

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 22 september 1993
Utlåtande nr 20

Till Förvaltningsutskottet

När riksdagen den 14 april 1993 remitterade regeringens proposition nr 23 med förslag till kyrkolag till förvaltningsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Utskottet har hört äldre regeringssekreteraren Marjatta Lehtinen vid undervisningsministeriet, ecklesiastikrådet Matti Halttunen vid kyrkostyrelsen, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyräki, biträdande professorn Matti Pellonpää, professorn Ilkka Saraviita och juris doktorn, kansler Kauko Sipponen.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

Regeringens proposition

På förslag av kyrkomötet föreslås i propositionen att en ny kyrkolag skall stiftas för den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland.

Den nya lagen skulle delvis ändra relationerna mellan kyrkan och staten i fråga om lagstiftningsmakten, kyrkoförvaltningen och lagskipningen.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 1994.

I propositionens motivering till lagstiftningsordningen behandlas lagförslaget 2 kap. 2 §, som bl.a. gäller den särskilda lagstiftningsordningen för kyrkolagen. Förslaget konstateras innebära ett undantag från stadgandena i 18 § regeringsformen om republikens presidents och riksdagens rätt att ta initiativ till stiftande, ändring och upphävande av lagar. I motiveringen anföras med hänvisning till 83 § regeringsformen och 31 § riksdagsordningen att dessa specialstadganden bör anses omfatta en fullmakt att genom kyrkolagen stadga om en särskild lagstiftningsordning för den och att detta inte förutsätter att kyrkolagen måste stiftas i grundlagsordning.

Utskottets ställningstaganden

Den särskilda lagstiftningsordningen för kyrkolagen grundar sig via 1869 års kyrkolag på 31 § i nuvarande riksdagsordning av år 1928. Också 83 § regeringsformen är ett bevis på kyrkolagens konstitutionella särställning. Till följd av denna förankring i grundlagarna anser utskottet att stadgandena i 2 kap. 2 § 1 mom., som motsvarar gällande stadganden om kyrkans initiativmonopol vid stiftande av kyrkolag och begränsningarna i fråga om republikens presidents och riksdagens lagstiftningsmakt med avseende på kyrkolagens innehåll, inte påverkar lagförslaget behandlingsordning.

Enligt 2 mom. i ovan nämnda paragraf skall kyrkan ges tillfälle att avge utlåtande när stadganden utfärdas i frågor som gäller kyrkans förhållande till staten eller till andra religions-samfund. Momentets ordalydelse avser bokstavligen taget det egentliga lagstiftningsförfarandet. För lagstiftnings vidkommande gäller regleringen republikens president och riksdagen. I denna form skulle förslaget stå i strid med 18 och 19 §§ regeringsformen och med flera stadganden i riksdagsordningen om lagstiftningsförfarandet (se också GrUU 10/1978 rd). Enligt vad utskottet erfarit syftar förslaget emellertid till att säkerställa att kyrkan ges tillfälle att avge utlåtande under beredningen av författningar med ovan avsett innehåll. Att stadgandets innehåll förstås på detta sätt är också en ovillkorlig förutsättning för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. I detta sammanhang är det skäl att konstatera att kyrkomötets absoluta initiativrätt endast gäller kyrkolagens innehåll, men däremot inte lagens ingress (GrUU 1/1984 rd).

Efter att med tanke på kraven i 83 § regeringsformen ha bedömt den inbördes relationen mellan de stadganden och bestämmelser som förslagits bli intagna dels i kyrkolagen, dels i kyrkoordningen finner utskottet inte någon anledning

till anmärkningar. Till detta ansluter sig också frågan i hur stor utsträckning det är möjligt att genom en vanlig lag ge någon instans rätt att utfärda normer utöver förordningar, statsrådsbeslut eller ministeriebeslut. Enligt utskottets mening är kyrkans konstitutionella särställning i detta fall en grund för att kyrkomötet får här föreslagna omfattande befogenheter att utfärda normer i angelägenheter som gäller detta självstyrelsesamfunds förvaltning och verksamhet (jfr GrUU 1/1984 rd).

Utskottet har med tanke på artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna granskat stadgandena om disciplinärt förfarande i lagförslagens 23 kap. Artikeln ger var och en rätt till en rättvis och offentlig rättegång inför en opartisk domstol som upprättats enligt lag när det gäller att pröva hans rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott.

På basis av rättspraxis hittills vid Europadomstolen och Europakommissionen kan det anses att de föreslagna stadgandena inte är problematiska med tanke på denna bestämmelse i konventionen, eftersom disciplinärt förfarande inte anses höra till tillämpningsområdet för artikel 6.

Lagförslagens 25 kap. 14 § gäller undantagsförhållanden. De förhållanden som skall råda för att paragrafen skall kunna tillämpas har i förslaget i fråga om beskrivningen av situationen och av statsrådets befogenheter angetts så generellt att undantagsförhållanden kunde anses föreligga också i andra situationer än de som uppenbarligen avses i propositionens motivering. I motiveringen nämns beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd, men de i förslaget avsedda tillämpningsföreskrifterna kunde föreligga också i situationer som avses i valutlagen, lagen om exportavgift, lagen om exportdeposition och lagen om prisstopp.

De i förslaget avsedda befogenheterna att

göra undantag innebär en överföring av behörighet från kyrkomötet till kyrkostyrelsen. Enligt utskottets uppfattning synes dylika befogenheter vara ändamålsenliga under sådana exceptionella förhållanden då det kan bli fråga om att tillämpa beredskapslagen eller lagen om försvarstillstånd. Grunderna för överföring av behörighet skulle emellertid vara alltför diffusa och omfattande, om sådana grunder skulle föreligga också när statsrådet med stöd av någon annan fullmaktslag är berättigat att vidta exceptionella åtgärder. Enligt utskottets mening är det nödvändigt att 25 kap. 14 § kan tillämpas endast om statsrådet berättigats att vidta exceptionella åtgärder, med stöd av antingen beredskapslagen eller lagen om försvarstillstånd.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning borde det övergripande utredas om det är behövligt att kyrkolagen har en särskild behandlingsordning. Det är skäl att överväga om kyrkans initiativmonopol och stadgandena i 61 § riksdagsordningen är tidsenliga. Behandlingen av den föreliggande propositionen har klart visat det bakvända med denna behandlingsordning, nämligen att riksdagen t.ex. inte ens kan göra sådana tekniska ändringar i förslaget till kyrkolag som inte påverkar sakinnehållet. Riksdagen har inga andra alternativ än att antingen godkänna lagförslaget utan ändringar inklusive eventuella tekniska svagheter eller att helt förkasta hela det omfattande lagförslaget.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan godkännas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver, om grundlagsutskottets anmärkning om innehållet i lagförslagens 2 kap. 2 § 2 mom. vederbörligen beaktas.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, vice ordföranden Alho, medlemmarna Jansson, Kaarilahti, M. Laukkanen,

Moilanen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanten Komi.