

Förvaltningsutskottets betänkande 20/1996 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om överföring av upprätthållandet av domkapitlen till den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland

Riksdagen remitterade den 16 april 1996 regeringens proposition 18/1996 rd till förvaltningsutskottet för beredning.

I enlighet med förvaltningsutskottets begäran har grundlagsutskottet avgett utlåtande i saken. Utlåtandet (GrUU 30/1996 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Utskottet har hört förvaltningsdirektören Håkan Mattlin vid undervisningsministeriet, ecklesiastikrådet Matti Halttunen vid kyrkostyrelsen, budgetsekreteraren Marja Kirppu vid finansministeriet, ombudsmannen Osmo Setälä vid Finlands kyrkas prästförbund, samtidigt som representant för Akava-OS och lagfarne assessorn Pekka Leino vid domkapitlet i Helsingfors stift, regeringssekreteraren Matti Tanner vid finansministeriet, vicehäradshövdingen Gunnar Träskman, lagstiftningsrådet Martti Simola vid justitieministeriet och professorn Olli Mäenpää vid Helsingfors universitet.

Regeringen föreslår en lag om överföring av upprätthållandet av domkapitlen och tjänsterna som dövpräst samt om överlåtelse av vissa tomter till den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland. Huvudmannaskapet för domkapitlen överförs från staten till den evangelisk-lutherska kyrkan från och med början av 1997. Samtidigt tar kyrkan över ansvaret för lönekostnaderna för tjänster och uppgifter i arbetsavtalsförhållande i domkapitlen. Den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland föreslås också ta över huvudmannaskapet för dövprästtjänsterna och kostnaderna för dem.

När lagen har trätt i kraft hör tjänsteinnehavarna och arbetstagarna formellt till alla delar till kyrkans personal, och samma stadganden och bestämmelser gäller t.ex. för deras anställningsvillkor som för kyrkans övriga personal. Vidare föreslås tjänsteinnehavarna och arbetstagarna bibehålla de rättigheter och skyldigheter i anställningen som de hade innan lagen trädde i kraft. Både penninglöner och övriga förmåner i an-

knytning till tjänste- och arbetsförhållanden skall stå kvar oförändrade.

Vidare föreslås att kontinuitetsprincipen för pensionsskyddet inom den offentliga sektorn tillämpas vid överföringen. Det betyder att om pensionsskyddet grundar sig på statlig anställning bestäms det när lagen träder i kraft för dem som är födda efter den 31 december 1939 och som övergår i kyrkans tjänst på samma sätt som om de hade fortsatt i statens tjänst fram till pensionsfallet. Staten föreslås ersätta kyrkan för kostnaderna för huvudmannaskapet för domkapitlen och tjänsterna som dövpräst med stöd av denna lag i fyra års tid.

Undervisningsministeriet bemyndigas att på de villkor ministeriet bestämmer och utan vederlag överlåta äganderätten till de statliga fastigheter som domkapitlen förfogar över till den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland.

I propositionen ingår dessutom förslag till lagar om ändring av 68 § statstjänstemannalagen och 1 § lagen om statens tjänstekollektivavtal.

Propositionen anknäver till budgetpropositionen för 1997 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft i början av 1997.

Utskottets ställningstaganden

Utskottet konstaterar att domkapitlen nuförtiden är de myndigheter som har hand om den finländska evangelisk-lutherska kyrkans förvaltningsuppgifter och avgör lagskipningsfrågor. Domkapitelinstitutionen har dock en historia som går tillbaka till tidig medeltid. I Åbo stift inrättades 1276 ett domkapitel som skulle tjäna som biskopsråd och bistå i förvaltningsfrågor. Reformationen betydde en förändring i relationerna mellan staten och kyrkan, vilket återspeg-

lades både på kyrkans förvaltning och framför allt biskoparnas och domkapitlens status.

Västerås recess 1527, som gick ut på att biskopsstolarna och domkapitlens skatteintäkter och jordegendomar konfiskerades till staten, innebar en ändring av kyrkans rättsliga status i och med att regenten fick maktbefogenheter i kyrkliga frågor. Under Gustav Vasas tid ledde detta i praktiken också till att statsmakten måste svara för domkapitelinstitutionens kostnader. Denna praxis har fortgått ända in till våra dagar.

Kyrkolagen från 1686 med anknytande domkapitelförordning från 1687 var en av den enväldige konungen stiftad lag för hela samhället. Domkapitlet betraktades i första hand som domstol. Trots att kyrkolagen 1869 avskiljde den evangelisk-lutherska kyrkan till ett samfund för sig, hade de statliga myndigheterna det huvudsakliga ansvaret för kyrkans förvaltning och rättskipning. Domkapitlet har behållit sin karaktär av specialdomstol, trots att de övriga kyrkoförvaltningsuppgifterna hela tiden har ökat.

Domkapitlens uppgifter förblev oförändrade under hela autonomins tid. Tidigare bestämmelser kompletterades nu med kejserliga brev, men den enda egentliga nyheten i deras uppgiftsfält var att de i takt med den åtstramade censuren skulle verka som den andliga litteraturens väktare.

I det s.k. nordströmska förslaget till kyrkolagsreform från 1845 fick domkapitlet i uppdrag att svara för stiftets kyrkliga förvaltning, utöva tillsyn över renlärligheten, se till att tillsätta tjänstemän och betjante i församlingarna, övervaka värden av församlingarna och prästerskapets lära och tjänsteåtgärder, vidmakthålla och främja kyrkans rätt och intressen samt ta upp till behandling och fatta beslut i frågor och klagomål som hänskjutits till domkapitlet för prövning i laglig ordning. I en särskild paragraf föreslogs bli föreskrivet om de frågor i anknytning till prästers tjänstefel och olämpliga uppträdande som domkapitlet skall ta upp till prövning och avkunna dom i.

Nordströms förslag till ny kyrkolag fick ingen uppslutning, men det tjänade i många avseenden som underlag för arbetet i Schaumans kyrkolagskommitté, som slutligen resulterade i en kyrkolag 1869. Nytt i jämförelse med Nordströms lagförslag var bara att domkapitlet också förväntades utöva tillsyn över att gudstjänster, sakrament och andra kyrkliga förrättningar handhades riktigt samt över prästernas leverne, inte bara deras lära och tjänsteåtgärder. Denna kyrkolag från

1869 har sedermera utgjort grunden för kyrkolagen ända fram till den nya kyrkolagstiftning som trädde i kraft i början av 1994.

Över en längre tid har domkapitlens personal fått en särpräglad ställning i tjänstemannarättsligt hänseende. Trots att domkapitelstjänsterna inte är statstjänster betalas lönerna av statens medel, och trots att tjänstemännen vid domkapitlen är tjänstemän inom kyrkan, har lagstiftningen om statens kollektivavtal och lagstiftningen om statens pensioner samt bl.a. statstjänstemannalagstiftningen i fråga om inrättande av tjänster tillämpats på deras anställningsförhållanden och pensionsvillkor. Motsvarande bestämmelser har tillämpats på tjänsterna och anställningsvillkoren för dövräster, som står under domkapitlens tillsyn.

Enligt regeringens proposition skall huvudmannskapet för domkapitlet nu överföras från staten till den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland. Efter överföringen skall löneutgifterna för tjänster och uppgifter i arbetsavtalsförhållande vid domkapitlet betalas av den evangelisk-lutherska kyrkans medel. Dövräster blir kyrkans tjänstemän och i framtiden kommer kyrkan att svara också för deras löner. Regeringen konstaterar i propositionens motivering att meningen är att de personer som blir kyrkans tjänstemän och arbetstagare skall bibehålla sina löneförmåner på minst samma nivå som vid överföringen.

Utskottet anser att domkapitlet är ett kyrkligt organ och att dess personal nu inte blir tjänstemän och arbetstagare inom kyrkan, eftersom de redan står i anställningsförhållande till kyrkan. Däremot överförs löneutgifterna för tjänster och uppgifter i arbetsavtalsförhållande vid domkapitlet på kyrkans ansvar, på samma sätt som kyrkan genom den föreliggande propositionen tar över huvudmannskapet och finansieringen av dövrästtjänsterna. Utskottet finner det viktigt att de tjänsteinnehavare och arbetstagare som berörs av propositionen bibehåller inte bara sina tidigare löneförmåner utan också sina tidigare pensionsförmåner vid överföringen.

Av de orsaker som nämns i propositionen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet lagförslaget behövligt och tillstyrker det utan ändringar.

Utskottet föreslår värdsamt

att lagförslagen godkänns utan ändringar.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Matti Väistö /cent, vice ordföranden Kaarina Dromberg /saml, medlemmarna Ulla Juurola /sd, Reijo Kallio /sd, Toimi Kankaanniemi /fkf, Juha Karpio /saml, Valto Koski /sd,

Osmo Kurola /saml, Pehr Löf /sv, Jukka Mikkola /sd, Tuija Pohjola /sd, Erkki Pulliainen /gröna och Aulis Ranta-Muotio /cent samt suppleanterna Raimo Holopainen /sd och Anu Vehviläinen /cent.

GRUNDLAGSUTSKOTTET*Bilaga***Utlåtande 30/1996 rd****Regeringens propositioner 18, 139/1996 rd***Till Förvaltningsutskottet*

Riksdagen remitterade den 16 april 1996 regeringens proposition 18/1996 rd med förslag till lagstiftning om överföring av upprätthållandet av domkapitlen till den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland och den 3 oktober 1996 regeringens proposition 139/1996 rd med förslag till lag om ändring av kyrkolagen till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om propositionerna till förvaltningsutskottet.

Utskottet har hört föredraganden Tuula Lybeck vid undervisningsministeriet, ecklesiastikrådet Matti Halttunen och ecklesiastikrådet Risto Voipio vid kyrkostyrelsen samt professorn Mikael Hidén.

Grundlagsutskottet har behandlat propositionerna ur statsförfattningsrättslig synvinkel och anför vördsamt följande.

Propositionerna

I proposition 18/1996 rd föreslås en lag om överföring av upprätthållandet av domkapitlen och tjänsterna som dövpräst samt om överlåtelse av vissa tomter till den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland. Huvudmannaskapet för domkapitlen förs över från staten räknat från ingången av 1997. Samtidigt övertar kyrkan ansvaret för lönekostnaderna och tjänsterna som dövpräster i domkapitlen. Tjänsteinnehavarna och arbetstagarerna bibehåller vid lagens ikraftträdande de rättigheter och skyldigheter som ingår i deras tidigare anställningar. Vidare föreslås att kontinuitetsprincipen för pensionsskyddet inom den offentliga sektorn tillämpas i detta fall. Undervisningsministeriet berättigas att utan vederlag överlåta äganderätten till de statliga fastigheter som domkapitlen förfogar över till den evangelisk-lutherska kyrkan.

Propositionen hänger samman med budgetpropositionen för 1997. De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 1997.

I motiveringsavsnittet om lagstiftningsordningen framhålls att de föreslagna lagarna bland annat upphäver en lag som stiftades i grundlagsordning på grund av prästerståndets dåvarande privilegier. Privilegierna har senare upphävts. Regeringen anser att lagförslaget inte strider mot vare sig 15 a eller 12 §§ i regeringsformen. Trots detta anser regeringen det önskvärt att utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

I proposition 139/1996 rd föreslås bland annat ändringar i kyrkolagen på grund av förslagen i proposition 18/1996 rd. På grund av 15 § 3 mom. regeringsformen kompletteras kyrkolagen också med ett tillägg om uppsägning av tjänsteinnehavare och upphörande av tjänsteförhållanden utan uppsägning. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 1997. Propositionens motivering innefattar inget avsnitt om lagstiftningsordningen.

Utskottets ställningstaganden

Överföringarna till domkapitlen föranleder inga anmärkningar angående de grundläggande fri- och rättigheterna.

Vad gäller proposition 18/1996 rd bör kyrkolagens särskilda ställning i lagstiftningsförfarandet beaktas (t.ex. GrUU 23/1996 rd). Som utskottet har framhållit i ett annat sammanhang innebär kyrkomötets exklusiva initiativrätt i fråga om kyrkolagen att bestämmelser som strider mot kyrkolagen inte får tas in i annan lagstiftning (GrUU 1/1982 rd). Proposition 18/1996 rd innehåller vissa punkter som gör att lagförslaget inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om inte kyrkolagen samtidigt ändras i överensstämmelse med detta. Proposition 139/1996 rd innehåller förslag till ändringar i kyrkolagen som i tillräcklig utsträckning beaktar denna synpunkt. Följaktligen kan det första lagförslaget i proposition 18/1996 rd behandlas i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att lagen inte träder i kraft före ändringen av kyrkolagen.

Utskottet har fäst särskilt avseende vid 6 kap. 8 a och 8 b §§ i lagförslaget i proposition 139/1996 rd. Den konstitutionella orsaken till detta är 15 § 3 mom. regeringsformen, som föreskriver att ingen får avskedas från sitt arbete utan laga skäl. De föreslagna ändringarna i kyrkolagen är generellt sett inget problem med tanke på detta stadgande om de grundläggande fri- och rättigheter. Men enligt sista meningen i 8 a § 6 mom. kan domkapitlet avbryta eller återkalla sitt förordnande för en präst att tjänstgöra som församlingspastor eller att sköta en prästtjänst "om det finns grundad anledning till detta".

Allmänt taget kan en sådan reglering inte anses räcka till från grundlagssynpunkt, eftersom momentet inte säger någonting om grunderna för uppsägningen. När det gäller församlingspastorstjänster, dvs. tidigare tjänster som extraordinarie präst, är situationen den att det är församlingen som inrättar tjänsten utan att ha någon som helst möjlighet att bestämma vem som tillsätts eller när förordnandet upphör. På den punkten är det biskopen och domkapitlet som

har beslutanderätten. I praktiken avbryts förordnanden i samband med att innehavarna får en annan tjänst. Det har emellertid ansetts vara möjligt att avbryta ett förordnande utan ett nytt förordnande, om tjänsteinnehavaren har varit olämplig för uppdraget.

Enligt uppgifter till utskottet är avsikten med propositionen att denna praxis skall kunna fortsätta. Uppsägningar kommer följaktligen att motiveras med olämplighet för uppdraget eller eventuellt med kriterier uppräknade i andra punkter i 8 a §. Med hänsyn till att regleringen hänför sig till relativt snävt avgränsade särfall anser utskottet att den sista meningen i 8 a § 6 mom. med ovanstående snäva tolkning inte påverkar lagstiftningsordningen.

På grundval av det ovan sagda framhåller grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Helsingfors den 22 oktober 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd samt medlemmarna Esko Helle /vänt, Gunnar Jansson /sv, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /cent, Marjut Kaarilahti

/saml, Juha Korkeaoja /cent, Heikki Koskinen /saml, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /saml, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd och Maija-Liisa Veteläinen /cent.

