

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 20/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ortodoxa kyrkan

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.

Utlåtande

I enlighet med ett beslut av riksdagen har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 28/2006 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Joni Hiitola, undervisningsministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet

- konsultativ tjänsteman Antero Laavakari, finansministeriet
- lagfaret ecklesiastikråd Risto Ikäheimo och ecklesiastikråd (emer.) Paavo Perola, Finlands ortodoxa kyrkostyrelse
- biskop i Helsingfors stift biskop Metropoliten Ambrosius
- ordförande, överdiakon Juha Lampinen, Ortodoksisten kirkon työntekijät ry
- direktionsmedlem Jarmo Lehto, Ortodoksisten Kanttorien Liitto ry
- vice ordförande, ärkemandrit Andreas Larikka, Ortodoksisten Pappien Liitto OPL ry
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från

- arbetsministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen
- Finlands Kommunförbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om ortodoxa kyrkan. Den nya lagen ersätter den nuvarande lagstiftningen om det ortodoxa kyrkosamfundet.

Den ortodoxa kyrkan skall till sina grunder behålla en liknande offentlighetsrättslig särställning som för närvarande. Enligt förslaget skall en kyrkoordning tas i bruk inom den ortodoxa kyrkan. Den avses innehålla närmare bestämmelser om kyrkans verksamhet och förvaltning. Kyrko-

ordningen skall utfärdas av kyrkomötet. Ställningen för den ortodoxa kyrkans central- och stiftsförvaltning ändras så att den blir mera oavhängig av staten på så vis att dess omkostnader inte längre skall betalas direkt av statens medel. Kyrkans ekonomiska villkor tryggas dock genom statsbidrag till motsvarande belopp. Vidare föreslår regeringen att vissa förvaltningsärenden som gäller kyrkans interna verksamhet och

förvaltning och som för närvarande hör till undervisningsministeriets uppgifter skall överföras till kyrkans egna organ.

Förslaget innehåller flera ändringar av bestämmelserna om kyrkans och församlingarnas förvaltning. Den grundläggande strukturen för kyrkoförvaltningen kvarstår dock till största delen oförändrad.

Avsikten är att införa en enda form av anställningsförhållande inom den ortodoxa kyrkan och i dess församlingar: tjänstemännen vid kyrkosty-

relsen och tjänsteinnehavarna i församlingarna överförs till anställning i arbetsavtalsförhållande. Anställningsvillkoren skall avtalas genom kollektivavtal. Inom kyrkoförvaltningen införs ett förfarande med rättelseyrkande, där framställning av rättelseyrkande hos kyrkostyrelsen skall ingå som ett obligatoriskt förstadium till besvär. Kyrkostyrelsens beslut med anledning av rättelseyrkande får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2007.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

1. Ortodoxa kyrkan och dess ställning

Ortodoxa kyrkan i Finland är både ett offentligt-rättsligt samfund och en del av den världsomspännande ortodoxa kyrkan. Det ortodoxa ärkebiskopsdömet i Finland står i egenskap av en autonom kyrka i förbindelse med det ekumeniska patriarkatet i Konstantinopel.

Den ortodoxa kyrkan i Finland grundar sig på Bibeln, traditionen, den ortodoxa kyrkans dogmer samt kanoniska och andra kyrkliga regler. Med kanoniska avses i detta sammanhang regler i anslutning till kyrkorättsliga normer, etik och sedvänjor, som utformats närmast genom beslut av allmänna och lokala kyrkomöten.

Den ortodoxa kyrkan i Finland är den andra nationella kyrkan i vårt land vid sidan om den evangelisk-lutherska kyrkan. De nationella kyrkornas ställning avviker från ställningen för övriga religionssamfund. Den ortodoxa kyrkan och dess församlingar är offentliga samfund vars ställning och organisation baserar sig på lagen om ortodoxa kyrkosamfundet (521/1969).

Den ortodoxa kyrkan i vårt land har ca 60 000 medlemmar. Den ortodoxa kyrkan är indelad i Karelens, Helsingfors och Uleåborgs stift. Biskopen i Karelens stift är samtidigt kyrkans ärkebiskop och överhuvud. Biskoparna för de andra stiftet är metropoliter.

Den högsta beslutanderätten inom kyrkan utövas av kyrkomötet och biskopskonferensen.

Kyrkostyrelsen ansvarar för förvaltningen och verkställigheten.

2. Varför lagstiftningen behöver ses över

Den gällande lagen om ortodoxa kyrkosamfundet är delvis problematisk med avseende på grundlagen. Dess bestämmelser motsvarar inte fullt ut dagens krav i fråga om författningsnivå, eftersom vissa grunder för individens rättigheter och skyldigheter regleras genom förordning, trots att de bestämmelserna enligt 80 § i grundlagen skall utfärdas genom lag.

Den gällande lagen utfärdades 1969 och den har därmed mer än 35 år på nacken. Största delen av paragraferna har ändrats, och lagstiftningen har därmed blivit svår att överblicka och delvis också inkonsekvent.

Lagstiftningen innehåller också till och med mycket detaljerade bestämmelser om enskilda frågor och förfaranden. Å andra sidan är regleringen av vissa principer alltför allmänt hållen med tanke på dagens samhälle.

Det viktigaste syftet med propositionen är att stärka den ortodoxa kyrkans självstyre i fråga om dess interna angelägenheter. Enligt lagförslaget skall kyrkomötet utfärda närmare bestämmelser om kyrkans verksamhet och förvaltning. Förvaltningsutskottet stöder denna strävan.

Utskottet poängterar att avsikten inte är att ändra grunderna för den ortodoxa kyrkans ställning i förhållande till staten. Det som talar för en mer omfattande delegering av normgivningsbe-

myndigandet än normalt är kyrkosamfundets särskilda status som ett autonomt religiöst samfund och den till religionsfriheten hörande rätten att organisera sig i religiöst hänseende. Det framgår också av grundlagsutskottets utlåtande att kompetensfördelningen mellan lagstiftaren och kyrkomötet inte utgör något problem ur ett grundlagsperspektiv.

Det är mycket viktigt, menar förvaltningsutskottet, att lagstiftningen om den ortodoxa kyrkan ses över ordentligt. Revideringen innebär att den ortodoxa kyrkans administrativa ställning och ekonomiska villkor tryggas som vår andra nationella kyrka och en viktig minoritetskultur i vårt land. Samtidigt ökar flexibiliteten och utvecklingsmöjligheterna när det gäller kyrkans interna struktur samt att fullgöra kyrkans uppgift och föra fram dess budskap. Den föreslagna lagen kännetecknas av bättre konsekvens och tydlighet än den nuvarande, och dessutom är den väl beredd.

3. *Kyrkoadministrationen*

Den grundläggande administrativa enheten inom kyrkan är stiftet. Strävan har varit att stegvis utveckla dess ställning. Regeringen föreslår nu ett nytt organ, stiftsrådet. Det avses vara ett organ som planerar och samordnar stiftets verksamhet, men som saknar rätt att fatta bindande beslut.

Stiften skall även i fortsättningen indelas i församlingar som skall fullgöra kyrkans uppgifter. Det ortodoxa kyrkosamfundets medlemstal har ökat i jämn takt sedan slutet av 1980-talet, trots att exempelvis antalet medlemmar minskat i de små församlingarna i Savolax och Norra Karelen, där folkmängden minskar. Å andra sidan har till exempel medlemstalet i Helsingforsförsamlingen ökat kraftigt. Denna utveckling kräver dels gradvis utveckling av stiftsförvaltningen, dels också konkreta verktyg för omorganisering av församlingsverksamheten. Därför innehåller propositionen bestämmelser om nya församlingsindelningar, kapellförsamlingar och samarbetsavtal. Enligt utskottets bedömning kommer den framtida stiftsförvaltningen och or-

ganiseringen av församlingsverksamheten att vara mycket intimt sammanlänkade.

För närvarande betalas omkostnaderna för den ortodoxa kyrkans central- och stiftsförvaltning huvudsakligen med statsmedel. Regeringen föreslår att denna förvaltning nu skall bli mer oavhängig i förhållande till staten genom att göra kyrkan till huvudman. Kyrkans ekonomiska villkor skall emellertid tryggas genom att understödet från staten består.

Den ortodoxa kyrkans självstyre stärks också genom att den beslutanderätt som undervisningsministeriet har i vissa frågor som gäller kyrkans interna verksamhet överförs till kyrkans egna organ. Dessutom föreslår regeringen att bestämmelsen om att högsta styrelsen över kyrkosamfundet tillkommer landets regering inte skall ingå i den nya lagen.

4. *Ändring av tjänsteförhållande till arbetsavtalsförhållande*

Regeringen föreslår att alla anställningar inom ortodoxa kyrkan och dess församlingar i framtiden skall vara arbetsavtalsförhållanden. Därmed blir de tjänster som församlingspräster, församlingsdiakonerna och församlingskantorer samt tjänstemännen inom kyrkans central- och stiftsförvaltning innehar automatiskt arbetsavtalsförhållanden genom lag. Rättigheterna och skyldigheterna för den ortodoxa kyrkans och dess församlingars anställda kommer efter reformen i princip att bestämmas på grundval av den allmänna arbetslagstiftningen. Anställningsvillkoren skall fastslås i ett kollektivavtal mellan kyrkostyrelsen, som företräder kyrkan och församlingarna, och den anställdas organisationer.

När det gäller personalens ställning framgår det av propositionen att alternativet att behålla tjänsteförhållanden och arbetsavtalsförhållanden som parallella former av anställningsförhållande också aktualiserades under beredningen. Enligt motiven ansågs det ändå inte ändamålsenligt att behålla två olika anställningsformer, när man beaktar hur få anställda ortodoxa kyrkan och dess församlingar har. Ett annat problem med två former av anställningar är att ordningen medför överlappande arbete inom personalför-

valtningen och behov av dubbla system. Vidare anser regeringen att uppgifterna för anställda inom den ortodoxa kyrkan och i dess församlingar inte heller inrymmer något sådant mått av utövning av offentlig makt att det skulle vara nödvändigt med tjänsteförhållanden sett ur perspektivet för "principen om tjänstemannaförvaltning".

Förvaltningsutskottet påpekar att principen har inte ansetts innebära ett ovillkorligt hinder att ge andra än myndigheter och tjänstemän offentlig makt och offentliga uppgifter, om tillräckligt detaljerade bestämmelser utfärdas om utförandet av uppgifterna och det förfarande som skall iakttas, om rättssäkerhetssynpunkterna beaktas och de som utför offentliga uppgifter handlar under straffrättsligt tjänsteansvar (t.ex. GrUU 14/1999 rd).

I sitt utlåtande om det aktuella lagförslaget anser grundlagsutskottet att den ortodoxa kyrkans offentliga uppgifter inte är av det slaget att 124 § i grundlagen skulle kräva att tjänsteförhållandena bibehålls. Grundlagsutskottet anser att kollektivavtalslagstiftningen och pensionsrätten enligt den föreslagna 122 § ger fullgoda garantier för att de anställda inom kyrkan och i församlingarna inte förlorar sin rättsliga status.

Eftersom den ortodoxa kyrkan och dess församlingar är offentliga samfund anser förvaltningsutskottet att det också hade fallit sig naturligt att i enlighet med principen om tjänstemannaförvaltning behålla tjänsteförhållandet som anställningsform inom ortodoxa kyrkan. Men med hänsyn till propositionsmotiven och grundlagsutskottets utlåtande har förvaltningsutskottet ändå beslutat tillstyrka propositionen även i detta avseende.

5. Kyrkomötets uppgifter

Enligt 20 § 2 mom. 10 punkten i lagförslaget skall kyrkomötet fastställa kyrkans verksamhetsplan och budget. Utskottet föreslår en teknisk precisering av den punkten, dvs. att kyrkomötet skall fastställa kyrkans *verksamhets- och ekonomiplan samt budget*.

6. Överklagande

Den nya lagen innebär en revidering av förfarandet för att överklaga kyrkans och församlingarnas beslut. Det gällande förfarandet bygger på förvaltningsinternt överklagande med kyrkostyrelsen som första besvärinstans. Kyrkostyrelsens och biskopens beslut överklagas direkt hos högsta förvaltningsdomstolen. Enligt propositionen skall rättelseyrkande bli ett obligatoriskt första steg före besvär. Rättelse skall yrkas hos kyrkostyrelsen, och yrkandet behandlas i förvaltningsförfarande. Besvär kan anföras först över kyrkostyrelsens beslut med anledning av ett rättelseyrkande, och då är förvaltningsdomstolen första besvärinstans.

Lagförslagens 111 § gäller förrättningsförbud och förlust av prästerlig värdighet. En biskop kan med stöd av 1 mom. meddela en präst eller diakon förrättningsförbud för högst sex månader, om denne handlar i strid med de allmänna skyldigheterna enligt 109 §. Beslut om längre förrättningsförbud fattar biskopskonferensen.

Enligt 111 § 2 mom. kan biskopskonferensen meddela förlust av den prästerliga värdigheten, om prästens eller diakonens handlande enligt 1 mom. eller beteende i strid med skyldigheterna visar att denne kanoniskt sett inte är lämplig för den prästerliga värdigheten.

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att det med hänsyn till vad det innebär för den berörde att få förrättningsförbud och förlora den prästerliga värdigheten är 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 korrigering av bristerna i verksamheten.

Förvaltningsutskottet föreslår med anledning av grundlagsutskottets utlåtande att nya 3 och 4 mom. fogas till 111 § och att dessa moment som förutsättning för påföljderna enligt 1 och 2 mom. föreskriver allvarligt och upprepat förfarande i strid med lag. Dessutom påpekar förvaltningsutskottet att påföljderna även i övrigt kan bli aktuella i princip först när varningar och anmärkningar inte lett till att situationen rättats till.

Utskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande även i fråga om övriga föreslagna bestämmelser avseende överklagande.

Lagstiftningsordning

Enligt grundlagsutskottets utlåtande kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att lagförslagen i övrigt godkänns enligt propositionen, men 20 och 111 § med följande ändringar:

20 §

Uppgifter

(1 mom. som i RP)

Kyrkomötet skall
(1—9 punkten som i RP)
10) fastställa kyrkans *verksamhets- och ekonomiplan samt budget*,
(11—15 punkten som i RP)

111 §

Förrättningsförbud och förlust av prästerlig värdighet

(1 och 2 mom. som i RP)

En präst eller diakon kan meddelas förrättningsförbud med stöd av 1 mom., om det är fråga om ett allvarligt eller upprepat förfarande i strid med 1 mom. (Nytt 3 mom.)

Biskopskonferensen kan meddela förlust av den prästerliga värdigheten med stöd av 2 mom., om det är fråga om ett allvarligt eller upprepat förfarande i strid med 2 mom. (Nytt 4 mom.)

Helsingfors den 12 oktober 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänt
medl. Janina Andersson /gröna
Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent

Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.