

Hallituksen esitys Eduskunnalle kirkkolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Kirkolliskokouksen esityksen mukaisesti uuteen kirkkolakiin, joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1994, ehdotetaan lisättäväksi säännös evankelis-luterilaisen kirkon ja sen seurakuntien viranhaltijoiden lomauttamisesta. Lomauttaminen on 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. Lain voimassaolon ajaksi ehdotetaan neljää vuotta.

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Evankelis-luterilaisen kirkon hallinto joutuu yhdessä muun julkisen hallinnon kanssa sopeutumaan kansantalouden edellytyksiin. Seurakuntien verotulot ovat verovuodesta 1990 kääntyneet laskuun. Verovuonna 1991 äyrimäärä on vähentynyt 4,4 prosenttia ja sama suuntaus on jossain määrin lievempänä jatkunut vuosina 1992—93. Seurakuntien tulokehityksessä ei siten ole nähtävissä lyhyellä aikavälillä käännettä parempaan. Henkilöstömenojen osuus vuonna 1992 varsinaisista menoista oli 60,2 prosenttia. Niihin sisältyvät palkkojen lisäksi muun muassa eläke- ja sosiaaliturvamaksut. Vuodelta 1992 käytettävissä olevien tietojen mukaan seurakuntien menojen kasvu on kuitenkin hidastunut 4,7 prosenttia. Henkilöstömenot sensijaan kasvoivat edelleen jonkin verran kun eläkemaksujen vaikutukset otetaan huomioon. Edellä esitetyn kehityksen johdosta seurakuntien on kyettävä vielä supistamaan menojaan.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Työsopimuslain (320/70) mukaisessa lomaut-

tamisessa 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 tuotannollisista, taloudellisista tai näihin rinnastettavista syistä johtuva työnpuute, 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.

Vuoteen 1993 saakka ei ole ollut säännöksiä, joiden nojalla kirkon ja seurakunnan viranhaltija olisi voitu lomauttaa. Lomauttamisen sijasta on pitänyt turvautua viran lakkauttamiseen ja yleensä sen seurauksena viranhaltijan irtisanomiseen. Seurakunnan virkasäännön alainen virkasuhde, jollainen on jokainen muu kuin papin, lehtorin ja kanttorin virkasuhde, voidaan viranomaisen ja viranhaltijan puolelta irtisanoa päättymään irtisanomisajan kuluttua. Virkasäännön mukaan viranomaisen ei saa

irtisanoa viranhaltijaa, jollei irtisanominen perustu siihen, että asianomainen virka lakkauteen. Papin, lehtorin ja kanttorin virkasuhdetta ei sensijaan voida lainkaan purkaa irtisanomisin. Vakinaisen papin ja kanttorin virkaa ei voida vastoin viranhaltijan tahtoa myöskään lakkauttaa papiston erioikeuksien johdosta.

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 tarkoituksen voidaan lisäksi katsoa olevan, että pääsäännön mukaan viran lakkauttamisen tulee johtua siitä, että virkaan kuuluva työ on muutoin kuin aivan tilapäisesti vähentynyt.

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.

Kumottuun kirkkolakiin (635/64) tehdyllä muutoksella on myös kirkon ja sen seurakuntien viranhaltijoiden lomauttaminen tehty mahdolliseksi 1 päivästä toukokuuta 1993 lukien uuden kirkkolain voimaantuloon saakka eli 1 päivään tammikuuta 1994. Lomautus on muutoksen mukaan ollut mahdollista enintään kolmeksi viikoksi kalenterivuodessa, jos virkaan kuuluva työ on olennaisesti vähentynyt tai jos painavat taloudelliset seikat ovat sitä edellyttäneet.

2.2. Nykytilan arviointi

Vastauksena Kirkon sopimusvaltuuskunnan tiedusteluun on 120 seurakuntataloutta 450:stä

ilmoittanut suunnitelleensa lomautuksia vuonna 1993. Lomautuksia on seurakunnissa jossain määrin käytetty, mutta tarkkoja tietoja niiden määrästä tai laadusta ei kuitenkaan tässä vaiheessa ole käytettävissä. Kirkkohallitus ei ole vuonna 1993 lomauttanut henkilökuntaansa. Lomautuksen vaihtoehtona ollutta lomarahojen vaihtoa joko kokonaan tai osaksi vapaaksi on vuonna 1993 käyttänyt 36 prosenttia seurakuntien henkilöstöstä. Kun säästöt ovat seurakuntatalouksissa edelleen välttämättömiä, on lomautusmahdollisuus myös tarpeen säilyttää eräänä henkilöstömenojen säästämisen vaihtoehtona.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Henkilöstömenojen suuren painoarvon vuoksi niissä saavutettavilla säästöillä on olennainen vaikutus seurakuntien talouteen. Viranhaltijoiden lomauttamismahdollisuus lisää kirkollishallinnon sopeutumiskykyä sellaisissa tilanteissa, joissa virkasuhteeseen liittyvien tehtävien olennainen väheneminen tai painavat taloudelliset syyt sitä edellyttävät.

Kun lomautusta koskevat säännökset ovat kumotun vuoden 1964 kirkkolain myötä kumoutuneet, tulee vastaavat säännökset sisällyttää uuteen kirkkolakiin, jotta sekä työ- että virkasuhteessa kirkkoon tai sen seurakuntaan oleva henkilöstö olisi lomautuksen suhteen yhdenvertaisessa asemassa. Tämän vuoksi ja jotta henkilöstömenoja koskevat säästöt myös lomautusta käyttäen olisivat mahdollisia, on vuoden 1994 alusta voimaan tulleeseen uuteen kirkkolakiin (1054/93) otettava lomautusta koskeva säännös. Säännös ehdotetaan lisättäväksi uuteen kirkkolakiin asiallisesti samansisältöisenä kuin se on ollut voimassa vuoden 1964 kirkkolain mukaan vuonna 1993. Siten kirkon viranhaltijoiden lomautus olisi ehdotuksen mukaan mahdollista kolmeksi viikoksi kalenterivuodessa edellyttäen, että työ on olennaisesti vähentynyt taikka jos painavat taloudelliset seikat sitä edellyttävät eikä viranomaisen voi kohtuudella järjestää viranhaltijalle muuta työtä. Säännös olisi voimassa neljä vuotta sen voimaan tulosta.

4. Esityksen taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Lain aiheuttamia säästövaikutuksia ei voida

tarkkaan markkamääräisesti arvioida. Lomautuksista aiheutuva kirkollistalouteen kohdistuva säästö riippuu siitä, missä laajuudessa kirkkohallitus, seurakunnat ja seurakuntayhtymät päättävät lomauttamisista. Laskennallisesti kirkon palveluksessa olevan koko henkilöstön työnteon 14 päivän pituisesta keskeyttämisestä syntyvä välitön säästö palkkausmenoihin olisi noin 50 miljoonaa markkaa. Todellinen säästö jäisi kuitenkin tätä pienemmäksi muun muassa verotulojen vähenemisen johdosta. Lomautuksia toimeenpantaessa on kuitenkin huolehdittava seurakuntien lakisääteisten tehtävien ja kirkon perustehtävän hoidon turvaamisesta, mikä voi rajoittaa lomautusten käyttöä.

Lomautuksen käyttöä säästötoimenpiteenä vuonna 1994 rajoittanee myös jossain määrin lomauttamisen johdosta maksettavasta ylimää-

raisestä työttömyysvakuutusmaksusta vuonna 1994 (1539/93) annettu laki.

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

5. Asian valmistelu

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

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

Kirkkolain 6 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 a §, 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 myös 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 viran toimitus 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.

Lomauttamisen 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 palkkaamien viranhaltijoiden lomauttamisesta on tuomiokapitulille varattava tilaisuus antaa lausunto. Lomautuspäätös olisi täytäntöön pantavissa valituksesta huolimatta.

Lomautettujen viranhaltijoiden perustoitteentuloturva lomautusajalta on tarkoitettu järjestettäväksi yleisen työttömyyskorvausjärjestelmän mukaisesti.

Kirkkohallitus antaa ehdotuksen mukaan tarkempia määräyksiä lomauttamisesta. Tällai-

sia 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 lomautusaikana asuntonsa, viranhaltijan oikeudesta ottaa lomautuksen ajaksi muuta työtä, lomautuksen ennakoilmoittamisesta, varsinaisesta lomautusilmoituksesta, viranhaltijan kuulemisvelvollisuudesta, 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 neljä vuotta voimaantulon jälkeen.

3. Säättämisyjärjestys

Kirkollisissa virkaehtosopimuksissa ei ole määräyksiä, jotka oikeuttaisivat päättämään tai rajoittaisivat päättämästä ehdotetun kaltaisista virantoimituksen keskeyttämisistä. Lakiehdotuksen sisältämä sääntely ei siten suoranaisesti kohdistu sellaiseen seikkaan, josta olisi sovittu voimassaolevin virkaehtosopimuksin.

Evangelisluterilaisten seurakuntien pappien ja kanttori-urkurien palkkauslaki (1032/44), jolla tämän virkakunnan palkkaus järjestettiin osittain uudelle pohjalle, säädettiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti. Tämän jälkeen seuraavat evankelis-luterilaisen kirkon palkkauslait (105/66 ja 1035/83) säädettiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä samoin kuin laki evankelis-luterilaisen kirkon palkkauslain kumoamisesta (391/90). Myös laki evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista (968/74) on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Näin ollen palkkauskysymyksillä ei ole enää privilegiosuojaa. Ehdotetulla lailla puututaan 16 päivänä lokakuuta 1723 annettujen papiston erioikeuksien ja papissädylle 2 päivänä maaliskuuta 1789 annettun vakuutuksen mukaiseen papiston ja kanttorien virassapysymisoikeuteen. Lomauttamista koskeva vastaava säännös on lisätty 23 päivänä joulukuuta 1964 annettuun kirkkolakiin (635/64) 2 päivänä huhtikuuta 1993 kirkkolain muuttamisesta annetulla lailla (323/93), joka on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Mainittu lomauttamista koskeva säännös on ollut määräaikainen ja kumoutunut uuden kirkkolain tullessa voimaan. Kun näin ollen on tulkinnanvaraista onko virassapysymisoikeuden perustuslain suoja poistunut kumottuun kirkkolakiin tehdyn muutoksen johdosta, hallitus pitää suotavana, että säätämisyjärjestyksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kirkkolain muuttamisesta

Kirkolliskokouksen ehdotuksen ja eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään 26 päivänä marraskuuta 1993 annetun kirkkolain (1054/93) 6 lukuun uusi 6 a § seuraavasti:

6 luku

Viranhaltijat ja työntekijät

6 a §

Lomauttaminen

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 edel-

lä mainitun viranomaisen esityksestä tuomiokapituli. Kirkon erityistehtävissä olevan viranhaltijan lomauttaa kirkkohallitus. Hiippakunnallisten viranhaltijoiden osalta on tuomiokapitulille 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 1994 ja on voimassa neljä vuotta lain voimaantulon jälkeen.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain voimaannpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 11 päivänä maaliskuuta 1994

Tasavallan Presidentti
MARTTI AHTISAARI

Ministeri Tytti Isohookana-Asunmaa

