

Svenska kyrkans överklagandenämnd
Meddelat 2021-02-03

Beslutsprövning; nu fråga om verkställighetsförbud

58 kap. 14 § kyrkoordningen

YRKANDE M.M.

A har överklagat domkapitlets beslut och vidhållit att det klandrade beslutet ska upphävas. Hon har även begärt inhibition, dvs. att det klandrade beslutet tills vidare inte ska få verkställas. Till stöd för sitt överklagande har A anfört bl.a. följande.

En sammanslagning av flera församlingar till en enda församling innebär en upplösning av pastoratet och ett sådant beslut ska enligt 37 kap. 6 a § kyrkoordningen (KO) fattas av stiftsstyrelsen. I fallet Y kan ifrågasättas om en sammanslagning av fyra så stora stadsförsamlingar med så olika traditioner och profiler och med den demokratiska urholkning på lokal nivå som en sammanslagning innebär kan anses lämplig och kommer att kunna fungera. Det kan starkt ifrågasättas om kyrkofullmäktiges beslut varit så väl berett i förhållande till stiftet – samrådet har i varje fall inte klart redovisats för församlingarna – och så brett förankrat inom pastoratets församlingar som det borde. Beslutet har fattats i stor oenighet, en splittring som kan försvåra det kommande pastorala uppbyggnadsarbetet.

Det nuvarande Y pastorat inrättades, när X kyrkliga samfällighet upphörde den 1 januari 2018. Att redan efter knappt tre verksamhetsår göra en ny reglering upplever många i de fyra församlingarna som högst olämpligt och förhastat. Vid stiftsstyrelsens beslut att fastställa kyrkofullmäktiges beslut om församlingsregleringen finns fem reservanter, dvs. en tredjedel av stiftsstyrelsens ledamöter. Det kan också noteras, att stiftsstyrelsen fattat sitt beslut att fastställa församlingsregleringen utan att invänta att kyrkofullmäktiges beslut vunnit laga kraft.

Y pastorat har motsatt sig ändring och bl.a. anfört följande.

Gällande frågan om Y pastorat kan fatta beslut om att indela ett pastorat i en församling torde det anknyta till 57 kap 10§ 3 eller 4 KO "har fattats av ett organ som har överskridit sina befogenheter", eller "strider mot kyrkoordningen, någon annan kyrklig bestämmelse eller någon rättsregel som Svenska kyrkan har att följa". Kommentaren till 37 kap. 7 § KO ger inget entydigt svar på om det fattade beslutet skulle vara kyrkoordningsstridigt. Y pastorat har i detta avseende helt vilat i de riktlinjer pastoratet har fått av stiftet om hur denna process ska se ut och som finns sammanfattade i dokumentet "Gå samman" som X stift utfärdat.

Pastoratets kyrkoråd och kyrkofullmäktige har genom demokratiskt fattade beslut gjort en motsatt bedömning än den som den klagande menar skulle vara skäl för att upphäva beslutet. Pastoratets beslut har sedan behandlats i domkapitel och stiftsstyrelse utan dessa instanser funnit skäl att göra en annan bedömning.

Samråd mellan stiftet och pastoratet har skett i enlighet med de riktlinjer pastoratet har fått av stiftet om hur denna process ska se ut.

Svenska kyrkans överklagandenämnd (Johan Munck, Esbjörn Särdaqvist, Caroline Krook, Torgny Weger och Britt Louise Agrell) anförde i beslut den 3 februari 2021 följande.

Enligt 58 kap. 14 § kyrkoordningen får överprövningsinstansen förordna att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla, dvs. meddela s.k. verkställighetsförbud. Bestämmelsen motsvarar föreskriften om interimistiska beslut i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Enligt nämnda föreskrift kan den domstol, som ska pröva överklagandet, förordna att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla, om det annars skulle lända till efterrättelse omedelbart. Syftet med föreskriften är att domstolen ska ha

möjlighet att förhindra verkställighet i fall då det är av stor betydelse för klaganden att ett överklagat beslut inte länder till efterrättelse, innan saken slutligt prövats av domstolen.

Prövningen av om verkställighetsförbud ska meddelas måste ske under hänsynstagande till graden av sannolikhet för att klaganden kan vinna bifall till sin talan och till risken för att ett allmänt eller enskilt intresse åsamkas beaktansvärd skada. Se t.ex. Överklagandenämndens beslut 18/2006.

Med hänsyn till den stora betydelse som beslut i indelningsfrågor har och då A har anfört beaktansvärda skäl för att beslutet kan komma att upphävas, bör verkställighetsförbud meddelas i avvaktan på att ärendet avgörs slutligt.

Överklagandenämndens beslut: Överklagandenämnden förordnar att Kyrkofullmäktiges i Y pastorat beslut den 19 oktober 2020, § 133, tills vidare inte ska gälla.

Sökord: Beslutsprövning. Verkställighetsbeslut. Indelningsändring.

Ärendenummer: ÖN 2020/49

Beslut: 3/2021

.....

Bilaga A

Svenska kyrkan

X STIFT
DOMKAPITLET

BESLUT

2020-12-07 S 2020-0721

KLAGANDE

A

MOTPART

Y pastorat

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kyrkofullmäktige i Y pastorats beslut den 19 oktober 2020, § 133

SAKEN

Beslutsprövning

DOMKAPITLET'S BESLUT

Domkapitlet avslår begäran om att beslutet ska upphävas.

BAKGRUND

Kyrkofullmäktige i Y pastorat beslutade på sammanträdet den 19 oktober 2020

att Y pastorat från 2022-01-01 skall bestå av en församling.

att tillsätta en utredning för den lokala demokratiska strukturen som återrapporteras till kyrkofullmäktige innan sommaren 2021.

att föreslå stiftsstyrelsen att församlingen ska heta Z församling.

YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

A begär nu beslutsprövning och yrkar att nämnda beslut upphävs. Till stöd för sin talan anför hon i huvudsak följande.

Det kan noteras att kyrkorådets beredning och beslut 2020-10-05 avgjordes av ordförandens utslagsröst och att fullmäktiges beslut togs med en rösts övertalning, vilket visar den oenighet i frågan som finns inom pastoratet. Resultatet blir en jätteförsamling som knappast motsvarar vad som enligt biblisk, historisk och kyrkoordningens syn är en församling. Att så snart efter pastoratsreformen 2018 besluta om en sammanläggning av fyra relativt stora församlingar till en församling kan skapa en ny trend och syn på vad en församling är, vilket inte vore önskvärt. Det kan också noteras att inget bevis på samråd med stiftsstyrelsen förevisats och att namnet på den nya församlingen inte har någon historisk anknytning alls. Likaså har i remissyttranden påpekats att ärendet framhastats, t.ex. genom att tiden för remissyttranden sammanfallit med sommarens semesterveckor. Genom kyrkofullmäktiges beslut om sammanläggning av nuvarande fyra församlingar till en innebär det inte bara att fyra församlingar upphör att funnas utan också att nuvarande Y pastorat därmed upphör, eftersom enförsamlingspastorat inte längre får finnas. Ändringar i pastoratsindelning ska enligt 37 kap. 18 § kyrkoordningen beslutas av stiftsstyrelsen. Därför är det inte självklart att ett beslut om sammanläggning av alla församlingar till en enda församling, som innebär att pastoratet därmed upphör, är ett beslut som pastoratets fullmäktige kan fatta utan är ett beslut som ska fattas av stiftsstyrelsen (se kyrkoordningen med kommentarer s. 516). Oavsett kan ett pastorat inte bra upphöra utan ett protokollfört beslut. När det inte finns en sådan notering i kyrkofullmäktiges protokoll bör det finnas noterat när stiftsstyrelsen fastställer församlingsindelningen.

Y pastorat har genom C, ordförande i kyrkofullmäktige i Y pastorat, anfört bl.a. följande.

Den klagande argumenterar med flera olika argument för att beslutet ska prövas. Argument som handlar om oenighet, församlingssyn eller framhastat beslut kan inte bedömas stå i strid med någon bestämmelse i kyrkoordningen och bemöts därför inte här. Inför indelningsändring så ska enligt 37 kap. 7 § kyrkoordningen samråd ske mellan stiftsstyrelsen och pastoratet. Y pastorat har i detta avseende helt vilat i de riktlinjer vi fått av stiftet om hur denna process ska se ut och som finns sammanfattade i dokumentet "Gå samman". Inledande samtal skedde mellan pastoratet och handläggare hos X stift 3 februari 2020, (minnesanteckningar X stift dnr S 2020-0084). Vid detta inledande samtal deltog ordförande i kyrkofullmäktige, kyrkoråd och kyrkorådets arbetsutskott, kyrkoherden och två tjänstemän från Y pastorat samt handläggare från X stift. I minnesanteckningarna från mötet finns också en tidplan för fortsatt hantering av ärendet, med tydligt beskrivna olika delpunkter. Där beskrivs hur samrådsfasen av processen ska gå till. Det huvudsakliga samrådet mellan församlingsutskottet och pastoratet skedde på grund av pandemin digitalt 13 oktober 2020 utifrån inbjudan från församlingsutskottet. Y pastorat menar därför att denna klagan, att samråd inte bevisats/skulle ha skett, ska lämnas utan åtgärd.

Gällande frågan om Y pastorat kan fatta beslut om att indela ett pastorat i en församling ger läsning av 37 kap. 7 § kyrkoordningen inget entydigt svar. I kommentarerna till kyrkoordningen (2018) så öppnas för något olika tolkningar. Sidan 515 skriver "Om man bara ser till de formella kriterierna och till det uttalade motivet finns det skäl som talar för att pastoratets kyrkofullmäktige kan fatta ett indelningsbeslut som innebär att alla pastoratets församlingar förs samman till en enda församling" vilket får antas är det som "Gå samman" baseras på. Det som sägs i tredje stycket om stiftsstyrelsens uppgift är att den är att delaktig i alla beslut. Y pastorat har i detta avseende helt vilat i de riktlinjer vi fått av stiftet om hur denna process ska se ut och som finns sammanfattade i dokumentet "Gå samman". Det är pastoratets mening att dessa anvisningar följts och att begäran om beslutsprövning därför ska avvisas.

SKÅLEN FÖR DOMKAPITLET'S BESLUT

Utgångspunkter för prövningen

Enligt 57 kap. 10 § kyrkoordningen ska ett prövat beslut upphävas om det

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

Enligt 37 kap. 6 a § kyrkoordningen beslutar stiftsstyrelsen om bildande, ändring och upplösning av pastoratet om inte annat framgår av 7 och 7 a §§.

Av 37 kap. 7 § kyrkoordningen följer att pastoratets kyrkofullmäktige beslutar om ändringar av församlingar inom pastoratet. Innan fullmäktige fattar sitt beslut ska församlingsråden i pastoratets församlingar få tillfälle att yttra sig och samråd ske med stiftsstyrelsen.

Församlingens kyrkofullmäktige beslutar om indelning av församlingen i flera församlingar så att församlingen blir ett pastorat. Innan ett sådant beslut fattas ska samråd ske med stiftsstyrelsen.

Ett pastorats beslut om ändringar av församlingar inom ett pastorat och en församlings beslut om indelning i flera församlingar ska fastställas av stiftsstyrelsen. Innan stiftsstyrelsen fattar sitt beslut ska domkapitlet ges tillfälle att yttra sig. Stiftsstyrelsen får bara fastställa kyrkofullmäktiges beslut om församlingarna kan uppfylla kriterierna i 3 §.

”Gå samman till en ny församlingsindelning i Y pastorat” är ett dokument som stiftskansliet i X stift tagit fram. I dokumentet finns information om hur stiftet och pastoratet/församlingarna arbetar med indelningsfrågor när sammanläggning av församlingar är aktuellt. Dokumentet tydliggör ärende- och beslutsgången och anpassas efter aktuellt ärende. Det används under ärendets gång som ett stöd för pastoratet/församlingarna. Av dokumentet framgår att kyrkofullmäktige fattar beslut om församlingsindelningen. Tolkningen att beslutet om sammanläggning ska ses som ett beslut som fattas av kyrkofullmäktige baseras främst på att beslutet endast berör en ekonomisk enhet, vilken förblir densamma om än i form av en församling i stället för ett pastorat.

Domkapitlets bedömning

Kyrkoordningen ger inte utrymme för att överklaga indelningsbeslut i sak. Härav följer att domkapitlet har två frågor att ta ställning till inom ramen för den formella beslutsprövningen. Den första frågan är om samråd med stiftsstyrelsen har skett och den andra frågan är om kyrkofullmäktige haft rätt att fatta det överklagade beslutet.

Enligt kommentaren till kyrkoordningen är ett samråd mer än en rätt att yttra sig. Formerna för samrådet mellan pastoratet och stiftsstyrelsen kan variera. I mycket torde det dock vara fråga om kontakter av mer informell karaktär. Det behöver dock ske en dokumentation som tydliggör att samråd har ägt rum även på ett mer formellt sätt. Hur detta ska göras och vem som företräder pastoratet respektive stiftsstyrelsen i ett sådant sammanhang står fritt för pastoratet och stiftsstyrelsen att besluta (se kommentaren s. 516).

I stiftets diarium finns ärende S 2020-0084 registrerat och i ärendet finns kontakten mellan pastoratet och stiftsstyrelsen genom församlingsutskottet dokumenterad. Ett inledande samtal ägde rum under ett möte den 3 februari 2020 under vilket planerades för ärendets olika faser. I ärendet finns bl.a. ett samrådsprotokoll av vilket framgår att samråd mellan stiftsstyrelsens församlingsutskott och företrädare för Y pastorat och dess församlingar ägde rum den 13 oktober 2020. Utifrån den dokumentation som finns gör domkapitlet bedömningen att samråd med stiftsstyrelsen har skett i enlighet med 37 kap. 7 § st 1 kyrkoordningen. Den bestämmelse som klaganden hänvisar till är inte

tillämplig i ärendet. Det ligger närmast till hands att utgå från att klaganden menar att det ankommer på stiftsstyrelsen i enlighet med 37 kap. 6 a § kyrkoordningen att fatta beslut om upplösning av pastoratet.

Kyrkoordningen ger inte något tydligt svar på frågan om ett beslut om sammanläggning av alla församlingar till en enda församling är ett beslut som pastoratets kyrkofullmäktige kan fatta eller om det är ett beslut som ska fattas av stiftsstyrelsen. I kommentaren till kyrkoordningen finns flera omständigheter som talar för att kyrkoordningen kan tolkas på så sätt att beslutet kan fattas av pastoratets kyrkofullmäktige men också omständigheter som talar för en motsatt tolkning. I kommentaren konstateras att de med stöd av bestämmelserna inte säkert går att avgöra vad som gäller och att det i stället slutligt kan bli fråga för en prövning i den ordning som finns för beslutsprövning (se kommentaren s. 514 f).

Av kommentaren framgår också att det är viktigt att se på vad som sägs om stiftsstyrelsens roll i sammanhanget. Stiftsstyrelsens uppgift innebär att den finns med och är delaktig i alla beslut. Ett beslut av kyrkofullmäktige ska för att gälla fastställas av stiftsstyrelsen. Det finns ingen skyldighet att fastställa ett beslut som styrelsen menar står i strid med vad den anser att en församling i Svenska kyrkan är och bör vara. Det är en gemensam uppgift för församlingar, pastorat och stift att i en dialog komma fram till en lösning som ger de bästa förutsättningar för församlingarna att fullgöra sin uppgift. Om detta fungerar på ett tillfredsställande sätt bör stiftsstyrelsens fastställandebeslut närmast kunna få karaktären av en bekräftelse av det lokalt fattade beslutet (se kommentaren s. 515f).

Domkapitlet konstaterar att det har funnits en nära dialog mellan pastoratet och stiftet och dokumentet ”Gå samman till en ny församlingsindelning i Y pastorat” har utarbetats och följts tillsammans av pastoratet och stiftet. I enlighet med dokumentet, och gällande praxis i X stift, har Y pastorats kyrkofullmäktige beslutat om en ny församlingsindelning. Mot denna bakgrund anser domkapitlet att kyrkofullmäktige haft rätt att fatta beslut om sammanläggning av alla församlingar till en enda församling med stöd av 37 kap. 7 § st. 1 kyrkoordningen. Dessutom kan tilläggas att pastoratet är en ekonomisk enhet och förblir så, om än i form av en församling istället för ett pastorat, vilket också talar för att kyrkofullmäktige haft rätt att fatta beslut om sammanläggning. Överklagandet avslås därför även i denna del.

Sammantaget bedömer domkapitlet att det överklagade beslutet fattat av kyrkofullmäktige i Y pastorat inte på någon grund strider mot 57 kap. 10 § kyrkoordningen, varför begäran om att beslutet ska upphävas avslås.

.....

Skiljaktig mening

D och E är skiljaktiga och anför: I kommentarerna till KO 37 kap. 7 § står: ”Ett beslut av sammanläggning av alla församlingar till en enda församling är inte självklart ett beslut som pastoratets fullmäktige kan fatta med stöd av bestämmelserna i första stycket”. (s. 514 KO 2018 med kommentarer).

På sidan 515 står vidare: ”Det går att på goda grunder invända mot att det skulle kunna fattas lokala beslut som t.ex. skulle innebära att det bildades så stora församlingar att det kan ifrågasättas om det blir fråga om församlingar i hävdvunnen mening”.

Med dessa KO:s kommentarer som grund anser vi att Kyrkofullmäktige i Y pastorat inte har haft rätt att fatta beslut om sammanläggning eftersom den nybildade församlingen tveklöst kan betecknas som så stor ”att det kan ifrågasättas om det blir församlingar i hävdvunnen mening”.

Vi menar därför att en församlingsreglering av denna dignitet ska beslutas av stiftsstyrelsen i enlighet med 37 kap 6a§.

Det faktum att det har funnits en nära dialog mellan pastoratet och stiftet och att dokumentet ”Gå samman till en ny församlingsindelning i Y pastorat” har utarbetats och följts tillsammans av pastorat och stift, gör därvidlag ingen skillnad. Sak samma med gällande praxis i X stift som inte kan anses ta över kyrkoordningens reglering på denna punkt. Y pastorat har inte haft rätt att fatta ett beslut om sammanläggning av alla församlingar till en enda församling med stöd av 37 kap 7 st. 1 § kyrkoordningen eftersom detta också innebär upplösning av pastoratet och sådana beslut, som redovisats ovan, ska fattas av stiftsstyrelsen.

Inte heller det faktum att den ekonomiska enheten på visst sätt kan sägas förbli oförändrad, den nya församlingen skulle få samma geografiska omfattning som det gamla pastoratet, kan anses tala för att kyrkofullmäktige haft rätt att fatta beslutet om sammanläggning. Förändringen från ett pastorat med fyra församlingar med olika traditioner och profiler till en enda församling och med den demokratiska urholkning samt förankring hos de nuvarande församlingsborna, som detta också skulle medföra, är så stor att den inte kan få fattas av kyrkofullmäktige.

Sammantaget upphäver domkapitlet § 133 i kyrkofullmäktiges i Y protokoll från sammanträdet den 19 oktober 2020 eftersom det strider mot kyrkoordningen.

.....

Beslutsprövning

S 2020-0721

F föredrog ärendet.

Ordföranden yrkade bifall på liggande förslag. D och E yrkade att kyrkofullmäktiges beslut ska upphävas.

Domkapitlet beslutade

Att fatta beslut i enlighet med bilaga 1 till protokollet.

D och E är skiljaktiga, se bilaga 1.

.....