

ÁLITSGERÐ

nefndar samkvæmt 27. gr. laga 70/1996
um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins
í málinu nr. 4/2013

Mál X

1. Aðilar málsins

Aðilar málsins eru ríkislögreglustjóri og X [...]. Thelma Clausen Þórðardóttir lögfræðingur rak málið f.h. ríkislögreglustjóra en Grímur Hergeirsson hdl. rak málið f.h. X.

2. Málavextir

2.1. Málsmeðferð fyrir nefndinni

Við meðferð málsins skipuðu nefndina Kristín Benediktsdóttir lögfræðingur, formaður, Haukur Guðmundsson héraðsdómslögmaður, tilnefndur af innanríkisráðuneytinu, og Sonja Ýr Þorbergsdóttir lögfræðingur, tilnefnd af heildarsamtökum ríkisstarfsmanna.

Málið barst nefndinni 21. júlí 2013 með framsendingu fjármála- og efnahagsráðuneytisins á bréfi ríkislögreglustjóra, dags. 15. júlí 2013. Þar var tilkynnt að ríkislögreglustjóri hefði veitt X lausn um stundarsakir frá embætti sem lögreglumaður við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu. Var ástæðan sögð ætluð refsiverð brot við framkvæmd starfa hans við handtöku á A. Væri það niðurstaða ríkislögreglustjóra að athafnir lögreglumannsins væru óhæfilegar og ósamrýmanlegar því embætti sem hann gegndi og að grunur væri um að háttsemi sú sem honum væri gefin að sök, sbr. kæru lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu til ríkissaksóknara 8. júlí 2013, kynni að hafa í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Afrit af bréfi ríkislögreglustjóra til X, dags. 15. júlí 2013, þar sem honum var tilkynnt um að ákveðið hefði verið að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir með vísan til 2. málsl. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, fylgdi bréfi ríkislögreglustjóra til nefndarinnar. Engin frekari gögn fylgdu bréfinu en í því áskildi ríkislögreglustjóri sér rétt til að koma að frekari gögnum og greinargerð vegna málsins síðar.

Þann 22. júlí 2013 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. 20. og 29. ágúst 2013, tilkynnti fjármála- og efnahagsráðuneytið um skipun nefndarinnar og hóf nefndin störf 23. september 2013.

Með bréfi formanns, dags. 22. júlí 2013, var X tilkynnt að málið hefði verið sent nefndinni til meðferðar.

Meðal gagna málsins á fyrsta fundi nefndarinnar var bréf innanríkisráðuneytis, dags. 19. ágúst 2013, þar sem fram kom að ráðuneytinu hefði borist til meðferðar stjórnslukæra Gríms Hergeirssonar hdl., f.h. X, vegna framangreindrar ákvörðunar. Í ljósi þess ákvað nefndin að fresta meðferð málsins fyrir nefndinni meðan stjórnslukæran væri til meðferðar hjá ráðuneytinu. Voru ríkislögreglustjóri og X upplýstir um þessa ákvörðun nefndarinnar í bréfum, dags. 23. september 2013. Með bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 7. október 2013, var upplýst að ráðuneytið hefði lokið meðferð málsins með úrskurði þar sem staðfest var ákvörðun ríkislögreglustjóra frá 15. júlí 2013 um að veita X lausn frá embætti um stundarsakir. Í framhaldinu hélt nefndin meðferð málsins áfram og ákvað að afla frekari gagna. Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. starfsreglna nefndarinnar frá 29. júlí 1997 skal nefndin ljúka máli og semja álit, þótt opinber rannsókn hafi farið fram í máli og ákærvald hafi gefið út ákæru. Jafnframt kemur fram í 14. og 15. gr. reglnanna að nefndin skuli við rannsókn málsins afla allra gagna sem kunna að vera til upplýsingar um málsatvik eða réttarstöðu starfsmannsins að öðru leyti, þ.m.t. skýrslur sem gefnar hafa verið við opinbera rannsókn. Með vísan til þessa ritaði formaður nefndarinnar embætti ríkissaksóknara bréf 11. október 2013 og óskaði eftir staðfestingu á því að hvort ákæra hafi verið gefin út og ef svo væri afrit af ákæru í máli X og rannsóknargagna sem lágu til grundvallar ákærunni. Afrit ákæru í máli ákærvaldsins gegn X, útgefinni 28. ágúst 2013, barst nefndinni með bréfi ríkissaksóknara til nefndarinnar 1. nóvember 2013. Í bréfinu kemur fram að það sé mat ríkissaksóknara að lagaheimild skorti til að embættið geti orðið við þeirri beiðni nefndarinnar að afhenda afrit rannsóknargagna. Þar sem ekki væri um lokað þinghald að ræða taldi embættið sér þó heimilt að reifa gang rannsóknarinnar og gera grein fyrir þeim gögnum sem lægu til grundvallar ákæru.

Að lokinni gagnaöflun og framlagningu greinargerða aðila var málið reifað munnlega af umboðsmönnum þeirra fyrir nefndinni þann 10. janúar 2014. Kom fram að dómur gekk í fyrrgreindu refsímáli þann 6. desember 2013 þar sem X var sakfelldur af kröfum ákærvaldsins í málinu og var dómurinn lagður fram af hálfu lögmanns X. Önnur gögn tengd rannsókn eða meðferð málsins hjá lögreglu eða í refsímálinu hafa ekki verið lögð fram fyrir nefndinni.

2.2. Málsatvik

X hefur starfað sem lögreglumaður við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu frá árinu 2007. Aðfaranótt sunnudagsins 7. júlí 2013 var X við störf og ók lögreglubifreið um Laugaveg í Reykjavík en með honum í bifreiðinni voru tveir aðrir lögreglumenn. Á móts við Vegmótastíg þurftu lögreglumennirnir að hafa afskipti af ölvadri konu sem hindraði för lögreglubifreiðarinnar um götuna og sinnti ekki ítrekuðum fyrir mælum lögreglu um að færa sig úr stað. Þegar X ræddi við konuna í gegnum opna rúðu úr ökumannssæti lögreglubifreiðarinnar hrækti hún í andlit X. Í framhaldinu handtók X

konuna en handtakan var tekin upp á myndband af vitnum og sett á internetið. Í framhaldinu var upptaka birt á öllum helstu vefmiðlum. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu sendi bréf til ríkissaksóknara, dags. 8. júlí 2013, á grundvelli 35. gr. lögregluglaga nr. 90/1996, þar sem tilkynnt var um ætlaða refsiverða háttsemi X. Afrit þessa bréfs var sent ríkislögreglustjóra sem, í ljósi þeirra ávirðinga sem fram komu í bréfinu, beindi þeim tilmælum til lögreglustjórans að X væri ekki við störf á meðan embættið hefði til athugunar að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir.

Með bréfi, dags. 15. júlí 2013, tilkynnti ríkislögreglustjóri X að hann hefði ákveðið að veita honum lausn um stundarsakir frá embætti hans sem lögreglumaður við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðisins með vísan til 2. málsl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Í bréfinu kom fram að ríkislögreglustjóra hefði borist afrit af bréfi lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu til ríkissaksóknara, dags. 8. júlí 2013, þar sem tilkynnt væri um ætluð refsiverð brot við framkvæmd starfa hans, nánar tiltekið við handtöku á A. Í bréfinu kom fram að ríkislögreglustjóri hefði farið yfir myndskleið af handtökunni „sem hefði verið í fréttum að undanfögnu og kynnt sér umfjöllun um málið.“ Var tekið fram að það væri það niðurstaða ríkislögreglustjóra að athafnir lögreglumannsins væru óhæfilegar og ósamrýmanlegar því embætti sem hann gegndi og að grunur væri um að háttsemi sú sem honum væri gefin að sök, sbr. kærur lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu til ríkissaksóknara 8. júlí 2013, kynni að hafa í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Ákæra var gefin út á hendur X, dags. 28. ágúst 2013. Var hann ákærður fyrir eftirfarandi háttsemi:

Fyrir líkamsárás og brot í opinberu starfi sem lögreglumaður, með því að hafa aðfaranótt sunndagsins 7. júlí 2013 farið offari og eigi gætt lögmætra aðferða við handtöku A á Laugavegi við Vegamótastíg í Reykjavík þar sem hann hafi rykkt án fyrirvara í hægri handlegg A og slengt henni niður þannig að hún féll með bakhlutann á bekkarm og þaðan í götuna. Hann hafi dregið hana því næst stuttan spöl eftir götunni, sett vinstra hné í bak hennar, hægra hné í hnakka hennar, handjarnað konuna án þess að aðstæður krefðust þess, auk þess að setja hana á magann með höfuðið á undan inni í lögreglubifreið. Við þetta hafi A hlotið mar á hægri upphandlegg, mar á hægri mjaðmakamb, mar utanvert á hægra hné, bólgu yfir hægra augnloki og mar yfir hægra kinnbein.

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.

X kærði ákvörðun ríkislögreglustjóra frá 15. júlí 2013 um að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir til innanríkisráðherra með vísan til 5. mgr. 26. gr. starfsmannalaganna og krafðist þess að hún yrði felld úr gildi. Með úrskurði ráðuneytisins 3. október 2013 var ákvörðun ríkislögreglustjóra staðfest.

3. Sjónarmið málsaðila.

Hér verður nánar lýst kröfum og röksemdum aðila sem fram komu í greinargerðum þeirra til nefndarinnar og við munnlega reifun málsins fyrir nefndinni 10. janúar 2014.

3.1. Sjónarmið ríkislögrelustjóra.

Af hálfu ríkislögrelustjóra er krafist að nefndin rannsaki mál X og láti í ljós rökstutt álit á því hvort rétt hafi verið af ríkislögrelustjóra 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 ríkislögrelustjóra og að rétt hafi verið staðið að framkvæmd hennar.

Í greinargerð ríkislögrelustjóra er 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. 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 opnist sú leið að fyrirbyggja að opinber starfsmaður sem sætir rannsókn eða ákæru geti gegnt starfi sínu á meðan, enda kunni slíkt að þykja óviðunandi. Markmið með beitingu framangreinds ákvæðis sé jafnframt að viðhalda trúverðugleika og trausti innan og utan þeirrar stofnunar sem hlutaðeigandi embættismaður starfar hjá. 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 álitsgerð þótt gefin hafi verið út ákæra þar sem krafist hafi verið sviptingar á rétti til að gegna embætti.

Í greinargerð ríkislögrelustjóra er tekið fram að ríkissaksóknari hafi hafið rannsókn á meintri refsiverðri háttsemi X í kjölfar kæru lögrelustjórans á höfuðborgarsvæðinu til ríkissaksóknara 8. júlí 2013. Ríkislögrelustjóri hafi beint þeim tilmælum til lögrelustjórans að X væri ekki við störf á meðan embættið hefði til athugunar að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir. Í ljósi alvarleika ávirðinga þeirra sem X voru gefnar að sök, líkamsárás og brot í opinberu starfi, hafi ekki þótt rétt hann væri við störf á meðan mál hans væri til meðferðar. Ákvörðun um að veita X lausn frá embætti um stundarsakir var tekin 15. júlí 2013. Þegar ákvörðunin var tekin hafi legið fyrir kæra lögrelustjórans á höfuðborgarsvæðinu til ríkissaksóknara samkvæmt 35. gr.

lögreglulaga um ætlað refsivert brot X, myndbandsupptaka af afskiptum X af A, lögregluskýrslur málsins og dagbókarfærsla lögreglu, svokölluð dagbók lengri. Það sé mat ríkislögreglustjóra að þessi gögn málsins hafi fullnægt fyrra skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga um grun um refsiverða háttsemi X.

Þegar ríkislögreglustjóri tók ákvörðun sína lá ekki fyrir ákæra á hendur X. Ávirðingar þær sem X voru gefnar að sök voru að mati ríkislögreglustjóra afar alvarlegar en ákærvaldið hefur að lokinni lögreglurannsókn talið fram komin gögn nægjanleg eða líkleg til sakfellis, sbr. 145. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála, þar sem ríkissaksóknari gaf út ákæru á hendur X 28. ágúst 2013 þar sem hann var ákærður fyrir líkamsárás og brot í opinberu starfi.

Hvað varðar seinna skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. bendir ríkislögreglustjóri 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 dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli 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 embættis maður 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 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. a-lið greinarinnar gildi það almenna hæfisskilyrði að lögreglumannsefni hafi ekki gerst brotleg við refsilög.

Ríkislögreglustjóri 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, brot í opinberu starfi og líkamsárás. 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 ríkislögreglustjóri 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 sé nauðsynleg í starfi hans sem lögreglumaður.

Ríkislögreglustjóri áréttar að þess hafi verið fyllilega gætt að rannsaka mál X nægilega áður en ákvörðunin var tekin að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir. Er það

mat ríkislögreglustjóra að þau gögn sem lágu til grundvallar ákvörðuninni hafi fullnægt fyrra skilyrði 2. máls. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga um grun um refsiverða háttsemi og embættið sinnt rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.

Ákvörðun ríkislögreglustjóra um hvort veita beri lausn frá embætti um stundarsakir eður ei byggir á mati hvers máls fyrir sig, á grundvelli þeirra upplýsinga og gagna sem liggja fyrir við töku ákvörðunarinnar. Hafnar ríkislögreglustjóri að jafnræðis hafi ekki verið gætt þegar ákvörðunin var tekin í málinu. Þannig hafi nefnd samkvæmt 27. gr. starfsmannalaga fengið á síðastliðnum árum mál til meðferðar þar sem ríkislögreglustjóri hefur leyst lögreglumenn frá embætti um stundarsakir vegna brota í opinberu starfi og meintra ólögmeðra aðferða við handtöku og komst að þeirri niðurstöðu að rétt hafi verið af hálfu ríkislögreglustjóra að veita viðkomandi lögreglumanni lausn um stundarsakir á meðan mál hans hafi verið til rannsóknar eða í ákærufarli, sbr. mál nr. 1/2012. Líta þurfi til þess að mál sem þessi séu jafn ólík og þau eru mörg. Hafi mat ríkislögreglustjóra verið í samræmi við regluna um skyldubundið mat stjórnvalda.

Þá hafi meðalhófs verið gætt við töku ákvörðunar ríkislögreglustjóra. Ríkissaksóknari hafi hafið rannsókn á meintri refsiverðri háttsemi X í kjölfar kæru lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu. Hafi ríkislögreglustjóri beint þeim tilmælum til lögreglustjórans að X væri ekki við störf á meðan embættið hefði til athugunar að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir en í ljósi alvarleika ávirðinga þeirra sem honum voru gefnar að sök, líkamsárás og brot í opinberu starfi, þótti ekki rétt að hann væri við störf á meðan mál hans væri til meðferðar. Verði að telja að sú háttsemi sem X sé gefin að sök sé mjög alvarleg þegar litið er til stöðu hans og hlutverks sem lögreglumanns og að hún sé ósamboðin embættismanni í hans stöðu. Hún hafi að mati ríkislögreglustjóra verið til þess fallin að veikja traust almennings á störfum hans og lögreglunnar almennt, héldi hann áfram störfum, á meðan ekki var úr því skorið hvort ávirðingarnar væru réttar. Væri því ekki hjá því komist að telja að ef slíkar ávirðingar sönnuðust leiddi það til þess að X teldist ekki lengur verður eða hæfur til að rækja starfann en þetta ætti ekki síst við um starfsstéttir sem eigi að halda uppi lögum og reglu í þjóðfélaginu og þurfi að njóta til þess trausts almennings.

3.2. *Sjónarmið X*

Af hálfu X er þess krafist að nefndin komist að þeirri niðurstöðu að ríkislögreglustjóra hafi ekki verið rétt að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir hinn 15. júlí 2013.

Heldur X því fram að á grundvelli fyrirliggjandi gagna hafi hvorki verið uppfyllt skilyrði til að veita lausn um stundarsakir né rétt að ákvörðuninni staðið. Byggir X í fyrsta lagi á því að ríkislögreglustjóri hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni áður en ákvörðunin var tekin, í öðru lagi að ríkislögreglustjóri hafi ekki gætt jafnræðis við úrlausn málsins og í þriðja lagi að ekki hafi verið gætt meðalhófs við úrlausnina.

Þegar ákvörðun ríkislögreglustjóra var tekin lá fyrir myndbandsupptaka af handtökunni og aðdraganda hennar sem birt hafði verið á netmiðlum, lögregluskýrslur, þ.á m. frumskýrsla X vegna málsins ásamt dagbókarfærslum. Engin kæra hafi verið komin fram af hálfu hinnar handteknu. Telja verði með hliðsjón af þeim gögnum sem lágu til grundvallar ákvörðun ríkislögreglustjóra þann 15. júlí 2013 að þá þegar hafi legið fyrir sú staðreynd að hin handtekna hefði ekki aðeins neitað að hlýða ítrekuðum fyrir mælum lögreglu heldur hafi hún veist að lögreglu með ofbeldi, sbr. að hún hafði hrækt inn um opinn glugga lögreglubifreiðarinnar í andlit X. Honum hafi því eins og á stóð verið rétt að handtaka umræddan einstakling með vísan til 1. mgr. 90. gr. laga nr. 88/2008. Á grundvelli sömu gagna og ríkislögreglustjóri byggði ákvörðun sína um að veita X lausn frá embætti um stundarsakir gaf ríkissaksóknari út ákæru á hendur hinni handteknu þann 2. september 2013. Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur, dags. 10. október 2013 í máli nr. S-734/2013, var hin handtekna sakfelld fyrir brot gegn valdstjórninni eða 1. mgr. 106. gr. almennra hegningarlaga og gert að sæta fangelsi í 30 daga skilorðsbundið í 2 ár.

Þá bendir X á að við umrædda handtöku hafi hann beitt handtökuaðferð sem viðurkennd er af ríkislögreglustjóra og kennd er í lögregluskóla ríkisins sem *einn á móti einum-fram*. Þetta hafi legið þeim sem þekkingu hafa á valdbeitingaraðferðum og lögreglutökum ljóst fyrir frá upphafi. Hafi þetta verið staðfest af vitnum sem komu fyrir dóm við aðalmeðferð sakamálsins á hendur X, t.a.m. í framburði lögreglufulltrúa sem hefur umsjón með kennslu í handtökuaðferðum og lögreglutökum hjá Lögregluskóla ríkisins sem og tveggja þjálfara í handtökuaðferðum. Þá hafi formaður Landssambands lögreglumanna ítrekað lýst því yfir í fjölmiðum að handtakan hafi ekki verið óeðlileg og að X hafi beitt viðurkenndum aðferðum en slík afdráttarlaus afstaða af hendi þess aðila í málum af þessu tagi sé sjaldgæf ef ekki einsdæmi.

Í ljósi alls framangreinds vísi X því að bug að háttsemin sem honum er gefin að sök sé afar alvarleg. Sú ákvörðun að handtaka einstakling sem ítrekað hafði neitað að fara að fyrir mælum lögreglu og veist í framhaldinu að lögreglu með ofbeldi verði að teljast réttmæt og lögmæt enda í rökréttu samhengi við það hlutverk lögreglu að halda uppi lögum og reglu. Skipti enda miklu máli að almenningur beri fullt traust til lögreglumanna og hlíti boðvaldi þeirra. Við handtökuna hafi X beitt tiltekinni handtökuaðferð sem er ein þeirra handtökuaðferða sem beinlínis er ætlast til að lögregla beiti en ákvörðun hans hafi í ljósi þess sem á undan var gengið verið vel ígrunduð og um hafi verið að ræða vægasta stig til að taka niður. Hafi hann einfaldlega vilja tryggja að hinni handteknu gæfist ekki færi á að halda áfram að hrækja í andlit lögreglu eða beita annars konar ofbeldi. Þrátt fyrir að allt þetta hafi legið fyrir frá upphafi máls virðist sem í engu hafi verið horft til þessara staðreynda við töku ákvörðunarinnar. Telur X að myndbandsupptakan af handtökunni staðfesti svo ekki verði um villst að honum hafi verið rétt að handtaka konuna og að hann hafi beitt viðurkenndum aðferðum við handtökuna og hafi handtakan því bæði verið rétt og lögmæt.

Með hliðsjón af þessum staðreyndum sem lágu fyrir í upphafi máls telur X að ekki hafi verið skilyrði til að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir. Ekki sé fullnægjandi af hálfu ríkislögreglustjóra að vísa til þess að ríkissaksóknari hafi síðar tekið ákvörðun um að gefa út ákæru fyrir meint brot X við handtökuna.

Þá er tekið fram að X sé kunnugt um að í málum sem telja verður sambærileg því sem hér um ræðir hafi ríkislögreglustjóri ekki gripið til þess að veita viðkomandi lögreglumanni lausn frá embætti um stundarsakir og hafi ríkislögreglustjóri með hliðsjón af því ekki gætt jafnræðis, sbr. 11. gr. stjórnslulaga, við töku ákvörðunarinnar. Ekki nægi að vísa til þessa að mat ríkislögreglustjóra hafi verið í samræmi við skyldubundið mat stjórnvalda. Í dæmaskyni er vísað annars vegar til dóms Hæstaréttar Íslands frá 18. nóvember 2010 í máli nr. 147/2010 og hins vegar til dóms Héraðsdóms Suðurlands frá 15. júlí 2011 í máli nr. S-212/2011. Er bent á að hvorugum þeirra lögreglumanna sem ákærðir voru í þessum tveimur málum hafi verið veitt lausn frá embætti um stundarsakir, hvorki í kjölfar kæru á hendur þeim né síðar. Fyrir liggja þó að eðli og atvikum beggja þessara mála svipi mjög til þeirra atvika sem leiddu til þess að X var veitt lausn frá embætti um stundarsakir. Ef ávirðingar þær sem X er gefið að sök eru afar alvarlegar hljóti að hafa legið fyrir að ávirðingar á hendur lögreglumönnum tveimur í hinum tilvísuðu dómsmálum hafi verið af sama toga.

Að mati X virðist sem ófullnægjandi undirbúningur, þ.m.t. rannsókn málsins af hálfu ríkislögreglustjóra, kunni að hafa leitt til þess að hann hafi við ákvarðanatökuna beinlínis verið í villu um staðreyndir málsins. Þetta leiði til þess að vandséð verði á hvaða sjónarmiðum og atvikum ákvörðun ríkislögreglustjóra er byggð sem leitt geti til þess að ekki sé leyst með sambærilegum hætti úr þessu máli og eldri sambærilegum málum. Þetta leiði jafnframt til þess að ekki verði hjá því komist að draga í efa að ákvörðunin hafi verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Ekki sé nægjanlegt að vísa til þess að hvert mál sé sérstakt og þar með ekki sambærilegt. Þá hefur ekki heldur ekki komið fram hvað sé svo sérstakt við þetta mál sem réttlæti aðra meðferð en þeirra sem vísað hefur verið til. Þá virðist sem ekki séu fyrir hendi verklagsreglur hjá ríkislögreglustjóra sem segja til um með hvaða hætti tekið skuli á málum á þessu tagi.

Þá telur X að ríkislögreglustjóra hafi borið að velja vægasta úrræðið til að ná því markmiði sem að var stefnt. Þannig hafði þegar verið brugðist við af hálfu lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu með því að leysa hann undan vinnuskyldu strax þann 8. júlí 2013 og því engin bráð nauðsyn á að veita X lausn frá embætti um stundarsakir eins og á stóð og meðan mál hans var til skoðunar og rannsóknar. Í raun hafi verið beitt vægasta úrræði sem tækt var meðan málið var til skoðunar en til greina hefði komið að beita enn vægara úrræði eins og tilfærslu í starfi innan lögreglunnar. Með hliðsjón af þessu og sjónarmiða um jafnræði og þeirrar staðreyndar að um verulega íþyngjandi ákvörðun var um að ræða verði að gera strangar kröfur til ríkislögreglustjóra til sönnunar á nauðsyn þess að veita X lausn frá embætti um stundarsakir. Telur X engin efni hafi staðið til að ganga svo langt sem ákvörðun um lausn um stundarsakir gerir.

Með vísan til alls framangreinds telur X að skilyrði 2. málsl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga um að embættismaður sé grunaður um tiltekna háttsemi sé ekki uppfyllt. Leggur hann áherslu á að nefndinni beri að leggja sjálfstætt mat á það hvort grunur teljist nægilega sterkur til að hann geti leitt til sakfellingar.

4. Niðurstaða nefndarinnar og rökstuðningur fyrir henni.

Í máli þessu krefst ríkislögreglustjóri 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. Að öðru leyti lítur nefndin svo á að þess sé krafist að umrædd ákvörðun sé staðfest. Af hálfu X er þess krafist að nefndin komist að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið rétt að veita honum tímabundna lausn frá störfum.

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

Ákvörðun ríkislögreglustjóra um að veita X lausn frá störfum um stundarsakir var reist á 2. málsl. 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 nr. 19/1940.

Þegar ákvörðunin var tekin 15. júlí 2013 hafði ákæra ekki verið gefin út á hendur X. Tílefni ákvörðunar ríkislögreglustjóra var kæra lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu til ríkissaksóknara 8. júlí 2013 sem byggð var á 35. gr. lögregluglaga um ætlað refsivert brot við framkvæmd starfa X en jafnframt hafði ríkislögreglustjóri skoðað myndskaið af handtöku X á Laugavegi sem tekið var af vitnum aðfararnótt 7. júlí 2013 og birt

opinberlega á öllum helstu vefmiðlum. Samkvæmt því var ákvörðunin aðallega byggð á kæru lögreglustjórans og athugun á myndskeiðinu auk þess sem ríkislögreglustjóri hafði undir höndum lögregluskýrslu og dagbókarfærslur lögreglunnar. Var það mat ríkislögreglustjóra að athafnir X sem sáust á fyrrgreindu myndskeiði væru óhæfilegar og ósamrýmanlegar því embætti sem hann gegndi og að grunur væri um ætluð refsiverð brot við framkvæmd starfa hans.

Nefndin leggur áherslu á að rík skylda hvílir á stjórnvaldi til að vanda til undirbúnings og meðferðar máls og sjá til þess að aflað sé gagna og sem gleggstra upplýsinga áður en íþyngjandi ákvörðun er tekin, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Fyrir liggur að ríkislögreglustjóri tók ákvörðun um að veita X lausn um stundarsakir rúmri viku eftir umrætt atvik. Við ákvörðunina lá fyrir kæra lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu samkvæmt 35. gr. lögreglulaga og myndskeið af handtökunni sem ríkislögreglustjóri lagði mat á áður en hann tók ákvörðun í málinu. Verður því að telja að málið hafi talist nægilega upplýst til þess að hægt væri að taka ákvörðun um lausn X um stundarsakir.

Nefndin fellst ekki á að hvers kyns ásakanir um að lögreglumenn hafi framið refsivert brot nægi til þess að grunur teljist falla á þá í skilningi 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Á hinn bóginn telur nefndin að atvik í þessu máli, og þá einkum að bæði lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu og ríkislögreglustjóri höfðu efasemdir um að háttsemi X við þessa tilteknu handtöku væri lögmæt og kynni að vera refsiverð, og fyrirbyggjandi myndskeið, 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 fyrra skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga.

Nefndin telur rétt að taka fram að með þessari niðurstöðu er ekki tekin afstaða til handtökuaðferðarinnar sem slíkrar heldur eingöngu að uppi hafi verið grunur um að lögreglumadurinn hafi farið offari við framkvæmd starfa sinna, eða m.ö.o. að háttsemin kynni að vera refsiverð og þar með að grunur hafi verið fyrir hendi um refsiverða háttsemi við framkvæmd starfa. Þá dregur nefndin ekki heldur í efa réttmæti þess að umræddur einstaklingur hafi verið handtekinn. Samkvæmt dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 10. október 2013 í máli nr. S-734/2013 var A sakfelld fyrir brot gegn valdstjórninni og gert að sæta fangelsi í 30 daga en fullnustu refsingar frestað auk þess sem henni var gert að greiða málsvarnarlaun skipaðs verjanda síns. Þess ber að geta að einum og hálfum mánuði eftir ákvörðun ríkislögreglustjóra um að veita X lausn frá störfum um stundarsakir var ákæra gefin út á hendur honum vegna þessara atburða og hefur dómur Héraðsdóms Reykjavíkur verið kveðinn upp þar sem X var sakfelldur fyrir brot gegn 132. gr. og 217. gr., sbr. 138. gr. almennra hegningarlaga og dæmdur til greiðslu 300.000 kr. sektar. Var hann auk þess dæmdur til greiðslu miskabóta. Þá liggur fyrir að Hæstiréttur hefur fallist á áfrýjunarleyfi í málinu.

Eftir er þó að meta hvort síðara skilyrði ákvæðisins var uppfyllt, þ.e. hvort háttsemin sem X var grunaður um hafi verið þess eðlis að hún gæti leitt til sviptingar réttinda

samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga ef rétt reyndist, þar sem hann teldist ekki verður eða hæfur til að rækja áfram starfann. Leggur nefndin þannig mat á skilyrðið út frá því hvert er eðli hins meinta brots. Yrði lögreglumaður sakfelldur fyrir að hafa framið brot í opinberu starfi 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, heldur ræður hér úrslitum að háttsemi embættismanns, ef sönn reyndist, væri þess eðlis að hann teldist ekki lengur verður eða hæfur til að rækja starfann og hefði þannig í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. alm. hgl. eins og áður segir.

Ávirðingar þær sem X var grunaður um þegar ríkislögreglustjóri 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 líkamsárás, væru til þess fallin að veikja traust almennings á störfum hans og lögreglunnar almennt, héldi hann áfram störfum, á meðan ekki væri skorið úr um hvort þær ávirðingar væru réttar. Verður því ekki hjá því komist að telja að slík háttsemi, ef sönn reyndist, leiddi til þess að hann teldist ekki lengur verður eða hæfur til að rækja starfann og hefði þannig í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga. Verður því fallist á að seinna skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga hafi verið uppfyllt.

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

Nefndin telur ekki sýnt fram á að með ákvörðun um að leysa X frá störfum um stundarsakir hafi verið brotið gegn jafnræðisreglu stjórnsýsluréttarins, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga. Hér ber að hafa í huga að hvert mál er einstakt í þeim skilningi að atvik og aðstæður, þ.m.t. þau gögn sem liggja til grundvallar í málum, eru með ólíkum hætti og því ósambærileg í lagalegu tilliti. Þó æskilegt væri að fyrir hendi væru einhverskonar

verklagsreglur eða viðmið í slíkum málum til að tryggja gagnsæi við ákvörðunartökuna er hið endanlega mat í höndum ríkislögreglustjóra og verður ekki séð að það hafi verið ómálefnalegt eða óforsvaranlegt. Ekki verður heldur fallist á að þau mál sem X vísar til séu sambærileg þessu máli enda aðstæður ólíkar.

Á grundvelli þess sem rakið hefur verið er það niðurstaða nefndarinnar að ríkislögreglustjóra 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. máls. 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. Fyrir liggur að X hefur nú verið sakfelldur í héraðsdómi fyrir brot gegn 132. gr. og 217. gr., sbr. 138. gr. almennra hegningarlaga og að sá dómur muni sæta endurskoðun í Hæstirétti, sbr. að rétturinn hefur fallist á áfrýjunarleyfi í málinu. Beinir nefndin því til ríkislögreglustjóra 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 ríkislögreglustjóra hafi verið rétt að veita X lausn frá störfum um stundarsakir þann 15. júlí 2013.

Reykjavík, 12. febrúar 2014

Kristín Benediktsdóttir

Haukur Guðmundsson

Sonja Ýr Þorbergsdóttir