

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 17/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kyrkolagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 maj 2012 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kyrkolagen (RP 41/2012 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Joni Hiitola, undervisnings- och kulturministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- ecklesiastikrådet Risto Voipio, Kyrkostyrelsen
- lagfaren assessor Tuija Alatalo, domkapitlet för Kuopio stift

- biträdande verksamhetsledare Annamari Jokinen, Akavan kirkolliset ammattiliitot AKI ry, även som representant för Finlands kyrkas prästförbund
- arbetsmarknadsombud Esko Vatanen, Offentliga och privata sektorns funktionärsförbund Jyty, även som representant för Kirkon alan unioni ry
- förhandlare Anne Kaitainen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- jurist Heidi Elvilä, Kyrkosektorn rf
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- finansministeriet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en totalrevidering av de tjänstemannarättsliga bestämmelserna i kyrkolagen. Avsikten är att inordna kyrkliga tjänsteinnehavares rättsliga ställning i kyrkolagen på ett så samlat och heltäckande sätt som möjligt med beaktande av de krav grundlagen ställer och den utveckling som skett inom såväl tjänstemannarätten som arbetsrätten. Kyrkliga tjänsteinnehavares rättsliga ställning ska i huvudsak vara i linje med tjänsteinnehavares ställning inom den offentliga sektorn, om

inte annat följer av kyrkans organisation eller verksamhetens karaktär.

Behörighetsvillkor för kyrkliga tjänsteinnehavare och anställda i arbetsavtalsförhållande med vissa uppgifter ska vara både medlemskap i kyrkan och konfirmation. Bestämmelserna om disciplinärt förfarande föreslås bli upphävda. I lagen intas sådana bestämmelser om uppsägning och hävning av tjänsteförhållanden som motsvarar den övriga tjänstemannalagstiftningen. Dessutom föreslår regeringen att det i kyrkolagen tas

in bestämmelser bl.a. om inledande av ett tjänsteförhållande, arbetsgivarens och tjänsteinnehavarnas skyldigheter, ändringar i ett tjänsteförhållande, tjänstledighet, permittering, avslutande av ett tjänsteförhållande och avstängning från tjänsteutövning.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2013. På grund av de åtgärder som krävs för verkställigheten av lagen kan lagen dock träda i kraft tidigast tre och senast sex månader efter att den har antagits och blivit stadfäst.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänna synpunkter

Lagbestämmelserna om tjänsteinnehavare i den evangelisk-lutherska kyrkan är mycket knapphändiga. Tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning är i stor utsträckning reglerad i kyrkoordningen (1055/1993) som utfärdas av kyrkomötet och i arbetsgivarnas tjänstereglementen.

Syftet med propositionen är att införa sammanhängande och heltäckande bestämmelser om tjänsteinnehavare i den evangelisk-lutherska kyrkans tjänst utifrån kraven i grundlagen och den utveckling som skett i tjänstemannarätten och arbetsrätten. Den föreslagna lagen är en nödvändig övergripande revidering av kyrkans tjänstemannalagstiftning, särskilt som 80 § 1 mom. i grundlagen innehåller en skyldighet att reglera grunderna för tjänsteinnehavares rättigheter och skyldigheter i lag.

Det framgår av propositionen att det har funnits två alternativ för att genomföra revideringen: dels en revidering av kyrkolagen (1054/1993) och kyrkoordningen, dels en separat lag om tjänsteinnehavare i den evangelisk-lutherska kyrkan. Enligt 76 § 1 mom. i grundlagen ska det finnas bestämmelser om den evangelisk-lutherska kyrkans organisation och förvaltning i kyrkolagen. Med hänvisning till inkommen information anser utskottet att regleringen av den rättsliga ställningen för kyrkans tjänsteinnehavare gäller kyrkans organisation och förvaltning. Också personaladministration ingår i kyrkans förvaltning enligt grundlagens 76 §, och den kan innefatta en del särdrag, exempelvis konfessionella. Regeringen har gått in för rätt regleringssätt, anser utskottet.

Enligt propositionen kommer de viktigaste arbetsuppgifterna inom kyrkan också i fortsättningen att ordnas inom ramen för tjänsteförhållande. Om man ser till yrkeskategorier, hör personal med andligt arbete, personal inom ekonomiförvaltning och personal vid kyrkoherdeämbetena till de vanligaste grupperna i tjänsteförhållande.

I det stora hela täcker lagförslaget in grunderna för tjänsteinnehavares rättsliga ställning och uppfyller huvudsakligen också i övrigt kraven på en allmän lag som reglerar tjänsteinnehavares ställning. För enskilda bestämmelser har stats-tjänstemannalagen (750/1994) och lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) varit förebilder. Dessutom tar ändringarna i kyrkolagen hänsyn till de särskilda krav som ställs på tjänster och tjänsteinnehavare inom den evangelisk-lutherska kyrkan. Utskottet går här närmare in på den juridiska aspekten med hänsyn till den särskilda lagstiftningsordningen för kyrkolagen.

Medlemskap i kyrkan och konfirmation som behörighetsvillkor

I lagförslaget är medlemskap i kyrkan och konfirmation behörighetsvillkor för tjänsteförhållande och för arbetsavtalsförhållanden som har samband med kyrkans gudstjänstliv, diakoni, fostran, undervisning eller självavård eller där det i övrigt på grund av arbetsuppgifterna är motiverat att kräva medlemskap i kyrkan och konfirmation (6 kap. 13 § 2—4 mom.).

Den gällande kyrkolagen kräver också medlemskap i kyrkan. Däremot är kravet på konfirmation ett nytt behörighetsvillkor. Konfirmationen spelar en central roll för medlemskap i kyr-

kan och kunskapen om kyrkans läror. Därför anser förvaltningsutskottet att kravet på konfirmation står i samklang med grundlagsutskottets vedertagna tolkning och är godtagbart och befoगत (GrUU 57/2001 rd, GrUU 10/2003 rd och GrUU 28/2006 rd). Vidare påpekar utskottet att övergångsbestämmelsen helt riktigt föreskriver att de som var i kyrkans tjänst innan lagändringen träder i kraft får behålla sin ställning trots ändringen.

Hälsoupplýsningar och hälsokontroller

Enligt lagförslaget är tjänsteinnehavarna skyldiga att på begäran av arbetsgivaren under anställningen lämna nödvändiga uppgifter om sin arbets- och funktionsförmåga för att det ska kunna utredas om de har förutsättningar att sköta sitt arbete. Detta alltså utöver det som lagen om företagshälsovård (1383/2001) föreskriver. Dessutom är de skyldiga att enligt vad arbetsgivaren bestämmer delta i kontroller och undersökningar av sitt hälsotillstånd, om det är nödvändigt för att utreda förutsättningarna att sköta arbetet (6 kap. 31 §). Vidare hänvisar lagförslaget till patientens självbestämmanderätt.

Paragrafförslaget är delvis nytt i kyrkolagen och det motsvarar huvudsakligen bestämmelserna i statstjänstemannalagen och lagen om kommunala tjänstemän. Paragrafen beaktar de krav grundlagsutskottet ställt i sin tolkning (t.ex. GrUU 39/2001 rd).

Förflyttning av en tjänsteinnehavare till ett annat tjänsteförhållande

I 6 kap. 38 § ingår bestämmelser om rätt att flytta en tjänsteinnehavare till ett annat tjänsteförhållande hos samma arbetsgivare. Det är tillåtet utan tjänsteinnehavarens samtycke, om anställningen tills vidare eller för viss tid inte ändras och det finns grundad anledning för förflyttningen som har samband med omorganisering av verksamheten eller arbetsuppgifterna och den ordinarie lönen inte sjunker. Bestämmelsen är helt ny i kyrkolagen och den motsvarar 24 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande GrUU 64/2002 rd om förslaget till lag om kom-

munala tjänsteinnehavare (RP 196/2002 rd). Utlåtandet går inte in på frågan om rätten att välja bostadsort när ett tjänsteförhållande flyttas.

Bestämmelserna i 6 kap. 38 § i förslaget till ändring av kyrkolagen föreskriver om förflyttning av tjänsteinnehavare till ett annat tjänsteförhållande hos samma arbetsgivare. Med beaktande av att församlingarna och de kyrkliga sällskapen dessutom är juridiska personer och arbetsgivare har utskottet ingenting att invända mot de föreslagna bestämmelserna.

I 6 kap. 11 § ingår bestämmelser om förordnade till prästtjänst. På grundval av 3 mom. kan domkapitlet förordna en lämplig präst i stiftet till tillfällig tjänsteinnehavare av en kyrkoherdetjänst, kaplanstjänst eller församlingspastorstjänst utan personens samtycke. För närvarande regleras frågan i kyrkoordinationen. I dag krävs det samtycke för att en tjänsteinnehavare ska kunna förordnas till kyrkoherde eller kaplan för viss tid.

Domkapitlets befogenhet att inom hela stiftet förordna personer till fasta och tillfälliga prästtjänster, utom när det gäller tjänster som tillsätts genom val, är etablerad inom kyrkan och dess förvaltning och de som valt att bli präst har fått räkna med att det är så. Prästtjänsterna har också en del andra egenheter som kan motivera de ovanligt långtgående tjänsteförpliktelserna.

Förbud mot omprövning och överklagande

I 24 kap. 14 § ingår bestämmelser om begränsningar i rätten att begära omprövning och överklaga. Bedömningen av bestämmelserna har försvårats av att regeringen inte motiverar dem närmare i propositionen. Restriktionerna innebär ett undantag från 21 § i grundlagen där rätten att söka ändring är huvudregeln. I och med att vi har att göra med en övergripande revidering hade en motivering varit på sin plats trots att restriktionerna i 14 § enligt uppgifter till utskottet huvudsakligen ligger i linje med ändring 1274/2003 av kyrkolagen, som trädde i kraft den 1 januari 2004 och som grundlagsutskottet lämnat utlåtande om (GrUU 20/2003 rd). I utlåtandet ser grundlagsutskottet inte förbuden mot ompröv-

ning och överklagande som något problem med avseende på grundlagen.

I utlåtande GrUU 20/2003 rd säger grundlagsutskottet följande om förbundet mot överklagande: "Biskopen och domkapitlet fattar beslut om godkännande till prästämbetet enligt religiösa kriterier och de beslut som biskopen ensam fattar hör enligt propositionens motivering i första hand till den biskopliga tillsynen. Förbuden att anföra besvär mot dessa beslut (punkt 2) är inte problematiska med tanke på 21 § i grundlagen. I förbuden i 14 § 1 mom. 4 punkten handlar det om sådana andra ärenden som gäller kyrkans religiösa arbetstagare och som omfattas av ett religiöst samfunds autonomi som inte direkt berör någons subjektiva rätt. Förbuden mot att yrka rättelse och anföra besvär i paragrafen är inte heller i övrigt problematiska med tanke på grundlagen."

I utlåtande GrUU 18/2011 rd om proposition RP 61/2011 rd med förslag till lag om ändring av statstjänstemannalagen anför grundlagsutskottet att förvaltningsutskottet ska ta ställning till om rätten att överklaga också kan utsträckas till beslut om utnämning till tjänst eller tjänsteförhållande. Grundlagsutskottet tog upp frågan redan i ett tidigare utlåtande, GrUU 51/2010 rd. Lagen om kommunala tjänsteinnehavare har inget förbud mot att överklaga utnämningar till tjänsteförhållande. Med avseende på rättssäkerheten är det otillfredsställande att propositionen har ett förbud mot överklagande och utskottet anser det vara på sin plats att riksdagen får en proposition med förslag om att förbudet slopas i kyrkolagen.

Varning

Sakkunniga påpekade att begreppet "varning" används i två olika betydelser i lagförslaget.

Enligt 5 kap. 3 § 2 mom. kan en präst som inte håller sig till kyrkans bekännelse ges en skriftlig varning av domkapitlet eller avstängas från prästämbetet för minst en och högst sex månader.

Dessutom kan domkapitlet, beroende på frågans natur, ge en skriftlig varning eller förordna om avstängning från prästämbetet i minst en och

högst sex månader, om en präst handlar i strid med de skyldigheter som prästämbetet medför och i strid med prästlöftet eller försummar dem eller uppför sig på ett sätt som är olämpligt för en präst (5 kap. 3 § 3 mom.).

I detaljmotiven kommer det fram att skriftlig varning om någon missköter sitt prästämbete inte längre är ett disciplinstraff, utan en administrativ påföljd enligt kyrkoordningen inom övervakningen av prästerna. Beslutet är överklagbart. En varning från domkapitlet ingår i tillsynen och övervakningen av prästämbetet och är inte en åtgärd som föregår en eventuell slutlig administrativ lösning.

I 6 kap. föreskriver 26 § 3 mom. att en tjänsteinnehavare som brutit mot eller försummat de skyldigheter som hör till tjänsteförhållandet kan ges en varning. Av detaljmotiven framgår det att här inte avses ett myndighetsbeslut som man kan begära omprövning av eller anföra kyrkobesvär över. I detta fall är varning en åtgärd inom ramen för arbetsledningen som arbetsgivaren tar till för att uppmärksamma en tjänsteinnehavare på att han eller hon inte handlat enligt vad tjänsteuppgifterna kräver. Om en sådan varning är befogad eller inte kan bedömas först i samband med ett eventuellt huvudmål, det vill säga när det bedöms rättsligt om ett tjänsteförhållande ska upphävas.

Med avseende på tydlig lagstiftning är det inte tillfredsställande att ett begrepp används i två olika betydelser i lagen.

Diskrimineringsförbud och likabehandling

Både statstjänstemannalagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare har bestämmelser om diskrimineringsförbud och likabehandling. Det är brist att lagstiftningen om tjänsteförhållanden inom kyrkan saknar den typen av bestämmelser. Inte heller har lagförslaget några bestämmelser om diskrimineringsförbud eller likabehandling. Däremot tillämpas bestämmelserna om diskrimineringsförbud och likabehandling i arbetsavtalslagen (55/2001) på personer i arbetsavtalsförhållande till kyrkan.

De gällande bestämmelserna om förbudna diskrimineringsgrunder i den allmänna lagstift-

ningen om anställningsförhållanden avviker från diskrimineringsgrunderna i 6 § i lagen om likabehandling (21/2004). Grundlagsutskottet påpekar bland annat detta i utlåtandet om lagen om likabehandling och säger att detta faktum ger upphov till rättslig osäkerhet vid tillämpning i arbetslivet (GrUU 10/2003 rd).

För närvarande pågår en översyn av lagstiftningen om likabehandling i justitieministeriet och arbets- och näringsministeriet. Enligt planerna ska en proposition lämnas till riksdagen hösten 2013. Förvaltningsutskottet understryker att det trots detta hade varit på sin plats att ta in bestämmelser om diskrimineringsförbud och likabehandling i kyrkolagen, när kyrkan nu reviderar sin lagstiftning om tjänsteförhållanden.

Utskottet framhåller att kraven på likabehandling och diskrimineringsförbudet i 6 § i grundlagen också gäller den evangelisk-lutherska kyr-

kan och dess anställningsförhållanden. Specifika bestämmelser tas inte in i kyrkolagen den här gången, eftersom förvaltningsutskottet på grund av den särskilda lagstiftningsordningen inte kan föreslå ändringar i lagförslaget. Utskottet har bara två alternativ: antingen tillstyrka eller avstyrka lagförslaget. Trots bristerna föreslår utskottet att riksdagen godkänner propositionen.

Sammanfattning

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar, men med synpunkterna och ställningstagandena ovan.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

Helsingfors den 9 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Maarit Feldt-Ranta /sd
medl. Jussi Halla-aho /saf
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Mika Kari /sd
Elsi Katainen /cent

Timo V. Korhonen /cent
Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /cent
Tapani Mäkinen /saml
Markku Mäntymaa /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto,
utskottsråd Minna-Liisa Rinne.