

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Kirkolliskokouksen ehdotuksen mukaisesti kirkkolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös evankelis-luterilaisen kirkon ja sen seurakuntien viranhaltijoiden lomauttamisesta. Lomauttaminen olisi mahdollista, jos virkaan kuuluva työ on vähentynyt olennaisesti tai jos painavat taloudelliset seikat sitä muutoin edellyttävät.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Laki on tarkoitettu olemaan voimassa uuden kirkkolain voimaantuloon saakka kuitenkin enintään neljä vuotta.

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen tavoitteet ja niiden toteuttaminen

1.1. Tavoitteet

Evankelis-luterilaisen kirkon hallinto joutuu yhdessä muun julkisen hallinnon kanssa sopeutumaan kansantalouden edellytyksiin. Kansantalous ei kestä jatkuvia julkisen hallinnon menojen lisäyksiä. Yleisenä tavoitteena onkin julkisen talouden kasvun rajoittaminen ja sen osuuden pienentäminen bruttokansantuotteesta.

Seurakuntien verotulot kääntyivät verovuonna 1990 laskuun vähennyksen ollessa runsaat kaksi prosenttia, kun ne vielä vuotta aiemmin kasvoivat yli yhdeksän prosenttia. Verovuonna 1991 äyrimäärän arvioidaan vähenevän ainakin kolme prosenttia ja sama suuntaus jatkuu vähintään samanlaisena usean verovuoden ajan. Seurakuntien tulokehityksessä ei siten ole nähtävissä lyhyellä aikavälillä käännettä parempaan päin. Henkilöstömenojen osuus vuonna 1991 varsinaisista menoista oli 61 prosenttia. Niihin sisältyivät palkkojen lisäksi muun muassa eläke- ja sosiaaliturvamaksut. Vuodelta 1991 käytettävissä olevien tietojen mukaan

seurakuntien menojen kasvu on hidastunut noin kolme prosenttia. Varsinaiset menot mukaan lukien seurakuntatyön, hautaustoimen, hallinnon sekä kiinteistö- ja rahoitustoimen menot kasvoivat vielä viisi prosenttia, vaikka verotulot vähenivätkin. Henkilöstömenot kasvoivat lähes seitsemän prosenttia, kun otetaan huomioon eläkejärjestelmässä tapahtuneet muutokset. Edellä esitetyn kehityksen johdosta seurakuntien on kyettävä supistamaan menojaan.

1.2. Keinot

Henkilöstömenojen suuren painoarvon vuoksi niissä saavutettavilla säästöillä on olennainen vaikutus seurakuntien talouteen yhdessä muiden säästötoimenpiteiden kanssa.

Työsopimuslain (320/70) mukaisessa lomauttamisessa työntekijän työnteko ja palkanmaksu keskeytetään toistaiseksi tai määräajaksi työsuhteen muutoin pysyessä voimassa. Työsopimuslaissa on säännökset lomauttamisen perusteista, lomauttamismenettelystä ja lomauttamisen vaikutuksista. Lomauttamisen syynä on yleensä menekkivaikeuksista tai muista tuotan-

nollisista, taloudellisista tai näihin rinnastettavista syistä johtuva työn puute, jonka kuitenkin tiedetään tai toivotaan jäävän ohimeneväksi. Lomauttamisella pyritään siihen, ettei tällaisessa tilanteessa työntekijän palvelussuhdetta tarvitsisi katkaista irtisanomisella, vaan että hänen palvelussuhteensa työnantajaan voisi säilyä. Työsopimuslain lomauttamista koskevia säännöksiä sovelletaan sellaisenaan seurakuntien työsopimussuhteessa olevaan henkilöstöön. Kirkkolaissa (635/64) tai sen nojalla annetussa virkasäännössä ei sitä vastoin ole säännöksiä tai määräyksiä viranhaltijan lomauttamisesta eikä viranhaltijan lomauttaminen voi näin ollen tulla kysymykseen.

Seurakuntien viranhaltijoita ei siten vastavissa tilanteissa ole mahdollista lomauttaa, mitä ei ole pidettävä asianmukaisena. Seurakunnan on tämän sijasta turvauduttava viran lakkauttamiseen ja yleensä sen seurauksena viranhaltijan irtisanomiseen. Viran lakkauttamisen ja siihen liittyvän irtisanomisen vaihtoehtona viranomaisen olisi voitava lomauttaa viranhaltija, jos työn puute ei ole pysyväisluonteista tai jos lomauttamiseen on muu painava taloudellinen syy. Tällöin palkanmaksu keskeytettäisiin viranhaltijan säilyttäessä muut virkasuhteeseensa liittyvät oikeudet.

Työmarkkinoilla lomauttaminen perustuu yleensä taloudellisista tai tuotannollisista syistä johtuvaan työn vähentymiseen. Työsopimuslaki mahdollistaa tosin myös niin sanotun kurinpidollisen lomauttamisen, mikäli työnantaja voi perustaa ratkaisunsa lain 37 §:ssä tarkoitettuun erityisen painavaan syyhyn taikka 43 §:ssä tarkoitettuun työntekijän vahingonvaarapiirissä tapahtuneeseen olosuhteiden muutokseen, joka on niin olennainen, ettei työnantajalta voida kohtuudella edellyttää sopimussuhteen jatkamista. Käytännössä näihin perusteisiin pohjautuvat lomauttamiset ovat harvinaisia. Kirkon ja seurakunnan osalta tähän perustuvia säännöksiä ei pidetä tarpeellisina.

2. Nykytila ja asian valmistelu

2.1. Lainsäädäntö

Seurakunnan virkasäännön alainen virkasuhde, jollainen on jokainen muu kuin papin, lehtorin ja kanttorin virkasuhde, voidaan viranomaisen ja viranhaltijan puolelta irtisanoa päättymään irtisanomisanajan kuluttua. Papin,

lehtorin ja kanttorin virkasuhdetta ei sen sijaan voida lainkaan purkaa irtisanomisin. Vakinaisen papin ja kanttorin virkaa ei voida vastoin viranhaltijan tahtoa myöskään lakkauttaa papiston erioikeuksien perusteella. Virkasäännön mukaan viranomaisen ei saa irtisanoa viranhaltijaa, jollei irtisanominen perustu siihen, että asianomainen virka lakkautetaan.

Viran lakkauttamisen perusteita ei ole kirkkolaissa eikä virkasäännössä tarkemmin yksilöity. Viran lakkauttaminen on kuitenkin hallinnossa voimassa olevan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vuoksi perusteltava asiallisilla syillä. Näin ollen viran lakkauttamisen perusteella irtisanottu viranhaltija voi irtisanomistaan koskevassa asiassa saattaa muutoksenhakuelimen tutkittavaksi viran lakkauttamisen laillisuuden. Tällä perusteella on myös merkitystä oikeuskäytännössä. Lainsäädännön tarkoituksena voidaan lisäksi katsoa olevan, että pääsäännön mukaan viran lakkauttamisen tulee johtua siitä, että virkaan kuuluva työ on muutoin kuin aivan tilapäisesti vähentynyt.

Kirkkolakiin tai virkasääntöön ei sisälly myöskään säännöstä tai määräystä viranhaltijan lomauttamisesta. Siten viranhaltijan lomauttaminen ei ole mahdollista siinä merkityksessä kuin työsopimuslain mukainen työntekijän lomauttaminen. Viranomaisella ei myöskään ole oikeutta työn vähentymisen vuoksi yksipuolisesti keskeyttää viranhaltijan viranotoimistusta myöntämällä hänelle palkatonta virkavapautta. Virkaan kuuluvan työn vähetessä viranomaisen pääasiallisena keinona sopeutua tilanteeseen on lakkauttaa virka ja irtisanoa viranhaltijaa.

2.2. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu kirkkohallituksessa. Esityksestä on lisäksi käyty neuvottelut seurakuntien henkilöstöä edustavien Akava r.y:n, Seurakuntien Viran- ja Toimienhaltijain Liitto ry:n sekä Kunta-alan unionin kanssa. Kirkolliskokous päätti lakiehdotuksen tekemisestä 5 päivänä marraskuuta 1992.

3. Esityksen taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Viranhaltijoiden lomauttamismahdollisuus lisää yleisesti ottaen kirkollishallinnon sopeutu-

miskykyä sellaisissa tilanteissa, joissa virkasuhteeseen liittyvien tehtävien olennainen väheneminen tai painavat taloudelliset syyt sitä edellyttävät. Lainsäädännön säästövaikutuksia ei kuitenkaan voida tarkkaan markkamääräisesti arvioida. Lomautuksista aiheutuva kirkollistalouteen kohdistuva säästö riippuu siitä, missä laajuudessa kirkkohallitus, seurakunnat ja seurakuntayhtymät päättävät lomauttamisesta. Laskennallisesti kirkon palveluksessa olevan koko henkilöstön työnteon 14 päivän pituisesta keskeytymisestä syntyvä välitön säästö palkkaushenoihin olisi noin 50 miljoonaa markkaa.

Todellinen säästö jäisi kuitenkin tätä pienemmäksi muun muassa verotulojen vähenemisen johdosta. Lomautuksia toimeenpantaessa on kuitenkin huolehdittava seurakuntien lakisäästeiden tehtävien ja kirkon perustehtävän hoidon turvaamisesta, mikä voi rajoittaa lomautusten käyttöä.

Lomautettujen kirkon viranhaltijoiden toimeentuloturva järjestetään yleisen työttömyysturvajärjestelmän mukaan, jonka rahoittamiseen sekä kirkolliset työnantajat että kirkon henkilöstö osallistuvat.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

Kirkkolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 267 d §, jolla lomauttaminen kirkon viroista tehdään mahdolliseksi. Lomauttaminen voidaan ehdotuksen mukaan suorittaa, jos työ on olennaisesti vähentynyt tai jos painavat taloudelliset syyt sitä muutoin edellyttävät. Viranhaltija voitaisiin tällöin lomauttaa määräajaksi enintään kolmeksi viikoksi kalenterivuoden aikana. Lomauttaminen tulisi siten kysymykseen tilanteessa, jossa seurakunnan tulot verotulojen vähentymisen johdosta pienenevät ja jossa työvoimaa joudutaan tilapäisesti vähentämään, vaikka ei voitaisikaan osoittaa viranhaltijakohtaista työmäärän vähenemistä, mikä muutoin on lomautuksen perusteena. Lisäksi edellytyksenä olisi, ettei työnantaja voi järjestää viranhaltijalle muuta työtä.

Lomauttamisen edellytyksenä olevalle työn tilapäiselle vähentymiselle ei ehdoteta vähimmäisaikaa. Tarkoitus kuitenkin on, ettei lomautuksiin ryhdyttäisi silloin, kun työn puutteen tiedetään olevan hyvin lyhytaikaisen. Kun lomauttaminen edellyttää työn olennaista vähentymistä, lomauttaminen toteutetaan useimmiten keskeyttämällä virantoimitus kokonaisuudessaan. Lomauttaminen tulee kysymykseen vain työn vähetessä tilapäisesti. Työajan pysyvä lyhentäminen lomauttamisella ei ole siten mahdollista.

Jos virkaan kuuluva työ määrä on vähentynyt pysyväisluontoisesti, virka on käynyt tarpeettomaksi ja se on lakkautettava.

Lomautuksen tarkoituksesta johtuu, että viransijaisuusmääräyksiä ei anneta. Muiden viranhaltijoiden tehtäviä olisi järjesteltävä siten, että välttämättömät tehtävät voidaan suorittaa. Erillistehtäviä voidaan tarvittaessa hoitaa toimenpidepalkkioin.

Lomautuspäätöksen tekee kirkkoneuvosto, seurakuntaneuvosto tai yhteinen kirkkoneuvosto muun henkilöstön kuin papiston osalta. Papistoa koskevan lomautuspäätöksen tekee tuomiokapituli edellä mainitun viranomaisen esityksestä. Kirkon erityistehtävissä olevat viranhaltijat lomauttaa kirkkohallitus. Hiippakunnissa työskentelevien kirkon keskusrahaston palkkaaminen viranhaltijoiden lomauttamisesta on tuomiokapitulille varattava tilaisuus antaa lausunto. Lomautuspäätös olisi täytäntöönpantavissa valituksesta huolimatta.

Lomautettujen viranhaltijoiden perustoimeentuloturva lomautusajalta on tarkoitettu järjestää yleisen työttömyyskorvausjärjestelmän mukaisesti.

Kirkkohallitus antaa ehdotuksen mukaan tarkempia määräyksiä lomauttamisesta. Tällaisia säännöksen soveltamista koskevia, seurakuntia velvoittavia täytäntöönpanomääräyksiä annettaisiin muun muassa työsopimuslain 37 a §:n 2 momentissa tarkoitetuista tapauksista, joissa ei ole perustetta lomauttamiseen, viranhaltijan oikeudesta säilyttää lomautusajana asuntonsa, viranhaltijan oikeudesta ottaa lomautuksen ajaksi muuta työtä, lomautuksen ennakkoilmoituksesta, varsinaisesta lomautusilmoituksesta, viranhaltijan kuulemisvelvollisuus-

desta, työn alkamisajankohtaa koskevasta ilmoituksesta sekä seurakunnan velvollisuudesta varmistua ennen lomautuspäätöksen tekemistä siitä, että seurakunnan jumalanpalvelukset voidaan toimittaa ja seurakunnan muista perustehtävistä huolehtia.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Laki ehdotetaan säädettäväksi määräaikaisena niin, että se olisi voimassa uuden, valmisteilla olevan kirkkolain voimaantuloon saakka, kuitenkin enintään neljä vuotta.

Kirkolliskokous on hyväksynyt uuden kirkkolain marraskuussa 1991 ja tarkoitus on, että laki saataisiin voimaan vuoden 1994 alusta. Tämän esityksen taloudellisten vaikutusten johdosta on kuitenkin välttämätöntä, että uudistus toteutetaan jo voimassa olevan kirkkolain aikana. Kirkolliskokous on hyväksynyt vastaavan säännöksen sisällytettäväksi myös sen ehdottamaan uuteen kirkkolakiin.

3. Säättämisjärjestys

Kirkollisissa virkaehtosopimuksissa ei ole määräyksiä, jotka oikeuttaisivat päättämään tai rajoittaisivat päättämästä ehdotetun kalta-

sista virantoimituksen keskeyttämisistä. Lakiehdotuksen sisältämä sääntely ei siten suoraanaisesti kohdistu sellaiseen seikkaan, josta olisi sovittu voimassa olevin virkaehtosopimuksin.

Evangelisluterilaisten seurakuntien pappien ja kanttori-urkuriin palkkauslaki (1032/44), jolla tämän virkakunnan palkkaus järjestettiin osittain uudelle pohjalle, säädettiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti. Tämän jälkeen seuraavat evangelis-luterilaisen kirkon palkkauslait (105/66 ja 1035/83) säädettiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä samoin kuin laki evangelis-luterilaisen kirkon palkkauslain kumoamisesta (391/90). Myös laki evangelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista (968/74) on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Näin ollen palkkauskesymyksillä ei ole enää privilegiosuojaa. Ehdotetulla lailla kuitenkin puututaan 16 päivänä lokakuuta 1723 annettujen papiston erioikeuksien ja pappissäädyllä 2 päivänä maaliskuuta 1789 annetun vakuutuksen mukaiseen papiston ja kanttorien virassapysymisoikeuteen. Koska valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 3 momentin mukaan säätyjen erioikeuksista on voimassa, mitä perustuslaista sanotussa pykälässä edellä on säädetty, on lakiehdotus käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kirkkolain muuttamisesta

Kirkolliskokouksen ehdotuksen ja eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

lisätään 23 päivänä joulukuuta 1964 annettuun kirkkolakiin (635/64) uusi 267 d § seuraavasti:

267 d §

Jos virkaan kuuluva työ on olennaisesti vähentynyt taikka jos painavat taloudelliset seikat sitä edellyttävät eikä asianomainen viranomainen voi kohtuudella järjestää viranhaltijalle muuta työtä, viranomaisella on oikeus lomauttaa viranhaltija siten, että viranhaltijan virantoimitus ja palkanmaksu keskeytetään määräajaksi, enintään kolmeksi viikoksi kalenterivuoden aikana virkasuhteen muutoin pysyessä voimassa.

Seurakunnan viranhaltijan lomauttaa kirkkoneuvosto tai seurakuntaneuvosto ja seurakuntayhtymän viranhaltijan yhteinen kirkkoneuvosto. Seurakunnan tai seurakuntayhtymän papin virassa olevan lomauttaa kuitenkin edellä mainitun viranomaisen esityksestä tuomiokapituli. Kirkon erityistehtävissä olevan viranhaltijan lomauttaa kirkkohallitus. Hiippakunnallisten viranhaltijoiden osalta on tuomioka-

pitulille varattava tilaisuus antaa asiasta lausunto. Lomautuspäätös tulee noudatettavaksi siitä tehdystä valituksesta huolimatta sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään.

Viranhaltijan oikeudesta työttömyysturvaan lomautuksen ajalta on voimassa, mitä siitä on erikseen säädetty.

Kirkkohallitus antaa tarkempia määräyksiä lomauttamisesta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1993 ja on voimassa siihen saakka kun kirkolliskokouksen 8 päivänä marraskuuta 1991 hyväksymä uusi kirkkolaki on tullut voimaan, kuitenkin enintään neljä vuotta tämän lain voimaantulosta.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 12 päivänä helmikuuta 1993

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Ministeri Tytti Isohookana-Asunmaa

