

## ÁLITSGERÐ

nefndar samkvæmt 27. gr. laga 70/1996  
um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins  
í málinu nr. 1/2018

### Mál X

#### 1. Aðilar málsins

Aðilar málsins eru lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu og X. Helgi Valberg Jensson aðallögfræðingur rak málið f.h. lögreglustjóra en Garðar Steinn Ólafsson lögmaður rak málið f.h. X.

#### 2. Málavextir

##### 2.1. Málsmeðferð fyrir nefndinni

Við meðferð málsins skipuðu nefndina Kristín Benediktsdóttir lögfræðingur, formaður, Björn Rögnvaldsson lögfræðingur, tilnefndur af dómsmálaráðuneytinu, og Sonja Ýr Þorbergsdóttir lögfræðingur, tilnefnd af heildarsamtökum ríkisstarfsmanna.

Málið barst nefndinni 2. júlí 2018, með bréfi lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, dags. sama dag. Þar var tilkynnt að lögreglustjórinn hefði veitt X lausn um stundarsakir frá embætti sem lögreglumaður við embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, með vísan til ætlaðrar refsiverðar háttsemi utan starfs sem hann hefði verið ákærður fyrir og sem kynni að hafa í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 verði hann sakfelldur vegna brota gegn 209. og 233. gr. almennra hegningarlaga. Afrit af bréfi lögreglustjóra til X, dags. 28. júní 2018, 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. 8. mars 2018.

Hinn 3. júlí 2018 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. 21. ágúst 2018, tilkynnti fjármála- og efnahagsráðuneytið um skipun nefndarinnar og hóf nefndin störf 29. ágúst 2018. Með bréfi formanns, dags. 3. júlí 2018, var X tilkynnt að málið hefði verið sent nefndinni til meðferðar.

Að lokinni framlagningu greinargerða aðila ásamt fylgiskjölum var málið reifað munnlega af umboðsmönnum þeirra fyrir nefndinni 19. nóvember sl. Fyrir nefndina hefur verið lagður dómur Héraðsdóms Reykjaness 27. september 2018 þar sem X var sakfelldur og honum gert að sæta fangelsi í 30 daga en fullnustu refsingarinnar var frestað. Dómi héraðsdóms mun hafa verið áfrýjað til Landsréttar.

## 2.2. Málsatvik

X hefur starfað sem lögreglumaður hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu í 12 ár.

Með bréfi, dags. 28. júní 2018, 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 blygðunarsemis- og hótunarbrot skömmu fyrir miðnætti 26. janúar 2018 en sakarefnið væri talið varða við 209. gr. og 233. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Tekið var fram að brot gegn ákvæðum 233. gr. gætu varðað sektum eða fangelsi allt að tveimur árum og brot gegn 209. gr. fangelsi allt að 4 árum, en fangelsi allt að 6 mánuðum eða sektum ef brot væri smávægilegt. Fram kom að málið hefði verið þingfest 24. apríl 2018 en með úrskurði Héraðsdóms Reykjaness 13. júní 2018 hefði frávísunarkröfu X verið hafnað. Þá var því lýst að X hefði verið frá vinnu á launum í samræmi við ákvörðun lögreglustjóra 2. febrúar 2018. Var það niðurstaða lögreglustjóra að þær athafnir sem X væri ákærður fyrir væru ósamrýmanlegar því embætti sem hann gegndi og að sú háttsemi sem honum væri gefin að sök í ákæru kynni að hafa í för með sér lausn frá störfum yrði hann sakfelldur.

X var ákærður fyrir eftirfarandi háttsemi:

Fyrir hótun og brot gegn blygðunarsemi, með því að hafa að kvöldi föstudagsins 26. janúar 2018, í samskiptum á samskiptamiðlinum *Snapchat* skrifað eftirtalin skilaboð til X sem voru til þess fallin að særa blygðunarsemi hennar og valda henni ótta um líf, heilbrigði og velferð sína:

- 1) „Ætlaru að riða mer á eftir? [...] Viltu mig? Riddu mer dóninn þinn [...] Riddu mer beibe“
- 2) „Fokking mella [...] Þu eyðirlagði líf mitt Eg ætla drepa þig Hehehe“
- 3) „Litla fokking hórán þín Þúrt hóra [...] Það er það sem þu ert Hóra Hóra Ekkert nema hóra Eg hata þig Fokking deyðu [...]“
- 4) „Eg hata þig [...] Þu ert exactly the whore i wanna kill“
- 5) „Ettu drullu hóra Hata þig Mun brjóta Þig Ef þu kmr nalægt Mer Hata þig Fokking hata þig ;)“
- 6) „Ja eg fokking vona að þu deyir Ógeðiðþitt Eg hata þig út af lífinu Þu eyðilagðir líf mitt Þu fokking eyðilagðir það [...] Eg mun fkn lata þig gjalda f það“

Voru ætluð brot samkvæmt 1. lið talin varða við 209. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 og brot samkvæmt 2. til 6. lið við 233. gr. sömu laga og þess krafist að ákærði yrði dæmdur til refsingar og greiðslu alls sakarkostnaðar.

Eins og áður segir var X sakfelldur í dómi Héraðsdóms Reykjaness 27. september 2018 fyrir að hafa brotið gegn 233. gr. almennra hegningarlaga.

### 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 19. nóvember 2018.

#### 3.1. Sjónarmið 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. Að mati lögreglustjóra voru skilyrði laga uppfyllt fyrir veitingu lausnar um stundarsakir þegar ákvörðunin var tekin og að þær sakir sem bornar voru á X a fullnægjandi grundvöllur ákvörðunar lögreglustjóra og að rétt hafi verið staðið að framkvæmd hennar.

Í greinargerð lögreglustjóra er í upphafi tekið fram að lögreglustjórar fari með skipun lögreglumanna samkvæmt 4. mgr. 28. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu sé því bær til að veita X a lausn frá störfum tímabundið eða endanlega samkvæmt VI. og IX kafla starfsmannalaga.

Vísað er til þess að málið varði blygðunarsemis- og hótunarbrot gagnvart 20 ára stúlku sem X sendi skilaboð á samskiptamiðlunum *Snapchat* sem teljast varða við 209. gr. og 233. gr. almennra hegningarlaga. Brot gegn 209. gr. almennra hegningarlaga geti varðað fangelsisrefsingu allt að 4 árum en fangelsi allt að 6 mánuðum eða sektum ef brot er smávægilegt. Brot gegn ákvæði 233. gr. almennra hegningarlaga geti varðað sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Lausn X um stundarsakir byggji á 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Í fyrsta lagi liggja fyrir grunur um að lögreglumaðurinn hafi framið refsiverða háttsemi og í öðru lagi að háttsemin sé þess eðlis að hún hafi í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga ef sönn reynist. Í 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga segir efnislega með vísan til 1. másl. 3. mgr., að veita megi embættismanni lausn tímabundið ef hann er grunaður um háttsemi sem hefði í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga. Úrræði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. er 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. sakamálalaga.

Með því að beita úrræði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga er verið að koma í veg fyrir að opinber starfsmaður sem annað hvort liggur undir rökstuddum grun, eða hefur sætt ákæru fyrir refsiverðan verknað, geti gegnt starfi sínu á meðan mál hans er til meðferðar, enda kann slíkt að þykja óviðunandi. Mál viðkomandi starfsmanns fær

meðferð fyrir nefndinni sem skal taka málið til rannsóknar óháð því að sakamálarannsókn fari fram samhliða, sbr. orðalag 1. mgr. 27. gr. starfsmannalaga. Þá gera starfsreglur nefndarinnar ráð fyrir því sama, sbr. 1. mgr. 19. gr. þar sem segir að nefndin skuli halda áfram meðferð máls og ljúka því með álitserð þótt gefin hafi verið út ákæra.

Þegar embætti lögreglustjóra tók ákvörðun um lausn um stundarsakir lá ákæra héraðssaksóknara, dags. 8. mars 2018, fyrir í málinu. Að auki voru rannsóknargögn aðgengileg hjá embættinu þar sem rannsókn málsins fór fram innan þess. Það er mat lögreglustjóra að með þessu hafi fyrra skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga um grun um refsiverða háttsemi X verið fullnægt.

Varðandi síðara skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga er til þess að líta að ekki sé gerður greinarmunur á því í 68. gr. almennra hegningarlaga hvort verknaðurinn sé framinn innan starfs eða utan en niðurstaðan veltur á því hvort viðkomandi teljist hæfur eða verður þess til að gegna starfinu að dómi gengnum. Í dómasafni Hæstaréttar er ekki að sjá að embættismaður hafi verið sviptur embætti sínu samkvæmt þessu ákvæði. Í álitum nefndar samkvæmt 27. gr. starfsmannalaga hefur hins vegar ítrekað komið fram að ekki sé gerð sú krafa að embættissmissis sé krafist í ákæru fyrir dómi, sbr. t.d. álit í málum nr. 1/2002, 2/2002, 3/2002, 4/2003 og 1/2007.

Á það er bent að við mat á því hvaða háttsemi falli undir 68. gr. almennra hegningarlaga verði m.a. að hafa til hliðsjónar ákvæði IV. og VI. kafla starfsmannalaga, sem og III. og IV. kafla lögreglulaga um skyldur lögreglumanna, framkvæmd lögreglustarfa og skilyrði þess að hljóta skipun sem lögreglumenn. Í þessu samhengi er sérstaklega bent á 38. gr. lögreglulaga um inntöku nema í starfsnám lögreglu, en samkvæmt b-lið kemur fram að viðkomandi megi ekki hafa gerst brotlegar við refsilög nema brot sé smávægilegt og jafnframt ekki sýnt af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem lögreglumenn verða almennt að njóta. Þá kemur fram í 28. gr. a. lögreglulaga að engan megi skipa, setja eða ráða til starfa hjá lögreglu sem hefur gerst sekur um refsivert athæfi sem telja má svívirðilegt að almenningssáliti eða sýnt af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem starfsmenn lögreglu verða almennt að njóta.

Hlutverk lögreglu og þar með talið lögreglumanna, er m.a. að halda uppi lögum og reglu, leitast við að tryggja réttaröryggi borgaranna og vernda opinbera hagsmuni samkvæmt 2. mgr. 1. mgr. lögreglulaga. Einnig er tekið fram að hlutverk lögreglu sé að vinna að uppljóstrun brota og stöðva ólögmeða háttsemi. Embætti lögreglustjóra telur mikilvægt að viðhalda trausti og trúverðugleika lögreglunnar sem stofnunar sem og lögreglumanna þar sem hlutverk þeirra er veigamikið í samfélaginu. Verði X sakfelldur er það mat lögreglustjóra að brotin séu það alvarleg að hann teljist eigi hæfur eða verður til að rækja starfa sinn sem lögreglumaður og þar með sé fullnægt seinna skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Hér verður að hafa í huga að X hefur starfað í þeirri deild embættisins sem tekið til meðferðar og rannsóknar á frumstigum mál sem hann sjálfur hefur nú verið ákærður fyrir. Slík háttsemi ef sönn reynist, felur í sér að X fullnægir ekki lengur þeim

almennu hæfisskilyrðum sem krafist er til að starfa í lögreglu og með þeirri háttsemi hefur hann svipt sjálfan sig því trausti og virðingu sem nauðsynleg eru í starfi hans sem lögreglumaður. Ljóst er að afar ríkar vammleysiskröfur eru lagðar með lögum á starfsstétt lögreglumanna og verður ávallt að meta háttsemi þeirra í því ljósi, þ.e. að viðkomandi sé stætt í starfi reynist ávirðingar réttar og hvort viðkomandi njóti nauðsynlegs trausts.

Bent er á að nefndin hefur metið það sem svo að það skipti ekki máli hvort brotið teljist smávægilegt heldur skipti það máli hvort háttsemin sé þess eðlis að starfsmaður teljist ekki lengur verður eða hæfur til að rækja starfann, sbr. 1. mgr. 68. gr. almennra hegningarlaga, sbr. álit nefndarinnar í málum nr. 1/2012 og 4/2013. Jafnframt er bent á að það úrræði að veita embættismanni lausn frá embætti um stundarsakir, sé lögmælt bráðabirgðaúrræði, sbr. t.d. álit nefndarinnar í málum nr. 3/2002, 1/2011, 1/2012 og 1/2014. Rökin þar að baki séu að ekki sé talið forsvaranlegt að embættismaður sem sé grunaður um að hafa framið refsivert brot gegni því á meðan slíkur grunur er til staðar en í því sambandi verði þó að líta til bæði eðlis og alvarleika brots og hvaða starfsstétt embættismanna á í hlut. Hefur nefndin sjálf bent á að ákvæðið eigi við um starfsstéttir eins og lögreglumenn sem hafi það hlutverk að halda uppi lögum í þjóðfélaginu og þurfi að njóta trausts almennings.

Lögreglustjóri byggi ákvörðun sína í málinu á því að kominn hafi verið grunur um ætlaða refsiverða háttsemi sem sé ósæmleg, óhæfileg og ósamrýmanleg því embætti sem X gegnir, sbr. 28. gr. a. lögreglulaga nr. 90/1996. Sú háttsemi sem hann er grunaður um, geti haft í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga, verði hann sakfelldur, sbr. 1. tölul. 25. gr. starfsmannalaga. Á það er bent að eftir að ákvörðun um lausn um stundarsakir var tekin hafi dómur í máli X fallið þar sem hann var dæmdur í 30 daga skilorðsbundið fangelsi fyrir hótanir. Hafi nefndin tekið það fram í fyrri álitserðum 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.

Í ljósi þess að búið er að gefa út ákæru í málinu liggur fyrir að það sé mat ákærvaldsins að málið þyki líklegt til sakfellis og viðkomandi hafi gerst sekur um þá háttsemi sem honum sé gefin að sök, sbr. ákvæði sakamálalaga þar um. Það mat ákærvaldsins lýtur ekki endurskoðunar af hálfu lögreglustjóra. Verði sakfelling niðurstaða dómstóla benda dómafordæmi til þess að við því liggi fangelsisrefsing sem geti haft í för með sér lausn úr embætti. Tekið er fram að meðalhófs hafi verið gætt við töku ákvörðunarinnar en bent á að ekki er gert að skilyrði að viðkomandi fái notið andmælaréttar, sbr. 4. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Hafi ákvörðunin var tekin eftir athugun á gögnum málsins.

Því er hafnað að ekki hafi verið gætt hlutlægni við rannsókn á máli X hjá embættinu og á það bent að rannsóknin hafi farið fram samkvæmt fyrirmælum ríkissaksóknara nr. 13/2017 um kærur og kvartanir á hendur starfsmanni lögreglu, dags. 21. mars 2017. Þá

hafi frávísunarkröfu X vegna vanhæfis embættisins og starfsmanna þess við rannsókn málsins verið hafnað með úrskurði Héraðsdóms Reykjaness 13. júní 2018. Bent er jafnframt á að ekki þarf að liggja fyrir kæra til þess að lögregla hefji rannsókn vegna ætlaðs refsiverðs brots, sbr. 2. mgr. 52. gr. sakamálalaga. Verði að líta til þess að um var að ræða tilkynningu um mögulegt brot lögreglumanns sem taka bar alvarlega í ljósi stöðu hans og því brýnt að tryggja rannsóknarhagsmuni ekki síst þar sem hann þekkti vel til lögreglustarfa og rannsókn sakamála. Ákveðið hafi verið að bíða með töku ákvörðunar um lausn um stundarsakir þar til niðurstaða héraðsdóms um frávísunarkröfu ákærða á málinu lægi fyrir þar sem krafan var byggð á meintu vanhæfi embættisins til að rannsaka málið.

Því er mótmælt að með breytingum á lögreglulögum nr. 90/1996, sbr. lög nr. 51/2014, hafi verið slakað á hæfiskröfum sem gerðar eru til lögreglumanna. Ákvæðinu hafi verið ætlað að skýra stöðu lögreglumanna og því sérstaklega bætt við að lögreglumenn megi ekki hafa sýnt af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem starfsmenn lögreglu verða almennt að njóta. Það verði almennt að segjast að sú háttsemi að senda öðrum aðila líflátshótanir, sé háttsemi sem rýrir verulega það traust sem lögreglumenn verða almennt að njóta. Um sé að ræða grun um alvarleg brot sem eru þess valdandi að viðkomandi lögreglumaður nýtur ekki lengur þess trausts sem honum er almennt ætlað að njóta. Í þessu samhengi verður að hafa í huga að lögreglumönnum er með lögum veittar valdbeitingarheimildir sem ekki eigi við um aðra opinbera starfsmenn. Staða þeirra er því mjög ólík stöðu annarra opinberra starfsmanna og verður því að gera ríkari kröfur til vammleysis þeirra í starfi. Þá er á það bent að málavextir og niðurstöður þeirra dóma sem X vísi til séu ekki sambærilegir þessu máli. Þegar lögreglumönnum hefur verið gert að sæta fangelsisrefsingu hefur viðkomandi lögreglumönnum almennt verið veitt lausn frá störfum. Hér þarf þó að taka fram að meginreglan er sú að líta beri til eðlis brots, alvarleika þess og refsingar varðandi mat á því hvort lögreglumaður telst hafa glatað því trausti að starfa sem lögreglumaður. Bendir lögreglustjóri í þessu samhengi á dóm Landsréttar í máli nr. 84/2018 þar sem lögreglumanni var gert að sæta 30 daga skilorðsbundnu fangelsi en í kjölfar dómsins var lögreglumanninum veitt lausn frá störfum við embættið. Að mati lögreglustjóra hefur málsmeðferð þessa máls verið í samræmi við meðalhóf og jafnræði. Er bent á að stofnanir hafi verið gagnrýndar og það ekki talið í samræmi við meðalhóf að taka ákvörðun um lausn um stundarsakir of fljótt eða með of miklum hraða.

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. Heldur hann því fram að ákvörðun lögreglustjóra sé ógild eða ógildanleg sökum ágalla á henni og að háttsemi sú sem hann sé borinn sökum geti ekki haft í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga nr.

19/1940. Hafi lögreglustjóri vitað eða mátt vita frá upphafi að þau brot sem hann hafi verið sakaður um uppfylltu ekki skilyrði 26. gr. starfsmannalaga.

Í greinargerð lögmanns X er í upphafi gerð grein fyrir því að X hafi verið í starfsnámi á ákærusviði lögreglustjóra undir stjórn yfirmanns sviðsins en sá hinn sami hafi farið með stjórn rannsóknarinnar í máli X. Starfsnáminu hafi verið lokið þegar atvik máls áttu sér stað. Með vísan til þessa telur hann að fyrir hendi séu „aðstæður til að draga hlutlægni [yfirmannsins] í málinu í efa.“ Tekur hann jafnframt fram að fordæmalaus „viðbrögð [yfirmannsins] og [lögreglustjóra], að grípa til afdrifaríkra þvingunaraðgerða og handtöku án gagna og áður en lá fyrir að brotþoli vildi yfirhöfuð að málið yrði lögreglumál, [megi] skýra með þessum tengslum.“

Heldur X því fram að ákvörðun lögreglustjórans um lausn hans um stundarsakir hafi annars vegar ekki samræmst sjónarmiðum um meðalhóf og hins vegar að sakarefnið sé ekki þess eðlis að það geti varðað hann sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga.

Varðandi fyrri málsástæðuna byggir X á því að frá árinu 2014 hafi framkvæmd lögregluembættu í auknum mæli verið á þann hátt að afþakka vinnuframlag lögreglumanna sem grunaðir séu um refsiverða háttsemi í stað þess að leysa þá tafarlaust úr embætti tímabundið. Þannig sé nú fyrir hendi venjuhelgað vægara úrræði en lausn úr embætti um stundarsakir sem engu að síður nái því lögmæltu markmiði að lögreglumenn séu ekki við störf ef vafi leikur á um hæfi þeirra til að fara með lögregluvald.

Heldur X því fram að ákvæði 26. gr. starfsmannalaga sé komið mjög til ára sinna og úr takti við viðurkennd sjónarmið á sviði starfsmannaréttar þar sem launakjör starfsmanna séu almennt ekki skert fyrr en fyrir liggur endanleg niðurstaða að full rannsókuðu máli. Lausn um stundarsakir sé íþyngjandi úrræði sem beita ber af varkárni en áður en því sé beitt beri að útiloka að hægt sé að ná fram lögmætum markmiðum með vægara úrræði. Um sé að ræða heimild til að veita embættismönnum tímabundna lausn að uppfylltum tilteknum skilyrðum en ekki skyldu til að beita heimildinni þegar vægara úrræði getur náð sama markmiði.

Bendir hann á að það sé vandséð að kjör embættismanna eins og lögreglumanna séu svo rausnarleg að þeir getið lifað af hálfum grunnlaunum sínum. Sé það tímaskekkja að almennir lögreglumenn skuli sæta slíkri meðferð, en ekki aðrir starfsmenn lögreglu og jafnvel þó ábyrgð þeirra sé meiri. Er í þessu sambandi bent á staðgengla lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurnesjum en þegar þessir starfsmenn eru grunaðir um refsiverða háttsemi sé beitt almennum úrræðum á sviði opinbers starfsmannaréttar svo sem með því að afþakka vinnuframlag þeirra þar til formleg ákvörðun er tekin. Sömu úrræðum væri væntanlega nægilegt að beita gagnvart lögreglumönnum enda væri önnur niðurstaða brot á jafnræðisreglu stjórnsýsluréttar og stjórnarskrá.

Ekki liggur fyrir hvaða nauðsyn lá að baki því að beita þessu neyðarúrræði en vinnuframlag hafði verið afþakkað og gegndi X því ekki lögreglustörfum, fór ekki með lögregluvald og hafði ekki aðgang að lögreglukerfum. Lögreglustjóri hafði því þegar náð fram lögmæltu markmiði með því að afþakka vinnuframlag X sem vægara úrræði. Eftir að vinnuframlag hans var afþakkað hefði mátt bíða niðurstöðu dómstóla og taka í framhaldinu afstöðu til þess hvort hann væri bær til að gegna lögreglustörfum. Fær þessi niðurstaða stoð í því að X hafði ekki verið leystur frá störfum um stundarsakir fyrr en 28. júní 2018 þrátt fyrir að ákæra væri dagsett 8. mars 2018. Ekkert hefur komið fram um það hvaða breyting átti sér stað í júní 2018 sem gerði það að verkum að það varð skyndilega ófullnægjandi að afþakka vinnuframlag X og nauðsynlegt að veita honum lausn um stundarsakir samkvæmt 26. gr. starfsmannalaga. Leggja verði það til grundvallar að ef ákvörðun um að afþakka vinnuframlag hafi verið talin nægjanleg fram til 28. júní 2018 hefði slíkt einnig átt við eftir það. Hafi því ekki verið þörf til að taka þá íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sem fólst í því að veita X lausn úr embætti um stundarsakir 28. júní 2018. Einu raunverulegu réttaráhrif þeirrar ákvörðunar, fyrir utan að vísa þurfti málinu til nefndar samkvæmt 27. gr. starfsmannalaga, voru að mánaðarlaun X lækkuðu og sé fjárhæð þeirra fyrir skatta lægri en fjárhæð atvinnuleysisbóta. Hafi ákvörðun um að veita honum lausn úr embætti um stundarsakir þannig ekki samrýmst sjónarmiðum um meðalhóf og sé hún ógild eða ógildanleg.

Varðandi síðari málsástæðuna byggir X á því að með nýjum breytingum á lögreglulögum nr. 90/1996, sbr. lög nr. 51/2014, hafi ný grein, 28. gr. a, verið lögfest sem fjallar um hæfi lögreglumanna til að vera skipaðir í embætti ef þeir hafa hlotið dóm fyrir refsivert athæfi. Kveði þetta nýja ákvæði skýrt á um skilyrði þess að lögreglumaður sé verður til að rækja starfann, þ.e. að hann hafi ekki gerst sekur um refsivert athæfi sem telja megi svívirðilegt að almenningsáliti eða sýnt af sér háttsemi sem getur rýrt það traust sem starfsmenn lögreglu verða almennt að njóta. Bendir hann á að samkvæmt orðanna hljóðan og vilja löggjafans sem fram kemur í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 51/2014 sé það augljóst að grundvallarbreyting hefur orðið á þeim áhrifum sem refsidómur hefur á hæfi manna til að starfa innan lögreglu, þar með talið þeirra sem skipaðir eru í embætti lögreglumanna.

Í ljósi framangreindra breytinga geti lögreglustjóri ekki byggt á eldri fordæmum um það hvort 26. gr. starfsmannalaga, sbr. 68. gr. almennra hegningarlaga, eigi við í málinu, en fyrir liggur að brot X voru ekki svo alvarleg að mannorð hans hafi verið flekkað. Dómur upp á 30 daga skilorðsbundið fangelsi hefur samkvæmt lögum ekki í för með sér að ekki megi skipa þann sem hlotið hefur slíkan dóm í embætti lögreglumanns og væri þannig óeðlilegt að slíkur dómur varði embættismissi samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga. Er bent á að nefndin hafi í fyrri málum litið til skilyrða í lögum og reglugerðum sem gilda um hæfi til að gegna embætti, þ.m.t. embætti lögreglumanns, þegar metið er hvort brot, ætlað eða raunverulegt, hafi þau áhrif að það varði embættismissi. Ekki verði hjá því komist við túlkun á 26. gr. starfsmannalaga og 68. gr. almennra hegningarlaga að taka tillit til ákvæðis 28. gr. a. í lögreglulögum, sérlögum gagnvart almennum hegningarlögum og



starfsmannalögum, sem hefur að geyma skýra skilgreiningu á því hvaða áhrif refsidómur hefur á hæfi lögreglumanna til að gegna lögreglustörfum. Bent er á að rökstutt sé í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2256/1997 að reglugerð eða aðrar réttarheimildir nægi ekki til að takmarka atvinnufrelsi manna og að lagaákvæði þess efnis skuli vera skýr og ótvíræð. Þá beri að túlka réttarreglur um óflekkað mannorð og brot sem svívirðileg eru að almannaáliti á sama hátt á öllum sviðum, sbr. Hrd. 1972:74 og Hrd. 1988:1532.

Í samræmi við framangreint er því haldið fram að hvorki meint venjubundin framkvæmd lögreglustjóra eða fordæmi nefndarinnar frá því fyrir gildistöku ákvæðis 28. gr. a. lögreglulaga geti verið gild réttarheimild til að veita starfsmanni lausn úr embætti samkvæmt 26. gr. starfsmannalaga en byggja verði þess í stað á lagagreininni og lögskýringargögnum með henni. Jafnframt er bent á það ósamræmi að skipa lögreglumann til starfa sem gerst hefur sekur um sama brot og X á sama tíma sem lögreglustjóri kemst að þeirri niðurstöðu að X sé ekki lengur verður eða hæfur til að gegna starfi lögreglumanns. Óhjákvæmilegt sé að sömu hæfisskilyrði gildi um skipun lögreglumanna og það að fá að gegna starfinu áfram.

Líta beri til þeirra atriða sem dómari meti X til refsilækkunar en hann aðhafðist ekkert til að láta verða af hótunum, baðst að eigin frumkvæði afsökunar og iðraðist sannanlega. Þá teljist brotið fullframið með því að hafa látið frá sér þau orð sem hann er dæmdur fyrir, en hvorki dómari né brotaþoli virðast telja að raunveruleg hætta hafi verið á því að X hafi verið alvara með hótunum sínum. Um var að ræða ámælisverða hegðun í einkalífi hans. Ekki er unnt að jafna slíkri hegðun við ofbeldi sem veldur brotaþola miklum þjáningum og hættu. Þá er mikilvægt að hafa í huga að brotið átti sér ekki stað í starfi og X hafi aldrei misbeitt lögregluvaldi eða á einhvern hátt gefið tilefni til að ætla að honum sé ekki treystandi fyrir því ábyrgðarhlutverki sem lögreglumönnum sé ætlað. Þá er einnig bent á fyrirbyggjandi vottorð sálfræðings þegar metið er hvort X sé líklegur til að brjóta af sér aftur eða sé á annan hátt vanhæfur til að starfa sem lögreglumaður. Ekki verður því séð að veruleg hætta í skilningi 68. gr. almennra hegningarlaga sé á því að X gerist sekur um annað brot, hvað þá að það brot yrði brot í starfi eða hefði með öðrum hætti áhrif á hæfi hans til að gegna lögreglustörfum. Með hliðsjón af fyrrnefndu ákvæði lögreglulaga verði ekki séð að X hafði ekki verið verður, hæfur eða bær til að gegna lögreglustörfum.

Er bent á að sú háttsemi sem X hafi verið gefin að sök uppfylli ekki skilyrði 26. gr. starfsmannalaga, sbr. 68. gr. almennra hegningarlaga, sbr. 28. gr. a. lögreglulaga. Lögreglustjóra hafi verið ljóst frá upphafi að þær sakir sem ákært var fyrir gátu aldrei varðað embættismissi samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga, sbr. 28. gr. a. lögreglulaga. Hafa beri í huga að jafnvel þegar lögreglumenn hafi verið sakfelldir fyrir refsiverð brot eru fordæmi fyrir því að þeir hafi starfað áfram innan embættis lögreglustjóra. Er bent á tvö tilvik þessu til stuðnings en málsatvik í báðum málunum áttu sér stað fyrir gildistíma 28. gr. a. lögreglulaga.

Með vísan til alls framangreinds hafi lögreglustjóra ekki verið rétt að veita X lausn um stundarsakir samkvæmt 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga.

#### 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.

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. Hefur nefndin 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.

Þegar ákveðið var að veita X lausn frá embætti um stundarsakir hafði ákæra verið gefin út á hendur honum fyrir brot gegn 209. gr. og 233. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Samkvæmt 209. gr. skal sá sem með lostugu athæfi særir blygðunarsemi manna eða er til opinbers hneykslis sæta fangelsi allt að 4 árum, en fangelsi allt að 6 mánuðum eða sektum ef brot er smávægilegt. Samkvæmt 233. gr. getur það varðað sektum eða fangelsi allt að 2 árum að hafa í frammi hótun um að fremja refsiverðan verknað, og hótunin er til þess fallin að vekja hjá öðrum manni ótta um líf, heilbrigði eða velferð sína eða annarra. Ákæra um brot X laut að því að hann hefði í sent 20 ára stúlku tiltekin skilaboð á samskiptamiðlinum *Snapchat* sem voru til þess fallin að særa blygðunarsemi hennar og valda henni ótta um líf, heilbrigði og velferð sína. Að auki hafði lögreglustjóri haft rannsókn málsins með höndum og því haft aðgang að gögnum málsins fyrir útgáfu ákæru. Að mati nefndarinnar leikur ekki 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 þegar ákvörðun lögreglustjóra var tekin um að veita X lausn um stundarsakir.

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 lögreglumáður sé ákærður

blygðunarsemis- og hótunarbrot 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 framangreind brot 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 samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga sem áður segir.

Hér er rétt að hafa í huga að nefndin hefur ítrekað tekið fram í álitum sínum, að ákvæði 2. máls. 3. mgr. 26. gr. 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 hvort heldur sem er innan starfs eða utan, 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.

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 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 samkvæmt 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. Þá lá fyrir að frávísunarkröfu um ætlað vanhæfi starfsmanna lögreglustjóra og um ágalla á rannsókn málsins hafði verið hafnað en sú niðurstaða héraðsdóms sætir ekki endurskoðun nefndarinnar. Var málið því nægilega upplýst til þess að hægt væri að taka ákvörðun um lausn hans um stundarsakir.

Það hefur ekki áhrif á framangreinda niðurstöðu að lögreglustjóri tók ekki strax ákvörðun um að veita X lausn um stundarsakir. Hér ber að hafa í huga að X var á launum en án vinnuskyldu meðan á rannsókn málsins stóð sem og eftir útgáfu ákæru og allt þar til úrskurður héraðsdóms um höfnun á frávísun málsins féll. Verður ekki betur séð en að sú ákvörðun hafi verið tekin með hagsmuni X að leiðarljósi þar sem hann hafði véfengt gildi

rannsóknarinnar sem útgáfa ákærunnar var byggð á. Samkvæmt því var ákvörðunin X til fjárhagslegs hagræðis, enda hélt hann fullum launum lengur en ef ákvörðun um lausn hans um stundarsakir hefði verið tekin fyrir. Var ákvörðunin m.ö.o. X til hagsbóta. Með vísan til framangreinds verður ekki betur séð en að sjónarmiða um meðalhóf, sbr. 12. gr. stjórnarsýslulaga, hafi verið gætt við töku ákvörðunarinnar. Samkvæmt því fellst nefndin ekki á að málsmeðferð lögreglustjóra hafi verið haldin annmarka að þessu leyti sem leitt geti til þess að ákvörðunin um lausn um stundarsakir teljist ógildanleg. Fellst nefndin því ekki á að lögreglustjóra hafi borið að neyta vægari úrræðis gagnvart X eins og áframhaldandi lausn frá vinnuskyldu þegar úrskurður Héraðsdóms Reykjaness lá fyrir þar sem hafnað var frávísunarkröfu X enda skilyrði 2. máls. 3. mgr. 26. gr. uppfyllt. Með vísan til alls framangreinds verður ekki fallist á að ákvörðunin sé 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.

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 samkvæmt 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 28. júní 2018.

Reykjavík, 21. janúar 2019

Kristín Benediktsdóttir

Björn Rögnvaldsson

Sonja Ýr Þorbergsdóttir