

Svenska kyrkans överklagandenämnd
Meddelat 2022-12-21

Beslutsprövning

57 kap. 8–19 §§ kyrkoordningen.

YRKANDE M.M.

Klagandena, samtliga kyrkorådets ordförande i angiven församling resp. pastorat, nedan A m.fl., har begärt att stiftsstyrelsens beslut om tidpunkten för indelningsändringens ikraftträdande ska upphävas då de anser att beslutet i den delen strider mot kyrkoordningen. De har vidare yrkat att tidpunkten för ikraftträdandet ska flyttas till den 1 januari 2026.

Till stöd för sin framställan har A m.fl. anfört att tidpunkten för ikraftträdande av de nya pastoraten i Y kontrakt medför att de två nya pastoraten bildas under pågående mandatperiod vilket stridet mot huvudregeln i 37 kap. 15 § första stycket kyrkoordningen. Några särskilda skäl till ikraftträdande före den 1 januari 2026 föreligger inte.

A m.fl. har utvecklat sin talan enligt följande:

"Det stora flertalet församlingar och pastorat, idag ingående i Y kontrakt, lämnade i sina remissvar önskemål om att ikraftträdandet skulle ske den 1 januari 2026. Flera av remissinstanserna framhöll att särskilda skäl enligt kyrkoordningen skulle föreligga om ikraftträdandet skulle äga rum före den 1 januari 2026.

Enligt kyrkoordningen 37 kap. 15 § första stycket ska det hållas val av kyrkofullmäktige i nya eller ändrade pastorat. Huvudregeln enligt kyrkoordningen innebär därmed att ändringar i den lokala strukturen träder i kraft den 1 januari året efter år när ordinarie kyrkoval har ägt rum.

I missivskrivelse den 29 september 2022 ställt till medarbetare och kyrkoråd i församlingarna i Y skriver stiftsstyrelsen, X stift, tvärtemot det som stadgas i kyrkoordningen: *"Med ett ikraftträdande januari 2025 finns mer tid att förbereda för pastoratsbildandet. Samtidigt som det säkras att de förtroendevalda som planerat och förberett den nya organisationen, också finns med under ikraftträdandets första år. Vi menar att den kontinuiteten är viktig och den förloras om tidpunkten skjuts upp till efter nästa kyrkoval."*

Här ger stiftsstyrelsen uttryck för grunden för sitt ställningstagande, som tycks gå tvärs emot huvudregeln i kyrkoordningen att ändringar i den lokala strukturen träder i kraft den 1 januari året efter år när ordinarie kyrkoval har ägt rum och därmed inte följer kyrkoordningens bestämmelser.

Enligt andra stycket första meningen 15 §, 37 kap kyrkoordningen får stiftsstyrelsen om det finns särskilda skäl besluta att en ändring som innebär att ett nytt pastorat bildas genom sammanläggning av församlingar eller pastorat ska träda i kraft under pågående mandatperiod.

Detta stycke öppnar en möjlighet för stiftsstyrelsen att under vissa förutsättningar genomföra indelningsändringar under pågående mandatperiod, men det krävs att det finns särskilda skäl för detta.

Sådana skäl kan vara att berörda församlingar/pastorat behöver genomgå omedelbar strukturuomvandling, eller har ansökt hos stiftsstyrelsen om indelningsändring eller att processen inte hunnit avslutas i tid för att kunna träda ikraft vid början av en ny mandatperiod eller att det under mandatperioden uppkommer mycket stora problem med ekonomi, personal eller möjligheten att fylla uppdragen som förtroendevalda.

Enligt ovan nämnda missivskrivelse har stiftsstyrelsen i strid med huvudregeln i kyrkoordningen angett *att det är svårigheter att kombinera starten på en ny mandatperiod med ikraftträdandet av ett nytt pastorat* som är skälet för att lägga ikraftträdandet under pågående mandatperiod.

Huvudsyftet enligt kyrkoordningen med undantaget från huvudregeln är således att antingen från stiftsstyrelsens sida vidta akutinsatser för församlingar/pastorat som på egen begäran anhåller om att få indelningsändringar genomförda eller att stiftsstyrelsen medger längre genomförandeprocess.

Stiftsstyrelsen menar enligt sin missivskrivelse att stiftsstyrelsen har beviljat längre genomförandetid genom att fastställa ikraftträdandet till den 1 januari 2025, men då har jämförelsen gjorts med 1 januari 2024. Även denna genomförandetidpunkt är inte i enlighet med huvudregeln enligt kyrkoordningen. Stiftsstyrelsen gör endast en jämförelse mellan två olika genomförandetidpunkter som båda bryter mot huvudregeln och som var för sig inte har relevanta särskilda skäl för detta, utan bryter, som vi ser det, mot kyrkoordningen. Stiftsstyrelsen har inte heller förlängt genomförandetiden, vilket bland annat var syftet med undantaget, utan i stället förkortat den med ett år om kyrkoordningen hade iakttagits.

Sammanfattningsvis framhåller undertecknade att stiftsstyrelsens, X stift, underlag för beslut angående tidpunkten för genomförande av strukturförändringar i Y kontrakt inte vilar på kyrkoordningens grund för sådana beslut. Mot bakgrund av ovanstående anhåller därför undertecknade att stiftsstyrelsens beslut om genomförandetidpunkt upphävs och framflyttas till den 1 januari 2026."

Stiftsstyrelsen har yttrat följande.

"Inledning

Från församlingar och pastorat i Y kontrakt har det, såväl i inledningsskedet av utredningen som under utredningens gång, framförts önskemål om omfattningen på utredningen och tidpunkt för ikraftträdande av nya pastorat i kontraktet. Stiftsstyrelsen har, för att försöka ge bästa möjliga förutsättningar för arbetet med att bilda nya pastorat, i hög grad valt att tillmötesgå dessa önskemål. Detta har inneburit en senarelagd start på utredningsarbetet och en betydligt mer omfattande utredning än planerat.

Bakgrund

I juni 2018 inbjöds församlingar och pastorat till samråd angående bildande av nya pastorat inom Y kontrakt. Samtidig inleddes samtal även i andra kontrakt. Det preliminära förslaget från stiftet var att utredningen av den framtida indelningen skulle ske i olika etapper med målet att de första indelningsförändringarna skulle träda i kraft den 1 januari 2022.

I sammanhanget kan noteras att målet med de övriga tre indelningsprocesser som inleddes 2018 också var att nya pastorat skulle träda i kraft den 1 januari 2022. Dessa processer ledde till att tre nya pastorat trädde i kraft den 1 januari 2022.

Vad gäller Y kontrakt inkom två skrivelser med synpunkter från berörda församlingar/pastorat. Önskemålen var att det skulle göras en utredning som omfattade alla församlingar/pastorat inom Y kontrakt och att ikraftträdande av nya pastorat i kontraktet inte skulle ske tidigare än den 1 januari 2024. Stiftsstyrelsen beslutade 2019-09-16 (§ 65) att tillmötesgå dessa önskemål.

Vid samma sammanträde behandlades också ett inkommet förslag om samverkansområde i stället för indelningsförändring. Stiftsstyrelsen beslutade (§ 48) med anledning av detta att den form av samverkan som skulle utredas inom Y kontrakt var samverkan i pastorat, som man såg som den bästa lösningen ur ett långsiktigt perspektiv.

Då Y kontrakt omfattar 12 ekonomiska enheter och 17 församlingar inleddes utrednings-arbetet med en förstudie för att komma fram till vilka utredningsalternativ som fanns och ge förslag på vilka av dessa alternativ som skulle utredas vidare. Förslaget blev att stiftsstyrelsen skulle gå vidare med att utreda två pastorat inom Y kontrakt. Stiftsstyrelsen fattade 2021-06-15 (§ 70) beslut i enlighet med förslaget.

Under utredningens gång framkom önskemål om att utreda även alternativ där Z församling kvarstod som egen församling. Stiftsstyrelsen beslutade 2021-10-28 (§ 104) att även dessa alternativ skulle utredas vilket innebar att utredningstiden förlängdes.

2022-02-09 skickades förslag på tidsplan för pastoratsbildningsprocessen ut till utredningens tre referensgrupper bestående av samtliga kyrkoherdar, samtliga kyrkorådsordföranden och fackliga representanter (se avsnitt 11.4 i utredningen). Tidsplanen föreslog ikraftträdande av de tänkta pastoraten den 1 januari 2024. Förslaget till tidsplan diskuterades vid möten med de tre referensgrupperna. En mycket stor majoritet ansåg att tidsplanen var för snävt satt och att ett ikraftträdande den 1 januari 2025 var mer rimligt, för att skapa bättre förutsättningar för de föreslagna pastoraten.

Den färdiga utredningen skickades ut på remiss till samtliga berörda pastorat/församlingar 2022-04-07.

I remissvaren inför beslut framkom då förslag att ikraftträdandet av de föreslagna pastoraten skulle ske först den 1 januari 2026.

2022-09-29 fattade stiftsstyrelsen beslut (§ 76) om bildande av två pastorat inom Y kontrakt med ikraftträdande den 1 januari 2025.

Överklagandet

De klagande skriver att stiftsstyrelsen endast gör en jämförelse mellan två olika genomförande-tidpunkter, den 1 januari 2024 eller den 1 januari 2025, som båda bryter mot huvudregeln och som var för sig inte har relevanta särskilda skäl för detta, utan bryter mot kyrkoordningen. Man framför också att stiftsstyrelsen inte har förlängt genomförandetiden, vilket bland annat är syftet med undantaget i kyrkoordningen, utan i stället förkortat den med 1 år jämfört med om kyrkoordningen hade iakttagits.

Som framgått av bakgrundsbeskrivningen ovan var utgångspunkten för stiftsstyrelsen, när samtalen om indelningsförändringar startades 2018, att utredningen inom Y kontrakt skulle ske i etapper och att ikraftträdande av nya pastorat i första etappen skulle ske den 1 januari 2022. Efter önskemål från berörda församlingar/pastorat inom Y kontrakt beslutade dock stiftsstyrelsen om en samlad utredning och att ikraftträdande skulle ske tidigast den 1 januari 2024.

Efter önskemål från berörda församlingar/pastorat beslutade stiftsstyrelsen senare också att även alternativ där Z församling kvarstod som egen församling skulle utredas.

Mot bakgrund av hur lång tid denna indelningsprocess tagit var det inte rimligt att, när utredningen till slut var klar, vänta med att fatta beslut om bildandet av nya pastorat. Att besluta om ett ikraftträdandedatum som låg mer än 3 år bort i tiden, med de risker för beslutsvacuum, försämrad arbetsmiljö m.m. som väntan på en beslutad förändring av en organisation kan innebära, var inte heller ett alternativ. Att däremot tillmötesgå önskemålet om ikraftträdande den 1 januari 2025, som framförts av kyrkoherdarna, de fackliga företrädarna och kyrkorådsordförandena i referensgrupperna, där samtliga klagande fanns med, bedömdes dock vara rimligt.

Från de pastorat som trädde i kraft den 1 januari 2022 har såväl förtroendevalda som medarbetare tydligt uttryckt att man anser att det skulle ha varit bättre att genomföra organisationsförändringen under en pågående mandatperiod i stället för i samband med ett kyrkoval.

Att genomföra en pastoratsbildningsprocess, med det merarbete som den kräver och de osäkerheter som alla förändringsprocesser skapar, samtidigt som man förbereder och genomför ett kyrkoval, med det merarbete och den osäkerhet som detta skapar, har inte varit till fördel för processerna.

Erfarenheter från tidigare pastoratsbildningsprocesser där ikraftträdande skett under pågående mandatperiod visar också på att det varit till gagn för pastoratsbildningsprocessen att interimisdelegerade och interimisstyrelsen övergått till att vara kyrkofullmäktige och kyrkoråd under det nybildade pastoratets första år. Det har skapat en större stabilitet. Dessa erfarenheter har haft betydelse för stiftsstyrelsens bedömningar i ärendet men har inte varit avgörande för beslutet."

Svenska kyrkans överklagandenämnd (Johan Munck, Olle Kristenson, Ragnar Persenius, Eric Bylander och Britt Louise Agrell) anförde i beslut den 21 december 2022 följande.

Kyrkoordningen innehåller inte några särskilda överklaganderegler för en stiftsstyrelsens beslut om ändringar i den kyrkliga indelningen eller beslut fattade i samband därmed. Sådana beslut kan därför överklagas endast på formell grund med stöd av bestämmelserna om beslutsprövning i 57 kap. 8–19 §§ kyrkoordningen.

Beslutsprövningen är en rent formell prövning och någon bedömning av ett klandrat besluts materiella lämplighet kan inte ske vid en sådan prövning. Ett bifall till begäran om beslutsprövning innebär att det klandrade beslutet upphävs utan att något annat sätts i dess ställe.

Beslut av ett stift prövas av Svenska kyrkans överklagandenämnd.

Ett prövat beslut ska, enligt 57 kap. 10 § kyrkoordningen, upphävas, om det

1. inte har tillkommit i rätt ordning,
2. hänför sig till något som inte är en angelägenhet för församlingen, pastoratet 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.

Svenska kyrkan har att följa.

Av 37 kap. 6 § kyrkoordningen framgår att det är stiftsstyrelsen som beslutar om ändringar av den indelning som avser pastorat och församlingar som inte ingår i ett pastorat. I sådana ärenden ska stiftsstyrelsen göra den utredning som behövs. Församlingar och pastorat ska lämna uppgifter och i övrigt i skälig omfattning hjälpa till i utredningsarbetet om stiftsstyrelsen begär det. Vid utredningen ska stiftsstyrelsen samråda med berörda församlingar och pastorat samt med domkapitlet (37 kap. 8 § kyrkoordningen). Enligt 37 kap. 15 § första stycket kyrkoordningen ska, när beslut har fattats enligt 6 eller 6 a §§, kyrkofullmäktige utses vid ordinarie kyrkoval. Enligt paragrafens andra stycke får stiftsstyrelsen, om det finns särskilda skäl, besluta att en ändring som innebär att en ny församling eller ett nytt pastorat bildas genom sammanläggning av församlingar eller pastorat ska träda i kraft under pågående mandatperiod.

Genom beslut av 2004 års kyrkomöte infördes möjligheten för stiftsstyrelsen att, om det fanns särskilda skäl, besluta att ändringar i indelningen av bl.a. församlingar och pastorat skulle träda i kraft under pågående mandatperiod. Kyrkostyrelsens motiv till ändringen i finns redovisade i KsSkr 2004:8, avsnitt 7. Enligt kyrkostyrelsen talade övervägande skäl för att det skulle vara möjligt att genomföra ändringar under pågående mandatperiod, även om huvudregeln alltså var att indelningsändringar skulle träda i kraft året efter valåret. Om och hur indelningsändringar skulle genomföras måste prövas i en dialog mellan stiftsstyrelsen och berörda församlingar och enheter. Som

exempel på särskilda skäl angavs att de enheter som direkt berördes behövde genomgå en ganska omedelbar strukturomvandling, att enheterna hade ansökt om ändringen hos stiftsstyrelsen, att det under mandatperioden skulle uppkomma mycket stora problem med avseende på ekonomi eller tillgång till personal samt att det inte fanns tillräckligt antal personer som var beredda att ta på sig uppdrag som förtroendevalda. Det ska klart framstå vid stiftsstyrelsens prövning att en indelningsändring är den bästa lösningen ur ett långsiktigt perspektiv. Det uttalades även att det får ankomma på stiftsstyrelsen att i närmare praxis ange när särskilda skäl kan anses föreligga. Exempelen i KsSkr 2004:8 är alltså inte uttömmande.

Den pågående mandatperioden löper från den 1 januari 2022 till den 31 december 2025. Stiftsstyrelsens beslut om indelningsändring innebär alltså att indelningsändringen träder i kraft under pågående mandatperiod. Av utredningen i ärendet framgår att frågan om indelningsändring har varit föremål för utredning sedan 2018 och att stiftsstyrelsen under tiden har haft en dialog med berörda instanser. Enligt stiftsstyrelsen var det tänkt att indelningsändringen skulle träda i kraft den 1 januari 2024, men med beaktande av att utredningen dragit ut på tiden och på basis av remissvaren, beslutade stiftsstyrelsen att ikraftträdandedatum skulle vara den 1 januari 2025.

Stiftsstyrelsen har, enligt den möjlighet som stiftsstyrelsen har enligt 37 kap. 15 § andra stycket kyrkoordningen, bedömt att det finns särskilda skäl för ett ikraftträdande redan den 1 januari 2025. Enbart det förhållandet att stiftsstyrelsen anser att kyrkoordningens reglering inte är helt ändamålsenlig kan dock inte medföra att det finns skäl för undantag från huvudregeln om ikraftträdande vid mandatperiodens början.

Enligt Överklagandenämnden innebär stiftsstyrelsens bedömningar emellertid inte att beslutet är formellt felaktigt, vilket är det enda nämnden har att pröva.

Sammanfattningsvis har A m.fl. inte anfört någon omständighet som medför att det klandrade beslutet om indelningsändring ska upphävas. Deras framställan ska därför avslås.

Överklagandenämndens beslut: Överklagandenämnden avslår A m.fl.:s framställan.

Sökord: Beslutsprövning. Indelningsändring.

Ärendenummer: ÖN 2022–0034

Beslut: 29/2022

.....

Bilaga A

Svenska kyrkan

X STIFT

§ 76

Pastoratsbildning inom Y kontrakt

Beslut

Stiftsstyrelsen beslutade

att Y kontrakt indelas i två pastorat och med namn enligt följande: Y norra pastorat innefattande C, D, E, F, G, H, I, J, X och L församlingar samt

att Y södra pastorat innefattande N, O, P, Q, Z, Å, och Ä församlingar

att pastoraten ska tillhöra Y kontrakt

att E-H-L pastorat och M pastorat ska upphöra 2024-12-31

att Y norrapastorat och Y södra pastorat träder i kraft den 1 januari 2025

att de nya pastoraten från och med den 1 januari 2025 övertar tillgångar och skulder från de i de nya pastoraten ingående församlingarna och pastoraten

att minsta antalet prästtjänster inklusive kyrkoherde ska vara 17 i Y norra pastorat

att minsta antalet prästtjänster inklusive kyrkoherde ska vara 25 i Y södra pastorat

att interimisdelegerade ska utses för att fatta beslut för de nya pastoraten

att valet av interimisdelegerade ska förrättas senast 2023-01-31

att valbar som ledamot eller ersättare i interimisdelegerade är den som är valbar enligt 33 kap. 4 § kyrkoordningen, dvs. tillhör Svenska kyrkans, är döpts, fyller 18 år senast på dagen för valet och är kyrkobokförd i någon av församlingarna som ska ingå i de nya pastoraten

att antal och fördelning av interimisdelegerade för Y norra pastorat ska vara

C församling 7 ledamöter och 4 ersättare

E-H-L pastorat 3 ledamöter och 2 ersättare

M pastorat 3 ledamöter och 2 ersättare

Is församling 13 ledamöter och 7 ersättare

X församling 9 ledamöter och 5 ersättare

att antal och fördelning av interimisdelegerade i Y södra pastorat ska vara

N församling 3 ledamöter och 2 ersättare

O församling 6 ledamöter och 3 ersättare

Ps församling 6 ledamöter och 3 ersättare

Q församling 2 ledamöter och 2 ersättare

Z församling 12 ledamöter och 6 ersättare

Å församling 2 ledamöter och 2 ersättare

Ä församling 4 ledamöter och 3 ersättare

Paragrafen förklarades för omedelbart justerad.

Ärendebeskrivning

Pastoratsbildning inom Y kontrakt.

Bakgrund/överbäganden

Överbäganden framgår av stiftskansliets utredning.

Barnkonsekvensanalys

ärendet bedöms inte påverka barn negativt. Barnkonsekvensanalys finns i utredningen.

...