

## Grundlagsutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kyrkolag och till lagar som har samband med den**

**Till förvaltningsutskottet**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kyrkolag och till lagar som har samband med den (RP 108/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Hanna Kiiskinen, undervisnings- och kulturministeriet
- ecklesiastikråd Pirjo Pihlaja, Kyrkostyrelsen
- lagstiftningsråd Heini Färkkilä, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen
- professor Tomi Voutilainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Tuomas Ojanen.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny kyrkolag för evangelisk-lutherska kyrkan i Finland. Det ska stiftas nya lagar om tjänsteinnehavare i evangelisk-lutherska kyrkan, om evangelisk-lutherska kyrkans arbetsmarknadsverk och om evangelisk-lutherska kyrkans pensionsfond. Lagen om domstolars skyldighet att informera om vissa avgöranden ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2024.

## Utlåtande GrUU 104/2022 rd

I propositionens motivering till lagstiftningsordning granskas lagförslagen med avseende på en rad bestämmelser i grundlagen.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Utgångspunkter för bedömningen*

(1) Regeringen föreslår att det stiftas en ny kyrkolag för evangelisk-lutherska kyrkan i Finland (nedan förslaget till kyrkolag). Det ska också stiftas vissa nya lagar som har ett nära samband med den. Lagen om domstolars skyldighet att informera om vissa avgöranden ändras. Propositionen ersätter den tidigare propositionen med förslag till kyrkolag (RP 19/2019 rd) och en proposition som kompletterar den propositionen (RP 93/2019 rd).

(2) Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande (GrUU 4/2020 rd) om de tidigare propositionerna. Utskottet ansåg då att förslaget till kyrkolag inte kunde behandlas i det föreslagna lagstiftningsförfarandet.

(3) I den framställning som nu är under behandling är strävan att beakta de ändringsbehov som framkommit under riksdagens behandling av förslaget till kyrkolag, står det i motiveringen till den nu aktuella propositionen (s. 5). Enligt motiveringen har sammanlagt cirka hundra paragrafer överförts från kyrkolagen till speciallagar och kyrkoordningen, och förslaget till kyrkolag innehåller i huvudsak bestämmelser om kyrkans organisation och förvaltning.

(4) Grundlagsutskottet anser att man i den aktuella propositionen på behörigt sätt har beaktat de anmärkningar som framförts i utlåtandet GrUU 4/2020 rd och som påverkar lagstiftningsordningen. Lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet fäster dock fortfarande särskild uppmärksamhet vid den föreslagna bestämmelsen om kyrkans bekännelse och vid den särskilda lagstiftningsordningen för kyrkolagen.

#### *Bestämmelserna om kyrkans bekännelse och uppgift*

(5) I lagens 2 § föreslås bestämmelser om kyrkans bekännelse och uppgifter. Utskottet har bedömt motsvarande bestämmelse i sitt utlåtande om den tidigare propositionen (GrUU 4/2020 rd, s. 5—6). Bestämmelser som anknyter till kyrkans bekännelse lämpar sig inte särskilt väl för en lag som stiftas av riksdagen, men kan vara viktiga med tanke på kyrkans religiösa identitet. Enligt utskottet är kyrkans bekännelse inte ett sådant element i kyrkans organisation och förvaltning som avses i 76 § i grundlagen.

(6) Förslaget var enligt utskottet dessutom av betydelse med avseende på religionsfriheten enligt 11 § i grundlagen. I 2 mom. i bestämmelsen om de grundläggande fri- och rättigheterna uppräknas de viktigaste uttrycken för religions- och samvetsfrihet, det vill säga rätten att bekänna sig till och utöva en religion, rätten att uttrycka sin övertygelse, den religiösa föreningsfriheten och den så kallade negativa religionsfriheten, alltså rätten att inte höra till ett religiöst samfund (se RP

## Utlåtande GrUU 104/2022 rd

309/1993 rd, s. 59). Den religiösa föreningsfriheten omfattar enligt grundlagsutskottet också en viss grad av intern autonomi för ett religiöst samfund (GrUU 57/2001 rd, s. 2/I), vilket också kan anses innefatta rätten att besluta om innehållet i en religiös bekännelse. Det var enligt utskottet således inte oproblematiskt att kyrkans bekännelse i och med bestämmelserna i kyrkolagen kan vara beroende av lagstiftarens politiska vilja exempelvis i en situation där kyrkan vill ändra innehållet i bekännelsen, men lagstiftaren inte gör en sådan ändring. På grund av detta och ordalydelsen i 76 § i grundlagen var det enligt utskottet mer motiverat att bestämmelserna om kyrkans bekännelse tas in i kyrkoordningen i stället för i kyrkolagen. Vad som sagts om bestämmelsen om bekännelse inverkade dock inte på behandlingsordningen för det då aktuella förslaget till kyrkolag.

(7) I den nu aktuella propositionen försöker man motivera bestämmelserna om kyrkans bekännelse i ett bredare perspektiv. Grundlagsutskottet anser dock att de föreslagna motiven inte fullt ut räcker till. Utskottet påminner om att även ståndpunkter som inte påverkar lagstiftningsordningen till sin natur är konstitutionella ståndpunkter till tolkningen av grundlagen på grund av utskottets konstitutionella uppgift enligt 74 § i grundlagen (se även GrUU 93/2022 rd, stycke 18). Utskottet upprepar sin bedömning att kyrkans bekännelse inte är ett sådant element i kyrkans organisation och förvaltning som avses i 76 § i grundlagen. Men införandet av en paragraf om bekännelse i förslaget till kyrkolag påverkar inte behandlingsordningen för det nu aktuella förslaget heller.

### *Den särskilda lagstiftningsordningen för kyrkolagen*

(8) I sitt utlåtande om det tidigare förslaget till kyrkolag går grundlagsutskottet utförligt in på grundlagens och kyrkolagens bestämmelser om särskild lagstiftningsordning för kyrkolagen och på området för regleringsförbehållet för kyrkolagen enligt 76 § i grundlagen (GrUU 4/2020 rd, s. 2—6).

(9) Enligt 76 § 1 mom. i grundlagen finns bestämmelserna om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation (tidigare användes begreppet författning) och förvaltning i kyrkolagen. Angående lagstiftningsordningen för kyrkolagen och rätten att ta initiativ som angår den gäller, enligt paragrafens 2 mom., det som särskilt bestäms i kyrkolagen. Enligt 2 kap. 2 § 1 mom. i den gällande kyrkolagen har kyrkan ensamrätt att föreslå kyrkolag i allt som rör endast kyrkans egna angelägenheter, även ändring och upphävande av kyrkolag.

(10) Av grundlagens särskilda lagstiftningsordning för kyrkolagen följer inte att det med stöd av denna särskilda ordning skulle vara möjligt att i kyrkolagen ta in undantag från grundlagen eller från internationella människorättskonventioner som är förpliktande för Finland (GrUU 4/2020 rd, s. 6).

(11) Vid bedömningen av det tidigare förslaget till kyrkolag påpekade grundlagsutskottet att riksdagens lagstiftningsbehörighet är exceptionellt begränsad i frågor som hör till kyrkolagens område. Utan ett uttryckligt bemyndigande har riksdagen inga andra alternativ än att antingen godkänna lagförslaget utan ändringar eller att förkasta lagförslaget (se GrUU 20/1993 rd, s. 2). För det andra återverkar den särskilda lagstiftningsordningen för kyrkolagen på annan lagstiftning, eftersom det inte ansetts möjligt att i annan lagstiftning ta in bestämmelser som strider mot kyrkolagen (se GrUU 1/1982 rd och GrUU 30/1996 rd).

## Utlåtande GrUU 104/2022 rd

(12) Den särskilda lagstiftningsordningen för kyrkolagen begränsar i betydande grad riksdagens lagstiftningsbehörighet i ärenden som hör till området för kyrkolagen och är i detta avseende mycket exceptionell i vårt konstitutionella system, och den är inte problemfri i konstitutionellt hänseende, ansåg utskottet tidigare (GrUU 4/2020 rd, s. 4). Förfarandet utgör enligt utskottet ett klart undantag både från demokratiprincipen i 2 § 1 mom. i grundlagen och från den centrala konstitutionella utgångspunkten att den lagstiftande makten ska anförtros riksdagen, så som det sägs i grundlagens 3 § 1 mom. om parlamentarism och fördelning av statliga uppgifter. Lagstiftningsordningen för kyrkolagen utgör således ett klart undantag från den vid grundlagsreformen befästa konstitutionella huvudregeln att riksdagen entydigt intar ställningen som högsta statsorgan och lagstiftare (se RP 1/1998 rd, s. 74/II). Grundlagsutskottet har tidigare påpekat det bakvända med behandlingsordningen för kyrkolagen (se GrUU 20/1993 rd, s. 2/II), och bland annat hänvisat till att riksdagen ursprungligen inte ens kunde göra tekniska ändringar i förslaget till kyrkolag.

(13) Enligt 76 § 1 mom. i grundlagen finns bestämmelser om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning i kyrkolagen. I motiveringen till grundlagen redogörs det inte för området för regleringsförbehållet ("organisation och förvaltning"), utan momentet konstateras motsvara 83 § 1 mom. i den då gällande regeringsformen (RP 1/1998 rd, s. 127/II). Med beaktande av vikten av de konstitutionella principer som gäller riksdagens ställning är det enligt grundlagsutskottets uppfattning nödvändigt med en snäv tolkning av undantagets omfattning i sak enligt 76 § i grundlagen. Den särskilda lagstiftningsordningen för kyrkolagen kan enligt utskottets tidigare utlåtande (GrUU 4/2020 rd, s. 5) således endast omfatta de frågor som bestämmelsen i 76 § 1 mom. i grundlagen uttryckligen hänvisar till. Utskottet anser således att den gällande kyrkolagens bestämmelser om särskild lagstiftningsordning som grundar sig på kyrkans egna angelägenheter och om kyrkans initiativrätt samt om granskningen av förslaget till kyrkolag inte i tolkningshänseende kan utsträckas till ett bredare tillämpningsområde än vad som föreskrivs i grundlagen. Såvida kyrkolagen inte innehåller några avvikande bestämmelser om lagstiftningsordningen, ska de i regeringsformen och riksdagens arbetsordning ingående allmänna bestämmelserna om lagstiftningsordningen och behandlingen av lagförslag tillämpas också på kyrkolagen, står det i förarbetena till grundlagsreformen (RP 1/1998 rd, s. 128).

(14) Vid bedömningen av det tidigare förslaget till kyrkolag (GrUU 4/2020 rd, s. 10—11) pekade grundlagsutskottet på behovet av att göra en bedömning av den särskilda lagstiftningsordningen för kyrkolagen. Grundlagsutskottet hänvisade till att det redan 1993 ansetts att det övergripande borde utredas om det är behövligt att kyrkolagen har en särskild behandlingsordning (GrUU 20/1993 rd, s. 2/II). Efter det har det i riksdagsordningen och kyrkolagen gjorts vissa ändringar av bestämmelserna om stiftande av kyrkolag (GrUB 4/1994 rd och GrUU 23/1996 rd). I samband med grundlagsreformen förblev systemet för stiftande av kyrkolag i stort sett oförändrat.

(15) Grundlagsutskottet har nu upprepat denna bedömning. För en ny bedömning talar utskottets ståndpunkt om den särskilda lagstiftningsordningen för kyrkolagen och en snäv tolkning av den. Den bedömning som baserar sig på riksdagens konstitutionella ställning bör omfatta grundlagens och kyrkolagens samlade bestämmelser om den särskilda lagstiftningsordningen och kyrkomötets initiativrätt. Regleringen måste vara tydlig och noggrant avgränsad. Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet bör lägga fram ett förslag till riksdagens uttalande med ett krav på ny bedömning.

## Utlåtande GrUU 104/2022 rd

*Bestämmelser som inte hör till området för kyrkolagen*

(16) Vid behandlingen av det tidigare förslaget till kyrkolag bedömde grundlagsutskottet att den då föreslagna bestämmelsen om domstolens skyldighet att underrätta kyrkans organ om att vissa ärenden har anhängiggjorts och om vissa straff som dömts ut inte kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Att ålägga oavhängiga domstolar som utövar dömande makt att vidta åtgärder är uppenbart inte en fråga som gäller kyrkans organisation eller förvaltning, menade utskottet.

(17) Enligt 12 kap. 13 § 2 mom. i det nu aktuella förslaget till kyrkolag ska förvaltningsdomstolens beslut om kyrkobesvär över ett beslut av en myndighet i en församling eller kyrklig samfällighet hållas tillgängligt i det allmänna datanätet på det sätt som anges i 10 kap. 23 § 1 mom. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är den allmänna utgångspunkten för tolkningen att den myndighet som fattat beslutet är skyldig att delge beslutet. Bestämmelsen verkar således skapa en sådan till förvaltningsdomstolen riktad skyldighet som inte hör till kyrkolagens tillämpningsområde. Enligt utredning till utskottet har syftet med bestämmelsen dock varit att rikta skyldigheterna enligt bestämmelsen till en församling eller kyrklig samfällighet. En sådan fördelning framgår dock inte av bestämmelsens ordalydelse.

(18) Att införa en sådan här skyldighet för förvaltningsdomstolarna hör följaktligen inte till den särskilda lagstiftningsordningen för kyrkolagen. Förvaltningsutskottet bör genom en uttrycklig bestämmelse komplettera förslaget till kyrkolag med en avgränsning som innebär att det som föreskrivs inte ska tillämpas på domstolarna. Förvaltningsutskottet bör också mer allmänt försäkra sig om att de bestämmelser som inte hör till området för kyrkolagen behövs och fyller sitt syfte. Förvaltningsutskottet bör vid behov ändra bestämmelserna.

### **FÖRSLAG TILL BESLUT**

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

## Utlåtande GrUU 104/2022 rd

Helsingfors 15.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd  
vice ordförande Heikki Vestman saml  
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna  
medlem Bella Forsgrén gröna  
medlem Jukka Gustafsson sd  
medlem Maria Guzenina sd  
medlem Hannu Hoskonen cent  
medlem Olli Immonen saf  
medlem Jari Kinnunen saml  
medlem Mikko Kinnunen cent  
medlem Anna Kontula vänst  
medlem Mats Löfström sv  
medlem Sakari Puisto saf  
medlem Wille Rydman saf  
medlem Ville Valkonen saml  
medlem Tuula Väätäinen sd  
ersättare Markus Lohi cent.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.