

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 20/2003 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kyrkolagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Förvaltningsutskottet begärde den 25 november 2003 utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kyrkolagen (RP 121/2003 rd). Begäran om utlåtande gäller speciellt de föreslagna bestämmelserna om begränsning av besvärsrätten, tjänstestadgan och begravningsväsendet.

Tillfällig ordförande

Utskottet valde rdl. Annika Lapintie till tillfällig ordförande, eftersom utskottets ordförande och

vice ordförande var förhindrade att delta i behandlingen av ärendet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Tuula Lybeck, undervisningsministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- ecklesiastikråd Matti Halttunen, Kyrkostyrelsen
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ändring av kyrkolagen. Det huvudsakliga syftet med propositionen är att utveckla stiftsförvaltningen och att stärka stiftets ekonomi och verksamhet. I lagförslaget ingår bestämmelser också om tjänstestadgan för tjänster vid kyrkostyrelsen och domkapitlen,

förbud mot rättelseyrkande och ändringssökande samt begravningsväsendet.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2004.

Propositionen innehåller ingen motivering till lagstiftningsordningen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Tjänstestadgan

Med stöd av 6 kap. 15 § föreskrivs det i en av kyrkomötet antagen tjänstestadga om besättande av tjänster vid kyrkostyrelsen och domkapitlen samt om tjänsteinnehavarnas ställning och skyldigheter, om inte annat särskilt föreskrivs, bestäms eller avtalas. Förslaget är betydelsefullt med tanke på 80 § i grundlagen.

I grundlagens 80 § 1 mom. finns en bestämmelse om området för lag. Enligt den ska det föreskrivas i lag bland annat om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter. I förarbetena till grundlagen framhålls att bestämmelsen också täcker grunderna för tjänstemännens rättsliga ställning (RP 1/1998 rd, s. 132/I). Utifrån detta har utskottet bedömt den kommunala tjänstestadgan och ansett att utgångspunkten helt klart är att det på ett heltäckande sätt ska föreskrivas genom lag om grunderna också för kommunala tjänsteinnehavares rättsliga ställning. Utskottet har påpekat att tjänstestadgan i detta hänseende bara kan komplettera lagen (GrUU 3/2000 rd, s. 3/I).

Av formuleringen i den föreslagna bestämmelsen att döma kan det genom tjänstestadgan i relativt stor omfattning föreskrivas om tjänsteinnehavares rättsliga ställning och skyldigheter. Men de allmänna bestämmelserna om tjänsteinnehavare och arbetstagare i kyrkolagens 6 kap. del A inskränker denna befogenhet, och dessutom begränsar grundlagens 80 § direkt tolkningen av bemyndigandebestämmelserna i kyrkolagen liksom innehållet i de bestämmelser i tjänstestadgan som utfärdas med stöd av dem (GrUU 17/2003 rd, s. 3/II). Om man dessutom beaktar att den i grundlagens 11 § tryggade rätten att höra till eller inte höra till ett religiöst samfund omfattar också en viss grad av intern autonomi för ett religiöst samfund, som rätten att bestämma om valet av religiösa ledare, präster och lärare (GrUU 57/2001 rd, s. 2/I), inverkar regleringen enligt utskottets mening inte på lagförslagets behandlingsordning.

Begränsning av rätten att anföra besvär

I 24 kap. 14 § föreslås bestämmelser om begränsning av rätten att yrka rättelse och att anföra besvär. Regleringen är betydelsefull med tanke på den bestämmelse i grundlagens 21 § 1 mom. som säger att var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan.

Regleringen bör enligt utskottets mening bedömas med hänsyn till den evangelisk-lutherska kyrkans interna autonomi som grundar sig på religionsfrihetsbestämmelserna i grundlagens 11 §. Inte minst i frågor som har med trosbekännelse och religionsutövning och religionsundervisning eller kyrkans andliga verksamhet i övrigt att göra 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.

Enligt nuvarande bestämmelser fattar kyrkomötet och biskopsmötet inte beslut i frågor som utifrån det ovan sagda gäller den enskilda människans rättigheter eller skyldigheter. Därför är besvärsförbuden (punkt 1) betydelselösa med tanke på grundlagens 21 §. De kan i detta sammanhang anses skapa större klarhet i det rättsliga läget. 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.

Begravningsväsendet

Bestämmelserna om begravningsväsendet i 17 kap. föranleder inga konstitutionella anmärkningar.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 9 december 2003

I den avgörande behandlingen deltog

tf.ordf. Annika Lapintie /vänst
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Anne Huotari /vänst
Irina Krohn /gröna
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Toimi Kankaanniemi /kd
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.