

ÁLITSGERÐ

nefndar samkvæmt 27. gr. laga 70/1996
um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins
í málinu nr. 2/2010

Mál X

1. Aðilar málsins

Aðilar málsins eru innanríkisráðherra, áður dómsmála- og mannréttindaráðherra, og X kt. [...]. Helgi Valberg Jenson lögfræðingur rak málið f.h. ráðherra en Helgi Jóhannesson hrl. rak málið f.h. X.

2. Málavextir

2.1. Málsmeðferð fyrir nefndinni

Við meðferð málsins skipuðu nefndina Kristín Benediktsdóttir lögfræðingur, formaður, Sona Ýr Þorbergsdóttir lögfræðingur, tilnefnd af heildarsamtökum ríkisstarfsmanna og Halla Bergþóra Björnsdóttir lögfræðingur, tilnefnd af dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu.

Málið barst nefndinni 7. desember 2010, með bréfi dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins, dags. 6. desember 2010. Þar var tilkynnt að dómsmála- og mannréttindaráðherra hefði veitt X lausn um stundarsakir frá embætti sem forstöðumaður fangelsis á A, með vísan til þess að ætla mætti að óreiða væri á fjárreiðum eða bókhaldi fangelsisins. Afrit af bréfi ráðherra til X, dags. 25. nóvember 2010, þar sem honum var tilkynnt um að ákveðið hefði verið að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir með vísan til 1. másl. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, fylgdi bréfi ráðuneytisins til nefndarinnar. Í niðurlagi bréfsins var vakin athygli á yfirstandandi rannsókn Ríkisendurskoðunar á fjárreiðum og bókhaldi fangelsisins. Bréfi ráðuneytisins fylgdi jafnframt bréf Fangelsismálastofnunar til ráðuneytisins, dags. 23. nóvember 2010, gögn frá Fangelsismálastofnun, minnisblað af fundi ráðuneytisins með fulltrúum Fangelsismálastofnunar, dags. 24. nóvember 2010, tvö bréf ráðuneytisins til Ríkisendurskoðunar, dags. 25. nóvember 2010, bréf ráðuneytisins til Fjársýslu ríkisins, dags. 3. desember 2010, minnisblað ráðuneytisins, dags. 23. nóvember 2010, minnispunktar af fundi ráðuneytisins með X 25. nóvember 2010 og tvö minnisblöð ráðuneytisins, dags. 25. nóvember 2010.

Þann 8. desember 2010 sendi formaður nefndarinnar bréf til fjármálaráðherra 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. desember 2010 tilkynnti fjármálaráðuneytið um skipun nefndarinnar og hóf nefndin störf 10. janúar 2011. Með bréfi formanns nefndarinnar, dags. 8. desember 2010, var X tilkynnt að málið hefði verið sent nefndinni til meðferðar. Með bréfi dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins til nefndarinnar, dags. 14. desember 2010, var upplýst að Fangelsismálastofnun hefði lagt fram kæru á hendur X 7. desember 2010 hjá ríkissaksóknara og óskað eftir því að fram færi lögreglurannsókn á grundvelli 3. mgr. 52. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála vegna brots í opinberu starfi. Tekið var fram að hann væri grunaður um auðgunarbrot.

Eftir að málið barst nefndinni til meðferðar ákvað hún að afla gagna 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 þann 10. janúar 2011 og óskaði eftir því að henni yrði afhent afrit kæru og þeirra gagna sem lágu til grundvallar kæru á hendur X og önnur rannsóknargögn henni tengdri. Í afriti af bréfi ríkissaksóknara til lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu, dags. 17. janúar 2011, sem barst formanni nefndarinnar daginn eftir kom fram að lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu hefði verið falin frekari meðferð málsins og kæran ásamt fylgigögnum send embættinu. Með bréfi lögreglunnar á höfuðborgarsvæðisins, dags. 9. febrúar 2011, bárust umbeðin gögn.

Formaður nefndarinnar ritaði Ríkisendurskoðun bréf, dags. 10. janúar 2011, þar sem þess var farið á leit við Ríkisendurskoðun að nefndinni yrðu veittar upplýsingar um rannsókn Ríkisendurskoðunar, þ.m.t. afrit af niðurstöðum lægju þær fyrir eða hvenær þeirra væri að vænta. Með bréfi Ríkisendurskoðunar, dags. 18. janúar 2011, var tilkynnt að Ríkisendurskoðun væri að leggja lokahönd á tilgreinda rannsókn og myndi væntanlega fyrir lok vikunnar senda ráðuneytinu greinargerð sína. Eintak greinargerðarinnar yrði þá sent nefndinni. Skýrsla Ríkisendurskoðunar barst nefndinni 21. janúar 2011 ásamt bréfi stofnunarinnar til innanríkisráðuneytisins, dags. 19. janúar 2011. Í bréfinu kemur fram að Ríkisendurskoðun hafi lokið rannsókn sinni en hún hafi verið afmörkuð við tímabilið janúar til október 2010. Niðurstaða stofnunarinnar sé að innkaup á tilgreindu tímabili sem ýmist hafi ekki verið hægt að staðfesta, hið keypta hafi ekki reynst vera til staðar í fangelsinu, það hafi ekki tengst starfsemi þess eða ekki hafi fullnægjandi bókhaldsgögn fylgt nemi samtals 1.722.543 kr. Vakin er athygli á því í skýrslunni að þörf sé á frekari rannsókn sem eðlilegt sé að fram fari á vegum lögreglunnar enda kunni að vera nauðsynlegt að beita úrræðum sem stofnunin búi ekki yfir, svo sem yfirheyrslum. Í skýrslunni sé jafnframt vísað til tiltekinna atriða sem brýnt þykir að rannsaka frekar.

Við meðferð málsins fyrir nefndinni var lagt fram af hálfu innanríkisráðherra gögn tengd rannsókn og meðferð málsins hjá lögreglu ásamt bréfi lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðisins, dags. 15. apríl 2011, til innanríkisráðuneytisins. Í bréfinu kemur fram að lögreglustjórinn hafi haft til rannsóknar meint brot X í starfi hans sem forstöðumanns fangelsisins á A en rannsóknin sé á lokastigi. Við rannsókn málsins hafi farið fram húsleitir á heimili X að ... og í sumarhúsi í eigu föður hans. Við leitina hafi lögregla lagt hald á ýmsa muni sem taldir væru í eigu A, þar á meðal ýmis verkfæri, varahluti í bifreiðar og hjólbarða, sbr. tölul. 1, 2, 5 og 8 í A hluta kæru Fangelsismálastofnunar, jafnframt ýmsa muni samkvæmt viðbót við kæru Fangelsismálastofnunar. Eins og málið sé statt sé um að ræða rúmlega 40 rannsóknartilvik þar sem grunur leikur á að X hafi dregið sér fjármuni eða verðmæti í eigu fangelsisins A. Að lokinni gagnaöflun og framlagningu greinargerða aðila var málið reifað munnlega af umboðsmönnum þeirra fyrir nefndinni þann 3. maí 2011.

2.2. Málsatvik

X gegndi störfum sem fangavörður á A frá árinu 1985 allt til ársins 2006 er hann var skipaður forstöðumaður fangelsisins. Á árunum 1991-2006 leysti hann jafnframt þáverandi forstöðumann fangelsisins af.

Með bréfi, dags. 25. nóvember 2010, tilkynnti dómsmála- og mannréttindaráðherra X að hann hefði ákveðið að veita honum lausn um stundarsakir frá embætti hans sem forstöðumaður fangelsisins á A með vísan til 1. másl. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í bréfinu kom fram að ástæða lausnarinnar væri að ætla mætti að óreiða væri á fjárreiðum og bókhaldi fangelsisins. Hinn 7. desember 2011 lagði Fangelsismálastofnun fram kæru, dags. 7. desember 2011, á hendur X. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu hefur haft kærana til rannsóknar. Í úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur 3. mars 2011 um heimild lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu til húsleitar á heimili X kemur fram að X sé grunaður um að hafa í starfi sínu sem forstöðumaður fangelsisins á A dregið sér ýmis verðmæti sem hann hafi látið kaupa eða keypt höfðu verið fyrir reikning fangelsisins. Þá er hann einnig grunaður um að hafa selt bifreið í eigu fangelsisins og dregið sér söluandvirðið. Eru sakarefnin talin geta varðað við 247. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sbr. 138. gr. sömu laga, þar sem meint brot hafi verið framin í opinberu starfi.

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 3. maí 2011.

3.1. Sjónarmið innanríkisráðherra.

Af hálfu innanríkisráðherra er krafist að nefndin rannsaki mál X og láti í ljós rökstutt álit á því hvort rétt hafi verið af ráðherra að víkja honum frá störfum um stundarsakir.

Einnig er krafist staðfestingar nefndarinnar á því að skilyrði fyrir veitingu lausnar um stundarsakir hafi verið fullnægjandi grundvöllur ákvörðunar ráðherra og að rétt hafi verið staðið að framkvæmd hennar. Jafnframt er í greinargerð farið fram á að nefndin upplýsi hvort rétt sé að veita framangreindum embættismanni lausn að fullu, eða láta hann taka aftur við embætti sínu, skv. ákvæði 1. mgr. 27. gr. starfsmannalaga.

Í greinargerð innanríkisráðherra kemur fram að Fangelsismálastofnun hafi sent X bréf, dags. 18. nóvember 2010, vegna mikilla innkaupa fangelsisins frá fyrirtækinu N1. Í bréfi Fangelsismálastofnunar til X hafi komið fram að samkvæmt söluyfirliti frá N1 hefðu seldar vörur frá fyrirtækinu farið úr 1.425.130 kr. vegna ársins 2009 í 3.566.662 kr. það sem af væri af árinu 2010. Óskað var m.a. skýringa á kaupum á fólksbíladekkjum, Cooper vetrardekkjum, kaupum á rafgeymum, innkaupum á lakkvörum, verkfærum og ljósaperum, kaupum á kertum og kveikjum og öðrum varahlutum, kaupum á eldsneyti og kaupum á N1 innkortum.

X lagði fram skýringar sínar í bréfi til Fangelsismálastofnunar, dags. 20. nóvember 2010. Þar kemur fram að ætlunin hafi verið að setja fólksbíladekk undir kerru sem var á staðnum og smíða aðra til að selja upp í kostnað. Kerran sem hafi átt að laga hafi hins vegar reynst of léleg til að gera við og hafi verkefninu því verið slegið á frest og dekkinn geymd á A. Cooper dekkinn hafi verið sett undir Land Cruiser bifreið sem hafi verið keyrð með of litlu loftmagni og því skemmst. Hin dekkinn hafi verið sett undir vörubíl á staðnum. Skipt hafi verið um rafgeyma í flutningabíl og dráttarvél. Þá hafi þurft að gera við sláttutraktor sem staðurinn hafi fengið gefins og varahlutir farið til viðgerðar á honum. Flutningabíll A hafi verið lakkaður og lagaður og verkfæri séu öll til staðar og megi skoða þau. Ljósaperur hafi verið notaðar til að endurnýja ljós í öllum tækjum og varahlutir farið í ýmis tæki á staðnum. Þá hafi hugmyndin verið að opna þjónustu vegna minniháttar lagfæringa á bifreiðum á staðnum, t.d. taka bíla til vetrarskoðunar á meðan gestir væru í heimsókn á staðnum og jafnvel gera við bifreiðar þegar fram í sækki. X hafi ekki haft skýringar á mikilli notkun eldsneytis en rakti nokkrar ferðir sem höfðu verið farnar. Hafi hann gagnrýnt fyrirkomulag á olíukortum hjá N1 og kvað ítrekaðar synjanir hafa komið á bensínkort hjá fyrirtækinu og að Fangelsismálastofnun hefði ekki getað veitt honum fullnægjandi leiðbeiningar um hvernig hann ætti að haga þessum eldsneytiskaupum. Í þeim tilvikum þegar þurft hefði að kaupa bensínkort, hefðu fangaverðirnir verið beðnir um að taka kvittanir og bera saman við kortið og ef þær pössuðu við úttektirnar þá hefðu kvittunum verið hent. Að þessu viðbættu hefðu olíukort tapast úr flutningabifreiðinni en þegar það hefði uppgötvast hafi kortunum verið lokað og þeim fækkað í tvö. X hélt því fram að í tvígang hafi bensíni verið dælt á flutningabifreiðina fyrir mistök og þurft hafi að dæla af honum aftur en í það hafi verið notað einnota kort þar sem synjun hafi komið á svokallað Akort. Mikið sé til af rafmagnsvörum í fangelsinu til að leggja í fjárhús og bragga og að lagt hafi verið fyrir rafmagni í reykkofoa sem sé endurbyggður. Þá hafi verið á döfinni að skipta um glugga í húsi forstöðumanns.

Að mati Fangelsismálastofnunar hafi framangreindar skýringar X verið ófullnægjandi, þ.e. ýmist engar, óljósar eða fjarstæðukenndar. Hafi hann ekki geta gefið viðunandi skýringar á umfangsmiklum innkaupum fangelsins frá N1. Ólíðandi væri að ekki væru veittar sundurliðaðar upplýsingar á útgjöldum til eldsneytiskaupa vegna fangelsisins jafnframt sem hann hefði ekki hlýtt banni stofnunarinnar við frekari kaupum á N1 innkortum. Taldi Fangelsismálastofnun nauðsynlegt að allur rekstur og viðskipti fangelsisins yrði rannsökuð og bókhald yfirfarið.

Hinn 23. nóvember 2010 hafi Fangelsismálastofnun vakið athygli dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins, nú innanríkisráðuneytisins, á því að um óviðunandi skýringar forstöðumannsins væru um að ræða. Á fundi í ráðuneytinu 24. nóvember 2010 hafi Fangelsismálastofnun lagt fram frekari gögn varðandi bókahald fangelsisins á A, einkum varðandi úttektir úr matvöruversluninni Samkaupum í Grundarfirði eða um 50-60 smáinnkaup í hverjum mánuði þrátt fyrir fyrirmæli um hagkvæm innkaup frá birgjum eða lágvöruverðsverslunum. Stór hluti innkaupanna væri munaðarvara sem ekki væri á boðstólum í fangelsum ríkisins, s.s. kjúklingalundir, regnbogasilungur, sælgæti, gosdrykkir og fleira. Magn slíkrar vöru væri nánast undantekningarlaust þannig að innkaupin hentuðu fyrir lítinn heimilisrekstur. X og eiginkona hans hafi að mestu stundað innkaupin og í sumum tilvikum hafi fangar kvittað fyrir móttöku á vörum. X hafi í öllum tilvikum samþykkt reikningana. Benti Fangelsismálastofnun á að hráefniskostnaður væri 38% hærri en t.d. í fangelsinu Bitru sem einnig væri opið fangelsi með sama fyrirkomulagi í fæðismálum. Þá taldi Fangelsismálastofnun mikilvægt að kannað yrði innkaup fangelsisins í Byko, Húsasmiðjunni og Múrbúðinni, sem næmi um 2 milljónum kr. á ári síðastliðin tvö ár. Að mestu væri um að ræða byggingarvörur en lítið viðhald hafi verið á fangelsinu fyrir utan að hænsnakofi hafi verið byggður og lítillaga gert við hús forstöðumanns. Að auki væri viðvera forstöðumanns lítil samkvæmt starfandi fangavörðum og ítrekað komið fram kvartanir frá föngum og fangavörðum vegna þess.

Ráðuneytið hafi farið ítarlega yfir fyrirliggjandi upplýsingar og lagt m.a. mat á það til hvaða úrræða mætti grípa skv. starfsmannalögum, m.a. hvort rétt væri að veita X lausn frá embætti á meðan mál fangelsins yrðu könnuð nánar. Jafnframt var skoðað hvort rétt væri að grípa til vægari úrræða s.s. að senda hann í launað leyfi á meðan óskað væri eftir frekari rannsókn Ríkisendurskoðunar. Í ljósi alvarleika málsins þar sem litið var á gerðir X í samhengi við stöðu hans sem stjórnanda fangelsis og skipaðs forstöðumanns var hins vegar tekin ákvörðun um að veita honum lausn um stundarsakir. Horft var til þess að unnt væri að fara yfir málið án afskipta X og að sá aðili sem annaðist rekstur fangelsisins til bráðabirgða, hefði skýrar stjórnunarheimildir í fangelsinu og að agavald hans yrði ekki véfengt. Jafnframt var litið til þess að um „opið fangelsi“ væri um að ræða þar sem samskipti forstöðumanns við fanga eru mikil. Þá hafi orðið að líta til þess að mögulega kynni að vera um refsivert athæfi að ræða og því afar mikilvægt að forstöðumaðurinn viki við rannsókn málsins.

Ráðuneytið taldi sér ekki skylt að veita X andmælarétt vegna lausnar um stundarsakir, sbr. 4. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Vísað ráðuneytið til álits nefndarinnar í máli nr. 2/1998 og Hrd. 1999.4247 því til stuðnings.

Hinn 25. nóvember hafi forstöðumanninum verið veitt lausn um stundasakir með vísan til 1. málsl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga þar sem fram kemur að hafi embættismaður fjárreiður eða bókhald með höndum, þá megi veita honum lausn um stundarsakir ef ætla megi eða víst þykir að óreiða sé á bókhaldi eða fjárreiðum. Þegar innanríkisráðherra tók ákvörðun sína, lágu fyrir gögn og upplýsingar frá Fangelsismálastofnun, ásamt athugasemdum X vegna atriða sem lutu að bókhaldi og fjárreiðum fangelsisins. Að mati ráðuneytisins þóttu þau gögn nægja til að skilyrði framangreinds ákvæðis teldist uppfyllt, þ.e. að ætla mætti eða víst þyki að óreiða sé á bókhaldi eða fjárreiðum. Jafnframt óskaði ráðuneytið eftir því við Ríkisendurskoðun að hún rannsakaði fjárreiður og bókhald fangelsisins á A. Sama dag átti ráðuneytið fund með X þar sem farið var yfir stöðu málsins og það ferli sem það væri komið í. Á þeim fundi mun X einnig hafa óskað eftir því að Ríkisendurskoðun kannaði fjárreiður og bókhald fangelsisins. Hinn 7. desember 2010 lagði Fangelsismálastofnun fram kærur til ríkissaksóknara á hendur X sem framsendi málið til lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu daginn eftir. Hinn 19. janúar 2011 barst skýrsla Ríkisendurskoðunar á afmarkaðri athugun á tímabilinu janúar til október 2010 sem staðfesti þann grun ráðuneytisins að óreiða væri á bókhaldi og fjárreiðum fangelsisins.

Í greinargerð ráðuneytisins er niðurstaða skýrslu Ríkisendurskoðunar um einstaka þætti rannsóknarinnar rakin. Þar segir svo:

„Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að nánar tilgreindar vörur, sem keyptar hafa verið til fangelsins, er ekki að finna þar. Þá voru engin fylgiskjöl eða önnur gögn að finna í bókhaldi, sem skýra eða tengjast notkun á N1 inneignarkortum og sýnast því þessi útgjöld ekki tengjast rekstri fangelsisins að mati Ríkisendurskoðunar og því nauðsynlegt að rannsaka fjárreiður fangelsisins nánar. Varðandi vísbendingar um að bifreiðin KR-852 hafi verið seld á árinu 2010, en ekki afskráð sem ónýtt líkt og [X] mun hafa upplýst bókara fangelsisins, þykir nauðsynlegt að lögregla rannsaki þann þátt nánar. Rannsókn Ríkisendurskoðunar er ekki tæmandi, en frekari rannsókn krefst þess að beitt verði yfirheyrsluáðferðum sem Ríkisendurskoðun er ekki heimilt að beita. Þannig hefur Ríkisendurskoðun ekki fjallað um óvenjuleg og að því virðist óeðlileg innkaup, s.s. matarinnkaup, líkt og kemur fram í skýrslu stofnunarinnar.“

Í greinargerðinni er tekið fram að með því að beita úrræði 1. málsl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga sé verið að fyrirbyggja að embættismaður sem ætla megi að gerist sekur um óreiðu í bókhaldi eða fjárreiðum, geti gegnt starfi sínu á meðan mál hans eru til skoðunar, enda kann slíkt að torvelda að varpað verði ljósi á málið. Ótvírætt þykir að

skilja beri framangreindan málslið 3. mgr. 26. gr. svo að það eigi ekki eingöngu við um þá embættismenn sem sérstaklega eru ráðnir til að fara með bókhald eða fjárreiður, svo sem bókara, fjármálastjóra, gjaldkera o.þ.h., heldur einnig þá sem stöðu sinnar vegna fara með forræði á fjármálum og bókhaldi stofnunar eða embættis, sbr. álit nefndarinnar í málum nr. 2/2003, 2/1998 og 4/2002 svo og dómur Hæstaréttar, Hrd. 1999.4247. Bendir ráðuneytið á að sérstakar skyldur hvíli á forstöðumönnum, sbr. 38. gr. starfsmannalaga, sem ekki eigi við um aðra embættismenn eða starfsmenn stofnunar. Að mati ráðuneytisins er því ljóst að X, sem forstöðumaður fangelsins á A, beri ábyrgð á þeim atriðum sem aflaga hafa farið varðandi fjárreiður og bókhald fangelsisins en X hefur áritað reikninga sem Ríkisendurskoðun hefur gert athugasemdir við.

Því er alfarið hafnað að X hafi verið ranglega vikið úr embætti um stundarsakir. Í álitum nefndar samkvæmt 27. gr. starfsmannalaga komi skýrt fram að í 3. mgr. 26. gr. laganna sé að finna skýra lagaheimild til þessa að veita embættismanni lausn um stundarsakir við tilgreindar aðstæður. Um sé að ræða lögmæt bráðabirgðaúrreæði til þess að bregðast á skjótan hátt við sérstökum aðstæðum, eins og þessum en ekki er forsvaranlegt að embættismaður, sem grunaður er um óreiðu á bókhaldi eða fjárreiðum, gegni embætti á meðan slíkur grunur er til staðar.

Í munnlegri reifun innanríkisráðherra var tekið fram að rannsókn á meintum brotum X væri ólokið hjá lögreglustjóra en rannsóknargögn lögreglu sem lögð voru fyrir nefndina styddu að um óreiðu á bókhaldi og fjárreiðum hafi verið um að ræða.

3.2. *Sjónarmið X*

Af hálfu X er þess krafist að nefndin láti í ljós rökstutt álit sitt á því að ekki hafi verið rétt að víkja honum úr embætti forstöðumanns í fangelsinu á A um stundarsakir á þeim tíma þegar ákvörðunin var tekin. Við munnlegan flutning málsins féll lögmaður X frá þeirri kröfu í greinargerð að nefndin kæmist að þeirri niðurstöðu að hann fái að taka aftur við starfi sínu sem forstöðumaður fangelsisins. Lagði lögmaðurinn áherslu á að í ljósi þess hvernig málið hefði þróast frá því nefndin tók málið til meðferðar legði X áherslu á það nú að ákvörðun ráðherra hafi verið óupplýst á þeim tíma sem hún var tekin. Í samræmi við það lítur nefndin svo á að ekki sé þörf á að rekja einstaka svör X í greinargerð hans við athugasemdir Ríkisendurskoðunar í skýrslu hennar frá janúar 2011.

Í greinargerð og munnlegri reifun lögmanns X kemur fram að X hafi alist upp á A þar sem hann hafi tekið við forstöðumannsstarfinu af föður sínum. Hafi X dvalist þar löngum allt frá barnsaldri og enginn hnútum þar betur kunnugur en hann. Í öll þau ár sem X hafi starfað á A hafi honum aldrei verið veittar áminningar eða viðvaranir vegna starfsins eða reksturs fangelsisins. Einstaka athugasemdir og/eða fyrirspurnir hafi borist og úr þeim hafi verið greiðlega leyst af hans hálfu, án þess að til áminninga eða annarra eftirmála hafi komið til.

Í ljósi síðari atvika og þeirrar gagna sem liggja nú þegar fyrir í málinu eftir rannsókn lögreglu er ljóst að mjög er á brattan að sækja fyrir X. Mjög líklega verði X ákærður í opinberu máli og því ljóst að hann muni ekki taka aftur við starfi sínu sem forstöðumaður fangelsisins. Það sem hér skiptir hins vegar máli er hvaða upplýsingar lágu fyrir þegar ákvörðun ráðherra var tekin um að víkja honum úr embætti forstöðumanns í fangelsinu á A um stundarsakir. Er því haldið fram að engar slíkar upplýsingar hafi legið fyrir sem réttlæti ákvörðun ráðherra á þeim tíma þegar hún var tekin.

Samkvæmt því er því haldið fram að ákvörðun ráðherra hafi verið óupplýst og þar með ólögmat. Er bent á að á niðurstaðan skipti X fjárhagslega mjög miklu. Jafnframt er bent á að hann hafi verið undir boðvaldi Fangelsismálastofnunar allan tímann sem hafði stofnunin aðgang að öllum upplýsingum um starfsemi fangelsisins.

Því sé sú krafa gerð að nefndin komist að þeirri niðurstöðu að X hafi ranglega verið vikið úr embætti um stundarsakir sem forstöðumaður fangelsisins á A með vísan til starfsmannalaga og stjórnvöldslulaga nr. 37/1993, einkum 12. og 13. gr.

4. Niðurstaða nefndarinnar og rökstuðningur fyrir henni.

Í máli þessu krefst innanrikisráðherra að nefndin rannsaki mál X og láti í ljós rökstutt álit á því hvort rétt hafi verið að víkja honum frá störfum um stundarsakir. Jafnframt er í greinargerð farið fram á að nefndin upplýsi hvort rétt sé að veita X lausn að fullu, eða láta hann taka aftur við embætti sínu, skv. ákvæði 1. mgr. 27. gr. starfsmannalaga. Af hálfu X er þess krafist að nefndin komist að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið rétt að veita honum tímabundna lausn frá störfum á þeim tíma þegar ákvörðunin var tekin.

Eins og margsinnis hefur verið áréttað í fyrri álitum nefndarinnar, síðast í máli nr. 1/2010 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.

Nefndin hefur einnig 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.

Ákvörðun innanríkisráðherra um að veita X lausn frá embætti um stundarsakir var byggð á því að ætla mætti að óreiða væri á bókhaldi eða fjárreiðum fangelsisins á A, sbr. 1. málsl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Þegar ákvörðunin var tekin hafði mál X verið sent Ríkisendurskoðun til athugunar. Athugun Ríkisendurskoðunar lá fyrir í janúar 2011.

Eins og fram hefur komið í fyrri álitargerðum nefndarinnar ber að skýra ákvæði 1. málsl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga svo að það eigi ekki eingöngu við um þá embættismenn, sem sérstaklega eru ráðnir til þess að fara með bókhald og fjárreiður, svo sem bókara, fjármálastjóra, gjaldkera o.þ.h. heldur einnig þá sem stöðu sinnar vegna fara með forræði á fjármálum og/eða bókhaldi stofnunar eða embættis. Vísast hér einkum til mála nr. 2/1998, 4/2002 og 2/2003 svo og til dóms Hæstaréttar, Hrd. 1999.4247. Ákvæði 38. gr. starfsmannalaga varðandi sérstakar skyldur sem hvíla á forstöðumanni en ekki öðrum embættismönnum eða starfsmönnum stofnunar taka einnig af skarið um ábyrgð hans varðandi yfirstjórn fangelsisins og ábyrgð á fjárhagslegum rekstri þess. Af þessu er ljóst að X hafi stöðu sinnar vegna borið sérstaka ábyrgð á rekstri og fjármálum stofnunarinnar.

Þegar ráðherra ákvað að veita X lausn um stundarsakir lágu fyrir ásakanir í hans garð af hálfu Fangelsismálastofnunar. X var veittur kostur á að koma að skýringum við þessar ásakanir en að mati Fangelsismálastofnunar voru skýringar hans ótrúverðugar. Ráðuneytið fundaði með fulltrúum Fangelsismálastofnunar og ákvað í framhaldinu að óska eftir því við Ríkisendurskoðun að hún rannsakaði fjárreiður og bókhald fangelsisins á A. Að mati nefndarinnar verður að telja að skýringar X á ásökunum Fangelsismálastofnunar hafi verið ótrúverðugar. Hér er rétt að vekja athygli á því að bæði athugun Ríkisendurskoðunar sem og rannsókn lögreglu hafa leitt í ljós alvarlegar ávirðingar í garð forstöðumannsins varðandi fjárreiður og bókhald stofnunarinnar auk meðferð opinbers fjár. Telur nefndin ótvírætt að við upphaf rannsóknar Ríkisendurskoðunar hafi mátt ætla að óreiða hafi verið á bókhaldi eða fjárreiðum fangelsisins á A, í skilningi 1. málsliðar 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga, sem forstöðumaður fangelsisins bar ábyrgð á.

Í niðurlagi 4. mgr. 26. gr. laganna kemur fram ekki sé skylt að gefa starfsmanni kost á tjá sig um ástæður lausnar um stundarsakir nema hún sé af ástæðum sem greindar eru í 2. mgr. ákvæðisins. Er hér um að ræða undantekningu frá almennri reglu 13. gr. stjórnsýslulaga um andmælarétt. Af þessu er ljóst að ráðuneytinu var ekki skylt að veita X andmælarétt áður en það ákvað að veita honum lausn um stundarsakir á grundvelli 3. mgr. Hefur þetta verið staðfest m.a. í máli nefndarinnar nr. 2/1998 og Hrd. 1999.4247.

Nefndin fellst ekki á að brotið hafi verið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga með því að veita X lausn um stundarsakir á grundvelli 1. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga í stað þess að neyta vægari úrræða gagnvart honum, svo sem að veita honum áminningu eða bíða niðurstöðu Ríkisendurskoðunar áður en gripið var til þessa úrræðis. Er hér um að ræða lögmælt úrræði sem lögin veita til þess að bregðast á skjótan hátt við aðstæðum þar sem embættismaður glatar trausti til fara með opinbera fjármuni. Að mati nefndarinnar ber sérstaklega að hafa hér í huga starfsemi þeirra stofnunar sem um ræðir og sem X veitti forstöðu.

Að þessu virtu er það álit nefndarinnar að ætla hafi mátt að óreiða hafi verið á bókhaldi eða fjárreiðum fangelsisins á A sem X bar ábyrgð á þegar ákvörðun var tekin um að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir sem hafi verið fullnægjandi grundvöllur ákvörðunarinnar.

ÁLIT

Nefnd skv. 27. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, telur að innanríkisráðherra hafi verið rétt að veita X lausn frá störfum um stundarsakir þann 25. nóvember 2010.

Reykjavík, 16. maí 2011

Kristín Benediktsdóttir

Halla Bergþóra Björnsdóttir

Sonja Ýr Þorbergsdóttir