

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 28/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ortodoxa kyrkan

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 23 maj 2006 en proposition med förslag till lag om ortodoxa kyrkan (RP 59/2006 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Joni Hiitola, undervisningsministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en total översyn av lagstiftningen om den ortodoxa kyrkan. Grunderna för den ortodoxa kyrkans offentlighetsrättsliga särställning föreslås förbli oförändrade. Enligt förslaget överförs normgivningsrätten i fråga om verksamhet och förvaltning från de statliga myndigheterna till kyrkans egna organ. Inom den ortodoxa kyrkan tas i bruk en kyrkoordning med närmare bestämmelser om kyrkans verksamhet och förvaltning.

Det införs en enda form av anställningsförhållande inom den ortodoxa kyrkan och i dess församlingar. Till följd härav överförs tjänstemännen vid kyrkostyrelsen och tjänsteinnehavarna i församlingarna till anställning i arbetsavtalsförhållande. Överenskommelse om anställningsvillkoren sker genom kollektivavtal.

Inom kyrkoförvaltningen införs enligt propositionen ett förfarande med rättelseyrkande, där framställning av rättelseyrkande hos kyrkostyrelsen ingår som ett obligatoriskt förstadium till besvär. Kyrkostyrelsens beslut får överklagas hos förvaltningsdomstolen. Rättelse får inte yrkas eller besvär anföras över vissa beslut av kyrkostyrelsen, biskopsmötet eller en biskop.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2007.

I motiven till lagstiftningsordning diskuterar regeringen i vilken utsträckning de kyrko- och församlingsanställda som övergår till arbetsavtalsförhållande utövar offentlig makt. Bestämmelserna om överklagandeförbud speglas mot grundlagens 21 § om rättsskydd. Kyrkoordningen åter ställs i relation till det bemyndigande att

utfärda rättsnormer som grundlagens 80 § 2 mom. föreskriver om. Av propositionsmoti-

ven framgår det att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kyrkoordningen

Enligt 5 § i förslaget finns närmare bestämmelser om kyrkans verksamhet och förvaltning i kyrkoordningen, som utfärdas av kyrkomötet. Den nuvarande regleringen på förordningsnivå frångås. Tanken är att normgivningsrätten visavi kyrkans egen verksamhet och förvaltning i så omfattande grad som möjligt delegeras till kyrkomötet och att det i lagen främst bestäms om sådant som enligt grundlagen kräver bestämmelser på lagnivå.

Likartade bestämmelser finns för den evangelisk-lutherska kyrkan. Regleringen är förankrad i religionsfriheten enligt 11 § i grundlagen. Den friheten omfattar en viss grad av intern autonomi för ett religiöst samfund och rätt att bestämma om egna angelägenheter såsom valet av religiösa ledare, präster och lärare (GrUU 20/2003 rd, s. 2/I och GrUU 57/2001 rd, s. 2/I). De föreslagna bestämmelserna främjar enligt utskottets mening religionsfrihet och intern demokrati i den ortodoxa kyrkan. Ur grundlagsperspektiv utgör kompetensfördelningen mellan lagstiftaren och kyrkomötet inget problem.

Begränsningar i överklaganderätten

Enligt 106 § 1 mom. får rättelse inte yrkas eller besvär anföras över kyrkomötets och biskopskonferensens beslut eller beslut av en biskop att meddela en präst eller diakon förrättningsförbud för högst sex månader.

Förslaget måste bedömas med utgångspunkt i 21 § 1 mom. i grundlagen. Där föreskrivs det att var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat rättskipningsorgan. I samband med behandlingen av motsvarande begränsningar i överklaganderät-

ten i den evangelisk-lutherska kyrkan betonade utskottet kyrkans interna autonomi som grundar sig på religionsfrihetsbestämmelserna i grundlagens 11 §. I frågor som har att göra med trosbekännelse och religionsutövning och religionsundervisning eller kyrkans andliga verksamhet i övrigt handlar det i princip inte om sådana rättigheter och skyldigheter för den enskilda människan att beslut om dem på grund av 21 § i grundlagen bör kunna tas upp till prövning i domstolen (GrUU 20/2003 rd, s. 2/II).

Kyrkomötet och biskopskonferensen fattar enligt 20 och 26 § inte beslut i frågor som i egentlig mening skulle gälla en individs rättigheter och skyldigheter. Beslut enligt 111 § av biskopsmötet om att meddela en präst eller diakon som handlat i strid med skyldigheterna i 109 § förrättningsförbud för en längre tid än sex månader och förlust av den prästerliga värdigheten samt beslut av en biskop att meddela en präst eller diakon förrättningsförbud för högst sex månader går däremot ned på individplanet.

Förlust av prästerlig värdighet föregås enligt propositionsmotiven av tillrättavisning och förrättningsförbud för viss tid. Biskopskonferensen kan emellertid med stöd av 111 § 2 mom. direkt meddela en präst eller diakon förlust av den prästerliga värdigheten, om hans eller hennes handlande eller beteende i strid med skyldigheterna visar att han eller hon kanoniskt sett inte är lämplig för den prästerliga värdigheten.

I motiven står det att förlust av den prästerliga värdigheten inte automatiskt innebär att arbetsavtalsförhållandet upphör. Frågan huruvida arbetsavtalslagens villkor för uppsägning eller hävning uppfylls eller inte kan föras till domstol utan hinder av överklagandeförbudet i 106 §.

Här handlar det om en i kyrkans kanon förankrad övervakning som biskopen utövar över kyrkans anställda i enlighet med kyrkoordningen. Biskopskonferensens och biskopens beslut

grundar sig på kyrkans bekännelse och lära och ingår därmed i kyrkans interna autonomi. Reglerna är inte problematiska med tanke på 21 § i grundlagen, eftersom det går att få grunden för uppsägningen eller hävningen av ett anställningsförhållande och eventuell skadeståndstalan behandlad vid domstol. Men med hänsyn till vad det innebär för den berörde att få förrättningsförbud och förlora den prästerliga värdigheten anser utskottet det vara på sin plats att 111 § kompletteras med att påföljderna blir aktuella först efter allvarliga och upprepade brott mot bestämmelserna, om varningar eller anmärkningar inte lett till korrigerande av bristerna i verksamheten (GrUU 12/2006 rd, s. 3/I, GrUU 48/2005 rd, s. 2/I, GrUU 44/2004 rd, s. 2—3).

Behörighetsvillkor för de anställda

Anställda som arbetar med uppgifter i anslutning till förrättandet av gudstjänster och kyrkliga förrättningar samt diakoni eller undervisning samt ecklesiastikrådet vid kyrkostyrelsen ska enligt 108 § vara medlemmar i den ortodoxa kyrkan.

Utskottet menar att behörighetsvillkoret för dem som arbetar i de nämnda uppgifterna är möjligt trots 6 § 2 mom. i grundlagen, eftersom kyrkan med stöd av 11 § i grundlagen har rätt till intern autonomi. Utskottet har för den evangelisk-lutherska kyrkans del hållit det för möjligt att i lagen ange medlemskap i kyrkan som villkor för att kunna väljas till kyrkans egna tjänster och uppgifter (GrUU 57/2001 rd, s. 2/II).

Allmänna skyldigheter för prästerna, diakonerna och kantorerna

I 109 § sägs det att prästerna, diakonerna och kantorerna inte får undervisa, i predikan ta in eller sprida åsikter som strider mot kyrkans bekännelse eller kanoniska struktur. Dessutom ska de i och utanför sina arbetsuppgifter uppträda på det sätt som deras ställning förutsätter. Bestämmelserna äger relevans i sammanhang med yttrandefriheten enligt 12 § 1 mom. i grundlagen. Det lagrummet föreskriver att var och en har rätt att framföra åsikter utan att någon i förväg hindrar

detta och att närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag.

I samband med en ändring av lagen om ortodoxa kyrkosamfundet tog utskottet ställning till en likartad bestämmelse. Då påpekade utskottet att det ligger i sakens natur att innehavarna av de tjänster som nämndes i förslaget ska följa det ortodoxa samfundets lära i sin undervisning och att detta ska stå klart för dem när de tillträder tjänster. Utskottet anser det vara klart att lagförslaget på grund av ärendets speciella natur inte i detta avseende utgör något problem för yttrandefriheten som en grundläggande rättighet (GrUU 22/1997 rd, s. 1—2). Dessutom, framhåller utskottet, har kyrkan enligt sin ur grundlagens 11 § härledda interna autonomi rätt att bestämma om kyrkans lära, och därför måste också kyrkans präster, diakoner och kantorer dela kyrkans bekännelse och följa kyrkans ordning.

Från tjänsteförhållande till arbetsavtalsförhållande

Tjänsteförhållandena i den ortodoxa kyrkan och dess församlingar ändras enligt 120 § till arbetsavtalsförhållanden. Om anställningsvilloren avtalas i kollektivavtal. I motiven till lagförslaget påpekas det att de uppgifter de anställda inom kyrkan och i församlingarna har inrymmer bara ett litet mått av utövande av offentlig makt och detta främst i samband med vigsel till äktenskap och prövning av äktenskapshinder. Undervisningsministeriet har också gett andra religiösa samfund vigselrätt trots att deras anställda inte står i tjänsteförhållande. Vad prövning av äktenskapshinder beträffar måste det anses som en mycket rutinmässig åtgärd.

Även om den ortodoxa kyrkan har använt sig av tjänsteförhållande som anställningsförhållande, är dess offentliga uppgifter inte enligt utskottets mening av det slaget att 124 § i grundlagen skulle kräva att tjänsteförhållandena bibehålls. Kollektivavtalslagstiftningen och pensionsrätten enligt den föreslagna 122 § ger fullgoda garantier för att de anställda inom kyrkan och i församlingarna inte förlorar sin rättsliga status.

GrUU 28/2006 rd — RP 59/2006 rd

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig
lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 27 september 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst

Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.