

## ÁLITSGERÐ

nefndar samkvæmt 27. gr. laga 70/1996  
um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins  
í málinu nr. 1/2017

### Mál X

#### 1. Aðilar málsins

Aðilar málsins eru lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu og X. Jón H. Snorrason aðstoðarlögreglustjóri/saksóknari og Sigrún Inga Guðnadóttir aðstoðarsaksóknari ráku málið f.h. lögreglustjóra en Bjarni Hauksson hrl. rak málið f.h. X.

#### 2. Málavextir

##### 2.1. Málsmeðferð fyrir nefndinni

Við meðferð málsins í upphafi skipuðu nefndina Kristín Benediktsdóttir lögfræðingur, formaður, Helgi Valberg Jensson lögfræðingur, tilnefndur af innanríkisráðuneytinu, og Dalla Ólafsdóttir lögfræðingur, tilnefnd af heildarsamtökum ríkisstarfsmanna. Helgi Valberg vék sæti í nefndinni 11. september 2017 og var Björn Rögnvaldsson lögfræðingur tilnefndur af innanríkisráðuneytinu og skipaður í stað Helga Valbergs 10. október s.á.

Málið barst nefndinni 3. apríl 2017, með bréfi lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, dags. 27. mars s.á. Þar var tilkynnt að lögreglustjórinn hefði veitt X lausn um stundarsakir frá embætti sem rannsóknarlögreglumáður við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, með vísan til þess að héraðssaksóknari hefði gefið út ákæru 13. mars 2017 vegna gruns um refsiverð brot sem kynni að hafa í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga vegna meintra brota á 132. gr. og 217. gr., sbr. 138. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Afrit af bréfi lögreglustjóra til X, dags. 17. mars 2012 þar sem honum var tilkynnt um að ákveðið hefði verið að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir með vísan til 2. másl. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, fylgdi bréfi lögreglustjórans til nefndarinnar. Jafnframt fylgdi bréfi lögreglustjóra ákæra héraðssaksóknara á hendur X, dags. 13. mars 2017.

Þann 4. apríl 2017 sendi formaður nefndarinnar bréf til fjármála- og efnahagsráðherra og óskaði þess að skipaðir yrðu tveir meðnefndarmenn til þess að fjalla um málið sbr. 2. mgr. 27. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (hér eftir nefnd starfsmannalög). Með bréfi dags. 17. maí 2017 tilkynnti fjármála- og efnahagsráðuneytið

um skipun nefndarinnar og hóf nefndin störf 30. maí 2017. Með bréfi formanns, dags. 4. apríl 2017, var X tilkynnt að málið hefði verið sent nefndinni til meðferðar.

Að lokinni framlagningu greinargerða aðila ásamt fylgiskjöllum var málið reifað munnlega af umboðsmönnum þeirra fyrir nefndinni 14. nóvember sl. Fyrir nefndina hefur verið lagður dómur Héraðsdóms Reykjavíkur 28. júní 2017 þar sem X var sakfelldur og honum gert að sæta fangelsi í 60 daga en fullnustu refsingarinnar var frestað. Þá var honum gert að greiða brotþola miskabætur. Fyrir liggur að dómi héraðsdóms hefur verið áfrýjað til Hæstaréttar.

Meðferð málsins hefur dregist fyrir nefndinni vegna m.a. dráttar á skipun nefndarmanna og sumarleyfa.

## 2.2. Málsatvik

X hefur starfað sem lögreglumaður í 12 ár. Hefur hann m.a. starfað í sérsvait ríkislögreglustjóra, hjá sérstökum saksóknara og við rannsókn kynferðis- og ofbeldisbrota hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu.

Með bréfi, dags. 17. mars 2017, tilkynnti lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu X að hann hefði ákveðið að veita honum lausn um stundarsakir frá embætti hans sem lögreglumaður við embættið 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 héraðssaksóknari hefði gefið út ákæru í máli á hendur X fyrir líkamsárás og brot í opinberu starfi sem lögreglumaður en sakarefnið væri talið varða við 132. gr. og 217. gr., sbr. 138. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 og að grunur væri um að háttsemin sem honum væri gefin að sök í ákæru kynni að hafa í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

X var ákærður fyrir eftirfarandi háttsemi:

Með því að hafa mánudaginn 16. maí 2016, í fangageymslu lögreglustöðvarinnar við Hverfisgötu í Reykjavík, farið offari og ekki gætt lögmætra aðferða er hann hugðist flytja A úr fangageymslu og fyrir dómara. Eftir að hafa handjárnað A fyrir framan búk, hafi hann tekið um háls málið á peysu A, ýtt honum upp að vegg og tekið hann svo niður í gólfið þar sem A lenti á bakinu, sett hægra hné sitt á bringu A, haldið enn um peysu hans við háls mál og skellt höfði A tvisvar sinnum í gólfið auk þess að ógna honum með því að halda krepptum hnefa sínum framan við andlit hans. Því næst hafi hann dregið A á fætur og skellt honum upp við vegg og eftir að A hafi hnigið aftur niður í gólfið dregið hann með því að halda í fót hans, út fangaganginn og að lyftu í fangageymslu. Af þessu hafi A hlotið 4x4 cm blæðingu í og undir húð á hnakka, eymsli og væga bólgu yfir liðbandi í hægri ökkla og grunur var um rifbrot á einu rífi vinstra megin.

Voru ætluð brot talin varða við 132. gr. og 217. gr., sbr. 138. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, og þess krafist að ákærði yrði dæmdur til refsingar og greiðslu alls sakarkostnaðar.

Eins og áður segir var X sakfelldur í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 28. júní 2017. Í dóminum kemur fram að ákærði hafi að mestu játað sök.

### 3. Sjóarmið málsaðila.

Hér verður nánar lýst kröfum og röksemdum aðila sem fram komu í greinargerðum þeirra til nefndarinnar og við munnlega reifun málsins fyrir nefndinni 14. nóvember 2017.

#### 3.1. Sjóarmið lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu.

Af hálfu lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu er þess krafist að nefndin rannsaki mál X og láti í ljós rökstutt álit á því hvort rétt hafi verið af lögreglustjóra 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. Við munnlega reifun málsins vakti lögreglustjóri athygli á því að X hefði játað að hafa farið offari í starfi en samkvæmt 2. mgr. 19. gr. starfsreglna nefndarinnar skal nefndin fella mál niður, sem hefur verið til meðferðar fyrir henni, játi starfsmaður að hafa gerst sekur um refsiverða háttsemi sem ætla má að hefði í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga.

Í greinargerðinni 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 X lausn frá störfum tímabundið eða endanlega, sbr. 1. mgr. 26. gr. Ákvörðun um tímabundna lausn X sé byggð 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.

Tekið er fram að hlutverk lögreglu, skv. 2. mgr. 1. gr. lögreglulaga, sé m.a. að halda uppi lögum og reglu, leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna og vernda opinbera hagsmuni. Jafnframt sé hlutverk lögreglu að vinna að uppljóstrun brota og stöðva ólögsmæta háttsemi. Lögreglustjóri telji mikilvægt að viðhalda trausti og trúverðugleika lögreglunnar sem stofnunar þar sem hún gegni veigamiklu hlutverki í samfélaginu.

Bendir lögreglustjóri á að það úrræði að veita embættismanni lausn frá embætti um stundarsakir sé lögmælt bráðabirgðaúrræði, sbr. álit nefndarinnar t.d. í málum nr. 3/2003, 1/2011, 1/2012 og 1/2014. Vísað er 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.“ Þá er tekið fram að nefndin hafi 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. Var það því mat lögreglustjóra að ekki hafi verið unnt að beita vægara úrræði, sbr. 12. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Tekið er fram að þegar lögreglustjórinn tók ákvörðun um að veita X lausn frá embætti um stundarsakir 17. mars 2017, hafði héraðssaksóknari gefið út ákæru á hendur honum 13. mars 2017 þar sem honum var gefið að sök brot gegn 132. gr. og 217. gr., sbr. 138. gr. almennra hegningarlaga. Að mati lögreglustjóra voru þær athafnir sem X var ákærður fyrir ósamrýmanlegar því embætti sem hann gegndi sem rannsóknarlögreglumaður. Í samræmi við það var það niðurstaða lögreglustjóra að með útgáfu ákæru hafi verið kominn fram rökstuddur grunur um refsiverða háttsemi sem kunní að hafa í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga og þar með hafi fyrri skilyrði 2. málsl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga verið fullnægt.

Hvað varðar seinna skilyrði 2. málsl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga um að háttsemin hefði í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga, bendir lögreglustjóri á að 68. gr. er matskennt ákvæði og erfitt sé að draga almennar ályktanir af ákvæðinu um það hvaða háttsemi falli þar undir. Þar komi fram að ef opinber starfsmaður fremur refsiverðan verknað og telst ekki lengur verður eða hæfur til starfans þá megi svipta hann heimild til þess, sbr. 2. mgr. 1. gr. og e. liður 1. mgr. 152. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála.

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 háttsemi 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 28. gr. a lögreglulaga en í því ákvæði komi fram almennt hæfisskilyrði um að engan megi skipa í starf hjá lögreglu sem hefur gerst sekur um refsivert athæfi sem telja má svívirðilegt að almenningsáliti eða sýnt af sér háttsemi sem getur 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 til þeirra laga komi fram að túlka eigi ákvæðið í samræmi við 1., sbr. 2. mgr. 5. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis. Þar kemur fram að dómur fyrir refsivert brot verði að vera a.m.k. fjögurra mánaða fangelsi óskilorðsbundið svo um svívirðilegt brot sé að ræða. Héraðssaksóknari hafi gefið út ákæru á hendur X fyrir brot gegn 132. gr. og 217. gr., sbr. 138. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 sem geta varðað allt að 6 mánuðum en fangelsi allt að 1 ári ef háttsemin er sérstaklega vítaverð. Í ljósi alvarleika þeirra brota sem héraðssaksóknari hefur ákært fyrir telur 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 bendir á að nefnd samkvæmt 27. gr. starfsmanna laga hafi metið það svo að það skipti ekki máli hvort brotið teljist smávægilegt, sbr. mál 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.

Því er hafnað að ákvörðun um lausn X um stundarsakir hafi hvorki staðist formlegar né efnislegar kröfur. Varðandi tómlæti lögreglustjóra í málinu bendir lögreglustjóri á að X hafi veist að tilteknum einstaklingi 16. maí 2016. Daginn eftir hafi hann upplýst sinn næsta yfirmann munnlega um atvikið og óskað eftir því að upptökur yrðu geymdar ef til þess kæmi að kæra yrði lögð fram á hendur honum. Í kjölfarið var hann beðinn um að skrifa skýrslu um atvikið. Hinn 3. júní barst lögreglustjóra bréf frá embætti héraðssaksóknara þar sem upplýst var að kæra hefði borist á hendur X og óskað eftir tilteknum gögnum. Gögnin voru afhent en ekki sérstaklega skoðuð. Það hafi ekki verið fyrr en á fundi hluta yfirstjórnar lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu með héraðssaksóknara 13. janúar 2017 sem sérstök athygli var vakin á alvarleika málsins. Eftir skoðun á upptökunni 20. janúar 2017 hafi yfirstjórn lögreglunnar verið sammála um að lögreglumaðurinn hafi sýnt af sér alvarlega háttsemi. Hins vegar var það niðurstaðan á fundi 27. janúar 2017 að þótt háttsemin teldist alvarleg væri ekki rétt á þeim tímapunkti að veita X lausn frá embætti með vísan til meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga. Var talið rétt að bíða niðurstöðu héraðssaksóknara um það hvort gefin yrði út ákæra á hendur X og að ákvörðun um lausn um stundarsakir yrði tekin á grundvelli þeirrar niðurstöðu. Var þessi ákvörðun tekin í því ljósi að X gæti haft réttmætar væntingar til þess að ekki yrði aðhafst frekar í máli hans fyrr en rannsókn héraðssaksóknara væri lokið enda ekkert nýtt komið fram. Var X upplýstur um þetta á fundi 30. janúar 2017 þar sem honum var gefinn kostur að hafa með sér trúnaðarmann. Þegar héraðssaksóknari gaf út ákæru á hendur X 13. mars 2017 voru hins vegar komnar fram nýjar upplýsingar, þ.e. mat héraðssaksóknari á alvarleika málsins með útgáfu ákæru. Á þeim tímapunkti gat X ekki haft réttmætar væntingar til þess að staða hans yrði óbreytt hjá embættinu.

Þá hafnar lögreglustjóri því að málsmeðferðin hafi verið gölluð og farið gegn 10. gr. stjórnarsýslulaga. Fullnægjandi upplýsingar hafi legið fyrir við töku ákvörðunarinnar og meðalhófs gætt. Jafnframt hafnar lögreglustjóri að vald hafi verið framselt saksóknara um mat á því hvað gerðist og hvað teljist sannað. Telur lögreglustjóri sig ekki vera í aðstöðu til þess að endurskoða mat héraðssaksóknara og komast að annarri niðurstöðu um líkur á því hvort að sakfelling næði fram að ganga.

Þótt það hafi misfarist að taka ákvörðun er hægt að taka hana síðar ef aðstæður eða vitneskja breytist. Að mati lögreglustjóra fengu yfirmenn embættisins ekki vitneskju um alvarleika málsins fyrr en í janúar 2017. Áminning átti ekki við í þessu tilviki þar sem málið var ekki til lykta leitt fyrir dómstólum. Þegar niðurstaða sakamálsins liggur fyrir er hægt að taka ákvörðun um slíkt eða aðrar ráðstafanir gagnvart umræddum starfsmanni. Bendir lögreglustjóri á að ákvörðun um að bíða með að taka ákvörðun um lausn um

stundarsakir hafi verið til hagsbóta fyrir X og tekin í því ljósi að mistök hafi verið gerð hjá embættinu við meðferð málsins. Hélt X þannig fullum launum lengur en ef ákvörðunin hefði verið tekin fyrr og því erfitt að sjá hvaða tjóni hann hafi orðið fyrir. Hins vegar sé rétt að benda á að tekin var ákvörðun um að X kæmi ekki að fangaflutningum. Því sé ekki rétt að vægari úrræðum hafi ekki jafnframt verið beitt.

Varðandi það að andmælaréttur hafi ekki verið virtur bendir lögreglustjóri á að ekki sé skylt að gefa embættismanni kost á að tjá sig um ástæður lausnar áður en ákvörðun tekur gildi þegar hún er byggð á þeim grundvelli að hann sé grunaður um háttsemi sem kunnir að hafa í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga, sbr. 4. mgr. 26. gr. starfsmannalaga.

Er það mat lögreglustjóra að bæði skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga hafi verið uppfyllt og rétt hafi verið að veita X lausn um stundarsakir.

### 3.2. *Sjónarmið X*

Af hálfu X er þess krafist að nefndin komist að þeirri niðurstöðu að lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu hafi ekki verið rétt að veita honum lausn frá störfum lögreglumanns um stundarsakir. Jafnframt má ráða að hann geri þá kröfu að nefndin ákveði að hann geti tekið aftur við starfi sínu.

Í greinargerð og munnlegri reifun lögmanns X kemur fram að upphaf málsins megi rekja til þess að 16. maí 2016 hafi X gert mistök í starfi sínu sem lögreglumaður í tengslum við flutning á fanga frá lögreglustöðinni upp í héraðsdóm. Hann hafi áttað sig strax á mistökum sínum og vakið athygli yfirmanns síns á þeim og bent honum á að tryggja varðveislu myndbands af atvikinu. Hinn 24. maí 2016 hafi umræddur fangi kært X fyrir líkamsárás. Í tilefni af þessari kæru óskaði héraðssaksóknari eftir gögnum frá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, þ.m.t. upptökum, með bréfi 3. júní 2016. Lögreglustjórinn brást við þeirri beiðni 21. júní 2016. Þrátt fyrir þessa vitneskju lögreglustjóra um framangreind atvik var ekki fyrr en sjö mánuðum síðar tekin ákvörðun af yfirstjórn lögreglunnar um að ekkert yrði aðhafst gagnvart X vegna málsins og að beðið yrði niðurstöðu héraðssaksóknara. Var X tilkynnt um þessa ákvörðun sama dag. Héraðssaksóknari gaf út ákæru á hendur X fyrir líkamsárás og brot í opinberu starfi og í kjölfarið tilkynnti lögreglustjórinn að honum hefði verið veitt lausn um stundarsakir.

Í greinargerðinni er vísað til umfjöllunar fjölmiðla um málið í mars 2017 og ágreining starfandi lögreglustjóra og héraðssaksóknara um málsatvik. Hafi ágreiningurinn nánar tiltekið beinst að því hvort lögreglustjóra hafi verið kunnugt um málið strax í upphafi þess þegar héraðssaksóknari óskaði eftir gögnum málsins. Lögreglustjóri hafi í tilkynningu til fjölmiðla tekið fram að mistök hefðu verið gerð og að tryggja þyrfti að mál sem þessi fengju afgreiðslu strax. Hins vegar var tekið fram að ekki hefði verið talið heimilt að víkja lögreglumanninum úr starfi m.a. með vísan til þess hversu langt var liðið frá atvikum

máls. Er öllum sjónarmiðum lögreglustjóra um að rétt hafi verið staðið að málinu af hálfu lögreglustjóra mótmælt. Af hálfu X er talið á ákvörðun lögreglustjóra um lausn um stundarsakir hafi hvorki staðist formlega né efnislega.

Á það er bent að fyrir liggi að lögreglustjóri hafi strax fengið upplýsingar um kæru á hendur X í júní 2016 frá embætti héraðssaksóknara auk þess sem lögreglustjóri hefði sjálfur haft undir höndum myndband af atvikinu sem kærán laut að. Þá hafi X sjálfur vakið athygli yfirmanns síns á atvikinu 17. maí 2016. Af fyrirbyggjandi gögnum er ljóst að embætti lögreglustjóra hafi ekkert aðhafst í málinu fyrr en í lok janúar 2017 eða meira en sjö mánuðum eftir atvikið og ákvörðun um lausn um stundarsakir var ekki tekin fyrr en níu mánuðum eftir atvikið. Í vinnurétti gildi að bregðast verði fljótt við brotum starfsmanna og í tímalegu samhengi við brot, en reglur um tómlæti í vinnurétti segja að vinnuveitandi sem á rétt á að aðhafast vegna brots starfsmanns missir þann rétt dragi hann úr hömlu að bregðast við, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 846/2014. Með því að gera ekkert í meira en sjö mánuði sýndi embætti lögreglustjóra af sér tómlæti og gaf þar með X réttmætar væntingar um að ekkert yrði aðhafst gegn honum. Þá hafi lögreglustjóri látið undir höfuð leggjast að taka ákvörðun um lausn um stundarsakir í rúma níu mánuði og breytir engu þó embættið hafi áttað sig á mistökum sínum í janúar 2017 og þá gert einhverjar ráðstafanir.

Almennt megi segja að ekki sé óeðlilegt að bíða með ákvörðun um það hvort embættismanni sé vikið úr starfi tímabundið þangað til að niðurstaða liggi fyrir hjá ákærvaldinu um það hvort höfða skuli mál, ef mál er í slíkum farvegi. Í máli þessu hafi legið fyrir upplýsingar um kæru og skýrar upplýsingar um atvik strax í maí eða júní 2016 og gaf sú staða lögreglustjóra sérstaka ástæðu til að aðhafast í máli X. Gat lögreglustjóri á þeim tímapunkti tekið ákvörðun um hvort ástæða væri til að víkja honum úr starfi tímabundið eða hvort rétt væri að bíða þangað til rannsókn væri lokið. Lögreglustjóri gerði hins vegar ekkert í málinu fyrr en í janúar 2017 og tók ekki ákvörðun um lausn fyrr en í mars 2017. Vanræksla lögreglustjóra á að aðhafast í málinu þýðir að verulegur annmarki var á meðferð þess af hálfu embættisins og var þannig brotið gegn rétti X með ákvörðuninni.

Þá hafi málið ekki verið nægilega upplýst þegar ákvörðunin var tekin og þannig hafi málsmeðferðin farið gegn 10. gr. stjórnsýslulaga. Þrátt fyrir að lögreglustjóri hafi haft undir höndum fullnægjandi upplýsingar er ljóst að ákvörðun um að veita X lausn byggji alfarið á því að héraðssaksóknari hafi gefið út ákæru í málinu. Þetta staðfestir að lögreglustjóri hafi ekki kannað málið sjálfur og hafi þannig framselt vald til saksóknara.

Í ljósi þess að ákvörðun lögreglustjóra um að aðhafast í málinu dróst hafi honum borið að bregðast við með vægari hætti og kemur þar helst til skoðunar áminning. Þá er bent á að X hafi verið falin mjög krefjandi verkefni eftir að lögreglustjóri hafði tekið ákvörðun um að bíða eftir niðurstöðu héraðssaksóknara sem bendir til þess að hann hafi notið fyllsta trausts hjá yfirmönnum sínum og að embætti hafi litið svo á að atvikið sem slíkt réttlætti

ekki lausn um stundarsakir. Embætti lögreglustjóra geti ekki ákveðið eitt og gert síðan eitthvað allt annað en það sé grundvallarregla í stjórnsýslurétti að stjórnvaldsákvörðun og meðferð stjórnsýslumáls skuli vera skýr, ákveðin og afdráttarlaus þannig að málsaðili geti metið réttarstöðu sína og brugðist við.

Þar sem að málið hafði dregist og X hafði réttarmætar væntingar til þess að ekkert yrði aðhafst gagnvart honum var ríkari ástæða en ella til þess að veita honum færi á að tjá sig um fyrirhugaða ákvörðun, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga. Þá er á það bent að ekki sé krafist sviptingar embættis í ákærinni en það hljóti að skipta máli þar sem lögreglustjóri tók ákvörðun um lausn um stundarsakir í tilefni þess að ákæra hafði verið gefin út.

Þá er því mótmælt að háttsemin sem X sé grunaður um sé þess eðlis að það geti leitt til sviptingar embættis og sem slíkt sé það ekki svo alvarlegt að X teldist ekki hæfur til að gegna starfinu. Bent er á að ákæra gangi of langt og of mikið gert úr brotinu og þá sérstaklega afleiðingum þess en brotþoli var í mjög hörðum átökum daginn fyrir atvikið. Flekklaus ferill X skiptir máli við mat á því hvort hann telst áfram verðugur til að gegna embættinu, auk þess sem hann upplýsti yfirmann sinn strax um að eitthvað hefði farið úrskeiðis og beitti sér fyrir því að varðveita lykilsönnunargagn. X hefur aldrei sætt áminningu eða neinum agaviðurlögum í starfi og miðað við feril hans og þau verkefni sem honum hafa verið falin hefur hann notið trausts yfirmanna sinna, sbr. skýrsla yfirmanns hans fyrir dómi í sakamálinu. Með vísan til þess var enn meiri ástæða til að sýna hof í þeim viðurlögum sem X sætti vegna brots síns.

Stjórnvaldsákvörðun sem haldin er meiriháttar annmörkum er ógildanleg og ef um íþyngjandi ákvörðun er að ræða brýtur slík ákvörðun gegn rétti þess einstaklings sem hún beinist að. Vísað er til álits umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2127/1997 varðandi afleiðingar gallaðrar málsmeðferðar þar sem kemur fram að stjórnvald skuli rétta hlut þess sem gölluð stjórnvaldsákvörðun beinist að. Er tekið fram að það sé augljós krafa að X taki aftur við starfi sínu enda veitt lausn um stundarsakir með ákvörðun sem haldin var alvarlegum annmörkum.

#### **4. Niðurstaða nefndarinnar og rökstuðningur fyrir henni.**

Í máli þessu krefst lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu þess að nefndin rannsaki mál X og láti í ljós rökstutt álit á því hvort rétt hafi verið að víkja honum frá störfum um stundarsakir. Af hálfu X er þess krafist að nefndin komist að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið rétt að veita honum lausn um stundarsakir jafnframt að nefndin ákveði að hann taki aftur við starfi sínu. Lögreglustjóri hefur vakið athygli á því að X hafi játað að hafa farið offari í starfi en samkvæmt 2. mgr. 19. gr. starfsreglna nefndarinnar skal nefndin fella mál niður, sem hefur verið til meðferðar fyrir henni, játi starfsmaður að hafa gerst sekur um refsiverða háttsemi sem ætla má að hefði í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga.



Það skal tekið fram að X hefur einungis að hluta játað að hafa gerst sekur um þá háttsemi sem honum er gefin að sök í ákæru. Það gerði hann strax 17. maí 2016 þegar hann vakti athygli yfirmanns síns hjá embætti lögreglustjóra á atburði þeim sem málið varðar og fyrir dómi. Þar sem lögreglustjóri hefur ekki brugðist við þessari játningu samkvæmt 3. mgr. 29. gr. starfsmannalaga kemur ekki til álita að vísa málinu frá nefndinni með vísan til 2. mgr. 19. gr. starfsreglna nefndarinnar.

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 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. 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. Það er hins vegar ekki hlutverk nefndarinnar að taka ákvörðun um það hvort embættismaður skuli taka aftur við starfinu.

Þegar ákveðið var að veita X lausn frá embætti um stundarsakir hafði ákæra verið gefin út á hendur honum fyrir brot gegn 132. gr. og 217. gr., sbr. 138. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Samkvæmt 132. gr. laganna getur það varðað sektum eða fangelsi allt að 1 ári nema brot hans varði þyngri refsingu að lögum ef starfsmaðurinn gætir ekki af ásetningi eða stórfelldu gáleysi lögmætra aðferða m.a. við handtöku. Þá varðar líkamsárás samkvæmt 1. mgr. 217. gr. almennra hegningarlaga sektum eða fangelsi allt að 6 mánuðum en fangelsi allt að 1 ári, ef háttsemin er sérstaklega vítaverð. Í 138. gr. segir að hafi opinber starfsmaður gerst sekur um refsilagabrot með verknaði sem telja verði misnotkun á stöðu hans, og við því broti sé ekki lögð sérstök refsing sem broti í embætti eða sýslan, þá skuli hann sæta þeirri refsingu sem við því broti liggur, en þó svo aukinni, að bætt sé við hana allt að helmingi hennar. Ákæra um brot X laut að því að hann hefði í fangageymslu lögreglustöðvarinnar við Hverfisgötu í Reykjavík farið offari og eigi gætt lögmætra aðferða þegar hann hugðist flytja A úr fangageymslu og fyrir dómara. Eftir að X hefði handjarnað A fyrir framan búk, hefði hann tekið um háls málið á peysu A, ýtt honum upp að vegg og tekið hann svo niður í gólfið þar sem A lenti á bakinu, sett hægra hné sitt á bringu A, haldið enn um peysu A við háls mál og skellt höfði A tvisvar sinnum í gólfið auk þess að ógna honum með því að halda krepptum hnefa sínum framan við andlit hans. Því næst hefði X dregið A á fætur og skellt honum upp við vegg og eftir að A

hafi hnigið niður í gólfið aftur hafi X dregið hann, með því að halda í föt hans, út fangaganginn og að lyftu í fangageymslu.

Að mati nefndarinnar leikur ekki vafi á því að grunur hafi legið fyrir um refsivert brot þannig að fyrra skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga, hafi verið uppfyllt þegar ákvörðun lögreglustjóra var tekin um að veita X lausn um stundarsakir.

Það hefur ekki áhrif á þessa niðurstöðu að lögreglustjóri tók ekki strax ákvörðun um að veita X lausn um stundarsakir hvort heldur sem er um leið og hann upplýsti yfirmann sinn um atvik málsins eða þegar héraðssaksóknari óskaði eftir gögnum málsins í tilefni af kæru brotþola. Þá skiptir ekki heldur máli að lögreglustjóri hafi talið að um mistök hafi verið að ræða af hans hálfu og að hann hefði getað tekið ákvörðunina mun fyrr. Með öðrum orðum hefur þessi dráttur á töku ákvörðunar um lausn um stundarsakir ekki áhrif á gildi hennar. Ákvörðun lögreglustjóra var byggð á því að héraðssaksóknari hafði gefið út ákæru í málinu sem voru í eðli sínu nýjar upplýsingar og sem staðfestu þann grun sem uppi var í málinu um refsivert brot. Þá ber að hafa í huga að lögreglustjóri hafði upplýst X um stöðu málsins og að hann hefði ákveðið að biða niðurstöðu héraðssaksóknara. Með vísan til alls framangreinds fellst nefndin hvorki á að lögreglustjóri hafi sýnt af sér tómlæti í málinu né að málsmeðferð lögreglustjóra hafi verið haldin annmarka að þessu leyti sem leitt geti til þess að ákvörðunin um lausn um stundarsakir teljist ógildanleg. Er því ekki um vanrækslu að ræða af hálfu lögreglustjóra. Á hinn bóginn verður almennt að telja, þegar litið er til þess hlutverks lögreglumanna að halda uppi lögum í þjóðfélaginu og að þeir þurfi að njóta trausts almennings, að dráttur á ákvörðunartöku í tengslum við það hvort veita skuli lausn um stundarsakir vegna gruns um refsivert brot, sé óheppileg.

Þá er ljóst að sú niðurstaða lögreglustjóra að biða ákvörðunar héraðssaksóknara varð X ekki til fjárhagslegs óhagræðis, enda hélt hann fullum launum lengur en ef ákvörðun um lausn hans um stundarsakir hefði verið tekin fyrr. Samkvæmt því var ákvörðunin X til hagsbóta. Með vísan til framangreinds verður ekki betur séð en að sjónarmiða um meðalhóf, sbr. 12. gr. stjórnýslulaga, hafi verið gætt við töku ákvörðunarinnar. Hér er rétt að hafa í huga að nefndin hefur ítrekað tekið fram í álitum sínum, að ákvæði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga sé lögmælt bráðabirgðáúrræði 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. Fellst nefndin því ekki á að lögreglustjóra hafi borið að neyta vægari úrræðis gagnvart X eins og áminningu þegar fyrir liggur að skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. voru uppfyllt.

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. Nefndin bendir á að sú aðstaða að lögreglumaður sé ákærður fyrir brot í opinberu starfi og líkamsárás 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 um meðferð sakamála. Var lögreglustjóri ekki í aðstöðu til þess að endurskoða það mat héraðssaksóknara og komast að annarri niðurstöðu um líkur á því að sakfelling næði fram að ganga. Yrði lögreglumaður sakfelldur fyrir að hafa framið brot í opinberu starfi og líkamsárás 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, hér nægir að líta til eðlis þeirra brota sem ákært var fyrir. Þá er rétt að taka fram að ekki er skilyrði að krafist hafi verið sviptingar embættis í opinberu máli gegn embættismanni, til þess að heimilt sé að veita honum lausn um stundarsakir. Hér ræður 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. alm. hgl. sem áður segir.

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. stjórnslulaga. Í þessu samhengi er þó rétt að benda á að ekki er skylt að gefa embættismanni kost á að tjá sig um ástæður lausnar um stundarsakir áður en ákvörðun tekur gildi ef hann er grunaður um háttsemi sem hefði í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga, sbr. 4. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Eins og áður segir var ákvörðun lögreglustjóra byggð á því að héraðssaksóknari hafði gefið út ákæru á hendur X um refsivert brot. Var málið því nægilega upplýst til þess að hægt væri að taka ákvörðun um lausn hans um stundarsakir. Samkvæmt því verður ekki fallist á að málsmeðferð lögreglustjóra hafi verið andstæð 10. og 13. gr. stjórnslulaga. Þá verður ekki heldur fallist á að ákvörðunin sé að öðru leyti haldin þeim annmörkum sem leitt geti til þess að hún teljist ógildanleg.

Að þessu virtu er það álit nefndarinnar að þær sakir sem bornar höfðu verið á X og voru komnar fram í ákæru á hendur honum þegar ákvörðun var tekin um að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir hafi verið fullnægjandi grundvöllur ákvörðunarinnar. Það skal áréttað að sá tími sem leið frá atburðum þeim sem leiddu til útgáfu ákæru og þar til honum var veitt lausn um stundarsakir á þeim grundvelli að héraðssaksóknari hafði gefið út ákæru í málinu, hefur ekki áhrif á efnislega niðurstöðu í málinu um það hvort rétt var að veita X lausn um stundarsakir.

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 lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu hafi verið rétt að veita X lausn frá störfum um stundarsakir 17. mars 2017.

Reykjavík, 20. desember 2017

Kristín Benediktsdóttir

Björn Rögnvaldsson

Dalla Ólafsdóttir