

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 22/1997 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om ortodoxa kyrkosamfundet

### *Till Förvaltningsutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Förvaltningsutskottet begärde i sitt brev av den 14 maj 1997 utlåtande av grundlagsutskottet om frågor som gäller lagstiftningsordningen i fråga om proposition 34/1997 rd med förslag till lag om ändring av lagen om ortodoxa kyrkosamfundet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- överinspektör Tuula Lybeck, undervisningsministeriet

- lagstiftningsrådet Arja Manner, justitieministeriet
- ärkebiskop Johannes, kyrkostyrelsen för ortodoxa kyrkosamfundet i Finland
- professor Mikael Hidén
- professor Antero Jyränki
- professor Kaarlo Tuori.

Utskottet har dessutom fått ett skriftligt utlåtande av biträdande professor Matti Pellonpää. Utlåtandet har fogats till utskottets handlingar.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att förvaltningen av det ortodoxa kyrkosamfundet utvecklas på olika sätt.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

Propositionen innefattar inget avsnitt om lagstiftningsordningen.

#### UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

##### *Motivering*

##### **Lagförslagets 16 c §**

Begränsningen av yttrandefriheten i 16 c § 1 mom. hänför sig till bestämmelserna om yttrandefrihet i 10 § 1 mom. regeringsformen. Yttrandefri-

heten är en grundläggande rättighet för var och en. Närmare bestämmelser om hur denna rättighet får utövas utfärdas dock genom lag. Det ligger i sakens natur att innehavarna av de tjänster som nämns i förslaget skall följa det ortodoxa kyrkosamfundets lära i sin undervisning. Detta

skall 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.

En begränsning av den typ som ingår i 16 c § 3 mom. bör granskas i ljuset av 15 § 1 mom. regeringsformen, som bestämmer att var och en har rätt enligt lag att skaffa sin utkomst genom arbete, yrke eller näring som han fritt valt. Formuleringen här ("enligt lag") tyder på möjligheten att begränsa rättigheten genom lag (RP 309/1993 rd, s. 71/II). Det bör noteras att regleringen gäller en begränsad krets och enbart bisysslor och uppdrag vid sidan av tjänsten. Liknande bestämmelser finns också annanstans i lagstiftningen. De avser framför allt att förebygga eventuella jävsituationer. Däremot hänger huvudsyftet med den föreslagna regleringen troligen närmast samman med den kanoniska läran.

Den allmänt hållna formuleringen i 3 mom. ("sysslor, uppdrag eller näringar som är olämpliga") kan i och för sig anses vara problematisk med tanke på att gränserna för den grundläggande rättigheten måste vara exakt och tydligt angivna. Då frågan emellertid gäller förbud mot bisysslor och särskilda uppdrag, är bestämmelsen som utskottet ser det inte av avgörande betydelse för utkomsten och utgör följaktligen inget problem i förhållande till 15 § 1 mom. regeringsformen. När bestämmelsen tillämpas bör man emellertid på lämpligt sätt ta hänsyn till om tjänsteinnehavaren i fråga är deltidsanställd eller har tjänsten som bisyssla.

### **Avsked från tjänst**

Regeringsformens 15 § 3 mom. föreskriver att ingen får avskedas från sitt arbete utan laga skäl. Grundlagsutskottet har tidigare påpekat att "avsked" här måste anses täcka alla de olika mekanismer som innebär att arbete i någon annans tjänst de facto upphör mot arbetstagarens vilja (GrUU 11/1996 rd). Utifrån denna grundrättsbestämmelse är lagförslaget 17 § om provotid och 42 § om avsättning som ett led i tillrättavisningsförfarandet av betydelse.

När någon i enlighet med lagförslaget förordnas till en tjänst för en provotid om två år innebär

detta sakligt sett att ett tjänsteförhållande upprättas för denna tid. Om valet inte fastställs efter utgången av provotiden upphör tjänsteförhållandet utan uppsägning. Vid visstidsförhållanden av detta slag är det enligt utskottets uppfattning inte fråga om avsked i regeringsformens mening.

Det föreslagna 17 § 3 mom. föreskriver att ett förordnande för en provotid kan återtas, om den som förordnats har visat sig olämplig för tjänsten. Utskottet anser att förslaget uppfyller grundlagens krav på att ingen får avskedas utan laga skäl (jfr GrUU 30/1996 rd).

Enligt lagförslaget 42 § kan en präst, diakon och en kantor påföras tillrättavisningsstraff, bland annat avsättning, av tillrättavisningsnämnden. Detta förutsätter att vederbörande handlar mot sin tjänsteplikt eller försummar denna eller i tjänstgöring eller utom tjänstgöring uppträder på ett sätt som inte är förenligt med hans tjänsteställning. Under samma förutsättningar kan biskopskonferensen enligt 57 § påföra en biskop avsättning som tillrättavisningsstraff.

Jämfört med gällande bestämmelser i lagens 6 kap. är formuleringen av förslaget om sanktioner rätt allmänt utformad. Med tanke på vad som regleras finner utskottet det dock acceptabelt att bestämmelserna i viss mening är allmänt hållna. Förslaget avviker i detta avseende inte i någon högre grad från andra bestämmelser som gäller uppsägning eller hävning av tjänsteförhållande. Förslagen står enligt utskottets uppfattning i samklang med 15 § 3 mom. regeringsformen. Å andra sidan är den allmänt hållna regleringen ägnad att framhäva behovet av rättsskyddsgarantier vid behandlingen av ärendet och betydelsen av ändringssökandet.

### **Ändringssökande**

#### *Tillrättavisningsförfarande*

Tillrättavisningsförfarandet enligt lagförslaget och det därmed sammanhängande ändringssökandet bör bedömas utifrån 16 § 1 mom. regeringsformen. Enligt lagrummet har var och en bland annat rätt att få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsor-

gan. Dessutom föreskriver 1 stycket i artikel 6 i Europarådets människorättskonvention att en var skall vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag, när det gäller att pröva hans rättigheter och skyldigheter eller anklagelser mot honom för brott.

Det bör notetas att 16 § 1 mom. regeringsformen kan utsträckas längre än ovan nämnda bestämmelse i människorättskonventionen, eftersom konventionsbestämmelsen gäller enbart anklagelser för brott eller i princip privaträttsliga tvistemål om rättigheter och skyldigheter. Särskilt med tanke på att det främsta syftet med tillrättavisningsförfarandet är att se till att vissa tjänsteinnehavare iakttar de regler som gäller för deras uppförande i deras egenskap av medlemmar i det ortodoxa kyrkosamfundet och att frihetsstraff inte kan påföras inom ramen för förfarandet, anser utskottet att det inte är fråga om anklagelse för brott enligt människorättskonventionen. Det kan vidare påpekas att människorättsdomstolen i praktiken har ansett att artikel 6 i människorättskonventionen inte bör tillämpas på ärenden som gäller oavsättlighet från offentliga tjänster.

Med anledning av 16 § 1 mom. regeringsformen har utskottet tidigare givit uttryck för tanken att en studerande som tilldelas en varning som disciplinstraff bör kunna besvära sig över den vid domstol (GrUU 3/1997 rd). I linje med detta ställningstagande finner utskottet det självklart att också beslut inom ramen för tillrättavisningsförfarandet gäller individens rättigheter och skyldigheter på det sätt som avses i ovan nämnda lagrum i grundlagen. Att ett tillrättavisningsstraff som biskopskonferensen påför en biskop (57 §) inte kan överklagas och att besvärsmyndigheten i fråga om tillrättavisningsnämndens beslut är kyrkliga överdomstolen (72 §), vars beslut inte längre kunde överklagas, måste därför tas upp till granskning från författningsrättslig synpunkt.

Biskoparnas särställning inom det ortodoxa kyrkosamfundet framhävs av att kyrkosamfundets lära föreskriver att tillrättavisningsförfarandet när det gäller biskopar tillkommer biskopskonferensen (se även 65 § i den gällande lagen),

som uttryckligen är ett organ för samfundets andliga frågor. Biskopskonferensens särprägel framgår i sin tur bland annat av att den ekumeniska patriarken kan förordna biskopar från ett annat ortodoxt samfund till den. Dessutom kan ett beslut om att en biskop ådöms straff av biskopskonferensen anföra besvär hos ekumeniska patriarkatet (74 §).

Utskottet anser att förfarandet med tillrättavisning av biskopar och biskopskonferensens behörighet i detta förfarande är ett mycket särpräglat system som går tillbaka på en månghundraårig tradition och som dessutom gäller endast ett fåtal personer. Trots att formuleringen av bestämmelsen inte överensstämmer med 16 § 1 mom. regeringsformen, innebär den ingen avvikelser i sak från de rättsskyddsambitioner som ifrågavarande bestämmelse om grundläggande rättigheter innebär. Utskottet anser att bakgrunden till förslaget sammantaget utgörs av så betydelsefulla och exceptionella men acceptabla särdrag av så stor betydelse att det kan genomföras genom en vanlig lag.

Till kyrkliga överdomstolen hör de av stiftens biskopar som är ojäviga och två prästerliga medlemmar och tre lekmanamedlemmar som kyrkomötet väljer för tre kalenderår i sänder. Ordförande i kyrkliga överdomstolen är ärkebiskopen. Enligt motiveringen till ändringen av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 78/I) avses med uttrycket oavhängigt lagskipningsorgan inte bara rättsskyddsorganets oavhängighet i förhållande till den verkställande makten utan också dess oavhängighet i förhållande till parterna i ett ärende. Som utskottet ser det uppfyller inte den kyrkliga överdomstolen det senare kravet, eftersom den till sin sammansättning är så starkt kopplad till kyrkosamfundets förvaltningsorganisation att det måste uppfattas som ett internt organ inom kyrkosamfundet. I detta avseende strider lagförslaget mot 16 § 1 mom. regeringsformen. För att en normal lagstiftningsordning skall kunna tillämpas måste det bli möjligt att anföra besvär över den kyrkliga överdomstolens beslut i ärenden som gäller tillrättavisningsstraff hos högsta förvaltningsdomstolen.

### Lagförslagets 73 §

I propositionen föreslås (1 mom.) för det första att besvär över att valet av en präst, en diakon eller en kantor inte har fastställts efter prövotiden skall anföras hos biskopskonferensen. Förutsättningen för att valet skall fastställas är enligt 17 § 2 mom. att den berörde anses lämplig för tjänsten. Utskottet är av den uppfattningen att frågor som har att göra med kyrkosamfundets lära kan få en central ställning vid lämplighetsbedömningen. Det kan därför inte anses vara fråga om att fatta beslut om rättigheter och skyldigheter i den mening som avses i 16 § 1 mom. regeringsformen. Från författningsrättslig synpunkt finns därför ingenting att anmärka mot förslaget att ändring skall sökas hos biskopskonferensen, som inte kan anses vara ett sådant oavhängigt lagskipningsorgan som avses grundlagen.

Bland besvärsförbuden i 2 mom. gäller förbudet mot besvär över beslut om semester sådana beslut om rättigheter och skyldigheter som avses i 16 § 1 mom. regeringsformen. Normal lagstiftningsordning förutsätter därför på denna punkt att detta besvärsförbud strykas.

### Lagförslagets 81 a §

Enligt förslaget bestäms genom förordning i vilka församlingar kyrkoherdeämbetena kan utfärda ämbetsbetyg även på svenska. Utskottet anser dock att ortodoxa kyrkosamfundets befolkningsregister är sådan myndighetsverksamhet som bestämmelserna i 14 § 2 mom. regeringsformen gäller. Det föreslagna bemyndigandet att bestämma om frågan genom förordning stämmer därför inte överens med att grundlagen föreskriver att ifrågavarande rättighet tryggas genom lag. Denna motstridighet kan elimineras genom att det i lagen stadgas att svenskspråkiga har rätt att få sitt ämbetsbetyg på sitt eget språk.

### Utlåtande

Med anledning av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

*att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen, om utskottets författningsrättsliga anmärkningar beträffande 72 §, 73 § 2 mom. och 81 a § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 21 oktober 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml  
vordf. Johannes Koskinen /sd  
medl. Esko Helle /vänst  
Gunnar Jansson /sv  
Marjut Kaarilahti /saml  
Juha Korkeaaja /cent  
Valto Koski /sd  
Heikki Koskinen /saml  
Jorma Kukkonen /sd

Osmo Kurola /saml  
Johannes Leppänen /cent  
Jukka Mikkola /sd  
Paavo Nikula /gröna  
Riitta Prusti /sd  
Veijo Puhjo /vgr  
Maija-Liisa Veteläinen /cent  
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf (delvis).