

ÁLITSGERÐ

nefndar samkvæmt 27. gr. laga 70/1996
um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins
í málinu nr. 2/2013

Mál X

1. Aðilar málsins

Aðilar málsins eru tollstjóri og X kt. [...]. Hermann Guðmundsson lögfræðingur rak málið f.h. tollstjóra en Sveinn Guðmundsson hrl. 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 fjármála- og efnahagsráðuneytinu og Sonja Ýr Þorbergsdóttir lögfræðingur, tilnefnd af heildarsamtökum ríkisstarfsmanna.

Málið barst nefndinni 11. maí 2013, með bréfi tollstjóra, dags. 10. maí 2013. Þar var tilkynnt að tollstjóri hefði veitt X lausn um stundarsakir frá embætti sem tollvörður við embætti tollstjóra, með vísan til þess að ríkissaksóknari hefði gefið út ákæru 12. apríl 2013 vegna gruns um refsiverð brot sem kynni að hafa í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 vegna meintra brota á 1. mgr. 194. gr. sömu laga. Afrit af bréfi tollstjóra til, dags. 30. apríl 2013 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 tollstjóra til nefndarinnar. Enn fremur fylgdi bréfinu afrit af tölvupóstum frá ríkissaksóknara til tollstjóra, dags. 30. apríl 2013.

Þann 14. maí 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. og 3. másl. 2. mgr. 27. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (hér eftir nefnd starfsmannalög). Með bréfi, dags. 21. maí 2013, tilkynnti fjármála- og efnahagsráðuneytið um skipun nefndarinnar og hóf nefndin störf 29. maí 2013. Með bréfi formanns nefndarinnar, dags. 14. maí 2013 var X tilkynnt að málið hefði verið sent nefndinni til meðferðar.

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. Engin gögn tengd rannsókn eða meðferð málsins hjá lögreglu eða í refsímálinu hafa verið lögð fram fyrir nefndinni. Að lokinni framlagningu greinargerða aðila óskaði lögmaður X eftir því á fundi aðila 23. ágúst 2013 að fallið yrði frá munnlegri reifun málsins. Kom fram að dómur hefði gengið í fyrrgreindu refsímáli hinn 9. júlí 2013

þar sem X var sýknaður af kröfum ákærvaldsins í málinu og að ríkissaksóknari hefði tekið þá ákvörðun að niðurstöðunni yrði ekki áfrýjað af hálfu embættisins. Lagði fulltrúi tollstjóra fram afrit af tölvupósti ríkissaksóknara, dags. 11. júlí 2013, því til staðfestingar. Þá benti lögmaður X á að hann hefði tekið aftur við embætti sínu hjá tollstjóra sem fulltrúi tollstjóra staðfesti. Þar sem fulltrúi tollstjóra gerði ekki athugasemdir við þessa beiðni lögmannsins féllst nefndin á beiðnina.

2.2. Málsatvik

X hefur starfað sem tollvörður allt frá árinu 2008. Hann var settur tollvörður við embætti tollstjórans í Reykjavík 21. janúar 2008, skipaður tollvörður við embætti tollstjóra 1. janúar 2011 en starfsheiti hans var breytt í varðstjóra samkvæmt ákvörðun tollstjóra 22. júní 2012.

Með bréfi, dags. 30. apríl 2013, tilkynnti tollstjóri X að hann hefði ákveðið að veita honum lausn um stundarsakir frá embætti hans sem tollvörður við embætti tollstjóra 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 ríkissaksóknari hefði gefið út ákæru í máli á hendur X, vegna meintra brota á 1. mgr. 194. 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.

Eins og áður segir var X sýknaður af ákærunni með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 9. júlí 2013 en dóminum var ekki áfrýjað.

3. Sjónarmið málsaðila.

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

3.1. Sjónarmið tollstjóra.

Af hálfu tollstjóra er krafist að nefndin rannsaki mál X og láti í ljós rökstutt álit á því hvort rétt hafi verið af tollstjóra að veita honum lausn frá störfum um stundarsakir og hvort rétt hafi verið staðið að framkvæmd hennar.

Í greinargerð tollstjóra og athugasemdum hans 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.

Fram kemur að þegar tollstjóri hafi fregnað af ætluðum ávirðingum X sem voru tilefni ákæru hafi tollstjóri leitað eftir því við ríkissaksóknara að fá afhend afrit rannsóknargagna og ákærunnar. Því hafi verið synjað með vísan til þess að þinghald

yrði lokað. Hafi tollstjóri því ekki haft forsendur til að meta sjálfstætt umræddar ávirðingar með tilliti til viðbragða við þeim, en hún hafi hlotið að byggja á því mati ákærvaldsins um að fram komin gögn væru nægjanleg eða líkleg til sakfellis, sbr. 145. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Hafi tollstjóri ekki getað endurmetið þá ákvörðun og því talið að ákvörðun um lausn um stundarsakir gæti ekki talist í andstöðu við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Bendir tollstjóri á að útgáfa ákæru sé óræk vísbending um grun um alvarlegt lögbrot X sem er annað skilyrði lausnar um stundarsakir samkvæmt 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga.

Varðandi síðara skilyrðið, um það hvort hin ætlaða refsiverða háttsemi gæti haft í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 1. mgr. 68. gr. almennra hegningarlaga, sé viðmiðið hvort starfsmaðurinn, ef sök sannaðist, teldist ekki lengur hæfur eða verður til að rækja starfann. Ekki skipti í því sambandi máli hvort réttindasviptingar hafi verið krafist í ákæru eða ekki. Telur tollstjóri eðli hins ætlaða hegningarlagabrots svo alvarlegt að það sé ósamboðið starfandi tollverði að vera undir slíkum grun. Slíkt myndi almennt geta verið til þess fallið að veikja traust á störfum hans, bæði trausti almennings sem og samstarfsmanna. Það gæti valdið starfsmanninum og tollstjóraembættinu álitshnekki ef ekki yrði brugðist við slíkum aðstæðum af festu og ábyrgð. Því hefði X ekki getað haldið áfram störfum sem tollvörður á meðan hið ætlaða sakamál hefði ekki verið leitt til lykta.

Lausn um stundarsakir á grundvelli 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga er lögmælt bráðabirgðaurræði sem grípa má til þegar ekki þykir forsvaranlegt að maður gegni starfi áfram eftir að grunur um brot kemur upp. Úrræðið hefur ekki síst verið talið geta átt við þegar um er að ræða starfsstéttir löggæslumanna. Tollverðir hafa lögregluvald á sínu starfssviði og teljast til löggæslumanna ríkisins, sbr. 1. mgr. 147. gr. tollalaga nr. 88/2005 og 4. tölul. 9. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Maður í slíku ábyrgðarstarfi verði að njóta trausts og trúnaðar vegna starfans.

3.2. *Sjónarmið X*

Af greinargerð X má ráða að hann geri kröfu um að nefndin meti hvort embætti tollstjóra hafi farið að starfsmannalögum þegar honum var veitt lausn um stundarsakir úr embætti tollvarðar og/eða hvort lengra var gengið en þörf var. Er vísað til þess að af ákvæðum 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga megi ráða að það að veita lausn um stundarsakir sé valkvæður möguleiki en ekki einhlítur. Þá fer hann fram á það að honum verði greiddur lögmanskostnaður vegna málsins fyrir nefndinni samkvæmt framlögðum reikningi.

Í greinargerð lögmanns X kemur fram að X hafi mætt í fyrirtöku hjá lögreglustjóranum í Reykjavík 9. júlí 2011 og hafi alvarlegar sakargiftir vegna ætlaðs kynferðisbrots verið bornar á hann. Frá þeim tíma og allt þar til ákæra var gefin út 12. apríl 2013, hafi X ekkert heyrt af málinu eða verið upplýstur um stöðu málsins. X hafi þrúfaldlega neitað sök og hafi framburður hans verið stöðugur og greinagóður.

Engin sönnunargögn gegn X hafi verið fyrir hendi en það hefði átt að leiða til niðurfellingar málsins. Ekki hafi gætt samræmis í framburði ætlaðs brotaþola en legið hafi fyrir að hann hafi átt langa sögu um kvíða og þunglyndi. Gögnin hafi verið einhlít og engin önnur niðurstaða en sýkna hafi komið til greina. Hinn 9. júlí 2013 hafi X verið sýknaður af ákæru í málinu. Í framhaldinu hafi ríkissaksóknari tekið ákvörðun um að málinu yrði ekki áfrýjað af hálfu embættisins.

X byggir á því að málið hafi haft djúpstæð áhrif á hann og fjölskyldu hans. Hann eigi sér enga sögu um fyrri afbrot. Yfirmenn hans á vinnustað lýsi honum sem dagfarsprúðum, jákvæðum, kurteisum, rólegum, orðvörum og yfirveguðum manni. Framgangur hans í starfi sem tollvörður hafi verið góður. Hafi hann hlotið varðstjórástöðu og hafi yfirmenn hans miklar væntingar til hans, byggt m.a. á persónuleika hans og frammistöðu. Aðdragandinn að því að X hafi verið veitt lausn úr embætti um stundarsakir hafi af hálfu embættis tollstjóra í senn verið faglegur og nærgætinn í garð X. Hafi verið haldinn fundur með X og lögmanni hans þar sem honum var gerð grein fyrir málavöxtum. Þá hafi X í samræmi við 2. mgr. 28. gr. starfsmannalaga tekið aftur við embætti sínu.

Í greinargerðinni er jafnframt tekið fram að fyrir liggi að embætti tollstjóra hafi verið sniðinn afar þröngur stakkur varðandi ákvörðunartöku málsins. Að mati X hafi tollstjóri hins vegar átt að geta séð, með vísan til þeirra gagna sem lágu fyrir í málinu, hversu málið var byggt á veikum grunni og dregið sínar eigin ályktanir. Ekki hafi verið hægt að afhenda embætti tollstjóra málgögn þar sem þinghaldið var lokað. Þá megi af málinu ráða hversu alvarlegt það geti verið þegar bornar eru á menn þungar sakir án tilefnis. X hafi talið að málið hafi ekki hlotið framgang þar sem liðið hafi hátt í tvö ár frá yfirheyrslu og þar til ákæra var gefin út. Í millitíðinni hafi X ekki haft neinar spurnir af málinu. Það eitt út af fyrir sig sé ámælisvert af hálfu ákærvaldsins. Þá sé það nokkuð ljóst að opinberir starfsmenn sitji ekki við sama borð og starfsmenn á almennum vinnumarkaði. Hin fornkveðna regla „in dubio pro reo“ virðist því ekki eiga við opinbera starfsmenn. Strax við útgáfu ákæru geti starfsréttindi þeirra verið skert tímabundið sem eykur áþján þeirra og um leið möguleika þeirra til framfærslu. X vilji þó koma því á framfæri að hann meti stuðning embættis tollstjóra og faglega framkomu yfirmanna sinna sem sýndu honum ávallt virðingu og skilning þrátt fyrir hina alvarlegu ákæru sem gefin var út á hendur honum.

4. Niðurstaða nefndarinnar og rökstuðningur fyrir henni.

Í máli þessu krefst tollstjóri 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 greinargerð X má ráða að hann geri kröfu um að nefndin meti hvort embætti tollstjóra hafi farið að starfsmannalögum þegar honum var veitt lausn um stundarsakir úr embætti tollvarðar og/eða hvort lengra var gengið en þörf var. Þá krefst hann þess að honum verði greiddur lögmannskostnaður vegna málsins fyrir nefndinni samkvæmt framlögðum reikningi.

Eins og margsinnis hefur verið áréttað í fyrri álitum nefndarinnar er nefndinni ætlað ákveðið rannsóknarhlutverk, sbr. 1. mgr. 27. gr. starfsmannalaga, sem miðast við að láta í ljós rökstutt álit um það hvort skilyrði fyrir veitingu lausnar um stundarsakir hafi verið uppfyllt þegar ákvörðunin var tekin og hvort rétt hafi verið staðið að framkvæmd stjórnvaldsákvörðunarinnar.

Þegar ákveðið var að veita X lausn frá embætti um stundarsakir hafði ákæra verið gefin út á hendur honum fyrir brot á 1. mgr. 194. gr. almennra hegningarlaga vegna kynferðisbrots. Samkvæmt ákvæðinu varðar nauðgun allt að sextán ára fangelsi, en í henni felst samræði eða önnur kynferðismök við mann með því að beita ofbeldi, hótunum eða annars konar ólögumætri nauðung. Til ofbeldis telst svipting sjálffræðis með innilokun, lyfjum eða öðrum sambærilegum hætti.

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. 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 með því að ákæra tollvörð fyrir kynferðisbrot samkvæmt almennum hegningarlögum hafi ákæruvaldið talið að lokinni lögreglurannsókn, fram komin gögn nægjanleg eða líkleg til sakfellis, sbr. 145. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála. Var tollstjóri ekki í aðstöðu til þess að endurskoða það mat ríkissaksóknara og komast að annarri niðurstöðu um líkur á því að sakfelling næði fram að ganga. Yrði tollvörður sakfelldur fyrir að hafa framið kynferðisbrot verður að fallast á að hann teldist ekki verður eða hæfur til að gegna starfinu áfram í skilningi 1. mgr. 68. gr. almennra hegningarlaga. 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 hefur ítrekað tekið fram í álitum sínum 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 ákveðið eigi við um starfsstéttir eins og lögreglumenn, sbr. t.d. álit nefndarinnar í máli nr. 1/2012, sem hafa það hlutverk að halda uppi lögum í þjóðfélaginu og þurfa að njóta trausts almennings. Að mati nefndarinnar eiga sömu rök við um tollverði.

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.

Að mati nefndarinnar hefur langur málsmeðferðartími í máli X eftir að málið var tekið til rannsóknar ekki áhrif á efnislega niðurstöðu í máli hans um það hvort rétt hafi verið að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir hinn 30. apríl 2013. Á það skal bent að sú ákvörðun varð honum ekki til eins mikils fjárhagslegs óhagræðis og ef ákvörðun um lausn hans um stundarsakir hefði verið tekin fyrr. Að auki liggur fyrir að hann hafi tekið aftur við embætti sínu ekki svo löngu eftir að fyrrgreind ákvörðun var tekin eða skömmu eftir dóm héraðsdóms 9. júlí 2013 þar sem hann var sýknaður af kröfum ákærvalds í málinu.

Eins og fram kemur í dómi Hæstaréttar í máli nr. 70/2008 er það meginregla íslensks réttar að borgararnir verða sjálfir að bera þann kostnað sem þeir hafa af málarekstri fyrir stjórnvöldum. Þarf sérstaka lagaheimild til svo unnt sé að krefjast greiðslu slíks kostnaðar úr hendi stjórnvalda. Þar sem engri slíkri lagaheimild er fyrir að fara í starfsmannalögum í tengslum við málarekstur fyrir nefndinni verða þeir embættismenn sem veitt er lausn um stundarsakir frá embætti að bera þann kostnað sjálfir. Með vísan til þess er beiðni X um greiðslu lögmanskostnaðar fyrir nefndinni hafnað.

ÁLIT

Nefnd skv. 27. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, telur að tollstjóra hafi verið rétt að veita X lausn frá störfum um stundarsakir þann 30. apríl 2013.

Reykjavík, 30. september 2013

Kristín Benediktsdóttir

Björn Rögnvaldsson

Sonja Ýr Þorbergsdóttir