

ÁLITSGERÐ

nefndar samkvæmt 27. gr. laga 70/1996
um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins
í málinu nr. 2/2014

Mál X

1. Aðilar málsins

Aðilar málsins eru lögreglustjórinn á Austurlandi og X kt. [...]. Lárus Bjarnason lögreglustjóri á Seyðisfirði rak málið í fyrstu en í kjölfar breytinga á lögreglulögum nr. 90/1996, sbr. 3. gr. laga nr. 51/2014, þar sem embætti lögreglustjórans á Seyðisfirði var lagt niður og starfsemin færð undir nýtt embætti lögreglustjórans á Austurlandi frá 1. janúar 2015 tók það embætti við málinu frá þeim degi. Rak Helgi Jensson fulltrúi málið f.h. lögreglustjórans á Austurland. Árni Pálsson hrl. 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 5. september 2014, með bréfi lögreglustjórans á Seyðisfirði, dags. 1. september 2014. Þar var tilkynnt að lögreglustjórinn hefði veitt X lausn um stundarsakir sem lögreglumaður við embætti lögreglustjórans á Seyðisfirði með vísan til þess að X hefði verið kærður fyrir refsiverða háttsemi með því að hafa a.m.k. tvisvar sinnum dregið sér sektarfé, að hans eigin sögn að fjárhæð ca. 50.000 kr. Þá væri hann grunaður um a.m.k. tvö önnur slík tilfelli. Afrit af bréfi lögreglustjóra til X, dags. 29. ágúst 2014, þar sem honum var tilkynnt að í ljósi þess að hann væri grunaður um refsiverða háttsemi sem kynni að hafa í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 hefði lögreglustjórinn ákveðið að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir frá 1. september 2014 með vísan til 2. másl. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, fylgdi bréfi lögreglustjóra til nefndarinnar.

Þann 8. september 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. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Með bréfi, dags. 9. október 2014, tilkynnti fjármála- og efnahagsráðuneytið um skipun nefndarinnar og hóf nefndin störf 22. október 2014. Með bréfi formanns nefndarinnar, dags. 8. september 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 skal nefndin engu að síður ljúka máli með álit, sbr. 1. mgr. 19. gr. sömu reglna. Nokkur gögn tengd rannsókn og meðferð málsins hjá lögreglu hafa verið lögð fram fyrir nefndinni, þ.m.t. afrit af kæru sýslumanns til ríkissaksóknara, dags. 26. ágúst 2014, ljósrit af vettvangsskýrslu lögreglunnar um umferðarmál, ljósrit af úttektarnótu, afrit af tölvupósti, kort með upplýsingum um úttektarstaði og sex skýrslur ásamt fylgigögnum vegna meintra afskipta af tilteknum bifreiðum. Í bréfi lögmans X til nefndarinnar, dags. 7. janúar 2015, er tekið fram að í „ljósi þess sem ráðið verður af álitsgerðum nefndarinnar í sambærilegum tilvikum telur umbjóðandi minn að það þjóni ekki tilgangi að halda uppi vörnum fyrir nefndinni“. Með vísan til þessa var fallið frá munnlegri reifun málsins.

2.2. Málsatvik

X hefur starfað sem lögreglumaður við embætti lögreglustjórans á Seyðisfirði frá 22. febrúar 2013. Í upphafi var hann var settur í starf lögreglumanns en frá 25. mars 2014 var hann skipaður í starfið til fimm ára.

Meðal starfa X hjá lögreglunni á Egilsstöðum var eftirlit með hraðakstri, svokallað rls-
eftirlit, sem fer að mestu fram í nágrenni Egilsstaða og allt upp á Jökuldal og Hárekstaðaleið en í þessu eftirliti eru lögreglumennirnir að mestu einir á lögreglubílum sem búnir eru svonefndum Eyewitness-búnaði. Ríkislögreglustjóri hefur sett sérstakar reglur sem gilda um gerð vettvangsskýrslna vegna hraðakstursmála og meðferð fjár í tengslum við sektir á vettvangi. Allar lögreglubifreiðar embættisins eru búnar greiðsluposum og er ekki tekið við peningum nema í ýrtruðu neyð og ber að skila þeim í lok dags til gjaldkera eða yfirlögregluþjóns en öll mál eru afgreidd í LÖKE (tölvukerfi lögreglunnar).

Hinn 26. ágúst 2014 hafði yfirlögregluþjónn embættisins samband við lögreglustjóra og greindi honum m.a. frá því að upp væri komið mál er tengdist X. Haft hafði verið samband frá ríkislögreglustjóra í tilefni af kvörtun erlends ökumanns yfir því að hafa verið sektaður of hárrí fjárhæð miðað við ökuhraða og auk þess sem hann hefði ekki notið 25% afsláttar vegna staðgreiðslu sektarinnar. Við nánari eftirgrensulan fannst ekkert um málið í lögreglukerfinu en samkvæmt afriti af vettvangsskýrslu sem maðurinn hafði undir höndum kom m.a. fram að lögreglumaðurinn sem stöðvaði hann og tók við greiðslu að fjárhæð kr. 60.000 hafi verið X lögreglunúmer [...]. Við nánari skoðun sama dag kom í ljós að 25. júní 2014 hafði X gert fjórar aðrar vettvangsskýrslur án þess að sektir hefðu skilað sér til réttara aðila, þ.e. gjaldkera embættisins eða yfirlögregluþjóns. Þá kom í ljós að Eyewitness-búnaður lögreglubifreiðarinnar hafði verið í gangi í eftirför en slökkt var á honum þegar lögreglubifreiðin var stöðvuð aftan við ökutækið. Frekari athugun á þessum málum styrkti grunsemdir um alvarlegt brot í starfi. Á fundi yfirlögregluþjóns og lögregluvarðstjóra með X 26. ágúst 2014 á

Egilsstöðum, en lögreglustjóri hlustaði á fundinum í gegnum síma á skrifstofu sinni á Seyðisfirði, var óskað skýringa á þessu. Þar féllst X á að hafa í tveimur tilvikum tekið við sektargreiðslum án þess að skila þeim en fjárhæð þeirra hefði verið um kr. 50.000. Í kjölfarið var lögreglubifreið sú sem X hafði notað við umferðareftirlit fyrir um daginn skoðuð og fundust þar vettvangsskýrslur vegna sekta en X hafði aðspurður svarað yfirlögregluþjóni því til að ekkert hefði komið út úr eftirlitinu þann dag sem vettvangsskýrslurnar voru gerðar og ekki skilað af sér neinum sektargreiðslum.

Með bréfi, dags. 26. ágúst 2014, ritaði lögreglustjórinn á Seyðisfirði ríkissaksóknara bréf með ósk um rannsókn málsins á grundvelli 35. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Með bréfi, dags. 29. ágúst 2014, tilkynnti lögreglustjóri X að hann hefði ákveðið að veita honum lausn um stundarsakir frá embætti hans sem lögreglumaður við embætti lögreglustjórans á Seyðisfirði frá og með 1. september 2014 með vísan til 2. másl. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í bréfinu kom fram að ástæða lausnarinnar væri sú að lögreglustjóri hefði með bréfi til ríkissaksóknara sent til meðferðar ætlað refsivert brot X í starfi sem lögreglumaður með því að hafa a.m.k. tvisvar sinnum dregið sér sektarfé, að hans eigin sögn að fjárhæð ca. 50.000 kr. en það teldist varða við 247. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Jafnframt beindist grunur að því að hann hefði með sama hætti brotið í tilgreind skipti og jafnvel oftár ákvæði XIV. kafla almennra hegningarlaga, einkum 128. gr. Að auki væri til rannsóknar hvort X hefði framið sams konar eða svipuð brot í starfi sem lögreglumaður við embætti lögreglustjórans á Seyðisfirði. Tekið var fram að sú háttsemi sem honum væri gefin að sök kynni að hafa í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga.

Rannsókn ríkissaksóknara á máli X er ólokið.

3. Sjónarmið málsaðila.

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

3.1. Sjónarmið lögreglustjórans.

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 með breytingum á lögreglulögum nr. 90/1996, sbr. 7. gr. laga nr. 51/2014, hafi skipunarvald ríkislögreglustjóra varðandi lögreglumenn verið flutt til einstakra lögreglustjóra. Breytingin hafi verið búin að taka gildi þegar ákvörðun lögreglustjórans á Seyðisfirði var tekin.

Þá er í greinargerð lögreglustjóra og athugasemdum hans áréttað að ákvörðun um tímabundna lausn X byggir á 2. másl. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (hér eftir nefnd starfsmannalög), 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. 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. Mál viðkomandi starfsmanns fái meðferð fyrir nefndinni sem skuli fara með málið til enda, óháð því að opinber rannsókn sé gerð 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. 19. gr. þeirra, þar sem segir að nefndin skuli halda áfram meðferð máls og ljúka því með álitargerð þótt gefin hafi verið út ákæra þar sem krafist hafi verið sviptingar á rétti til að gegna embætti.

Þegar lögreglustjórinn á Seyðisfirði tók ákvörðun sína lá fyrir grunur um refsiverða háttsemi. Það sé mat lögreglustjóra að gögn málsins hafi fullnægt fyrra skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga um grun um refsiverða háttsemi X.

Hvað varðar seinna skilyrði 2. másl. 3. mgr. bendir lögreglustjóri á að 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 máli 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 um skyldur ríkisstarfsmanna sem og III. kafla lögreglulaga nr. 90/1996 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 né hafi sýnt af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem lögreglumenn verða almennt að njóta, sbr. lög nr. 51/2014.

Lögreglustjóri byggir ákvörðun sína í málinu á því að kominn hafi verið fram grunur um ætlaða refsiverða háttsemi sem kunni að hafa í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga. X sé sakaður um alvarleg brot en sakarefnið sé talið varða við 1. mgr. 247. gr., sbr. 138. gr. almennra hegningarlaga. Auk þessa verði að telja að slík háttsemi sé mjög alvarleg þegar litið er til stöðu hans og hlutverks sem lögreglumanns.

Reynist sakargiftir réttar telur lögreglustjóri brotin það alvarleg að X teljist eigi hæfur eða verður að rækja starfa sinn sem lögreglumaður 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 lögreglu og með þeirri háttsemi hafi hann svipt sjálfan sig því trausti og virðingu sem er nauðsynleg í starfi hans sem lögreglumaður.

3.2. Sjónarmið X

Fyrir nefndinni liggur bréf lögmanns X frá 7. janúar 2015 þar sem fram kemur sú afstaða X að hann telji „að það þjóni ekki tilangi að halda uppi vörnum fyrir nefndinni“ en í því felist hins vegar ekki „viðurkenning á þeim sakargiftum sem á hann eru bornar.“ Hefur X því hvorki skilað greinargerð til nefndarinnar né tjáð sig um greinargerð eða ákvörðun lögreglustjóra að öðru leyti.

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. Engar kröfur eru gerðar af hálfu 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 stjórnvaldsákvörðunarinnar.

Það skal tekið fram að nefndin hefur tekið fram í fyrri álitsgerðum 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 úr embætti. 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 úr embætti, þótt nefndin hafi talið rétt að víkja honum frá störfum 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 starfi með tilliti til þess sem síðar hefur komið fram um þær ávirðingar sem voru uppi.

Þegar ákveðið var að veita X lausn frá embætti um stundarsakir hafði ákæra ekki verið gefin út á hendur honum. Tilefni ákvörðunar lögreglustjóra var kæra hans til ríkissaksóknara 26. ágúst 2014 sem byggð var á 35. gr. lögreglulaga um ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa X. Nánar tiltekið var X grunaður um að hafa brotið af sér í starfi sem lögreglumaður með því að hafa a.m.k. tvisvar sinnum og jafnvel oftarm lögreglumaður sektað vegfarendur fyrir of hraðan akstur og dregið sér sektarféð. Fyrir liggja ljósrit af fjórum vettvangsskýrslum 25. júní 2014 og ein frá 11. ágúst 2014 sem ritaðar eru af X en á tveimur af fjórum skýrslum frá 25. júní 2014 er merkt við að greiðsla á sekt hafi farið fram á staðnum. Hafa þessar greiðslur ekki skilað sér til réttra aðila samkvæmt reglum ríkislögreglustjóra. Þá kom í ljós við athugun á svokölluðum Eyewitness-búnaði í þeim lögreglubifreiðum sem X var á umrædda daga að hann hefði í einhverjum tilvikum slökkt á búnaðinum. Að auki er uppi grunur um að sektir hafi í einhverjum tilvikum verið of háar þar sem ökumenn hafi ekki notið afsláttar í samræmi við reglur þar að lútandi. Var það mat lögreglustjóra að athafnir X væru slíkar að grunur væri um ætluð refsiverð brot við framkvæmd starfa hans og því uppfyllt skilyrði 2. málsl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga.

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. málsl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Á hinn bóginn telur nefndin að atvik í þessu máli og þær upplýsingar og gögn sem lágu fyrir þegar ákvörðunin var tekin og sem m.a. hafa verið lögð fyrir nefndina 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. málsl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Nefndin leggur áherslu á að rík skylda hvílir á stjórnvaldi til að vanda til undirbúnings og meðferðar máls og sjá til þess að afla sé gagna og sem gleggstra upplýsinga áður en íþyngjandi ákvörðun er tekin, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Með vísan til framangreinds verður talið að málið hafi verið nægilega upplýst til þess að hægt væri að taka ákvörðun um lausn X um stundarsakir.

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 eðli hins meinta brots er. 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 sem lúta að misbeitingu lögregluvalds. Nefndin telur að þau hegningarlagabrot sem X var grunaður um að hafa framið þegar ákvörðun var tekin um lausn hans, þ.e. brot í opinberu starfi og fjárdráttur,

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 hefur ítrekað tekið fram í álitum sínum að síðastgreint 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 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.

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.

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 1. september 2014.

Reykjavík, 11. febrúar 2015

Kristín Benediktsdóttir

Helgi Valberg Jenson

Sonja Ýr Þorbergsdóttir

