

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om
ändring av kyrkolagen**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I enlighet med kyrkomötets förslag föreslås det att till kyrkolagen skall fogas ett stadgande om permittering av tjänsteinnehavare i evangelisk-lutherska kyrkan och dess församlingar. Permittering skall enligt förslaget vara möjligt, om det arbete som hör till tjänsten minskat väsentligt eller om vägande ekonomiska skäl annars förutsätter det.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst. Avsikten är att lagen skall gälla tills den nya kyrkolagen träder i kraft, dock högst fyra år.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Propositionens mål och uppnåendet av dem

1.1. Mål

Förvaltningen av den evangelisk-lutherska kyrkan måste i likhet med den övriga offentliga förvaltningen anpassa sig till samhällsekonomins förutsättningar. Samhällsekonomi klarar inte av ständiga utgiftsökningar inom den offentliga förvaltningen. Ett allmänt mål är således att begränsa den offentliga ekonomins tillväxt och skära ned dess andel av bruttonationalprodukten.

Skatteåret 1990 började församlingarnas skatteintäkter sjunka och minskningen var drygt två procent, då de ännu ett år tidigare hade vuxit med över nio procent. År 1991 beräknas antalet skatteören sjunka med åtminstone tre procent och samma trend torde fortsätta i åtminstone samma omfattning under flera skatteår. Någon utveckling mot det bättre kan därför inte skönjas på kort sikt i fråga om församlingarnas inkomstutveckling. Personalutgifternas andel av de egentliga utgifterna var

61 procent år 1991. I dem ingår förutom löner också bl.a. pensions- och socialskyddsavgifter. Enligt de uppgifter som finns att tillgå för år 1991 har ökningen av församlingarnas utgifter minskat tre procent. Då de egentliga utgifterna räknas med växte utgifterna för församlingsarbetet, begravningsar, förvaltningen samt fastigheter och finansieringsverksamheten med fem procent trots att skatteintäkterna minskade. Personalutgifterna steg med närmare sju procent, då man beaktar förändringarna i pensionssystemet. På grund av denna utveckling måste församlingarna kunna skära ned på sina utgifter.

1.2. Medel

Eftersom personalutgifterna väger mycket tungt har de inbesparingar som uppnås inom dem en betydande inverkan på församlingarnas ekonomi tillsammans med övriga sparåtgärder.

Permittering enligt lagen om arbetsavtal (320/70) innebär att arbetstagarens arbete och utbetalningen av lönen till arbetstagaren av-

bryts tillsvidare eller för en viss tid medan arbetsförhållandet i övrigt består. Lagen om arbetsavtal innehåller stadganden om grunderna för permittering, förfarandet vid permittering och verkningarna av permittering. Orsaken till permittering är i allmänhet avkastningssvårigheter eller annan brist på arbete vilken beror på produktionsmässiga, ekonomiska eller därmed jämförbara omständigheter som man dock vet eller hoppas skall vara av övergående natur. Syftet med permittering är att arbetstagarens arbetsförhållande i en sådan situation inte skall behöva avbrytas genom uppsägning och att hans anställningsförhållande till arbetsgivaren skall kunna fortgå. Stadgandena om permittering i lagen om arbetsavtal tillämpas som sådana på personal i arbetsavtalsförhållande i församlingarna. I kyrkolagen (635/64) eller den tjänstestadga som utfärdats med stöd av den finns däremot inte stadganden eller bestämmelser om permittering av tjänsteinnehavare, och permittering av en tjänsteinnehavare kan därför inte komma på fråga.

Tjänsteinnehavarna i församlingarna kan således inte permitteras i motsvarande situationer, vilket inte kan anses ändamålsenligt. Församlingen måste i stället tillgripa indragning av tjänsten och i allmänhet till följd av detta säga upp tjänsteinnehavaren. Som alternativ till indragning av tjänst och uppsägning i samband med det bör det vara möjligt för myndigheten att permittera tjänsteinnehavaren, om bristen på arbete inte är av varaktig natur eller om det föreligger något annat vägande ekonomiskt skäl för permitteringen. Löneutbetalningen avbryts då medan tjänsteinnehavarens övriga rättigheter i anslutning till tjänsteförhållandet kvarstår.

På arbetsmarknaden grundar sig permittering i regel på en minskning av arbetet som beror på ekonomiska eller produktionsmässiga omständigheter. Lagen om arbetsavtal tillåter å andra sidan också s.k. disciplinär permittering, om arbetstagaren kan stöda sig antingen på sådana synnerligen vägande skäl som avses i 37 § lagen om arbetsavtal eller sådan förändring av förhållandena inom arbetstagarens skaderiskområde som avses i 43 § och som är så väsentlig att arbetsgivaren inte skäligen kan förutsättas fortsätta avtalsförhållandet. I praktiken är permitteringar på dessa grunder sällsynta. Stadganden som grundar sig på dem anses inte nödvändiga för kyrkans och församlingens del.

2. Nuläge och beredning av propositionen

2.1. Lagstiftning

Tjänsteförhållanden som lyder under församlingens tjänstestadga, vilka är alla andra tjänsteförhållanden än tjänsteförhållandena för präst, lektor och kantor, kan från myndighetens eller tjänsteinnehavarens sida sägas upp att upphöra efter uppsägningstiden. En präst, lektor eller kantors tjänsteförhållande kan däremot överhuvudtaget inte hävas genom uppsägning. En ordinarie präst- eller kantors-tjänst kan inte heller mot tjänsteinnehavarens vilja indras på grund av prästerskapets privilegier. Enligt tjänstestadgan kan myndigheten inte säga upp en tjänsteinnehavare, om inte grunden för uppsägningen är att tjänsten dras in.

Grunderna för indragning av en tjänst har inte specificerats närmare i kyrkolagen eller tjänstestadgan. Indragningen av en tjänst inom förvaltningen bör dock på grund av gällande princip om ändamålsbundenhet motiveras med sakliga skäl. En tjänsteinnehavare som blivit uppsagd på grund av att tjänsten indragits kan därför få lagligheten i tjänsteindragningen prövad av en besvärinstans. Denna grund har också betydelse i rättspraxis. Avsikten med lagstiftningen kan dessutom anses vara att indragningen av en tjänst i regel bör bero på att det arbete som hör till tjänsten minskat även annars och inte enbart tillfälligt.

I kyrkolagen och tjänstestadgan ingår inte heller något stadgande eller någon bestämmelse om permittering av tjänsteinnehavare. Permittering av en tjänsteinnehavare är således inte möjlig i samma bemärkelse som permittering av en arbetstagare enligt lagen om arbetsavtal. Myndigheten har inte heller rätt att på grund av minskning av arbetet ensidigt avbryta tjänsteinnehavarens tjänsteutövning genom att bevilja honom tjänstledighet utan lön. Då det arbete som hör till en tjänst minskar har myndigheten i huvudsak ett sätt att anpassa sig till situationen, dvs. att dra in tjänsten och säga upp tjänsteinnehavaren.

2.2. Ärendets beredning

Propositionen har beretts vid kyrkostyrelsen. Förhandlingar om förslaget har dessutom förts

med Akava rf, Församlingarnas tjänste- och befattningshavares förbund rf samt Kunta-alan unioni, vilka företräder församlingarnas personal. Kyrkomötet beslöt den 5 november 1992 att framlägga lagförslaget.

3. Propositionens ekonomiska och organisatoriska verkningar

Möjligheten att permittera tjänsteinnehavare ökar allmänt taget kyrkoförvaltningens anpassningsförmåga i sådana situationer då en väsentlig minskning av uppgifterna i anslutning till ett tjänsteförhållande eller vägande ekonomiska skäl förutsätter det. De inbesparingar lagstiftningen ger upphov till kan dock inte uppskattas exakt i mark. Vilken inbesparing permitteringarna åstadkommer inom den kyrkliga eko-

nomin beror på i vilken omfattning kyrkostyrelsen, församlingarna och de kyrkliga samfundligheterna fattar beslut om permitteringar. Kalkymässigt skulle den direkta inbesparingen i löneutgifter av ett 14 dagars avbrott i arbetet för alla anställda i kyrkan vara omkring 50 milj. mk. Den verkliga inbesparingen skulle dock bli mindre än detta, bl.a. på grund av minskade skatteintäkter. Då permitteringar görs måste man dock sörja för att skötseln av församlingarnas lagstadgade uppgifter och kyrkans grundläggande uppgift säkerställs, vilket kan begränsa utnyttjandet av permitteringar.

Utkomstskyddet för permitterade tjänsteinnehavare inom kyrkan sköts genom det allmänna systemet för utkomstskydd för arbetslösa, vars finansiering såväl de kyrkliga arbetsgivarna som de anställda deltar i.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslaget

Det föreslås att till kyrkolagen skall fogas en ny 267 d§ genom vilken permittering från kyrkliga tjänster görs möjlig. Enligt lagförslaget kan permittering ske om arbetet minskat väsentligt eller om vägande ekonomiska skäl annars förutsätter det. En tjänsteinnehavare kan då permitteras för viss tid för högst tre veckor under ett kalenderår. Permittering kan således komma på fråga i en situation där församlingens inkomster sjunker till följd av minskade skatteintäkter och där arbetskraften tillfälligt måste skäras ned, även om man inte kan visa på en minskning i arbetet för enskilda tjänsteinnehavare, vilket annars utgör grund för permittering. En förutsättning är dessutom att arbetsgivaren inte kan ordna annat arbete för tjänsteinnehavaren.

Det föreslås ingen minimitid för den tillfälliga minskning i arbetet som är en förutsättning för permittering. Avsikten är dock att permitteringar inte vidtas då det är känt att bristen på arbete är mycket kortvarig. Då en förutsättning för permittering är att arbetet minskar väsentligt, genomförs permitteringen i regel genom att tjänsteutövningen avbryts helt. Permittering kommer i fråga endast då arbetet tillfälligt

minskar. En permanent förkortning av arbetstiden genom permittering är således inte möjlig.

Om minskningen av det arbete som hör till en tjänst är av bestående art behövs tjänsten inte längre och den skall dras in.

Syftet med permittering leder till att vikarie inte tillsätts. De övriga tjänsteinnehavarnas uppgifter skall ordnas så att nödvändiga uppgifter kan fullgöras. Fristående uppgifter kan vid behov skötas med hjälp av arvoden.

Beslut om permittering fattas av kyrkorådet, församlingsrådet eller det gemensamma kyrkorådet då det gäller annan personal än prästerskapet. Beslut om permittering av präster fattas av domkapitlet på framställning av ovannämnda myndighet. Tjänsteinnehavare med specialuppgifter inom kyrkan permitteras av kyrkostyrelsen. Domkapitlet skall ges tillfälle att avge utlåtande om permittering av de tjänsteinnehavare i stiftet som är anställda av kyrkans centralfond. Beslutet om permittering skall kunna verkställas oberoende av besvär.

Avsikten är att ordna basutkomstskyddet för permitterade tjänsteinnehavare under permitteringstiden enligt det allmänna systemet för utkomstskydd för arbetslösa.

Enligt förslaget meddelar kyrkostyrelsen närmare föreskrifter om permittering. Sådana

verkställighetsföreskrifter som gäller tillämpningen av stadgandet och är förpliktande för församlingarna meddelas bl.a. i fråga om de fall som avses i 37 a § 2 mom. lagen om arbetsavtal då det inte föreligger grund för permittering, i fråga om tjänsteinnehavarens rätt att behålla sin bostad under permitterings-tiden, tjänsteinnehavarens rätt att åta sig annat arbete under permitterings-tiden, förhandsmeddelande om permittering, egentligt meddelande om permittering, skyldigheten att höra tjänsteinnehavaren, meddelande om tidpunkten när arbetet återupptas samt församlingens skyldighet att innan beslut om permittering fattas försäkra sig om att församlingens gudstjänster kan hållas och församlingens övriga grundläggande uppgifter kan skötas.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst. Det föreslås att lagen stiftas för viss tid så att den gäller tills den kyrkolag som är under beredning träder i kraft, dock högst fyra år.

Kyrkomötet har godkänt den nya kyrkolagen i november 1991 och avsikten är att den skall träda i kraft vid ingången av år 1994. På grund av de ekonomiska verkningar denna proposition har är det dock nödvändigt att reformen genomförs under den gällande kyrkolagens giltighetstid. Kyrkomötet har godkänt ett motsvarande stadgande också i den nya kyrkolag som kyrkomötet har föreslagit.

3. Lagstiftningsordning

I de kyrkliga tjänstekollektivavtalen ingår inga bestämmelser som ger rätt eller begränsar rätten att besluta om sådana avbrott i tjänsteutövningen som nu föreslås. Den reglering som lagförslaget innehåller hänför sig således inte direkt till någon fråga om vilken överenskommit i gällande tjänstekollektivavtal.

Lagen om prästerskapets och kantor-orgel-nisternas i de evangelisk-lutherska församlingarnas avlöning (1032/44), genom vilken avlöningen för denna ämbetsmannakår delvis gavs en ny grund, stiftades enligt 67 § riksdagsordningen. Efter detta stiftades de följande lönelagarna för den evangelisk-lutherska kyrkan (105/66 och 1035/83) i vanlig lagstiftningsordning, liksom också lagen om upphävande av lönelagen för den evangelisk-lutherska kyrkan (391/90). Också lagen om den evangelisk-lutherska kyrkans tjänstekollektivavtal (968/74) har stiftats i den ordning 67 § riksdagsordningen anger. Avlöningsfrågorna är således inte längre skyddade på grund av privilegier. Den föreslagna lagen går dock in på prästerskapets och kantorernas rätt att kvarstå i tjänst enligt de privilegier som tillförsäkrats prästerskapet den 16 oktober 1723 och enligt försäkrar som gavs prästerståndet den 2 mars 1789. Enligt 67 § 3 mom. gäller om ståndsprivilegier vad som ovan i samma paragraf stadgas om grundlag. Därför bör lagförslaget behandlas i den ordning som gäller för grundlag.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av kyrkolagen

I enlighet med kyrkomötets förslag och riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver,

fogas till kyrkolagen av den 23 december 1964 (635/64) en ny 267 d § som följer:

267 d §

Om det arbete som hör till en tjänst har minskat väsentligt eller om vägande ekonomiska omständigheter förutsätter det och myndigheten inte skäligen kan ordna annat arbete för tjänsteinnehavaren, har myndigheten rätt att permittera tjänsteinnehavaren så att tjänsteutövningen och löneutbetalningen, avbryts för viss tid, högst för tre veckor under ett kalenderår, medan tjänsteförhållandet i övrigt består.

En tjänsteinnehavare i en församling permitteras av kyrkorådet eller församlingsrådet och en tjänsteinnehavare i en kyrklig samfällighet av det gemensamma kyrkorådet. Den som innehar prästtjänst i en församling eller en kyrklig samfällighet permitteras dock av domkapitlet på framställning av ovan nämnda myndighet. En tjänsteinnehavare med specialuppgifter inom kyrkan permitteras av kyrko-

styrelsen. I fråga om stiftets tjänsteinnehavare skall domkapitlet ges tillfälle att avge utlåtande i ärendet. Utan hinder av vad som stadgas i någon annan lag skall ett beslut om permittering iakttas även om beslutet har överklagats genom besvär.

Om tjänsteinnehavarens rätt till utkomstskydd för arbetslösa under permitteringstiden gäller vad som stadgas särskilt.

Kyrkostyrelsen meddelar närmare föreskrifter om permittering.

Denna lag träder i kraft den
1993 och gäller tills den nya
kyrkolag som godkändes av kyrkomötet den 8
november 1992 träder i kraft, dock högst fyra
år efter att förevarande lag har trätt i kraft.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Helsingfors den 12 februari 1993

Republikens President
MAUNO KOIVISTO

Minister Tytti Isohookana-Asunmaa

