

ÁLITSGERÐ

nefndar samkvæmt 27. gr. laga 70/1996
um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins
í málinu nr. 1/2014

Mál X

1. Aðilar málsins

Aðilar málsins eru lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu og X kt. [...]. Jón H.B. Snorrason saksóknari hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu rak málið í fyrstu en með tölvubréfi 12. desember 2014 tilkynnti hann að litið væri svo á að um vanhæfi væri að ræða innan embættisins og hefði innanríkisráðherra verið tilkynnt um það. Í framhaldinu var Halla Bergþóra Björnsdóttir lögreglustjóri á Norðurlandi eystra settur lögreglustjóri á höfuðborgarsvæðinu til að fara með málið og rak það fyrir nefndinni upp frá því. Garðar St. Ólafsson 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 Sonja Ýr Þorbergsdóttir lögfræðingur, tilnefnd af heildarsamtökum ríkisstarfsmanna.

Málið barst nefndinni 15. júlí 2014, með bréfi lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, dags. 10. júlí 2014. Þar var tilkynnt að lögreglustjórinn hefði veitt X lausn um stundarsakir sem lögreglumaður við embættið með vísan til þess að X hefði verið ákærður fyrir refsivert brot í opinberu starfi. Vísað var til ákæru ríkissaksóknara á hendur X, dags. 9. júlí 2014. Væri það niðurstaða lögreglustjóra að athafnir lögreglumannsins sem lýst væru í ákæru væru ósæmilegar, óhæfilegar og ósamrýmanlegar því embætti sem hann gegndi og í ljósi þess að háttsemi sú sem honum væri gefin að sök 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. málsl. 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. 9. júlí 2014, þar sem honum var tilkynnt um að ákveðið hefði verið að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir fylgdi bréfi lögreglustjóra til nefndarinnar ásamt ljósríti af ákæru ríkissaksóknara, dags. 9. júlí 2015.

Þann 22. júlí 2014 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. Með bréfi, dags. 16. september 2015, tilkynnti fjármála- og efnahagsráðuneytið um skipun nefndarinnar og hóf nefndin störf 3. október 2014. Með bréfi formanns nefndarinnar, dags. 22. júlí 2014, var X tilkynnt að málið hefði verið sent nefndinni til meðferðar.

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. Þótt opinber rannsókn hafi farið fram í máli og ákærvaldi hafi gefið út ákæru skal nefndin engu að síður ljúka máli með áliti, sbr. 1. mgr. 19. gr. sömu reglna. Að lokinni gagnaöflun og framlagningu greinargerða aðila var málið reifað munnlega af umboðsmönnum þeirra fyrir nefndinni þann 11. febrúar 2015. Lögmaður X óskaði í framhaldinu eftir því í ljósi nýrra upplýsinga í sakamálinu og í tengslum við það að ríkissaksóknari féll frá öðrum lið ákærunnar að fá að koma að nýjum gögnum fyrir nefndina. Settur lögreglustjóri fékk í framhaldinu tækifæri til að koma að sínum sjónarmiðum við þessar upplýsingar og gögn. Dómur gekk í fyrrgreindu sakamáli þann 17. mars 2015 þar sem X var sýknaður af þeim kröfum ákærvaldsins sem eftir stóðu af ákærunni. Frekari gögn bárust nefndinni eftir uppkvaðningu dómsins frá báðum aðilum en mikið magn gagna liggur fyrir nefndinni. Hefur dráttur orðið á meðferð málsins m.a. af þessum sökum.

2.2. Málsatvik

X hefur um 10 ára skeið starfað sem lögreglumaður. Hann starfaði við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðisins þegar lögreglustjórinn á Suðurnesjum hóf samkvæmt ákvörðun ríkissaksóknara rannsókn á ætlaðri refsiverðri háttsemi X. Sú rannsókn leiddi til handtöku X hinn 14. apríl 2014 vegna gruns um brot á fjarskiptalögum og brot í opinberu starfi. Daginn eftir var X tilkynnt um að vinnuframlag hans væri afþakkað á meðan á rannsókn sakamáls gegn honum stæði yfir. Ríkislögreglustjóra var með tölvupósti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðisins, dags. 15. apríl 2014, vakin athygli á því að X hefði verið handtekinn. Óskaði lögreglustjórinn eftir því að ríkislögreglustjóri tæki til skoðunar og ákvörðunar hvort víkja ætti X úr starfi vegna umræddrar rannsóknar. Með bréfi ríkislögreglustjóra, dags. 2. júní 2015, var málið framsent lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu til meðferðar í kjölfar breytinga á lögreglulögum varðandi skipunarvald yfir lögreglumönnum. Lögreglustjóri óskaði í framhaldinu eftir upplýsingum frá ríkissaksóknara um stöðu rannsóknarinnar þar sem fram kom að henni væri að ljúka og von væri á ákvörðun innan tíðar um það hvort gefin yrði út ákæra í málinu.

Með bréfi, dags. 9. júlí 2014, tilkynnti lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu X að hann hefði ákveðið að veita honum lausn um stundarsakir frá embætti hans sem lögreglumaður við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu með vísan til 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Í bréfinu kom fram að lögreglustjóra hefði borist

sama dag upplýsingar frá ríkissaksóknara um að ákæra hefði verið gefin út á hendur X fyrir brot í opinberu starfi sem lögreglumaður við embættið gegn 139. gr. og 1. mgr. 136. gr. almennra hegningarlaga. Tekið var fram að það væri niðurstaða lögreglustjóra með hliðsjón af framangreindri niðurstöðu ríkissaksóknara og skoðun á ákvæðum starfsmannalaga að þær athafnir lögreglumannsins sem lýst væri í ákærinni væru ósæmilegar, óhæfilegar og ósamrýmanlegar því embætti sem hann gegndi. Í ljósi þess og að sú háttsemi sem honum væri gefin að sök 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 9. júlí 2014.

Eins og áður segir var ákæra gefin út á hendur X 9. júlí 2014. Var hann ákærður fyrir eftirfarandi brot í opinberu starfi sem lögreglumaður hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu:

1. Með því að hafa á tímabilinu 7. október 2007 til 16. nóvember 2013 flett upp nöfnum 45 kvenna í málaskrárkerfi lögreglunnar og skoðað þar upplýsingar um konurnar, án þess að uppflettingarnar tengdust starfi hans sem lögreglumanns, og þannig misnotað stöðu sína í því skyni að afla sér upplýsinga um konurnar.

Taldist framangreind háttsemi varða við 139. gr. almennra hegningarlaga.

2. Með því að hafa mánudaginn 20. ágúst 2012, sent tölvuskeyti á samskiptasíðu (e. Facebook), til tiltekins einstaklings, með upplýsingum sem leynt áttu að fara, en ákærði hafði afskipti af starfi sínu sem lögreglumaður, auk upplýsinga um ástæðu afskiptanna.

Taldist framangreind háttsemi varða við 1. mgr. 136. gr. almennra hegningarlaga.

Þá var þess krafist að ákærði yrði dæmdur til refsingar og greiðslu alls sakarkostnaðar.

Við meðferð málsins fyrir dómi féll ákærvaldið frá fyrri lið ákærunnar. Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 17. mars 2015 var X sýknaður af síðari lið ákærunnar. Í forsendum dómsins kemur m.a. fram að það væri mat dómsins að ákærði hefði ekki með tölvuskeyti til vinar síns raskað neinum þeim hagsmunum sem 1. mgr. 136. gr. almennra hegningarlaga væri ætlað að tryggja. Ákærði hefði því verið í góðri trú þegar hann sendi umrætt tölvuskeyti og bæri samkvæmt því að sýkna ákærða. Fyrir liggur að ríkissaksóknari hefur áfrýjað dómi héraðsdóms til Hæstaréttar.

3. Sjónarmið málsaðila.

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

3.1. *Sjónarmið setts lögreglustjóra.*

Af hálfu setts 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 setts lögreglustjóra er tekið fram að lögreglustjórar fari með skipun lögreglumanna 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 eða endanlega, sbr. 1. mgr. 26. gr og 1. mgr. 31. gr. laga nr. 70/1996.

Þá er í greinargerð setts lögreglustjóra og athugasemdum hans áréttað 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. Úrræði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga sé hliðsett því úrræði að krefjast í ákæru réttindasviptingar á grundvelli 68. gr. almennra hegningarlaga og 2. mgr. 1. gr., sbr. e. lið 1. mgr. 152. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála.

Með því að beita úrræði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga opnast sú leið að fyrirbyggja að opinber starfsmaður sem sætir ákæru geti gegnt starfi sínu á meðan, enda kunni slíkt að þykja óviðunandi starfsins vegna. Markmiðið með beitingu ákvæðisins sé að viðhalda trúverðugleika og trausti innan og utan þeirrar stofnunar sem hlutaðeigandi embættismaður starfar hjá. Nefndin hafi ítrekað tekið fram í álitum sínum, sbr. mál nr. 3/2003 og 1/2011, að um sé að ræða lögmælt bráðabirgðaúrræði sem lögin veita til þess að bregðast við sérstökum aðstæðum. Vísað er til álits nefndarinnar í máli nr. 1/2011 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. 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 þyrftu að njóta trausts almennings.“

Tekið er fram að mál skuli rekið fyrir nefndinni óháð því að opinber rannsókn fari fram samhliða, sbr. orðalag 1. mgr. 27. gr. starfsmannalaga, þar sem segir að hægt sé að vísa máli til opinberrar rannsóknar samhliða meðferð nefndarinnar. Þá er vísað til þess að starfsreglur nefndarinnar geri ráð fyrir því sama, sbr. 1. mgr. 19. gr. þeirra, þar sem segir að nefndin skuli halda áfram meðferð máls og ljúka því með álitgerð þótt gefin hafi verið út ákæra þar sem krafist hafi verið sviptingar á rétti til að gegna embætti.

Þegar lögreglustjóri tók ákvörðun sína hafði ákæra legið fyrir þar sem X var gefið að sök brot í opinberu starfi sem lögreglumaður hjá embættinu, gegn 139. gr. og 1. mgr. 136. gr. almennra hegningarlaga. Það sé mat setts lögreglustjóra að þær athafnir X sem lýst sé í ákærinni séu ósæmilegar, óhæfilegar og ósamrýmanlegar því embætti sem hann gegndi og að sú háttsemi sem honum væri gefin að sök myndi hafa í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga. Ekki sé fallist á þau rök X að það hafi áhrif á gildi ákvörðunar lögreglustjóra að ákæran hafði ekki verið birt honum þegar hún var tekin. Bendir settur lögreglustjóri enn fremur á að af gögnum málsins megi ráða að X og lögmaður hans hafi haft vitneskju um ákæruna. Þá fellst settur lögreglustjóri ekki á þau rök X að málsmeðferð lögreglustjórans hafi ekki verið í samræmi við málsmeðferðarreglur stjórnslulaga nr. 37/1993, sbr. 10. gr. og 13. gr., eða að hún hafi ekki verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Bendir settur lögreglustjóri á að ekki sé skylt að gefa embættismanni kost á að tjá sig um ástæður lausnar áður en ákvörðun tekur gildi þegar hún byggir á þeim grundvelli að háttsemi kunni að hafa í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga, sbr. 4. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Þá hafði ákæra verið gefin út og því rökstuddur grunur um brot, en ekki sé ákært í máli nema ákæruatriði þyki líkleg til sakfellingar. Þá hafi ákvörðunin í alla staði verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum og á grundvelli fordæma.

Hvað varðar seinna skilyrði 2. másl. 3. mgr. bendir settur lögreglustjóri á að í 68. gr. almennra hegningarlaga sé ekki gerður greinarmunur á því hvort umræddur verknaður sé framinn í starfi eða utan þess en niðurstaðan velti á mati á því hvort viðkomandi teljist hæfur eða verður til að gegna starfinu eftir dóminn. Erfitt sé að draga almennar ályktanir af ákvæðinu um hversu alvarleg brot á refsilögum þurfi að vera til að skilyrðum 68. gr. almennra hegningarlaga sé fullnægt. Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur nr. S-190/2007 var ákærði sviptur embætti sínu með dómi samkvæmt 1. mgr. 68. gr. almennra hegningarlaga. Ekki sé að sjá í dómasafni Hæstaréttar Íslands að komið hafi til þess að embættismaður hafi verið sviptur embætti sínu með dómi samkvæmt þessu ákvæði. Í álitum nefndar samkvæmt 27. gr. starfsmannalaga hafi ítrekað komið fram að ekki sé gerð sú krafa að embættissmissis sé krafist í ákæru fyrir dómi. Er í því sambandi vísað sem dæmi til álita nefndarinnar í málum 1/2002, 2/2002, 3/2002, 3/2003, 4/2003 og 1/2007. Við mat á því hvaða hegðun falli undir 68. gr. almennra hegningarlaga verði m.a. að hafa til hliðsjónar ákvæði IV. kafla starfsmannalaga sem og III. kafla lögreglulaga um skyldur lögreglumanna og framkvæmd lögreglustarfa. Þá beri einnig að taka mið af kröfum 38. gr. lögreglulaga um inntöku nýnema í Lögregluskóla ríkisins, en skv. [b]-lið greinarinnar gildi það almenna hæfisskilyrði að lögreglumannsefni hafi ekki gerst brotleg við refsilög.

Settur lögreglustjóri byggir ákvörðun sína í málinu á því að með útgáfu ákæru hafi verið kominn fram rökstuddur grunur um refsiverða háttsemi sem kunni að hafa í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga en ekki sé ákært nema ákæruatriði þyki líkleg til sakfellingar. X sé sakaður um alvarleg brot í opinberu starfi og verður að telja að háttsemi hans sé sérstaklega ámælisverð þegar litið sé til stöðu hans og

hlutverks sem lögglumans. Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 368/2000 sem varðaði frávikningu lögglumans hafi birst viðhorf réttarins til skýringa á 68. gr. almennra hegningarlaga. Þar hafi Hæstiréttur vísað til þess að lögglumaðurinn hefði meðal annars atvinnu af að halda uppi lögum og reglu og miklu skipti að almenningur beri fullt traust til lögglumanna og hlíti boðvaldi þeirra.

Reynist sakargiftir réttar telur settur lögglustjóri brotin það alvarleg að X teljist eigi hæfur eða verður að rækja starfa sinn sem lögglumaður og þar með sé fullnægt seinna skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Slík háttsemi feli í sér að X fullnægi ekki lengur almennu hæfisskilyrði sem krafist er til starfa í lögglu og með þeirri háttsemi hafi hann brugðist því trausti sem sé nauðsynlegt í starfi hans sem lögglumaður.

3.2. *Sjónarmið X*

Af hálfu X er þess krafist að nefndin komist að þeirri niðurstöðu að lögglustjóra hafi ekki verið rétt að veita X lausn frá störfum lögglumans hjá embætti lögglustjórans á höfuðborgarsvæðinu um stundarsakir. Þá er farið fram á það að nefndin „leggi að“ löggluyfirvöldum að setja X aftur í embættið um leið og lagaskilyrði eru til þess og að taki tillit til endanlegrar niðurstöðu sakamáls á hendur X þegar kemur að því að taka ákvörðun í framhaldi af niðurstöðu nefndarinnar. Þá fer X fram á að áréttuð verði sú skylda vinnuveitanda að bæta X það tekjutap sem ákvörðun um að leysa hann tímabundið frá embætti hefur valdið honum.

Það skal tekið fram að X gerði í upphafi athugasemdir við hæfi einstakra starfsmanna við embætti lögglustjórans á höfuðborgarsvæðinu sem og við hæfi lögglustjóra til að fara með málið fyrir nefndinni og krafðist þess að þeir vikju sæti í málinu. Í framhaldinu ákvað lögglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu að víkja sæti við meðferð málsins og setti innanríkisráðherra lögglustjórann á Norðurlandi eystra til að fara með málið fyrir nefndinni. Verður því ekki fjallað frekar um kröfur X sem snúa að ætluðu vanhæfi lögglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og starfsmönnum hans til meðferðar málsins.

Í greinargerð X er á það bent að það sé fordæmalaust að krafist sé refsingar yfir lögglumanni fyrir sambærilega háttsemi og X sé sakaður um. Jafnvel þó að hann gerðist sekur um að fletta upp í málaskrárkerfi lögglunnar án heimildar eða að hafa greint einum trúnaðarvini sínum frá upplýsingum sem leynt áttu að fara, þá liggur ekkert fyrir um að fyrir hendi hafi verið ásetningur til brots. Þá sé það óumdeilt í málinu að enginn hafi orðið fyrir tjóni af meintu athæfi hans og engin rannsókn eða löggluaðgerð hindruð. Þannig séu engin efni til að telja skilyrði 68. gr. almennra hegningarlaga uppfyllt í tilviki X.

Tekið er fram að framkvæmd ríkissaksóknara í öðrum sambærilegum málum, jafnvel þar sem staðfest hafi verið af Persónuvernd eða ríkissaksóknara að lög hafi verið brotin, sé skýr um að ekki sé um refsiverða háttsemi að ræða sé brotavilji ekki fyrir hendi. Hafi

lögreglumenn, saksóknarar og aðrir starfsmenn réttarvörslukerfisins ítrekað orðið uppvísir að því að stuðla að eða beinlínis gerast sekir um ólögsmæta öflun eða dreifingu viðkvæmra persónuupplýsinga sem óumdeilt er að falli undir þagnarskylduákvæði. Viðbrögð ákærvalds, lögreglu eða annarra stjórnvalda í þeim málum hafi alltaf verið tilmæli um að bæta yfirstjórn, starfshætti og verklag en ekki að láta einstaka starfsmenn sæta refsíabyrgð eða komast að þeirri niðurstöðu að þeir teljist ekki lengur hæfir eða verðir til að rækja starfa sinn samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga. Því hafi ekki verið rétt að leysa X frá störfum tímabundið.

Í greinargerð X er forsaga málsins ítarlega rakin og því lýst að X hafi orðið fyrir miklum óþægindum vegna málsins. Á það er bent að upphaf málsins megi rekja til ósannra og ærumeiðandi ávirðinga þáverandi aðstoðarlögreglustjóra á Suðurnesjum. Snúi ákæran sem gefin var út af ríkissaksóknara á hendur X að allt öðrum sakarefnum sem séu þess eðlis að þau geti ekki varðað X sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga. Í því sambandi bendir hann á að efni ákærunnar sé mun vægara en þær sakir sem honum voru gefnar að sök þegar hann sætti handtöku. Gerir X alvarlegar og ítarlegar athugasemdir við rannsókn málsins. Heldur X því fram að ákvörðun lögreglustjóra um lausn hans um stundarsakir hafi ekki samræmst sjónarmiðum um meðalhóf, skyldu stjórnvalds til að upplýsa mál, málefnaleg sjónarmið við töku ákvörðunar, rannsóknarskyldu og andmælarétt. Þannig hafi ákvörðunin verið tekin í flýti og hún byggð á röngum upplýsingum. Hafi X verið veitt lausn frá störfum sama dag og ákæra á hendur honum var gefin út þann 9. júlí 2014. Verði ekki séð að fyrir hendi hafi verið svo brýn og aðkallandi nauðsyn að taka ákvörðun um lausn úr embætti samdægurs að ekki hafi verið hægt að afla sér upplýsinga um hvert eðli hinna meintu brota var. Þá hefði því markmiði sem að var stefnt þegar verið náð með því að afþakka vinnuframlag X frá 15. apríl 2014. Hefði formleg ákvörðun um lausn úr embætti því engin áhrif önnur en að skerða kjör X að ósekju.

Þá telur X að ekki hafi verið uppfyllt skilyrði til að veita honum lausn úr embætti um stundarsakir þegar virt er hvaða háttsemi honum er í raun gefin að sök og hvernig farið hafi verið með mál þar sem sannað þykir að lögreglumenn eða aðrir embættismenn á sviði réttargæslu hafi gerst sekir um sambærileg brot. Fyrri úrskurðir nefndar skv. 27. gr. starfsmannalaga hafi ekki lagt ríkar skyldur á lögreglustjóra þegar kemur að rannsóknarskyldu í málum þar sem gefin hefur verið út ákæra. Rannsóknarregla 10. gr. stjórnsýslulaga og meginregla um að ákvarðanir um réttindi og skyldur manna skuli byggja á réttum upplýsingum hafa þó enga merkingu ef stjórnvaldi getur varpað frá sér allri ábyrgð með því að vísa í ákvörðun annarrar stofnunar. Ríkissaksóknari hafi aldrei metið hvort meint brot X vörðuðu embættismissi skv. 68. gr. almennra hegningarlaga. Lögreglustjóri fékk ekki frá ríkissaksóknara nein gögn, skrifleg eða munnleg, um það efni. Slíkt mat hvílir lögum samkvæmt á lögreglustjóra. Ljóst sé að lögreglustjóri hafi ekki aflað upplýsinga um eðli meintra brota eða hvort þau gætu varðað embættismissi skv. 68. gr. almennra hegningarlaga.

Er bent á að óháð nýjum upplýsingum, um að ákærvaldið hafi fallið frá ákærulið 1 í ákæru, hafi aldrei verið nein ástæða til að gruna X um þau meintu brot sem ákæruliður 1 snýr að en það væri staðreynd í málinu að bæði ákæruliður 1 og 2 væru þess eðlis að sakfelling hefði ekki í för með sér embættismissi.

4. Niðurstaða nefndarinnar og rökstuðningur fyrir henni.

Í máli þessu krefst lögreglustjóri þess 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 X lausn frá störfum um stundarsakir.

Að auki fer X fram á það að nefndin „leggi að“ lögregluþyrirvöldum að setja hann aftur í embættið um leið og lagaskilyrði eru til þess og að taka tillit til endanlegrar niðurstöðu sakamáls á hendur honum þegar kemur að því að taka ákvörðun í framhaldi af niðurstöðu nefndarinnar jafnframt að áréttuð verði sú skylda vinnuveitanda að bæta X það tekjutap sem ákvörðun um að leysa hann tímabundið frá embætti hefur valdið honum. Í tilefni af síðast greindum kröfum X skal tekið fram að fyrir liggur að X tók aftur við embætti sínu í kjölfar þess að héraðsdómur féll í máli hans. Í 2. mgr. 28. gr. starfsmannalaga er tekið fram að taki sá aftur við embætti sínu sem lausn hefur fengið um stundarsakir og skuli þá líta svo á að hann hafi gegnt starfanum óslitið, þar á meðal skulu honum þá greidd þau laun er hann hefur verið sviptur skv. 1. mgr. Verður því ekki vikið frekar að síðast greindum kröfum X.

Eins og margsinnis hefur verið áréttað í fyrri álitum nefndarinnar er nefndinni 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 þeirrar stjórnvaldsákvörðunar.

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 liggi 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 löggin 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 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.

Þegar ákveðið var að veita X lausn frá embætti um stundarsakir hafði ákæra verið gefin út á hendur honum fyrir brot á 139. og 136. gr. almennra hegningarlaga þar sem hann hefði í fyrsta lagi misnotað stöðu sína með því að afla sér trúnaðarupplýsinga í starfi sínu og í öðru lagi miðlað trúnaðarupplýsingum sem hann fékk vitneskju um í starfi sínu. Samkvæmt fyrri ákvæðinu varðar það sektum eða fangelsi allt að 2 árum misnoti opinber starfsmaður stöðu sína sér eða öðrum til ávinnings eða til þess að gera nokkuð það sem hallar réttindum einstakra manna eða hins opinbera. 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. Ákæra um brot X laut að því að hann hefði annars vegar misnotað stöðu sína í því skyni að afla upplýsinga um 45 konur í málaskrárkerfi lögreglunnar og hins vegar sent upplýsingar um dreng, sem hann hafði afskipti af í starfi sínu og sem leynt áttu að fara, til tiltekins aðila auk upplýsinga um ástæður afskiptanna í gegnum samskiptasíðuna *Facebook*.

Ekki leikur að mati nefndarinnar vafi á því að grunur hafi legið fyrir um refsivert brot þannig að fyrri skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga, hafi verið uppfyllt. Nefndin bendir á að sú aðstaða að lögreglumaður sé ákærður fyrir brot samkvæmt almennum hegningarlögum bendir til þess að ákærvaldið hafi talið, að lokinni lögreglurannsókn, fram komin gögn nægjanleg eða líkleg til sakfellis, sbr. 145. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Var lögreglustjóri ekki í aðstöðu til þess að endurskoða það mat ríkissaksóknara og komast að annarri niðurstöðu um líkur á því að sakfelling næði fram að ganga. Eftir er þó að meta hvort síðara skilyrði ákvæðisins, að háttsemin sem X var ákærður fyrir 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. Fyrir liggur að slíkt mat hafði ekki farið fram af hálfu ríkissaksóknara enda ekki gerð slík krafa í ákæru. Hér ber að hafa í huga að ekki er gert að skilyrði að krafist hafi verið sviptingar embættis í sakamáli gegn embættismanni, til þess að heimilt sé að veita honum lausn um stundarsakir. Var það því lögreglustjóra að meta áður en ákvörðun um lausn um stundarsakir var tekin hvort háttsemi lögreglumannsins sem lýst var í ákæru væri þess eðlis að hann teldist verður eða hæfur til að gegna starfinu áfram í skilningi 1. mgr. 68. gr. almennra hegningarlaga

Eins og áður segir ber að líta bæði til eðlis og alvarleika þess brots sem um ræðir við mat á því hvort embættismaður sé verður eða hæfur til að gegna starfinu áfram í skilningi 68. gr. almennra hegningarlaga. Ekki er í því sambandi nægjanlegt að um sé að ræða grun um refsivert brot þar sem ákæra hefur verið gefin út. Fyrir liggur að ákvörðun lögreglustjórans í máli þessu var eingöngu byggð á lýsingu þeirrar háttsemi sem um gat í ákæru. Var henni annars vegar lýst þannig að um væri að ræða uppflettingar og skoðun á upplýsingum tiltekins fjölda kvenna í málaskrárkerfi lögreglunnar á rúmlega 6 ára tímabili, þ.e. frá 7. október 2007 til 16. nóvember 2013, án þess að uppflettingarnar tengdust starfi hans sem lögreglumanns og hins vegar miðlun á nafni drengs til tiltekins einstaklings 20. ágúst 2012 sem ákærði hafði afskipti af í starfi sínu og ástæður afskiptanna. Fór miðlun síðast greindu upplýsinganna fram tæpum tveimur árum áður en ákæra var gefin út eða rúmu einu og hálfu ári áður en X var handtekinn.

Þrátt fyrir að um sé að ræða grun um tiltekin refsiverð brot, verður að telja, þegar litið er til eðlis og alvarleika umræddra brota eins og þeim er lýst í ákæru, að verulegur vafi sé fyrir hendi að þau uppfylli skilyrði 1. mgr. 68. gr. almennra hegningarlaga. Hafa ákvæði III. kafla lögreglulaga um skyldur lögreglumanna og framkvæmd lögreglustarfa eða 38. gr. sömu laga um kröfur til nýnema í lögregluskólann ekki áhrif á þá niðurstöðu. Verður eðli málsins samkvæmt að túlka slíkan vafa viðkomandi embættismanni í vil. Í ljósi þessa verður ekki hjá því komist að telja að þessi tiltekna háttsemi þess embættismanns sem hér á í hlut eins og henni er lýst í ákæru, ef sönn reyndist, uppfylli ekki það skilyrði að teljast þess eðlis að hann teldist ekki lengur verður eða hæfur til að rækja starfann og hefði þannig í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga. Verður að því sögðu ekki séð að síðara skilyrði 2. málsl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga, hafi verið uppfyllt. Rétt er að taka fram að með þessari niðurstöðu er ekki tekin afstaða til þess hvort skilyrði annarra ákvæða starfsmannalaga hafi verið uppfyllt.

Á grundvelli þess sem rakið hefur verið er það niðurstaða nefndarinnar að lögreglustjóra hafi ekki verið rétt að veita X lausn frá störfum um stundarsakir á grundvelli 2. málsl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Er það því álit nefndarinnar að háttsemi sú sem X var grunaður um hafi ekki verið fullnægjandi grundvöllur ákvörðunarinnar og þar með hafi ekki verið uppfyllt skilyrði 2. málsl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga.

ÁLIT

Nefnd skv. 27. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, telur að lögreglustjóra hafi ekki verið rétt að veita X lausn frá störfum um stundarsakir frá og með 9. júlí 2014.

Reykjavík, 6. júlí 2015

Kristín Benediktsdóttir

Sonja Ýr Þorbergsdóttir

SÉRALIT

Helga Valbergs Jenssonar

Í 3. mgr. 18. gr. reglna um starfsemi nefndar samkvæmt 27. gr. laga 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (starfsmannalög), segir að séu nefndarmenn ekki allir á einu máli um niðurstöðuna, skal sá sem í minnihluta skila séráliti um hana. Í 2. mgr. 20. gr. reglnanna kemur fram að ef einhver nefndarmaður skili sératkvæði, skal í því einungis fjallað um þau atriði sem tilgreind eru í 4. tl. 1. mgr. 20. gr., þ.e. hver niðurstaða nefndarinnar sé og hvernig hún er rökstudd. Um málavexti og sjónarmið aðila er því vísað til álitsgerðar meirihluta nefndar.

Í máli þessu krefst embætti Lögreglustjórans á Höfuðborgarsvæðinu (LRH), þess að nefndin rannsaki mál X og láti í ljós rökstutt álit á því hvort rétt hafi verið að víkja honum frá embætti um stundarsakir sbr. 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga, þar sem fram kemur að ef embættismaður er grunaður um háttsemi sem hefði í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (hgl), megi veita honum lausn frá störfum um stundarsakir. Í 1. mgr. 68. gr. hgl. kemur fram að fremji opinber starfsmaður refsiverðan verknað og má þá í sakamáli á hendur honum svipta hann heimild til að rækja starfann, ef hann telst ekki lengur verður eða hæfur til þess.

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.

Í greinargerð LRH kemur fram að þann 9. júlí 2014 hafi embættinu borist upplýsingar frá ríkissaksóknara þess efnis að ákæra hafi verið gefin út á hendur X fyrir brot í opinberu starfi, sem lögreglumaður hjá embættinu, sem talið var varða við 139. gr. hgl. og 1. mgr. 136. gr. sömu laga. Í ljósi alvarleika ávirðinga þeirra sem X er gefið að sök, þótti ekki rétt að hann væri við störf á meðan mál hans væri til meðferðar fyrir dómstólum og var honum því veitt lausn um stundarsakir skv. starfsmannalögum þann 9. júlí 2014. Fyrir liggur að embættinu barst sama dag sú ákæra sem gefin var út á hendur X.

Samkvæmt ákæru ríkissaksóknara þann 9. júlí 2014, og þegar ákvörðun um lausn um stundarsakir var tekin, var X ákærður fyrir eftirfarandi brot í opinberu starfi sem lögreglumaður hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu: 1) Með því að hafa á tímabilinu 7. október 2007 til 16. nóvember 2013 flett upp nöfnum 45 kvenna í

málaskrárkerfi lögreglunnar og skoðað þar upplýsingar um konurnar, án þess að uppflettingarnar tengdust starfi hans sem lögreglumanns, og þannig misnotað stöðu sína í því skyni að afla sér upplýsinga um konurnar. Taldist framangreind háttsemi varða við 139. gr. almennra hegningarlaga. 2) Með því að hafa mánudaginn 20. ágúst 2012, sent tölvuskeyti á samskiptasíðu (e. Facebook), til tiltekins einstaklings, með upplýsingum sem leynt áttu að fara, en ákærði hafði afskipti af starfi sínu sem lögreglumaður, auk upplýsinga um ástæðu afskiptanna. Taldist framangreind háttsemi varða við 1. mgr. 136. gr. almennra hegningarlaga.

Brot gegn 139. gr. hgl geta varðað sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, en brot gegn 1. mgr. 136. gr. hgl. varða fangelsi allt að einu ári, en þó allt að þremur árum hafi brotið orðið til þess að viðkomandi aflaði sér eða öðrum óréttmæts ávinnings, eða notað slíka vitneskju í því skyni.

Nefndin hefur ítrekað tekið fram í álitum sínum, t.d. í máli nr. 3/2003 að úrræði starfsmannalaga um lausn um stundarsakir á grundvelli 2. málsl. 3. mgr. 26. gr. laganna, sé lögmaelt bráðabirgðaúrræði sem starfsmannalög veita til að bregðast við sérstökum aðstæðum. Rökin hér að baki eru þau að ekki sé forsvaranlegt að embættismaður, sem grunaður er um að hafa framið refsivert brot, gegni því embætti á meðan slíkur grunur er til staðar. Í því sambandi verður hins vegar að horfa til bæði eðlis og alvarleika brots og hvaða starfstétt embættismanna eigi 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. Um það efni er vísað til álita nefndarinnar í málum nr. 1/2007, 1/2008, 1/2010, 1/2011 og 1/2012.

Í 38. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 er fjallað um þær kröfur sem gera verður til nýnema í Lögregluskóla ríkisins, en í b-lið greinarinnar gildir það almenna hæfisskilyrði að lögreglumannsefni mega í fyrsta lagi ekki hafa gerst brotleg við refsilög en það gildir þó ekki ef brotið er smávægilegt eða langt um liðið frá því það var framið og í öðru lagi ekki hafa sýnt af sér slíka háttsemi sem geti rýrt það traust sem lögreglumenn verða almennt að njóta. Hér verður einnig að taka til skoðunar ákvæði 28. gr. a lögreglulaga nr. 90/1996 um að í fyrsta lagi megi engan skipa, setja eða ráða til starfa hjá lögreglu sem hefur gerst sekur um refsivert athæfi sem telja má svívirðilegt að almenningsáliti eða í öðru lagi sýnt af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem starfsmenn lögreglu verða almennt að njóta.

Samkvæmt framangreindu er ljóst að afar ríkar vammleysikröfur eru lagðar með lögum á starfstétt lögreglumanna og verður ávallt að meta möguleg brot þeirra í því ljósi, þ.e. hvort viðkomandi sé stætt í starfi reynist ávirðingar réttar.

Nefndin hefur í fyrri álitum sínum slegið því föstu að skilyrði fyrir því að stjórnvald beiti 2. málsl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga, séu skv. orðanna hljóðan tvíþætt. Í fyrsta lagi að grunur liggi fyrir um refsiverða háttsemi og í öðru lagi að háttsemin sé þess eðlis

að hún hefði í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. hgl. Ekki liggur þó fyrir nein réttarframkvæmd eða lögskýringagögn sem unnt er að nota við skýringu á ákvæðinu.

Ekki leikur vafi á því að fyrri skilyrði ákvæðisins er uppfyllt, enda hafði ríkissaksóknari gefið út ákæru á hendur X um brot í opinberu starfi sem heimfært var undir 139. gr. hgl. og varðar allt að tveggja ára fangelsi og 1. mgr. 136. gr. hgl. sem varðar fangelsi frá allt að einu ári og upp í allt að þremur árum, hafi brotið verið til þess fallið að valda viðkomandi eða öðrum óréttmæts ávinnings.

Hvað síðara atriðið varðar, þarf að meta skv. fyrri álitum nefndarinnar hvort háttsemin sé þess eðlis að hún hefði í för með sér mögulegan embættismissi. Samkvæmt því þarf því að taka til skoðunar hvort að sú háttsemi sem X var gefin að sök, geti þannig orðið grundvöllur þess að honum verði veitt lausn að fullu.

Um málaskrá lögreglu er fjallað um í i-lið 1. mgr. 5. gr. lögreglulaga nr. 90/1996, en þar kemur fram að halda eigi málaskrá um kærur sem berast lögreglu um afbrot með öllum nauðsynlegum upplýsingum sem mál varða, dagbók lögreglu með upplýsingum um erindi til lögreglu og úrlausn þeirra, skrá yfir handtekna menn og aðrar skrár sem nauðsynlegar eru í þágu löggæsluhagsmuna til að afstýra yfirvofandi hættu eða sporna við afbrotum. Í reglugerð. nr. 322/2001 um meðferð persónuupplýsinga hjá lögreglu, ásamt síðari breytingum má svo finna ítarleg ákvæði um þeir skrár sem heimilt er að halda, skráningu, meðferð og aðgang að þessum upplýsingum. Öll ákvæði regnanna er varða skráningu eða miðlun eru takmörkuð við atvik sem nauðsynleg eru vegna lögreglustarfa. Þá á aðgangur lögreglumanna að persónuupplýsingum ekki vera rýmri en nauðsynlegt er með hliðsjón af þeim verkefnum sem þeir hafa með höndum. Þá kemur einnig fram í 67. gr. sakamálalaga nr. 88/2008 að innanríkisráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um málaskrá lögreglu, um skýrslur sem teknar eru og varðveislur skriflegra skýrslna, hljóðritana, myndbanda og mynddiska með framburði skýrslugjafa. Í reglugerð um réttarstöðu handtekinna manna, yfirheyrslu hjá lögreglu o.fl. nr. 651/2009, má m.a. í IV. kafla finna ákvæði um skráningu ýmissa atriða varðandi handtöku á mönnum og vistun handtekinna í fangageymslu lögreglu. Þar kemur t.d. fram í 1. mgr. 20. gr. að lögregla skal í málaskrá sinni, skrá nákvæmar upplýsingar varðandi handtöku og vistun handtekins manns í fangageymslu. Þá hefur ríkislögreglustjóri jafnframt sett ítarlegur reglur um málaskrá lögreglu.

Dómstólar hafa staðfest að ótvírætt er að ákvæði 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, taki til söfnunar og skráningu persónulegra upplýsinga um einstaklinga, sbr. t.d. Hrd. 2003, 4153, er fjallar um gagnagrunn á heilbrigðissviði.

Í upplýsingakerfi lögreglunnar sem ber heitið LÖKE eru vistaðar afar viðkvæmar og persónulegar upplýsingar um brotþola, grunaða einstaklinga og möguleg vitni sem ástæða þykir í þágu rannsóknar máls að skrá inn í kerfið. Um er að ræða

persónuupplýsingar um viðkomandi einstaklinga í mjög viðkvæmum og mjög persónulegum aðstæðum.

Gera verður þá eðlilegu kröfu að þessar upplýsingar séu meðhöndlaðar á tilhlýðilegan máta verði ekki notaðar í öðrum tilgangi en í þágu rannsóknar máls og séu þá ekki skoðaðar af öðrum einstaklingum en þeim sem hafa tiltekin mál til meðferðar. Þessum upplýsingum er lögreglumönnum jafnframt óheimilt að miðla til annarra aðila án tilhlýðilegra lagaheimilda.

Við mat á þeirri háttsemi sem X var gefin að sök, verður einnig að líta til þeirra sérstöku vammleysiskrafna sem gerðar eru til lögreglumanna sbr. t.d. 28. gr. a lögreglulaga í því samhengi að í starfi sínu búa lögreglumenn yfir, eða geta aflað sér upplýsinga úr málaskrárkerfum í persónulegum tilgangi um einstaklinga sem varða verulega og oft á tíðum afar viðkvæma persónulega hagsmuni viðkomandi.

Ljóst er að þau brot í opinberu starfi sem X var grunaður um að hafa framið þegar ákvörðun um lausn um stundarsakir var tekin þann 9. júlí 2014, þ.e. að hafa misnotað stöðu sína sem lögreglumanns með uppflettingum um 45 konur í málaskrárkerfi lögreglunnar í persónulegum tilgangi og án þess að það tengdist starfi hans og hins vegar að senda upplýsingar er leynt áttu að fara sem skeyti á samskiptasíðu, vörðuðu meðferð hans afar persónulegum upplýsingum sem vernduð eru af friðhelgisákvæðum stjórnarskrá og um gilda strangar reglur skv. lögum og reglugerðum, líkt og rakið hefur verið.

Ef framangreindar ávirðingar reyndust sannar og X dæmdur til fangelsisrefsingar, er ljóst að í þeim fólst veruleg misnotkun á stöðu X sem lögreglumanns við afla afar viðkvæmra upplýsinga úr málaskrárkerfum lögreglu. Verður að telja síðara skilyrði ákvæðis 68. gr. hgl., uppfyllt.

Jafnframt voru þessi ætluðu brot til þess fallin að veikja traust almennings á störfum hans og lögreglunnar almennt. Á þetta sérstaklega við héldi X áfram störfum, á meðan ekki væri skorið úr um hvort þessar ávirðingar á hendur honum væru réttar, en þær gátu varðað fangelsi allt að þveimur til þremur árum.

Hér og verður að líta til þess atriðis að í stjórnsluframkvæmd hjá lögreglu hefur það valdið embættismissi, fái lögreglumenn á sig dóm þar sem fangelsisrefsing er skilorðsbundin. Í þessu tilviki lá fyrir að gefin hafði verið út ákæra þar sem hámarksrefsing gat verið allt að þriggja ára fangelsi.

Víkja verður að því hvort að málið hafi verið rannsakað af hálfu embættis LRH þannig að það væri nægilega upplýst til að taka mætti ákvörðun um lausn um stundarsakir, sbr. 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 (stjórnslulög). Á það er lögð rík áhersla 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. Embætti LRH barst upplýsingar í útgáfu ákæru, og síðar ákæra á hendur X þann 9. júlí 2014, sama dag og ákæra var gefin út.

Rétt er að hér komi fram að embætti LRH fór ekki með rannsókn máls X og hafði því ekki rannsóknargögn málsins undir höndum og hafði jafnframt takmarkaða möguleika á að krefjast eða óska þess að ríkissaksóknari léti embættinu í té rannsóknargögn sakamáls.

Veitingavaldshafar og þau embætti sem taka ákvarðanir um lausn embættismanna um stundarsakir, hafa afar takmarkaða möguleika á að nálgast rannsóknargögn sakamáls hjá ákærendum. Veitingarvaldshafi getur reynt að leita eftir slíkum upplýsingum en embætti ríkissaksóknari er bundið af ákvæðum laga um meðferð sakamála varðandi gagnamiðlum í málum sem eru ólokin. Réttur aðila að málsskjölum er hins vegar rúmur sbr. 16. gr. sakamálalaga. Samkvæmt 5. mgr. 156. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála er ákæranda hins vegar skylt að þremur sólarhringum liðnum frá birtingu ákæru, að láta þeim sem þess óskar í té afrit af henni með þó þeim takmörkunum sem koma fram í 16. gr. laganna.

Á framangreint við um embætti LRH þrátt fyrir að vera lögregluembætti, sem og önnur embætti. Getur þetta sett þann aðila sem taka verður ákvörðun um lausn um stundarsakir í erfiða stöðu, þar sem oft á tíðum er ekki hægt að fá ákveðnar upplýsingar til að leggja mat á alvarleika þeirra brota sem viðkomandi embættismaður er grunaður um að hafa framið, til þess að leggja mögulegt mat á það hvort háttsemin sé það alvarleg að hún kalli á missi embættis.

Sú staða að lögreglumaður er ákærður fyrir brot í opinberu starfi samkvæmt hegningarlögum, með formlegri útgáfu ákæru ríkissaksóknara, sem varði fangelsi allt að tveimur til þremur árum, bendir hins vegar sterklega til þess að ákærvaldið hafi talið, að lokinni lögreglurannsókn, fram komin gögn nægjanleg eða líkleg til sakfellis, sbr. 145. gr. laga um meðferð sakamála. Var embætti LRH því ekki í aðstöðu til að endurskoða það mat ríkissaksóknara og komast að annarri niðurstöðu um líkur á því að sakfelling næði fram að ganga sbr. t.d. fyrri álit nefndarinnar nr. 1/2008, 1/2010 og 1/2012.

Í ákæru kom fram ákveðin skilgreining á sakarefni, sem var alvarlegt. Miðað við þau gögn sem embætti LRH var unnt að afla á þeim tíma sem ákvörðun var tekin, verður að telja að embætti hafi rannsakað málið að því marki sem það var unnt og að ákvörðunin hafi verið forsvaranleg.

Hvað varðar sjónarmið um andmælarétt málsaðila, þá er ekki skylt að gefa embættismanni kost á að tjá sig um ástæður lausnar áður en ákvörðun tekur gildi þegar hún byggir á þeim grundvelli að embættismaður sé grunaður um háttsemi kunnri að hafa för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. hgl., sbr. 4. mgr. 26. gr. starfsmannalaga.

Hvað varðar sjónarmið um meðalhóf, verður að líta til þess að lögreglustjórinn á Suðurnesjum hóf rannsókn á máli X samkvæmt ákvörðun ríkissaksóknara vegna ætlaðri refsiverðri háttsemi X. Sú rannsókn leiddi til handtöku X þann 14. apríl 2014 vegna gruns um brots á fjarskiptalögum og brota í opinberu starfi. Daginn eftir var X tilkynnt af hálfu embætti LRH að vinnuframlag hans væri afþakkað á meðan rannsókn sakamáls gegn honum stæði yfir. Sama dag upplýsti embætti LRH, embætti ríkislögreglustjóra um yfirstandandi rannsókn gegn X. Með bréfi 2. júní 2014 var málið framsent embætti LRH í kjölfar breytinga á lögreglulögum varðandi skipunarvald yfir lögreglumönnum. Í framhaldi óskaði embætti LRH eftir upplýsingum frá ríkissaksóknara um stöðu rannsóknar, en fram kom að henni væri að ljúka og von væri á ákvörðun innan tíðar um það hvort gefin yrði út ákæra. Það var svo ekki fyrr en þann 9. júlí 2014, þegar ákæra var gefin út að embætti LRH tók þá ákvörðun að veita X lausn frá embætti um stundarsakir á hálfum launum skv. heimild starfsmannalaga. Verður að telja að sú ákvörðun að afþakka vinnuframlag X á meðan rannsókn sakamálsins stóð yfir, hafi verið í samræmi við meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga. Eftir að ákæra var gefin út, breyttist staða X frá því að vera vera til rannsóknar í sakmáli og í það að vera ákærður í refsímáli fyrir dómstólum.

Að endingu er þó rétt að taka fram að við meðferð málsins fyrir dómi féll ákærvaldið frá fyrri lið ákærunnar en hélt síðari ákærulið málsins til streitu, eftir nánara mat á fyrirliggjandi gögnum í mars á þessu ári. Með dómi héraðsdóms Reykjavíkur 17. mars 2015 var X svo sýknaður af seinni lið ákærunnar. Í forsendum dómsins kemur m.a. fram að það væri mat dómsins að ákærði hefði ekki með tölvuskeyti til vinar síns raskað neinum þeim hagsmunum sem 1. mgr. 136. gr. almennra hegningarlaga væri ætlað að tryggja. Ákærði hefði því verið í góðri trú þegar hann sendi umrætt tölvuskeyti og bæri samkvæmt því að sýkna ákærða. Fyrir liggur að ríkissaksóknari hefur áfrýjað dómi héraðsdóms til Hæstaréttar.

Því er ljóst að efni og eðli þeirrar ákæru sem gefin var út á hendur X, breyttist verulega undir rekstri málsins og frá því að ákvörðun um lausn um stundarsakir var tekin. Í raun má segja að lítið standi eftir af efni þeirrar ákæru sem upphaflega var gefin út þann 9. júlí 2014. Hins vegar er það ekki efni þeirrar ákæru sem eftir stóð í mars 2015 sem hér er til skoðunar, heldur þau málsatvik sem embætti LRH voru kunn þegar ákvörðun um lausn um stundarsakir var tekin þann 9. júlí 2014, eins og að framan er rakið.

Samhengis vegna verður að vekja athygli á því sjónarmiði hvort embætti LRH hefði verið rétt að meta að eigin frumkvæði hvort skilyrði væru til að endurupptaka ákvörðun embættisins um að veita X lausn frá embætti um stundarsakir og í kjölfarið hvort rétt væri að afturkalla hana sbr. 25. gr. stjórnarsýslulaga, eftir að efni ákæru breyttist svo sem raunin varð undir rekstri málsins. Á þeim tímavarki þegar ríkissaksóknari fellur frá fyrri lið ákærunnar, þá gat það verið tilefni fyrir veitingarvaldshafa að endurskoða fyrri ákvörðun sína.

Nefndin hefur tekið það 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 úr embætti að fullu. Sá grundvöllur er þó ekki bindandi eins og fram kemur í 2. mgr. 29. gr. starfsmannalaga. Reynist þær ávirðingar sem embættismanni eru gefnar að sök ekki vera fyrir hendi, skal stjórnvaldið ekki víkja manni frá embætti að fullu, þótt nefndin hafi talið rétt að veita viðkomandi embættismanni lausn frá störfum um stundarsakir. Þótt stjórnvald hafi fengið niðurstöðu nefndarinnar um að rétt hafi verið að veita viðkomandi embættismanni lausn um stundarsakir, þarf stjórnvald ávallt að taka sjálfstæða ákvörðun um endanlega lausn frá embætti með tilliti til þess sem síðar hefur komið fram um þær ávirðingar sem uppi voru. Í 2. mgr. 28. gr. starfsmannalaga kemur fram að taki sá aftur við embætti sínu sem lausn hefur fengið um stundarsakir og skal þá líta svo á að hann hafi gengt starfanum óslitið, þar á meðal skulu honum þá greidd þau laun er hann hefur verið sviptur skv. 1. mgr. 28. gr. laganna. Hafi X orðið fyrir frekara tjóni af völdum málsins, er bent á að það er hlutverk dómstóla að taka afstöðu til mögulegra skaða- og eða miskabóta, eftir að málið hefur verið endanlega til lykta leitt af dómstólum.

Með vísan til alls framangreinds, verður að fallast á að embætti LRH hafi verið rétt að veita X lausn frá störfum um stundarsakir miðað við þær upplýsingar sem lágu fyrir þann 9. júlí 2014 og á meðan ekki lá fyrir efnisleg niðurstaða um brot hans.

ÁLIT

Ég tel að lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu hafi verið rétt að veita X lausn frá störfum um stundarsakir þann 9. júlí 2014.

Helgi Valberg Jenson

