

Seurakuntajaon muutosta ja seurakuntayhtymän perustamista koskeva hallinnollinen ohjeistus



1.12.2016

Tuomiokapituleille

Ohjeistus luo kokonaiskuvan tuomiokapitulin tehtävistä seurakuntarakenteiden muutostilanteissa. Ohjeistukseen on tehtävien kuvauksen lisäksi koottu säännökset, joihin tehtävät perustuvat. Liitteenä on puuttumiskynnyksen määrittely. Puuttumiskynnyksellä tarkoitetaan toimintaan, hallintoon ja talouteen liittyviä seikkoja, joiden esiintyessä tuomiokapitulin tulee aktivoitua seurakuntien muutosprosessien vireille saattamisessa.

JOHDANTO

Viime vuosina valtaosa seurakuntarakenteiden muutoksista on saanut alkunsa kuntaliitoksista. Tällä hetkellä kuntien tehtävät ovat suuressa muutoksessa Sote- ja maakuntauudistuksen johdosta. Kuntakenttä polarisoituu ja erot kuntien välillä tulevat edelleen kasvamaan. Kuntien rooliksi tulevaisuudessa on määritelty ”olla paikallisen osallistumisen, elinvoiman ja demokratian yhteisö”. Tämä korostaa vuorovaikutussuhteita kunnan sisällä ja niiden kesken. Kunnasta tulee eräänlainen yhteisöjen yhteisö.

Lähivuosien yleinen taloustilanne, julkisen talouden kehitys, valtion kuntatalouteen liittyvät ratkaisut ja kunnan oma taloudenhoito määrittävät yksittäisen kunnan tulevaisuutta. On arvioitu, että kunnan selviytyminen Sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen riippuu olennaisesti siitä, missä kunnossa kunnan talous on ennen uudistusta. Todennäköisesti kuntarakenne tulee kuitenkin pysymään melko vakaana Sote-siirtymäkauden (2017–2021) ajan.

Seurakuntien kannalta tämä merkitsee sitä, että kuntaliitosten tuomaa pakkoa seurakuntien rakennemuutoksille ei lähitulevaisuudessa aiemmassa laajuudessa ole. Seurakuntien on siis oltava itse aktiivisia rakenteellisen muutostarpeen havaitsemisessa. Tuomiokapituleilla on tärkeä rooli olla tässä seurakuntien tukena.

Tämän tuomiokapituleille suunnatun ohjeen tarkoituksena on luoda kokonaiskuva tuomiokapitulien tehtävistä seurakuntarakenteiden muutostilanteissa. Ohjeeseen on tehtävien lyhyen kuvauksen lisäksi koottu säännökset, joihin tehtävät perustuvat.

Uutta käsillä olevassa materiaalissa on puuttumiskynnyksen määrittely. Puuttumiskynnyksellä tarkoitetaan liitteissä 2 ja 3 kuvattuja toimintaan, hallintoon ja talouteen liittyviä seikkoja, joiden esiintyessä tuomiokapitulien tulee ottaa vastuuta seurakuntien muutosprosessien vireille saattamisesta. Samoja näkökulmia voidaan soveltaen käyttää myös seurakuntayhtymiä arvioitaessa. Puuttumiskynnyksen ylitymisen jälkeisten toimien onnistuminen edellyttää muun muassa ongelmien ja muutostarpeiden selkeästi todennettua olemassaoloa, luotettavaa tiedonkulkua seurakunnan ja tuomiokapitulien välillä, yhteistä tavoiteasettelua ja uskoa toimiviksi ymmärrettyjen ratkaisumallien ja -keinojen löytymiseen sekä asianosaisten luottamusta toistensa motiiveihin ja päämääriin.

Jokainen seurakuntarakenteen muutos on yksilöllinen. Myös seurakuntien muutostukeen liittyvät odotukset poikkeavat toisistaan. Ohjeen taustamateriaaliksi koottiin elokuussa 2016 tietoa seurakuntien rakennemuutosten taustatuen tarpeesta. Kysely lähetettiin kaikkiin seurakuntiin ja seurakuntayhtymiin, joissa on tapahtunut seurakuntajaon tai seurakuntayhtymärakenteen muutoksia vuosina 2010–2016. Kyselystä kävi ilmi, että seurakunnat olivat pääsääntöisesti tyytyväisiä tuomiokapituleilta ja kirkkohallitukselta saamaansa tukeen. Seurakunnat olisivat kaivanneet lisää tukea erityisesti muutoksen toteutusvaiheeseen.

Seurakuntarakenteen muutos käsitteenä ymmärretään ohjeessa laajasti sekä seurakuntayhtymän perustamisena tai laajentamisena että seurakuntajaon muuttamisena. Seurakuntajaon muuttamisella tarkoitetaan: 1) seurakunnan liittymistä toiseen seurakuntaan, 2) seurakuntien lakkauttamista ja uuden seurakunnan perustamista niiden tilalle, 3) seurakunnan lakkauttamista ja sen osien liittämistä toisiin seurakuntiin, 4) seurakunnan osan erottamista uudeksi seurakunnaksi tai 5) seurakunnan osan erottamista ja siirtämistä toiseen seurakuntaan.

1 MUUTOSTARPEEN TOTEAMINEN

Seurakuntarakenteen muutosprosessi alkaa muutostarpeen määrittelyllä. Muutostarpeen taustalla voivat olla kuntaliitoksesta johtuvat syyt, jolloin kirkkolaki pakottaa seurakuntia tai seurakuntayhtymiä reagoimaan kuntien yhdistymiseen. Rakennemuutosprosessi voi alkaa myös vapaaehtoisuuden pohjalta. Seurakunnassa voidaan tehdä esimerkiksi tunnusteluja mahdollisesta yhteistyöstä toisen tai useamman seurakunnan kanssa. Vapaaehtoisten seurakuntaliitosten taustalla voi olla taloudellisia tai toiminnallisia syitä.

Muutostarvetta arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää, että seurakunnan tulee pystyä hoitamaan perustehtävänsä (kirkkolaki 4 luku 1 §). Työnantajalla tulee olla myös tehtävänsä hoitamista varten riittävä henkilöstö (kirkkolaki 6 luku 1 § 5 momentti). Kirkolle on lisäksi annettu hoidettaviksi yhteiskunnallisia tehtäviä, joista valtio maksaa kirkolle korvausta. Seurakunnille kuuluu kirkonkirjojen pitoon ja väestörekisteriin liittyviä viranomaistehtäviä. Hautaustoimi on hautaustoimilaissa annettu kirkon tehtäväksi, josta seurakuntien ja seurakuntayhtymien on huolehdittava. Seurakuntien ja seurakuntayhtymien yhteiskunnallisiin tehtäviin kuuluvat lisäksi kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja irtaimiston ylläpitotehtävät.

Jos seurakunnassa todetaan muutostarve, on asiassa ryhdyttävä valmistelutoimenpiteisiin.

Puuttumiskynnyksellä tarkoitetaan liitteissä 2 ja 3 kuvattuja seurakunnan toimintaan, hallintoon ja talouteen liittyviä seikkoja, joiden esiintyessä tuomiokapitulin tulee aktivoitua ja ottaa vastuuta seurakuntien muutosprosessin vireille saattamisessa. Liitteissä kuvatut seikat eivät ole tyhjentävä luettelo, vaan tuomiokapitulin on arvioitava tapauskohtaisesti puuttumiskynnyksen täytyminen kussakin tilanteessa.

Kirkkolaki 3 luku 3 § 1 momentti: Seurakuntajako

Seurakuntajaon tulee noudattaa kuntajakoa siten, että kukin kunta on kokonaisuudessaan saman seurakunnan tai saman seurakuntayhtymän alueella.

Kirkkolaki 11 luku 1 §: Seurakuntayhtymän perustaminen

Saman kunnan alueella olevien seurakuntien on muodostettava seurakuntayhtymä. Yhtymän voivat muodostaa myös kahden tai useamman kunnan alueella olevat seurakunnat.

Kirkkolaki 4 luku 1 §: Seurakunnan tehtävät

Toteuttaakseen kirkon tehtävää seurakunta huolehtii jumalanpalvelusten pitämisestä, kasteen ja ehtoollisen toimittamisesta sekä muista kirkollisista toimituksista, kristillisestä kasvatuksesta ja opetuksesta, sielunhoidosta, diakoniasta ja lähetystyöstä sekä muista kristilliseen sanomaan perustuvista julistus- ja palvelutehtävistä.

Kirkkolaki 6 luku 1 § 5 momentti: Työnantaja ja henkilöstö

Työnantajalla tulee olla tehtäviensä hoitamista varten riittävä henkilöstö.

2 VALMISTELU

Muutostarpeen toteamisen jälkeen alkaa valmistelu mahdollista seurakuntarakenteen muutosta varten. Hyvä hallintotapa edellyttää, että valmistelutoimenpiteisiin tulee ryhtyä viivytyksettä sen jälkeen kun muutostarve on todettu.

Uudistusprosessin käynnistämistä ja johtamista varten tulee nimetä seurakuntien työntekijöistä ja päättäjäistä koostuva työryhmä, jolla on valtuudet valmistella asioita kunkin seurakunnan hallintoelimiä varten.

Jos seurakunta toimittaa tuomiokapitulille seurakuntajaon muutosta koskevan aloitteen, tuomiokapituli tutkii sen tarkoituksenmukaisuuden ja asettaa tarvittaessa selvitysmiehen, joka hoitaa muutosprosessin valmistelun ja selvitykset. Jos tuomiokapituli pitää aloitetta ilmeisesti epätarkoituksenmukaisena, se palauttaa aloitteen seurakunnalle.

Tuomiokapitulilla ja piispalla on myös oikeus tehdä seurakuntajaon muuttamista koskeva aloite. Tuomiokapitulin on ryhdyttävä valmistelemaan seurakuntajaon muutosta myös kun toimintaan, hallintoon tai talouteen liittyvä puuttumiskynnys ylittyy jonkun seurakunnan osalta.

Milloin kaksi tai useampi seurakunta toteavat muutostarpeen, ne ryhtyvät yhdessä valmistelemaan selvitystä seurakuntarakenteen muuttamiseksi.

Valmisteluvaiheessa sekä koko rakennemuutosprosessin ajan seurakunnan on huolehdittava perustustaan. Tärkeää on avoin keskustelu sekä tarvittaessa muutokseen liittyvien tunteiden käsittely. Koska seurakuntarakenteen muutoksella on yleensä vaikutuksia koko henkilöstön työhön, on henkilöstön kuuleminen ja informoiminen tärkeää. Jo alustavassa valmisteluvaiheessa, mutta koko prosessin ajan on tärkeää kuulla järjestelmällisesti työntekijöiden ja luottamushenkilöiden näkemyksiä erikseen ja yhdessä. Viestintäsuunnitelma tulee laatia heti prosessin alkaessa. Valmistelun etenemisestä on tiedotettava riittävästi työyhteisöille, luottamushenkilöille ja seurakuntien jäsenille. Osana muutoksen valmistelua on tarpeen järjestää myös kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia seurakuntalaisille.

Muutosprosessin tuloksena alueen seurakuntatyön kielitilanne voi muuttua. Mikäli ennen kaksikielinen seurakunta muuttuu yksikieliseksi, on valmisteluvaiheesta alkaen kiinnitettävä erityistä huomiota vähemmistökieliryhmään kuuluvien hengellisen elämän järjestämiseen uudessa tilanteessa.

Rakennemuutosprosessin valmisteluvaiheessa on viisasta sopia virkojen muutoksista ja muista kuin välttämättömistä investoinneista pidättäytymisestä.

Kirkkolaki 3 luku 3 § 3 momentti: Seurakuntajako

Seurakuntajaon muuttamista koskevaa päätöstä ei saa tehdä ilman erityisen painavaa syytä, jos seurakunnan lakkauttamisesta, seurakuntien yhdistämisestä tai muusta seurakuntajaon muutoksesta aiheutuu, että yksikielisen seurakunnan jäsenet taikka kaksikielisen seurakunnan kielelliseen enemmistöön kuuluvat jäsenet tulevat uudessa tai entisessä seurakunnassa kielelliseksi vähemmistöksi.

Kirkkolaki 13 luku 1 §: Aloiteoikeus

Aloitteen seurakuntajaon muuttamiseksi voi tehdä seurakunnan kirkkovaltuusto tai kunkin seurakunnan seurakuntaneuvosto sekä tuomiokapituli tai piispa. Jos seurakuntajaon muutostarve johtuu kuntajaon muuttamisesta tai koskee muuta kuin suomenkielistä tai ruotsinkielistä taikka kaksikielistä seurakuntaa, asian voi panna vireille myös kirkkohallitus.

Hallintolaki 41 § 1 ja 2 momentti: Vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen

Jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.

Kirkkojärjestys 7 luku 9 § 2 momentti

Seurakunnan jäsenille on sopivin tavoin annettava riittävät tiedot yleistä mielenkiintoa herättävistä vireillä olevista seurakunnan ja seurakuntayhtymän asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä ja tehdyistä ratkaisuista. Kirkkoneuvoston tehtävänä on johtaa ja valvoa tätä seurakunnan tiedotustoimintaa.

3 SELVITYS

Seurakuntarakenteiden muutoksiin tähtäviä selvityksiä on tehty viime vuosina kolmella tavalla: 1) seurakunnat ovat tehneet selvityksen itse, 2) seurakunnat ovat valinneet hiippakunnan tukeman konsultin tai muun asiantuntijan tekemään selvityksen taikka tukemaan selvitysprosessia, 3) tuomiokapituli on määrännyt selvitysmiehen selvityksen tekemistä varten.

Selvitystyön tehtävänä on tuottaa tietoa muutostarpeen arvioinnin tueksi. Selvitys on prosessi, jonka aikana johtavat luottamushenkilöt ja viranhaltijat neuvottelevat seurakunnille tärkeistä reunaehdoista ja mahdollisuuksista niiden yhteensovittamiseksi. Visio uudesta rakenteesta alkaa hahmottua jo niissä tavoitteissa, jotka seurakunnat selvitysvaiheessa nostavat keskeisiksi.

Selvityksen sisältö ja laajuus arvioidaan tapauskohtaisesti. Tuomiokapitulin määrätessä selvitysmiehen se samalla määrittelee tehtävän selvityksen sisällön, tavoitteet ja laajuuden. Yleensä selvityksessä arvioidaan seurakuntien toiminnan, jäsenistön, henkilöstön ja talouden aikaisempaa kehitystä sekä tulevia kehitysnäkymiä. Samalla arvioidaan toimintaympäristön ja toimintaedellytysten kehitystä pitkälle tulevaisuuteen. Lisäksi selvitetään seurakuntien hallinnon ja palvelujen nykytilaa. Selvityksessä tulee tarkastella seurakuntien keskinäistä yhteistyötä sekä vertailla eri rakenneratkaisujen vahvuuksia ja heikkouksia. Selvityksessä voidaan myös suunnitella, miten yhdistyvän tai uuden seurakunnan palvelut ja toiminnat on tarkoituksenmukaista järjestää.

Seurakuntayhtymän perustamiseen tähtäävän selvityksen keskeisenä tavoitteena on samalla valmistella esitys toiminnan ja hallinnon järjestämisestä eli seurakuntayhtymän perussääntö. Järjestely- ja toteutusvaiheessa työtä jatketaan tehdyn selvityksen pohjalta.

Riippumatta siitä, tekeekö aloitteen seurakuntajaon muutoksesta seurakunta / seurakunnat vai tuomiokapituli tai piispa, tuomiokapituli voi määrätä selvitysmiehen tai selvitysmiehiä tutkimaan ja edistämään yhdistämisprosessia. Huomionarvoista on myös, että seurakuntayhtymästä puhuttaessa selvitysmiehen määrääminen ei vaadi perusteeksi seurakunnista tullutta aloitetta seurakuntayhtymän perustamiseksi tai lain mukaista velvollisuutta perustaa seurakuntayhtymä, vaan selvitysmies voidaan määrätä aina, kun tuomiokapituli katsoo sen tarpeelliseksi. Tuomiokapitulin toimivalta ei myöskään rajoitu ainoastaan seurakuntayhtymän perustamiseen. Selvitysmies voidaan määrätä myös silloin, kun tuomiokapituli katsoo tarpeelliseksi tehdä muutoksia seurakuntayhtymän rakenteeseen.

Kirkkojärjestys 13 luku 2 § 1 momentti

Tuomiokapituli voi määrätä yhden tai useamman selvitysmiehen tutkimaan aloitteessa tarkoitettua seurakuntajaon muutosta ja tekemään siitä ehdotuksen. Tuomiokapituli voi hankkia aloitteen käsittelyä varten tarpeellisen selvityksen myös muulla tavalla.

Kirkkolaki 11 luku 4 § 2 momentti: Perussääntö

Jolleivät seurakunnat ole päässeet yksimielisyyteen perussäännöstä ja omaisuuden siirtymisestä, tuomiokapituli määrää selvitysmiehen valmistamaan niitä koskevan ehdotuksen. Ehdotus ja kirkko-

valtuustojen siitä antamat lausunnot on lähetettävä kirkkohallitukselle, jonka tulee, saatuaan tuomiokapitulin lausunnon, päättää seurakuntayhtymän muodostamisesta ja perussäännöstä sekä seurakuntayhtymälle siirtyvästä omaisuudesta. Tuomiokapituli voi muutoinkin määrätä selvitysmiehen, jos se katsoo sen tarpeelliseksi.

Kirkkojärjestys 13 luku 2 § 2 momentti

Selvitysmiehellä on oikeus tutkia seurakuntien ja seurakuntayhtymien toimintaa, hallintoa ja taloutta koskevia asiakirjoja sekä saada niiden viranomaisilta tietoja ja muuta apua tehtävänsä suorittamista varten. Selvitysmiehen on lähetettävä tuomiokapitulille ehdotuksensa, johon on liitettävä selvityksessä kertyneet asiakirjat sekä seurakuntien ehkä seurakuntajaon varalta tekemät viranhaltijoiden tai työntekijöiden sijoittamista taikka omaisuuden jakamista koskevat sopimukset.

4 PÄÄTÖS

Seurakuntien selvitys voi johtaa seurakuntien yhteiseen aloitteeseen seurakuntajaon muuttamiseksi tai päätökseen seurakuntayhtymän perustamiseksi.

4.1 SEURAKUNTAJAON MUUTTAMINEN

Kirkkovaltuusto toimittaa seurakuntajaon muuttamista koskevan aloitteen tuomiokapitulille.

Seurakuntaneuvoston aloite toimitetaan yhteiselle kirkkovaltuustolle, joka antaa lausuntonsa ja lähettää aloitteen tuomiokapitulille. Tuomiokapituli pyytää tarvittaessa lisäselvityksiä ja lausuntoja sekä kuulee asianosaisia, joita ehdotettu seurakuntajaon muutos koskee.

Vapaaehtoisuuden pohjalta liikkeelle lähteneessä seurakuntajaon muutosprosessissa seurakunnat selvittelevät ja valmistelevat asiaa yleensä hyvässä yhteistyössä. Pääsääntöisesti seurakuntien toimielimet tekevät yhtäpitävät päätökset aloitteen sisällöstä, jolloin lisäselvitykset eivät ole tarpeen.

Tuomiokapituli antaa seurakunnan aloitteesta oman lausuntonsa sekä toimittaa aloitteen ja lausunnon viivytyksettä kirkkohallitukselle.

Jos valmistelu ja selvitys on hoidettu tuomiokapitulin toimesta seurakunnan aloitteen johdosta, sen tulee ennen päätöstään kuulla aloitteesta niiden seurakuntien ja seurakuntayhtymien kirkkovaltuustoja, seurakuntaneuvostoja ja yhteisiä kirkkovaltuustoja, joita ehdotettu seurakuntajaon muutos koskee. Sen jälkeen tuomiokapituli lähettää asiakirjat oman lausuntonsa ohella viivytyksettä kirkkohallitukselle.

Kirkkohallitus tekee päätöksen seurakuntajaon muuttamista koskevassa asiassa. Seurakuntajaon muuttamiseen päädytään, jos aloitetta on pidettävä tarkoituksenmukaisena kirkon seurakunnallisen toiminnan, hallinnon ja talouden kannalta.

Kirkkojärjestys 13 luku 1 §

Seurakuntajaon muuttamista koskeva aloite lähetetään tuomiokapitulille. Seurakuntaneuvoston aloite lähetetään yhteiselle kirkkovaltuustolle, jonka on lähetettävä se tuomiokapitulille oman lausuntonsa ohessa.

Tuomiokapitulin on kuultava aloitteesta niiden seurakuntien ja seurakuntayhtymien kirkkovaltuustoja, seurakuntaneuvostoja ja yhteisiä kirkkovaltuustoja, joita ehdotettu seurakuntajaon muutos koskee. Jos tuomiokapituli pitää aloitetta ilmeisesti epätarkoituksenmukaisena, se voi palauttaa aloitteen sen tekijälle. Jollei tuomiokapituli palauta aloitetta tai jos palautettu aloite saatetaan uu-

delleen vireille, tuomiokapituli hankkii aloitteesta 2 §:ssä tarkoitetut selvitykset ja kuultuaan tarvittaessa uudelleen edellä mainittuja toimielimiä lähettää asiakirjat oman lausuntonsa ohella kirkkohallitukselle.

Jos seurakuntajakoon on kuntajaon muutoksen johdosta tehtävä vain vähäinen muutos, kirkkohallitus voi ratkaista asian ilman 2 momentissa tarkoitettuja lausuntoja. Jos kirkkohallitus on pannut vireille seurakuntajakoa koskevan asian muulla perusteella, se huolehtii sanottujen lausuntojen hankkimisesta.

Kirkkolaki 3 luku 3 §: Seurakuntajako

Seurakuntajaon tulee noudattaa kuntajakoa siten, että kukin kunta on kokonaisuudessaan saman seurakunnan tai saman seurakuntayhtymän alueella.

Seurakunnan alueen muuttamisesta, seurakunnan jakamisesta alueellisesti tai kielellisellä perusteella, seurakunnan lakkauttamisesta sekä uuden seurakunnan perustamisesta päättää kirkkohallitus.

Seurakuntajaon muuttamista koskevaa päätöstä ei saa tehdä ilman erityisen painavaa syytä, jos seurakunnan lakkauttamisesta, seurakuntien yhdistämisestä tai muusta seurakuntajaon muutoksesta aiheutuu, että yksikielisen seurakunnan jäsenet taikka kaksikielisen seurakunnan kielelliseen enemmistöön kuuluvat jäsenet tulevat uudessa tai entisessä seurakunnassa kielelliseksi vähemmistöksi.

4.2 SEURAKUNTAYHTYMÄN PERUSTAMINEN

Kirkkovaltuustot päättävät seurakuntayhtymän muodostamisesta hyväksymällä perussäännön ja seurakuntayhtymälle siirtyvästä omaisuudesta tehdyn luettelon. Kirkkovaltuustojen päätökset tulee alistaa kirkkohallituksen ratkaistavaksi.

Jos seurakunnat eivät pääse yksimielisyyteen perussäännöstä ja omaisuuden siirtymisestä, tuomiokapituli määrää selvitysmiehen valmistelemaan niitä koskevan ehdotuksen.

Tuomiokapitulin on pyydettävä selvitysmiehen ehdotuksesta kirkkovaltuustojen lausunnot, jonka jälkeen sen tulee lähettää oman lausuntonsa ohella asiakirjat kirkkohallitukselle. Tuomiokapituli voi muutoinkin määrätä selvitysmiehen, jos se katsoo sen tarpeelliseksi.

Kirkkohallituksen tulee, saatuaan tuomiokapitulin lausunnon, päättää seurakuntayhtymän muodostamisesta ja perussäännöstä sekä seurakuntayhtymälle siirtyvästä omaisuudesta.

Kirkkolaki 11 luku 1 §: Seurakuntayhtymän perustaminen

Saman kunnan alueella olevien seurakuntien on muodostettava seurakuntayhtymä. Yhtymän voivat muodostaa myös kahden tai useamman kunnan alueella olevat seurakunnat.

Kirkkolaki 11 luku 4 §: Perussääntö

Seurakuntayhtymälle on hyväksyttävä perussääntö, jossa määrätään yhtymän hoidettavaksi annettavat tehtävät sekä annetaan muut määräykset, jotka ovat tarpeen yhtymän ja sen seurakuntien toimivallan osoittamiseksi. Kirkkovaltuustot päättävät seurakuntayhtymän muodostamisesta hyväksymällä perussäännön ja seurakuntayhtymälle siirtyvästä omaisuudesta tehdyn luettelon. Päätökset on alistettava kirkkohallituksen ratkaistavaksi. Jos seurakuntayhtymään liittyvät seurakunnat ovat tehneet omaisuuden siirtymistä koskevan sopimuksen, kirkkohallitus ei voi ilman erityisiä syitä poiketa sopimuksesta.

Jolleivät seurakunnat ole päässeet yksimielisyyteen perussäännöstä ja omaisuuden siirtymisestä, tuomiokapituli määrää selvitysmiehen valmistamaan niitä koskevan ehdotuksen. Ehdotus ja kirkko-

valtuustojen siitä antamat lausunnot on lähetettävä kirkkohallitukselle, jonka tulee, saatuaan tuomiokapitulin lausunnon, päättää seurakuntayhtymän muodostamisesta ja perussäännöstä sekä seurakuntayhtymälle siirtyvästä omaisuudesta. Tuomiokapituli voi muutoinkin määrätä selvitysmiehen, jos se katsoo sen tarpeelliseksi.

5 JÄRJESTELY

Kirkkohallituksen päätöksen jälkeen alkavat järjestelytoimet muutoksen täytäntöönpanoa varten. Päätöksen edellyttämiin täytäntöönpanotoimenpiteisiin on asianomaisten ryhdyttävä hyvissä ajoin ennen päätöksen voimaantulopäivää mahdollisista valituksista huolimatta.

Jos kirkkohallituksen päätöksellä on perustettu uusi seurakunta, tuomiokapitulin on viipymättä asetettava järjestelytoimikunta seurakunnan alueella asuvista luottamustoimiin vaalikelpoisista jäsenistä.

Kirkkojärjestys 13 luku 7 §

Kun kirkkohallitus on päättänyt perustaa uuden seurakunnan, tuomiokapitulin on viipymättä asetettava järjestelytoimikunta seurakunnan alueella asuvista luottamustoimiin vaalikelpoisista jäsenistä.

Järjestelytoimikunnan jäsenten ja varajäsenten lukumäärän ja kokoonkutsujan määrää tuomiokapituli. Niiden seurakuntien kirkkoneuvostojen tai seurakuntaneuvostojen, joista uusi seurakunta on muodostettu, on tehtävä tuomiokapitulille ehdotukset järjestelytoimikunnan jäsenistä ja varajäsenistä.

Järjestelytoimikunnasta on soveltuvin kohdin voimassa, mitä kirkkoneuvostosta tai seurakuntaneuvostosta on säädetty. Toimikunta valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Kirkkojärjestys 13 luku 10 §

Järjestelytoimikunnan ja selvitysmiehen toiminnasta aiheutuneet kustannukset jaetaan tuomiokapitulin päättämällä tavalla niiden seurakuntien kesken, joita selvitys koskee.

Seurakunnan tai seurakuntayhtymän luottamustoimiin on kirkkohallituksen päätöksen jälkeen valittava luottamushenkilöt. Jos seurakunta kokonaan tai osa seurakunnan alueesta liitetään toiseen seurakuntaan, on sen seurakunnan vaalilautakunnan, johon seurakunta tai alue liitetään, hoidettava vaalista johtuvat toimet.

Luottamushenkilöt valitaan ensisijaisesti ”paperivaaleilla” edellisen seurakuntavaalin tuloksen perusteella. Vaalilautakunta toimittaa paperivaalit silloin, kun kesken vaalikauden tapahtuu seurakuntajaotuksen muutos, seurakunta liittyy seurakuntayhtymään tai eroaa siitä tai kun seurakuntayhtymä puretaan. Paperivaalit voidaan ilman kirkkohallituksen erillistä päätöstä toimittaa aina kun se on vaaliteknisesti mahdollista.

Ylimääräiset vaalit voidaan joutua toimittamaan, jos toimielimet on edellisessä seurakuntavaaleissa muodostettu ilman vaaleja niin sanotuilla sopuvaaleilla tai jos jokin seurakunta vaatii vaaleja. Päätöksen ylimääräisten vaalien toimittamisesta tekee kirkkohallitus.

Kirkkolaki 23 luku 10 §: Poikkeukselliset seurakuntavaalit

Kun kesken vaalikauden tapahtuu seurakuntajaotuksen muutos, seurakunta liittyy seurakuntayhtymään tai eroaa siitä taikka seurakuntayhtymä puretaan, kirkkovaltuusto, yhteinen kirkkovaltuusto ja seurakuntaneuvosto muodostetaan edellisen vaalin tuloksen perusteella.

Ylimääräiset vaalit toimitetaan, jos 1 momentissa tarkoitettu menettely ei ole mahdollinen tai jokin seurakunta vaatii vaaleja. Muutoksen ollessa vähäinen tai jäljellä olevan toimikauden lyhyt kirkkohallitus voi määrätä, että ylimääräisiä vaaleja ei toimiteta tai että seurakuntayhtymässä yhteisenä kirkkovaltuustona toimii jakamattoman seurakunnan kirkkovaltuusto tai entinen yhteinen kirkkovaltuusto.

Jos seurakunta yhdistetään toiseen seurakuntaan, kirkkovaltuuston tai seurakuntaneuvoston jäsenten paikat jaetaan seurakuntien kesken siten kuin 11 luvun 7 §:n 2 momentissa säädetään.

Jos edellisen vaalin tuloksena muodostuneessa nimisarjassa ollut henkilö ei enää ole vaalikelpoinen, hänen tilalleen uuteen toimielimeen tulee nimisarjassa seuraava.

Ylimääräisissä seurakuntavaaleissa valittujen toimikausi kestää kulumassa olevan vaalikauden loppuun tai seuraavan vaalikauden loppuun, jos vaali toimitetaan vaalikauden viimeisenä vuonna.

Kirkon vaalijärjestys 54 §: Kirkkovaltuuston, yhteisen kirkkovaltuuston ja seurakuntaneuvoston muodostaminen vaaleja toimittamatta

Kirkkovaltuusto, yhteinen kirkkovaltuusto ja seurakuntaneuvosto muodostetaan kirkkolain 23 luvun 10 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa uusia vaaleja toimittamatta edellisten vaalien tuloksen perusteella seuraavasti:

- 1) kirkkovaltuusto ja yhteinen kirkkovaltuusto edellisten vaalien kirkkovaltuuston ja yhteisen kirkkovaltuuston ehdokaslistojen perusteella;*
- 2) seurakuntaneuvosto edellisten vaalien kirkkovaltuuston ja seurakuntaneuvoston ehdokaslistojen perusteella sen jälkeen, kun yhteinen kirkkovaltuusto on muodostettu.*

Jos yhteisen kirkkovaltuuston ehdokkaita ei ole ollut riittävästi, lisjäsenet määräytyvät seurakuntaneuvoston ehdokaslistojen perusteella.

Vaalilautakunta tai vaalilautakunnat tekevät 1 momentissa tarkoitettun muodostamispäätöksen ja ilmoittavat siitä siten kuin 52 §:ssä säädetään.

Kirkon vaalijärjestys 55 §: Muut poikkeukselliset seurakuntavaalit

Tuomiokapituli määrää vaalipäivän ja vaalitoimien määräajat ja määräpäivät, jos:

- 1) kirkkovaltuuston tai seurakuntayhtymässä joko yhteisen kirkkovaltuuston tai seurakuntaneuvoston vaalia varten ei 16 §:ssä määrättyyn määräaikaan mennessä ole seurakunnassa jätetty yhtään hyväksyttävää ehdokaslistaa tai jos hyväksytyissä ehdokaslistoissa on ehdokkaita yhteensä vähemmän kuin neljä viidesosaa valittavien määrästä;*
- 2) vaalia tai siihen liittyviä toimia ei ole toimitettu säädettyinä tai määrättyinä aikoina;*
- 3) edellä 1 kohdassa tarkoitettujen toimielinten valittujen jäsenten yhteenlaskettu määrä vähenee vaalikauden aikana alle kolme neljäsosaan säädetystä määrästä;*
- 4) vaali on valituksen johdosta kumottu;*
- 5) ylimääräiset vaalit on tarpeen toimittaa kesken vaalikauden tapahtuvan kirkkolain 23 luvun 10 §:n 1 momentissa tarkoitettun muutoksen johdosta.*

Vaalilautakunnan on ilmoitettava tuomiokapitulille viipymättä 1 momentin 1, 2 ja 4 kohdassa ja toimielimen puheenjohtajan 3 kohdassa tarkoitettun tilanteen syntymisestä.

Vaaleissa valituksi tulleiden luottamushenkilöiden toimikausi kestää kulumassa olevan vaalikauden loppuun.

Kirkon vaalijärjestys 56 §: Vaalitoimet seurakuntaliitoksissa

Jos seurakunta kokonaan tai osa seurakunnan alueesta liitetään toiseen seurakuntaan, on sen seurakunnan vaalilautakunnan, johon seurakunta tai alue liitetään, hoidettava vaalista johtuvat toimet näin muodostetun seurakunnan alueella.

Sen seurakunnan, josta alue siirretään toiseen seurakuntaan, on tarvittaessa annettava vaalilautakunnalle luettelo kaikista niistä äänioikeusiän saavuttaneista seurakunnan jäsenistä, jotka asuvat siirrettävällä alueella.

Kirkon vaalijärjestys 57 §: Seurakuntavaalit seurakuntajaotuksen muutosta edeltävänä vuonna
Seurakuntajaotuksen muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuonna toimitettavissa seurakuntavaaleissa noudatetaan uutta seurakuntajakoa. Ehdokkaiden ja vaalilautakuntien jäsenten vaalikelpoisuus luottamustoimeen sekä seurakunnan äänioikeutetun jäsenen kelpoisuus valitsijayhdistyksen perustajajäseneksi määräytyvät tällöin uuden jaotuksen mukaisesti.

6 TOTEUTTAMINEN

Muutoksen toteutusvaihe alkaa heti järjestelyvaiheen jälkeen. Toteutusvaiheessa tuomiokapitulin rooli on vähäisempi kuin aikaisemmissa vaiheissa. Seurakunnille elokuussa 2016 tehdyssä kyselyssä selvisi, että rakennemuutoksen läpikäyneet seurakunnat olisivat kaivanneet tuomiokapitulin aktiivisempaa tukea juuri toteutusvaiheeseen. Toteutusvaiheeseen toivottiin hallinnollisen tuen lisäksi erityisesti kiinnostuksen osoittamista ja henkistä tukea.

Seurakunnissa on heti toteutusvaiheen alussa tarpeen määrittellä, mitkä asiat ovat muuttumassa ja mitä se tarkoittaa työyhteisölle. Yhteinen ymmärrys muutoksen luonteesta, laajuudesta, syvyydestä ja tarkoituksesta auttaa sekä johtamisen suunnittelussa että toimenpiteiden kohdentamisessa ja ajoittamisessa. Muutoksen toteuttaminen on usein hyvin kiireinen työjakso niin henkilöstölle kuin luottamushenkilöille. Normaalityötehtävien lisäksi on hoidettava uusia asioita, joiden tekemiseen ei ole rutiinia. Erilaiset yhtäaikaiset muutokset ja kehittämistoimet ovat haasteellisia. Näissä tilanteissa osaaminen, ajankäyttö, voimavarat ja motivaatio ovat koetuksella.

Muutokseen liittyvät käytännön asiat tulee saada järjestykseen ensimmäisen yhteisen toimintavuoden aikana. Henkilöstön, luottamushenkilöiden ja seurakuntalaisten sopeutumiseen ja uuteen yhteisöön totutumiseen saattaa mennä useita vuosia. Toteutusvaiheessa on esillä sekä muutokseen sopeutumiseen että käytännön järjestelyihin liittyviä tehtäviä.

Tutkimusten mukaan rakenneuudistuksiin liittyvä muutostyö näkyy usein työyhteisöjen arjessa ja työn sujuvuudessa. Sairauspoissaolot, työhön liittyvät epäselvyydet sekä ristiriidat saattavat lisääntyä. Siksi tuomiokapitulilla on oltava erityinen valmius tukea muutoksen toteutusvaiheessa olevia seurakuntia esimerkiksi työyhteisökonsultoinnin keinoin. Seurakunnissa saatetaan tarvita myös lainopillista tukea, jos muutokseen liittyy valitusprosesseja tai muunlaista epäselvyyttä.

Kirkkojärjestys 19 luku 1 § 1 momentti

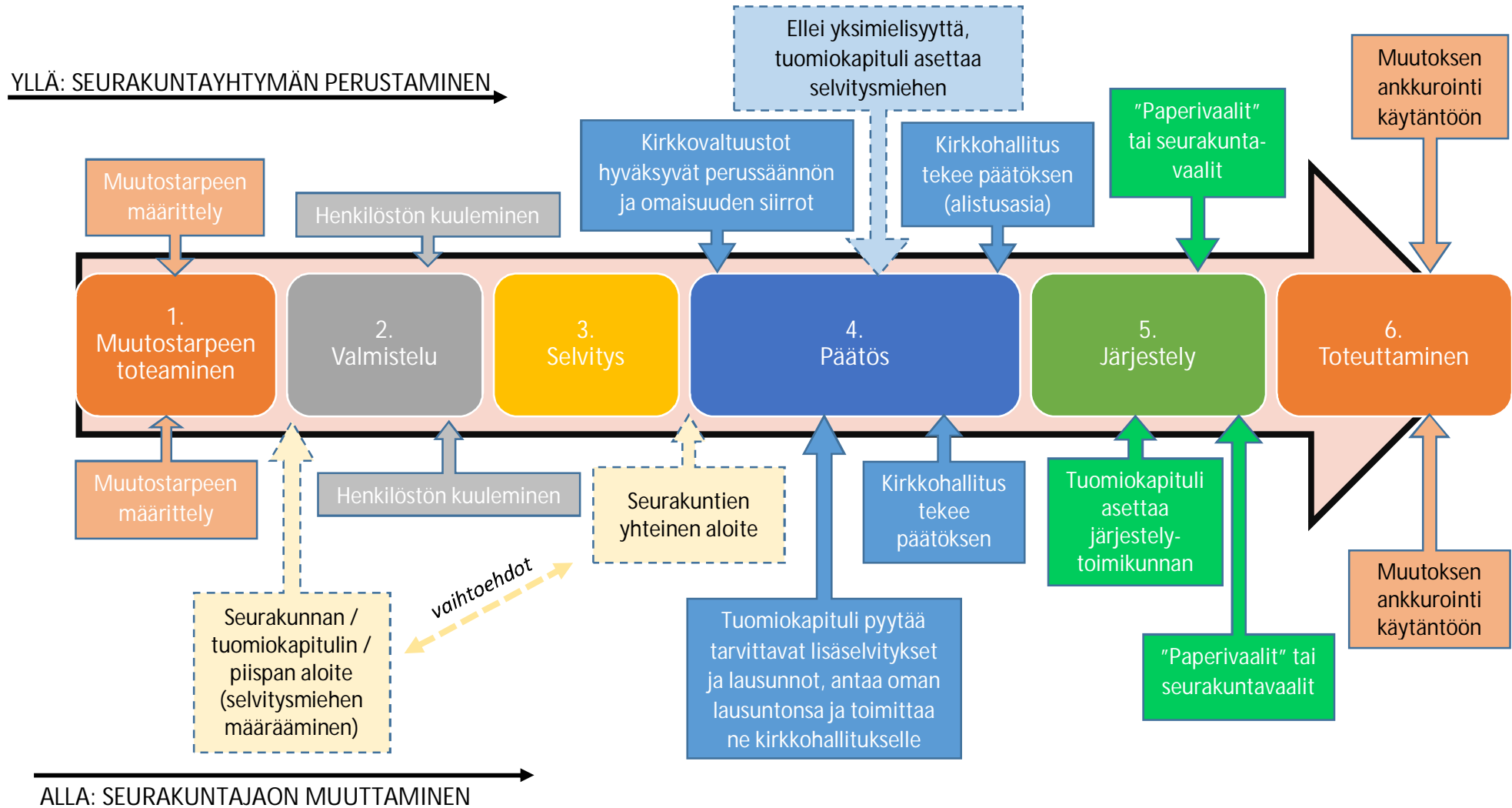
Kirkon tehtävän edistämiseksi hiippakunnassa tuomiokapitulin tulee, jollei kirkkolaisissa tai kirkkojärjestyksessä toisin säädetä

2) tukea ja valvoa seurakuntien toimintaa ja hallintoa;

Kirkkohallituksen virastokollegio asetti työryhmän tuomiokapituleille suunnatun ohjeistuksen laatimista varten huhtikuussa 2016. Työryhmään nimettiin Turun arkkihiippakunnan lakimiesasessori Matti Mäkinen, Oulun hiippakunnan lakimiesasessori Mari Aalto, Lapuan hiippakunnan lakimiesasessori Tuomas Hemminki sekä Espoon hiippakunnan hiippakuntadekaani Kai Peltonen. Puheenjohtajana työryhmässä toimi kirkkoneuvos Pirjo Pihlaja, sihteereinä projektipäällikkö Terhi Jormakka ja lakimies Outi Perkiömäki. Työryhmä kokoontui neljä kertaa. Kirkkohallituksen virastokollegio hyväksyi ohjeistuksen 8.12.2016. *Kannen kuva Pertti Poutanen.*

Rakennemuutosprosessin keskeiset vaiheet

Prosessinuolen yläpuolella kuvattu seurakuntayhtymän perustaminen ja alapuolella seurakuntajaon muutos



MÄÄRÄTIE TOINEN JOHTAMINEN - AVOIN VIESTINTÄ - PERUSTEHTÄVIEN HYVÄ HOITO KOKO PROSESSIN AJAN

PUUTTUMISKYNNYS – SEURAKUNNAN TOIMINTA JA HALLINTO

Seurakunnan yhteiskunnalliset tehtävät, hallinto ja viranomaistoiminta

- puutteet hautaustoimen tai hautausmaan ylläpitotehtävien hoidossa
- epäkohdat kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja irtaimiston ylläpitotehtävien hoidossa
- puutteellisuudet kirkonkirjojen ja väestötietorekisteriin liittyvien tehtävien hoidossa
- tehtävien hoitamiseen vaadittavan riittävän henkilöstön puute
- hallinnon yleinen toimimattomuus
- hallintolain mukaisten palveluvelvoitteiden laiminlyönnit (hallintolain 2 luku)

Seurakunnan toimintaorganisaatio

- perustehtävien mukaisen toiminnan ylläpidon ilmeiset puutteet ja laiminlyönnit
- toiminnan määrän ja/tai laadun selkeä negatiivinen erottuminen verrokkiseurakunnista
- jäykkä, lokeroitunut, eristäytynyt ja/tai uusiutumiskyvytön toimintakulttuuri

Johtaminen seurakunnassa

- toimivan johtamisjärjestelmän puute tai olemassa olevan järjestelmän toimimattomuus
- pitkäaikaiset ongelmat seurakunnan operatiivisessa johtamisessa
- yhteisesti hyväksytyn toimintastrategian tai sen konkreettisen vaikuttavuuden puute
- yhteistyöhankaluudet lähiseurakuntien ja tuomiokapitulin kanssa
- toistuvat hallinnolliset virheet
- merkittävät ristiriidat seurakunnan johdon, työntekijöiden ja luottamuselinten välillä

Seurakunnan henkilöstö

- ongelmat seurakunnan perustehtävien hoitamisen kannalta välttämättömän ja riittävän henkilöstön rekrytoinnissa
- jatkuvat sijaisjärjestelyiden ongelmat
- työhyvinvoinnin ja työssä jaksamisen ongelmat
- työyhteisön ilmapiirin pitkäaikaiset ristiriidat
- henkilöstön ilmeiset kompetenssi- ja osaamisvajeet
- suunnitelmallisen henkilöstön koulutuksen ja muun kehittämistoiminnan puute

Puitteet

- seurakunnan jäsenmäärän merkittävä lasku
- seurakunnan perustehtävän hoitamista vaikeuttava julkisuuskuva ja maine
- muun paikallisen uskonnollisen toiminnan voimistuminen

PUUTTUMISKYNNYS – SEURAKUNNAN TALOUS

Alla esitetyt mittarit on laadittu tunnistamaan ennakoitavissa olevia tai jo akuutteja talouden haasteita, joista selviämiseen seurakunnan omat resurssit tai osaaminen eivät riitä. Mittareita on seitsemän. On huomioitava, että jokaisen mittarin osalta voi olla perusteltuja syitä, miksi jokin niistä päätyy puuttumiskynnyksen ylittävälle rajalle. Investoinnit, henkilöstörakenteen järjestelyt tai yksittäiset tilanteet voivat johtaa tähän. Jos kuitenkin on havaittavissa selkeä suunta talouden kehittämisessä negatiiviseksi, tulee seurakunnan talouden kestävyys ottaa tarkasteluun.

1. **Seurakunnan vuosikate** on kahtena tai useampana vuotena negatiivinen ilman kirkon keskusrahaston myöntämiä harkinnanvaraisia toiminta-avustuksia ja kertaluonteisia eriä
 - Huomioitavaa on, että vuosikatteella käytännössä rahoitetaan tulevat investoinnit, joten jatkuva 0-tason vuosikate ei käytännössä mahdollista kestäväällä pohjalla olevaa taloutta.
 - Kertaluonteisia tuottoja syntyy esimerkiksi kiinteistöjen myynnistä, joiden tasearvo on huomattavasti reaaliarvoa matalampi, jolloin saatu voitto on lähinnä kirjanpidollista eikä todellisudessa edesauta seurakunnan talouden vahvistamista.
2. **Seurakunnan taseessa** on kertynyttä alijäämää eikä sen kattaminen näytä todennäköiseltä ilman kertaluonteisten erien tai metsänhoitosuunnitelman ylittävän myynnin toteuttamista
 - Alijäämän kattaminen kertaluonteisilla sellaisten kiinteistöjen tai irtaimen myynnillä, joka on tasearvoltaan selkeästi alle reaaliarvon, ei osoita toiminnan olevan kestäväällä pohjalla.
 - Seurakunnilla tulee metsäomaisuuden osalta olla metsänhoitosuunnitelma, jossa on kirjattu puunmyynnin kestävä taso. Seurakunnan toiminnan ei voida katsoa olevan kestäväällä pohjalla, jos alijäämän kattamiseksi suoritetaan myyntiä, joka ylittää metsänhoitosuunnitelmassa olevan kestävä tason.
3. **Seurakunnan kirkollisveroprosentti** on 2,0 ja seurakunnan tilikaudet ovat alijäämäisiä ilman kertaluonteisia eriä
 - Nykyisissä olosuhteissa seurakuntien veroprosentin enimmäissuuruus on käytännössä 2,0 prosenttia. Mikäli seurakunta ei pysty välttämään alijäämäisiä tilikautia tällä veroprosentin tasolla, ei sen talouden voida katsoa olevan kestäväällä pohjalla.
4. Seurakunta päättää **korottaa kirkollisveroprosentin** yli 2,0:n
 - Mikäli seurakunnan talouden tasapainottaminen edellyttää yli 2,0 veroprosenttia, ei talouden voida katsoa olevan kestäväällä pohjalla.
5. **Maksuvalmius** on alle 60 päivää
 - Maksuvalmiuden heikkeneminen alle 60 päivän vaarantaa seurakunnan kyvyn hoitaa velvoitteenensa esim. palkanmaksun ja laskujen osalta.
6. **Maksuvalmius heikkenee** kahden tai useamman tilikauden aikana tasaisesti tai kiihtyvällä tahdilla yli 20 prosenttiin vuosittain
 - Maksuvalmiuden heikkeneminen vuosittain on merkki siitä, että seurakunnan talous on ajautumassa kriisiin. Yksittäisten vuosien poikkeamat voivat olla perusteltuja mm. investoinneista ja verotilitysten jaksotuksista johtuen. Maksuvalmiuden heikkeneminen useamman vuoden aikana on kuitenkin selvä indikaattori tulossa olevista ongelmista.
7. **Henkilöstömenot** kasvavat euromääräisesti tai suhteessa verotuloihin kahtena tai useampana vuotena
 - Henkilöstömenojen osalta kokonaisuudessa on huomioitava kuitenkin esim. luovutettujen kiinteistöjen hoitomenojen väheneminen tai muut seurakunnan kulurakenteeseen vaikuttavat tekijät.