

## ÁLITSGERÐ

nefndar samkvæmt 27. gr. laga nr. 70/1996  
um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins  
í málinu nr. 2/2018

### Mál X

#### 1. Aðilar málsins

Aðilar málsins eru biskup Íslands og X kt. [...]. Árni Gestsson lögmaður rak málið fyrir hönd biskups en Einar Gautur Steingrímsson lögmaður rak málið fyrir hönd X.

#### 2. Málavextir

##### 2.1. Málsmeðferð fyrir nefndinni

Við meðferð málsins skipuðu nefndina Kristín Benediktsdóttir lögfræðingur, formaður, Heiða Gestsdóttir lögfræðingur, tilnefnd af dómsmálaráðuneytinu og Andri Valur Ívarsson lögmaður, tilnefndur af heildarsamtökum ríkisstarfsmanna.

Málið barst nefndinni 14. desember 2018, með bréfi biskups Íslands, dags. sama dag. Þar var tilkynnt að biskup Íslands hefði 5. desember 2018 veitt X sóknarpresti í [...], lausn um stundarsakir frá embætti sóknarprests. Í bréfi biskups var vísað til afrits af bréfi biskups til X þar sem honum var tilkynnt ákvörðunin. Í því bréfi var vísað til tveggja úrskurða áfrýjunarnefndar þjóðkirkjunnar samkvæmt 13. gr. laga nr. 78/1997 um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar og úrskurða úrskurðarnefndar þjóðkirkjunnar og ásakana um kynferðislega háttsemi í garð tveggja kvenna og áskana um kynferðislega áreitni af hans hálfu í þeim málum. Teldist slík háttsemi sönnuð væri um að ræða refsiverða háttsemi sem að mati biskups væri ekki samrýmanleg skyldum hans sem sóknarprests. Sú þjónusta sem honum sem sóknarpresti væri ætlað að veita væri þess eðlis að gera yrði ríkar kröfur til þess að framkoma hans gagnvart konum væri ekki siðferðislega ámælisverð eða kallaði yfir hann endurteknar ásakanir um refsiverða háttsemi. Hefði biskupi af framangreindum ástæðum ákveðið að veita X lausn frá embætti um stundarsakir með vísan til 2. másl. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (hér eftir nefnd starfsmannalög). Ljósrit af fimm úrskurðum úrskurðarnefndar þjóðkirkjunnar í málum nefndarinnar nr. 1-5/2017, dags. 27. febrúar 2018, og tveimur úrskurðum áfrýjunarnefndar þjóðkirkjunnar í málum 1/2018 og 2/2018, dags. 22. nóvember 2018, fylgdi bréfi biskups til nefndarinnar.

Hinn 14. desember 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. og 3. másl. 2. mgr. 27. gr. starfsmannalaga. Með tölvubréfi, dags. 29. janúar 2019, tilkynnti fjármála- og efnahagsráðuneytið um skipun nefndarinnar og hóf nefndin störf 31. janúar 2019. Með bréfi formanns nefndarinnar, dags. 14. desember 2018, var X tilkynnt að málið hefði verið sent nefndinni til meðferðar.

Að lokinni gagnaöflun og framlagningu greinargerða aðila var málið reifað munnlega af umboðsmönnum þeirra fyrir nefndinni hinn 19. mars 2019.

## 2.2. Málsatvik

X er sóknarprestur í [...]. Hinn 7. apríl 2017 upplýsti prófastur [...] biskup Íslands að X hefði verið sakaður um kynferðislega áreitni í garð framkvæmdastjóra [...] en að auki greindi hann frá því að fleiri konur hefðu greint frá því í starfsmannasamtölum að þær hefðu orðið fyrir áreitni af hálfu X. X var kallaður á fund biskups 11. apríl 2017 og honum kynntar fram komnar ávirðingar. Á fundinum náðist samkomulag um að X yrði veitt tímabundið leyfi á meðan unnið væri í málinu. Sendi X biskupi bréf, dags. 30. maí 2017, þar að lútandi og fór í leyfi frá 12. júní 2017 til 12. ágúst 2017 en að því loknu kom hann til starfa.

Hinn 12. september 2017 barst úrskurðarnefnd þjóðkirkjunnar mál framkvæmdarstjórans frá fagráði þjóðkirkjunnar um meðferð kynferðisbrota innan þjóðkirkjunnar. Úrskurðarnefndinni barst síðan mál tiltekins starfsmanns í [...] 18. september 2017. Þá bárust úrskurðarnefnd þrjú mál til viðbótar. Málshefjendur voru deildarstjóri [...], söngkona, og prestur [...]. Var X sent bréf 21. september 2017 þar sem honum var veitt tímabundið leyfi á fullum launum þar til niðurstaða úrskurðarnefndar lægi fyrir.

Hinn 27. febrúar 2018 komst úrskurðarnefndin að þeirri niðurstöðu í tveimur málanna að í háttsemi X hafi falist siðferðisbrot samkvæmt 12. gr. laga nr. 78/1997 en í þremur málanna var því hafnað. X skaut fyrrnefndum tveimur málum til áfrýjunarnefndar samkvæmt 13. gr. laga nr. 78/1997. Var launað leyfi X framlengt á meðan málin voru til meðferðar hjá áfrýjunarnefndinni. Hinn 23. nóvember 2018 staðfesti áfrýjunarnefnd niðurstöðu úrskurðarnefndar um siðferðisbrot X. Sama dag sendi biskup X bréf þar sem honum var tilkynnt að ákvörðun um leyfi stæði óröskuð á meðan mál hans væri til ákvörðunar hjá biskupsembættinu.

Með bréfi, dags. 5. desember 2018, tilkynnti biskup Íslands X að hann hefði ákveðið að veita honum lausn um stundarsakir frá embætti hans sem sóknarprestur við [...] með vísan til 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga.

## 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. mars 2019.

### 3.1. *Sjónarmið biskups.*

Af hálfu biskups er krafist að nefndin rannsaki mál X svo að upplýst verði hvort rétt sé að veita honum lausn að fullu eða láta hann taka aftur við embætti sínu.

Byggir biskup ákvörðun sína á niðurstöðu úrskurðar- og áfrýjunarnefndar þjóðkirkjunnar í málum starfsmanns [...] og prestsins. Í þeim þremur málum sem ekki fóru fyrir áfrýjunarnefnd þjóðkirkjunnar hafi það ýmist verið niðurstaðan að ekki hafi verið sannað að X hafi brotið gegn kærendum eða að þótt háttsemi hans hafi verið óviðeigandi og óheppileg, hafi háttsemi hans ekki geta talist svo alvarleg að um aga- eða siðferðisbrot hafi verið að ræða í skilningi 12. gr. laga nr. 78/1997.

Í máli starfsmanns [...] hafi verið lýst háttsemi X með þeim hætti að haustið 2004 og fyrri hluta árs 2005 hafi hann ítrekað faðmað hana, lyft henni upp svo hún hafi hangið í lausu lofti föst í faðmi hans og hann þá kysst kinnar hennar. Haustið 2004 hafi X, á vinnustað hennar, slefað í hálsmál hennar og sagst vilja vera með henni uppi á hótélherbergi og boðið upp á kynferðislegt samneyti sem hún hafi hafnað. Hélt starfsmaðurinn því fram að X hefði sýnt af sér kynferðislega áreitni sem væri brot gegn 2. mgr. 17. gr. laga nr. 96/2000 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Til vara að í háttseminni hefði falist kynbundin áreitni. Í niðurstöðu úrskurðarnefndar komi fram að eftir eintal X við framkvæmdarstjóra [...] hafi hann látið af óviðeigandi háttsemi sinni í garð starfsmannsins. Í ljósi þess hafi nefndin ekki talið uppfyllt lagaskilyrði um kynferðislega áreitni skv. 2. mgr. 17. gr. laga nr. 96/2000. Nefndin hafi hins vegar tekið sérstaklega fram að hegðun X hafi að öðru leyti fallið undir verknaðarlýsingu lagaákvæðis um kynferðislega áreitni. Úrskurðarnefndin hafi jafnframt komst að þeirri niðurstöðu að háttsemin hafi staðið yfir í 6-9 mánuði og væri hvorki hófsöm né sæmandi presti. Niðurstaða úrskurðarnefndar hafi verið sú að X hafi gerst sekur um siðferðisbrot skv. 12. gr. þjóðkirkjulaga. Þessi niðurstaða hafi verið staðfest með úrskurði áfrýjunarnefndar 22. nóvember 2018.

Presturinn lýsti margvíslegri óviðeigandi háttsemi X í sinn garð. Árin 2002 til 2017 hafi hann ítrekað faðmað hana, lyft henni upp svo hún hafi hangið föst í faðmi hans í lausu lofti og þá kysst kinnar hennar og /eða sleikt eyrnasneppilinn eða nartað í eyra. Þá hélt hún því fram að X hafi sumarið 2007 á skrifstofu hennar, gegn skýrum andmælum hennar, tekið í annan fót hennar og sleikt á henni tærnar. Í forsendum úrskurðarins er sérstaklega tekið fram að X hafi að verulegu leyti viðurkennt háttsemi sína gagnvart prestinum. Í úrskurðinum kemur fram að X hafi kannast við að hafa boðið prestinum fótanudd. Þeim beri hins vegar ekki saman um hve oft slíkt hafi gerst. Þá kannist X ekki við að hafa sleikt tær sumarið 2007. Málsaðilum beri þó saman um að X hafi faðmað prestinn oft með þeim hætti sem hún hafi lýst, þ.e. haldið henni fast, lyft henni upp svo hún hangi og geti sig hvergi hrært í faðmi hans og við þessar kringumstæður hafi hann oft kysst hana á kinn. Nefndin hafi ekki lagt mat á það hvort hann hafi nartað í eyru hennar eða sleikt þau.

Jafnframt hafi komið fram í úrskurðinum að presturinn hafi ásamt öðrum kvenpresti kvartað til fagraðs yfir fótanuddi X árið 2010. Þáverandi formaður fagraðs hafi skýrt X frá kvörtun kvenprestanna í ársbyrjun 2011 þegar þriðja kvörtunin um sambærilega háttsemi X hafi borist fagraðinu. Í kjölfarið hafi X leitað sér sálfræðihjálpar vegna samskipta við kvenfólk. Þrátt fyrir ofangreindar kvartanir og sálfræðiaðstoð er óumdeilt í málinu að X hafi haldið áfram að faðma prestinn með þeim hætti að halda henni í lausu lofti og kyssa hana á kinn. Úrskurðarnefndin hafi í úrskurði sínum tekið til skoðunar hvort ofangreind háttsemi X gagnvart prestinum gæti talist kynbundið ofbeldi, kynbundin áreitni eða kynferðisleg áreitni. Fyrir nefndinni lá ásökun um að háttsemi X gagnvart prestinum hefði staðið yfir í um 15 ár. Á tímabilinu giltu mismunandi lagaákvæði um kynbundið ofbeldi, kynbundna áreitni og kynferðislega áreitni.

Fyrst hafi verið vikið að tímabilinu 2002 til 2008 og skoðað hvort háttsemi X á þeim tíma, þ.e. fótanudd og faðmlög, teldist kynferðisleg áreitni samkvæmt 2. mgr. 17. gr. laga nr. 96/2000 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Hafi það verið mat úrskurðarnefndarinnar að hegðun X gagnvart prestinum mætti fella undir lagaákvæðið að því frátöldu að aldrei hefði reynt á að hann hefði látið af háttseminni. Í því ljósi taldi nefndin ekki unnt að fella háttsemi X undir skilgreiningu á kynferðislegri áreitni samkvæmt 2. mgr. 17. gr. laga nr. 96/2000. Næst vék úrskurðarnefndin að tímabilinu 2008-2014 og skoðaði hvort háttsemin félli undir hugtökin kynbundið ofbeldi, kynbundin áreitni eða kynferðisleg áreitni. Niðurstaða úrskurðarnefndar var sú sama og varðandi fyrra tímabilið. Loks vék nefndin að tímabilinu 2014-2017 og skoðaði hvort háttsemin félli undir hugtökin kynbundið ofbeldi, kynbundna eða kynferðislega áreitni. Á það er bent að skilgreining þessara hugtaka hafi verið breytt með 1. mgr. laga nr. 62/2014 og fellt niður það skilyrði að háttsemin haldi áfram eftir að skýrt væri gefið í skyn að hegðunin væri óvelkomin. Eftir breytinguna var forsenda þess að um kynbundið ofbeldi væri að ræða sú að hegðunin væri í óþökk þess sem fyrir henni yrði, eða skapaði aðstæður sem væru ógnandi, fjandsamlegar, niðurlægjandi, auðmýkjandi eða móðgandi fyrir þann sem fyrir yrði og hefði þau áhrif eða tilgang að misbjóða virðingu viðkomandi. Hafi úrskurðarnefndin slegið því föstu að faðmlög X hafi verið í óþökk prestsins og hafi skapað aðstæður sem voru niðurlægjandi, auðmýkjandi eða móðgandi fyrir hana. Ennfremur hafi faðmlögin misboðið virðingu hennar. Það hafi því verið niðurstaða úrskurðarnefndar að frá 4. júní 2014 hafi framangreind háttsemi, sem aðilum hafi borið saman um að X hafi viðhaft, falið í sér kynbundna áreitni. Í ljósi þessa taldi úrskurðarnefndin að X hafi gerst sekur um siðferðisbrot.

X hafi skotið niðurstöðum úrskurðarnefndar í síðast greindum tveimur málum til áfrýjunarnefndar þjóðkirkjunnar sem hafi staðfest að hann hafi gerst sekur um siðferðisbrot í skilningi 12. gr. laga nr. 78/1997.

Biskup telur að skilyrði þess að veita megi embættismanni lausn um stundarsakir á grundvelli 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga um að hann sé grunaður um háttsemi

sem hefði í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga séu uppfyllt.

Hafi X viðurkennt þá háttsemi sem talin var fela í sér siðferðisbrot í málum prestsins og starfsmanns [...]. Sú háttsemi sem X er gefin að sök í málum úrskurðarnefndar er tvímælalaust háttsemi sem getur sætt refsingu, hvort sem það væri á grundvelli V. kafla laga nr. 10/2008 eða XXII. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sem ætla má að gæti haft í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga. Telur biskup að líta beri til 14. gr. starfsmannalaga um almennar starfsskyldur starfsmanna ríkisins, þar sem segir að starfsmanni beri að rækja starf sitt af alúð og samviskusemi í hvívetna. Einnig að starfsmaður skuli forðast að hafast nokkuð að í starfi sínu eða utan þess sem honum er til vanvirðu og álitshnekkis eða varpað geti rýrð á það starf eða starfsgrein er hann vinnur við. Ljóst sé að X rækti ekki starfsskyldur sínar af þeirri alúð og samviskusemi sem hægt var að gera kröfur til sem sóknarprest. Biskup telur að brotin séu ósamrýmanleg því hlutverki sem prestar þjóðkirkjunnar hafa gagnvart samstarfsmönnum og sóknarbörnum. Eðli prestsstarfsins er slíkt að rétt er að gera ríkar siðferðislegar kröfur til þeirra sem því gegna. Sú þjónusta sem X er ætlað að veita sem sóknarpresti er þess eðlis að gera verði ríkar kröfur til þess að framkoma hans gagnvart konum sé ekki siðferðislega ámælisverð eða leiði til endurtekinna ásakana um refsiverða háttsemi. Í ljósi stöðu og starfssviðs X séu *brotin* því sérlega alvarleg.

Loks bendir biskup á að við mat á því hvort ávirðingar séu fyrir hendi sem geti réttlætt frávikningu að fullu samkvæmt 2. mgr. 29. gr. starfsmannalaga verði ekki gerðar kröfur til þess að refsiverð háttsemi sé sönnuð í sakamáli. Í niðurstöðum kærumála fyrir stjórnarsýslunefndum, sem starfa samkvæmt lögum um þjóðkirkjuna, sé lýst háttsemi X sem að mati biskups geti verið refsiverð. Hlutverk stjórnarsýslunefndanna sé ekki að slá föstu hvort refsiverður verknaður hafi átt sér stað enda eru rannsóknarheimildir nefndanna takmarkaðar og úrræði þess sem borinn er sökum ekki þau sömu og væru í refsímáli. Við mat á því hvort rétt væri að víkja X úr embætti um stundarsakir hafi biskup því litið til þeirrar framkomu sem staðfest þótti að X hefði sýnt kærendum og þess hvort sú háttsemi væri samrýmanleg skyldum hans sem sóknarprest. Niðurstaða biskups varð sú að svo væri ekki auk þess sem háttsemin kynni að vera refsiverð. Að mati biskups ber ekki að skilja skilyrði starfsmannalaga um frávikningu svo að sanna þurfi refsiverða háttsemi með sama hætti og í sakamáli. Skilyrði þess að embættismanni verði vikið frá að fullu byggist á annars konar sakarmati. Í því sambandi bendir biskup á dóm Hæstaréttar í Hrd. 110/1996. Sá dómur staðfestir að ætlað refsináemi brots opinbers starfsmanns sé ekki úrslitaskilyrði þess að lausn að full eigi við, ef ljóst þykir að starfsmaður hafi sýnt af sér háttsemi sem er ósamrýmanleg því ábyrgðarstarfi sem hann gegnir.

### 3.2. Sjónarmið X

Af hálfu X er þess krafist að nefndin komist að þeirri niðurstöðu að ákvörðun biskups 5. desember 2018 um að veita honum lausn frá embætti sóknarprest um stundarsakir við [...] verði felld úr gildi.

Í greinargerðinni er tekið fram að biskup hafi þurft til að komast að niðurstöðu í málinu að sýna fram á að ef sakamál væri höfðað á hendur X með kröfu um réttindasviptingu skv. 68. gr. almennra hegningarlaga ætti slík krafa að ná fram að ganga. Ekki sé nóg að komast að niðurstöðu um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað. Ákvörðunin þurfi að vera reist á þeirri háttsemi, nákvæmlega tilgreindri. Hún þurfi líka að hafa verið gerð embættismanni kunnug þegar lausn úr embætti um stundarsakir hafi verið tilkynnt. Af þessum sökum sé mikilvægt að ástæður þær sem biskup reisti ákvörðun um lausn séu skoðaðar gaumgæfilega. Til að lausn úr embætti fái staðist þurfa þær ástæður sem byggðar eru á að vera réttar og þess eðlis að hafa í för með sér réttindasviptingu samkvæmt 68. gr. alm. hgl. Við afmörkun á efni þessarar heimildar sé nauðsynlegt að skoða 2. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Mikilvægt sé að afmarka þetta ákvæði gagnvart 2. másl. 3. mgr. Ástæðan sé sú að það sem nefnt væri til sögunnar í 2. mgr. varðaði ekki embættismissi nema að undangenginni áminningu, sbr. 4. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Er á það bent að ferill X sé flekklaus og að hann hafi aldrei fengið áminningu.

Rétt sé að afmarka þær ástæður sem lausn um stundarsakir sé reist á. Væri biskup bundin af þeim og kæmu þau atriði eingöngu til skoðunar í málinu, sbr. m.a. Hrd. 593/2011. Í bréfi, dags. 5. desember 2018, tilgreindi biskup eftirfarandi ástæður: 1) að málsmeðferð samkvæmt 5. gr. starfsreglna nr. 955/2009 hafi leitt í ljós siðferðisbrot með óviðeigandi háttsemi í garð tveggja kvenna og 2) að framkoman væri siðferðislega ámælisverð og að gera yrði þær ríku kröfur til X að hann kallaði ekki yfir sig áskanir um refsiverða háttsemi. Síðast greinda ástæðan vísaði ekki til athafna X nema afar óljóst og sé því erfitt að henda á hana reiður.

Bent er á að efni 68. gr. almennra hegningarlaga sé afmarkað í lögum. Til að ákvæðið eigi við þurfi að afmarka refsiverða háttsemi og að hún væri svo alvarleg að varði brottvísun úr starfi. Ekki dugi að vísa í dóm Hæstaréttar nr. 110/1996 þar sem sá dómur leysi stjórnvald ekki undan því að nefna tiltekna háttsemi sem sé refsiverð og gæti varðað embættismissi, sannist hún. Í dóminum var aðeins slakað á sönnunarkröfum í einkamáli frá því sem gert var í sakamálinu. Háttsemin, sem sýknað var af, taldist því sönnuð í einkamálinu. Óbreytt stendur að biskup þurfi að gera eftirfarandi eigi ákvörðun hans að standa: 1) tilgreina atvik sem biskup telur refsivert en það hefur hann ekki gert, 2) sýna fram á að 68. gr. almennra hegningarlaga taki til slíkrar háttsemi en það hafi ekki verið reynt og 3) sýna fram á að þau tilvik, sem biskup byggir nú á, falli undir þær ástæður sem gefnar voru upp þegar hin umdeilda ákvörðun var tekin. Þessi heimfærsla er óljós og þokukennð í greinargerð biskups. Verður því ekki séð að nokkurt þessara atriða eigi við. Virðist það svo fjarri lagi að velja má fyrir sér hvað biskupi hafi í raun gengið til með hinni umdeildu ákvörðun.

Vísað er til þess að áfrýjunarnefnd hafi komist að þeirri niðurstöðu í máli starfsmanns [...] (mál nr. 1/2018), að siðferðisbrot hafi verið framið en að hún hafi ekki fundið neitt lögbrot. Reyndar megi gagnrýna úrskurð nefndarinnar fyrir eftirfarandi: 1) að leggja til

grundvallar frásögn gagnaðila þar sem aðilum bar ekki saman, einkum þegar um hafi verið að ræða minningar vegna atvika frá 2004, 2) að byggja siðferðisbrotið nánast á hlutrænum grundvelli óháð öðrum samskiptum aðilanna og þeim skilaboðum sem þeir sendu hvort öðru og 3) að fjalla um svo gamalt mál í andstöðu við lög um persónuvernd (vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga), þ.e. að virða ekki friðhelgi einkalífs manna í skilningi 71. gr. stjkskr. en lagaheimildin í lögum nr. 78/1997 uppfyllir ekki skilyrði þess ákvæðis um skýrleika, nauðsyn og meðalhóf (sjá einnig 8. gr. MSE). Torskiði sé hvernig biskup geti út frá þessu máli fundið refsiverða háttsemi sem að auki kalli á bráðaaðgerðir meira en áratug síðar. Velta megi því fyrir sér hvort raunverulegar ástæður biskups séu fram komnar.

Í máli prestsins (mál nr. 2/2018), hafi áfrýjunarnefnd komst að þeirri niðurstöðu að hlutrænt séð hafi háttsemi X falið í sér siðferðisbrot. Gagnrýna má úrskurðinn fyrir það sama og hinn fyrri. Einkum er gagnrýnisvert að rangfæra rök X í málinu með því að fjalla um aukaatriði þeirra, um að hann sé galsafenginn, og láta eins og málið hverfist um þau en það sé ekki rétt. Fram hafi komið af hálfu X að sumar frásagnir prestsins stæðust ekki og þau samskipti sem áttu sér stað hafi verið græskulaus og fullkomlega gagnkvæm svo ekki sé fastar að orði kveðið. Nefndin hafi einnig mátt hafa í huga, sem hún gerði ekki, að presturinn hafi sagt að þrýst hafi verið á sig af biskupi og prófasti að kvarta undan X. Á sama tíma hafi hún verið undir þrýstingi frá öðrum um að gera slíkt hið sama. Hún hafi viðurkennt að hún væri að þessu fyrir aðra en ekki sig sjálfa en slíkt hefði átt að hafa áhrif á sönnunarmatið.

Athygli veki að biskup hafi ekki tilgreint og lýst háttsemi sem eigi að vera refsiverð, ekki gert grein fyrir því refsilagaákvæði sem ætti að vera brotið gegn og af hverju það varði embættismissi í skilningi 68. gr. almennra hegningarlaga. Er málaltilbúnaðurinn því fálmkennður. Það verði að vera sérstök þörf aðgerða sem þessara, sbr. Hrd. 816/2017, en engin leið sé að sjá þá þörf í þessu máli.

Því er haldið fram að biskup hafi þegar afgreitt málið. Hafi hann tekið ákvörðun 29. maí 2017 um að X færi í leyfi og skyldi ræða við sálfræðing. Það var gert og biskup tók í framhaldinu ákvörðun um að X kæmi aftur til starfa sem hann og gerði. Fyrir liggur að þá vissi biskup af þeim málum sem eru undir í máli þessu og hafði þau í huga við ákvörðun sína. Séu engin skilyrði til að taka þetta mál sem þegar hefur verið afgreitt upp að nýju, allra síst með því að veita lausn frá embætti um stundarsakir.

Sú ákvörðun biskups að reisa brottvikningu sína á tveimur úrskurðum áfrýjunarnefndar þjóðkirkjunnar fær engan veginn staðist. Í þeim úrskurðum sé X hreinsaður af öllum áburði um refsiverða háttsemi og í raun af lögbrotum yfir höfuð. Engin leið sé að tengja nokkuð í rökum biskups við refsiverða háttsemi, hvað þá 68. gr. almennra hegningarlaga.

Því er mótmælt að framin hafi verið refsilagabrot sem geti haft afleiðingar skv. 68. gr. almennra hegningarlaga en aldrei sé byggt á tilteknum lagaákvæðum í þessu sambandi

heldur vísað í heilu kaflana í lögum án útskýringa. Byggt er á úrskurðum áfrýjunarnefndar en ekki skýrt út hvernig þar megi finna refsilagabrot þegar nefndin finnur ekki einu sinni lögbrot. Byggt sé á því að siðferðisbrot í þessum tveimur málum hafi verið viðurkennd sem sé rangt eins og sjá má þegar úrskurðirnir eru lesnir. Úrskurðarnefndin teygði sig langt í átt til gagnaðila við meðferð málanna en fann hvorki refsiverða háttsemi né önnur lögbrot. Ávirðingum um að X hafi ekki rækt starf sitt af alúð o.fl. sé mótmælt.

Því er mótmælt að konur hafi leitað til biskups vegna kynferðislegrar áreitni af hálfu X. Hið rétta sé að umrædd háttsemi sé ekki kynferðisleg áreitni eins og kemur rækilega fram í fimm úrskurðum úrskurðarnefndar Þjóðkirkjunnar og hjá áfrýjunarnefndinni. Það sé ámælisvert af hálfu biskups að reyna að sverta X með þessum hætti.

Því er haldið fram að biskup hafi reynt að afbaka málið og ranghverfa því. Hafi biskup til að mynda strax á fundi 11. apríl 2017 staðhæft að X væri sekur. Hafi áminning verið boðuð áður en frestur hafi verið veittur til andmæla. Hafi biskup hafnað beiðni X í andmælabréfi hans 8. maí 2017 um úttekt utanaðkomandi aðila. Hafi biskup fallið frá áminningu 29. maí 2017 og X fallist að fara í viðtöl við sálfræðing og tveggja mánaða leyfi frá 12. júní 2017. Sálfræðingurinn hafi skilað skýrslu um að ekkert stæði því í vegi að X kæmi aftur til starfa sem biskup hafi fallist á 12. ágúst 2017. X hafi verið settur í launað leyfi samkvæmt ákvörðun biskups í kjölfar þess að þrjú mál hafi verið komin á borð úrskurðarnefndar þar sem verið væri að „rannsaka refsiverða háttsemi“ og hefði þannig fullyrt opinberlega um sekt X í órannsökuðum málum en slíkt varði við 235. gr. almennra hegningarlaga. Tvö mál bættust við í október 2017. Endanleg niðurstaða þessara fimm mála hafi verið að engin lögbrot hafi átt sér stað, engin kynferðisbrot og engin kynferðisleg áreitni. Ekki hafi verið talin efni til nokkurskonar viðurlaga en í úrskurðum úrskurðarnefndar er fundið að framgöngu biskups og málsmeðferð. Áfrýjunarnefndin staðfestir að mestu leyti forsendur úrskurðarnefndar en breytti úrskurðarorðum í máli nr. 2/2018 með afgerandi hætti og beinlínis tók fram að biskup ætti ekki að kanna hvort eitthvað meira væri hægt að gera gagnvart X.

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

Í máli þessu krefst biskup þess að nefndin rannsaki mál X svo að upplýst verði hvort rétt sé að veita honum lausn að fullu eða láta hann taka aftur við embætti sínu. Af hálfu X er gerð krafa um að ákvörðun biskups um að veita honum lausn um stundarsakir verði felld úr gildi.

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



stjórnvaldsákvörðunar. Það er hins vegar stjórnvaldsins að taka sjálfstæða ákvörðun um endanlega niðurstöðu málsins þegar álit nefndarinnar liggur fyrir.

Ákvörðun biskups um að veita X lausn frá störfum um stundarsakir var reist á 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga um að hann hafi verið 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 en bæði þessi skilyrði verða að vera uppfyllt til að stjórnvaldi geti beitt fyrrnefndu ákvæði starfsmannalaga.

Nefndin hefur ítrekað tekið fram í álitum sínum að framangreint 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 hefur nefndin tekið fram í álitum sínum að líta verði bæði til eðlis og alvarleika þess brots sem um ræðir og hvaða starfsstétt embættismanna á í hlut. Hefur nefndin m.a. bent á það í áliti sínu að ákvæðið eigi við um starfsstéttir eins og sóknarpresta sem verða vegna stöðu sinnar og hlutverks að njóta trausts sóknarbarna sinna.

Tilfni ákvörðunar biskups má rekja til fimm mála sem bárust úrskurðarnefnd þjóðkirkjunnar sem vörðuðu ætlaða kynferðislega áreitni og óviðeigandi háttsemi X. Í tveimur þeirra komst úrskurðarnefndin að þeirri niðurstöðu að X hafi gerst sekur um siðferðisbrot í skilningi 12. gr. laga nr. 78/1997 en í þremur þeirra var því hafnað. Báðum fyrstnefndu málunum var skotið til áfrýjunarnefndar af hálfu X. Niðurstaða úrskurðarnefndar var að þessu leyti staðfest í úrskurðum áfrýjunarnefndar en sérstaklega var þó tekið fram að langt væri liðið frá því að umrædd háttsemi hefði átt sér stað og X hafi „nú þegar mætt afleiðingum gjörða sinna með opinberri umfjöllun og ráðstöfunum á sviði starfsmannaréttar.“ Eins og rakið hefur verið hér að framan var það mat biskups að þessar athafnir X, sem mál þessi vörðuðu, væru ósamrýmanlegar því embætti sem hann gegndi og að grunur væri um refsiverð brot og þar með að skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 hafi verið uppfyllt.

Ekki liggur fyrir hvaða ákvæði í almennum hegningarlögum X var grunaður um að hafa brotið gegn þegar ákveðið var að veita honum lausn frá embætti um stundarsakir. Þannig var ekki vísað til neinna tiltekinna refsiakvæða í bréfi biskups til X auk þess sem háttseminni var ekki heldur lýst. Í bréfinu var eingöngu vísað til úrskurða úrskurðarnefndar þjóðkirkjunnar og ásakana um kynferðislega háttsemi í garð tveggja kvenna og áskana um kynferðislega áreitni af hans hálfu í þeim málum. Teldist slík háttsemi sönnuð væri um að ræða refsiverða háttsemi sem að mati biskups væri ekki samrýmanleg skyldum hans sem sóknarprests. Í greinargerð biskups til nefndarinnar er eingöngu lýst málsatvikum í fyrirliggjandi úrskurðum úrskurðar- og áfrýjunarnefndar

Þjóðkirkjunnar auk þess sem vísað er til þess að háttsemi sú sem X væri gefin að sök í málum úrskurðarnefndar gæti „sætt refsingu, hvort sem það væri á grundvelli V. kafla laga nr. 10/2008 eða XXII. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940“. Rétt er að benda á að lög nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla eru ekki refsilög en í V. kafla þeirra er fjallað um viðurlög vegna brota á þeim lögum. Getur réttindasvipting samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga því ekki verið byggð á háttsemi sem fer gegn lögum nr. 10/2008. Í XXII. kafla almennra hegningarlaga er fjallað um kynferðisbrot. Eins og áður sagði kemur ekki fram, hvorki í bréfi biskups til X né í greinargerð biskups til nefndarinnar, hvaða ákvæði þess kafla X var grunaður um að hafa brotið gegn. Þá er ekki heldur gerð grein fyrir hvaða refsiverða háttsemi X var grunaður um.

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. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993. Eins og áður hefur komið fram var ákvörðun biskups aðallega byggð á úrskurðum úrskurðarnefndar og ásökunum um kynferðislega háttsemi í garð tveggja kvenna og ásakana um kynferðislega áreitni af hans hálfu í þeim málum. Nefndin fellst ekki á að hvers kyns ásakanir um að sóknarprestur hafi framið refsivert brot nægi til þess að grunur teljist falla á hann í skilningi 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Nægir til að mynda ekki að ásakanir hafi komið fram í málum sem hafa verið til meðferðar hjá stjórn-sýslunefndum sem hafa það hlutverk að fjalla um siðferðis- og agabrot starfsmanna. Engin sjálfstæð rannsókn virðist hafa farið fram af hálfu biskups á þessum ásökunum og engin sjálfstæð ákvörðun vegna þeirra tekin í framhaldinu. Í ljósi þess að ákvörðunin var byggð á 2. másl. 3. mgr. 26. gr. laga nr. 70/1996 bar til að mynda að upplýsa hvaða refsiverða háttsemi grunur beindist að, bæði með því að lýsa þeim tilvikum sem um ræddi og tiltaka hvaða lagaákvæði hegningarlaga X væri grunaður um að hafa brotið gegn. Þá liggur fyrir að umræddar ásakanir hafi ekki sætt opinberri rannsókn af hálfu lögreglu.

Telur nefndin að atvik í máli þessu beri með sér að ekki hafi verið nægilega í ljós leitt að grunur hafi verið um refsiverða háttsemi X þegar ákveðið var að veita honum lausn um stundarsakir og þannig hafi ekki 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 mögulegrar ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem slíkrar, heldur einvörðungu að ekki hafi verið sýnt fram á að grunur hafi verið fyrir hendi um að sóknarpresturinn hafi gerst sekur um háttsemi sem kynni að vera refsiverð og þar með að grunur hafi verið fyrir hendi um refsiverða háttsemi sem hefði í för með sér sviptingu réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga en sönnunarbyrði um slíkt hvílir á stjórnvaldinu. Verður því samkvæmt framansögðu að telja að eins og hér hátti til hafi málið ekki talist nægilega upplýst til þess að hægt væri að taka ákvörðun um lausn X frá embætti um stundarsakir á framangreindum grundvelli.

Í ljósi framangreindrar niðurstöðu kemur ekki til álita að meta hvort síðara skilyrði ákvæðisins hafi verið 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.

Á grundvelli þess sem rakið hefur verið hér að framan er það niðurstaða nefndarinnar að biskupi hafi ekki verið rétt að veita X lausn frá störfum um stundarsakir á grundvelli 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Er það álit nefndarinnar að þær ásakanir einar og sér sem lágu til grundvallar ákvörðunar biskups hafi ekki verið fullnægjandi grundvöllur hennar og þar með hafi ekki verið uppfyllt skilyrði 2. másl. 3. mgr. 26. gr. starfsmannalaga. Rétt er að taka fram að með þessari niðurstöðu er ekki tekin afstaða til þess hvort skilyrði annarra ákvæða starfsmannalaga hafi verið uppfyllt.

### ÁLIT

Nefnd skv. 27. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, telur að biskupi hafi ekki verið rétt að veita X lausn frá störfum um stundarsakir frá og með 5. desember 2018.

Reykjavík, 10. maí 2019

Kristín Benediktsdóttir

Andri Valur Ívarsson

Heiða Gestsdóttir