
Kyrkomötet
Organisationsutskottets betänkande 2021:3

Strukturfrågor

Sammanfattning

I betänkandet behandlas fyra motioner som på olika sätt knyter an till de strukturförändringar på lokal nivå som trädde i kraft den 1 januari 2014. Utskottet föreslår att tre av motionerna, motion 2021:37, 2021:40 och 2021:43, avslås. Beträffande den fjärde motionen, motion 2021:70, föreslår utskottet bifall till motionens förslag enligt punkten 1, vilket innebär att kyrkostyrelsen föreslås få i uppdrag att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär att beslut om indelningsförändringar inom pastorat och av församlingar som inte ingår i pastorat i likhet med övriga indelningsförändringar ska tas av stiftsstyrelsen. Utskottet föreslår avslag avseende motion 2021:70, punkten 2.

Till betänkandet finns en reservation och två särskilda meningar.

Innehåll

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut.....	3
Motionernas förslag	3
Motion 2021:37 av Leif Nordlander, Begreppet pastorat	3
Motion 2021:40 av Berth Löndahl och Leif Nordlander, Församlingsbegreppet	3
Motion 2021:43 av Berth Löndahl och Leif Nordlander, Utvärdering av strukturutredningens konsekvenser.....	3
Motion 2021:70 av Sten Janson m.fl., Beslut om indelningsändringar	3
Yttrande från läronämnden.....	3
Bakgrund	3
Strukturförändringarna 2014.....	3
Tidigare behandling i kyrkomötet.....	4
Processutvärderingsrapporten från 2019.....	6
Ändringar avseende den lokala strukturen.....	7
Församlingsbegreppet	10
Begreppet pastorat	12
Utskottets överväganden	13
Motion 2021:37 Begreppet pastorat.....	13
Motion 2021:40 Församlingsbegreppet	13
Motion 2021:43 Utvärdering av strukturutredningens konsekvenser.....	14
Motion 2021:70 Beslut om indelningsändringar.....	14
Bilaga: Läronämndens yttrande 2021:12y.....	16

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

O 2021:3

Kyrkomötet beslutar att

1. avslå motion 2021:37 punkt 1,
2. avslå motion 2021:37 punkt 2,
3. avslå motion 2021:40,
4. avslå motion 2021:43,
5. bifalla motion 2021:70 punkt 1,
6. avslå motion 2021:70 punkt 2.

Motionernas förslag

Motion 2021:37 av Leif Nordlander, Begreppet pastorat

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär att

1. pastorat återinförs som grundläggande beteckning över vilket en kyrkoherde har det yttersta ansvaret,
2. begreppen flerförsamlingspastorat och enförsamlingspastorat återinförs.

Motion 2021:40 av Berth Löndahl och Leif Nordlander, Församlingsbegreppet

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda församlingarnas ställning och hur församlingsbegreppet ska förstås.

Motion 2021:43 av Berth Löndahl och Leif Nordlander, Utvärdering av strukturutredningens konsekvenser

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att tillsätta en oberoende utredning som utvärderar strukturutredningens förändringar av Svenska kyrkans organisation.

Motion 2021:70 av Sten Janson m.fl., Beslut om indelningsändringar

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att

1. återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär att beslut om indelningsförändringar inom pastorat och av församlingar som inte ingår i pastorat i likhet med övriga indelningsförändringar ska tas av stiftsstyrelsen,
2. ta fram riktlinjer för stiftet för att stärka dem i deras roll att främja och stödja församlingar och pastorat när behov av översyn av församlingsstrukturen uppstår.

Yttrande från läronämnden

Läronämnden har yttrat sig över motion 2021:37 i Ln 2021:12y, *bilaga*.

Bakgrund

Strukturförändringarna 2014

De förändringar i Svenska kyrkans struktur som trädde i kraft den 1 januari 2014 tog sin början i ett beslut av 2007 års kyrkomöte. Kyrkostyrelsen fick i uppdrag ”att tillsätta en utredning med syfte att förenkla och förtydliga kyrkans lokala nivå: pastoralt, administrativt och ekonomiskt”. Det övergripande syftet med utredningsarbetet var att skapa bästa möjliga organisatoriska förutsättningar för församlingarna

att fullgöra sin grundläggande uppgift. Som tillägg, men också som förtydligande, fanns följande mål:

- ge förutsättningar för bred delaktighet, ansvarstagande och gemenskap
- bidra till tydlig ansvarsfördelning
- bidra till långsiktig ekonomisk bärkraft
- ge förutsättningar för en god arbetsmiljö.

Utredningen, som hade antagit namnet Strukturutredningen, lämnade sitt betänkande *Närhet och samverkan* (SKU 2011:2) till kyrkostyrelsen i början av 2011. Kyrkostyrelsen presenterade därefter, med anledning av betänkandet och ett omfattande remissförfarande, sina förslag till kyrkomötet 2012, genom skrivelsen Strukturfrågor (KsSkr 2012:5). Skrivelsen behandlades, tillsammans med tolv motioner, av organisationsutskottet genom betänkandet Strukturfrågor (O 2012:2). Kyrkomötet beslutade att anta utskottets förslag vilket i korthet innebar följande för strukturen på Svenska kyrkans lokala nivå.

1. På den lokala nivån finns församlingar med kyrkofullmäktige som beslutande organ och kyrkoråd som verkställande organ. Alternativt kan församlingar tillsammans bilda ett pastorat som då har kyrkofullmäktige som beslutande och kyrkoråd som verkställande organ.

2. Församlingar som ingår i ett pastorat har församlingsråd som styrelse, vilket utses av kyrkofullmäktige. Valbarheten till församlingsråden gäller hela pastoratet.

3. Församlingar som ingår i ett pastorat har en gemensam församlingsinstruktion.

4. Det finns inte längre några flerpastoratssamfälligheter. De flerpastoratssamfälligheter som fanns den 1 januari 2014 blev då pastorat. Göteborgs kyrkliga samfällighet fick dock finnas kvar under en övergångsperiod.

5. Stiftens tillsyn har förtydligats med innebörden att den omfattar även förvaltningen i församlingar och pastorat.

För en utförligare redovisning av strukturförändringens innebörd, se betänkandet Strukturfrågor (O 2012:2).

Tidigare behandling i kyrkomötet

Redan till kyrkomötet 2014 motionerades det med anledning av den strukturförändring som hade trätt i kraft vid årsskiftet. Kyrkomötet avslog, på organisationsutskottets förslag, motion 2014:43 i vilken det föreslogs att kyrkostyrelsen skulle ges i uppdrag att på nytt reflektera över begreppet församling. Organisationsutskottet menade att motionens förslag i praktiken skulle innebära att kyrkostyrelsen skulle behöva utvärdera de strukturreformer som trätt i kraft vid årsskiftet, vilket utskottet ansåg vara för tidigt (O 2014:13).

Kyrkomötet 2015 behandlade fem motioner som på olika sätt berörde ett behov av att utvärdera strukturreformen. Motionerna bereddes av organisationsutskottet genom betänkandet Några frågor om församlingsråd och strukturreformen (O 2015:11). Utskottet uttalade bland annat att kyrkomötets strukturbeslut från 2012 tveklöst är ett sådant beslut som behöver följas och reflekteras över (s. 6). Vidare framhöll utskottet att en framtida utvärdering bör omfatta strukturreformen i dess helhet (s. 8). I enlighet med utskottets förslag avslog kyrkomötet samtliga motioner, men gav med anledning av ett par av dem, ett uppdrag till kyrkostyrelsen om att initiera ett arbete för att följa hur strukturreformen gestaltar sig, med särskilt fokus på församlingsråden (KmSkr 2015:21). I kyrkostyrelsens skrivelse Årsredovisning för Svenska kyrkans nationella nivå 2016 (KsSkr 2017:2, bilaga 2, s. 48 f.) redogjorde styrelsen för hur uppdraget hade behandlats.

Under våren 2016 har frågan beretts genom en analys av befintliga data, pågående forskningsprojekt inom närliggande områden och de studier stift låtit göra av effekter av strukturförändringar. Denna genomgång visar att genom befintlig årlig statistik kan förekomsten av församlingsråd per stift följas via uppgiften i Kyrksam, och verksamhetsstatistiken ger nyckeltal för gudstjänstliv, diakonalt arbete, kör- och musikliv samt annan församlingsverksamhet.

En kompletterande bild kan fås genom enkätstudier, det vill säga via den interna ”Kyrkbussen”. Hösten 2016 ställdes frågor till ordförande för församlingsråden med fokus på bland annat ansvarsområden och upplevelse av möjlighet att påverka församlingsarbetet. Hela 78 procent har svarat på enkäten. Resultatet visar att i 45 procent av församlingsråden sitter komminister med, i 33 procent kyrkoherde och i 21 procent församlingsherde. De flesta upplever att de kan påverka den egna församlingens liv/verksamhet i hög eller mycket hög grad (50 procent anger i hög grad, 18 procent i mycket hög grad). Två tredjedelar av de svarande församlingsråden uppger att de tagit initiativ till någon verksamhet eller utvecklingsarbete inom församlingen. Drygt 60 procent av församlingsråden har ekonomiska medel att förfoga över. De vanligaste uppgifterna är församlingskollekt, att utse kyrkvärdar, samråd om församlingsinstruktionen, utse inventarieansvarig, och samråd om gudstjänstplanen. I enkäten har också ställts ett par öppna frågor om vad man tyckt fungerat bra i församlingsrådets arbete hittills under mandatperioden, och vad man önskar skulle fungera bättre. En mer utförlig redovisning av resultaten kommer att publiceras i *Nyckeln till Svenska kyrkan* som ges ut av kyrkokansliet under 2017.

Sammantaget visar genomgången att lämplig metod och form för att följa strukturförändringar, med fokus på församlingsråd, är att årligen följa utvecklingen via befintlig statistik och regelbundet återkommande enkätstudier, förslagsvis vart tredje eller vart femte år.

Skrivelsen är slutbehandlad.

Även till 2016 års kyrkomöte motionerades med anledning av strukturreformen. I motion 2016:21 Utvärdering av strukturutredningen föreslogs att kyrkomötet skulle uppdraga till kyrkostyrelsen att tillsätta en utredning för att utvärdera konsekvenserna av strukturutredningens genomförande och i motion 2016:66 Förstärkning av församlingsrådets ställning föreslogs att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att redan nu titta på hur instruktionen för församlingsråden kan förtydligas och ge råden en klar roll i församlingsarbetet. I sitt betänkande *Strukturförändringsfrågor* (O 2016:3) hänvisade utskottet till sitt betänkande från året innan, (se ovan), och menade att de resonemang som fördes av utskottet då alltså var gällande. Utskottet ansåg mot denna bakgrund att det inte var lämpligt att tillsätta en utredning för utvärdering av strukturreformen och påpekade även att det redan pågick ett arbete med att följa hur strukturreformen gestaltar sig, med särskilt fokus på församlingsråden. Utskottet menade att resultatet av detta uppdrag måste avvaktas innan ytterligare uppdrag kan ges till kyrkostyrelsen i frågan. Kyrkomötet beslutade i enlighet med utskottets förslag att motionerna skulle avslås.

I *Nyckeln till Svenska kyrkan 2017* belystes de faktiska erfarenheterna av arbetet i församlingsråden under den senaste mandatperioden mot bakgrund av den ovan nämnda enkäten till ordförande i samtliga församlingsråd. I artikeln beskrevs bland

annat upplevelsen av möjligheten att påverka, vad som upplevs fungera bra respektive mindre bra och tolkningar av församlingsrådets funktion i praktiken.

Motioner rörande utvärderingar av strukturförändringarna behandlades även vid 2017 års kyrkomöte. I sitt betänkande Strukturfrågor (O 2017:5) poängterade utskottet vikten av att en fortlöpande uppföljning av strukturförändringarna görs i enlighet med vad som anförts i årsredovisningen, dvs. att uppföljning görs kontinuerligt och att initiativ till utvärdering kan tas framgent. Utskottet påtalade att även om det i årsredovisningen står att skrivelsen är slutbehandlad förutsätter utskottet att en sådan uppföljning fortgår och att en plan finns för hur den är tänkt att genomföras. Utskottet menade att det bör vara fråga om en samlad uppföljning som är särskilt inriktad på strukturförändringarnas konsekvenser för församlingarna och församlingsråden. Utskottet ansåg även att vidare fördjupning bör göras mot bakgrund av de resultat som den löpande uppföljningen ger. Mot bakgrund av pågående uppföljningar samt utskottets tidigare ställningstaganden i frågan föreslog utskottet att motionerna skulle avslås, men samtidigt att kyrkomötet med anledning av motionerna skulle informera kyrkostyrelsen om vad utskottet anført om en kontinuerlig uppföljning av strukturförändringarnas konsekvenser. Kyrkomötet följde utskottets förslag.

Frågan om utvärdering av strukturreformen var uppe även vid 2018 års kyrkomöte. Som en del av utskottets arbete med betänkandet Strukturfrågor (O 2018:3) hade kyrkostyrelsens arbetsutskott för utskottet redovisat vilka analyser som genomförts, vilka utvärderingar som pågick samt vilka framtida processer som bedömdes kunna vara aktuella i det fortsatta arbetet med att analysera och utvärdera erfarenheterna av strukturförändringarna. I betänkandet redovisas att utskottet fått reda på att det pågick utvärderingar av genomförandet av strukturförändringarna på ett brett plan, men att det samtidigt bedömdes vara för tidigt att inleda mer omfattande utvärderingar. En rapport om pågående utvärderingsinsatser var enligt uppgift till utskottet planerad att lämnas till kyrkostyrelsen under första kvartalet 2019. Mot bakgrund av pågående utvärderingar av strukturutredningens konsekvenser inom olika områden föreslog organisationsutskottet avslag på de i betänkandet aktuella motionerna, men föreslog med anledning av motionerna 2018:36 Utvärdera strukturutredningen och 2018:78 Utvärderingar av sammanslagningar av församlingar kyrkomötet att uppdraga till kyrkomötets presidium att tillse att kyrkomötet får information om de utvärderingsinsatser rörande strukturfrågor som görs av kyrkostyrelsen. I sina överväganden betonade utskottet vikten av att det pågår kontinuerliga uppföljningar för att tillgodose att församlingar och pastorat har ändamålsenliga förutsättningar att utföra den grundläggande uppgiften. Utskottet menade att en del av detta är att befintliga strukturer och resurser används effektivt, liksom att genom samverkan och lärandeprocesser lyfta fram goda exempel för att gemensamt bidra till en utveckling inom områden som påverkas av samhällsutvecklingen. Som exempel på en sådan användning nämndes tillvaratagandet av utrymmet till delegation för lokala behov och möjligheter.

Kyrkomötet beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Processutvärderingsrapporten från 2019

I februari 2019 fick kyrkostyrelsen information om resultaten från den processutvärdering av strukturförändringar under 2013–2018 som Uppsala, Luleå och Härnösands stift hade genomfört i samverkan med den nationella nivån. Till grund för denna information förelåg rapporten *Processutvärdering Indelningsändringar i Härnösands, Luleå och Uppsala stift 2013–2018*. Rapporten har även publicerats på berörda stifts och den nationella nivån webbsidor och finns att ta del av via följande länk.

www.svenskakyrkan.se/filer/Rapporttext.pdf

Av rapportens sammanfattning framgår att syftet med studien har varit att analysera och dra lärdomar av hur indelningsändringar har genomförts i de tre stifteten samt hur processen kan utvecklas inför att flera enheter genomför indelningsändringar. Utvärderingen är baserad på totalt fem fallstudier i de tre stifteten, där både medarbetare, ledningen och förtroendevalda har fått komma till tals i fokusgrupper. I rapportens femte kapitel, "Tidiga resultat av förändringen", redovisas vissa tidiga resultat av indelningsändringarna som framkommit genom enkätundersökningen och fallstudierna. Som en övergripande slutsats anges följande (s. 28).

Dessa resultat handlar i huvudsak om en förbättrad ekonomisk situation, om en bättre organisatorisk struktur samt en möjlighet att klara mer av det kyrkliga uppdraget eftersom det finns fler kompetenser samlade i en organisation. I de tidiga resultaten ses också att många anser att arbetsmiljön har påverkats både negativt och positivt, men med tyngd mot det negativa.

Några ytterligare utvärderingsinsatser rörande strukturfrågor har ännu inte gjorts efter att nämnda rapport presenterades.

Ändringar avseende den lokala strukturen

Om grunderna för den lokala strukturen och stiftsstyrelsens övergripande ansvar

Kyrkoordningens bestämmelser om ändringar i den lokala strukturen återfinns i 37 kap. Ändringar i indelningen m.m. I kapitlets 2–4 §§ anges vad en församling som inte ingår i ett pastorat, respektive ett pastorat, ska kunna fullgöra. Av 37 kap. 5 § framgår att stiftsstyrelsen ska verka för en ändamålsenlig lokal struktur. I bestämmelsen anges vidare att styrelsen fortlöpande ska följa utvecklingen och snarast initiera åtgärder när så behövs för att bestämmelserna i 2–4 §§ ska kunna följas.

Om fördelning av beslutskompetensen

Kompetensen att fatta beslut om ändringar i den lokala strukturen, dvs. indelningsändringar och beslut om samverkan på lokal nivå regleras i 37 kap. 6–7 §§. Av 6 § framgår formerna för stiftsstyrelsens beslut om församlingsindelning enligt följande.

Stiftsstyrelsen beslutar om ändringar av den indelning som avser församlingar som inte ingår i ett pastorat.

Om en församling som ingår i ett pastorat inte uppfyller kriterierna i 3 § får stiftsstyrelsen, efter samråd med pastoratet och dess församlingar, besluta om en ändrad församlingsindelning.

Trots bestämmelserna i 7 § första stycket får stiftsstyrelsen också besluta om en ändring av församlingsindelningen i ett pastorat om den behövs bara på grund av oregelbundenhet i indelningen eller med hänsyn till fastighetsförhållandena.

Av 7 § framgår att kyrkofullmäktiges beslut om ändrad församlingsindelning i ett pastorat ska vara fastställt av stiftsstyrelsen för att gälla.

Av 6 a § framgår att stiftsstyrelsen beslutar om bildande, ändring och upplösning av pastorat om inte annat framgår av 7 och 7 a §§.

Av 7 § framgår följande.

Pastoratets kyrkofullmäktige beslutar om ändringar av församlingar inom pastoratet. Innan fullmäktige fattar sitt beslut ska församlingsråden i

pastoratets församlingar ges 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 pastoratet och en församlings beslut om indelning i flera församlingar ska fastställas av stiftsstyrelsen för att gälla. 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 §.

I 7 a och 7 b §§ regleras i vilka fall kyrkostyrelsen fattar beslut om den lokala strukturen, nämligen om en ändring av den lokala strukturen enligt 6 § eller 6 a § berör församlingar eller pastorat i flera stift, samt i situationer där en församlingsgräns sammanfaller med en kommungräns som ändras enligt 1 eller 2 § lagen (1970:991) om ändring i kommunal indelning i samband med fastighetsbildning. Om beslutet i sistnämnda fall kräver pastorala överväganden ska beslutet i stället fattas av stiftsstyrelsen.

Före år 2000 var det i första hand Kammarkollegiet och i vissa fall regeringen som beslutade om ändringar i församlingsindelningen. Med de ändrade kyrka-statrelationerna blev frågor om församlingsindelningen och ändringar i denna en inomkyrklig angelägenhet. Innan ändringarna med anledning av strukturskrivelsen till 2012 års kyrkomöte beslutade stiftsstyrelsen om alla ändringar i församlingsindelning.

I och med de strukturförändringar som trädde i kraft 2014 gavs kyrkofullmäktige i pastorat respektive församling kompetens att fatta vissa beslut om den lokala strukturen på så sätt att pastoratets kyrkofullmäktige beslutar om ändringar av församlingar inom pastoratet och att församlingens kyrkofullmäktige beslutar om indelning av församlingen i flera församlingar så att församlingen blir ett pastorat, se vidare bestämmelsen i 37 kap. 7 § ovan. I skälen för sina förslag framhöll kyrkostyrelsen i sin skrivelse Strukturfrågor bland annat följande (KsSkr 2012:5 s. 89).

Det finns ett visst motstånd bland remissinstanserna vad gäller förslaget att beslut om indelning inom ett pastorat ska fattas på den lokala nivån och fastställas på stiftsnivån. Kyrkostyrelsen ansluter sig dock till utredningens bedömning att pastoratet som har det övergripande ansvaret för den grundläggande uppgiften också kan bedöma vilken församlingsindelning som är lämplig. Utredningen påpekar att det är ett mer renodlat pastoralt perspektiv som ska vara avgörande för församlingsindelningen inom ett pastorat. Syftet är att skapa de bästa möjligheterna till gudstjänstfirande utifrån de önskemål och förutsättningar som finns, samtidigt som de övriga församlingskriterierna kan uppfyllas. Det är en gemensam uppgift för församlingar, pastorat och stiftet att i en dialog komma fram till en lösning som ger de bästa förutsättningarna för församlingarna att fullgöra sin uppgift. Vid fastställande av beslutet är stiftets uppgift att kontrollera att det lokala beslutet stämmer med kyrkoordningens bestämmelser, det vill säga att församlingarna uppfyller de ställda församlingskriterierna.

Kyrkostyrelsen underströk också, med hänvisning till att vissa remissinstanser uttryckt en oro för osämja eller kortsiktiga beslut, att stiftets medverkan inte begränsar sig till att ta ställning till ett beslut som pastoratet har fattat. Stiftet har, menade kyrkostyrelsen, med sitt övergripande ansvar för den lokala strukturen och sin tillsyns-

och främjandefunktion, en viktig roll även när det gäller pastoratets indelning. Kyrkostyrelsen framhöll därför att beslutet ska förberedas i en dialog där även stiftet är involverat. Kyrkostyrelsen underströk också stiftsstyrelsens och domkapitlets ansvar att initiera en process om ett pastorat, trots att problemet är känt, inte agerar när en församling inte längre uppfyller de gällande kriterierna. I det fallet är det, framhöll kyrkostyrelsen, möjligt för stiftsstyrelsen att även besluta om en ändrad församlingsindelning. (KsSkr 2012:5 s. 89)

I sitt yttrande över kyrkostyrelsens ovan nämnda skrivelse berörde läronämnden särskilt frågan om församlingsindelning och anförde följande (Ln 2012:2y).

När det gäller församlingsindelning är den teologiska utgångspunkten att den allmänneliga kyrkan tar gestalt i lokala sammanhang. I Svenska kyrkan är samspelet mellan församlingar, pastorat och stift väsentligt ur ett läroperspektiv. I detta samspel är det därför nödvändigt att stiftet har en reell möjlighet att ta ansvar för församlingsindelningen som ett uttryck för vår kyrkas episkopala struktur. Mot denna bakgrund finner Läronämnden att skrivelsens förslag är förenligt med Svenska kyrkans tro, beaktelse och lära.

Vid utskottsbehandlingen av skrivelsen tillstyrkte organisationsutskottet kyrkostyrelsens förslag på de av kyrkostyrelsen angivna grunderna (O 2012:2 s. 15). Kyrkomötet beslöt i enlighet med utskottets förslag (KmSkr 2012:2).

Överklagandenämndens beslut

De nya bestämmelserna i kyrkoordningen om kyrkofullmäktiges beslutskompetens kom i viss mån att uppfattas som otydliga, vilket bland annat kom till uttryck i kyrkorättslig doktrin där två motstående tolkningar av bestämmelsen redovisades (jfr *Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2018 med kommentarer och angränsande lagstiftning*, Edqvist m.fl., Verbum 2018, s. 514 f.). Dessa motstående tolkningar av bestämmelserna kom under 2021 att prövas av Överklagandenämnden inom ramen för ett ärende om beslutsprövning (ÖN 2021/7). I ärendet hade stiftsstyrelsen beslutat att fastställa ett beslut av ett kyrkofullmäktige som innebar att ett pastorat med fyra församlingar i stället blev en församling. Överklagandenämnden konstaterade att kyrkofullmäktiges beslut innebar en upplösning av pastoratet – ett beslut som enligt nämnden ska fattas av stiftsstyrelsen. Genom beslutet kom rättsläget att klargöras. Överklagandenämnden har vidare i det aktuella beslutet uttalat att den enda situation där stiftsstyrelsen inte beslutar om bildande, ändring eller upplösning av pastorat är när en församlings kyrkofullmäktige beslutar om indelning av församlingen i flera församlingar så att församlingen blir ett pastorat (37 kap. 7 § andra stycket).

Om kyrkostyrelsens möjlighet att utfärda riktlinjer m.m.

I 6 § andra stycket lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan anges att kyrkomötet inte får besluta i sådana enskilda frågor som det är en församlings eller ett stifts uppgift att besluta i. Detta innebär att en s.k. subsidiaritetsprincip gäller, vilket betyder att beslut inom Svenska kyrkan ska tas på så låg nivå som möjligt. Detta har bekräftats i förarbetena till kyrkoordningen och det har vidare uttalats att det är viktigt att regler för församlingarna och stiften inte skapas på annat sätt än genom kyrkoordningen eller på konkreta områden genom annan formell normgivning. ”Det är t.ex. inte den nationella nivåns uppdrag att genom uttalanden i Kyrkomötet eller på annat sätt utanför kyrkoordningens ram försöka binda församlingar och stift till ett visst handlingsmönster.” (SKU 1998:3 *Arbetet på olika kyrkliga nivåer*, s. 179 f.). Kyrkostyrelsen har således

inte någon allmän rätt att utfärda anvisningar, riktlinjer eller rekommendationer för verksamheten i stift och församlingar om det inte uttryckligen framgår av kyrkoordningen (jfr exempelvis KsSkr 2019:4 s. 90).

Församlingsbegreppet

Församlingsbegreppets ursprung

Församling är en översättning av det grekiska *ekklesiā* (ἐκκλησία) som i sig inrymmer en dubbel mening. *Ekklesiā* betyder såväl kyrkan i vidare mening som den lokala kristna gemenskapen.

När kristendomen etablerades i Sverige kom den lokala organisationen att bestå av territoriellt bestämda socknar, bildade kring ett antal gårdar som kunde ge nog med tionde för att underhålla kyrka och präst. Socknen hade sitt ursprung som gemenskap men denna primärt kollektiva innebörd övergick successivt till att bli en beteckning på ett geografiskt område. Socknen var i första hand en kyrklig gemenskap relaterad till sockenkyrkan, prästen och biskopen men hade även vissa funktioner i profana sammanhang. Även om en utgångspunkt var att det skulle vara en präst per kyrka och socken så blev detta inte en ordning som alltid kunde behållas. Det bildades prästgäll där en präst hade ansvaret för flera socknar och deras sockenbor. Församlingsbegreppet kom i bruk med reformationen. Församling användes i översättningen av Nya testamentet 1526. Som kyrkorättsligt begrepp etablerades det i kyrkoordningen 1571 där det användes parallellt med begreppet kyrksocken. Med begreppet församling tydliggjordes kyrkan som en gemenskap av troende.

Modern innebörd av begreppet

I ett diskussionsbetänkande från 1982 års kyrkokommitté, *Församlingen i framtiden* (SOU 1983:55) diskuterades församlingsbegreppet. Kommittén anförde att begreppet församling är ett ord med flera betydelser. Man lyfte fram tre av dessa: det renodlat teologiska, det territoriella och det sociologiska.

Som renodlat teologiskt begrepp handlade det, enligt kommittén, om delaktighet i Kristus och en gemenskap i tron på Kristus. I ett arbete med församlingsstrukturen i landet var det, enligt kommittén, dock knappast i denna renodlat teologiska form begreppet användes. Då var det i stället två andra församlingsbegrepp som ofta stod mot varandra: det territoriella och det sociologiska. Kommittén konstaterade sammanfattningsvis att olika tolkningar av församlingsbegreppet inte var exklusiva i förhållande till varandra. För en mer utförlig beskrivning av kyrkokommitténs slutsatser, se exempelvis betänkandet Strukturfrågor, O 2018:3, s. 3 f.

I inledningstexten till den andra avdelningen i kyrkoordningen, Församlingarna, anges att Svenska kyrkan framträder lokalt som en församling och att det är denna som är den primära enheten inom kyrkan.

Av 2 kap. 1 § kyrkoordningen framgår det att församlingen är det lokala pastorala området. Begreppet pastoralt område har definierats i kyrkoordningsskrivelsen till 1999 års kyrkomöte som: ”Med pastoralt område menas ett territoriellt område inom vilket man har till uppgift att till enskilda människor överräcka det kristna budskapet i ord och handling”. Av 2 kap. 5 § kyrkoordningen framgår vidare att flera församlingar kan samverka i ett pastorat som då utgör en kyrklig samfällighet. Pastoratet har som pastoralt område det övergripande lokala ansvaret för att församlingarna fullgör sin grundläggande uppgift. Pastoratet har det ekonomiska ansvaret för alla församlingens uppgifter och fullgör uppgifterna enligt 1 § tredje och fjärde styckena samt 2–4 §§.

Strukturutredningen anförde i sitt betänkande *Närhet och samverkan* (SKU 2011:2) att det fanns ett uppenbart behov av en kyrklig struktur som ger förutsättningar för människor att få och behålla en relation till en församling som präglas av delaktighet och tillhörighet. Utredningen redovisade att det av de remissvar som inkommit på diskussionsmaterialet *Strukturer för framtidens församling* tydligt kunde urskiljas önskemål om fungerande lokala gemenskaper. Man anförde att det behövdes en organisation som främjar lokalt engagemang och lokalt inflytande vilket talade för relativt små enheter som är lätt överblickbara och ger förutsättningar för personliga relationer. Mot detta fick, enligt utredningen, ställas de krav som finns på långsiktig ekonomisk bärkraft och god kompetensförsörjning även på områden som inte hör till den grundläggande uppgiften, vilket talade för relativt stora enheter. För att tillgodose behovet av såväl en nära gemenskap som en rationell resursanvändning med god administrativ kompetens menade utredningen att det i de flesta fall behövde finnas två lokala nivåer, församlingar och pastorat.

I samband med strukturförändringarna ändrades kyrkoordningen också vad gäller omfattningen av gudstjänstlivet såtillvida att det endast är i församlingar som inte ingår i pastorat samt i pastorat som det ska firas en huvudgudstjänst varje söndag och kyrklig helgdag (17 kap. 3 § första stycket kyrkoordningen). Detta gällde tidigare, som huvudregel, för alla församlingar. För ett pastorat ska domkapitlet i församlingsinstruktionen besluta vad som ska gälla beträffande huvudgudstjänster i församlingarna (17 kap. 3 § andra stycket kyrkoordningen).

Vid kyrkomötets behandling av denna fråga anförde läronämnden i sitt yttrande (Ln 2012:2y) över kyrkostyrelsens skrivelse (KsSkr 2012:5) om strukturförändringar att församlingarna, enligt läronämndens mening, också i den nya strukturen var subjekt för gudstjänstlivet eftersom de tillsammans tar ansvar för gudstjänstlivet, oavsett om de firar gudstjänst var för sig eller gemensamt i ett pastorat.

I remissvaren över strukturutredningens förslag lyftes frågan om behovet av verksamhetsråd, distriktsråd eller liknande och att möjligheten att inrätta sådana borde regleras i kyrkoordningen. Kyrkostyrelsen framhöll att det är fullt möjligt att inrätta sådana och att den omständigheten att möjligheten inte nämns i regelverket alltså inte ska tolkas som att sådana råd inte får inrättas (KsSkr 2012:5 s. 93).

Tidigare behandling i kyrkomötet

Frågan om församlingsbegreppet har tidigare behandlats av kyrkomötet sedan strukturbeslutet 2012. I organisationsutskottets betänkande Församlingsbegreppet (O 2014:13) behandlades motion 2014:43. Motionärerna föreslog att kyrkomötet skulle besluta att uppdra till kyrkostyrelsen att som en följd av organisationsförändringen på nytt reflektera över begreppet församling. Utskottet menade att motionens förslag i praktiken innebar att kyrkostyrelsen skulle bli tvingad att utvärdera de strukturreformer som trädde i kraft vid årsskiftet. Mot bakgrund av att reformerna varit i kraft mindre än ett år var det enligt utskottet för tidigt att utvärdera dem. Vidare anförde utskottet att när en utvärdering av strukturreformerna kan bli aktuell bör den, enligt utskottets mening, inte ske enbart med församlingsbegrepp som utgångspunkt.

Till kyrkomötet 2018 väcktes en motion (2018:34) med förslag att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda hur begreppet församling i dag ska förstås, detta inte minst utifrån de förändringar som strukturutredningen medfört. Läronämnden anförde i sitt yttrande över motionen bland annat följande (Ln 2018:6y).

Läronämnden understryker att det ur ett evangelisk-lutherskt perspektiv är viktigt att värna församlingen som kyrkans primära enhet, vilket förutsätter en kontinuerlig reflektion över vad det innebär att vara församling.

I sin behandling av motionen konstaterade organisationsutskottet i betänkandet Strukturfrågor (O 2018:3) att församlingen, som den grundläggande enheten, och församlingsbegreppet är centrala utgångspunkter i frågor som behandlar hur utvecklingen av strukturförändringarna har sett ut fram till nu och vilken inriktning den bör ta framöver för att skapa goda förutsättningar inför framtiden. Utskottet ansåg mot bakgrund av pågående utvärderingar av strukturutredningens konsekvenser inom olika områden att motionen borde avslås, vilket också blev kyrkomötets beslut.

Vid 2017 års kyrkomöte behandlades en motion om en närliggande fråga, där kyrkomötet biföll motion 2017:147 Det mångtydiga ordet pastoral. Kyrkostyrelsen gavs därmed i uppdrag att utreda och återkomma med förslag till kyrkomötet om hur ordet pastoral i kyrkoordningen kan ersättas med andra formuleringar, som inte lika lätt missförstås (O 2017:14, KmSkr 2017:24). Uppdraget återrappporterades som slutbehandlat till kyrkomötet 2020 (KsSkr 2020:3 s. 21 f.). Av återrappporteringen framgår att en utredning är genomförd om bruket av ordet pastoral och ordets innebörd i Svenska kyrkans sammanhang, likväl som i akademiska, ekumeniska och internationella sammanhang. Av utredningen framgår att ordet pastoral fyller en tydlig funktion i kyrkoordningen. Kyrkostyrelsen har därför bedömt att ordet pastoral i kyrkoordningen inte bör ersättas.

Begreppet pastorat

I 2 kap. 5 § kyrkoordningen anges att flera församlingar kan samverka i ett pastorat som då utgör en kyrklig samfällighet. Vidare anges att pastoratet som pastoralt område har det övergripande lokala ansvaret för att församlingarna fullgör sin grundläggande uppgift. Slutligen anges också att pastoratet har det ekonomiska ansvaret för alla församlingens uppgifter och fullgör uppgifterna enligt 1 § tredje och fjärde styckena samt 2–4 §§.

Begreppet pastorat fick genom strukturbeslutet 2012 en delvis ändrad innebörd i förhållande till vad som tidigare gällde i kyrkoordningen. Tidigare definierades pastorat som en kyrkoherdes tjänstgöringsområde och kunde då bestå av en församling (enförsamlingspastorat) eller flera församlingar (flerförsamlingspastorat) (jfr. 36 kap. 4 § kyrkoordningen i dess lydelse före den 1 januari 2014). Pastoratet som sådant hade inte några förtroendevalda organ och var inte heller en juridisk person. Ofta användes dock benämningen pastorat om det som i formell mening var en pastoratssamfällighet, alltså en samfällighet som omfattade församlingarna i ett pastorat.

Förändringarna i regelsystemet fr.o.m. den 1 januari 2014 innebar bland annat att det inte längre finns något som kan kallas ”enförsamlingspastorat”, detta eftersom ett pastorat alltid består av flera församlingar (jfr SKU 2011:2 s. 238 och KsSkr 2012:5 s. 128). Det finns samtidigt den likheten med det som tidigare gällde att ett pastorat är en kyrkoherdes tjänstgöringsområde. Detta framgår av 34 kap. 2 § första stycket där det sägs att församlingarna i ett pastorat har en gemensam kyrkoherde.

I sin skrivelse Strukturfrågor till kyrkomötet 2012, med förslag till ändringar i kyrkoordningen avseende den lokala strukturen, noterade kyrkostyrelsen att vissa remissinstanser föreslagit att benämningen pastorat även i fortsättningen ska definieras som kyrkoherdens ansvarsområde och att det följaktligen ska finnas enförsamlings-

pastorat och flerförsamlingspastorat. Kyrkostyrelsen anslöt sig dock till de av utredningen föreslagna benämningarna pastorat, församling som ingår i pastorat och församling som inte ingår i pastorat. (KsSkr 2012:5 s. 85).

De pastoratssamfälligheter och flerpastoratssamfälligheter som fanns före den 1 januari 2014 övergick genom 2012 års strukturbeslut till att bli pastorat i begreppets nya bemärkelse (se andra punkten i övergångsbestämmelserna till SvKB 2012:14).

Utskottets överväganden

Motion 2021:37 Begreppet pastorat

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:37.

Enligt utskottets mening är det enligt gällande ordning redan tydligt att församlingen är den grundläggande enheten i Svenska kyrkans organisation. Det är vidare utskottets uppfattning att den nya betydelsen av begreppet pastorat, så som det regleras i kyrkoordningen sedan strukturreformens genomförande, håller på att nå genomslag och utskottet menar därför att en återgång till en tidigare ordning skulle leda till osäkerhet. Utskottet noterar att församlingar och pastorat i dagligt tal ibland benämns enheter eller ekonomiska enheter i stället för församlingar och pastorat, vilket är olyckligt. Utskottet vill uppmana till användningen av dessa kyrkliga begrepp och menar att frågan inte kan lösas genom en reglering i kyrkoordningen. Utskottet delar sammanfattningsvis inte motionärens bild av att det skulle föreligga ett behov av att justera kyrkoordningens lydelse på det sätt som föreslås och anser därför att motionen ska avslås.

Motion 2021:40 Församlingsbegreppet

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:40.

Utskottet konstaterar inledningsvis att församlingens ställning är tydligt angiven i kyrkoordningen idag. Församlingen är det lokala pastorala området och det är församlingen som har att utföra den grundläggande uppgiften. Utskottet vill särskilt betona att pastoratet är en samverkansform *för församlingar*. Enligt utskottets mening har även församlingar i pastorat i högsta grad ansvar för och inflytande över för de för församlingen väsentliga frågorna, nämligen för den grundläggande uppgiften. I den så kallade kommentaren till kyrkoordningen (*Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2018 med kommentarer och angränsande lagstiftning*, Edqvist, Gunnar m.fl., Verbum AB, 2018) finns en sammanställning över vilka kyrkoordningsreglerade uppgifter som församlingsrådet ansvarar för, i anslutning till det som nämns avseende 4 kap. 21 § om församlingsrådets uppgifter. Utskottet konstaterar att denna sammanställning omfattar så mycket som 20 olika punkter, varav flertalet relaterar till gudstjänstlivet. Mot bakgrund av nämnda konstateranden delar inte utskottet den bild av i pastorat ingående församlingar som motionärerna beskriver och utskottet är därför inte berett att ge kyrkostyrelsen något sådant uppdrag som motionärerna efterfrågar. Utskottet anser därför att motionen ska avslås. Däremot vill utskottet framhålla att det naturligtvis är viktigt att i det lokala perspektivet kontinuerligt reflektera kring vad det innebär att vara församling.

Motion 2021:43 Utvärdering av strukturutredningens konsekvenser

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:43.

Utskottet konstaterar att frågan om utvärdering av strukturreformen har behandlats många gånger av kyrkomötet och att vissa initiativ också tagits kring att följa konsekvenserna, samt att en studie kopplad till strukturreformen har genomförts i tre stift i samverkan med nationell nivå. Vidare konstaterar utskottet att frågor om utvärdering av och reflektion kring arbetet i det lokala sammanhanget är en ständigt pågående process, men att den snarare behöver ta sin utgångspunkt i relation till omvärldens utmaningar än i relation till en organisation som inte längre är gällande. Ett arbete med att lokalt utveckla och förbättra organisation och arbete behöver alltså relatera till de aktuella omvärldsförändringar och utmaningar som möter församlingarna idag. Utskottet menar att det utöver detta arbete inte bör läggas ett ytterligare utvärderingsarbete som syftar till att jämföra med en organisation bakåt i tiden. Mot denna bakgrund menar utskottet att motionen ska avslås.

Motion 2021:70 Beslut om indelningsändringar

Utskottets förslag:

1. Kyrkomötet beslutar att bifalla motion 2021:70, punkt 1.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2021:70, punkt 2.

Utskottet anser att en konsekvent och enkel ordning bör råda gällande beslut om ändringar i den lokala strukturen. Stiftsstyrelsen bör därför ha beslutsbefogenheten när det gäller beslut avseende församlingsindelningen och den lokala strukturen inom ett stift. Utskottet konstaterar att detta uppnås genom att anpassa kyrkoordningens reglering på ett sådant sätt att de beslut som enligt dagens ordning enligt 37 kap. 7 § fattas av kyrkofullmäktige med bekräftelse av stiftsstyrelsen i stället fattas av stiftsstyrelsen. Enligt utskottets mening ger en sådan ordning också ett tydligt uttryck för stiftets övergripande uppdrag att främja och ha tillsyn över församllingslivet. Utskottet anser därmed att motion 2021:70 punkten 1 ska bifallas.

Utskottet anser inte att det är en uppgift för kyrkostyrelsen att ta fram riktlinjer för stiftens arbete med att främja och stödja församlingar och pastorat vid behov av översyn av församlingsstrukturen. Av denna anledning anser utskottet att motion 2021:70 punkten 2 ska avslås.

Digitalt sammanträde den 7 oktober 2021

På organisationsutskottets vägnar

Louise Callenberg, ordförande

Maria Adeteg, sekreterare

Beslutande: Louise Callenberg, ordförande, Roberth Krantz, Monica Lindell Rylén, Tommy Eriksson, Mattias Benke, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Anette Nordgren, Håkan Widepalm, Benny Ahremark Persson, Eric Westroth, Olle Reichenberg, Elisabeth Kullenberg, Lars B Andersson och Irene Oskarsson.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Lars-Ola Dahlqvist, Lars G Linder, Marie Johansson, Roger Eklund, Victor Ramström, Inger Harlevi, Kristina Bäckström,

Biskoparna Åsa Nyström och Karin Johannesson har deltagit i utskottets överläggningar.

Reservation

Vi reserverar oss till förmån för avslag på motion 2021:70, punkt 1.

Den socialdemokratiska gruppen menar att det redan idag finns en fullt tillräcklig reglering i kyrkoordningens 37 kap. 6 och 7 §§ som tillgodoser det behov som lyfts fram i motionen. Enligt 6 § ska beslut om indelningsändringar, av församlingar som inte ingår i ett pastorat, fattas av stiftsstyrelsen. När det gäller ändringar av församlingar inom ett pastorat, eller när en församling ska delas och bli flera församlingar i ett pastorat, ska beslutet fastställas av stiftsstyrelsen för att gälla, enligt 7 §. Att frånta församlingens valda företrädare i kyrkofullmäktige rätten att fatta beslut om en så grundläggande fråga som församlingens indelning och gränser vore olyckligt. Att det redan idag finns en bestämmelse som gör att det både ska ske ett samråd mellan församlingen/pastoratet och stiftsstyrelsen före beslutet och att stiftsstyrelsen måste fastställa beslutet för att det ska gälla menar vi är en fullt tillräcklig ordning, och är helt i enlighet med stiftets främjandeuppdrag. Vi menar därför att motion 2021:70 punkt 1 bör avslås.

Louise Callenberg, Roberth Krantz, Monica Lindell Rylén, Tommy Eriksson och Mattias Benke

Särskild mening 1

Vi ansluter oss till reservationen som innebär att motion 2021:70 punkt 1 bör avslås.

Lars-Ola Dahlqvist, Lars G Linder, Marie Johansson och Roger Eklund

Särskild mening 2

Jag anser att motion 2021:70 punkt 1 borde avslås eftersom ett bifall skulle motverka församlingars och pastorats självstyrelse. Gällande kyrkoordning bör bibehållas.

Gunvor Vennberg

Kyrkomötet
Läronämndens yttrande 2021:12y

Begreppet pastorat

Läronämndens yttrande över motion 2021:37

I kyrkoordningen står: ”Svenska kyrkan framträder lokalt som en församling. Denna är den primära enheten inom kyrkan” (Inledning till kyrkoordningens andra avdelning).

Begreppen församling och pastorat är hävdvunna begrepp som återspeglar och påverkar kyrkans självuppfattning.

En användning av dessa begrepp på det sätt motionären föreslår strider inte mot Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära.

Uppsala den 27 augusti 2021

På läronämndens vägnar

Antje Jackelén, ordförande

Anna Cöster, sekreterare

Närvarande: Ärkebiskop Antje Jackelén, ordförande, biskop Karin Johannesson, biskop Martin Modéus, biskop Åke Bonnier, biskop Johan Dalman, biskop Mikael Mogren, biskop Fredrik Modéus, biskop Johan Tyrberg, biskop Susanne Rappmann, biskop Sören Dalevi, biskop Eva Nordung Byström, biskop Thomas Petersson, biskop Andreas Holmberg, Marta Axner Ims, Teresa Callewaert, Göran Eidevall, Eva-Lotta Grantén, Håkan Möller, Jesper Svartvik och Mikael Winninge.