
Kyrkomötet Organisationsutskottets betänkande 2010:4

Större rättssäkerhet vid församlingssammanläggningar

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas motion 2010:54 om större rättssäkerhet vid församlingssammanläggningar. I motionen föreslås att Kyrkomötet ska uppdra åt Kyrkostyrelsen att föreslå att en stiftsstyrelses beslut i ett indelningsärende ska kunna överklagas hos Överklagandenämnden eller annat organ som Kyrkostyrelsen föreslår. Om detta inte skulle bifallas föreslås alternativt att Kyrkomötet ska uppdra åt Kyrkostyrelsen att föreslå, om alla ingående enheter inte är ense om förslaget, att sammanläggning av församlingar/pastorat endast får ske i undantagsfall.

Utskottet föreslår att motionen ska avslås.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2010:54.

Motionens förslag

Motion 2010:54 av Susann Torgerson m.fl., Större rättssäkerhet vid församlingssammanläggningar

1. Kyrkomötet beslutar att uppdra till Kyrkostyrelsen att föreslå att en stiftsstyrelses beslut i indelningsärenden kan överklagas hos Överklagandenämnden eller annat organ som Kyrkostyrelsen föreslår,

alternativt om detta yrkande inte vinner kyrkomötets bifall
2. Kyrkomötet beslutar att uppdra till Kyrkostyrelsen att föreslå, om alla ingående enheter inte är ense om förslaget, att sammanläggning av församlingar/pastorat endast får ske i undantagsfall.

Bakgrund

Församlingsindelningen

Bestämmelserna om den territoriella församlingsindelningen finns i 37 kap. i kyrkoordningen. Av 1 § framgår att det är stiftsstyrelsen i respektive stift som beslutar i dessa frågor. Vidare framgår att en indelningsförändring får ske om den ger bättre förutsättningar för församlingen eller församlingarna att utföra sina uppgifter. De s.k. församlingskriterierna finns angivna i 2 §. Det första kriteriet, som innehåller kravet på minst en gudstjänst varje vecka, ska kopplas till bestämmelserna i 17 kap. 3 § som föreskriver att en huvudgudstjänst ska firas i varje församling alla söndagar och kyrkliga helgdagar. Undantagen från denna huvudregel framgår av bestämmelsens andra stycke.

De övriga församlingskriterierna är att det ska finnas minst ett kyrkorum invigt i Svenska kyrkans ordning i församlingen och att det ska finnas människor som tar ansvar för att församlingens uppgifter blir utförda och som är beredda att åta sig förtroendeuppdrag i församlingen.

Enligt 37 kap. 2 § sista stycket får en församling om det finns särskilda skäl undantas från en indelningsändring, även om den inte uppfyller de ovan angivna kriterierna.

Pastoratsindelning

Enligt 37 kap. 18 § i kyrkoordningen är det stiftsstyrelsen som beslutar om ändringar i pastoratsindelningen. Om uppgifterna inom ett pastorat inte kan fullgöras ska indelningen ändras. Indelningen får ändras om den därmed blir mer ändamålsenlig. I 37 kap. 19 § stadgas att stiftsstyrelsen ska verka för en ändamålsenlig pastoratsindelning. Styrelsen ska fortlöpande följa utvecklingen och snarast initiera åtgärder när så behövs för att bestämmelserna i 18 § ska kunna följas. En fråga om att ändra pastoratsindelningen får också väckas genom en ansökan till stiftsstyrelsen av en församling eller en samfällighet som skulle beröras av ändringen, samt av domkapitlet.

Överklagande av beslut i indelningsärenden

Av 58 kap.1 § första stycket kyrkoordningen framgår att ett beslut kan överklagas endast om det av en bestämmelse i kyrkoordningen framgår att beslutet får överklagas. Sådana bestämmelser saknas när det gäller beslut som är hänförliga till indelningsärenden.

Däremot kan stiftsstyrelsens beslut i indelningsärenden komma att prövas som s.k. beslutsprövning enligt 57 kap. 8 § tredje stycket kyrkoordningen. Beslut av ett stift kan enligt bestämmelsen prövas på begäran av en församling som ligger i stiftet, på begäran av en samfällighet där församlingar som ligger i stiftet ingår och på begäran av den som tillhör en sådan församling och som vid tidpunkten för begäran har fyllt 16 år. Ett prövat beslut ska enligt 58 kap. 10 § upphävas, om det:

1. inte har tillkommit i rätt ordning,
2. hänför sig till något som inte är en angelägenhet för församlingen, samfälligheten respektive stiftet,
3. har fattats av ett organ som har överskridit sina befogenheter, eller
4. strider mot kyrkoordningen, någon annan kyrklig bestämmelse eller någon rättsregel som Svenska kyrkan har att följa.

Beslutsprövning är som framgår av bestämmelsen till sin natur en rent formell prövning. Till skillnad från vad som gäller vid överklagande enligt 58 kap. görs inte någon lämplighetsprövning av ärendet. Den inomkyrkliga beslutsprövningen motsvarar därför det som i kommunala sammanhang kallas laglighetsprövning. Det bör noteras att det sedan den 1 januari i år är Svenska kyrkans överklagandenämnd som avgör frågor om beslutsprövning i första och enda instans när det gäller beslut som fattats av ett stift. Detta framgår av 57 kap. 9 § i nu gällande lydelse.

Före relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten fanns möjligheter att genom förvaltningsbesvär överklaga beslut i strukturfrågor enligt nedan:

Länsstyrelsens beslut om en ändrad församlingsindelning kunde överklagas hos Kammarkollegiet. I beslut om församlingsindelning där Kammarkollegiet var första instans kunde överklagande ske hos regeringen. Stiftsstyrelsens beslut om ändrad pastorats- eller kontraktsindelning eller om bildande, ändring eller upplösning av kyrkliga samfälligheter kunde överklagas hos Kammarkollegiet. Beslut av Kammarkollegiet i dessa ärenden kunde dock inte överklagas till reger-

ingen. Stiftsstyrelsens beslut i fråga om namn på kyrklig enhet kunde även detta överklagas hos Kammarkollegiet. Kammarkollegiets beslut som första instans i beslut om namn kunde överklagas till regeringen.

O 2010:4

Tidigare behandling

Frågan om överklagande av beslut i indelningsärenden behandlades senaste gången av 2004 års kyrkomöte. På förslag av detta utskott avskrev Kyrkomötet en motion med samma innehåll som den nu aktuella. Utskottet motiverade i sitt betänkande O 2004:1 sitt avslagsförslag på följande sätt:

Utskottet konstaterar att beslut i indelningsärenden kan komma att prövas formellt som beslutsprövning. Utskottet delar den uppfattning som framfördes i utredningen Personal, tillsyn, överklagande. (SKU1998:6) att beslut i indelningsfrågor inte ska kunna överklagas och prövas materiellt. Utredningen menade bl.a. att en möjlighet till överklagande skulle kunna strida mot den subsidiaritetsprincip som numera, enligt 6 § lagen om Svenska kyrkan, gäller för kyrkan och som uttrycker Svenska kyrkans självbild. Denna innefattar knappast att Kyrkostyrelsen har en position som "regering" för hela Svenska kyrkan.

Utredningen *Val, indelning, kyrkobokföring, arkiv* (SKU 1998) ansåg härutöver att det utifrån stiftens roll i indelningsarbetet är naturligt att stiftsstyrelsens ansvar inte ska begränsas genom att den nationella nivån förbehåller sig rätten att formulera andra strategier för det lokala indelningsarbetet än de som stiftet utarbetat. Utredningen menade att rättssäkerheten blir tillgodosedd genom möjligheten att få besluten överprövade av Kyrkans besvärsnämnd, dvs. det som slutligen kom att betecknas Svenska kyrkans överklagandenämnd. Utredningens slutsats blev därför att det endast skulle handla om en formell och inte materiell prövning av besluten.

Det i motionen framställda alternativa förslaget handlar om att tvångsvisa sammanläggningar ska få ske endast i undantagsfall. Frågor om den kyrkliga strukturen har varit föremål för Kyrkomötets behandling vid ett flertal tillfällen och ligger numera inom ramen för det arbete som pågår i den av kyrkostyrelsen i maj 2008 tillsatta strukturutredningen, som enligt sina direktiv ska ha slutfört sitt arbete den 1 april 2011. Kyrkomötet har härutöver vid några tillfällen haft att särskilt ta ställning till just frågan om tvångsvisa sammanläggningar. Motioner som syftar till att ge berörda enheter rätt att förhindra en i och för sig motiverad sammanläggning har avslagits av såväl 1999 som 2001 och 2002 års kyrkomöten. Det grundläggande motivet till avslagen har varit det som dåvarande andra kyrkolagsutskottet anförde redan i sitt betänkande 2 KL 1999:1.

Strävan efter frivillighet måste vara den givna utgångspunkten när beslut fattas om församlingsindelning. Det är dock inte möjligt att bestämma att det alltid skall råda frivillighet. Utan ett fungerande gudstjänstliv inom de ramar domkapitlet funnit nödvändiga eller utan förtroendevalda som tar ansvar för församlingens styrelse kan den inte bestå. Det är inte lämpligt att i kyrkoordningen skriva in att vissa församlingar har rätt att bestå.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2010:54.

Motionärerna vill att det ska införas en bestämmelse i kyrkoordningen så att det blir möjligt att kunna överklaga ett av stiftsstyrelsen fattat beslut i ett indelningsärende till Svenska kyrkans överklagandenämnd. Utskottet delar inte den kritik som framförs i motionen mot det sätt på vilket stiftet hanterar indelningsfrågorna. Det saknas enligt utskottet grund för påståendet att beslut om indelningsändringar präglas av godtycke och att de fattas utan objektivitet. Utskottet menar att stiftet såsom ansvariga för strukturfrågorna i sina respektive stift har ambitionen att på bästa sätt tillskapa funktionella och bärkraftiga enheter. Det är givet att ett sådant arbete i enstaka fall kan skapa misstro och besvikelse bland förtroendevalda på lokal nivå. Utskottet är dock av den uppfattningen att detta är något som är oundvikligt om stiftet ska kunna fullgöra sitt uppdrag att tillskapa en struktur som är hållbar på lång sikt och som skapar goda förutsättningar för Svenska kyrkan att även i framtiden kunna vara folkkyrka i hela landet.

Enligt utskottet ligger detta också helt i linje med den ansvarsfördelning som gäller för Svenska kyrkans tre nivåer: församlingarna och stiftet som pastorala områden med den särskilda uppgiften för stiftet att främja församlingsverksamheten i stiftet och den nationella nivån med ansvar för helheten och kyrkans gemensamma angelägenheter. Som en konsekvens av stiftets främjande funktion är det naturligt att stiftet också givits ansvaret för den kyrkliga indelningen på den lokala nivån. Utskottet delar därmed den uppfattning som framfördes redan under utredningsarbetet av utredningen *Val, indelning, kyrkobokföring, arkiv* (SKU 1998:4) nämligen ”att det utifrån stiftets roll i indelningsarbetet är naturligt att stiftsstyrelsens ansvar inte ska begränsas genom att den nationella nivån förbehåller sig rätten att formulera andra strategier för det lokala indelningsarbetet än de som stiftet utarbetat”. En möjlighet att få ett av stiftet fattat beslut i ett indelningsärende överprövat i sak skulle därför komma att strida mot denna grundsyn.

Det faktum att ett indelningsbeslut dock kan överprövas i den ordning som gäller för beslutsprövning är enligt utskottet en tillräcklig garanti för att tillgodose rättssäkerhetens intressen. Det är därför viktigt att stiftsstyrelsen i sitt arbete med den kyrkliga indelningen följer de formella handlägningsbestämmelser som gäller. Samrådsskyldighet med berörda enheter och rätten att yttra sig inför ett beslut om ändrad indelning är exempel på detta.

Vad slutligen gäller det i motionen framställda alternativa yrkandet är det utskottets uppfattning att även det bör avslås. Stiftets ansvar för strukturfrågor skulle bli avsevärt försvagat och samtidigt försvåra för stiftet att genomföra de ändringar som behövs för att uppnå de mål för strukturarbetet som resp. stift satt upp.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår utskottet att motionen avslås.

På Organisationsutskottets vägnar

Torgny Larsson, ordförande

Patrik Tibbling, sekreterare

Beslutande: Torgny Larsson, ordförande, Marta Axner, Anton Härder, Anna Brandoné, Aina Andersson, Olle Reichenberg, Maria Abrahamson, Ann-Britt, Åsebol, Conny Tyrberg, Daniel Tisell, Per Ingvarsson, Sofia Särdaqist, Irene Oskarsson, Christer Kax Sundberg och Carin Åblad Lundström.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Micael Åsman, Carola Björkman, Sten-Arne Burman, Lars Johnsson, Eva Li Prades, Anders Björkman, Ingela Arheden, Sven Rosén, Birgit Kullingsjö, Camilla Widepalm Heurén, Marika Markowits, Peder Fohlin, och Celina Falk.

Biskoparna Erik Aurelius och Eva Brunne har deltagit i utskottets överläggningar.