

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I enlighet med kyrkomötets förslag föreslås det att till den nya kyrkolagen som trädde i kraft den 1 januari 1994 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. Dess giltighetstid föreslås bli fyra år.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Förvaltningen av den evangelisk-lutherska kyrkan måste i likhet med den övriga offentliga förvaltningen anpassa sig till samhällsekonomins förutsättningar. Församlingarnas skatteintäkter har sjunkit sedan skatteåret 1990. Skatteåret 1991 sjönk antalet skatteören med 4,4 procent och samma trend men något mildare har fortsatt under åren 1992—1993. Någon utveckling mot det bättre kan därför inte skönjas på kort sikt i fråga om församlingarnas inkomstutveckling. Personalutgifternas andel av de egentliga utgifterna var 60,2 procent år 1992. I dem ingår förutom löner också bl.a. pensions- och socialskyddsavgifter. Enligt de uppgifter som finns att tillgå för år 1992 har ökningen av församlingarnas utgifter dock minskat 4,7 procent. Personalutgifterna fortsatte däremot att stiga i någon mån, då man beaktar pensionsavgifternas inverkan. På grund av denna utveckling måste församlingarna ytterligare kunna skära ned på sina utgifter.

2. Nuläget

2.1. Lagstiftning och praxis

Permittering enligt lagen om arbetsavtal (320/70) innebär att arbetstagarens arbete och

utbetalningen av lönen till arbetstagaren avbryts 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 fortgå. Stadgandena om permittering i lagen om arbetsavtal tillämpas som sådana på personal i arbetsavtalsförhållande i församlingarna.

Fram till år 1993 har det inte funnits stadganden med stöd av vilka tjänsteinnehavare i kyrkan och församlingarna kunnat permitteras. I stället för permittering har man varit tvungen att tillgripa indragning av tjänsten och i allmänhet till följd av detta säga upp tjänsteinnehavaren. 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. Enligt tjänstestadgan kan myndigheten inte

säga upp en tjänsteinnehavare, om inte grund-
en för uppsägningen är att tjänsten dras in. En
prästs, lektors 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 privile-
gier.

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 prö-
vad 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.

På arbetsmarknaden grundar sig permitte-
ring i regel på en minskning i arbetet som beror
på ekonomiska eller produktionsmässiga om-
ständigheter. Lagen om arbetsavtal tillåter å
andra sidan också s.k. disciplinär permittering
om arbetsgivaren kan stöda sig antingen på
sådana synnerligen vägande skäl som avses i
37 § lagen om arbetsavtal eller sådan föränd-
ring av förhållandena inom arbetstagarens skade-
riskområde som avses i 43 § och som är så
väsentlig att arbetsgivaren inte skäligen kan
förutsättas fortsätta avtalsförhållandet. I prak-
tiken är permitteringar på dessa grunder säll-
synta. Stadganden som grundar sig på dem
anses inte nödvändiga för kyrkans och försam-
lingens del.

Genom den ändring som gjorts i den upp-
hävda kyrkolagen (635/64) har även permitte-
ring av kyrkans och församlingarnas tjänste-
nehavare blivit möjlig från den 1 maj 1993 tills
den nya kyrkolagen träder i kraft, dvs. till den
1 januari 1994. Permittering har enligt ändring-
en varit möjlig under högst tre veckor under ett
kalenderår, om det arbete som hör till en tjänst
har minskat väsentligt eller om vägande öko-
nomiska omständigheter förutsätter det.

2.2. Bedömning av nuläget

Som svar på en förfrågan av Kyrkans
avtalsdelegation har 120 församlingshushåll av

450 meddelat att de planerar permitteringar
under år 1993. Permitteringar har i viss ut-
sträckning utnyttjats i församlingarna men
exakta uppgifter om deras antal eller art finns
dock inte att få i detta skede. Kyrkostyrelsen
har inte permitterat sin personal år 1993.
Möjligheten att som ett alternativ till permit-
tering byta semesterpenningen antingen helt
eller delvis mot ledighet har utnyttjats av 36
procent av de församlingsanställda år 1993. Då
det fortsättningsvis är nödvändigt med inbe-
sparingar i församlingshushållen bör även per-
mitteringsmöjligheten kvarstå som ett alterna-
tiv till inbesparingar inom personalkostnader-
na.

3. Propositionens mål och de vikti- gaste förslagen

Eftersom personalutgifterna väger mycket
tungt har de inbesparingar som uppnås inom
dem en betydande inverkan på församlingarnas
ekonomi. Möjligheten att permittera tjänste-
nehavare ökar kyrkoförvaltningens anpass-
ningsförmåga i sådana situationer då en vä-
sentlig minskning av utgifterna i anslutning
till ett tjänsteförhållande eller vägande öko-
nomiska skäl förutsätter det.

Då stadgandena om permittering i och med
den upphävda kyrkolagen av år 1964 har
upphävts, bör motsvarande stadganden fogas
till den nya kyrkolagen, för att anställda i
arbetsförhållande såväl som anställda i tjänste-
förhållande i kyrkan eller dess församlingar
skall behandlas lika med avseende på permit-
tering. Av denna anledning och för att inbe-
sparingar i personalkostnaderna skall kunna
åstadkommas också med hjälp av permitte-
ringar, skall ett stadgande om permittering
fogas till den nya kyrkolagen (1054/93) som
trädde i kraft vid ingången av år 1994. Stad-
gandet förelås bli fogat till den nya kyrkolagen
med i sak samma innehåll som det hade år
1993 enligt gällande kyrkolag av år 1964.
Enligt förslaget skall permittering av tjänste-
nehavare således vara möjlig under tre veckor
under ett kalenderår förutsatt att arbetet har
minskat väsentligt eller om vägande ökonomis-
ka omständigheter förutsätter det och myndig-
heten inte skäligen kan ordna annat arbete för
tjänsteinnehavaren. Stadgandet skall gälla fyra
år efter ikraftträdandet.

4. Propositionens ekonomiska och organisatoriska verkningar

De inbesparingar lagen ger upphov till kan inte uppskattas exakt i mark. Vilken inbesparing permitteringarna åstadkommer inom den kyrkliga ekonomin beror på i vilken omfattning kyrkostyrelsen, församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna fattar beslut om permitteringar. Kalkylmässigt skulle den direkta inbesparingen i löneutgifter av ett 14 dagars avbrott i arbetet för alla anställda i kyrkan vara omkring 50 milj. mark. 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.

Möjligheten att utnyttja permittering som en

sparåtgärd år 1994 torde också i viss mån begränsas av lagen om extra arbetslöshetsförsäkringsavgift (1539/93) som skall betalas vid permitteringar år 1994.

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.

5. Beredningen av propositionen

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.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslaget

Det föreslås att till kyrkolagens 6 kapitel skall fogas en ny 6 a § 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 också 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 permitteringstiden, tjänsteinnehavarens rätt att åta sig annat arbete under permitteringstiden, 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 fyra år efter ikraftträdandet.

3. Lagstiftningsordning

I de kyrkliga tjänstekollektivavtalen ingår inga bestämmelser som ger rätt till 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 överenskommits i gällande tjänstekollektivavtal.

Lagen om prästerskapets och kantor-orgelnisternas i de evangelisk-lutherska församlingarna 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 in på prästerskapets och kantorernas rätt att kvarstå i tjänst enligt de privilegier som tillförsäkrats prästerskapet den 16 oktober 1723 och enligt den försäkran som gavs prästerståndet den 2 mars 1789. Motsvarande stadgande om permittering har fogats till kyrkolagen av den 23 december 1964 (635/64) genom lagen den 2 april 1993 om ändring av kyrkolagen (323/93), som stiftats i grundlagsordning. Nämnade stadgande om permittering har gällt för viss tid och har upphävts när den nya kyrkolagen trädde i kraft. När det sålunda är en tolkningsfråga om det grundlagsenliga skyddet för rätten att kvarstå i tjänst har slopats genom den ändring som gjorts i den upphävda kyrkolagen, anser regeringen det vara att föredra att utlåtande av grundlagsutskottet begärs i fråga om lagstiftningsordningen.

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

Lag om ändring av kyrkolagen

I enlighet med kyrkomötets förslag och riksdagens beslut fogas till 6 kap. kyrkolagen av den 26 november 1993 (1054/93) en ny 6 a § som följer:

6 kap.

Tjänsteinnehavare och arbetstagare

6 a §

Permittering

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 kyrkostyrelsen. 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
1994 och gäller fyra år efter ikraftträdandet.

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

Helsingfors den 11 mars 1994

Republikens President
MARTTI AHTISAARI

Minister *Tytti Isohookana-Asunmaa*

