etter anmeldelse fra ham, men at han like fullt ikke kan akseptere det vedtaket som nå foreligger.

Vedtaket anføres å lide av metodiske feil, feil rettsanvendelse og feil bevisvurdering. Spesialenheten skulle tatt stilling til det sivilrettslige spørsmålet om det fant sted ulovlig gjengjeldelse etter arbeidsmiljøloven § 2-4 før straff etter § 19 [sic] ble vurdert. Vedtaket hevdes derfor å fremstå som forvirrende. Det anføres videre å være klare brister i påtalevedtaket som strider både mot konklusjonene fra riksadvokatens arbeidsgruppe og etterforskningen i saken som ledet frem til at Hordaland politidistrikt ble ilagt foretaksstraff. Spesialenhetens konklusjon (i foreleggsaken) om at politidistriktets behandling av Schaefers rapport må regnes som et "kvalifisert klanderverdig forhold," hevdes å være klart relevant både ved den arbeidsrettslige

vurderingen av om Schaefer ble utsatt for gjengjeldelse og den strafferettslige vurderingen etter arbeidsmiljøloven § 19 [sic].

Spesialenheten har feilaktig lagt til grunn at bruddet på gjengjeldelsesforbudet og på kravet til et forsvarlig arbeidsmiljø ikke har vært alvorlige nok til å kvalifisere for straff. Det vises til stort skadepotensiale ved brudd på gjengjeldelsesforbudet gjennom mobbing og trakassering. Schaefer ble utsatt for massiv motarbeidelse som følge av sitt varsel, både i form av klare objektivt negative handlinger samt en rekke bevisste unnlatesehandlinger. Det vises også til den kjennskap Spesialenheten burde ha om Schaefers spesielle situasjon.

Spørsmålet om foretaksstraff burde vært drøftet nærmere. Det skal lite til for å ilegge foretaksstraff selv når arbeidsgivers uaktsomhet er beskjedent. Spesialenheten har undervurdert rekkevidden og grunnlaget for foretaksstraff for brudd både på arbeidsmiljøloven § 2-5 og § 4-3.

Spesialenheten har anvendt jussen feil når den ikke i totalvurderingen av gjengjeldelsesspørsmålet har vektlagt Schaefers subjektive opplevelse av situasjonen, herunder hans redsel for negative handlinger fra arbeidsgiver. Arbeidsgiver burde ha forstått dette.

Sentrale fakta er omgått og fordreid. Saken må forstås med det utgangspunkt at det verken var ønske eller vilje til å behandle Schaefers varsel. Arbeidsgiver var negativ til Schaefers befattning med "Monika-saken" helt frem til ultimo 2014, noe som blant annet viste seg i manglende anerkjennelse av hans innsats.

Arbeidsgiver har verken overholdt sin plikt til å sørge for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø eller sin særlige omsorgsplikt ved sykefravær. Det er i klagen redegjort nærmere for pliktbruddene.

Vedtaket, herunder Spesialenhetens etterforskning, lider av grunnleggende og alvorlige mangler og må omgjøres. Riksadvokaten blir bedt om å foreta en grundig og forsvarlig gjennomgang av etterforskningsmaterialet, herunder vurdere ytterligere avhør, og fatte korrekt avgjørelse.

### ***Ds merknader til Schaefers klage***

D finner det merkelig at Spesialenheten har gitt henne status som mistenkt. Når den arbeidsrettslige siden først skulle etterforskes, hadde det vært mer naturlig at også hun ble gitt status som fornærmet. Selv om D muligens både kan anses som mistenkt i relasjon til Schaefers varsel og fornærmet i relasjon til sitt eget, anføres det at Spesialenhetens tilnærming er for snever når det er avgrenset mot andre fornærmede. Spesialenhetens etterforskning har vært belastende, og D konstaterer at dette er et resultat av initiativet hun tok sammen med Schaefer om å varsle om et kritikkverdig forhold, til tross for at varslingsinstituttet er ment å verne henne fra nettopp slike belastninger som å bli satt under etterforskning.

D har uansett hatt en annen rolle i og tilnærming til saken enn politidistriktets øvrige ledelse. Hun finner det unaturlig at hun identifiseres med nevnte. Riksadvokaten anmodes om å konkretisere hvorvidt hun inngår i den ledergruppen som omtales.

D har for øvrig merknader til påstander i klagen om hennes oppfølging av Schaefers varsel og av hans sykefravær, instruksens 14. mars 2014, og påståtte trusler om å miste jobben.

***Enkelte bemerkninger – til dels av generell karakter – om terskelen for straff ved overtredelser av arbeidsmiljøloven***

Arbeidsmiljøloven skal, blant annet, sikre et godt og inkluderende arbeidsliv som ikke påfører arbeidstakerne unødige belastninger. I tillegg til materielle regler om partenes plikter og rettigheter, sikres dette gjennom regler om verneombud, arbeidsmiljøutvalg, informasjon og drøfting samt egne tvisteløsningsregler. Loven inneholder følgelig en rekke handlingsnormer, påbud og forbud av svært ulik karakter. De bestemmelsene som er aktuelle i klagesaken, herunder arbeidsmiljølovens straffebestemmelse, er drøftet nærmere i Spesialenhetens vedtak pkt. 6.1 til 6.8.

Straffebestemmelsen i § 19-1 oppstiller straff for forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelse i, eller pålegg gitt i eller i medhold av, arbeidsmiljøloven. Formelt er straffansvaret svært omfattende. Det er likevel ikke slik at ethvert brudd på loven gir grunnlag for straffereaksjon. De primære sanksjonene ved overtredelser av loven er sivilrettslige, eksempelvis oppreisningserstatning som fastsatt i varslingsbestemmelsens tredje ledd, eller pålegg fra Arbeidstilsynet, jf. § 18-6. Som ellers ved brudd på spesiallovgivningen må også straff for brudd på arbeidsmiljøloven forbeholdes de mer alvorlige tilfellene, typisk de hvor overtredelsen i seg selv er graverende eller hvor det har oppstått betydelig skade, jf. også riksadvokatens rundskriv nr. 1/1996 om arbeidsmiljøkriminalitet.

Riksadvokaten understreker således at straff ikke er aktuelt ved ethvert avvik fra eksempelvis kravet til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Terskelen for straff må være markant høyere enn for sivilrettslige sanksjoner.

I tillegg bemerkes at bruk av straff ved overtredelser av arbeidsmiljøloven i en sak som denne, også reiser enkelte problemstillinger knyttet til lovkravet i strafferetten. Begreper som "kritikkverdige forhold," "gjengjeldelse," og kravet til et "fullt forsvarlig" arbeidsmiljø, gjør det ikke uten videre enkelt å forutberegne hvor straffansvar slår inn. Dette tilsier at bare handlinger, unnlater eller summen av slike som objektivt sett klart omfattes av begrepene, straffes.

Det er ikke påtalemyndighetens oppgave i en strafferettslig sammenheng å ta stilling til hvorvidt enkeltpersoner eller arbeidsgiver – daværende Hordaland politidistrikt – har opptrådt korrekt, klokt og hensynsfullt overfor Robin Schaefer i enhver henseende i den aktuelle perioden, eller om det er grunnlag for oppreisningserstatning eller andre tiltak. For å ta ut tiltale eller ilegge forelegg må bevisene i saken gi grunnlag for å konkludere med at gjengjeldelsesforbudet eller andre relevante bestemmelser er overtrådt på en så vidt graverende måte at det kvalifiserer for straff. I tillegg må påtalemyndigheten, for å ta ut tiltale eller utferdige forelegg mot enkeltpersoner, være overbevist om at disse også har utvist tilstrekkelig skyld.

Riksadvokaten leser Spesialenhetens vedtak (pkt. 6.11, jf. pkt. 6.11.9) slik at enheten har funnet det nokså klart at Schaefer ikke har blitt utsatt for gjengjeldelse av en karakter som kan medføre straffansvar. Heller ikke kravet til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø er funnet å være overtrådt på en måte som kan lede til slikt ansvar. Riksadvokatens slutter seg til det siste og utdyper sin vurdering nedenfor. Spørsmålet om Schaefer har vært utsatt for straffbar gjengjeldelse er etter riksadvokatens vurdering tidligst aktuelt fra medio september 2014 når han gir opplysninger til media. Også dette utdypes nedenfor.

***Enkelte betraktninger om forholdet mellom varslingsretten og polititjenestepersoners rapporteringsplikt – Schaefer's notater fra januar 2014***

Polititjenestepersoner har etter politiinstruksen § 7-6 plikt til å si fra internt om visse forhold av betydning for tjenesten, jf. Spesialenhetens vedtak pkt. 6.2. Robin Schaefer's vurdering av at etterforskingen av Monikas dødsfall ikke hadde vært forsvarlig og ikke i samsvar med kravet til høy kvalitet, omfattes etter riksadvokatens syn av denne rapporteringsplikten. Denne plikten oppfylte Schaefer på en utmerket måte gjennom notatene han skrev i januar 2014. Tiltalen mot Lukosevicius for forsettlig drap av Monika under særdeles skjerpene omstendigheter var et direkte resultat av Schaefer's grundige gjennomgang av saken og hans meget prisverdige innsats for å få etterforskingen gjenopptatt.

Det kan spørres om rapporteringen også var forankret i politiinstruksens § 6-3 annet ledd om plikten til å melde fra om ulovlig handling i tjenesten, uten at riksadvokaten finner det nødvendig å konkludere på dette punktet. I notat 16. mars 2014 skrev Schaefer at

*"[i] forbindelse med dette har min seksjonsleder sagt flere ganger at saken inneholder elementer som gjør at det som er unnlatt gjort i saken kan være straffbart. Det knytter seg spesielt til at forespørselen fra Kripas om at muligheten for å hente ut abonnementsopplysning på internett ikke ble fulgt opp i saken lokalt ved Hordaland politidistrikt."*

At tanken på mulige straffbare forhold tidlig var fremme, fremgår også av daværende seksjonsleder for volds- og sedelighetsavsnittet ved Bergen sentrum politistasjon D's e-post til stasjonssjef C 11. januar 2014. D reiser her spørsmålet om det ville 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 omkodningen er tatt på et for tynt grunnlag, og bekymrer meg for at man forsøker seg i etterkant på en løsning på et for tynt og sviktende grunnlag. [...]"*

Den endelige påtalemessige vurdering av om det var begått grov uforstand i tjenesten, endte for den opprinnelig påtaleansvarlige i saken som knyttet seg til Monikas dødsfall med henleggelse etter bevisets stilling. For en av de øvrige mistenkte ble saken henlagt som foreldet, og for de to siste fordi intet straffbart forhold ble ansett bevist. Som nevnt over forfølger ikke riksadvokaten spørsmålet om rekkevidden av politiinstruksen § 6-3 annet ledd utover disse merknader.

Om Schaefer's rapportering fra januar 2014 også faller inn under varslingsreglene i arbeidsmiljøloven, fremstår for riksadvokaten som tvilsomt.

Av forarbeidene til varslingsreglene, Ot.prp. nr. 84 (2005-2006), pkt. 8.1, fremgår at et viktig formål har vært å sette opp noen prinsipielle "kjøreregler" i forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker for de tilfeller der det kan være en konflikt mellom yringsfrihet og lojalitetskrav. I tilfeller hvor det foreligger varslingsplikt, vil varsling i samsvar med denne alltid være lojal vis-à-vis arbeidsgiver, jf. proposisjonen pkt. 4.3. Det kan tilføyes at varsling i disse tilfellene må formodes å være i samsvar arbeidsgivers interesser, slik at interessekonflikt normalt ikke skal kunne oppstå. Dette tilsier at det ikke er samme behov for "varslingsregler" i tilfeller hvor det foreligger en yrings- eller rapporteringsplikt på et annet grunnlag. Forholdet mellom varslingsinstituttet og lovbestemt eller instruksfestet rapporterings- eller opplysningsplikt kan ikke ses å være drøftet nærmere i forarbeidene.

De forholdene som Schaefer rapporterte om i januar 2014, krevde først og fremst adekvat faglig oppfølging fra politidistriktets side med det formål å etterprøve kvaliteten på etterforsknings- og

påtalearbeidet i Monika-saken. En svikt i oppfølgingen av rapporteringen ville utvilsomt kunne utløse en varslingsrett. Men at det allerede på rapporteringstidspunktet også skulle foreligge en varslingsrett i henhold til arbeidsmiljøloven, fremstår ikke som klart, og kan etter riksadvokatens syn ikke legges til grunn ved den strafferettslige vurderingen som påtalemyndigheten skal foreta.

Etter riksadvokatens vurdering er det også usikkert om ordlyden i arbeidsmiljøloven § 2-4 i det hele tatt omfatter den typen feil som Schaefers rapportering gjaldt. Rent språklig favner begrepet "kritikkverdige forhold" vidt, og omfatter også enkeltstående, individuelle og skjønnsmessige feil ved enkeltsaksbehandling. Det sentrale for lovgiver ved vedtakelsen av varslingsreglene synes imidlertid å ha vært å sikre varsel om systematiske feil, mangler, ulovligheter etc. – ikke enkeltstående feil. Med andre ord kan det spørres om den type feil det her er snakk om, er ment å falle innenfor varslingsregelverket. Det vises både til beskrivelsen av ovennevnte begrep i proposisjonens merknad til paragrafen, samt til *Jakhelln, Henning: "Arbeidsmiljølovens regler om varsling. Er varslers rettsvern en realitet, eller en illusjon – eller "tar man spilleren og ikke ballen?"* pkt. IV 3. Innenfor helsevesenet synes det å være lagt til grunn at varslingsinstituttet ikke favner feil i enkelttilfeller. Av *Helsedirektoratets rundskriv IS-2012-8, del 2: Helsepersonelloven med kommentarer* (kommentaren her til § 17), fremgår at generelle (kritikkverdige) "forhold" – systemmanglene – er underlagt varslingsplikten i helsepersonelloven § 17, mens konkrete hendelser håndteres i et annet spor.

Riksadvokaten stiller seg etter dette tvilende til Spesialenhetens konklusjon om at Schaefers notater allerede i januar/februar 2014 skulle vært ansett som varsling etter arbeidsmiljølovens regler og håndtert i samsvar med politidistriktets rutiner for dette.

Schaefers e-post 7. mars 2014 til sin nærmeste overordnede, hvor han melder fra om at han vil varsle/melde fra til bistandsadvokaten, er omtalt i Spesialenhetens vedtak pkt. 5.8. E-posten er først og fremst en påminnelse om saken, og et "varsel" om at Schaefer vil ta kontakt med bistandsadvokaten. E-posten kan etter riksadvokatens syn ikke ses på som et varsel i henhold til arbeidsmiljøloven.

### ***Arbeidsgivers oppfølgingsansvar ved hhv. varsling og rapportering***

Grensedragningen mellom varsling etter arbeidsmiljøloven § 2-4 og rapportering etter politiinstruksen har etter riksadvokatens syn svært begrenset betydning for hvilke krav som stilles til arbeidsgivers personalmessige håndtering og oppfølging av den som varslor eller rapporterer. Kravene til arbeidsgivers oppfølging og ivaretagelse av en tjenesteperson som har rapportert i samsvar med rapporteringsplikten, antas i praksis i det alt vesentlige å sammenfalle med de som gjelder ved varsling.

Rapportering skal skje overfor foresatte, dvs. internt. Etter arbeidsmiljøloven skal det også i første omgang normalt varsles internt for at varselet skal være forsvarlig. I begge tilfeller vil det være brudd på arbeidsrettslige regler dersom en pålagt rapportering eller varsling i samsvar med reglene foranleder negative reaksjoner eller sanksjoner fra arbeidsgiver. I førstnevnte tilfelle ville det stride mot mer alminnelige krav til arbeidsmiljøet og til ivaretagelsen av arbeidstaker, og i sistnevnte tilfelle ville det (også) stride mot gjengjeldelsesforbudet. Ettersom det å rapportere i samsvar med rapporteringsplikten regelmessig vil være en belastning for tjenestepersonen, krever dette at arbeidsgiver er særlig oppmerksom mot tjenestepersonens psykososiale arbeidsmiljø og behovet for oppfølging av vedkommende. Varslingsregelverket innebærer et tilsvarende skjerpet oppfølgingsansvar. De formaliserte krav til prosessen som gjerne følger av virksomhetsrutiner for varsling, utgjør likevel en forskjell.

Grensedragningen mellom varsling og rapportering har i denne saken som konsekvens at politidistriktets unnlattelse av å håndtere Schaefer's rapportering i januar 2014 i samsvar med varslingsregelverket, ikke innebærer noen svikt som ledelsen kan kritiseres for.

***Oppfølgingen og behandlingen av Schaefer fra januar til september 2014 – spørsmålet om det foreligger straffbart brudd på arbeidsmiljøloven §§ 4-1 og 4-3, jf. §§ 19-1 og 19-2***

Det er uklart om klagen over Spesialenhetens avgjørelse retter seg mot henleggelsen av saken for en eller flere av de mistenkte tjenestepersonene, og/eller mot manglende illeggelse av foretaksstraff. Riksadvokaten presiserer at straffansvaret for enkeltpersoner som utgangspunkt ikke kan omfatte handlinger eller unnlattelser begått av andre, likevel slik at overordnede kan tenkes å bli holdt ansvarlig for underordnede handlinger eller unnlattelser som vedkommende enten burde ha forhindret eller besørget utført. At den enkelte bare kan holdes strafferettslig ansvarlig for egne forhold, har i denne saken særlig betydning ved vurderingen av spørsmålet om straffansvar for A og D. A var ikke overordnet Schaefer, verken formelt eller reelt, og har heller ikke hatt overordnet ansvar etter arbeidsmiljøloven for oppfølgingen av ham. D har ikke vært en del av politidistriktets øverste ledelse, og mulig straffansvar for henne kan bare være aktuelt for eventuelt sviktende oppfølging som seksjonsleder og Schaefer's nærmeste overordnede med tilhørende personalansvar. Vurderingen av eventuell foretaksstraff må derimot bero på en samlet vurdering av flere enkeltpersoners handlinger og unnlattelser.

Spørsmålet om brudd på arbeidsmiljøloven §§ 4-1 og 4-3, jf. §§ 19-1, må bero på en samlet vurdering av ulike omstendigheter som påvirket Schaefer's arbeidsmiljø i 2014, herunder samtaler, uttalelser, unnlattelser, tiltak og annen oppfølging. På flere sentrale punkter er det ulike oppfatninger av hva som ble sagt, på hvilken måte, og hvordan det med rimelighet kunne oppfattes. Grunnet kravet til skyld og beviskravet i straffesaker, må uttalelser, unnlattelser mv. fra mistenkte enkeltpersoner, på vanlig måte vurderes med utgangspunkt i mistenktes forutsetninger, oppfatninger og kunnskap på gjerningstidspunktet. Den fornærmedes tolkning kan i seg selv vanskelig legges til grunn uten at mer objektive holdepunkter foreligger.

At Schaefer har følt seg marginalisert, underkjent som fagperson, vært redd for å miste arbeidet og av disse grunner ble sykemeldt, er ikke omstridt. Men dette er i seg selv langt fra tilstrekkelig til å straffe enkeltpersoner eller politidistriktet for brudd på arbeidsmiljøloven. Dette gjelder selv om Schaefer's subjektive opplevelse er vel forenlig med den dynamikk som kan oppstå når en arbeidstaker varsler eller rapporterer, slik det er beskrevet av Jakhelln, op.cit. s. 435 (se sitat på s. 43 flg. i Spesialenhetens vedtak). Psykososiale belastninger påført som et resultat av mellommenneskelige relasjoner og interaksjoner er åpenbart utfordrende å håndtere i en strafferettslig kontekst. Schaefer har eksempelvis lurt på om det at han fikk stillingen han søkte på ved Fellesoperativ enhet (FOE) sommeren 2014, var et forsøk på å "stille ham i bero" eller et "plaster på såret". Andre har stilt seg undrende til hvordan han har kunnet oppfatte mistillit når han etter søknad fikk en politioverbetjentstilling med høyere lønn i politidistriktet på samme tidspunkt som Schaefer hevder at gjengjeldelse skal ha foregått.

Schaefer's vesentligste ankepunkter mot oppfølgingen og behandlingen av ham våren 2014 er drøftet i Spesialenhetens vedtak punkt 6.11.2 til 6.11.6. Riksadvokaten slutter seg til vurderingene her av faktum, men slik at hendelsesforløpet holdes opp mot arbeidsmiljølovens krav til arbeidsmiljøet og ikke opp mot gjengjeldelsesforbudet, jf. drøftelsen ovenfor. En har i det følgende noen generelle merknader til oppfølgingen av Schaefer, i tillegg til særskilte merknader til vurderingen av mulige straffbare forhold knyttet til enkelte av de mistenkte.

Det er ingen tvil om at Schaefer opplevde sin arbeidssituasjon som svært belastende våren 2014, hvilket det er all grunn til å ha forståelse for. Riksadvokatens vurdering, basert på gjennomgangen av saksdokumentene, er at dette skyldes en kombinasjon av særlig følgende forhold:

- at man ved ivaretagelsen av arbeidsgiveransvaret og oppfølgingen av Schaefer holdt seg strengt til linjeansvaret
- at flere oppover i linjen enten ikke ble gjort kjent med og heller ikke synes å selv ha evnet å forstå hvilken belastning saken og prosessen påførte Schaefer
- at verken retts- og påtalelederen eller politimesteren i tilstrekkelig grad, eller raskt nok, så alvoret i Schaefers faglige innvendinger mot etterforskingen av Monikas dødsfall
- ulike tolkninger av beskjeder, beklagelser, uttalelser og unnlater av ulik art
- at arbeidsgiver ikke var kjent med at Schaefer allerede i januar 2014 hadde tatt kontakt med bistandsadvokaten i Monika-saken

Forklaringene i saken underbygger at oppfølgingen av Schaefer var preget av politiets hierarkiske system, hvor kommunikasjon skjer og beskjeder gis "i linjen" både oppover og nedover i systemet, og med en tilbakeholdenhet med å gå på tvers av eller utenom denne. Både daværende politimester Gudmundsen, retts- og påtaleleder A og daværende visepolitimester Nielsen har i sine forklaringer fremhevet at ansvaret for oppfølgingen av og kontakten med Schaefer lå hos hans nærmeste overordnede. Politidistriktets øverste ledelse (Gudmundsen, Nielsen) har videre lagt til grunn at Schaefer som arbeidstaker ble ivarettatt av sine nærmeste overordnede, og at dette har vært tilstrekkelig. Dette har utvilsomt bidratt til Schaefers opplevelse av situasjonen som vanskelig.

Det kan reises spørsmål om ledelsen for politidistriktet – i denne sammenheng politimester Gudmundsen og visepolitimester Nielsen – har hatt tilstrekkelig forståelse for den betydelige belastningen det er for en etterforsker å kritisere etterforskingen og påtaleavgjørelsen i andres saker, og om de burde vurdert en form for kommunikasjon, også utenom linjen, om at Schaefers initiativ var prisverdig og ble tatt alvorlig. En tilbakemelding – om enn nøytral hva gjaldt innspillet kvalitative innhold – ville åpenbart vært av betydning for Schaefer og formentlig også for distriktet som sådant. Riksadvokaten forfølger ikke disse spørsmål ytterligere idet de er av svært begrenset betydning for den strafferettslige vurdering.

At retts- og påtaleleder A stolte for mye på den påtaleansvarliges faglige vurdering innebærer nok at han hadde tilsvarende mindre tro på at Schaefers innspill ville føre noe sted, og hans håndtering bar preg av det. En kan forstå at Schaefer kunne oppfatte dette som en marginalisering og underkjenning av ham som fagperson. Det kan likevel ikke være slik at en undervurdering av hans innspill uten videre også må anses som et angrep på hans faglige kvaliteter. Forklaringene og e-postkorrespondansen viser at Schaefers innspill faktisk ble vurdert flere ganger, og at man ikke hadde avsluttet vurderingen da bistandsadvokatens begjæring om å gjenoppta saken innkom 23. april 2014. Det er så sin sak at disse vurderingene og den faglige håndteringen av Schaefers initiativ ikke var god nok. Forklaringene og korrespondansen i saken gir etter riksadvokatens vurdering ikke grunnlag for å trekke den slutning at dette hadde med Schaefers kvaliteter som etterforsker eller hans person å gjøre.

Bevisene underbygger etter riksadvokatens vurdering ikke påstandene i klagen om at det foregikk en massiv motarbeidelse av Schaefers initiativ, og en marginalisering og underkjenning av ham som fagperson. Det betviles likevel ikke at Schaefer har opplevd det slik. Antydninger



om trakassering – i hvert fall gitt en strafferettslig forståelse av begrepet – er det ikke grunnlag for.

Riksadvokatens konklusjon er at arbeidsmiljølovens bestemmelser om krav til arbeidsmiljøet ikke er brutt på en slik måte at det kan lede til straffansvar.

#### ***Særlig om e-posten fra A 10. mars og "trepunksordren" 14. mars 2014***

Schaefer har forklart at en allerede krevende situasjon ble mye vanskeligere da han 10. mars 2014, via C og D, fikk videresendt en e-post fra retts- og påtaleleder A, og ikke minst etter mottak av "trepunksordren" 14. mars s.å.

E-posten fra A var et svar på Schaefers påminnelse om saken tre dager tidligere. Det bemerkes at A sendte på e-posten til stasjonssjef C, og at A ikke ga føringer for hvordan beskjeden skulle videreformidles. C valgte å videresende e-posten til D "til orientering", hvorpå D videresendte den til Schaefer "til orientering og etterfølgelse", altså som en ordre.

Innholdsmessig oppsummerer e-posten status for håndteringen av Schaefers innspill, samtidig som det gis uttrykk for at det ikke er tatt endelig stilling til hva som skal skje videre i "Monika-saken". A gir i e-posten uttrykk for manglende kjennskap til hvorfor gjenopptak av etterforskningen hastet. Som påpekt av Spesialenheten fremstår det som uklart om han fikk svar på sitt spørsmål om hvilke tidskritiske etterforskingsskritt D siktet til da hun videresendte Schaefers e-post.

E-posten ble tolket svært negativt av både Schaefer og D, som oppfattet beskjeden til Schaefer som "uhørt" og spørsmålet om tidskritiske etterforskingsskritt som utslag av hersketeknikk. Selv om det vel nærmest per se vil være slik at etterforskingsskritt i en drøyt to år gammel sak med en mulig ukjent gjerningsperson haster fordi bevismateriale kan bli destruert, slettet, forringet osv., har riksadvokaten vanskelig for å forstå hvordan spørsmålet om tidskritiske etterforskingsskritt fra retts- og påtaleleder – som har som oppgave å prioritere mellom flere oppgaver og saker – med rimelighet kan oppfattes som hersketeknikk.

A har gitt uttrykk for at det i straffesakssystemet ikke kan være slik at enhver som har innsigelser og som er uenig i vurderinger gjort av de ansvarlige underveis, selv kan velge å gå ut med sin oppfatning, fritt fra roller og ansvar. Dette, hevder han, var bakgrunnen for det han har beskrevet som en "rolleavklaring". Riksadvokaten tilføyer at denne avklaringen – eller beskjeden – må forstås på bakgrunn av As oppfatning av at Schaefers innspill fortsatt var til vurdering og ble fulgt opp på tilfredsstillende måte. Utfra en slik oppfatning kan en ikke se noe kritikkverdige i at A, som retts- og påtaleleder, understreker at kommunikasjon utad tilligger de ansvarlige i saken, og at han ba om at Schaefer ble gitt beskjed om at han ikke måtte opptre aktivt utad. Riksadvokaten bemerker at det i politi- og påtalemyndighetens straffesaksbehandling er svært viktig med notoritet om hvem som gjør hva og på hvilket grunnlag. Dette forutsetter tydelige ansvarsforhold og kommandolinjer, noe som også er gjenspeilet i straffeprosessens regler. Påtaleavgjørelser er – som påpekt av et av vitnene i saken – ingen demokratisk avgjørelse, men en avgjørelse plassert hos enkeltpersoner.

As oppfatning av at innspillet ble fulgt opp på tilfredsstillende måte, ble for øvrig delt av politimesteren og stasjonssjef C. Også E, lokallagsleder i Politiets fellesforbund, var – etter samtaler både med politimesteren og A fra midten av mars 2014 –

av den oppfatning at det ble jobbet med saken. Schaefer fikk i en telefonsamtale med E 17. mars s.å. formidlet at saken skulle sendes til Kripos eller ses på av en intern gruppe.

Bakgrunnen for "trepunkttsordren" 14. mars 2014 var et møte stasjonssjef C hadde med daværende politimester Geir Gudmundsen samme dag. Politimesteren har forklart følgende om møtet:

*"[...] Møtet var ikke planlagt på forhånd. C hadde egentlig tenkt å snakke med A som ikke var tilstede. C kom derfor innom GG [Geir Gudmundsen] sitt kontor. C sa at han ikke hadde hørt noe om saken. GG oppfattet denne samtale som at C fortalte at RS ikke ville gi seg og at det manglet fremdrift. Det ble ikke gitt noen føringer. John Reidar Nilsen var også til stede. GG husket ikke at de diskutert [sic.] RS på noen måte. GG kjente seg ikke igjen i at han skulle ha gitt noen føringer. Det er en helt feil beskrivelse av møtet som er lagt til grunn av enkelte og i media. Det var C sitt ansvar å følge opp RS. Det var ingen grunn til at GG skulle ha sagt noe. [...]"*

C har på sin side forklart (dok. 05,04,03 på s. 8 flg.) at han etter møtet oppfattet det slik at saken var i gjenge:

*"Politimesteren forklarte at alt var på hjul. A var i ferd med å få satt saken i system. Politimesteren forsikret om at enten skulle det dannes en intern etterforskningsgruppe, eller så skulle saken sendes til Kripos. C var tydelig i sitt budskap til politimesteren, og han oppfattet at han fikk en forsikring om at saken var i gjenge og skulle vurderes for gjenopptakelse. C ble beroliget over det. Men i tillegg var det spørsmål om det var nødvendig å gi noen tilbakemelding til Schaefer, med bakgrunn i bekymringen og opplysningene fra politimesteren som var litt forløsende. De var enige om at Schaefer måtte få beskjed om at det ikke var nødvendig å agere mer, og at han ikke måtte bruke tiden til å søke støtte på avdelingen. Det var et tema som C brakte inn, og politimesteren var enig. Det siste Schaefer måtte få beskjed om var at etterforskningskapasiteten måtte brukes på løpende saker. De hadde utallige saker som var ubehandlet. Denne tre punkts tilbakemeldingen ble ikke ferdig formet oppe hos politimesteren. C gikk lettet fra politimesteren og tenkte at ting var på gang. De var fortvilet over tiden det hadde tatt, over en måned etter det siste fremstøtet uten at det hadde vært noen form for bevegelse i saken."*

På grunnlag av forklaringene fra Gudmundsen og C kan det ikke legges til grunn at politimesteren i dette møtet formidlet eller mente å formidle noen ordre til Schaefer gjennom C. Gudmundsen hadde delegert oppfølgingen av innspillet til A, og hans samtale med C fremstår som en nokså uformell lufting av synspunkter fra Cs side, og hvor Gudmundsen videreformidlet sin kjennskap til status for oppfølgingen. Det vurderes å ha vært Cs beslutning å formidle samtalen i møtet om de tre punktene til Schaefer på en måte som i hvert fall måtte forventes å bli oppfattet som en ordre.

Formen og måten ordren ble formidlet på av D etter instruks fra C, og manglende informasjon om bakgrunnen for den, var utvilsomt mindre heldig. Riksadvokaten finner ikke grunn til å gå nærmere inn i dette all den tid innholdet i ordren verken var ulovlig eller urimelig, da den ble gitt utfra en begrunnet oppfatning om at initiativet fra Schaefer ble fulgt opp.

### ***Oppfølgingen under sykefravær***

Riksadvokaten slutter seg til Spesialenhetens merknader i pkt. 6.11.4 i vedtaket. En legger til grunn at D som Schaefers nærmeste leder fulgte ham opp i samsvar med regelverket, og at han ble fulgt opp tettere enn det som var vanlig. Etter riksadvokatens vurdering har D vært lydhør for Schaefers behov og ønsker fra hans side. Blant annet fikk han redegjøre for sitt arbeid

med "Monika-saken" og sine funn på et seksjonsmøte primo mars, [...]

D har for øvrig forklart at hun ikke oppfattet at Schaefer følte seg isolert, [...] Det fremstår som uklart om D hadde noen oppfordring til å følge opp Schaefer ytterligere.

Det må legges til grunn at politimesteren ikke fikk kjennskap til frustrasjonen og konsekvensene for arbeidsmiljøet knyttet til Schaefers innspill før i september 2014. Det kan stilles spørsmål ved om stasjonssjef C tidlig nok og tydelig nok informerte den øverste ledelsen om belastningen for Schaefer. En ser imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på dette all den tid det har begrenset betydning ved vurderingen av straffansvar, både for enkeltpersoner og for foretaket.

#### ***Bs uttalelse i trappen 19. mai 2014***

Riksadvokaten finner det klart at forholdet ikke er straffbart isolert sett og heller ikke er av noen særlig betydning ved en samlet vurdering av politidistriktets håndtering. Det vises til Spesialenhetens merknader.

#### ***Manglende anerkjennelse av Schaefer***

Riksadvokaten kan i det alt vesentlige slutte seg til Spesialenhetens merknader i pkt. 6.11.3 i vedtaket, herunder om at Schaefer tidligere burde fått en forsikring fra politidistriktets ledelse om at innspillet hans ikke ble oppfattet som noe negativt og at hans stilling ikke var truet.

En kan forstå Schaefers opplevelse av særlig intranettmeldingen som ble lagt ut på politidistriktets hjemmesider 18. september 2014 som en form for marginalisering – i hvert fall ettersom han heller ikke mottok noen personlig tilbakemelding fra ledelsen. I forbindelse med utformingen av redegjørelsen til politidistriktets intranett i september 2014, ble det diskutert om Schaefer skulle omtales. Det legges til grunn at D og C uttrykte et sterkt ønske om å omtale ham og anerkjenne hans innsats, men dette ble ikke gjort.

Gudmundsen har i sin forklaring til Spesialenheten tilbakevist at mangelen på omtale av Schaefer var et forsøk på å diskreditere noen. Han har for øvrig forklart at det i møtet kom frem at både kriminalteknikere og de som hadde etterforsket Monikas dødsfall følte at det ble snakket nedlatende om arbeidet de hadde gjort, og at det syntes å være et anstrengt forhold mellom C og B. Gudmundsen skal da ifølge ham selv ha gitt uttrykk for at det var viktig å se på hvordan alle hadde håndtert saken, og at de som var HMS-ansvarlige måtte følge opp personell i linjen. Det fremstår som overveiende sannsynlig at meldingen ble utformet nøytralt for at ikke de som opprinnelig hadde arbeidet med Monika-saken skulle oppleve meldingen som en ekstrabelastning. Dette støttes av vitneforklaringen fra kommunikasjonsrådgiver F.

Også spørsmålet om manglende eller forsinket anerkjennelse anses å være av begrenset eller ingen betydning ved vurderingen av om enkeltpersoner eller foretaket har gjort seg skyldig i straffbare forhold.

#### ***Spørsmålet om varsling og mulig straffbar gjengjeldelse høsten 2014***

Riksadvokaten slutter seg til Spesialenhetens vurdering i pkt. 6.10.4 av at Schaefers uttalelser til media 12. september 2014 var et forsvarlig varsel om kritikkverdige forhold som skulle vært håndtert i samsvar med rutinene for varsling. Denne varslingen omfattet blant annet den uhensiktsmessige og sene behandlingen av Schaefers innspill som politidistriktet er ilagt forelegg for. Politidistriktets ledelse burde medio september 2014 innsett at man her hadde å gjøre med en varslingssak. Særlig diskusjonen om varslerstatus var unødvendig og belastende for Schaefer og viser på dette tidspunktet en manglende forståelse i politidistriktet av varslingsinstituttet.

Riksadvokaten konstaterer ved gjennomgang av saken at de kritikkverdige forhold som er påpekt i perioden fra medio september – herunder mangelfull forståelse og håndtering av varslingsregelverket – ikke bærer preg av å være gjengjeldelseshandlinger i den strafferettslige betydning av begrepet. De er heller ikke graverende nok til å kunne straffes etter andre bestemmelser, heller ikke når de sammenholdes med hendelsesforløpet våren 2014.

### ***Oppsummerende vurdering***

Det kan reises kritikk mot arbeidsgivers samlede håndtering av Schaefer som arbeidstaker og rapportør våren 2014. Kritikk mot enkelte handlinger og unnlaterer begått av enkelte tjenestepersoner kan også reises. Mangler ved håndteringen førte til at Schaefer ikke følte seg ivaretatt og at han opplevde situasjonen på arbeidsplassen som svært belastende. Forsømmelsene for den enkelte mistenktes del vurderes imidlertid som på langt nær graverende nok til at straff er aktuelt. Saken er med rette henlagt for de enkelte tjenestepersonene som intet straffbart forhold anses bevist.

Spesialenheten har ansett at det ikke har vært grunnlag for å vurdere foretaksstraff.

En eventuell foretaksstraff måtte i denne saken bero på at det er begått kumulative feil som til sammen har ført til et betydelig avvik fra kravet til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Riksadvokatens vurdering er at selv om Schaefer ble påført belastninger som følge av mangler både ved håndteringen av innspillet våren 2014 og behandlingen av ham som arbeidstaker gjennom 2014, er heller ikke det samlede avviket alvorlig nok til å kvalifisere for straff. Det er da heller ikke grunnlag for å vurdere foretaksstraff.

Klagen har etter dette ikke ført frem.

### ***Ds merknader til klagesaken***

D har reagert på at hun under Spesialenhetens etterforskning har hatt status som mistenkt. Hun mener det hadde vært mer naturlig at også hun ble gitt status som fornærmet under etterforskningen av de arbeidsrettslige sider av "Monika-saken".

Det utløsende for Spesialenhetens iverksetting av etterforskning 1. juli 2015 var Wiersholm-rapportens konklusjon om at Hordaland politidistrikt, ved behandlingen av Schaefers anmodning om ny etterforskning av Monika-saken, hadde overtrådt bestemmelser i arbeidsmiljøloven. Spesialenheten har formentlig ikke funnet rimelig grunn til å etterforske om det i denne sammenheng var begått straffbare brudd på arbeidsmiljøloven også i forhold til andre tjenestepersoner i politidistriktet, blant disse D. Riksadvokaten kan ikke se at dette var en for snever avgrensning av etterforskningen.

Til Ds status som mistenkt er å bemerke at når Spesialenhetens etterforskning – som her – var rettet mot enkeltpersoner som fornærmede har fremsatt ankepunkter mot, og som også er kritisert i Wiersholms rapport, var det riktig å gi disse enkeltpersonene status som mistenkt. Ettersom det lå til Ds stilling som seksjonsleder å ivareta personalansvaret for Schaefer og arbeidsmiljøet på seksjonen, er hennes opptreden og oppfølging helt sentral ved vurderingen av hvordan Schaefer ble behandlet. Mistenktstatus gis for øvrig uavhengig av mistankens styrke og uavhengig av om mistanken anses mer eller mindre grunnløs, jf. også riksadvokatens rundskriv om politiavhør, nr. 2/2016, pkt. 4.1. Slik status har som kjent viktige rettighetsaspekter.

\*\*\*

Underretning bes gitt på hensiktsmessig måte til involvert personell, herunder om at riksadvokatens vedtak ikke kan påklages, jf. straffeprosessloven § 59 a første ledd, og at adgangen til å reise privat straffesak er regulert i lovens kapittel 28.

**RIKSADVOKATEMBETET, POSTBOKS 8002 DEP, 0030 OSLO**

Tor-Aksel Busch

Birgitte Istad  
statsadvokat