**Kyrkostyrelsens framställning 3/2014 till kyrkomötet**

Ärende nr 2012-00195

**Ändring av lagstiftningen om kyrkans lokala strukturer**

FRAMSTÄLLNINGENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna framställning föreslås det att kyrkolagens och kyrkoordningens bestämmelser om kyrkans lokala strukturer ändras. Framställningens syfte är att stärka närheten och gemenskapen i församlingarna, stödja en ansvarsfull ekonomihushållning och utveckla möjligheterna för en medlemsorienterad och mångsidig verksamhet. Dessutom syftar framställningen till ökad flexibilitet i användningen av arbetskraft samt effektivitet i förvaltningen och tydliggörande av ledningsansvaren.

Enligt förslaget förblir församlingarnas ställning som grundläggande gemenskap i kyrkans liv och verksamhet oförändrad. Församlingarna utför inom sina respektive områden kyrkans uppgift. Framöver kommer alla församlingar att höra till en kyrklig samfällighet. En kyrklig samfällighet enligt framställningen är en serviceorganisation med uppgiften att möjliggöra kyrkans arbete i församlingarna. Den kyrkliga samfälligheten ska sköta ärenden som gäller fördelning av kyrkoskatt och övriga gemensamma inkomster mellan församlingarna, övrig ekonomi- och egendomsförvaltning samt personalförvaltningen, arkivfunktionen och kyrkobokföringen för de församlingar som ingår i samfälligheten. När en kyrklig samfällighet inrättas överförs församlingarnas egendom till denna.

I framställningen betonas de kyrkliga samfälligheternas och församlingarnas ansvar för att organisera sin egen verksamhet och förvaltning. Enligt framställningen upptar kyrkolagen och kyrkoordningen härefter färre detaljerade bestämmelser. De föreslagna bestämmelserna innehåller ett bemyndigande att ta med de mer detaljerade bestämmelserna på det lokala planet i till exempel den kyrkliga samfällighetens grundstadga och andra interna instruktioner som styr förvaltningen. I och med framställningen försvinner även många underställningsförfaranden.

Kyrkans medlemmar hör till lokalt avgränsade församlingar. Framställningen innehåller inga undantag till denna parokialprincip. Framställningen syftar till att säkerställa att församlingsmedlemmarna får allt fler möjligheter att direkt påverka i frågor som gäller dem själva och närgemenskapen. Församlingsrådet ska genom att till exempel informera, utreda åsikter och främja verksamhetsplanering av medlemmarna själva sörja för församlingsmedlemmarnas förutsättningar att delta i och påverka församlingens verksamhet.

Den lokala förvaltningen sköts enligt förslaget av församlingsrådet, gemensamma kyrkofullmäktige, gemensamma kyrkorådet, direktionerna och tjänsteinnehavarna. Möjligheten till delområdesförvaltning i församlingen har hållits kvar i framställningen. Enligt framställningen är kyrkoherden medlem i församlingsrådet och samfällighetsprosten medlem i gemensamma kyrkorådet. Församlingsrådet väljer ordförande inom sig och gemensamma kyrkofullmäktige utser ordförande i gemensamma kyrkorådet samtidigt som det utser medlemmarna till gemensamma kyrkorådet. Framställningen föreslår inga ändringar i hur kyrkoherdar väljs eller församlingsvalen anordnas.

Enligt framställningen är alla tjänsteinnehavare och arbetstagare i arbetsavtalsförhållande framöver anställda av den kyrkliga samfälligheten. Samfälligheten inrättar och drar in tjänster. Tjänsterna och anställningarna inom församlingsarbetet är dock placerade vid församlingarna. Enligt förslaget ska den kyrkliga samfälligheten se till att församlingarna har tillräckligt med resurser och kompetens att sköta kyrkans arbete inom sitt område. Framställningen möjliggör en flexibel allokering av arbetskraftsresurser mellan församlingarna i samfälligheten och vid behov rörlighet över församlingsgränserna för personalen i vissa tjänster och anställningar.

Kyrkoherdens uppgift att leda församlingsverksamheten förblir oförändrad. Personalen i de respektive församlingarna står under kyrkoherdens arbetsledning. Samfällighetsprosten är den kyrkliga samfällighetens högsta ledare. Samfällighetsprostens uppgifter skrivs in i kyrkoordningen, men uppgiftsfältet kan variera till omfång beroende på samfällighetens storlek. Kontraktsprostarnas nuvarande uppgifter flyttas i tillämpliga delar över på samfällighetsprostarna i de kyrkliga samfälligheterna. Samfällighetsprosten är administrativ chef för de övriga kyrkoherdarna, men chefskapet begränsar inte den verksamhetsmässiga självständigheten för samfällighetens församlingar och kyrkoherdar. Samfällighetsprosten är inte chef över det andliga arbetet inom den kyrkliga samfällighetens område annat än för samfällighetens gemensamma arbete. Samfällighetsprosten är chef för den ledande tjänsteinnehavaren inom samfällighetens ekonomi och förvaltning.

Framställningen ställer inga kriterier för samfälligheternas storlek. Med tanke på den ekonomiska bärkraften måste de dock vara tillräckligt stora. Församlingar inom samma kommun ska höra till samma kyrkliga samfällighet. Däremot kan det i samma samfällighet ingå församlingar från flera kommuner. Stiftets föreskrivna uppgift är att leda förändringsprocessen och helhetsplaneringen av samfälligheterna inom det egna området tillsammans med församlingarna. Inrättandet av tvåspråkiga samfälligheter sker i samarbete mellan domkapitlen i det svenskspråkiga och finskspråkiga stiftet. Kyrkofullmäktige i församlingarna i den kyrkliga samfälligheten beslutar om inrättandet av samfälligheten genom att godkänna dess grundstadga.

Förslaget innehåller både interimistiska bestämmelser och bestämmelser för en etablerad situation. Strukturen med kyrkliga samfälligheter ska införas i alla församlingar senast vid ingången av 2019.

Ändringarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att de har godkänts.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**INNEHÅLL**

**FRAMSTÄLLNINGENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL** 1

**INNEHÅLL** .3

**ALLMÄN MOTIVERING** . 5

**1 Inledning**  5

**2 Nuläge**  5

**2.1 Teologiska utgångspunkter** 5

**2.2 Församlingarnas verksamhet och ekonomiska situation** 6

**2.3 Förändringar i människors värderingar och religiositet** 6 **2.4 Förändringar i det finländska samhället och kommunreformen** 6

**2.5 Lagstiftning och praxis** 7

2.5.1 Församling 7

2.5.2 Kyrklig samfällighet 8

2.5.3 Kapellförsamlingar, församlingsdistrikt och församlingarnas områdesarbete 9 **2.6 Församlingsstrukturernas utveckling på 2000-talet** 10

**2.7 Beteckningar inom församlingsförvaltningen** 10

**2.8 Jämförelse med de lutherska kyrkorna i grannländerna** 10

**2.9 Bedömning av nuläget** 11

**3 Målsättning och de viktigaste förslagen** 12

**3.1 Mål** 12

**3.2 Alternativ** 12

**3.3 De viktigaste förslagen** 15

3.3.1 Församling, kyrklig samfällighet och stift 15

3.3.2 Ramlagstiftning 16

3.3.3 Församlingsmedlemskap 17 3.3.4 Medlemmarnas delaktighet samt möjlighet att delta och påverka 18

3.3.5 Förvaltning och organ 18

3.3.6 Kyrkoherdeval och församlingsval 19

3.3.7 Den kyrkliga samfällighetens egendom och ekonomi 19

3.3.8 Personalens ställning och mobilitet 20

3.3.9 Ledarskap i församlingen och den kyrkliga samfälligheten 20

3.3.10 Beteckningar inom församlingsförvaltningen 21

3.3.11 Inrättande av kyrkliga samfälligheter vid övergång till den föreslagna strukturen 22

**4 Framställningens konsekvenser**  22

**4.1 Ekonomiska konsekvenser** 22

**4.2 Konsekvenser för myndigheterna**  23

**4.3 Samhälleliga konsekvenser** 25

4.3.1 Konsekvenser för församlingsmedlemmarna 25

4.3.2 Språkliga konsekvenser 25

4.3.3 Konsekvenser för barn och ungdomar 26

4.3.4 Miljökonsekvenser 26

4.3.5 Konsekvenser för sysselsättningen 27

4.3.6 Konsekvenser för landsbygden 27

**5 Beredningen av ärendet**  27

**5.1 Beredning**  27

**5.1 Beredningsmaterial**  28

**5.3 Utlåtanden och hur de har beaktats** 28

**6 Samband med andra framställningar**  29

**DETALJMOTIVERING** 30

**1 Lagförslag** 30

**1.1 Motivering till förslaget till kyrkolag** 30

1 kap Kyrkans bekännelse, uppgift och medlemmar 30

3 kap Kyrkans administrativa struktur och språkbestämmelser 30

4 kap Församlingens verksamhet 38 5 kap Prästämbetet 38

6 kap Personal 38

III Avdelningen FÖRSAMLING OCH KYRKLIG SAMFÄLLIGHET 39

7 kap Församling och kyrklig samfällighet 40

17 b kap Stiftsfullmäktige 55

18 kap Biskopsämbetet 55

19 kap Domkapitlet 55

20 kap Kyrkomötet 55

23 kap Förtroendevalda och val 55

24 kap Underställning och ändringssökande 56

25 kap Kompletterande stadganden 56

26 kap Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 57

**1.2 Motivering till förslaget om ändring av kyrkoordningen** 59

2 kap Kyrkans heliga handlingar 59

3 kap Kristen fostran och undervisning samt konfirmation 59

4 kap Själavård och bikt; kyrkotukt; diakoni och mission 59

5 kap Prästämbetet 59

6 kap Personal 59

IV Avdelningen FÖRSAMLING OCH KYRKLIG SAMFÄLLIGHET 62

7 kap Ändring av församlingsstrukturen 62

8 kap Församlingens och den kyrkliga samfällighetens förvaltning 65

18 kap Biskopsämbetet 73

19 kap Domkapitlet 74

22 kap Kyrkostyrelsen och kyrkans centralfond 74

23 kap Kompletterande bestämmelser 74

**1.3 Motivering till förslaget om ändring av valordningen för kyrkan** 74

2 kap Församlingsval 74

4 kap Val som förrättas i stiftet 75

**2 Ikraftträdande** 76

**3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning** 76

**LAGFÖRSLAG** 78

**1 Lag om ändring av kyrkolagen** 78

**2 Kyrkomötets beslut om ändring av kyrkoordningen** 102

**3 Kyrkomötets beslut om ändring av valordningen för kyrkan** 118

**BILAGOR**

**PARALLELLTEXTER** 124

**1 Lag om ändring av kyrkolagen** 124

**2 Kyrkomötets beslut om ändring av kyrkoordningen** 196

**3 Kyrkomötets beslut om ändring av valordningen för kyrkan** 248

**UTKAST TILL MALLAR FÖR GRUNDSTADGA** 258

ALLMÄN MOTIVERING

**1 Inledning**

Kyrkans liv äger alltid rum i en viss tid och inom ramen för vissa strukturer och organisationer. Kyrkan ska agera så kunnigt och ansvarsfullt som möjligt i förhållande till sin omvärld. Enligt den lutherska uppfattningen hör frågorna i anslutning till kyrkans strukturer huvudsakligen till de likgiltiga tingen (adiafora). Strukturer kan ändras om situationen så kräver för att på bästa sätt främja och bygga upp kyrkan. När församlingsstrukturerna förnyas ska utgångspunkten vara att utveckla församlingsstrukturer som bäst tjänar församlingarnas liv och församlingsmedlemmarnas andliga sökande och som samtidigt ger uttryck för kyrkans natur och väsen.

Utöver de teologiska utgångspunkterna beaktar framställningen: 1) tryggandet av församlingsarbetet i landets alla delar, 2) de grundläggande fri- och rättigheterna samt lika tillgång till vissa tjänster, 3) verksamhetsförutsättningarna för församlingsmedlemmarnas självstyrelse, 4) församlingsmedlemmarnas möjligheter att delta och påverka, 5) den finsk- och svenskspråkiga befolkningens rättigheter att använda sitt eget språk och få tjänster på detta språk samt 6) samernas språkliga rättigheter och deras rätt att i egenskap av ursprungsbefolkning upprätthålla och utveckla sitt eget språk och sin egen kultur samt självstyrelsen som gäller samernas språk och kultur i deras hembygdsområde.

**2 Nuläge**

**2.1 Teologiska utgångspunkter**

I Nya testamentet jämförs kyrkan med en kropp med många lemmar, ett träd med många grenar och en byggnad som består av levande stenar. Metaforerna understryker samhörigheten och samarbetet mellan olika medlemmar. Även i bekännelseskrifterna beskrivs kyrkan som de troendes samfund där evangeliet predikas rent och sakramenten förvaltas rätt. Att vara en kyrka är att vara Guds folk, Kristi kropp, en skara av systrar och bröder, de troendes samfund. Kyrkan som samfund bör för sina församlingsmedlemmar kunna skapa en referensram där man tryggt kan inordna den egna livshelheten i stora och vida, meningsfulla sammanhang. Tro och kärlek till nästan samt förkunnelse och diakoni hör oskiljaktigt ihop i kyrkans varande.

Församlingen består av kristna på orten som döpts till medlemmar i kyrkan. Församlingen kommer samman för att be och fira nattvard. Församlingsmedlemmarna tar hand om sina medmänniskor och bär ansvar för skapelsen. Kyrkan kan vara en trovärdig diakonal aktör endast om den upplevs som en gemenskap där medlemmarna genuint bryr sig om varandra. Ur ett teologiskt perspektiv är församlingen det egentliga subjektet i kyrkans liv.

En lokalförsamling som firar gudstjänst ses som ett uttryck för en universell Kristi kyrka. Den är delaktig i denna kyrkas enhet och allmännelighet. Församlingarnas självständighet och karaktär av grundläggande gemenskap i kyrkan innebär således under inga omständigheter att de kan utöva sin verksamhet separat från den världsvida kyrkans gemensamma uppgift. I kyrkans väsen som Kristi kropp ingår enhet. Garantin för denna enhet är den gemensamma apostoliska tron. Det särskilda ansvaret för att värna om enheten ligger hos biskoparna och på församlingsnivå hos kyrkoherdarna och de övriga prästerna. Även den föreslagna samfällighetsprosttjänsten sköter för sin del denna uppgift.

Av kyrkans senaste strategier framgår entydigt att man önskar hålla fast vid kyrkans gemenskapskaraktär. Att upprätthålla gemenskapen är en av den folkkyrkliga församlingsmodellens svåraste utmaningar. Inom församlingarna bildas givetvis mindre gemenskaper, men i övrigt kommer gemenskapen snarast till uttryck som en potentiell möjlighet: i vissa livssituationer vänder sig människorna till sin församling och hoppas få stöd och uppleva gemenskap. Kyrkan vill dock inte vara enbart ett slags ”andlig försäkringsanstalt” som man kontaktar när man möter en kris. I missionsbefallningen uppmanas kyrkan till aktivt arbete för att nå ut till gamla och nya medlemmar.

Lokala förhållanden som invånartäthet och avstånd har betydelse för vad som är optimal storlek på en församling. För fullgörandet av församlingens grundläggande uppgift är församlingens storlek och medlemsantal inga betydelselösa faktorer. Församlingens karaktär av andlig gemenskap kommer bäst till uttryck i relativt små regionala enheter. Däremot kan ekonomi- och personalförvaltningen, begravnings- och fastighetsväsendet samt kommunikationens stödfunktioner och informationsförvaltningen skötas effektivt, sakkunnigt och kostnadseffektivt i stora enheter.

**2.2 Församlingarnas verksamhet och ekonomiska situation**

Ett av kyrkans mål är att nå människorna genom ett mångsidigt församlingsliv som de upplever som betydelsefullt. Strävan är att förstärka församlingsmedlemmarnas delaktighet i planeringen och genomförandet av verksamheten, vilket uttrycks genom att man ställer församlingen och inte de anställda i fokus. Samtidigt vill man framhäva betydelsen av de anställdas yrkeskunskap.

Hur arbetskraften placeras i församlingarna kan granskas ur två synvinklar. Å ena sidan står välbekanta anställda för trygghet och kontinuitet, å andra sidan möjliggör ökad personalmobilitet ett mer flexibelt utnyttjande av personalresurserna och underlättar samtidigt den regionala planeringen av arbetet och skötseln av vikariat.

En församlingsmedlem är även alltid en kommuninvånare. Kommunernas och församlingarnas strukturer, förvaltning och samarbete har traditioner sedan hundratals år tillbaka. Samarbetet har antagit olika former under olika tider. För närvarande uppger över hälften av församlingarna att de samarbetar med kommunen i skolorna samt inom äldreomsorgen, dagvården, ungdomsväsendet och handikapparbetet. En tredjedel nämner samarbetsområden som missbrukarvård, hemsjukvård och gemensam användning av verksamhetslokaler. Nästan hälften av kommundirektörerna bedömer att församlingarna har stor betydelse som samarbetspart.

Av de ekonomiska församlingsenheterna uppvisade 111 enheter ett negativt årsbidrag 2012. Räkenskapsperiodens resultat var negativt i 196 församlingar. Man bör särskilt notera att den ekonomiska polariseringen har varit kraftig redan under många år. Svaga ekonomiska församlingsenheter blir fortsatt svagare, till och med i kraftigare takt än tidigare.

År 2013 var kyrkoskatten rekordartade 918 miljoner euro, vilket är en ökning på 6,1 procent jämfört med året innan. Cirka 25 miljoner av tillväxten kan förklaras av en förändrad redovisningspraxis, vilket ger en reell tillväxt på 3,2 procent. Redovisningen som vanligtvis görs i januari gjordes redan i december, av vilket man kan utläsa att skatteredovisningen minskar 2014. En bidragande orsak till den stora tillväxten är att kontrollårets kyrkoskattsredovisningar ökade med endast 0,8 procent. Av församlingarnas inkomster står skatteintäkterna för cirka 80 procent. Den lägsta kyrkoskattesatsen var 1,0 och den högsta 2,0 procent. Inkomstskattesatsen viktad med skatteinkomsterna var 1,35 procent i hela kyrkan.

År 2013 var samfundsskatten 105 miljoner euro, vilket är en ökning med 6,8 procent jämfört med året innan. Församlingarnas andel 2013 var 2,35 procent. År 2014 är andelen 2,81 procent och 2015 2,71 procent.

Andelen har höjts så att de kalkylerade samfundsskatteredovisningarna blir lika stora som 2013, dvs. församlingarna och kommunerna kompenserades för minskningen i samfundsskatten. År 2016 är församlingarna tillbaka på en nivå där andelen av samfundsskatten är 1,82 procent. Staten beslutar om fördelningen.

Församlingarnas största ekonomiska riskfaktorer är medlemsutvecklingen och den snabbt åldrande befolkningen. Skatteintäkterna minskar och pensionskostnaderna ökar. Geografiskt sett är alla församlingar utsatta för det ekonomiska trycket, eftersom befolkningen på landsbygden i snitt är äldre medan medlemsantalet sjunker kraftigare i städerna. Utträdet ur kyrkan syns med fördröjning i församlingarnas inkomstutveckling, eftersom en stor del av dem som lämnar kyrkan är unga vuxna som står på tröskeln till arbetslivet.

**2.3 Människornas värdegrund och förändringarna i religiositet**

Människors attityder och värdegrunder förändras långsamt. Man kan dock märka en tydlig trend som betonar människans individualitet och fria övervägande. Människornas religiösa behov, andlighet och andliga strävanden består dock.

Formerna för gemenskap har förändrats kraftigt på 2000-talet. Sociala nätverk skapas över allt större geografiska områden. Också de globala kanalerna för kommunikation och nätverkande påverkar de lokala gemenskapernas betydelse. Det uppstår virtuella gemenskaper som inte är bundna av fysiska gränser. Det torde bli nödvändigt att i allt större utsträckning skapa kollektiva församlingstjänster på webben.

Kyrkans strukturer bör stärka tillhörigheten, inte enbart i dess traditionella betydelse av lokal gemenskap, utan även genom att den knyts till nya former av gemenskap. I framtiden blir gemenskapen den att människor ”flockas” och engagerar sig endast en kort stund.

**2.4 Förändringarna i det finländska samhället och kommunreformen**

De samhälleliga förändringar som finns i sikte under det kommande decenniet kommer att vara snabba och stora. Utvecklingen är delvis omöjlig att förutspå och full av överraskningar.

Året 2042 innebär enligt förhandskalkylerna en brytpunkt för vårt land: då överskrider folkmängden i Finland sex miljoner. I internationellt perspektiv åldras Finlands befolkning särskilt snabbt under de kommande åren. År 2010 översteg antalet pensionärer antalet barn under 15 år. Över hälften av invånarna i nästan varannan av de nuvarande kommunerna är pensionärer 2025. Den befolkningsmässiga försörjningsgraden utvecklas i en oroväckande riktning.

Befolkningen i landet koncentreras till centralstäderna. Människorna flyttar ofta dit där tjänsterna finns. Det innebär att den perifera landsbygden avfolkas och tillgången på service försämras. Psykiskt betyder flyttning ofta att man känner sig rotlös även om man har packat flyttlasset helt frivilligt. Centralstäderna får ta ansvaret för att sköta många sociala problem. Största nyttan av flyttningen inom landet har kranskommunerna kring centralstäderna. Kranskommunerna är ofta relativt välbärgade.

Vid utgången av 2013 var antalet utländska medborgare bosatta i Finland 207 511 personer, vilket är 3,8 procent av befolkningen. Det finns stora regionala skillnader i var utlänningarna bor. Antalet mångkulturella familjer i Finland är cirka 60 000. Trots att cirka 61 procent av invandrarna är kristna hör endast 7,2 procent av dessa med ett främmande språk som modersmål till den evangelisk-lutherska kyrkan. Majoriteten av invandrarna ställer sig helt utanför de registrerade religiösa samfunden. Antalet invandrare kommer att öka betydligt framöver.

Tidsmässigt sett har den pågående kommunreformen inverkan på arbetet med att utveckla församlingsstrukturerna. Målet för kommunpolitiken i statsminister Katainens regering är att trygga högklassiga och enhetliga kommunala tjänster på ett kundorienterat sätt i hela landet, att skapa förutsättningar för utvecklingsverksamhet som stärker kommunernas ekonomi och för förenhetligande av samhällsstrukturen samt att stärka den kommunala självstyrelsen och den lokala demokratin. Kommunreformen omfattar hela landet och syftar till en livskraftig kommunstruktur med starka baskommuner. Centrala element i reformen är kommunstrukturlagen, reformen av kommunernas statsandels- och finansieringssystem, totalrevideringen av kommunallagen, lagen om ordnandet av social- och hälsovården och kartläggningen av kommunernas uppgifter.

Kommunstrukturlagen trädde i kraft vid ingången av juli 2013. Regeringen uppmuntrar kommunerna att göra nödvändiga ändringar genom att betala sammanslagningsunderstöd. Ett villkor för understödet är att sammanslagningen sker under åren 2015–2017, dock i alla fall senast i början av 2017. I kommuner som inte har gjort någon kommunindelningsutredning, men som uppfyller förutsättningarna för en förändrad kommunindelning, kan staten bestämma att en särskild kommunindelningsutredning ska genomföras.

**2.5** **Lagstiftning och praxis**

**2.5.1 Församling**

Kyrkans medlemmar hör till församlingar med ett bestämt område. Inom samma område kan det på språklig grund finnas flera församlingar. Församlingsindelningen ska motsvara kommunindelningen så att varje kommun i sin helhet befinner sig inom samma församlings eller samma kyrkliga samfällighets område. Beslut om ändring av en församlings område, delning av en församling på territoriell eller språklig grund, indragning av en församling och grundande av en ny församling fattas av Kyrkostyrelsen.

Församlingens förvaltning sköts av kyrkofullmäktige, kyrkorådet, direktionerna och församlingens tjänsteinnehavare. Församlingens beslutanderätt utövas av kyrkofullmäktige, om inte något annat har stadgats eller bestäms. Kyrkofullmäktiges mandatperiod är fyra år. Kyrkofullmäktige består av förtroendevalda som väljs i församlingsval och dess storlek fastställs enligt församlingens medlemsantal så att kyrkofullmäktige har minst 11 och högst 39 medlemmar. Kyrkofullmäktiges beslutanderätt kan med stöd av reglemente eller instruktion överföras på kyrkorådet, dess sektion eller till direktionerna.

Kyrkorådet har i uppgift att allmänt leda församlingens verksamhet, främja dess andliga liv och även i övrigt verka för att församlingens uppgift fullgörs. Kyrkorådet leder församlingens förvaltning samt skötseln av församlingens ekonomi och egendom, bereder de ärenden som behandlas av kyrkofullmäktige och sköter verkställandet av kyrkofullmäktiges beslut. Dessutom har kyrkorådet i uppgift att bevaka församlingens intressen, företräda församlingen samt ingå avtal och företa andra rättshandlingar för församlingens räkning.

Församlingens kyrkoherde är ordförande i kyrkorådet som dessutom har en vice ordförande och 5–11 andra medlemmar. Kyrkofullmäktige väljer kyrkorådets vice ordförande och övriga medlemmar i januari under sin första och tredje period av mandatperioden. Kyrkorådets mandatperiod är alltså två år. Kyrkorådets beslutanderätt kan överföras till dess sektion, till direktioner som kyrkofullmäktige tillsätter till hjälp för kyrkorådet, till kyrkorådets ordförande eller vice ordförande eller till en tjänsteinnehavare som är underställd kyrkorådet. I regel har beslutanderätt med stöd av kyrkorådets reglemente överförts både till församlingens kyrkoherde och till den ekonomichef eller ekonomidirektör som sköter församlingens ekonomiska angelägenheter.

Kyrkoherdens uppgift är att leda församlingsverksamheten. Kyrkoherden svarar för att gudstjänsten, sakramenten, de kyrkliga förrättningarna och förkunnelsen av ordet sköts på rätt sätt samt för den enskilda själavården. Kyrkoherden ska även övervaka att församlingens övriga verksamhet utövas i enlighet med kyrkans bekännelse och uppgift. Kyrkoherden är chef för de tjänsteinnehavare och övriga anställda som verkar inom församlingens gudstjänstliv, vid kyrkliga förrättningar och i annat andligt arbete eller som tjänstgör vid pastorsexpeditionen. Som ordförande för kyrkorådet övervakar kyrkoherden att kyrkorådets beslut är lagenliga och följs i församlingens förvaltning och ekonomi. Kyrkoherden leder och övervakar även pastorsexpeditionen, om inte de uppgifter som hör till pastorsexpeditionen sköts av ett centralregister som församlingarna har bildat. I regel är församlingens ekonomichef eller ekonomidirektör chef för personalen vid församlingens ekonomiförvaltning och fastighetsväsende. I kyrkolagen eller kyrkoordningen finns dock inga bestämmelser om detta.

Det finns inga författningsbestämmelser om de chefer på mellannivå som eventuellt finns i församlingen, utan beslut om delegering av chefskapet till lägre nivåer tas lokalt. I praktiken är det dock chefen för respektive arbetsområde som har ansvaret för arbetsledningen inom de olika arbetsområdena i de flesta församlingar. I många församlingar är det prästerna som ansvarar för arbetsledningen inom församlingarnas andliga arbetsområden samtidigt som de är chefer för arbetsområdets övriga anställda. I en del församlingar är det inte församlingsprästerna som är chefer för de andliga arbetsområdena utan arbetsområdets ansvariga anställda; till exempel så att den ledande tjänsteinnehavaren inom diakonin är chef för diakonins arbetsområde. Kyrkoherden är chef för dem som ansvarar för de andliga arbetsområdena. Om församlingsprästerna inte ansvarar för något arbetsområde är de direkt underställda kyrkoherden eller så kan deras närmaste chef vara en präst som är underställd kyrkoherden. Med detta arrangemang har man velat garantera att en chef inte får för många underordnade. I församlingar med många anställda har arbetsledaransvaret ibland också fördelats så att ett uppgiftsområde har delats upp på två eller flera chefers ansvar eller så att det har inrättats flera chefsnivåer inom uppgiftsområdet. Det finns stora skillnader mellan församlingarna i hur de ordnat arbetsledningen och chefsansvaret.

**2.5.2 Kyrklig samfällighet**

Om det inom samma kommun finns flera församlingar ska de bilda en kyrklig samfällighet. En kyrklig samfällighet kan även bildas av församlingar som är belägna inom två eller flera kommuner. Kyrkofullmäktige i de församlingar som ingår i en kyrklig samfällighet beslutar om grundandet av den kyrkliga samfälligheten genom att godkänna grundstadgan och förteckningen över den egendom som ska övergå till samfälligheten. Besluten ska underställas Kyrkostyrelsen för avgörande.

Den kyrkliga samfällighetens förvaltning sköts av gemensamma kyrkofullmäktige, gemensamma kyrkorådet, direktionerna och tjänsteinnehavare i samfälligheten. En kyrklig samfällighet ska för de församlingar som hör till samfälligheten sköta de ärenden som gäller kyrkobeskattningen och fördelningen av kyrkoskatten och andra gemensamma inkomster mellan församlingarna samt avgifterna till kyrkans centralfond och budgeten, finansförvaltningen, bokföringen, bokslutet och revisionen. Den kyrkliga samfälligheten beslutar i regel om inrättande och indragande av församlingstjänster och den ska sköta särskilt överenskomna personalärenden för församlingarna. Den kyrkliga samfälligheten utövar beslutanderätt även i sådana ärenden som gäller en enskild församling och som hör till kyrkofullmäktige, om inte beslutanderätten överförts till församlingarna genom gemensamma kyrkorådets beslut eller den kyrkliga samfällighetens grundstadga. Den kyrkliga samfälligheten kan genom grundstadgan ges rätt att besluta om frågor med anknytning till förvaltningen och ekonomin samt i stadgan nämnda uppgifter och arbetsformer med anknytning till församlingsverksamheten. I praktiken har de kyrkliga samfälligheterna stannat för mycket olika lösningar. En del samfälligheter har önskat hålla samfällighetsnivån så lätt som möjligt, medan andra på församlingarnas vägnar eller i samråd med dem sköter ett stort antal uppgifter i anslutning till ekonomin, förvaltningen och verksamheten.

De kyrkliga samfälligheternas högsta beslutanderätt utövas av gemensamma kyrkofullmäktige som beroende på medlemsantalet i de församlingar som hör till samfälligheten har minst 21 och högst 91 medlemmar. I undantagsfall kan medlemsantalet vara mindre än det angivna, dock minst 11. Medlemmarna väljs i församlingsval och av mandaten ges varje församling först två eller, om det finns flera än 20 församlingar, ett mandat. Resten av mandaten fördelas i proportion till församlingarnas medlemsantal. Gemensamma kyrkofullmäktiges beslutanderätt kan genom ett reglemente eller en instruktion överföras till gemensamma kyrkorådet, en av dess direktioner eller samfällighetens direktion.

Gemensamma kyrkorådet är den kyrkliga samfällighetens verkställande och förvaltande organ och det leder även skötseln av de uppgifter och arbetsformer inom församlingsverksamheten som överlåtits till samfälligheten i grundstadgan. Medlemmarna i gemensamma kyrkorådet utgörs av en ordförande som domkapitlet förordnat bland någon av kyrkoherdarna i samfällighetens församlingar och en vice ordförande vald av gemensamma kyrkofullmäktige samt minst 5 och högst 15 andra medlemmar. Ordföranden ska övervaka lagenligheten i gemensamma kyrkorådets beslut och att besluten iakttas, om inte något annat föreskrivs i reglementet eller instruktionen. I fråga om överföring av gemensamma kyrkorådets beslutanderätt gäller på motsvarande sätt vad som bestäms om överföring av kyrkorådets beslutanderätt.

Var och en av församlingarna i en kyrklig samfällighet har ett församlingsråd som sköter de uppgifter som enligt kyrkolagen ankommer på kyrkorådet samt övriga uppgifter som enligt kyrkolagen eller annars särskilt ankommer på församlingsrådet. Församlingsrådet antar för sig ett reglemente, som ska underställas domkapitlet för fastställelse. I övrigt tillämpas på församlingsrådet huvudsakligen samma bestämmelser som för kyrkorådet. Församlingsrådet beslutar om användningen av de medel som i den kyrkliga samfällighetens budget anvisas församlingen för församlingsverksamheten. Det utövar även beslutanderätt i fråga om ägandet av, besittandet av och avkastningen på egendom som lämnats till församlingen i grundstadgan. Församlingsrådet består av kyrkoherden som ordförande samt minst 8 och högst 16 andra medlemmar. Antalet medlemmar bestäms enligt församlingens medlemsantal och de väljs i församlingsval för en mandatperiod på fyra år.

Om det på språkliga grunder finns två eller flera församlingar inom samma kommuns område ska dessa bilda en kyrklig samfällighet. I sådana fall bestäms den kyrkliga samfällighetens stiftstillhörighet enligt majoritetsspråket för alla medlemmar i församlingarna sammanräknade. Om den räkning som görs vid årsskiftet visar att det i den språkliga ställningen bland församlingarnas närvarande medlemmar skett en sådan förändring att majoritetsspråket har ändrats och denna förändring har varat i fem år, ska gemensamma kyrkofullmäktige konstatera detta. Den kyrkliga samfälligheten överförs då till ett annat stift och dess domkapitel från början av följande kalenderår. Stiftstillhörigheten för en församling i en kyrklig samfällighet bestäms utifrån den språkliga majoriteten bland församlingens närvarande medlemmar.

**2.5.3 Kapellförsamlingar, församlingsdistrikt och församlingarnas områdesarbete**

Beroende på en församlings storlek kan en kapellförsamling grundas eller ett församlingsdistrikt bildas för ett visst område av församlingen. Beslutet om att grunda en kapellförsamling fattas av kyrkofullmäktige eller församlingsrådet genom att det godkänner ett reglemente för kapellförsamlingen. Kyrkofullmäktige eller församlingsrådet beslutar även om indragande av en kapellförsamling. Beslutet om grundande eller indragning av en kapellförsamling ska underställas domkapitlet för fastställelse. I en kapellförsamling finns ett kapellråd, vars medlemmar kyrkofullmäktige eller församlingsrådet utser för sin mandatperiod bland församlingsmedlemmar som bor inom kapellförsamlingens område. Kaplanen i en kapellförsamling eller någon annan präst i kapellförsamlingen är på tjänstens vägnar medlem av kapellrådet. I reglementet för kapellförsamlingen ska intas bestämmelser om kapellförsamlingens namn och gränser samt om kapellrådets sammansättning, uppgifter och verksamhet. I budgeten för en församling eller en kyrklig samfällighet ska medel beviljas för att användas av kapellrådet för verksamheten i kapellförsamlingen.

På motsvarande sätt kan kyrkofullmäktige eller församlingsrådet bilda ett församlingsdistrikt av en del av församlingen, utse ett distriktsråd för att leda dess verksamhet och godkänna en instruktion för distriktet. På distriktsrådet tillämpas de normer i kyrkolagen och kyrkoordningen som gäller direktioner. I distriktsrådets instruktion bestäms om dess sammansättning, uppgifter och verksamhet samt om behandlingen av ärenden och om andra frågor som har samband med församlingsdistriktets verksamhet. Distriktsrådet kan beviljas medel att användas i arbetet inom distriktets område.

Den gällande kyrkolagen och kyrkoordningen ger relativt fria möjligheter att genomföra församlingarnas verksamhet i form av områdesarbete. Som arbetsform är områdesarbete närmast ett 1990-talsfenomen. Numera tillämpas områdesarbete i cirka 12 procent av församlingarna och av dem planerar ungefär en tredjedel att upphöra med det under de närmaste åren. I praktiken betyder detta allt större verksamhetsenheter vilket kan ses som problematiskt ur församlingsgemenskapens synvinkel.

**2.6 Församlingsstrukturernas utveckling på 2000-talet**

År 2000 var antalet församlingar 587. Efter 2003 har antalet församlingar minskat i jämn takt. De flesta strukturomvandlingarna har haft samband med en samtida ändring av kommunstrukturen. Den bakomliggande orsaken till församlingssammanslagningarna har oftast varit dålig ekonomi i en eller flera församlingar. I början av 2014 fanns det 428 församlingar och 295 ekonomiska församlingsenheter. De kyrkliga samfälligheterna var sammanlagt 33 med totalt 166 församlingar. Antalet församlingar med separat ekonomi var således 262.

Revideringen av Kyrkans centralfonds understödssystem i början av 2000-talet kan anses ha startat den första vågen av församlingssammanslagningar. Den andra vågen kom med kommun- och servicestrukturprojektet, Paras. Under Paras-projektet som pågick 2007–2013 trädde 68 kommunsammanslagningar i kraft vilket minskade antalet kommuner från 431 till 320.

**2.7 Beteckningar inom församlingsförvaltningen**

Församlingarna lämnade under våren 2012 respons på hur beteckningarna inom församlingsförvaltningen fungerar. I regel var man av den åsikten att termerna bör utgå från det traditionella kyrkliga språkbruket, samtidigt som man var medveten om att de traditionella termerna kan vara ett hinder i reformen av kyrkan. Eftersom diskussionen i många avseenden bygger på uppfattningar är det viktigt att klargöra termernas betydelse i den nuvarande strukturen och efter reformen. Beteckningarna ska vara förståeliga även för dagens språkbrukare.

I responsen ansåg man nästan enhälligt att beteckningen på lokalnivån även i framtiden ska vara församling. Många konstaterade med eftertryck att församlingens och ortens namn måste bevaras som namn på den lokala gemenskap till vilken församlingsmedlemmen hör. Detta är teologiskt motiverat och stöder församlingsmedlemmarnas identitet på många plan, till exempel då kommunsammanslagningar görs. Ett brett stöd fick även den traditionella titeln kyrkoherde som beteckning på församlingens ledare. I detta sammanhang sågs inget behov av förnyelse av beteckningarna på personalen inom församlingsarbetet. Kyrklig samfällighet bedömdes vara en förståelig och modern beteckning. Den beskriver samfällighetens uppgift som serviceorganisation för församlingarna.

**2.8 Jämförelse med de lutherska kyrkorna i grannländerna**

***Sverige***

Kyrkostyrelsen i Svenska kyrkan lät på uppdrag av 2007 års kyrkomöte genomföra en utredning i syfte att skapa bästa möjliga organisatoriska förutsättningar för församlingarna att fullgöra sin grundläggande uppgift. Kyrkomötet 2012 beslutade genomföra en strukturändring utifrån betänkandet ”Närhet och samverkan” från början av 2014.

I Svenska kyrkan är en stor del av församlingarna relativt små. Territoriellt täcker församlingarna hela landet. De som hör till Svenska kyrkan hör nästan alltid till församlingen i det område där de är folkbokförda. De territoriella församlingarna är cirka 1 400 och de andra, icke-territoriella är fem. Exempel på icke-territoriella församlingar är Finska församlingen i Stockholm och Hovförsamlingen.

Församlingarnas grundläggande uppgift är att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. På många ställen bildar små församlingar pastorat, som är enheter för församlingsarbete och församlingsekonomi, och som leds av en kyrkoherde. En del församlingar har administrativt samarbete och bildar därigenom en ekonomisk enhet som fram till början av 2014 kallades kyrklig samfällighet. En församling behövde inte, men kunde höra till en kyrklig samfällighet.

Från början av 2014 kallas samfälligheterna pastorat och utgångspunkten är att alla församlingar hör till pastorat. Inom Svenska kyrkan finns även församlingar som inte hör till något pastorat. I framtiden har pastoraten i Svenska kyrkan uppgifter som i grunden är mycket snarlika dem i de kyrkliga samfälligheterna i Finland. Pastoratet har ansvar för ekonomiförvaltning, personalförvaltning, fastighetsförvaltning och central förvaltning. Pastoratet är officiell arbetsgivarorganisation. Ett pastorat kan verka inom en eller flera kommuner. Ett av strukturändringens mål är att förstärka den pastorala ledningen på samarbetsnivå. Pastoratet leds därför av en kyrkoherde medan församlingen leds av en församlingsherde. Församlingarna i Svenska kyrkan är indelade i 13 stift. Stiftens uppgift är att främja församlingarnas arbete. De har även ett antal tillsynsuppgifter.

***Norge***

Norska kyrkan var fram till 2012 en statskyrka och den lutherska religionen var landets officiella religion. Norska folktinget fattade 2012 ett beslut om att avskaffa statskyrkan. Detta krävde en ändring av grundlagen. Grundlagsändringarna skapade grund för Norska kyrkans utveckling till ett självständigt religionssamfund. I praktiken tar det flera år, och förutsätter ytterligare lagstiftningsåtgärder, att införa de åtgärder som följer av grundlagsändringen.

Ett av målen är att göra Norska kyrkan till ett rättssubjekt på samma sätt som församlingarna. Församlingarna blev egna rättssubjekt 1996. Församlingarnas självständighet begränsas dock av bestämmelser i den norska kyrkolagen.

Norska kyrkan är indelad i 11 stift, 105 prosterier och 1 260 lokala församlingar. Församlingarna är relativt små. Trots att Norska kyrkan till medlemsantalet är lika stor som vår kyrka har den tre gånger så många församlingar. Samtliga församlingar har ett församlingsråd. Församlingarna samarbetar med kommunerna inom administration och ekonomi. Dessa gemensamma ärenden sköts i ett separat organ, ett gemensamt råd (kirkelig fellesråd), där det utom församlingens representanter även ingår representanter för kommunen. Den kommunala representationen är nödvändig eftersom församlingarna får en del av finansieringen av kommunerna. Prästerskapets löner däremot betalas av staten. I varje kommun finns ett gemensamt råd och sammanlagt är de cirka 430.

De gemensamma råden svarar för ekonomiska och administrativa uppgifter. De fungerar som arbetsgivare för församlingarnas anställda med undantag av prästerskapet. De sköter uppgifter i anslutning till rekrytering och lönebetalning. De gemensamma råden ansvarar även för bland annat kyrkobyggnaderna, övriga byggnader och begravningsplatserna. Det har inget ansvar för uppgifter inom den kyrkliga verksamheten, men de ser till att resurserna räcker till.

**2.9 Bedömning av nuläget**

Ändringarna i kyrkans interna miljö och i omvärlden medför problem som med nuvarande strukturer inte kan lösas på ett tillfredsställande sätt.

1) Det största problemet i nuläget hänger samman med upprätthållandet av den församlingsgemenskap som har sin grund i kyrkans väsen. I takt med växande kommuner har församlingarnas storlek ökat, och på många orter blir de så stora att en naturlig gemenskap inte kan uppnås. De allt större församlingarna påverkar ofrånkomligen även verksamhetskulturen och gemenskapsidentiteten i församlingens olika delar och därmed även kyrkomedlemmarnas identitet som församlingsmedlemmar. Den nuvarande strukturen stöder inte engagemanget i församlingsmedlemskapet i tillräcklig utsträckning.

2) Många församlingars ekonomiska situation blir allt svårare till följd av sjunkande medlemsantal och en åldrande befolkning som koncentreras till tillväxtcentra. De ekonomiska skillnaderna mellan församlingarna tillspetsas. Tryggandet av ett tillräckligt mångsidigt församlingsarbete överallt i Finland kräver strukturella förändringar.

3) Den nuvarande modellen beaktar inte olikheten mellan församlingarna i tillräckligt hög grad. Risken är att små församlingar hamnar i skuggan av stora eller blir randområden utanför stadscentrumen. Kyrkliga samfälligheter till exempel bedöms fungera bäst där församlingarna är ungefär lika stora. Enförsamlingsmodellen med tillhörande kapellförsamlingar fungerar däremot bäst där kapellförsamlingarna är tämligen små.

4) Församlingsförvaltningen är reglerad i detalj. Det leder till oflexibel praxis. Dessutom fördröjs beslutsfattandet bland annat av de många underställningsförfarandena.

5) Kyrkan får i snabb takt en ny ledargeneration på grund av pensionsavgångar. Stora församlingar kräver ett annat slags ledarskap än små och medelstora församlingar. Enligt barometern över arbetsförhållandena i kyrkan är en av arbetsgemenskapernas stora utmaningar i framtiden att förbättra chefsarbetet. I dagsläget finns det otydligheter i ledningssystemet, i synnerhet ledarskapet i de kyrkliga samfälligheterna har upplevts som problematiskt.

6) Personalstrukturen i de små församlingarna är mycket sårbar. En del församlingar har på grund av knappa ekonomiska resurser problem med att anställa de tjänsteinnehavare som kyrkolagen förutsätter. Många uppgifter kräver långtgående specialkompetens. Det förekommer bristande kompetens till exempel inom modern personalförvaltning och skötseln av dithörande förpliktelser.

**3 Målsättning och de viktigaste förslagen**

**3.1 Mål**

***Närhet och gemenskap***

Kärnan i kyrkans väsen är gemenskapen mellan medlemmarna, samarbete, gemensamt ansvar, ömsesidigt delande, kamratskap och solidaritet. Därför ska församlingen vara en enhet av mänsklig storlek som församlingsmedlemmarna lätt kan identifiera sig med och känna sig delaktiga i. Kyrkan kännetecknas av lokala församlingar som sköter gudstjänsterna och förrättningarna samt bär det diakonala ansvaret för människorna i sitt område.

***Ansvarsfull ekonomiskötsel***

Just nu lever församlingarna i synnerligen olika ekonomiska förhållanden. Framställningen syftar till större ekonomisk jämlikhet mellan olika regioner och till att trygga förutsättningarna för kyrkans grundläggande verksamhet i hela landet. För att församlingarna rent praktiskt ska kunna bära ansvaret för fullgörandet av sin grundläggande uppgift bör man skapa en ekonomistruktur som säkerställer tillräckliga ekonomiska resurser även för församlingar i en svag ekonomisk situation. Detta tankesätt bottnar i kyrkans grundläggande budskap. Till exempel Paulus betonade mycket starkt solidariteten mellan kristna (t.ex. 2 Kor. 8:13‒15).

***Medlemsorientering och mångsidig verksamhet***

Det tredje målet i framställning är att beakta församlingarnas olikhet och människornas mångahanda behov och förväntningar på kyrkan. Strävan är att öka medlemmarnas möjligheter att själva välja i vilken verksamhet de deltar. Man vill ge församlingsmedlemmarna mer rum att utnyttja sina talanger i församlingslivet. Samtidigt vill man se till att medlemskapet inte värderas enligt hur aktivt man deltar i verksamheten. Även för de medlemmar som deltar endast sällan bör kontakten till kyrkan vara så okomplicerad som möjligt. Reformens strävan är att bevara och förstärka samarbetet med olika aktörer, som till exempel mellan kommunerna och församlingarna.

***Flexibel användning av arbetskraftsresurser***

Om kyrkans ekonomi utvecklas på förväntat sätt är uppskattningen att årsverkena behöver minskas med drygt tio procent under det här decenniet. Denna mindre personalstyrka måste kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt. I framställningen betyder ändamålsenlighet sammanförande av uppgifter som kräver särskild sakkunskap som utnyttjas gemensamt samt större personalmobilitet inom den ekonomiska enheten.

***Effektiv förvaltning och gott ledarskap***

I framställningen ligger fokus på det församlingsarbete som utförs på lokal nivå, dvs. främjandet av kyrkans grundläggande uppgift. Anställda, förtroendevalda och övriga församlingsmedlemmar planerar tillsammans församlingsverksamhet som lämpar sig för just deras område. Därför bör även strukturen kunna anpassas enligt de lokala särdragen. Gott ledarskap är en viktig förutsättning för all utveckling. Reformen strävar även efter tydlighet i ledningsansvaren.

**3.2 Alternativa lösningar**

Vid beredningen av framställningen lades tre strukturalternativ fram i slutrapporten från styrgruppen för strukturomvandlingen (2008–2011). 1) Församlingsstrukturerna följer fortfarande inom ramen för de nuvarande strukturerna kommunstrukturernas utveckling. 2) Kyrkans struktur utvecklas enligt en ny, s.k. prosterimodell. 3) Kyrkans struktur utvecklas enligt en ny, s.k. stiftsmodell.

Grundelementen i ***prosterimodellen*** kan sammanfattas som följer: Ett prosteri är en ekonomiskt livsduglig, offentligrättslig juridisk person. Prosteriet har en gemensam kyrkoskattesats och prosterifullmäktige fördelar pengarna till församlingarna. Prosteriet fungerar som arbetsgivarinstans. På prosterinivå fattas beslut om vilka anställda som är gemensamma för hela prosteriet och vilka som placeras i församlingarna. De nya prosteriernas antal och storlek planeras utifrån stiftsområdenas behov. Ett prosteri kan omfatta en eller flera kommuner. Prosteriet leds av en kontraktsprost. Församlingarna är regionala verksamhetsenheter som leds av kyrkoherden och kyrkorådet. De nuvarande kyrkliga samfälligheterna avskaffas.

Grundelementen i ***stiftsmodellen*** kan sammanfattas som följer: Stiftet är ett ekonomiskt-administrativt, livsdugligt, offentligrättsligt rättssubjekt. Stiftet har en gemensam kyrkoskattesats. Stiftsfullmäktige fördelar kyrkoskatteintäkterna till församlingarna. Stiftet är arbetsgivare för alla anställda. Biskopen är ordförande för stiftskapitlet och högsta chef för alla anställda i stiftet. Stiften beslutar om gränserna för sina församlingar. Församlingsgränserna behöver inte längre följa kommungränserna. Församlingarna är basenheter och ansvarar för verksamheten och ekonomin inom sina områden. Kyrkoherden sköter församlingens verksamhet och anslagsanvändningen och är chef för personalen i församlingen. Frågan om huruvida de regionala prosterierna ska bevaras eller inte samt om prosteriernas och kontraktsprostarnas roll och uppgifter måste avgöras separat. De kyrkliga samfälligheterna avskaffas.

Styrgruppens ställningstagande var att kyrkans lokala strukturer ska utvecklas med utgångspunkt i den prosterimodell som beskrivs i rapporten.

Kyrkostyrelsens plenum gav i januari 2012 församlingarna, de kyrkliga samfälligheterna, stiftsfullmäktige, domkapitlen och Kyrkans arbetsmarknadsverk möjlighet att ge respons på slutrapporten. Responsinläggen uppgick sammanlagt till 327.

Sammantaget 91 procent av responsgivarna var medvetna om att församlingsstrukturerna behöver ändras och förhöll sig positiva till att kyrkan själv utvecklar sina strukturer. Responsen visar att de svarande inte hade någon gemensam syn på för- och nackdelarna med de olika strukturmodellerna som bedömdes på ett till och med mycket motstridigt sätt. Många av de svarande konstaterade att en utveckling av de nuvarande strukturerna och prosterimodellen är nära besläktade. 85 procent ville utveckla kyrkans strukturer utifrån denna grund. Oberoende av modell ansågs det vara viktigt att reformen klarlägger församlingens grundläggande uppgift, att ledningssystemet och valsystemet är tydliga, att befogenhetsförhållandena har fastställts på ett entydigt sätt, att närdemokratin och de språkliga rättigheterna tryggas och att rörligheten bland arbetskraften utvecklas i en allt flexiblare riktning.

Även om nästan hälften av de svarande ansåg att den nuvarande strukturen duger som den är eller ville utveckla strukturerna utifrån den nuvarande, fick även prosterimodellen starkt understöd. Prosterimodellen ansågs vara en bra lösning i synnerhet inom områden där stora kommunhelheter uppstår till följd av sammanslagningar mellan flera tidigare kommuner. Enligt de svarande bör man i samband med strukturomvandlingen särskilt se till att den modell som väljs inte ökar den administrativa byråkratin eller stabsarbetet, utan tvärtom avvecklar strukturer på högre nivå. Strukturreformsprocessen ska sålunda framför allt syfta till att trygga församlingens och hela kyrkans grundläggande verksamhet. Även förutsättningarna för församlingsmedlemmarnas delaktighet måste tryggas.

Utifrån styrgruppens slutrapport, responsen och arbetet i olika arbetsgrupper föddes modellen ***Den nya samfälligheten 2015***. Modellen utvecklades med grund i den nuvarande samfälligheten så att de bästa och mest understödda elementen i prosterimodellen och den nuvarande kapellförsamlingsmodellen togs med. Huvudprinciperna för utvecklingen av församlingsstrukturerna lades fram i Kyrkostyrelsens framställning 11/2012 till kyrkomötet hösten 2012. En remissdebatt fördes och den skickades till förvaltningsutskottet för beredning. Framtidsutskottet och konstitutionsutskottet lämnade utlåtanden. Utifrån förvaltningsutskottets betänkande drog kyrkomötet i maj 2013 upp sammantaget 19 riktlinjer till grund för fortsatt beredning. Samtidigt beslutade kyrkomötet be om biskopsmötets utlåtande i saken. Att be om ett utlåtande om riktlinjer som redan var fastställda av kyrkomötet var exceptionellt. Eftersom kyrkomötet ville handla på detta sätt kan man bedöma att utlåtandet har en särskild betydelse för det slutliga lagförslaget. I huvudsak bekräftar biskopsmötets utlåtande Kyrkostyrelsens riktlinjer. Utifrån utlåtandet har denna framställning kommit fram till en lösning som avviker från kyrkomötets riktlinjer i fråga om 1) kyrkoherdarnas och samfällighetsprostens ställning i församlingsrådet och gemensamma kyrkorådet och 2) kyrkoherdarnas och samfällighetsprostens inbördes förhållande. Alternativen för den första punkten granskas på grund av sin omfattning i det här underkapitlet och resultatet presenteras i kapitel 3.3.5. Resultatet i fråga om den andra punkten läggs fram i underkapitlet 3. 3. 9.

Vid granskningen av ***kyrkoherdens och samfällighetsprostens medlemskap*** i olika organ är det viktigt att beakta särdragen i det kyrkliga beslutsfattandet och den kyrkliga förvaltningen. Enligt den lutherska uppfattningen behöver både prästämbetet och kyrkans medlemmar vara närvarande när kyrkliga beslut fattas. Ämbetsstrukturen och den representativa strukturen har i huvudsak olika ansvarsområden. Strukturerna interagerar så att de tjänar det gemensamma målet. Balans har eftersträvats i befogenheterna mellan de tre förvaltningsprinciperna: 1) enligt den synodala förvaltningsprincipen beslutar det allmänna och det särskilda prästadömet tillsammans om ärenden som gäller grunden till kyrkans tro, 2) enligt den episkopala förvaltningsprincipen betonas episkopalitet och det andliga ämbetets synvinkel, 3) enligt den konsistorala förvaltningsprincipen har kyrkans tjänsteinnehavare förvaltnings- och beslutanderätt på samma sätt som förtroendeorgan. Lutherdomen framhäver vanligtvis den episkopala-synodala principen som ska vara närvarande på alla förvaltningsnivåer.

Den teologiska utgångspunkten för relationen mellan ämbete och förtroendevalda i kyrkans beslutsfattande och förvaltning kan anses vara tankarna om kyrkogemenskap och representation. Kyrkogemenskapen fungerar inte om inte kyrkans medlemmar och ämbete tillåts delta i fullgörandet av Guds frälsningsvilja. Kyrkan blir närvarande dvs. synlig endast när dessa två kommer tillsammans, detta gäller både den andliga verksamheten och förvaltningen.

Kyrkomötet fastställde som riktlinje för beredningen att 1) kyrkoherden är medlem i församlingsrådet, men inte ordförande och att 2) ordförandena och medlemmarna i gemensamma kyrkorådet och gemensamma kyrkofullmäktige i en kyrklig samfällighet ska vara förtroendevalda, utsedda genom val. Till dessa uppdrag väljs ingen utifrån tjänsteställning. För en kyrkoherde som förordnats till uppgiften i gemensamma kyrkorådet innebär det en förändrad ställning, men i gemensamma kyrkofullmäktige motsvarar situationen nuvarande praxis.

Granskningen av **ordförandeskap** kräver en tillbakablick på närhistorian. Kyrkoherdens ställning i församlingens olika organ har tagits upp många gånger under de senaste årtiondena. År 1976 trädde en ändring av kyrkolagen i kraft som inskränkte på kyrkoherden ställning. Efter den var kyrkoherden inte längre ordförande eller medlem i kyrkofullmäktige eller gemensamma kyrkofullmäktige. Samtidigt sammanslogs den förtroendemannaledda kyrkoförvaltningsnämnden som behandlade ekonomiska frågor och kyrkorådet som ledde församlingens andliga verksamhet och där kyrkoherden var ordförande. Detta nya förtroendeorgan som kallades kyrkoråd fick kyrkoherden som ordförande. Före lagändringen 1976 var kyrkorådets synodala karaktär starkare, eftersom alla präster och fast anställda lektorer ingick som medlemmar. Kyrkolagen från 1993 innehöll bestämmelser med samma innehåll om kyrkoherdens självskrivna roll som ordförande för kyrkorådet, församlingsrådet och gemensamma kyrkorådet som den lagändring som godkändes 1976. År 2002 godkändes en ändring av kyrkoordningen så att kyrkorådets vice ordförande, som är en lekman, med stöd av ett avtal kan fungera som ordförande. Samma paragraf tillämpas på församlingsrådet. Den överblick över systerkyrkorna som ingick i biskopsmötets utlåtande visar att frågan om ordförandeskapet har lösts på olika sätt.

För församlingsrådets del föreslog kyrkostyrelsen till att börja med att de nuvarande bestämmelserna förblir oförändrade: kyrkoherden fungerar som ordförande, men även vice ordföranden kan var ordförande om man inom församlingsrådet gemensamt kommer överens om detta. Efter omröstning blev kyrkomötets åsikt att en genom val utsedd medlem i församlingsrådet utses till ordförande för församlingsrådet. Kyrkoherden sköter sin uppgift som församlingens andliga ledare genom att fungera som medlem och föredragande i församlingsrådet. Enligt biskopsmötets utlåtande är det ogynnsamt för kyrkans arbete att kyrkoherden inte alls skulle ha möjlighet att fungera som ordförande. En begränsning av kyrkoherdens ställning så att kyrkoherden enbart är medlem och föredragande i församlingsrådet motsvarar inte i tillräcklig utsträckning vår kyrkas uppfattning att kyrkoherden har det totala ansvaret för församlingens andliga liv.

Kyrkomötets linje i fråga om ordförandeskapet i gemensamma kyrkorådet var att ordförande alltid ska vara en förtroendevald. Samfällighetsprosten är inte heller medlem i organet utan endast föredragande. Enligt biskopsmötet ska ordförandeskapet i gemensamma kyrkorådet granskas på samma sätt som i församlingsrådet, dvs. utifrån kyrkans uppgift och den synodala förvaltningsprincipen. Det är då logiskt att samfällighetsprosten är ordförande för gemensamma kyrkorådet på samma sätt som kyrkoherden för församlingsrådet och biskopen för domkapitlet.

När alternativen dryftades utgick man från en konsekvent lösning av ordförandeskapet i församlingsrådet och gemensamma kyrkorådet. Man kan anlägga fem olika perspektiv på ordförandeskapen: ramlagstiftningens perspektiv, uppgiftsbaserat perspektiv, teologiskt perspektiv, företagslivets perspektiv och den offentliga förvaltningens perspektiv.

***Ramlagstiftningen*** betonar den lokala prövningsrätten. De föreslagna bestämmelserna sätter ramar för lösningen. Dessa ramar bör vara så vida som möjligt. Då kan man lokalt göra en bedömning av vilket som är det mest ändamålsenliga sättet att lösa ordförandefrågan på. Då kan till exempel organets sammansättning, aktuella utmaningar i verksamheten eller församlingens eller samfällighetens särdrag beaktas då beslutet fattas. När ärendet avgörs lokalt kan församlingsrådet fritt välja en ordförande inom sig. Gemensamma kyrkofullmäktige kan utse sin ordförande samtidigt som det utser organets sammansättning. På detta sätt realiseras demokratin även i fråga om ordförandeskapet på rakast möjliga sätt. Antingen en förtroendevald eller kyrkoherden kan utses.

***En uppgiftsbaserad*** granskning utgår från organets uppgift. Det är församlingsrådets uppgift att tillsammans med kyrkoherden leda församlingsverksamheten. Om kyrkoherden är ordförande för församlingsrådet skulle hans eller hennes verksamhetsledning och pastorala ledningsuppgift även inbegripa ledningen av församlingsrådet. Gemensamma kyrkorådets uppgift däremot har betoning på ekonomi- och egendomsskötsel, fastigheter, personalförvaltning och andra sådana ärenden där vikten inte ligger på anordnandet och ledningen av verksamheten. Att leda gemensamma kyrkorådet kan inte ses som ledning av andlig verksamhet på samma sätt som i församlingsrådet. Utifrån en uppgiftsbaserad granskning kan ordförande sålunda vara en förtroendevald.

***Ur en teologisk synvinkel*** sett ingår ordförandeskapet i båda organen i en större kontext***.*** Eftersom ämbetsnivån i de aktuella organen har varit relativt tunt representerad, kunde man tänka sig att kyrkoherden som ordförande i församlingsrådet och samfällighetsprosten som ordförande i gemensamma kyrkorådet fördjupar den synodala karaktären. Ordförandeskapet kan även anses ha en symbolisk betydelse som hör ihop med uppgiften som församlingens herde. Kyrkoherden har anförtrotts ett särskilt ansvar för sin församling som kan utövas på ett särskilt sätt när verksamheten leds tillsammans med församlingsrådet. Samfällighetsprosten kan anses bära samma ansvar på samfällighetsnivå. Ur teologisk synvinkel har man delvis avstått från ordförandeskapen med tillfogandet av en bestämmelse år 2002 enligt vilken även en förtroendevald kan sköta ordförandeuppdraget.

***I företagsvärlden*** är det vanligt att utnyttja styrelsen som ett ledningsredskap. Styrelsens roll i ett aktiebolag kan förenklat sägas vara att styrelsen representerar aktieägarna. Styrelsens primära uppgift är att leda bolaget med aktieägarnas gemensamma bästa i åtanke. Tillämpat på den kyrkliga förvaltningen blir det att kyrkorådet värnar församlingarnas gemensamma intresse. Det naturliga är då att ordföranden i gemensamma kyrkorådet är samfällighetsprosten som företrädare för församlingarna och utsedd av kyrkoherdarna på samma sätt som verkställande direktören i vissa bolag även är styrelseordförande. Den primära uppgiften i denna styrelsemodell är inte att övervaka ledningens arbete utan den kan tillämpas då företaget har ett förvaltningsråd som rent praktiskt sköter övervakningen av ledningen. Förvaltningsrådet kan i en kyrklig samfällighet anses motsvaras av gemensamma kyrkofullmäktige. I den här modellen kan en förtroendevald vara ordförande för församlingsrådet.

***Inom den offentliga förvaltningen*** är demokratin den viktigaste verksamhetsprincipen. I en representativ demokrati väljer väljarna representanter som har fullmakt att fatta beslut. Vanligtvis gäller representativ demokrati politiska samhällen. Medborgarna röstar till exempel i kommunal- och riksdagsval. Ur en rent demokratisk synvinkel hör ordförandeskapen i både församlingens och samfällighetens organ till förtroendevalda som utsetts genom val. Detta tydliggör även kyrkoherdens och samfällighetsprostens roll i beslutsfattandet. I dagens läge kan kyrkoherden i beslutsfattandet ses som beredare, föredragande, ordförande, beslutsfattare, verkställare och den som utövar tillsynen över beslutens lagenlighet. Samtidigt kan demokrati som enda förvaltningsprincip i kyrkan anses vara otillräcklig. Kyrkans sätt att betrakta demokrati är en äldre princip än demokrati i dagens betydelse, dvs. det allmänna prästadömet. Det inbegriper utöver demokrati även delaktigheten i Kristi frälsningsverk och det uppdrag kyrkan har getts. Sett i perspektiv av det allmänna prästadömet löser ordförandeskapet inte frågorna om delaktighet.

**3.3 De viktigaste förslagen**

**3.3.1 Församling, kyrklig samfällighet och stift**

Den nya kyrkliga samfälligheten 2015 består av församlingar som ses som den grundläggande gemenskapen för kyrkans liv och verksamhet. Församlingarna utför kyrkans uppgift inom sina områden under ledning av kyrkoherden och församlingsrådet. Församlingarna firar gudstjänster regelbundet och beslutar självständigt om hur det övriga andliga arbetet i deras respektive område ordnas. Trots att rätten att fatta beslut överförs till de kyrkliga samfälligheterna i reformen, är strävan i framställningen att möjliggöra en så omfattande självstyrelse som möjligt för församlingarna. Församlingens självstyrelse omfattar bland annat planering och genomförande av gudstjänster och kyrkliga förrättningar, beredning av församlingens verksamhets- och ekonomiplan och påverkan i samfällighetens ekonomiplanering med utnyttjande av till exempel metoder för deltagande budgetering, genomförande av verksamheten inom ramen för det anslag gemensamma kyrkofullmäktige beviljat, vänskaps- och samarbetsavtal, utlåtanden i olika frågor som gäller den egna församlingen samt tillsättande av tjänster och anställningar som placerats i församlingen.

Den nya kyrkliga samfälligheten 2015 är i sig en serviceorganisation vars uppgift är att möjliggöra kyrkans arbete i församlingarna. Den kyrkliga samfälligheten ska sköta ärenden som gäller fördelning av kyrkoskatt och övriga gemensamma inkomster mellan församlingarna, övrig ekonomi- och egendomsförvaltning samt personalförvaltning. Den kyrkliga samfällighetens uppgifter omfattar även arkivfunktionen och kyrkobokföringen om uppgiften inte har getts till en större enhet som ett regionalt centralregister. Andra uppgifter kan överföras på samfälligheten om det avtalas om det i grundstadgan.

Framställningen utgår från att alla församlingar i fortsättningen hör till en kyrklig samfällighet. På detta sätt försöker man säkerställa att reformens mål förverkligas i hela kyrkan. Även om det finns församlingar i kyrkan som sannolikt åtminstone under en nära framtid klarar sig som självständiga församlingar, var bedömningen när lagförslaget bereddes att den mest ändamålsenliga lösningen för den lokala strukturen är en enda modell om man ser till helheten. Genom denna helhetslösning vill man trygga kyrkans verksamhet överallt i Finland. Samfälligheterna kan i större enheter på ett effektivare, mer ekonomiskt och kvalitativt sätt sköta sådana uppgifter som gör det möjligt för församlingarna att koncentrera sig på skötseln av kyrkans grundläggande uppgift inom sina områden. Framställningen är en teologiskt möjlig modell för ett förnyande av kyrkans lokala struktur. Samtidigt förtydligar och förenklar totalreformen lagstiftningen och underlättar för lokala lösningar vid till exempel kommunsammanslagningar.

Den kyrkliga samfälligheten hör administrativt till det stift till vilket majoriteten av församlingsmedlemmarna hör. Församlingar som hör till samma samfällighet kan på språklig grund även höra till olika stift. Med den föreslagna kyrkliga samfälligheten som samarbetsplattform kan man även slopa att församlingarna fördelas på prosterier. Kontraktsprostarnas nuvarande uppgifter flyttas i tillämpliga delar över på samfällighetsprostarna i de kyrkliga samfälligheterna. Stiften kan fortfarande inrätta lätta regionala samarbetsorgan efter behov.

**3.3.2 Ramlagstiftning**

Framställningen har formen av ramlagstiftning. Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser som ger tydliga ramar för församlingens och den kyrkliga samfällighetens verksamhet och förvaltning. Inom dessa ramar kan ansvarsfördelningen mellan församlingen och den kyrkliga samfälligheten variera beroende på bland annat församlingarnas antal och storlek samt på avstånd, tvåspråkighet eller andra regionala särdrag. Framställningen framhäver de kyrkliga samfälligheternas och församlingarnas ansvar att organisera sin egen verksamhet och förvaltning. Enligt framställningen innehåller kyrkolagen och kyrkoordningen härefter färre detaljerade bestämmelser.

De föreslagna bestämmelserna innehåller ett bemyndigande att ta in de mer detaljerade bestämmelserna på det lokala planet i till exempel den kyrkliga samfällighetens grundstadga och andra interna instruktioner som styr förvaltningen. Trots att framställningen föreslår en enda grundläggande struktur på kyrkans lokala nivå, är det möjligt att inom dess ramar flexibelt skapa en strukturlösning som är bäst lämpad för området i fråga.

Utifrån denna grundläggande bestämmelse kan man lokalt bilda mycket olika kyrkliga samfälligheter beroende på perspektiv: samfällighetens uppgifter, ekonomiskötsel, placering eller tillsättande av tjänster och anställningar, samfällighetsprostens ställning, församlingarnas delområdesförvaltning eller ordförandeskap i olika förtroendeorgan.

De olika alternativ ramlagstiftningen möjliggör kan beskrivas i termer av en s.k. fast och lös samfällighet. Den fasta samfälligheten närmar sig den nuvarande modellen med kapell- och områdesförsamlingar. Med tanke på den lösa modellen strävar framställningen efter att säkerställa att ramarna möjliggör även en kyrklig samfällighet med en mycket lätt struktur. Sammanförandet av förvaltningen, ekonomin och personalresurserna i en samfällighet är en utmaning för målsättningen att ha en serviceorganisation med en lätt struktur. Samtidigt främjas den lätta strukturen av att man inte behöver föra över något som helst ansvar för församlingsverksamheten till den nya kyrkliga samfälligheten.

Förslaget innehåller både interimistiska bestämmelser och bestämmelser för en etablerad situation. Strukturen med kyrkliga samfälligheter ska införas i alla församlingar senast från ingången av 2019. De interimistiska bestämmelserna gäller under övergångstiden, dvs. från att lagen träder i kraft fram till den 31 december 2018. En övergångstid har ansetts vara nödvändig för att trygga de interna ändringsprocesserna och samordningen med kommunreformen. Områdena är olika i fråga om den tid de behöver för att förbereda sig. Den bortre gränsen har satt så att alla förtroendevalda som väljs i församlingsvalet 2018 ska fungera inom ramen för den nya strukturen.

När lagen bereddes granskades situationen i metropolområdet som en separat fråga. Regeringens linje om en metropolförvaltning torde minska pressen på kommunsammanslagningar i metropolområdet. Metropolförvaltningens uppgifter på den kommunala sidan är till innehållet sådana att motsvarande behov av kyrklig metropolförvaltning inte torde finnas och därför inte inkluderas i framställningen. Redan nu finns det ett samarbetsorgan mellan de kyrkliga samfälligheterna i huvudstadsregionen.

**3.3.3 Församlingsmedlemskap**

Kyrkans medlemmar hör till församlingar. Delaktighet i kyrkans tro och lära samt privat och offentlig religionsutövning är oskiljaktiga delar av medlemskapet i kyrkan. Lokalförsamlingen är den form inom vilken människor som bekänner sig som kristna kommer samman och finner samhörighet. Delaktigheten ska finnas med på alla nivåer i församlingslivet, oberoende av om man talar om andlig samhörighet eller materiell delning.

Utmaningen för strukturerna på den lokala nivån är att elastiskt knyta an till de sociala nätverk som bildas på olika sätt. Trots den områdesknutna strukturen måste församlingen utöver förankringen i boningsorten även försöka beakta kopplingen till geografiskt gränsöverskridande sociala nätverk och till engagemanget i kyrkan genom längtan efter och minnena från församlingen där man tidigare bott. Den föreslagna strukturmodellen kan inte svara på den här utmaningen, utan för det måste man framöver hitta verksamhetsrelaterade lösningar.

Enligt kyrkomötets riktlinje utreddes möjligheten med motiverade undantag från parokialprincipen när framställningen bereddes. Undantagsfallen avgränsades till två: 1) bevara mandaten för förtroendevalda i den tidigare hemförsamlingen till mandatperiodens slut och 2) möjlighet för en församlingsmedlem som flyttar bort att genom anmälan hålla kvar medlemskapet i sin tidigare församling, om personen varit medlem i den församlingen under en lång tid och på ålderdomen fortsättningsvis vill höra till sin ”hemförsamling”, även om han eller hon av hälsoskäl anvisas institutionell vård eller boendeservice inom en annan församlings område. Kyrkostyrelsens redogörelse för kyrkomötet om möjligheten att grunda församlingar och kyrkliga samfälligheter oberoende av kommungränserna (ärende nr 2008–00438) utgör grunden för granskningen av denna aspekt.

Det första fallet gäller ***bevarandet av ett förtroendemannamandat*** vid flyttning från en församling till en annan. En avvikelse från parokialprincipen försätter förtroendevalda och andra församlingsmedlemmar i en ojämlik ställning om en förtroendevald behåller sitt förtroendemannamandat i den tidigare församlingen till mandatperiodens slut, men en församlingsmedlem förlorar sitt medlemskap i församlingen omedelbart när han eller hon flyttar till en annan församling. Det blir även problem med representationen i samfällighetens förvaltning. Att bevara förtroendemannamandatet kan eventuellt leda till att en församling inte har en enda faktisk representant i samfällighetens organ, eftersom samfälligheterna enligt den föreslagna strukturen kan vara mycket stora och en förtroendevald kan vid en flyttning inom samfälligheten bo på hundratals kilometers avstånd från sin tidigare hemförsamling. Med hänsyn till jämlikhet och representation ingår det inte i förslaget att ett förtroendemannamandat bevaras när en person flyttar från en församling till en annan.

Huvudregeln vid en granskning av om en person kan ***behålla sin tidigare hemkommun vid institutionell vård*** är att personens hemkommun inte ändrar om personen bor i en annan kommun på grund av institutionell vård eller boendeservice (lag om hemkommun 1377/2010, 3 §). Till lagen har fogats 3 a § som gäller rätt att välja hemkommun i en långvarig vårdrelation. Bestämmelsen ger en person i behov av långvarig vård, dvs. längre än ett år, rätt att välja den kommun som hemkommun där han eller hon verkligen bor. Personens hemkommun ändras inte om personen själv inte utnyttjar sin valmöjlighet. En medlem av kyrkan är medlem av den församling i vars område han eller hon har sin hemkommun och bostad enligt lagen om hemkommun. I praktiken betyder det att hemförsamlingen fortsättningsvis är densamma vid institutionell vård om personen inte själv väljer på annat sätt. Det här sker samtidigt som han eller hon väljer hemkommun enligt den ovan beskrivna situationen. Å andra sidan är det ändamålsenligt att församlingen och dess service finns nära församlingsmedlemmarna. Hälsomässiga skäl kan begränsa rörligheten, varvid det av praktiska orsaker är ändamålsenligt att församlingens tjänster faktiskt kan nås och geografiskt ligger på nära avstånd. Att flytta till en annan församling är dock inget hinder för att delta i sin tidigare hemförsamlings verksamhet eller att träffa de anställda där.

Bevarat medlemskap i en tidigare hemförsamling skulle rent praktiskt kräva att något slag av register skapas och administreras om en person som av hälsoskäl behöver institutionell vård inom en annan församlings område av egen fri vilja byter hemkommun och trots det vill ha kvar medlemskapet i sin tidigare hemförsamling. Den beskrivna situationen torde vara mycket sällsynt och på grund av de praktiska skäl som nämnts här ovan har denna möjlighet inte inkluderats i framställningen.

**3.3.4 Medlemmarnas delaktighet samt möjlighet att delta och påverka**

Framställningen eftersträvar att säkerställa att församlingsmedlemmarna får allt fler möjligheter att direkt påverka i frågor som gäller dem själva och närgemenskapen. I en fungerande kyrklig demokrati ingår utöver ett representativt system för beslutsfattandet även församlingsmedlemmarnas direkta påverkan och delaktighet.

Möjligheten att utveckla fler sätt för församlingsmedlemmarna att delta och påverka beror ofta på verksamhetskulturen i församlingen och de anställdas attityder. För att kunna stärka församlingsmedlemmarnas delaktighet i alla församlingar bedömer man att även lagstiftningen ska stödja nya former och verktyg för delaktighet och sporra till att de tas i bruk. Enligt framställningen har församlingsråden ett särskilt ansvar för detta. Som ny uppgift för församlingsrådet föreslås att det ska se till församlingsmedlemmarnas förutsättningar att delta i och påverka församlingsverksamheten bland annat genom att informera, ta reda på medlemmarnas åsikter, främja den frivilliga planeringen och beredningen av verksamheten bland medlemmarna samt ordna samarbete för att sköta församlingens uppgifter. Ett problem är att till exempel barn och unga, invandrare, personer med lägre utbildning eller sämre ekonomi inte alltid får sina åsikter framförda till de nivåer där beslut fattas. Den föreslagna lagstiftningen ger medlemmarna i olika församlingar, människor i olika ålder och människor som tillhör olika invånargrupper mer jämlika möjligheter att delta.

Församlingsrådet kan se till församlingsmedlemmarnas möjligheter till påverkan även genom att organisera förvaltning för delområden i församlingen. De regionala organen kan ges ökat inflytande genom att till dem delegera av församlingsrådets beslutanderätt i fråga om organiseringen av verksamheten och valet av anställda.

**3.3.5 Förvaltning och organ**

Kyrkans lokala förvaltning sköts av församlingsråden, gemensamma kyrkofullmäktige, gemensamma kyrkorådet, direktionerna och tjänsteinnehavarna.

Alla församlingar i en kyrklig samfällighet har ett församlingsråd. En central uppgift för församlingsrådet är att tillsammans med kyrkoherden leda församlingsverksamheten. Församlingsrådet beslutar om användningen av de medel som i den kyrkliga samfällighetens budget anvisas församlingen för församlingsverksamheten. Medlemsantalet i församlingsrådet bestäms enligt antalet medlemmar i församlingen.

Den kyrkliga samfällighetens högsta beslutanderätt utövas av gemensamma kyrkofullmäktige där medlemsantalet varierar enligt medlemsantalet i samfällighetens församlingar. Av praktiska skäl har det maximala antalet medlemmar i gemensamma kyrkofullmäktige minskats jämfört med nuvarande antal eftersom det nuvarande medlemsantalet framhäver de större församlingarnas representation i samfälligheten. Gemensamma kyrkofullmäktiges beslutanderätt kan genom ett reglemente eller en instruktion överföras till gemensamma kyrkorådet, samfällighetens direktion eller församlingsråden.

Gemensamma kyrkorådet är verkställande och administrativt organ i den kyrkliga samfälligheten och det har även uppgiften att leda eventuellt församlingsarbete som överförts till samfälligheten i grundstadgan. Gemensamma kyrkofullmäktige väljer gemensamma kyrkorådet vartannat år. Församlingarnas kyrkoherdar och de i reglementet angivna ledande tjänsteinnehavarna har närvarorätt i gemensamma kyrkorådet.

När framställningen bereddes diskuterades möjligheten att slopa gemensamma kyrkorådet och föra över dess uppgifter till direktioner i samfälligheten med kompetens inom en snävare sektor eller en ledningsgrupp bestående av tjänsteinnehavare. Uppgiftsspecifika direktioner skulle inte minska antalet förtroendevalda, utan det vore möjligt att till direktionerna välja förtroendevalda på basis av deras egen expertis eller deras intressen. Förvaltningen skull dock splittras på olika sektorer och det skulle bli svårare att se helheten. Å andra sidan kunde beslutanderätt delegeras till en ledningsgrupp bestående av tjänstemän. Jämfört med den nuvarande samfällighetsmodellen skulle en sådan lösning minska antalet förtroendevalda och deras mandat. Då bör även gemensamma kyrkofullmäktige vara betydligt mindre än nu för att vara handlingsdugligt. Sådana lösningar kan antas minska den kyrkliga demokratin och församlingsmedlemmarnas delaktighet i förvaltningen. Därför har gemensamma kyrkorådet tagits med i framställningen.

Framställningen framhäver församlingens roll som den gemenskap man hör till. I den nya strukturen finns det då inte längre behov av nya församlingssammanslagningar och strukturer under församlingsnivån, som kapellförsamlingar eller församlingsdistrikt. Möjligheten till delområdesförvaltning finns dock kvar i framställningen. Ett delområde i församlingen kan efter församlingens eget gottfinnande kallas till exempel kapellförsamling, områdesförsamling, församlingsdistrikt eller närkyrkoområde. Organet för delområdesförvaltningen är alltid en direktion.

Enligt framställningen är kyrkoherden medlem i församlingsrådet och samfällighetsprosten medlem i gemensamma kyrkorådet. Prästernas representation i förvaltningen enligt utgångspunkterna i underkapitlet 3.2 anses vara en ändamålsenlig lösning som är teologiskt motiverad och som har rötter i kyrkans historia. Den minsta förutsättningen för att synodalprincipen följs i organen i fråga är att en representant för det särskilda ämbetet är medlem.

Olika sätt att sköta ordförandeskapen presenteras likaså i underkapitel 3.2. I framställningen har man beslutat att lösa frågan med grund i ramlagstiftningen. Församlingsrådet väljer alltså ordförande inom sig och gemensamma kyrkofullmäktige utser ordförande till gemensamma kyrkorådet samtidigt som det utser medlemmarna till gemensamma kyrkorådet. Hela lagförslaget är uppgjort med betoning på den lokala avgöranderätten. Vid beredningen sågs ingen grundad anledning att avvika från denna princip i fråga om ordförandeskap. Ur ett teologiskt perspektiv kan lösningen anses vara tillräcklig, eftersom synodalprincipen verkställs genom medlemskapen. Kyrkoherden och samfällighetsprosten har även genom att de är föredragande en särskild roll i båda organen. Framställningen har eftersträvat att säkerställa demokratin genom att medlemmar utsedda genom val beslutar om ordförande både i församlingsrådet och gemensamma kyrkofullmäktige för gemensamma kyrkorådets del.

**3.3.6 Kyrkoherdeval och församlingsval**

I framställningen föreslås inga ändringar i hur kyrkoherden väljs utan kyrkoherdetjänsten tillsätts enligt församlingens beslut antingen av församlingsmedlemmarna genom direkt val eller av församlingsrådet genom indirekt val.

Enligt framställningen ordnas även församlingsvalet enligt samfälligheternas nuvarande system med två val: medlemmarna både i församlingsrådet och gemensamma kyrkofullmäktige väljs genom direkt medlemsröstning. Valsättet betonar dels församlingen som kyrkans grundläggande gemenskap, dels demokratin i systemet.

Enligt 2 § 2 mom. i Finlands grundlag hör det till demokratin att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis (till exempel GrUU 23/2001 rd och 24/2008 rd) konstaterat att denna bestämmelse i fråga om kommunalt självstyre avser demokrati i det högsta kommunala beslutssystemet. Därmed stöder utskottets utlåtandepraxis uppfattningen att gemensamma kyrkofullmäktige ska väljas genom direkt val. Val av gemensamma kyrkofullmäktige ordnas så att församlingen fortsättningsvis är valkrets, varvid kandidatuppställningen för gemensamma kyrkofullmäktige sker inom församlingens område och församlingsmedlemmarna får rösta endast på kandidater från sin egen valkrets.

Alternativet att gemensamma kyrkofullmäktige väljs genom val och det i sin tur väljer församlingarnas församlingsråd hade inneburit att församlingsmedlemmarnas möjlighet att påverka valet av företroendevalda i den egna församlingen hade minskat avsevärt. Valet av gemensamma kyrkofullmäktige skulle sannolikt inte heller väcka särskilt stort intresse om församlingsmedlemmarna väljer några förtroendevalda från varje församling. Att trygga församlingsmedlemmarnas påverkansmöjligheter och hålla beslutsfattandet nära lokalplanet hör samman med församlingens karaktär av gemenskap. Ett mål i reformen kan därför i detta avseende anses vara att hålla kvar en stark närdemokrati.

**3.3.7 Egendom och ekonomi**

Enligt framställningen övergår församlingarnas egendom till den kyrkliga samfälligheten när den inrättas. Frivilliga fonder som församlingen har tagit emot och som har grundats för särskilda ändamål eller erhållits genom donationer eller testamenten används även i fortsättningen i enlighet med de särskilda ändamålen och villkoren till förmån för respektive församling.

Den föreslagna nya kyrkliga samfälligheten är en offentligrättslig juridisk person som bestämmer om kyrkoskattesatsen och fördelningen av kyrkoskatt och andra gemensamma inkomster till församlingarna i samfälligheten, till exempel på basis av medlemsantal eller folkmängd, verksamhetens omfattning, antalet kyrkliga förrättningar eller andra i grundstadgan överenskomna särskilda grunder. När stora och små kommuner går med i samma ekonomiska enhet bör man komma överens om sådana inkomstfördelningsmodeller att även de mindre enheterna har ekonomiska förutsättningar att klara sig. Härigenom blir det framöver inte nödvändigt att eftersträva samma storlek på församlingarna i den kyrkliga samfälligheten. Dessutom är det viktigt att ta in i grundstadgan att församlingarna också kan ha egen medelanskaffning och att nyttan av talkoarbete riktas till närgemenskapen.

Enligt framställningen ska man när kyrkliga samfälligheter inrättas sträva efter ekonomisk livsduglighet. På grund av att områdena är olika kan detta i vissa regioner vara ett alltför högt satt mål. Därför slopas de prövningsbaserade understöd som beviljas av Kyrkostyrelsen åtminstone inte under övergångstiden. Enligt ett beslut av Kyrkostyrelsen ges ekonomiska understöd ur kyrkans gemensamma medel även för inrättande av kyrkliga samfälligheter. Däremot anvisas inte längre ekonomiskt stöd för församlingssammanslagningar.

**3.3.8 Personalens ställning och mobilitet**

Enligt framställningen är alla tjänsteinnehavare och arbetstagare i arbetsavtalsförhållande framöver anställda av den kyrkliga samfälligheten. Samfälligheten inrättar och drar in tjänster samt ingår arbetsavtal. Tjänsterna och anställningarna inom församlingsarbetet placeras dock vid församlingarna. Varje församling ska ha en kyrkoherdetjänst. I övrigt föreslås en bestämmelse om att den kyrkliga samfälligheten har i uppgift att se till att församlingarna har tillräckliga resurser och tillräcklig kompetens att sköta kyrkans arbete inom sitt område.

Enligt framställningen beslutar församlingsråden om tillsättandet av tjänster och anställningar inom sina egna områden. Att besluten om att anställa personal fattas i de lokala beslutsorganen stärker känslan av att de anställda är församlingens egna. I undantagsfall kan man i grundstadgan vid behov överföra beslutanderätt till organ i den kyrkliga samfälligheten.

I den föreslagna strukturen sköter samfälligheten församlingarnas personalärenden som gäller utbetalning av lön och arbetsgivarprestationer, arbetsgivaranmälningar och lönebokföring, matrikelföring, verkställande och tolkning av tjänste- och arbetskollektivavtal samt lokalt genomförda lönejusteringar eller framställningar om lönejusteringar till kyrkans arbetsmarknadsverk och vidare även förtroendemannaverksamheten, arbetarskyddet, företagshälsovården och samarbetet mellan arbetsgivaren och arbetstagarna. Den kyrkliga samfälligheten stöder och samordnar församlingarnas rekryteringsprocesser, producerar tjänster i anslutning till arbetshälsa och ansvarar för personalutvecklingen.

Framställningen möjliggör flexibel allokering av arbetskraftsresurser mellan församlingarna i samfälligheten och vid behov rörlighet över församlingsgränserna för personalen i vissa tjänster och anställningar, till exempel vid tillfälliga arbetstoppar och vikariat. Konkreta överenskommelser om principerna för hur personal utnyttjas över församlingsgränserna ska tas in i grundstadgan till exempel genom att man avtalar om i vilka fall samfälligheten kan anvisa personalen i församlingen tillfälliga eller permanenta arbetsuppgifter i samfälligheten eller en annan församling i samfälligheten.

Den kyrkliga samfälligheten beslutar själv om vikariearrangemangen för tjänsteinnehavare och arbetstagare inom samfälligheten. Praxis för hur besluten om personalrörligheten tas ska skapas lokalt eftersom den har inverkan på bland annat personalens och samfällighetens storlek. Utnyttjande av arbetskraftsrörlighet förutsätter en god och stabil personalpolitik.

Kontakten mellan prästen och lokalförsamlingen kvarstår i reformen. För den gemenskap som eftersträvas är det viktigt att församlingsmedlemmarna och prästen kan känna att de hör till samma församling.

En särskild fråga är hur samfällighetens och domkapitlets samarbete sker när församlingspastorer flyttas inom samfälligheten. Detta gäller i synnerhet tjänsteförordnanden. I framställningen har frågan lösts så att trots att församlingspastorerna förordnas till tjänster i samfälligheter, ska det samtidigt fastställas vilken församling och befattning förordnandet gäller. Då förbigås inte den teologiska grunden för tjänsten och lagstiftningen är i balans med prästämbetets karaktär. Beslut om kortvariga vikariat inom samfälligheten kan fattas av den kyrkliga samfälligheten utan något särskilt tjänsteförordnande av domkapitlet. För kyrkoherdarnas och kaplanernas del tillskrivs beslutanderätten fortsättningsvis domkapitlet.

**3.3.9 Ledarskap i församlingen och den kyrkliga samfälligheten**

Enligt framställningen är det kyrkoherdens uppgift att leda församlingsverksamheten. Kyrkoherden svarar för att gudstjänsten, sakramenten, de kyrkliga förrättningarna och förkunnelsen av ordet sköts på rätt sätt samt dessutom för den enskilda själavården. Kyrkoherden har också tillsyn över att församlingens övriga verksamhet, som kristen fostran och undervisning, diakoni samt evangelisations- och missionsarbete, bedrivs i enlighet med kyrkans bekännelse och uppgift.

Trots att den kyrkliga samfälligheten enligt framställningen är arbetsgivarinstans, lyder personalen i församlingarna under kyrkoherdens arbetsledning. Även de närmaste cheferna avtalas lokalt, beroende på församlingens storlek.

Enligt framställningen är samfällighetsprosten den kyrkliga samfällighetens högsta ledare. Samfällighetsprostens uppgifter anges i kyrkoordningen, men uppgiftsfältet kan variera till omfång beroende på samfällighetens storlek och de uppgifter den anförtrotts. En samfällighetsprost kan vara antingen heltids- eller deltidsanställd. Deltidsanställda samfällighetsprostar utses av domkapitlet bland kyrkoherdarna i samfällighetens församlingar. Tjänsten som heltidsanställd samfällighetsprost besätts genom öppet ansökningsförfarande. Tjänsten är tidsbestämd på fyra år. Antalet fyraårsperioder är inte begränsat. Samfällighetsprosten välsignas till uppdraget.

Utöver uppgifterna som gäller den kyrkliga samfälligheten sköter samfällighetsprosten även andra uppgifter som eventuellt ges av biskopen eller domkapitlet. Samfällighetsprosten är administrativ chef för de övriga kyrkoherdarna. Framställningen begränsar dock inte den självständiga verksamheten för församlingarna och kyrkoherdarna i samfälligheten, eftersom samfällighetsprosten inte är ledare för det andliga arbetet inom den kyrkliga samfällighetens område annat än i fråga om dess gemensamma arbete. Samfällighetsprostens uppgift och ställning begränsar alltså inte kyrkoherdens andliga ledarskap i församlingen och inte den dialog med stiftets samfällighetsprostar, kyrkoherdar och andra anställda i församlingarna som ingår i den episkopala tillsynen. Detta är värt att beakta med tanke på den lokala gemenskapen som är ett av målen i reformen.

Den ledande tjänsteinnehavaren inom samfällighetens ekonomi och förvaltning är chef för personalen inom den kyrkliga samfällighetens ekonomiförvaltning och fastighetsväsende. Denne leder servicen som helhet och inriktar sig på den allmänna ledningen av förvaltning och ekonomi. Samfällighetsprosten är chef för den ledande tjänsteinnehavaren inom samfällighetens ekonomi och förvaltning.

Enligt framställningen kan samfällighetsprostens uppgifter skötas vid sidan av den egna tjänsten. Detta innebär olika arrangemang i kyrkoherdens egen församling. En flexibel användning av personalen inom samfälligheten möjliggör smidiga vikariearrangemang.

Om samfälligheten har två eller flera församlingar med minoritetsspråk kan man för dessa inrätta en enhet för församlingsarbetet på minoritetsspråket.

**3.3.10 Beteckningar inom församlingsförvaltningen**

Tänkbara namn på församlingens beslutande organ är antingen kyrkoråd eller församlingsråd. Idag har församlingarna kyrkoråd och samfälligheterna församlingsråd. Vid beredningen beslutade man hålla sig till den kyrkliga samfällighetens praxis, eftersom församlingsråd som namn på det beslutande organet i den lokala enheten entydigt anger om vilken enhets ärenden det beslutar.

Framställningen håller kvar det framförställda gemensamma i namnen på organen i samfälligheten. Således fattas besluten även i den nya strukturen av gemensamma kyrkofullmäktige och gemensamma kyrkorådet, trots att denna förled inte längre behövs för att skilja församlingens och samfällighetens organ från varandra i och med att de självständiga församlingarnas kyrkoråd och kyrkofullmäktige faller bort. Däremot vill man på detta sätt framhäva att organen beslutar om församlingarnas gemensamma ärenden och att de inte har befogenheter separat från församlingarna. De förtroendevalda som valts av församlingsmedlemmarna fattar i gemensamma kyrkofullmäktige och gemensamma kyrkorådet beslut om hur de gemensamma ärendena ordnas.

Framställningen föreslår en ny tjänsteinnehavare till samfälligheten. Denne verkar som högsta tjänsteinnehavare i den kyrkliga samfälligheten och även som administrativ chef för kyrkoherdarna. I denna uppgift förenas de uppgifter nuvarande ordföranden för gemensamma kyrkorådet och kontraktsprosten har. Den allmänna principen för tjänstebeteckningar är att beteckningen ska beskriva tjänstens ställning och roll i organisationen. Den ska vara i enlighet med det svenska språket. Man kan till exempel märka en betoning av ledarskapskompetens i statsförvaltningens senaste titelval. I många fall har man sett det som befogat att det framgår av tjänstebeteckningen om tjänsten inkluderar ledningsuppgifter och på vilken nivå dessa är. Två alternativa beteckningar lyftes fram när framställningen bereddes: samfällighetsprost och ledande kyrkoherde. Enligt remissvaren föreslås beteckningen samfällighetsprost. Samfällighetsprost är en ny beteckning. Den hänvisar tydligt till att uppgiften gäller den kyrkliga samfälligheten. Prost har samband med latinets propositus (chef). Framställningen tar inte ställning till den övriga personalens beteckningar.

**3.3.11 Inrättande av kyrkliga samfälligheter vid övergång till den föreslagna strukturen**

Framställningen ställer inga kriterier för samfälligheternas storlek. I perspektiv av ekonomisk bärkraft måste de dock vara tillräckligt stora. Församlingar inom samma kommun ska höra till samma kyrkliga samfällighet. Däremot kan det i samma samfällighet ingå församlingar från flera kommuner. Framställningen syftar till att genom ramlagstiftningen identifiera församlingarnas olikhet och möjliggöra livskraftiga församlingar av olika storlek i samma kyrkliga samfällighet.

De olika stiften har olika områden och därför är det ändamålsenligt att planera antalet kyrkliga samfälligheter inom ett stift och deras storlek utifrån lokala behov. Utgångspunkten ska vara välfungerande samarbetsområden. De nuvarande stiften, prosterierna och församlingarna har i uppgift att förhandla om inrättandet av kyrkliga samfälligheter, planera verksamhetsmodeller, omsätta förändringarna i praktiken, överföra egendomen på den nya ägaren samt göra upp balansräkningen för den nya kyrkliga samfälligheten. Som stiftets uppgift föreskrivs ledningen av förändringsprocessen inom sitt eget område. Sålunda har domkapitlen en central ställning när församlingarna sammankallas till samgångsförhandlingar samt områdesgränserna och eventuella ändringar i stiftsgränserna utreds. Inrättandet av tvåspråkiga samfälligheter sker i samarbete mellan domkapitlen i det svenskspråkiga och finskspråkiga stiftet.

Kyrkofullmäktige i församlingarna i den kyrkliga samfälligheten beslutar om inrättandet av samfälligheten genom att godkänna dess grundstadga. I grundstadgan fastställs de uppgifter som ska åläggas den kyrkliga samfälligheten, anvisningar och bestämmelser om befogenhetsfördelningen mellan församlingarna och samfälligheten samt den egendom som ska överföras på samfälligheten. Beslutet ska underställas Kyrkostyrelsen för avgörande.

I och med den föreslagna lagreformen måste man även gå igenom hur de nuvarande understrukturerna fungerar. I samband med reformen kan man göra förändringar i församlingsindelningen. De kapellförsamlingar och församlingsdistrikt som uppstått under årens lopp kan således i samband med reformen av motiverade skäl återgå till samfälligheten som församlingar, om detta är förenligt med reformens mål och ekonomiskt och verksamhetsmässigt möjligt och om de lokala beslutande organen (kapell- eller distriktsråden) anser det vara en ändamålsenlig lösning. Utöver dessa organ har kyrkorådet, församlingsrådet och gemensamma kyrkofullmäktige initiativrätt i fråga om ändringar av församlingsindelningen. Under övergångsperioden beslutar Kyrkostyrelsen om församlingsindelningen. När situationen har stabiliserat sig fattas beslut om församlingsindelningen inom en samfällighet av domkapitlet.

Det är viktigt att beslut om församlingsindelningen fattas utifrån en församlingssyn som utgår från gudstjänsten. Då definieras församlingen som en gemenskap som regelbundet samlas för att fira gudstjänst och som genuint värnar om sin nästa och bär ansvar för skapelsen.

**4 Framställningens konsekvenser**

**4.1 Ekonomiska konsekvenser**

Ingen av de alternativa strukturmodellerna löser i sig utmaningarna i samband med balanseringen av församlingarnas ekonomi. De exakta ekonomiska konsekvenserna av framställningen kan inte bedömas förrän man vet hur många ekonomiska församlingsenheter (kyrkliga samfälligheter) det kommer att finnas i kyrkan i fortsättningen, hur de bildas och på vilken nivå kyrkoskattesatsen fastställs. Om det finns hundra eller färre ekonomiska församlingsenheter kan man kalkylmässigt uppskatta att de blir ekonomiskt livsdugliga. För att livsdugligheten ska säkerställas måste både de strukturella lösningarna och nedskärningen av vissa utgifter utfalla som planerat. Exempelvis måste man i alla blivande ekonomiska församlingsenheter göra upp en fastighetsstrategi med en kartläggning av fastighetsbeståndet, en bedömning av behovet av fastigheter samt de åtgärder som följer av detta. Det blir också nödvändigt med personalplanering på lång sikt.

Fastställandet av kyrkoskattesatsen i de kyrkliga samfälligheterna kräver eftertanke. För närvarande varierar skattesatsen mellan en och två procent. I en och samma kyrkliga samfällighet kan härefter ingå församlingar som i dag har mycket olika skattesatser. Utmaningar finns också i hur man inom den kyrkliga samfälligheten lyckas med penningfördelningen mellan församlingarna. Avsikten är att utifrån befintlig god praxis ta fram inkomstfördelningsmodeller för de nya kyrkliga samfälligheterna där olikheterna mellan församlingarna i en samfällighet beaktas. För att kunna uppnå de ekonomiska mål som ställs på reformen, ska de kyrkliga samfälligheterna vara tillräckligt stora.

Eftersom målet är att de ekonomiska församlingsenheterna ska vara ekonomiskt livsdugliga bör behovet av och fördelningsgrunderna för understöd från centralfonden omvärderas helt. I den verksamhets- och ekonomiplan som kyrkomötet godkände för 2014–2016 konstateras att målet är att bereda ett nytt samgångsunderstödssystem till stöd för strukturreformen. Beredskap att bevilja understöd finns från början av 2015.

I samband med förhandlings- och beredningsprocesserna inför inrättandet av kyrkliga samfälligheter bör man på det lokala planet bedöma hur omfattande verksamheten i samfälligheten och dess församlingar kommer att bli och hur den ska finansieras. En ekonomisk församlingsenhet är livsduglig när inkomsterna täcker utgifterna, likviditeten är tillräcklig och den interna finansieringen på rimlig sikt också räcker till för investeringar och amorteringar. Kyrkostyrelsen producerar hjälpmedel till stöd för bedömningen genom att till exempel ta fram verktyg för att bedöma livsdugligheten i en ekonomisk församlingsenhet. Församlingarna får också annat stöd för sina utredningar. I det rådande läget torde det vara uppenbart att församlingarnas behov av utomstående konsultation ökar åtminstone i övergångsfasen.

I och med inrättandet av kyrkliga församlingsenheter i enlighet med framställningens förslag övergår även församlingarnas egendom till de kyrkliga samfälligheterna. När detta bereds måste man fundera på arrangemang för hur den egendom som förs över från församlingen används under övergångsperioden. De verksamhetsprinciper som skrivs in i grundstadgan kommer att ha avgörande betydelse för skötseln av de gemensamma angelägenheterna.

**4.2 Konsekvenser för myndigheterna**

I framtiden får församlingarna allt bättre möjligheter att fokusera på skötseln av den grundläggande uppgiften. I de kyrkliga samfälligheterna finns samlad expertis som underlättar skötseln av myndighetsuppgifter, som till exempel begravningsväsendets uppgifter, kyrkobokföring, underhåll av kulturhistoriskt värdefulla fastigheter, kommunikation på samfällighetsnivå, stöd för församlingarnas kommunikation samt offentlig upphandling. För den nya kyrkliga samfälligheten anges vissa uppgifter på författningsnivå. Fördelningen av många uppgifter mellan församlingen och samfälligheten kan göras lokalt i grundstadgan. Hur stor förändringen blir beror i stor utsträckning på de lokala lösningarna.

Den föreslagna kyrkliga samfälligheten är en självständig juridisk person med egna självständiga rättigheter och förpliktelser. Eftersom församlingarnas egendom direkt övergår till den kyrkliga samfälligheten med stöd av lag, svarar samfälligheten för såväl församlingarnas som den kyrkliga samfällighetens åligganden. Församlingarna hör till en kyrklig samfällighet direkt med stöd av lag, men den kyrkliga samfälligheten inrättas med en grundstadga som kyrkofullmäktigena godkänner och som underställs Kyrkostyrelsen för avgörande.

Även församlingarna i den kyrkliga samfälligheten är fortsättningsvis juridiska personer med egna uppgifter angivna i kyrkolagen eller annan lagstiftning. Församlingen utgörs av dess medlemmar som i den gällande lagstiftningen.

Församlingen har som juridisk person fortfarande rättshandlingsförmåga. Den kan dock självständigt ingå avtal eller andra rättshandlingar endast inom ramen för de medel som den har anvisats. Församlingarnas rättshandlingsförmåga är således begränsad. Det kan inte heller förekomma egendom i församlingens namn eftersom församlingens egendom direkt med stöd av lag övergår till den kyrkliga samfälligheten som svarar för hela samfällighetens ekonomi. Endast egendom som donerats eller testamenterats uttryckligen till församlingen kan förbli i församlingens ägo. Av denna anledning är det även den kyrkliga samfälligheten som i sista hand huvudsakligen svarar för de förpliktelser som församlingen har.

Både den kyrkliga samfälligheten och församlingen är offentliga samfund som utgörs av deras medlemmar på samma sätt som Evangelisk-lutherska kyrkan i sin helhet. Som offentliga samfund är de offentligrättsliga juridiska personer eftersom de har bemyndigande att utöva offentlig makt.

Inrättandet av nya kyrkliga samfälligheter och en sammanlagning av församlingar förutsätter att arbetssätten i de samgående församlingarna integreras. Förslaget medför förändringar i ledningssystemet för de kyrkliga samfälligheterna eftersom samfällighetsproststjänsten är ny. Även i församlingarnas beslutsfattande organ och de olika organens uppgifter och befogenheter sker förändringar när församlingsrådet blir församlingens beslutande organ i stället för de nuvarande kyrkofullmäktigena och kyrkoråden.

Förslaget ger församlingarna i den nya kyrkliga samfälligheten möjlighet till olika lösningar för delområdesförvaltning. Tack vare reformen kan man på det lokala planet friare än hittills fundera över delområdesförvaltningens struktur.

Förslaget ändrar även förvaltningspraxis eftersom det föreslås att man avstår från sektioner både i församlingsrådet och samfällighetens gemensamma kyrkoråd. De gemensamma kyrkoråden har i praktiken inte varit indelade i sektioner varför lagändringen inte leder till förändrad praxis. Församlingarnas kyrkoråd däremot har haft ekonomiska sektioner som slopas i och med reformen.

Den nya kyrkliga samfälligheten minskar myndighetsuppgifterna för de församlingar som för närvarande sköter kyrkobokföringen. Kyrkobokföringen flyttas över åtminstone till samfällighetens gemensamma centralregister. Framställningen avser dock inte att ändra på hur medlemmarna sköter sina ärenden i någon avsevärd grad eftersom församlingen kan ha ett serviceställe som underlättar detta. Att sammanföra kyrkobokföringen i större enheter ger enhetligare praxis och förbättrar därigenom möjligheten att sköta kyrkans myndighetsuppgifter.

Framställningen inverkar på de regionala samarbetssätten eftersom prosterierna avskaffas. Utöver samarbetet med samfälligheten kan församlingarna enligt avtal samarbeta inom lätta regionala samarbetsorgan som kan inrättas efter behov. Reformen möjliggör mer mångsidiga regionala samarbetsformer som kan utvecklas utifrån lokala behov. Kontraktsprostarnas uppgifter flyttas i huvudsak över på samfällighetsprostarna i de kyrkliga samfälligheterna.

Framställningen har inverkan även på stiftens, biskoparnas och domkapitlens verksamhet. När nya kyrkliga samfälligheter inrättas har domkapitlen en central roll i att leda processen och om det behövs även som initiativtagare. Efter övergångsperioden beslutar domkapitlet om den interna församlingsindelningen i de kyrkliga samfälligheterna i sitt stift. På författningsnivå utsträcks biskopens och domkapitlets befogenheter även till de kyrkliga samfälligheterna. I praktiken har biskoparna och domkapitlen redan nu tillsett och stött verksamheten även i samfälligheterna varför ändringen inte har någon betydande inverkan på till exempel praxis vid biskopsinspektionerna. Teologiskt sett förblir biskopens kontakt till församlingarna och kyrkoherdarna densamma som idag, och samfällighetsprosttjänsten blir ingen särskild tjänst mellan biskopen och församlingarna.

Den största förändringen i fråga om tjänsteinnehavare och anställda är att den kyrkliga samfälligheten enligt förslaget alltid är arbetsgivare. Valet av tjänsteinnehavare och anställda som anvisas en församling avgörs dock av församlingen i fråga om inget annat har överenskommits i den kyrkliga samfällighetens grundstadga. Den nya kyrkliga församlingsenheten erbjuder personalen trygghet då den sårbara personalstrukturen i små församlingar får stöd i en större gemenskap. Vikariat är lättare att ordna. Genom den föreslagna reformen kan man bättre än nu se till att personalförvaltningen sköts av yrkeskunnig personal som är insatt i och koncentrerad på uppgiften. Större administrativa enheter skapar därför bättre möjligheter för högkvalitativ personalpolitik, flexibel användning av arbetskraft och utarbetande av meningsfulla befattningsbeskrivningar. I olika förändringssituationer är det även möjligt att se över befattningsbeskrivningarna på nytt på ett ändamålsenligt sätt, då arbetsgivaren är tillräckligt stor.

I framställningen ges församlingarna ett större ansvar än nu vid utfärdandet av bestämmelser på lägre nivå när en del av de nuvarande underställningsförfarandena avvecklas. Underställningen ses inte längre vara nödvändig till alla delar eftersom framställningen framhäver församlingarnas självständighet att ordna verksamhet och förvaltning. På nämnda grunder behöver man inte längre utarbeta ett reglemente för församlingsrådet som kräver underställning utan församlingsrådet godkänner en arbetsordning som styr dess verksamhet. Inte heller begravningsplatsens reglemente, begravningsplatsplanen och begravningsplatsens dispositionsplan underställs längre domkapitlet för fastställelse. Underställningsförfarandet har tidigare motiverats med tryggandet av enhetligheten och ändamålsenligheten och beaktandet av de juridiska aspekterna. Reglementena som gjordes upp enligt modellstadgan tog dock inte tillräcklig hänsyn till de lokala behoven.

Underställningsförfarandet hålls dock kvar i fråga om de viktigaste bestämmelserna och besluten som styr verksamheten. Det viktigaste av dessa regelverk i de kyrkliga samfälligheterna är gemensamma kyrkorådets reglemente som även framöver ska underställas domkapitlet för fastställelse. Beslut om anläggande, utvidgande eller nedläggande av en begravningsplats ska fortfarande underställas Kyrkostyrelsen för fastställelse eftersom det är fråga om en samhällelig uppgift som ålagts kyrkan och betydelsefulla projekt som måste bedömas mångsidigt utifrån lagstiftningen och förhållandena i området.

**4.3 Samhälleliga konsekvenser**

Bedömningen av de samhälleliga konsekvenserna syftar till ett allt bättre beaktande av församlingsmedlemskapet och församlingsmedlemmarnas synvinkel även när strukturerna och församlingarnas verksamhetskulturer utvecklas. I det följande granskas konsekvenserna allmänt med tanke på församlingsmedlemskapet och särskilt med tanke på barnen och de språkliga aspekterna. I detta sammanhang bedöms konsekvenserna på ett allmänt plan, som en helhet.

**4.3.1 Konsekvenser för församlingsmedlemmarna**

Framställningens syfte är att kyrkan är närvarande och möter människorna i deras egen livsmiljö. Även i fortsättningen vill kyrkan tjäna sina medlemmar på detta sätt och komma så nära människornas vardagsliv som möjligt. På detta sätt försöker man trygga medlemmarnas möjlighet att delta i församlingens verksamhet i sin näromgivning.

Förslaget syftar till att strukturellt främja gemenskapen i församlingen och växelverkan mellan människorna samt församlingsmedlemmarnas delaktighet och möjligheter att påverka.

Enligt framställningen fattas de för församlingsmedlemmarna betydande besluten om verksamheten på lokal nivå. Målet är flexibilitet och en lättare organisation. Om detta uppnås frigörs resurser för själva verksamheten och utvecklingen av den.

Framställningen innehåller förslag som förbättrar församlingsmedlemmarnas möjlighet att påverka församlingens och samfällighetens ärenden. Likaså stöder framställningen strävan efter en förvaltning och verksamhet i församlingen där församlingsmedlemmarna och inte personalen sätts i fokus. Enligt framställningen åläggs församlingsrådet att utreda församlingsmedlemmarnas åsikter och ge dem allt bättre möjligheter att påverka beslutsfattandet och verka aktivt inom församlingslivet. En del av detta är att informera om anhängiga ärenden för att trygga medlemmarnas rätt till delaktighet. Genom den föreslagna ändringen fullgörs det allmännas uppgift i 14 § i grundlagen att främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

För att trygga församlingsmedlemmarnas möjlighet att påverka föreslås även en särskild informationsplikt vid ändringar i församlingsindelningen. Enligt förslaget ska församlingsmedlemmarna utan dröjsmål informeras om ett initiativ till ändringar i församlingsindelningen. Församlingsmedlemmarna kan även lämna in ett ställningstagande till initiativet till domkapitlet. Detta nya förfarande ger församlingsmedlemmarna möjlighet att uttrycka sin åsikt om ändringar i församlingsindelningen.

**4.3.2 Språkliga konsekvenser**

Enligt 17 § i grundlagen är Finlands nationalspråk finska och svenska, och alla har rätt till eget språk och egen kultur. Språken ska inte bara behandlas formellt lika utan även den faktiska jämlikheten mellan den finsk- och svenskspråkiga befolkningen ska tryggas. I 122 § i grundlagen föreskrivs att när förvaltningen organiseras ska en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

I framställningen föreslås inga sådana grundläggande förändringar som äventyrar den språkliga jämlikheten. Församlingsmedlemmarnas rättigheter tryggas således på samma sätt som i den gällande lagstiftningen. Om det inom samma kommuns område finns två eller flera församlingar på språkliga grunder ska dessa även i fortsättningen grunda en kyrklig samfällighet. Stiftstillhörigheten för en församling i en kyrklig samfällighet bestäms enligt de närvarande församlingsmedlemmarnas majoritetsspråk. I de nya kyrkliga samfälligheterna kan allt fler svenskspråkiga församlingar bli församlingar med språklig minoritet. Det här måste beaktas i samfällighetens interna verksamhetspraxis.

I den nya kyrkliga samfälligheten tryggas de språkliga rättigheterna på samma sätt som i de nuvarande samfälligheterna. När en kyrklig samfällighet grundas väger alla församlingars åsikter lika tungt. Beslut om grundstadgan ska alltid underställas Kyrkostyrelsen för avgörande, vilket ger minoritetsförsamlingarna ett starkt skydd. På detta sätt säkerställer man att församlingarnas representanter på ett jämlikt sätt kan påverka hur förvaltningen och tjänsterna organiseras och därigenom även tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. I både den nuvarande och den nya kyrkliga samfälligheten kan det förekomma att en biskop för majoritetsspråket även inviger till exempel minoritetens huvudkyrka och förrättar inspektioner i samfälligheten vilket gör att frågor som är viktiga för minoriteten inte tas upp till behandling på ett naturligt sätt. Majoritetsspråket dominerar även behandlingen av ärenden i gemensamma kyrkofullmäktige och andra gemensamma organ. Ett aktivt deltagande förutsätter att man behärskar bägge språken. När nuvarande enspråkiga församlingar går med i en större tvåspråkig kyrklig samfällighet är det särskilt viktigt att säkerställa rättigheten att även församlingsmedlemmar som talar minoritetsspråket får tjänster på sitt eget språk. I den kyrkliga samfälligheten måste man se till att tjänsteinnehavarna i samfälligheten har tillräckliga språkkunskaper för att de ska kunna betjäna församlingsmedlemmarna på deras eget modersmål.

Inrättandet av nya kyrkliga samfälligheter kan ge ökade möjligheter att beakta språkliga minoriteter. I den nya kyrkliga samfälligheten kan andelen församlingsmedlemmar i språklig minoritet öka så mycket att man kan inrätta en egen församling för dessa i samfälligheten. I vissa fall kan man även utvidga området för den minoritetsspråkliga församlingen i samfälligheten.

Det föreslagna avvecklandet av prosterierna medför förändringar i verksamhetssamarbetet för de församlingar som hör till en samfällighet som är underställd ett annat stift. De samarbetsnätverk som prosterierna bildar har varit särskilt viktiga för församlingar som hör till samfälligheter som lyder under olika stift. I Mellersta Nylands prosteri i Borgå stift finns till exempel församlingar som genom samfälligheter administrativt sett tillhör tre olika stift (Helsingfors, Esbo och Tammerfors). Det stift som den minoritetsspråkliga församlingen hör till kan enligt förslaget dock utse en ledande kyrkoherde motsvarande samfällighetsprosten och vars verksamhetsområde inte nödvändigtvis begränsar sig till den kyrkliga samfälligheten. Dennes uppgift är att främja samarbetet mellan församlingarna. Detta samarbete kan främjas även genom avtal mellan församlingarna.

Samernas språkliga rättigheter beaktas redan nu i kyrkolagen. Enligt lagen ska församlingarna anordna verksamhet och erbjuda service i samernas hembygdsområde. Samernas hembygdsområde omfattar Enontekis, Enare och Utsjoki kommuner samt Lapin paliskunta i Sodankylä kommun. Många av församlingarnas anställda har studerat samiska. I domkapitlet i Uleåborgs stift och i de församlingar som hör till samernas hembygdsområde har man rätt att använda samiska i kontakten med myndigheter. Samerna har även ett eget ombud vid kyrkomötet. Valet görs av sametingets medlemmar som hör till kyrkan. Framställningen har inga betydande konsekvenser för samernas ställning i kyrkan.

**4.3.3 Konsekvenser för barn och ungdomar**

Den viktigaste gemenskapen för barns och ungas utveckling är det område där de bor. I den nya kyrkliga samfälligheten finns församlingsverksamheten även framöver nära hemmet och skolan. Färska undersökningar visar att församlingssammanslagningarna har försämrat tillgängligheten till barn- och diakoniverksamheten. Även om framställningen stöder lokalverksamheten och utvecklingen av den ska man dock fästa särskild vikt vid kontinuiteten i det fostrande arbetet. På samfällighetsnivå ska man säkerställa att de ekonomiska resurserna räcker till och vid behov utjämnas.

Den nya kyrkliga samfälligheten möjliggör för alla församlingar bättre tillgång till yrkeskompetens inom det pedagogiska området. I dagsläget har man varit tvungen att inrätta olika kombinerade tjänster, till exempel ungdomsledare-missionssekreterare eller barnledare-informationssekreterare. När tjänsterna tillsätts är det sällan möjligt att hitta en person med tillräcklig utbildning för båda uppgifterna. På samfällighetsnivå kan man vid behov inrätta tjänster och befattningar så att de inkluderar en skyldighet att arbeta i två eller flera församlingar. Eventuella gemensamma specialarbetsformer (exempelvis familjerådgivning) kan inom de kyrkliga samfälligheterna också utnyttjas av små församlingar som ensamma inte skulle kunna ordna denna service.

Eftersom de kyrkliga samfälligheternas yttre gränser följer kommungränserna skapar framställningen naturliga förutsättningar för ett fortsatt samarbete med kommunerna.

De nya bestämmelserna om att klarlägga församlingsmedlemmarnas åsikter ger även barn och unga nya möjligheter att föra fram sina åsikter. På så sätt förbättrar framställningen deras möjlighet att påverka församlingsfrågor.

**4.3.4 Miljökonsekvenser**

Förslaget har inga betydande miljökonsekvenser. Förslaget kan i någon mån förbättra möjligheterna att se till skötseln av kyrkliga byggnader, kulturarvet och begravningsplatserna genom att man kan utnyttja den samlade yrkeskompetensen i samfälligheten.

**4.3.5 Konsekvenser för sysselsättningen**

Framställningens konsekvenser för sysselsättningen beror på hur mycket av församlingarnas uppgifter man avtalar om att ska skötas av samfälligheten. Överföringen av uppgifter inom ekonomi och förvaltning till de nya kyrkliga samfälligheterna leder till ett större personalbehov i samfälligheterna. I församlingarna däremot minskar behovet av arbetskraft för dessa uppgifter.

Tack vare förslaget kan församlingarnas resurser fördelas på annat sätt än idag. Eftersom förvaltningen sköts i kyrkliga samfälligheter kan en del av de resurser som använts för förvaltningen användas för verksamheten. De kyrkliga samfälligheterna åläggs på författningsnivå en skyldighet att se till att församlingarna har tillräckliga resurser för sin verksamhet. Genom framställningen kan man på detta sätt säkerställa att särskild kompetens bevaras i församlingarna.

**4.3.6 Konsekvenser för landsbygden**

Finland har jämfört med övriga länder i Europa en låg befolkningstäthet, en stor andel landsbygd och långa avstånd mellan genomsnittligt mindre städer. Ungefär var tredje finländare bor på landet. Den föreslagna reformen medför förändringar i församlingarnas förutsättningar att verka på landsbygden. Dessa konsekvenser följer dock inte direkt av den nya förvaltningsmodellen utan beror på hur reformen genomförs lokalt och regionalt.

Med tanke på landsbygdskonsekvenserna kan man konstatera att centrum för beslutsfattandet om församlingens verksamhet enligt förslaget ska ligga i församlingarna. Det gör det möjligt att ta god hänsyn till de lokala förhållandena och att höra människorna i ärenden som gäller dem själva. Detta är av betydelse i synnerhet på landsbygden där de nya kyrkliga samfälligheterna geografiskt sett kan bli mycket stora.

När eventuella ändringar i församlingsindelningen görs är det viktigt att noggrant utreda församlingarnas andel av tjänsterna på landsbygden med glesast bosättning. På detta sätt kan man förebygga att landsbygden avfolkas helt då inte ens församlingens tjänster längre finns tillgängliga. När samhällets tjänster samlas i allt mer centraliserade och större strukturer går den föreslagna reformen av församlingsstrukturerna i motsatt riktning genom att försöka bevara de lokala tjänsterna och även de små församlingarna.

Det är viktigt att se till att de församlingar som verkar i landsbygdsmiljö har tillräckliga och på ett rättvist sätt fördelade resurser. Detta kan betyda att det nationella utjämningssystemet för kyrkoskatter fortfarande behövs eftersom det i synnerhet på landsbygd med gles bosättning kommer att vara svårt att bilda ekonomiskt livsdugliga kyrkliga samfälligheter utan att deras geografiska storlek blir oskäligt stor.

**5 Beredningen av framställningen**

**5.1 Beredning**

Den nu föreslagna totalrevideringen av lagstiftningen är en fortsättning på ett långvarigt utvecklingsarbete. De senaste decenniernas funderingar kring församlingsreformer bygger på Kyrkoordningskommitténs betänkande från 1979, som bör ses som grund för den nuvarande kyrkoordningen. Den centrala linje kommittén valde var att folkkyrkoprincipen ska utgöra basen för utvecklingen av kyrkans arbete. Den principen förverkligar kyrkan enligt betänkandet genom att öka kyrkans självständighet, fördjupa medlemskapet i kyrkan och utveckla kyrkans gemenskapsnatur. I kyrkans organisationsform fullföljs denna princip i ett beslutsfattande som alltid inkluderar representanter för kyrkans ämbete och förtroendevalda som utsetts på basis av det allmänna prästadömet.

Den principiella debatten om en reform av församlingsstrukturen var livlig på 1990-talet. Kyrkolagen som trädde i kraft 1994 ökade flexibiliteten och ändamålsenligheten inom församlingsförvaltningen. Den nya lagen gjorde det bland annat möjligt att delvis delegera kyrkorådets befogenheter till tjänsteinnehavare och gav bestämmelser om samarbetet mellan församlingar eller församlingen och kommunen.

Utgångspunkten för processen Kyrkan 2000 var att planeringen ska ha en stark grund i kyrkans grundläggande uppgift. Målet var att kyrkan, som ofta upplevs som svår att närma sig, ska bilda en tätare gemenskap som knyts samman av gudstjänstlivet och värnandet om varandra. Församlingsmedlemmarnas behov gavs en central ställning.

På tvåtusentalet har lagstiftningen utvecklats i synnerhet i fråga om utvecklingen av förvaltningen i kyrkliga samfälligheter och genomförandet av kapellförsamlingsmodellen. Samfällighetsförvaltningen förenklades genom att man slopade förvaltningsmodellen med partiell ekonomisk gemenskap. Kapellförsamlingarnas regionala beslutanderätt framhävdes genom en ändring av hur kaplanen i kapellförsamlingen väljs.

Kyrkans strategi 2010 blev klar 2002. Grunden i den vision som betänkandet, som fick namnet Den närvarande kyrkan, presenterar är att bevara ställningen som folkkyrka genom att stödja församlingsverksamheten på tre sätt: 1) genom att utveckla gudstjänstliv, fostran och tjänster, 2) genom att effektivisera växelverkan och 3) genom att främja samarbete. Även nästa strategi fram till 2015: Vår kyrka – Gemenskap och delaktighet byggde i hög grad på samma tänkesätt. Den framhävde med eftertryck att strukturerna måste fås att tjäna verksamheten.

Kyrkostyrelsen tillsatte för åren 2005–2007 en arbetsgrupp som hade uppgiften att följa förändringarna i kommunstrukturerna och deras konsekvenser för kyrkan och församlingarna. Arbetsgruppen utredde hur man ändamålsenligt kan organisera församlingsarbetet i olika miljöer. Arbetsgruppens slutrapport Kyrkan – en gemenskap i förändring uppmanade församlingarna att modigt dryfta frågor om framtiden. En ny arbetsgrupp tillsattes 2008 för att fortsätta detta arbete. Denna arbetsgrupps slutrapport är den i kapitel 3.2 nämnda ”styrgruppens (2008‒2011) slutrapport” som presenterar tre olika alternativ för de lokala strukturerna i framtiden.

Alla församlingar och kyrkliga samfälligheter, stiftsfullmäktige och domkapitel samt delegationen för Kyrkans arbetsmarknadsverk hade våren 2012 möjlighet att lämna respons på framtidens församlingsmodeller i samband med den förberedande beredningen av det lagförslag som nu läggs fram. Församlingsmedlemmar och anställda har hörts på olika sätt och i olika sammanhang även under själva beredningen.

I april 2012 inledde Kyrkostyrelsen ett nytt projekt för att fortsätta arbetet utifrån styrgruppens slutrapport och responsen på den. Utvecklingsprojektet fick som uppgift att bereda en övergripande reform av kyrkans strukturer på lokal nivå. Projektet indelades utifrån målsättningarna i tre underprojekt. För dessa inrättades egna arbetsgrupper, en för församlingsstrukturerna, en för församlingarnas ekonomi och en för att stödja strukturförändringarna. Projektet leds av en styrgrupp. Under beredningen av lagstiftningsprojektet har arbetsgrupperna hört experter, ordnat diskussioner, satt sig in i forskning om strukturomvandlingar, följt debatten i medierna och på andra sätt arbetat för att framställningen ska bli klar.

**5.2 Beredningsmaterial**

Biskopsmötet lämnade 4.12.2013 det utlåtande kyrkomötet hade begärt om sina riktlinjer för beredningen (biskopsmötets utlåtande 2/2013). Biskopsmötet ansåg att det väsenliga i utlåtandet var att bedöma utvecklingen av församlingsstrukturerna utifrån den uppgift Kristus gett sin kyrka att fullgöra. Utlåtandet granskar särkilt ecklesiologiska och ämbetsteologiska frågor.

Material från Kyrkans forskningscentrals projekt 2009–2011 har utnyttjats som beredningsmaterial. I forskningsprojektet granskades församlingsmedlemmars, förtroendevaldas och anställdas uppfattningar om konsekvenserna av en strukturomvandling. Dessutom utredde man hur strukturomvandlingarna inverkade på församlingarnas verksamhet och ekonomi. Inom projektet genomfördes åtta studier eller rapporter. De har till stor del publicerats i Kyrkans forskningcentrals www-publikationsserie.

År 2010 lämnades ett ombudsinitiativ om församlingarnas områdesarbete till kyrkomötet. I initiativet föreslogs att kyrkomötet ska ge Kyrkostyrelsen i uppdrag att utreda de nuvarande strukturerna i församlingarnas områdesarbete och hur de benämningar som används inom detta arbete fungerar (ombudsinitiativ 1/2010). En utredning gjordes av teologie magister Petri Määttä och den publicerades i Evangelisk- lutherska kyrkan i Finlands publikationsserie (C 2012:4) Utredningen har utnyttjats som beredningsmaterial för denna framställning.

Dessutom har två kyrkomötesbeslut beaktats i beredningen. Det första beslutet gäller ombudsinitiativ 1/2006 som gäller en ändring av bestämmelserna om underställelse och fastställelse gällande överlåtelse av fastighet i 14 kap. 4 § 1 mom. i kyrkolagen. Det andra beslutet gäller stiftsfullmäktigeframställningen 6/2008, som handlar om ordföranden för organisationskommissionen och organisationskommissionens storlek.

**5.3 Utlåtanden och hur de har beaktats**

Remissförfarandet genomfördes i februari–mars 2014. Bland alla församlingar och kyrkliga samfälligheter valdes slumpmässigt 25 församlingar och fem kyrkliga samfälligheter till remissinstanser. Remissinstanserna företrädde alla stift och församlings- och samfällighetsstorlekar. Dessutom ombads alla domkapitel, justitieministeriet, finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, Befolkningsregistercentralen och huvudavtalsorganisationerna lämna sina utlåtanden. Kyrkans landsbygdskommitté gav sitt utlåtande med fokus på framställningens konsekvenser för landsbygden. Sammantaget begärdes 46 utlåtanden.

Remissinstansernas syn på behovet av en reform och dess genomförande varierade. Tre av fyra utlåtanden förhöll sig positiva eller neutrala till framställningen. Cirka en fjärdedel av utlåtandena förhöll sig negativt till framställningen ur den egna församlingens synvinkel. Även i dessa utlåtanden såg man framställning som motiverad och värd att understödas på ett allmänt plan. Två av remissinstanserna motsattes sig skarpt framställningen i helhet. En del preciserings- och förändringsförslag till framställningsutkastet gjordes och dessa har beaktats i mån av möjlighet under den fortsatta beredningen. De föreslagna förändringarna gällde i synnerhet stärkandet av församlingarnas ställning i den kyrkliga samfälligheten. Utifrån utlåtandena har preciseringar gjorts i de allmänna och detaljerade motiveringarna till framställningen.

Kyrkostyrelsen har gjort en sammanfattning av utlåtandena.

**6 Samband med andra framställningar**

Kyrkostyrelsens framställning om en revidering av bestämmelserna om kyrkans centralförvaltning (2010-00639), härefter framställningen om centralförvaltningen, är anhängig vid kyrkomötet. I framställningen föreslås ändringar i delvis samma paragrafer i kyrkolagen och kyrkoordningen som i den här framställningen, vilket måste beaktas när framställningarna behandlas.

Både i denna framställning och i framställningen om centralförvaltningen föreslås ändringar i 3 kap. 1 och 6 § och 6 kap. 4, 17, 44 och 64 § i kyrkolagen. I den här framställningen föreslås att 11 kap. i kyrkolagen upphävs och dess bestämmelser flyttas till 3 kap. I framställningen om centralförvaltningen föreslås att 11 kap. 2 § ändras och denna bestämmelse motsvarar delvis 7 kap. 9 § i kyrkolagen i denna framställning. I framställningen om centralförvaltningen föreslås att 15 kap. 1 § 2 mom. ändras och 5 § upphävs. Båda dessa bestämmelser har setts som onödiga i denna framställning och även i övrigt föreslås det att bestämmelserna i det gällande 15 kap. flyttas till 7 kap. i den föreslagna kyrkolagen. Den föreslagna ändringen i 20 kap. 1 § 4 mom. i kyrkolagen gäller ett moment som i framställningen om centralförvaltningen flyttas till kyrkoordningen. I båda framställningarna föreslås att 24 kap. 14 ändras. Dessutom har man i revideringen av centralförvaltningen föreslagit en ändring i 25 kap 8 § i kyrkolagen och en ny 8 a § i kapitlet. Kyrkostyrelsen har genom sitt beslut 8.11.2013 redan tillfogat en ny 8 a § i 25 kap. Den nu föreslagna ändringen gäller 8 a § i framställningen om centralförvaltningen.

I båda framställningarna föreslås ändringar även i kyrkoordningen. Ändringarna gäller i huvudsak olika paragrafer. I båda framställningarna föreslås ändringar i 6 kap. 30 §, men ändringarna gäller olika moment i paragrafen. Dessutom föreslås i framställningen om centralförvaltningen att 22 kap. i kyrkoordningen ändras i sin helhet. Denna framställnings ändringar i 22 kap. 3 b, 3 d, 3 e, 3 f och 3 g § gäller 22 kap. 10, 12, 13, 14 och 15 § i framställningen om centralförvaltningen.

Ändringarna i framställningen om centralförvaltningen ska vid behov anpassas till de ändringar som nu föreslås för kyrkomötet.