

ÁLITSGERÐ

nefndar samkvæmt 27. gr. laga nr. 70/1996
um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins
í málinu nr. 1/2016

Mál X

1. Aðilar málsins

Aðilar málsins eru lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu og X. Jón H.B. Snorrason aðstoðarlögreglustjóri hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu rak málið fyrir lögreglustjóran á höfuðborgarsvæðinu og Ómar Örn Bjarnþórsson hdl. rak málið fyrir hönd X.

2. Málavextir

2.1. Málsmeðferð fyrir nefndinni

Við meðferð málsins skipuðu nefndina Kristín Benediktsdóttir lögfræðingur, formaður, Helgi Valberg Jensson lögfræðingur, tilnefndur af innanríkisráðuneytinu og Dalla Ólafsdóttir lögfræðingur, tilnefnd af heildarsamtökum ríkisstarfsmanna.

Málið barst nefndinni 21. janúar 2016, með bréfi lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, dags. 19. janúar 2016. Þar var tilkynnt að lögreglustjórinn hefði veitt X lausn um stundarsakir sem lögreglumaður við embættið með vísan til ætlaðra refsiverðra brota hans í opinberu starfi sem væru til rannsóknar. Væri það niðurstaða lögreglustjóra að athafnir þær sem lögreglumaðurinn væri grunaður um væru ósæmilegar, óhæfilegar og ósamrýmanlegar því embætti sem hann gegndi og í ljósi þess að háttsemi sú sem hann væri grunaður um muni hafa í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 yrði hann sakfelldur væri honum veitt lausn frá embætti um stundarsakir með vísan til 2. másl. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (hér eftir nefnd starfsmannalög). Afrit af bréfi lögreglustjóra til X, dags. 11. janúar 2016, þar sem honum var tilkynnt um að ákveðið hefði verið að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir fylgdi bréfi lögreglustjóra til nefndarinnar.

Þann 22. janúar 2016 sendi formaður nefndarinnar bréf til fjármála- og efnahagsráðherra og óskaði þess að skipaðir yrðu tveir meðnefndarmenn til þess að fjalla um málið, sbr. 2. og 3. másl. 2. mgr. 27. gr. starfsmannalaga. Jafnframt var X tilkynnt með bréfi formanns sama dag að málið hefði verið sent nefndinni til meðferðar. Með bréfi, dags. 1. mars 2016, tilkynnti fjármála- og efnahagsráðuneytið um skipun nefndarmannanna og hóf nefndin störf 9. mars 2016.

Samkvæmt 18. gr. starfsreglna nefndarinnar frá 29. júlí 1997 skal nefndin ljúka máli og semja álit þegar aðilar hafa skilað þeim greinargerðum og gögnum, sem þeir eiga kost á, og tjáð sig munnlega um málið hafi það verið ákveðið. Að lokinni gagnaöflun og framlagningu greinargerða aðila var málið reifað munnlega af umboðsmönnum þeirra fyrir nefndinni 19. maí 2016. Nefndin ákvað hins vegar í framhaldinu að óska frekari upplýsinga og gagna frá ríkissaksóknara sem bárust 8. og 20. júní 2016. Umboðsmenn aðila fengu í framhaldinu tækifæri til að koma að sínum sjónarmiðum við þessi nýju gögn.

2.2. Málsatvik

X hefur starfað sem lögreglumaður frá árinu 2002, lengst af sem rannsóknarlögreglumaður í deild sem annast rannsóknir á ávana- og fíkniefnalagabrotum og skipulagðri brotastarfsemi. Hann starfaði við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu þegar hann var handtekinn 28. desember 2015 grunaður um að hafa brotið af sér í starfi. Í framhaldi af handtöku X og leitar á starfstöð hans hjá embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, gerði ríkissaksóknari kröfu um að X sætti gæsluvarðhaldi á grundvelli a. liðar 1. mgr. 95. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála allt til 12. janúar 2016. Með úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur uppkveðnum 29. desember 2015 var X gert að sæta gæsluvarðhaldi allt til 5. janúar 2016 vegna rökstudds gruns um brot gegn 1. mgr. 128. gr. og 136. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. X kærði úrskurð héraðsdóms til Hæstaréttar. Með dómi Hæstaréttar 30. desember 2015 í máli nr. 861/2015 var fallist á með héraðsdómi að uppfyllt væru skilyrði a. liðar 1. mgr. 95. gr. laga nr. 88/2008 til þess að X sætti gæluvarðhaldi og var honum gert að sæta gæsluvarðhaldi allt til föstudagsins 8. janúar 2016.

Hinn 11. janúar 2016 afhenti lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu, í starfstöð hans að Hverfisgötu, X, að viðstöddum lögmanni hans og aðstoðarlögreglustjóra bréf, dags. sama dag, þar sem X var tilkynnt að lögreglustjórinn hefði ákveðið að veita honum lausn um stundarsakir frá embætti hans sem lögreglumaður við embættið með vísan til 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Í bréfinu kom fram að ríkissaksóknari hefði með bréfi 5. janúar 2016 vakið athygli lögreglustjóra á að X hefði verið handtekinn í þágu rannsóknar ríkissaksóknara á ætluðum brotum hans í opinberu starfi. Tekið var fram að honum hafi verið gert að sæta gæsluvarðhaldi með úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur 29. desember 2015 vegna rökstudds gruns um brot gegn 1. mgr. 128. gr. og 136. gr. almennra hegningarlaga en Hæstiréttur hafi staðfest úrskurð héraðsdóms. Væri það niðurstaða lögreglustjóra að þær athafnir sem hann væri grunaður um væru ósamrýmanlegar því embætti sem hann gegndi. Í ljósi þess og að sú háttsemi sem rökstuddur grunur léki á um myndi hafa í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga yrði hann sakfelldur, væri honum veitt lausn frá embætti um stundarsakir frá og með 11. janúar 2016.

3. Sjónarmið málsaðila.

Hér verður nánar lýst kröfum og röksemdum aðila sem fram komu í greinargerðum þeirra til nefndarinnar.

3.1. Sjónarmið lögreglustjóra.

Af hálfu lögreglustjóra er krafist að nefndin rannsaki mál X og láti í ljós rökstutt álit á því hvort rétt hafi verið af lögreglustjóra að víkja honum frá störfum um stundarsakir. Einnig er krafist staðfestingar nefndarinnar á því að skilyrði fyrir veitingu lausnar um stundarsakir hafi verið uppfyllt þegar ákvörðunin var tekin, að sakir þær sem bornar voru á X hafi verið fullnægjandi grundvöllur ákvörðunar lögreglustjóra og að rétt hafi verið staðið að framkvæmd hennar.

Í greinargerð lögreglustjóra er tekið fram að lögreglustjórar fari með skipun lögreglumanna í starf samkvæmt 4. mgr. 28. gr. lögreglulaga nr. 90/1996, sbr. lög nr. 51/2014. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu sé því bær til að veita lögreglumönnum við embættið lausn frá störfum tímabundið, sbr. 1. mgr. 26. gr laga nr. 70/1996. Þá er í greinargerð lögreglustjóra tekið fram að ákvörðun um tímabundna lausn X byggji á 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga, þar sem fram komi að veita megi embættismanni lausn um stundarsakir ef hann er grunaður um háttsemi sem hefði í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga. Jafnframt er bent á að hlutverk lögreglu samkvæmt 2. mgr. 1. gr. lögreglulaga sé m.a. að halda uppi lögum og reglu, leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna, vernda opinbera hagsmuni, vinna að uppljóstrun brota og stöðva ólögmdæta háttsemi. Áréttar lögreglustjóri að mikilvægt sé að viðhalda trausti og trúverðugleika lögreglunnar sem stofnunar þar sem hún gegni veigamiklu hlutverki í samfélaginu.

Í greinargerðinni er bent á að það úrræði að veita embættismanni lausn frá embætti um stundarsakir sé lögmælt bráðabirgðaúrræði eins og fram hafi komið í álitum nefndarinnar, sbr. t.d. mál nr. 3/2003, 1/2011, 1/2012 og 1/2014. Sérstaklega er vísað til álits nefndarinnar í máli nr. 1/2012 þar sem segir: „Rökin hér að baki eru að ekki sé forsvaranlegt að embættismaður, sem grunaður er um að hafa framið refsivert brot, gegni því að meðan slíkur grunur er til staðar en í því sambandi verður einnig að líta til bæði eðlis og alvarleika brots og hvaða starfsstétt embættismanna á í hlut.“ Vakin er athygli á því að nefndin hafi m.a. bent á að ákvæðið eigi við um starfsstéttir eins og lögreglumenn sem hafi það hlutverk að halda uppi lögum í þjóðfélaginu og þurfi að njóta trausts almennings. Hafi það því verið mat lögreglustjóra að ekki hafi verið unnt að beita vægara úrræði, sbr. 12. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Bent er á að samkvæmt 2. másl. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 sé heimilt að veita embættismanni lausn um stundarsakir ef hann er grunaður um háttsemi sem hefði í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga. Þegar lögreglustjóri tók ákvörðun um að veita X lausn frá embætti um stundarsakir 11. janúar 2016 hafði lögreglustjóri fengið þær upplýsingar frá ríkissaksóknara að X sætti rannsókn

vegna brota gegn 1. mgr. 128. gr. og 136. gr. almennra hegningarlaga. Þá kom einnig fram í bréfi ríkissaksóknara að héraðsdómur hefði úrskurðað hann í gæsluvarðhald vegna rökstudds gruns um brot gegn þessum ákvæðum hegningarlaga. Hæstiréttur hafi einnig talið að X væri undir rökstuddum grun að hafa brotið gegn þessum ákvæðum. Niðurstaða lögreglustjóra hafi verið að þær athafnir sem X var grunaður um væru ósamrýmanlegar því embætti sem hann gegndi sem rannsóknarlögreglumaður, sem fælist m.a. í rannsókn á ávana- og fíkniefnalagabrotum og skipulagðri brotastarfsemi. Var það mat lögreglustjóra að niðurstaða bæði héraðsdóms og Hæstaréttar hafi fullnægt fyrri skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 um grun um refsiverða háttsemi X.

Hvað varðar síðara skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 um að háttsemin hefði í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. hegningarlaga, bendir lögreglustjóri á að 68. gr. hegningarlaga er matskennt ákvæði og erfitt sé að draga almennar ályktanir af ákvæðinu um það hvaða háttsemi falli þar undir. Í ákvæðinu komi fram að ef opinber starfsmaður fremur refsiverðan verknað og telst ekki lengur verður eða hæfur til starfsins, þá megi svipta hann heimild til starfans, sbr. 2. mgr. 1. gr. og e. liður 1. mgr. 152. gr. laga nr. 88/2008. Ítrekað hafi komið fram í álitum nefndarinnar að ekki sé skilyrði að krafa um embættismissi sé krafist fyrir dómi svo þessu síðara skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 teljist uppfyllt, sbr. álit nefndarinnar í málum nr. 1/2002, 2/2002, 3/2002, 3/2003, 4/2003 og 1/2007. Við mat á því hvaða háttsemi falli undir ákvæði 68. gr. hegningarlaga telji lögreglustjóri rétt að hafa til hliðsjónar IV. kafla laga nr. 70/1996, III. kafla lögreglulaga nr. 90/1996 og 28. gr. a sömu laga en í því ákvæði komi fram almennt hæfisskilyrði um að engan megi skipa til starfa hjá lögreglu sem hefur gerst sekur um refsivert athæfi sem telja má svívirðilegt að almenningssáliti eða sem sýnt hafi af sér háttsemi sem geti rýrt það traust sem starfsmenn lögreglu verða almennt að njóta. Þetta ákvæði hafi komið inn í lögreglulög með breytingarlögum nr. 51/2014 en í frumvarpi því sem varð að þeim lögum komi fram að túlka eigi ákvæðið í samræmi við 1., sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis. Þar komi jafnframt fram að dómur fyrir refsivert brot verði að vera a.m.k. fjögurra mánaða fangelsi óskilorðsbundið svo um svívirðilegt brot sé að ræða.

Ríkissaksóknari hafi greint frá því að þau brot sem eru til rannsóknar teljist varða við 1. mgr. 128. gr. og 136. gr. almennra hegningarlaga en refsing fyrir brot gegn 1. mgr. 128. gr. geti varðað allt að 6 ára fangelsi. Lögreglustjórinn hafi ekki fengið að kynna sér gögn málsins og eigi því erfitt með að meta sönnunarstöðu og mögulega dæmda refsingu í málinu ef sök reynist sönn. Í ljósi alvarleika þeirra brota sem ríkissaksóknari hafi með formlegum hætti gert grein fyrir að séu til rannsóknar, þá telji lögreglustjóri rétt að horfa til síðara skilyrðis 28. gr. a lögreglulaga um að starfsmenn lögreglu megi ekki sýna af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem starfsmenn lögreglu verða almennt að njóta. Lögreglustjóri bendi á að nefndin hafi metið það svo að það skipti ekki máli hvort brotið teljist smávægilegt, sbr. t.d. álit nr. 1/2012 og 4/2013, heldur skipti það máli hvort meint háttsemi sé þess eðlis að starfsmaður teljist ekki lengur verður eða hæfur til að rækja starfann, sbr. 1. mgr. 68. gr. hegningarlaga.

Áréttað er að X hafi verið undir rökstuddum grun um að hafa framið brot gegn 1. mgr. 128. gr. og 136. gr. almennra hegningarlaga þegar ákvörðun var tekin um að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir. Lögreglumenn hafi það hlutverk að halda uppi lögum og reglu í landinu og því sé mikilvægt að þeir og lögreglan sem stofnun njóti trausts almennings. Þá liggi einnig fyrir að X sinnti störfum rannsóknarlögreglumanns við deild sem sér m.a. um rannsóknir á alvarlegum brotum er varða ávana- og fíkniefni og skipulagðri brotastarfssemi. Að mati lögreglustjóra eru meint brot X sérstaklega alvarleg út frá þeirri stöðu sem hann gegndi hjá embættinu. Það er mat lögreglustjóra að bæði skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 hafi verið uppfyllt og rétt hafi verið að veita X lausn frá embætti um stundarsakir.

3.2. *Sjónarmið X*

Af hálfu X er þess krafist að nefndin komist að þeirri niðurstöðu að lögreglustjóra hafi ekki verið rétt að veita X lausn frá störfum lögreglumanns hjá embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu um stundarsakir frá og með 11. janúar 2016.

Í greinargerð X eru málsatvik rakin. Þar kemur fram að X hafi gegnt almennum lögreglustörfum við góðan orðstýr, beitt lögregluvaldi sínu af varfærni og geti stoltur státað af því að hafa aldrei notað maze-brúsa eða kylfu í störfum sínum þrátt fyrir að hafa staðið erfiðar vaktir, hvort sem er fyrir framan Alþingi í svokallaðri Búsáholdabyltingu eða í útköllum hjá fíkniefnadeild sem telja í hundruðum. Það hafi því ekki komið á óvart að samstarfsmenn X til margra ára hafi þurft að þiggja áfallahjálp þegar fregnir bárust af handtöku hans 28. desember 2015 og þeim sökum sem á hann voru bornar, þ.e. um að hafa brotið af sér í starfi með því að hafa þegið mútugreiðslur og greint frá upplýsingum sem leynt áttu að hafa farið. Þær sakir hafi X borið af sér allt frá handtöku.

Í greinargerðinni er tekið fram að í skýrslutökum yfir X meðan hann sat í gæsluvarðhaldi hafi upptaka verið spiluð í heild sinni fyrir hann og verjanda hans. Hafi þá komið í ljós að tiltekinn einstaklingur hafi falið upptökutæki innanklæða meðan hann ræddi við X. Á upptökunni hafi mátt greina óljós samskipti hans og X og þó rýnt væri vel í orðaskipti þeirra hafi aldrei heyrst neitt sem gat gefið til kynna að mútugreiðslur hafi átt sér stað eða að upplýsingar hafi komið frá X sem leynt áttu að fara. Á þessum tímamarki hafi verið orðið ljóst að röksemdir ríkissaksóknara um möguleg brot á 128. og 136. gr. almennra hegningarlaga hafi ekki verið á rökum reistar.

X hafi verið samvinnuþýður og veitt aðgang að öllum fjarskipta- og fjármálagögnum sínum. Þá hafi hann einnig boðið rannsakendum að skoða með ítarlegum hætti öll hans útgjöld og bera þau saman við tekjur til að geta leitt í ljós að hann hafi ekki haft annað fé milli handanna en hann hefði unnið sér inn í starfi. Enn fremur hefði hann skýrt nákvæmlega út hvernig samskipti hans við þennan tiltekna einstakling hefðu verið í gegnum tíðina, t.d. hvernig þessi einstaklingur hefði veitt honum upplýsingar sem hefðu leitt til þess að fíkniefni, í tugum kílóa vís, hefðu verið gerð upptæk. Þrátt fyrir að þessi tiltekni einstaklingur hafi gefið slíkar upplýsingar hafi einnig komið fram við rannsókn

málsins að hann hafi ekki notið neins afsláttar hjá X eða fíkniefnadeild lögreglunnar, enda hefði þessi einstaklingur sjálfur verið til rannsóknar á ákveðnu tímabili og hafi X sjálfur tekið þátt í þeirri rannsókn.

Þrátt fyrir að hafa neitað sök frá upphafi hafi X sýnt því skilning að rannsaka þyrfti þær sakir sem á hann voru bornar í kjölfar þess að upptaka með samtali hans og þessa tiltekna einstaklings barst ríkissaksóknara. Hafi hann jafnvel sjálfur óskað eftir rannsókn á því til að geta sýnt fram á sakleysi sitt. Hann telji þó að með því að hafa farið fram á gæsluvarðhald yfir honum hafi verið gengið lengra en þörf hafi krafist, enda hafi málið verið búið að skýrast töluvert örfáum dögum eftir að hann var handtekinn. Heldur X því fram að þegar lögreglustjórinn tók ákvörðunina hafi gögn og upplýsingar legið fyrir sem leiddu til þess að X hafi ekki lengur verið undir rökstuddum grun um að hafa brotið gegn ákvæðum hegningarlaga, þrátt fyrir að rannsókn málsins hafi ekki verið formlega lokið. Er bent á að þegar ákvörðunin hafi verið tekin hafi upptakan legið fyrir án umhverfishljóða en í uppskrift af samtalinu horfi málið allt öðruvísi við en það gerði við fyrirtöku í dómi tveimur vikum áður.

Þegar lögreglustjórinn tók ákvörðun um að veita X lausn frá störfum um stundarsakir 11. janúar 2016 lágu allar framangreindar upplýsingar fyrir. Þær takmörkuðu upplýsingar sem héraðsdómur og Hæstiréttur höfðu undir höndum höfðu verið skýrðar nánar og fyllt hafði verið í eyðurnar. Byggir X á því að daginn sem ákvörðunin var tekin hafi önnur staða verið uppi en þegar hann var úrskurðaður í gæsluvarðhald 29. desember 2015. Þá hafi ekki verið til staðar rökstuddur grunur um ætlaða refsiverða háttsemi sem heimfæra mætti undir 128. eða 136. gr. almennra hegningarlaga og hefðu þannig aldrei geta haft í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga. Gögn málsins hafi borið það með sér.

Byggir X á því að lögreglustjóranum hafi borið að ganga úr skugga hvers eðlis þær ásakanir voru sem á X voru bornar og óska þannig eftir nánari rökstuðningi frá embætti ríkissaksóknara eða X sjálfum áður en ákvörðun um að víkja honum frá störfum um stundarsakir var tekin. Telur X að með því að láta það undir höfuð leggjast hafi lögreglustjórinn ekki tekið ákvörðun sína byggða á málefnalegum sjónarmiðum og hafi enn fremur ekki fylgt meginreglum stjórnsýsluréttar um meðalhóf eða gætt að rannsóknarskyldu sinni, sbr. 10. og 12. gr. laga nr. 37/1993. Það sé alveg ljóst að við meðferð rannsóknarmála kunni hlutir að breytast og skýrast betur á fyrstu dögum rannsóknar. Ekkert hafi því verið til fyrirstöðu að lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu hafi gengið úr skugga um það, fengið aðgang að gögnum eða kynnt sér málið nánar.

Varðandi rannsóknarregluna sé ljóst að lögreglustjórinn hafi í engu reynt að upplýsa málið eins og frekast var unnt áður en ákvörðun var tekin. Sá rökstuðningur lögreglustjóra að upplýsingar frá ríkissaksóknara um að X hafi verið úrskurðaður í gæsluvarðhald hafi nægt þeim til að fyrra skilyrði 2. máls. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 dugi ekki einn og sér. Lögreglustjóri hafi ekki óskað eftir því að fá að kynna sér efni eða

rökstuðning úrskurðarins eða dómsins. Það sem meiru skiptir, lögreglustjóri hafi ekki reynt að afla upplýsinga um hvers eðlis þessi brot áttu að vera, hvort þau gætu falið í sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga og hvort aðstæður væru þær sömu þann dag sem ákvörðun var tekin eins og hún var tveimur vikum áður þegar X var úrskurðaður í gæsluvarðhald og málið var á byrjunarstigi. Er bent á að lögreglustjóri segi sjálfur í greinargerð sinni að hann hafi ekki fengið að kynna sér gögn málsins og eigi þar af leiðandi erfitt með að meta bæði sönnunarstöðu og mögulega dæmda refsingu í málinu ef sök reynist sönn. Ekkert komi fram með hvaða hætti eða hvort lögreglustjórinn hafi reynt að afla sér frekari upplýsinga um málið með því að kalla eftir frekari skýringum eða gögnum frá ríkissaksóknara. X hafi sjálfur verið boðinn og búinn að veita slíkar upplýsingar en aldrei hafi verið leitað eftir því hjá honum eða undirrituðum. Með því að láta hjá líða að afla frekari upplýsinga eða gagna um umfang og eðli meintra brota, eða um stöðu rannsóknar 11. janúar 2016 er engum vafa undirorpið að embættið sinnti ekki rannsóknarskyldu sinni og braut ákvörðunin þannig í bága við meginreglu stjórnsýsluréttarins um að sjá til þess að málið væri upplýst eins og frekast er unnt áður en hún var tekin, sbr. 10. gr. laga nr. 37/1993.

Tekið er fram að ákvörðun um að veita lögreglumanni lausn frá embætti um stundarsakir og hafa af honum helming launa sinna, sem ekki er hálaunamaður þó full laun séu greidd, sé afar íþyngjandi. Slíkar ákvarðanir skulu ekki teknar ef unnt er að grípa til viðurhlutamanna úrræða, sbr. 12. gr. laga nr. 37/1993. Mörg önnur og vægari úrræði voru til taks 11. janúar 2016 og hefði mátt nýta, t.a. m. færa X til í starfi, bjóða honum að taka veikindaleyfi enda séu menn sem hafa nýlengið gæsluvarðhaldsvist í flestum tilvikum óvinnufærir vegna áfallastreituröskunar eða annarra andlegra meina sem ljóst er að hljótast af slíkri vist. Þá hefði verið hægt að bjóða honum að taka sér frí eða bjóða honum leyfi á fullum launum. Ekkert af þessum atriðum virðist hafa komið til skoðunar og brjóti það gegn meginreglu stjórnsýsluréttarins um að gæta meðalhófs.

4. Niðurstaða nefndarinnar og rökstuðningur fyrir henni.

Í máli þessu krefst lögreglustjóri að nefndin rannsaki mál X og láti í ljós rökstutt álit á því hvort rétt hafi verið að víkja honum frá embætti um stundarsakir. Einnig er krafist staðfestingar nefndarinnar á því að skilyrði fyrir veitingu lausnar um stundarsakir hafi verið uppfyllt þegar ákvörðunin var tekin og að sakir þær sem bornar voru á hendur X hafi verið fullnægjandi grundvöllur ákvörðunar lögreglustjóra og að rétt hafi verið staðið að framkvæmd hennar. Af hálfu X er þess krafist að nefndin komist að þeirri niðurstöðu að lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu hafi ekki verið rétt að veita honum lausn frá störfum um stundarsakir.

Nefndinni er ætlað ákveðið rannsóknarhlutverk, sbr. 1. mgr. 27. gr. starfsmannalaga, sem miðast við að láta í ljós rökstutt álit um það hvort skilyrði fyrir veitingu lausnar um stundarsakir hafi verið uppfyllt þegar ákvörðunin var tekin og hvort rétt hafi verið staðið að framkvæmd stjórnvaldsákvörðunarinnar.

Nefndin hefur tekið fram í fyrri álitargerðum sínum að niðurstaða hennar um að rétt hafi verið að víkja manni úr embætti um stundarsakir geti orðið grundvöllur undir síðari ákvörðun viðkomandi stjórnvalds um það hvort starfsmaður skuli taka aftur við embætti sínu eða hvort víkja eigi honum að fullu. Sá grundvöllur sé þó ekki bindandi eins og fram kemur í 2. mgr. 29. gr. starfsmannalaga. Reynist ávirðingar sem embættismanni eru gefnar að sök ekki vera fyrir hendi, skal stjórnvaldið ekki víkja manni að fullu, þótt nefndin hafi talið rétt að víkja honum um stundarsakir. Þótt stjórnvald hafi fengið niðurstöður nefndarinnar um að rétt hafi verið að víkja embættismanni frá störfum um stundarsakir þarf stjórnvaldið því að taka sjálfstæða ákvörðun um endanlega lausn úr embætti með tilliti til þess sem síðar hefur komið fram um þær ávirðingar sem voru uppi.

Ákvörðun lögreglustjóra um að veita X lausn frá störfum um stundarsakir var reist á 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaganna þar sem hann var grunaður um háttsemi sem hefði í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga. Verða nú nánar skoðuð efnisleg skilyrði þeirrar ákvörðunar. Skilyrði fyrir því að stjórnvald beiti þessu ákvæði starfsmannalaganna eru samkvæmt hljóðan þess tvíþætt. Annars vegar að grunur liggja fyrir og hins vegar að háttsemin sé þessi eðlis að hún hefði í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga.

Nefndin hefur ítrekað tekið fram í álitum sínum að framangreint ákvæði starfsmannalaga sé lögmælt bráðabirgðaúrræði sem lögin veita til þess að bregðast við sérstökum aðstæðum. Rökin hér að baki eru að ekki sé forsvaranlegt að embættismaður, sem grunaður er um að hafa framið refsivert brot, gegni því á meðan slíkur grunur er til staðar en í því sambandi hefur nefndin tekið fram í álitum sínum að líta verði bæði til eðlis og alvarleika þess brots sem um ræðir og hvaða starfsstétt embættismanna á í hlut. Hefur nefndin m.a. bent á það í álitum sínum að ákvæðið eigi við um starfsstéttir eins og lögreglumenn sem hafa það hlutverk að halda uppi lögum í þjóðfélaginu og þurfa að njóta trausts almennings.

Tilfni ákvörðunar lögreglustjóra var bréf ríkissaksóknara, dags. 5. janúar 2016, þar sem vakin var athygli lögreglustjóra á því að X hefði verið handtekinn og gert samkvæmt dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 29. desember 2015 og síðar dómi Hæstaréttar Íslands 30. desember 2015 að sæta gæsluvarðhaldi allt til 8. janúar 2016. Að auki hafði lögreglustjóri, eins og gögn málsins bera með sér, verið viðstaddur leit starfsmanna ríkislögreglustjóra á vinnustað X 29. desember 2015 þar sem úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur 28. desember 2015 hafði verið framvísað og var lögreglustjóra því kunnugt um hvaða háttsemi X var grunaður um og hvaða ákvæði hegningarlaga hann var grunaður um að hafa brotið gegn. Var það mat lögreglustjóra að þessar athafnir X væru ósæmilegar, óhæfilegar og ósamrýmanlegar því embætti sem hann gegndi og að grunur væri um ætluð refsiverð brot við framkvæmd starfa hans og þar með að bæði skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 hafi verið uppfyllt.

Þau brot sem X var grunaður um, þegar ákveðið var að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir, voru gegn 1. mgr. 128. gr. og 136. gr. almennra hegningarlaga. Samkvæmt fyrri ákvæðinu varðar það sektum eða fangelsi allt að 6 árum ef opinber starfsmaður, heimtar, tekur við eða lætur lofa sér eða öðrum gjöfum eða öðrum ávinningi, sem hann á ekki tilkall til, í sambandi við framkvæmd starfa síns. Samkvæmt síðara ákvæðinu skal opinber starfsmaður sæta fangelsi allt að einu ári segi hann frá nokkru sem leynt á að fara og hann hefur fengið vitneskju um í starfi sínu eða varðar embætti hans eða sýslan. Hafi starfsmaðurinn gert það til þess að afla sér eða öðrum óréttmæts ávinnings, eða noti hann slíka vitneskju í því skyni, má beita fangelsi allt að 3 árum.

Nefndin leggur áherslu á að rík skylda hvílir á stjórnvaldi til að vanda til undirbúnings og meðferðar máls og sjá til þess að aflað sé gagna og sem gleggstra upplýsinga áður en íþyngjandi ákvörðun er tekin, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Eins og áður hefur komið fram var ákvörðun lögreglustjóra aðallega byggð á því að dómstólar hefðu metið það sem svo 28.-30. desember 2015 eða um tveimur vikum áður en ákvörðun um lausn frá embætti um stundarsakir var tekin að X væri undir rökstuddum grun um að hafa brotið gegn 1. mgr. 128. gr. og 136. gr. almennra hegningarlaga en fyrir liggur að lögreglustjóra var kunnugt um tildrög málsins. Þrátt fyrir að telja megi að lögreglustjóra sé almennt rétt að afla staðfestingar á stöðu máls sem sætir rannsókn áður en ákvörðun um lausn um stundarsakir er tekin verður ekki talið eins og máli þessu er háttað að það eitt og sér að ekki var aflað þessara upplýsinga hafi áhrif á gildi þeirrar ákvörðunar sem hér um ræðir. Hér ber einkum að hafa í huga að ekki var um langan tíma að ræða á milli þess mats sem fram fór af hálfu dómstóla og þar til ákvörðunin var tekin. Þá liggur fyrir að ríkissaksóknari hefði upplýst lögreglustjóra um leið og rannsókn málsins hefði verið felld niður auk þess sem lögreglustjóri birti ákvörðunina fyrir X á starfstöð lögreglustjórans að viðstöddum lögmanni hans sem átti þess kost að koma upplýsingum á framfæri, t.d. um að rannsókn máls hefði verið felld niður, við lögreglustjóra sem hefði mögulega haft áhrif á ákvörðunartökuna. Verður því samkvæmt framansögðu að telja að eins og hér hátti til hafi málið talist nægilega upplýst til þess að hægt væri að taka ákvörðun um lausn X frá embætti um stundarsakir.

Nefndin fellst ekki á að hvers kyns ásakanir um að lögreglumenn hafi framið refsivert brot nægi til þess að grunur teljist falla á þá í skilningi 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Á hinn bóginn telur nefndin að atvik í þessu máli beri með sér að nægilega sé í ljós leitt að grunur hafi verið um refsiverða háttsemi X þegar ákveðið var að veita honum lausn um stundarsakir og þannig hafi verið uppfyllt fyrri skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Nefndin telur rétt að taka fram að með þessari niðurstöðu er ekki tekin afstaða til hinna ætluðu refsiverðu háttsemi sem slíkrar heldur eingöngu að uppi hafi verið grunur um að lögreglumadurinn hafi gerst sekur um háttsemi sem kynni að vera refsiverð og þar með að grunur hafi verið fyrir hendi um refsiverða háttsemi við framkvæmd starfa.

Eftir er þó að meta hvort síðara skilyrði ákvæðisins var uppfyllt, þ.e. hvort háttsemin sem X var grunaður um hafi verið þess eðlis að hún gæti leitt til sviptingar réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga ef rétt reyndist, þar sem hann teldist ekki verður eða hæfur til að rækja áfram starfann. Leggur nefndin þannig mat á skilyrðið út frá því hvert er eðli hins meinta brots. Yrði lögreglumaður sakfelldur fyrir að hafa framið brot í opinberu starfi með þeim hætti sem hér eru til skoðunar, þ.e. brot gegn 1. mgr. 128. gr. og 136. gr. almennra hegningarlaga sem varða mútuþægni og miðlun trúnaðarupplýsinga sem hann fékk vitneskju um í starfi sínu, verður að fallast á að hann teldist ekki verður eða hæfur til að gegna starfinu áfram í skilningi 1. mgr. 68. gr. almennra hegningarlaga. Að mati nefndarinnar skiptir ekki máli í þessu tilliti hvort brotið teljist vera smávægilegt, heldur ræður hér úrslitum að háttsemi embættismanns, ef sönn reyndist, væri þess eðlis að hann teldist ekki lengur verður eða hæfur til að rækja starfann og hefði þannig í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga eins og áður segir.

Ávirðingar þær sem X var grunaður um þegar lögreglustjóri tók ákvörðun um að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir varða að mati nefndarinnar alvarleg brot lögreglumanns í starfi. Nefndin telur að þau hegningarlagabrot sem X var grunaður um að hafa framið í starfi sínu þegar ákvörðun var tekin um lausn hans væru til þess fallin að veikja traust almennings á störfum hans og lögreglunnar almennt, héldi hann áfram störfum, á meðan ekki væri skorið úr um hvort þær ávirðingar væru réttar. Verður því ekki hjá því komist að telja að slík háttsemi, ef sönn reyndist, leiddi til þess að hann teldist ekki lengur verður eða hæfur til að rækja starfann og hefði þannig í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga. Verður því fallist á að seinna skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga hafi verið uppfyllt.

Nefndin fellst ekki á að lögreglustjóri hafi brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga með því að veita X lausn um stundarsakir á grundvelli 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Nefndin hefur ítrekað tekið fram í álitum sínum, t.d. í máli nr. 1/2012, að umrætt ákvæði starfsmannalaga sé lögmælt bráðabirgðaúræði sem lögin veita til þess að bregðast við sérstökum aðstæðum. Rökin hér að baki eru að ekki sé forsvaranlegt að embættismaður, sem grunaður er um að hafa framið refsivert brot, gegni því á meðan slíkur grunur er til staðar en í því sambandi verður einnig að líta til bæði eðlis og alvarleika brots og hvaða starfsstétt embættismanna á í hlut. Hefur nefndin m.a. bent á að ákvæðið eigi við um starfsstéttir eins og lögreglumenn sem hafa það hlutverk að halda uppi lögum í þjóðfélaginu og þurfi að njóta trausts almennings. Með vísan til framangreinds fellst nefndin ekki á að lögreglustjóra hafi borið að neyta vægari úrræðis gagnvart X eins og að leysa hann undan vinnuskyldu á launum eða færa hann til í starfi eftir að hafa komist að niðurstöðu að fyrir hendi væri grunur um refsivert brot við framkvæmd starfa að undangegnu mati á atvikum málsins og að uppfyllt væru skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga.

Á grundvelli þess sem rakið hefur verið er það niðurstaða nefndarinnar að lögreglustjóra hafi verið rétt að veita X lausn frá störfum um stundarsakir. Er það því álit nefndarinnar

að háttsemi sú sem X var grunaður um hafi verið fullnægjandi grundvöllur ákvörðunarinnar og þar með hafi verið uppfyllt skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga.

Nefndin áréttar það sjónarmið sem áður var lýst að reynist ávirðingar sem embættismanni eru gefnar að sök ekki vera fyrir hendi skuli stjórnvald ekki víkja manni að fullu þótt nefndin hafi talið rétt að víkja honum um stundarsakir miðað við þær aðstæður sem þá voru uppi. Nefndin beinir því til lögreglustjóra að taka tillit til endanlegrar niðurstöðu málsins þegar hann tekur ákvörðun í framhaldi af niðurstöðu nefndarinnar.

ÁLIT

Nefnd skv. 27. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, telur að lögreglustjóra hafi verið rétt að veita X lausn frá störfum um stundarsakir frá og með 11. janúar 2016.

Reykjavík, 7. júlí 2016

Kristín Benediktsdóttir

Helgi Valberg Jensson

Dalla Ólafsdóttir