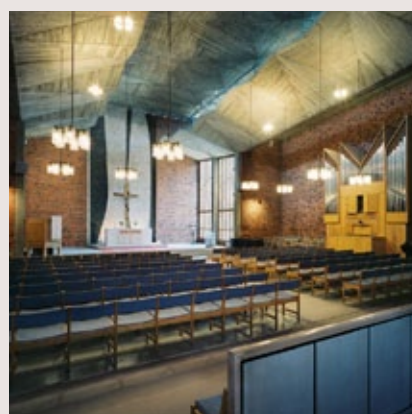


# Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena

Redovisning av Ku2013/1343/KA



Riksantikvarieämbetet 2015

Box 5405

114 84 Stockholm

Tel 08-5191 8000

[www.raa.se](http://www.raa.se)

[registrator@raa.se](mailto:registrator@raa.se)

Omslag:

Adelsö kyrka (överst). Foto: Bengt A Lundberg, RAÄ.

Halla kyrka (t. v.). Foto: Helena Duveborg.

Nederluleå kyrka (mitten). Foto: Gabriel Hildebrand, RAÄ.

Vantörs kyrka (t. v.). Foto: Ingrid Johansson, Stockholms stadsmuseum.

Upphovsrätt enligt Creative Commons licens CC BY.

Villkor på <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/se/>

# Innehåll

<b>1 Sammanfattning</b> .....	4
1.1 Övergripande slutsatser och förslag.....	4
<b>2 Författningsförslag</b> .....	8
2.1 Förslag till ändring av 4 kap. kulturmiljölagen.....	8
2.2 Förslag till ändring av kulturmiljöförordningen.....	16
<b>3 Uppdraget</b> .....	17
3.1 Beskrivning och utgångspunkter för uppdraget.....	17
3.2 Syfte.....	18
3.3 Genomförande.....	19
<b>4 Den nuvarande regleringen avseende de kyrkliga kulturminnena</b> .....	21
4.1 4 kap. kulturmiljölagen.....	21
4.2 Kartläggning av tillämpningen av 1 kap. 1 § 24 samt 4 kap. KML.....	23
<b>5 Riksantikvarieämbetets analys av synpunkter inkomna på Kulturmiljöutredningens betänkande</b> .....	28
5.1 Övertalighet och att sälja en kyrka.....	28
5.2 Det generella skyddet och de kulturhistoriska värdena.....	39
5.3 Det immateriella kulturarvet.....	43
5.4 Tredje parts påverkan.....	44
<b>6 Riksantikvarieämbetets bedömningar och förslag</b> .....	46
6.1 Länsstyrelsernas tillsyn.....	46
6.2 Tillståndsansökningar och beslut.....	50
6.3 Dokumentation.....	51
6.4 Ansvarsbestämmelser.....	51
6.5 Otydliga begrepp och regler.....	52
6.6 Roller och ansvar.....	56
6.7 Utredning om övertaliga kyrkor.....	58
6.8 Dialog om kunskaps- och kompetensutveckling.....	59
<b>7 Författningskommentarer</b> .....	61
7.1 Förslaget till lag om ändring i kulturmiljölagen (1988:950).....	61
<b>Slutkommentarer</b> .....	63
<b>Referenser</b> .....	66
<b>Bilaga 1.</b> Förteckning över remissinstanserna till rapporten Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena. Kartläggning och förslag till åtgärder.	

# 1 Sammanfattning

Denna rapport presenterar resultaten av den översyn av regleringen avseende de kyrkliga kulturminnena och dess tillämpning som Riksantikvarieämbetet utfört inom ramarna för regeringsuppdrag Ku2013/1343/KA. Rapporten presenterar också de förslag till regeländringar som Riksantikvarieämbetet ser behov av utifrån den genomförda översynen.

Utgångspunkten för översynen är att lagstiftningen ska tillämpas enhetligt över hela landet och i enlighet med lagstiftarens intentioner. Syftet är att identifiera områden där det råder diskrepans mellan den faktiska tillämpningen och det önskvärda tillståndet och där så är fallet förklara vad denna diskrepans beror på. I översynen beaktas och analyseras även de synpunkter som inkom till Regeringskansliet med anledning av remitteringen av Kulturmiljöutredningens betänkande *Kulturmiljöarbetet i en ny tid* (SOU 2012:37).

## 1.1 Övergripande slutsatser och förslag

Översynen av tillämpningen av reglerna rörande de kyrkliga kulturminnena visar på att tillämpningen, såväl tillståndsprövning som tillsyn, skiljer sig åt mellan länsstyrelserna. Orsakerna till detta är flera. I några fall rör det sig om att länsstyrelserna tolkar omfattningen av tillsynsansvaret olika, i andra beror det på brist av resurser eller kompetens. I det följande sammanfattas dels kartläggningens resultat, dels de förslag till lagändringar som Riksantikvarieämbetet föreslår. Redovisningen är upplagd tematiskt utifrån lagens tillämpningsområden.

I sin **tillsyn** tillämpar länsstyrelserna ett enhetligt tillsynsbegrepp i överensstämmelse med regeringens skrivelse 2009/10:79. Tillsynen, såväl den händelsestyrda som den egeninitierade, är mycket begränsad till följd av otillräckliga resurser på länsstyrelserna. Kartläggningen visar även på att det råder viss oklarhet angående vilka objekt som omfattas av länsstyrelsernas tillsynsansvar. Orsakerna till detta är en otydlig begreppsapparat i lagen, okunskap om motiveringarna i proposition samt att tillämpningen sedan lång tid inte varit i överensstämmelse med lagens formulering. Riksantikvarieämbetet föreslår förändringar i den nuvarande regleringen rörande begreppen kyrkobyggnad och begravningsplats för att förtydliga länsstyrelsernas tillsynsansvar och skapa större samstämmighet mellan kapitlets olika bestämmelser. Vidare föreslår Riksantikvarieämbetet att nuvarande lag- och förordningstext kompletteras med bestämmelser om anmälan av överlåtelse, myndigheternas tillträde till tillsynsobjekten samt ansvar för att föra förteckningar över de kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som omfattas av lagens tillståndsplikt.

En viss diskrepans förekommer i länsstyrelsernas tillämpning av 4 kap. kulturmiljölagen (1988:950) (KML) i samband med **tillståndsprövning**. Denna diskrepans rör framförallt gränsdragningen mellan vilka åtgärder som är tillståndspliktiga och vilka som är att betrakta som sedvanligt underhåll. Merparten av de tillståndsbeslut som fattas är förenade med villkor. Ett av de vanligaste villkoren är att arbetena ska följas av en antikvarisk medverkande/sakkunnig/expert. Den antikvariskt sakkunnige arbetar på den sökandes uppdrag och om länsstyrelsen har möjlighet att ställa specifika krav på den medverkandes kompetens råder det delade meningar om. Det förekommer att villkoren som besluten är förenade med går utöver det som lagen föreskriver att länsstyrelserna kan ställa villkor om, det vill säga hur åtgärden ska utföras och vilken dokumentation som krävs. Kartläggningen visar att länsstyrelserna i många fall fattar beslut på undermåliga underlag och att de inte ställer de krav på handlingar som anges i 9 § KRFS 2012:2. Riksantikvarieämbetet föreslår att nuvarande 3, 9 och 13 §§ kompletteras med en skrivning om länsstyrelsernas möjlighet att ställa villkor om medverkan av antikvarisk sakkunnig.

Majoriteteten av alla tillståndsbeslut är förenade med villkor om **dokumentation**. Länsstyrelserna preciserar inte alltid vilka dokument som ska tas fram och inte heller vad dessa ska innehålla, vilket strider mot föreskrifterna. Orsaken till detta är dels resursbrist, dels kunskaps- och kompetensbrist hos länsstyrelsernas handläggare. Länsstyrelserna har bristande system för att följa upp om dokumentationen inkommer till myndigheterna i överensstämmelse med beslut och föreskrifter. Riksantikvarieämbetet föreslår ingen förändring i den nuvarande regleringen i denna fråga.

Bestämmelserna om **ingripande för att åstadkomma rättelse** används mycket sällan. En orsak till detta är att länsstyrelserna anser att de inte har möjlighet att förena beslut enligt 4 kap. 17 § med villkor. De nuvarande bestämmelserna i 4 kap, KML saknar **bötesbestämmelser** med möjlighet att döma till böter vid olovligt utförda åtgärder på de kyrkliga kulturminnena. Riksantikvarieämbetet föreslår att 4 kap. KML ensas med 3 kap. samma lag i fråga om möjlighet att utdöma böter till den som vidtar åtgärder på ett kyrkligt kulturminne utan att ha inhämtat länsstyrelsens tillstånd.

Få beslut enligt 4 kap. KML **överklagas**. En anledning till detta är att länsstyrelserna fattar få avslagsbeslut, vilket innebär att grund för överklagande för den sökande sällan föreligger. Riksantikvarieämbetet har enligt 1 kap. 2 § KML rätt att överklaga beslut av domstol eller annan myndighet. Denna rättighet har endast nyttjats vid tre tillfällen de senaste fem åren. En förutsättning för att Riksantikvarieämbetet ska kunna överklaga beslut av domstol eller annan myndighet är att beslutet kommit i kopia till Riksantikvarieämbetet. Detta sker inte alltid. Trots att möjligheten att överklaga beslut används säl-

lan anser Riksantikvarieämbetet att det är ett viktigt verktyg för att ensa länsstyrelsernas tillämpning och få till stånd en rättspraxis inom området. Därmed stärks rättssäkerheten för de sökande. Riksantikvarieämbetet föreslår ingen lagändring i frågan.

Kartläggningen liksom de synpunkter som inkom på Kulturmiljöutredningens betänkande visar på att det finns en rad **begrepp och regler** i den nuvarande lagstiftningen som upplevs som otydliga. Några av dessa är *kulturbeskyddat värde*, *kyrkotomt* och *väsentlig ändring*. Riksantikvarieämbetet föreslår ett delvis förändrat och förtydligat kyrkotomtsbegrepp liksom en bestämmelse om möjlighet att fastställa gränserna för kyrkotomt. Vidare föreslås att bedömningsgrunden för vad som ska vara tillståndspliktigt omformuleras från att vara *väsentlig ändring* till att vara *påverkan på det kulturhistoriska värdet*. I fråga om begreppet kulturhistoriskt värde föreslås ingen lagändring utan Riksantikvarieämbetet anser att den plattform för kulturhistorisk värdering och urval som Riksantikvarieämbetet tagit fram kan vara ett stöd för ett metodiskt arbete med dessa frågor där processerna ska präglas av stor transparens och spårbarhet.

Kartläggningen visar också på att det i de nuvarande bestämmelserna finns **behov av att ensa reglerna** för olika grupper av ägare och förvaltare för de kyrkliga kulturminnena. Det faktum att det inte bara är Svenska kyrkan som äger kyrkliga kulturminnen innebär att en del bestämmelser i nuvarande lagstiftning inte är i linje med den allmänna rättsliga principen att lika fall ska behandlas lika. Riksantikvarieämbetet föreslår att berörda bestämmelser i 4 kap. KML ändras så att bestämmelserna är likartade oavsett ägare eller förvaltare.

De **synpunkter som inkom på Kulturmiljöutredningens betänkande** är av mycket olika karaktär. En sak de flesta har gemensamt är att de rör områden som inte regleras i nuvarande lagstiftning rörande de kyrkliga kulturminnena. För att hantera situationen av att alltfler kyrkobyggnader säljs till annan ägare än Svenska kyrkan har önskemål om och behov av att reglera denna fråga i lag framförts. Utifrån att ha analyserat ett antal olika handlingsalternativ ser inte Riksantikvarieämbetet några särskilda skäl att för närvarande föreslå alternativa skyddsformer för dessa försälda kyrkobyggnader, då en försäljning i sig inte påverkar de kulturhistoriska värden som kulturmiljölagen skyddar negativt. Däremot finns det ett behov av att införa en regel om anmälan om överlåtelse för att skapa goda förutsättningar för länsstyrelserna att utöva sin tillsyn. Frågorna om lagreglering av kyrkobyggnader som sålts har sin grund i frågan om **kyrkligt övertaliga kyrkobyggnader**, varför Riksantikvarieämbetet har valt att översiktligt belysa denna fråga. Riksantikvarieämbetet gör bedömningen att frågan bör behandlas av en oberoende utredning. Denna utredning görs lämpligen inför nästa kontrollstation av den kyrkoantikvariska ersättningen år 2019. Utredningen bör bland annat behandla frågor om lag-

skydd, processer för att förklara en kyrkobyggnad övertalig och ekonomiska förutsättningar för ett fortsatt bevarande.

Andra synpunkter som kom in på Kulturmiljöutredningens betänkande var skyddet av det immateriella kulturarvet och tredje parts påverkan på kulturhistoriska värden. Riksantikvarieämbetet är av den uppfattningen att de immateriella värdena bäst bevaras och utvecklas i samklang med de lagskyddade kyrkliga kulturminnena. För att göra detta möjligt har länsstyrelserna i uppdrag att i sin granskning av tillståndsansökningar om ändringar av en kyrkobyggnad väga in att denna ska kunna fylla en praktisk funktion som rum för församlingens gudstjänster. Den andra frågan om tredje parts påverkan regleras i annan lagstiftning än KML. Riksantikvarieämbetet föreslår inte några förändringar i lagstiftningen till följd av dessa synpunkter.

Slutligen visar översynen att det finns ett par faktorer som är viktiga förutsättningar för att syftet med 4 kap. KML uppnås inom ramarna för en rättssäker tillämpning. Dessa faktorer är erforderliga **resurser** och tillgång till **kunskap och kompetens**. Samtliga länsstyrelser som Riksantikvarieämbetet har varit i kontakt med inom ramarna för översynen har påtalat att de lider brist på resurser och att de inom vissa sakområden saknar dels egen kunskap och kompetens, dels tillgång till remissinsanser med denna kunskap. Riksantikvarieämbetet avser att föra en dialog med berörda parter om hur kunskap och kompetens ska kunna vidmakthållas och utvecklas inom Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna och läns museerna.

## 2 Författningsförslag

### 2.1 Förslag till ändring av 4 kap. kulturmiljölagen

Riksantikvarieämbetet har följande förslag till lagtext för 4 kap. KML

Här föreskrivs i fråga om kulturmiljölagen (1988:950)

*dels* att 4 kap. 1–19 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas två nya paragrafer 5 a

och 18 §§ av följande lydelse.

#### **Nuvarande lydelse**

#### **Föreslagen lydelse**

### **4 kap. Kyrkliga kulturminnen**

#### **1 §**

Kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser är skyddade enligt bestämmelserna i detta kapitel.

### **Kyrkobyggnader och kyrkotomter**

#### **2 §**

Kyrkobyggnader och kyrkotomter skall vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas.

Kyrkobyggnader enligt denna lag är byggnader som före den 1 januari 2000 har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och den 1 januari 2000 ägdes eller förvaltades av Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar.

Kyrkotomt är ett område kring en kyrkobyggnad som hör samman med byggnadens funktion och miljö och som inte är begravningsplats.

*Den som äger en kyrkobyggnad eller en kyrkotomt ska vårda och underhålla den så att dess kulturhistoriska värde inte minskar och att dess utseende och karaktär inte förvanskas.*

*Kyrkobyggnader enligt denna lag är byggnader som före den 1 januari 2000 har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och den 1 januari 2000 ägdes eller förvaltades av Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar och som*

- 1. uppförts före utgången av år 1939, eller*
- 2. uppförts efter utgången av år 1939 och som utpekats i enlighet med 4 §.*



Kyrkotomt är

1. ett område i direkt anslutning till en kyrkobyggnad som saknar begravningsplats,
2. en begravningsplats i direkt anslutning till en kyrkobyggnad och som genom tillstånd från länsstyrelsen i enlighet med 2 kap. 14 § begravningslagen (1990:1144) helt eller delvis lagts ned eller överlåtit, eller
3. ett område kring en klockstapel som disponeras av den som äger en kyrkobyggnad men som inte ligger i direkt anslutning till denna,

och som tillkommit före utgången av år 1939 eller som tillkommit efter utgången av år 1939 och som utpekats i enlighet med 4 §.

Bestämmelserna om kyrkotomten omfattar byggnader, murar, portaler eller andra fasta anordningar samt medvetet gestaltad vegetation.

När en fråga om fastställelse av gränserna för en kyrkotomt uppkommer, prövas frågan av länsstyrelsen.

När ett ärende om fastställelse av gränser tas upp av någon annan än ägaren av området, ska ägaren underrättas om ärendet och ges tillfälle att yttra sig i saken. Underrättelse ska ske genom delgivning.

### 3 §

Kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som har tillkommit före utgången av år 1939 får inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd av länsstyrelsen.

I fråga om en kyrkobyggnad krävs alltid tillstånd för rivning, flyttning eller ombyggnad av byggnaden liksom för ingrepp i eller ändring av dess exteriör och interiör med dess fasta inredning och konstnärliga utsmyckning samt för ändring av dess färgsättning.

I fråga om en kyrkotomt krävs alltid tillstånd för utvidgning av tomten samt för uppförande eller väsentlig ändring av byggnader, murar, portaler eller andra fasta anordningar på tomten.

Länsstyrelsen får ställa de villkor för tillståndet som är skäligen med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Villkoren får avse hur ändringen skall utföras samt den dokumentation som behövs.

*Kyrkobyggnader och kyrkotomter får inte utan tillstånd av länsstyrelsen ändras på ett sådant sätt att deras kulturhistoriska värde minskar.*

*I fråga om kyrkobyggnader krävs alltid tillstånd för rivning, flyttning eller ombyggnad. Tillstånd krävs även för ingrepp i eller ändring av kyrkobyggnadens exteriör samt ingrepp i eller ändring av interiör, fast inredning och konstnärlig utsmyckning.*

*I fråga om en kyrkotomt krävs alltid tillstånd för*

- 1. rivning, uppförande, ombyggnad eller tillbyggnad av byggnader, murar, portaler eller andra fasta anordningar, samt*
- 2. ändringar av medvetet gestaltad vegetation.*

*Länsstyrelsen får ställa skäligen villkor för tillståndet. Villkoren får avse hur ändringen ska utföras, den dokumentation som behövs samt krav på medverkan av antikvarisk kompetens.*

### 4 §

Om länsstyrelsen beslutar det, ska 3 § om tillståndsprovning tillämpas också i fråga om en kyrkobyggnad eller en kyrkotomt som har tillkommit efter utgången av år 1939 och som har ett högt kulturhistoriskt värde.

Om länsstyrelsen beslutar det, ska bestämmelserna i 4 kap. kulturmiljölagen tillämpas också i fråga om en kyrkobyggnad eller en kyrkotomt som har tillkommit efter utgången av år 1939 och som har högt kulturhistoriskt värde.

### 5 §

Sedvanliga underhållsarbeten eller brådsakande reparationsåtgärder får utföras utan tillstånd. Sådana åtgärder skall utföras med material och metoder som är lämpliga med hänsyn till byggnadens eller anläggningens kulturhistoriska värde.

### 5 a §

*När en kyrkobyggnad eller en kyrkotomt överlåtits ska överlåtaren omedelbart underätta länsstyrelsen.*

## Kyrkliga inventarier

### 6 §

Inventarier av kulturhistoriskt värde, som hör till kyrkobyggnad eller annan kyrklig byggnad, kyrkotomt eller begravningsplats, skall förvaras och vårdas väl.

### 7 §

För varje församling skall det finnas en förteckning över inventarier som avses i 6 §. I förteckningen skall anges om ett föremål ägs eller förvaltas av någon annan än församlingen och om det förvaras på någon annan plats än i kyrkan.

I varje församling skall det utses två personer som har ansvar för att föra förteckningen. De skall också se till att föremålen förvaras och vårdas väl. Församlingen skall anmäla till länsstyrelsen vilka som har utsetts.

### 8 §

Stiftet skall minst vart sjätte år kontrollera att alla föremål i förteckningen finns kvar. Sådan kontroll skall också göras vid byte av någon av de personer som har utsetts enligt 7 § andra stycket. Efter varje kontroll skall en kopia av förteckningen sändas till länsstyrelsen.

### 9 §

I fråga om ett föremål i förteckningen, som inte ägs av någon enskild person eller släkt, krävs tillstånd från länsstyrelsen

1. för att avyttra det,
2. för att avföra det från förteckningen,
3. för att reparera eller ändra det, eller
4. för att flytta det från den plats där det sedan gammalt hör hemma.

Länsstyrelsen får, i fråga om första stycket 3 och 4, ställa de villkor för tillståndet som är skäligen med hänsyn till de förhållanden som föranleder åtgärden. Villkoren får avse hur åtgärden skall utföras samt den dokumentation som behövs.

*Länsstyrelsen får, i fråga om första stycket 3 och 4, ställa skäligen villkor för tillståndet. Villkoren får avse hur åtgärden ska utföras, den dokumentation som behövs samt krav på medverkan av antikvarisk kompetens.*

Tillstånd krävs inte för mera obetydliga reparationer. Sådana reparationer får inte utföras så, att föremålets kulturhistoriska värde minskas.

## 10 §

Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet får besikta kyrkliga inventarier.

Länsstyrelsen får också besluta att ett föremål skall tas upp i förteckningen.

Om det finns allvarlig fara för att ett föremål skadas, får länsstyrelsen tills vidare ta hand om det eller vidta någon annan nödvändig åtgärd för att skydda eller vårda det. Innan en sådan åtgärd vidtas, skall samråd ske med stiftet och, om föremålet ägs av någon enskild, med denne.

*Länsstyrelsen får besluta att ett föremål ska tas upp i förteckningen.*

Om det finns allvarlig fara för att ett föremål skadas, får länsstyrelsen tills vidare ta hand om det eller vidta någon annan nödvändig åtgärd för att skydda eller vårda det. Innan en sådan åtgärd vidtas, *ska* samråd ske med *församlingen* och, om föremålet ägs av någon enskild, med denne.

## Begravningsplatser

### 11 §

I vården av en begravningsplats skall dess betydelse som en del av vår kulturmiljö beaktas. Begravningsplatserna skall vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas eller förvanskas.

*I vården av en begravningsplats ska dess betydelse som en del av vår kulturmiljö beaktas. Ägaren ska vårda och underhålla begravningsplatserna så att deras kulturhistoriska värde inte minskas eller förvanskas.*

### 12 §

Begravningsplatser enligt detta kapitel är sådana områden eller utrymmen som avses i 1 kap. 1 § begravningslagen (1990:1144).

Bestämmelserna om begravningsplatser omfattar också sådana byggnader på begravningsplatsen som inte är kyrkobyggnader samt fasta anordningar såsom murar och portaler.

*Begravningsplatser enligt detta kapitel är allmänna begravningsplatser enligt 1 kap. 1 § begravningslagen (1990:1144) som anlagts*  
*1. innan utgången av år 1939, eller*  
*2. efter utgången av år 1939 och som utpekats av länsstyrelsen i enlighet med 14 §.*

*Bestämmelserna om begravningsplatser omfattar också sådana byggnader på begravningsplatsen som inte är kyrkobyggnader och fasta anordningar såsom murar och portaler samt medvetet gestaltad vegetation.*

**13 §**

I fråga om en begravningsplats som anlagts före utgången av år 1939 krävs tillstånd av länsstyrelsen

1. för att utvidga eller på något annat sätt väsentligt ändra begravningsplatsen,
2. för att där uppföra någon ny byggnad eller fast anordning eller riva eller väsentligt ändra befintlig byggnad eller fast anordning.

Länsstyrelsen får ställa de villkor för tillståndet som är skäligen med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Villkoren får avse hur ändringen skall utföras samt den dokumentation som behövs.

*Begravningsplatser får inte utan länsstyrelsens tillstånd ändras på ett sådant sätt att deras kulturhistoriska värde minskar.*

*Länsstyrelsens tillstånd krävs alltid för att*

- 1. utvidga begravningsplatsen och för att ändra medvetet gestaltad vegetation,*
- 2. uppföra någon ny byggnad eller fast anordning, riva, flytta, bygga om eller bygga till en befintlig byggnad eller fast anordning.*

*Länsstyrelsen får ställa skäligen villkor för tillståndet. Villkoren får avse hur ändringen ska utföras, den dokumentation som behövs samt krav på medverkan av antikvarisk kompetens.*

**14 §**

Om länsstyrelsen beslutar det, ska 13 § tillämpas också i fråga om en begravningsplats som tillkommit efter utgången av år 1939, om begravningsplatsen ligger invid en kyrkobyggnad som uppförts dessförinnan eller har ett högt kulturhistoriskt värde.

Om länsstyrelsen beslutar det, ska bestämmelserna i 4 kap. kulturmiljölagen tillämpas också i fråga om en begravningsplats som tillkommit efter utgången av år 1939, om begravningsplatsen ligger invid en kyrkobyggnad som uppförts dessförinnan eller har ett högt kulturhistoriskt värde.

**15 §**

Om det på en begravningsplats eller i en byggnad på en begravningsplats som ägs och förvaltas av en borgerlig kommun finns föremål av kulturhistoriskt värde, tillämpas bestämmelserna i 6, 7, 9 och 10 §§ också på sådana föremål. Kommunen skall därvid ansvara för förteckningen samt förvaringen och vården av föremålen. I stället för vad som sägs i 7 § skall i förteckningen anges om ett föremål ägs eller förvaltas av någon annan än kommunen.

*Kommunen ska också i enlighet med 8 § minst vart sjätte år kontrollera att alla föremål i förteckningen finns kvar. Efter varje kontroll ska en kopia av förteckningen sändas till länsstyrelsen.*

### **Beredskapsförberedelser**

#### **15 a §**

Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar skall vidta de beredskapsförberedelser som under höjd beredskap behövs för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena.

*Den som äger ett kyrkligt kulturminne enligt denna lag ska vidta de beredskapsförberedelser som under höjd beredskap behövs för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena.*

### **Ersättning till Svenska kyrkan**

#### **16 §**

Svenska kyrkan har rätt till viss ersättning av staten för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena.

Svenska kyrkan beslutar om fördelning av ersättningen mellan stiftet. Stiftet beslutar om fördelning inom sitt område.

Riksantikvarieämbetet skall ges tillfälle att yttra sig över fördelningen i landet. Länsstyrelsen skall ges tillfälle att yttra sig över fördelningen i länet.

### **Ansvarsbestämmelser m.m.**

#### **17 §**

*Riksantikvarieämbetet, länsstyrelsen eller den som arbetar på länsstyrelsens uppdrag har rätt att få tillträde till kyrkliga kulturminnen enligt denna lag samt att vidta de åtgärder och undersökningar som behövs för lagens tillämpning.*

Länsstyrelsen får förelägga den som är ansvarig för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne att vidta rättelse eller avbryta pågående åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av föreskrifter och beslut enligt detta kapitel. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

I de fall som avses i första stycket får länsstyrelsen i stället hos kronofogdemyndigheten begära särskild handräckning enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning mot den som ansvarar för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne.

**18 §**

*Till böter döms den som*

- 1. ändrar en kyrkobyggnad eller en kyrkotomt i strid med 3 §,*
- 2. hanterar ett kyrkligt föremål i strid med 9 § första stycket 1–4, eller*
- 3. ändrar en begravningsplats i strid med 13 §.*

*Den som inte efterkommer ett vitesföreläggande döms inte till straff för det som omfattas av föreläggandet eller förbudet.*

**Överklagande****19 §**

Beslut som anges i 3, 4, 9, 10, 13 och 14 §§ samt 17 § första stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

*Beslut av länsstyrelsen enligt detta kapitel får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft XX
2. Riksantikvarieämbetets utpekande av kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som uppförts eller anlagts efter utgången av 1939 enligt tidigare gällande kulturmiljölagen (1988:950) i dess lydelse före den 1 januari 2014 ska jämföras med länsstyrelsens utpekande av kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som uppförts eller anlagts efter utgången av 1939 enligt 4 och 14 §§ denna lag.

## 2.2 Förslag till ändring av kulturmiljöförordningen

### **Nuvarande lydelse**

### **Föreslagen lydelse**

#### **19 §**

Till kyrkliga inventarier som avses i 4 kap. 6 § kulturmiljölagen (1988:950) hör bland annat äldre skrudar, rökelsekar, kärl, böcker, altartavlor, kors och krucifix, dopfontar, andra målningar och konstarbeten, avlatskrin, förvaringskistor, fattigbössor, ljuskronor och ljusstakar, epitafier, vapensköldar, banér, sorgfanor, vapen, rustningar, votivskepp, kyrkklockor, musikinstrument samt vissa äldre gravvårdar.

#### **20 §**

*Riksantikvarieämbetet ska föra en förteckning över de i landet belägna kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som avses i 4 kap. 3, 4, 13 och 14 §§ kulturmiljölagen (1988:950). Länsstyrelsen ska föra en förteckning över de i länet belägna kyrkobyggnaderna, kyrkotomterna och begravningsplatserna som avses i 4 kap. 3, 4, 13 och 14 §§ kulturmiljölagen.*



## 3 Uppdraget

### 3.1 Beskrivning och utgångspunkter för uppdraget

Riksantikvarieämbetet har fått i uppdrag av regeringen att göra en översyn av regleringen avseende de kyrkliga kulturminnena och dess tillämpning samt vid behov föreslå förändringar i regleringen.<sup>1</sup>

Inom ramen för uppdraget ska Riksantikvarieämbetet bland annat beakta och analysera de synpunkter som inkom till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) med anledning av remitteringen av Kulturmiljöutredningens betänkande *Kulturmiljöarbete i en ny tid* (SOU 2012:37). De synpunkter som framkom gällde bland annat skyddet av de kyrkobyggnader som säljs till annan ägare än Svenska kyrkan, tidsgränsen 1939 och det generella skyddet för kyrkobyggnader och begravningsplatser anlagda före detta årtal, tredje parts påverkan på kulturhistoriska värden, skydd av det immateriella kulturarvet samt en rad otydligheter i den nuvarande lagens begreppsapparat.

Det har gått 25 år sedan kulturmiljölagen (1988:950) (KML) infördes och regleringarna i 4 kapitlet formulerades. Bestämmelserna utgår från den situation som rådde i mitten av 1980-talet då Svenska kyrkan fortfarande var statskyrka och cirka 90 procent av befolkningen var medlemmar i Svenska kyrkan. Idag ser situationen helt annorlunda ut. År 2000 ändrades relationen mellan staten och Svenska kyrkan som därmed blev ett fristående trossamfund jämställt med andra samfund. År 2012 hade medlemstalen i Svenska kyrkan sjunkit till cirka 67,5 procent av befolkningen vilket då motsvarade närmare 6,5 miljoner medlemmar. Svenska kyrkan skriver i rapporten *Ett rum öppet för alla* att de senaste decennierna har Sveriges sociala, kulturella och religiösa karta förändrats dramatiskt vilket påverkar Svenska kyrkans arbete med de kyrkliga kulturminnena. Rapporten beskriver ett land, och ett samfund, som dras isär mellan glesbygd och tätort där förutsättningarna att uppfylla de regleringar som anges i 4 kap. KML och överenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom kyrkan ser mycket olika ut över landet. Detta tar sig bland annat uttryck i underutnyttjade och/eller kallställda kyrkor, eftersatt underhåll och i enstaka fall försäljning men också ett intensifierat bruk, ibland i form av sambruk eller differentierat bruk, med efterföljande krav på förändringar. Utöver de samhällsliga förändringarna som skett sedan KML:s införande så har tillämpningen av 4 kap. KML överförts från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna.<sup>2</sup> En förändring som påverkat såväl roller och ansvar som själva tillämpningen av lagen då denna idag utövas av 21 fristående myndigheter runtom i landet jämfört med tidigare förhållanden.

Trots de förändringar som Svenska kyrkan beskriver är allmänhetens syn på det kyrkliga kulturarvet som en del av det offentliga rummet i stort sett oförändrad sedan relationsförändringen.<sup>3</sup> Detta torde kunna tolkas som att det fortfarande finns ett starkt incitament för ett fortsatt starkt lagskydd avseende de kyrkliga kulturminnena, vilket också är den bedömning som regeringen gör i skrivelsen 2013/14:152. Regeringen skriver där att ”Staten bör även fortsättningsvis, tillsammans med Svenska kyrkan, ta ett ansvar för att det kyrkliga kulturarvet bevaras, används och utvecklas. Villkoren för den kyrkoantikvariska ersättningen bör präglas av långsiktighet och förutsägbarhet.”<sup>4</sup> Systemet med den kyrkoantikvariska ersättningen har sin utgångspunkt i de förfogandeinskränkningar och fördyringar i samband med vård och underhåll som bestämmelserna i 4 kap. KML innebär för Svenska kyrkan.

Frågan om kyrklig övertalighet har vid flera tillfällen de senaste åren varit uppe till debatt i olika forum. Kyrklig övertalighet ligger bakom några av de synpunkter, exempelvis försäljning av kyrkobyggnader, som tas upp i remissyttrandena över Kulturmiljöutredningens betänkande. I Svenska kyrkans utredning *Gemensamt ansvar – en utredning om fastigheter, kyrkobyggnader och utjämningsystem*<sup>5</sup> tas frågan om övertalighet, och dess nära koppling till bruket av kyrkobyggnaderna upp. Riksantikvarieämbetet har mot bakgrund av detta valt att inom ramarna för regeringsuppdrag belysa frågan om kyrklig övertalighet ur flera olika perspektiv då det är en fråga med stor betydelse för ett långsiktigt bevarande av de kyrkliga kulturminnena. Beskrivningen av den nuvarande situationen kan ligga till grund för framtida ställningstagande kring de övertaliga kyrkobyggnaderna.

### 3.2 Syfte

Uppdraget har tre huvudsyften. Det *första* är att kartlägga hur tillämpningen av det nuvarande regelverket rörande de kyrkliga kulturminnena ser ut och vilka eventuella brister som finns i denna.

Det *andra* syftet med uppdraget är att analysera de synpunkter som inkom på Kulturmiljöutredningens betänkande. De flesta av dessa synpunkter rör områden som inte regleras av den nuvarande lagstiftningen, exempelvis situationen då en kyrka säljs eller tredje parts påverkan på kyrkliga kulturminnen. Många av de synpunkter som inkom på Kulturmiljöutredningens betänkande har sin utgångspunkt i frågan om kyrklig övertalighet. Denna fråga har varit föremål för utredning vid flera tillfällen sedan 1980-talet men aldrig resulterat i några konkreta åtgärder. Riksantikvarieämbetet har valt att inom ramarna för detta uppdrag belysa frågan för att identifiera de behov av lagregleringar av förhållanden rörande kyrklig övertalighet.

Det *tredje* syftet är att föreslå förändringar i lagstiftningen rörande de kyrkliga kulturminnena. Dessa förslag ska grunda sig på resultatet av kartlägg-

ningen av tillämpningen av 4 kap. KML samt analysen av de på Kulturmiljöutredningens betänkande inkomna synpunkterna.

Det övergripande målet med den nuvarande regleringen avseende de kyrkliga kulturminnena är att dessa vårdas och underhålls så att deras kulturhistoriska värde inte minskar. Förvaltningen ska präglas av respekt för egendomens och miljöernas särskilda karaktär och antikvariska krav ska beaktas.

Riksantikvarieämbetets förslag till ändringar i den nuvarande regleringen har följande mål i fokus;

- Att kulturmiljölagens skrivningar är tydliga för de parter som berörs och att förutsättningarna för en ensad tillämpning över landet stärks.
- Att bestämmelser som visat sig obehövliga eller föråldrade tas bort eller anpassas till rådande omständigheter.
- Att länsstyrelsernas ärendehantering effektiviseras genom att regleringen medför en enklare och mer ändamålsenlig tillämpning av bestämmelserna och att lagtexten i vissa delar tydligare speglar tillämpningen.

### 3.3 Genomförande

Riksantikvarieämbetets har undersökt eventuella systemfel och brister i länsstyrelsernas tillämpning och tillsyn av den nuvarande lagstiftningen utifrån gällande rätt och offentligrättsliga principer. Detta har skett genom att besvara frågorna; *hur borde det se ut?*, *hur ser det ut?* och *varför ser det ut så?*

I arbetet med att beskriva hur tillämpningen faktiskt ser ut har huvuddelen av paragraferna i 4 kap. KML processkartlagts avseende händelser, aktörer och kritiska punkter. Kritiska punkter är steg i processkedjan där brister kan få negativa konsekvenser för måluppfyllelsen av 4 kap. KML. De kritiska punkterna har identifierats i en riskanalys där sannolikhet och konsekvens har bedömts. De punkterna som bedömts som mest kritiska är:

- kvaliteten på ansökningarna
- länsstyrelsernas beslut
- beslutskopior till Riksantikvarieämbetet
- länsstyrelsernas tillsyn, samt
- kopior av domar till Riksantikvarieämbetet.

I kartläggningen av de tre första punkterna ovan har länsstyrelsernas beslut för 2013 legat till grund. Ett urval av ett 70-tal beslut av de totalt 1744 besluten som inkommit till Riksantikvarieämbetet har detaljkartlagts. Urvalet bygger på ett flerstegsurval där en tredjedel av länsstyrelserna valdes ut genom ett stratifierat urval grundat på följande parametrar:

- antal beslut enligt 3, 9 och 13 §§ KML (kombinationsbeslut mellan två eller flera paragrafer borträknade),
- antal handläggare av ärenden enligt 4 kap. KML under år 2013,
- antal kyrkobyggnader inom länet, samt
- geografisk belägenhet utifrån länsstyrelsernas länsgruppsindelning.

De sju länsstyrelser som kom att ingå i kartläggningen är Uppsala, Västmanland, Västerbotten, Västernorrland, Kalmar, Södermanland och Västra Götaland. Länsstyrelsen i Stockholm har delvis ingått i undersökningen som försökslän för djupintervjuernas mall.

Utöver granskning av länsstyrelsernas beslut enligt ovan bygger kartläggningen på djupintervjuer, samtal och dokumentstudier. Djupintervjuer har genomförts med åtta länsstyrelser (samma som ovan) enligt en särskild intervjumall.<sup>6</sup> Samtal har vidare förts med Svenska kyrkan (nationell, regional och lokal nivå), Profi fastigheter (privat fastighetsägare till Caroli kyrka i Malmö), Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Stockholms kyrkogårdsförvaltning.

I uppdraget ingick också att beakta och analysera de synpunkter som inkom till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) med anledning av remitteringen av Kulturmiljöutredningens betänkande *Kulturmiljöarbete i en ny tid* (SOU 2012:37). De synpunkterna har diskuterats vid två workshoppar med deltagare från den referensgrupp som varit knuten till uppdraget. Resultaten från workshopparna har sedan fördjupats med intervjuer/samtal och dokumentstudier. Riksantikvarieämbetet har delvis parallellt med detta uppdrag bedrivit arbete kring frågor rörande kulturhistorisk värdering och urval och det immateriella kulturarvet.<sup>7</sup> Resultat från dessa arbeten har beaktats och analyserats i relation till de frågor som berörs i detta uppdrag.

I början av mars 2015 skickade Riksantikvarieämbetet ut rapporten *Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena. Kartläggning och förslag till regeländringar* på remiss till Svenska kyrkan, länsstyrelserna och andra berörda aktörer.<sup>8</sup> Riksantikvarieämbetet har beaktat och analyserat de synpunkter som inkom på denna rapport inför slutredovisningen till regeringen.

Till uppdraget har en referensgrupp med representanter för länsstyrelserna och Svenska kyrkans tre nivåer samt Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation varit knuten. Referensgruppen har träffats vid fyra tillfällen.<sup>9</sup>

## 4 Den nuvarande regleringen avseende de kyrkliga kulturminnena

### 4.1 4 kap. kulturmiljölagen

Merparten av Sveriges kyrkor omfattas av skydd enligt 4 kap. KML. Förutom kyrkobyggnader omfattar lagen även kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser.

De kyrkor som ägdes av Svenska kyrkan i samband med relationsförändringen med staten, år 2000, omfattas idag av 4 kap. KML. Denna omständighet är avhängig av att kyrkorna historiskt har betraktats som offentliga byggnader där staten har haft stor insyn över den kyrkliga utvecklingen, såväl byggnadsmässigt, kyrkopolitiskt som ekonomiskt.<sup>10</sup> Kyrkor uppförda efter 2000, då Svenska kyrkan blev ett enskilt samfund och inte längre en statskyrka, omfattas emellertid inte av bestämmelserna i lagen. I de fall ett lagskydd anses motiverat för denna kategori kyrkor, liksom för andra byggnader, kan länsstyrelsen besluta om byggnadsminnesförklaring enligt 3 kap. KML.

KML trädde ikraft 1989, då under namnet kulturminneslagen. En viktig skillnad i den då nya lagen gentemot äldre lagstiftning gällande kyrkorna är att den statliga tillsynen är begränsad till kulturhistoriska intressen och inte längre till tekniska eller konstruktionsmässiga frågor. I praktiken innebär det att nybyggnad/nyanläggning av kyrkobyggnad, kyrkotomt och begravningsplats inte tillståndsprövas av någon statlig instans.

Justeringar i 4 kap. KML har skett vid tre tillfällen sedan lagens införande.

- 1995 då tillsynen av de kyrkliga kulturminnena överfördes till länsstyrelserna.
- 2000 då relationsförändringen mellan staten och Svenska kyrkan trädde i kraft och reglerna om den kyrkoantikvariska ersättningen tillkom.
- 2014 då beslutanderätten avseende yngre kyrkobyggnader och begravningsplatser överfördes från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna.

Syftet med de generella skyddsbestämmelserna i 4 kap. KML är i korthet att de kyrkliga kulturminnena ska vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas. Förvaltningen ska präglas av respekt för egendomens och miljöernas särskilda karaktär och antikvariska krav ska beaktas.<sup>11</sup> Bestämmelser avseende de kyrkliga kulturminnena finns förutom i 4 kap. KML även i 18–22 §§ kulturmiljöförordningen (1988:1188) och Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen (KRFS 2012:2).

#### 4.1.1 Roller och ansvar

Alla har enligt 1 kap. 1 § KML ett ansvar för kulturmiljön. Såväl enskilda som myndigheter ska visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete ska se till att skador på kulturmiljön undviks eller begränsas.

I 4 kap. KML med tillhörande förordning och föreskrifter<sup>12</sup> regleras de roller och ansvar som ägare/förvaltare, Svenska kyrkan (stift och Kyrkokansli), länsstyrelser och Riksantikvarieämbetet har gällande de kyrkliga kulturminnena.

#### 4.1.2 Ägande och förvaltning

Genom sina församlingar/pastorat äger och förvaltar Svenska kyrkan huvuddelen av de kyrkliga kulturminnen som 4 kap. KML reglerar. Andra ägare kan även förekomma då det gäller kyrkobyggnader som sålts efter den 1 januari 2000, för kyrkliga inventarier och för begravningsplatser.

Ägaren av ett kyrkligt kulturminne har enligt lagen ett ansvar bland annat då det gäller vård och underhåll, att hålla förteckning över och förvara och vårda kyrkliga inventarier väl, samt att söka tillstånd för väsentliga ändringar och vissa andra typer av åtgärder.

Riksantikvarieämbetet har i föreskrifter föreskrivit att ägare till kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser har ett ansvar att se till att en vård- och underhållsplan finns för dessa objekt. Planen ska redovisa hur objekten ska vårdas och underhållas för att deras kulturhistoriska värde inte ska minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas.

I prop. 1998/99:38 påtalas att de två personer som har ansvar för att föra förteckning enligt 4 kap. 7 § KML har ett personligt ansvar att förteckningen förs och att inventarierna förvaras och vårdas väl.<sup>13</sup>

#### 4.1.3 Kontroll av inventarieförteckningar och fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning

Stiften har ett utpekat ansvar enligt 4 kap. 8 § KML att vart sjätte år kontrollera att alla föremål i församlingarnas inventarieförteckningar finns kvar. Stiften ska även utföra sådan kontroll vid byte av någon av de personer som utsetts att ansvara för att föra förteckningen.

Svenska kyrkan på nationell nivå ska enligt lagen besluta om fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning mellan stiften, medan stiftet fattar beslut om fördelning till konkreta vård- och underhållsprojekt.

#### 4.1.4 Tillämpningen av 4 kap. KML

Länsstyrelsen har enligt 1 kap. 2 § KML ansvar för det statliga kulturmiljöarbetet i länet. De har därmed ansvar för tillståndsgivning enligt 4 kap. KML

och tillsyn över de kyrkliga kulturminnena inom respektive län. Utöver tillstånds- och tillsynsansvar för de kyrkliga kulturminnena ska de också ges möjlighet att yttra sig över fördelning av kyrkoantikvarisk ersättning inom respektive län.

Riksantikvarieämbetet har i föreskrifter föreskrivit att varje länsstyrelse ska föra en förteckning över de i länet belägna kyrkobyggnaderna, kyrkotomterna och begravningsplatserna som omfattas av lagens tillståndsplikt.

Länsstyrelsen ska snarast efter att ett beslut fattats enligt KML skicka en kopia av beslutet till Riksantikvarieämbetet. Syftet med regeln är att Riksantikvarieämbetet ska kunna utnyttja sin överklaganderätt. Riksantikvarieämbetet har möjlighet att överklaga beslut av domstol eller annan myndighet. Riksantikvarieämbetets överklagande ska ha inkommit senast tre veckor från det att beslutet fattades.

Riksantikvarieämbetet har enligt 1 kap. 2 § KML överinseende över kulturmiljöarbetet i landet. Överinseenderollen har av Riksantikvarieämbetet tolkats som att myndigheten självständigt ska granska hur länsstyrelserna hanterar, bedömer och prövar bestämmelserna i kulturminneslagen med tillhörande förordning och föreskrifter samt utövar tillsyn enligt KML.<sup>14</sup>

#### 4.1.5 Samråd

Länsstyrelsen ska inom ramarna för sitt ansvar för kulturmiljöarbetet i länet samverka med kulturmiljövårdande organ inom länet, särskilt läns museerna och motsvarande museer.<sup>15</sup> Enligt 18 § kulturmiljöförordningen ska Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen samråda med stiftet om det behövs. I prop. 1987/88:104 framhålls som viktigt att ett kyrkligt organ får tillfälle att anlägga teologiska och liturgiska brukarsynpunkter på kyrkorummets utformning såväl vid bedömning av byggnadsärenden som i frågor som rör de kyrkliga inventarierna.

## 4.2 Kartläggning av tillämpningen av 1 kap. 1 § samt 4 kap. KML

Kartläggningen beskriver och analyserar tillämpningen av bestämmelserna i 4 kap. KML samt hur länsstyrelserna utövar tillsyn över de kyrkliga kulturminnena i förhållande till gällande rätt.

Kartläggningen bygger på intervjuer med åtta länsstyrelser, samtal med företrädare för Svenska kyrkan och andra berörda aktörer samt granskning av länsstyrelsebeslut och andra relevanta dokument. De resultat som kartläggningen har kommit fram till presenteras tematiskt. Dessa teman är:

- Länsstyrelsernas tillsyn
- Tillståndsansökningar och beslut
- Dokumentation
- Begäran om rättelse
- Överklagande
- Otydliga begrepp och regler samt gränsdragning mot annan lagstiftning
- Roller och ansvar
- Resurser och tillgång till erforderlig kompetens

Riksantikvarieämbetet har utifrån kartläggningens resultat gjort en bedömning av de eventuella diskrepanser mellan tillämpning och författning som identifierats. Bedömningen ligger till grund för de förslag till lagändringar som Riksantikvarieämbetet lägger fram i denna rapport.

#### 4.2.1 Länsstyrelsernas tillsyn

I sin tillsyn tillämpar länsstyrelserna ett enhetligt tillsynsbegrepp i överensstämmelse med regeringens skrivelse 2009/10:79. Tillsynen är i de flesta län tämligen begränsad och utgörs huvudsakligen av så kallad händelsestyrd tillsyn. Denna tillsyn utgörs främst av granskning av villkorad dokumentation i jämförelse med länsstyrelsens tillståndsbeslut. I de fall som granskningen uppmärksammar fel och brister vidtar länsstyrelsen mycket sällan åtgärder enligt 4 kap. 17 § KML.<sup>16</sup> Anledningen till den begränsade tillsynen uppges vara otillräckliga resurser hos länsstyrelserna.<sup>17</sup> Denna brist på resurser kan också vara en av orsakerna till att länsstyrelserna inte vidtar några åtgärder i de fall tillsynen uppdragar brister eller felaktigheter. Andra orsaker till att inga åtgärder vidtas i dessa situationer är att ett föreläggande enligt 4 kap. 17 § KML anses vara för ingripande eller att de värden som gått förlorade inte anses vara möjliga att återskapa genom ett föreläggande.<sup>18</sup>

Kartläggningen visar också på att det råder viss oklarhet i vilka objekt som omfattas av länsstyrelsernas tillsynsansvar. Orsakerna till detta är som Riksantikvarieämbetet tolkar det en otydlig begreppsapparat i lagstiftningen, okunskap om motiveringarna i proposition samt att tillämpningen sedan lång tid inte varit helt i överensstämmelse med lagen.

Endast en av de intervjuade länsstyrelserna uppger att de samverkar med andra kulturmiljövårdande organ i länet inom ramarna för tillsynsansvaret. De regionala museernas oklara roller, ofta beskrivna som dubbla roller då de dels har funktion som kunskapsuppbyggande institution, dels som aktörer på en konkurrensutsatt marknad, är den huvudsakliga anledningen till att länsstyrelserna samverkar med dessa institutioner i mycket begränsad omfattning.<sup>19</sup>



#### 4.2.2 Tillståndsansökningar och beslut

En viss diskrepans förekommer i länsstyrelsernas tillämpning av 4 kap. KML i samband med tillståndsprövning. Diskrepansen rör framförallt gränsdragningen mellan vilka åtgärder som är tillståndspliktiga och vilka som är betrakta som sedvanligt underhåll. Vissa skillnader finns även i länsstyrelsernas tolkning av begreppet kyrkotomt.

Merparten av de tillståndsbeslut som fattas är förenade med villkor. Det förekommer att villkoren går utöver det som lagen föreskriver att länsstyrelserna kan ställa villkor om, det vill säga hur åtgärden ska utföras och vilken dokumentation som krävs. Anledningen till detta uppges vara undermåliga underlag eller en önskan från länsstyrelserna att reglera andra frågor än de lagen föreskriver för att skydda kulturhistoriska värden.<sup>20</sup>

Kartläggningen visar på att länsstyrelserna i många fall fattar beslut på undermåliga underlag och att de inte följer de krav på handlingar som ställs i föreskrifterna. De länsstyrelser som inte tillämpar bestämmelserna i föreskrifterna fullt ut anger i intervjuer att de anser att det dels är en större arbetsbelastning att begära in kompletteringar för att uppnå föreskrifternas krav, dels att föreskrifternas krav är för långtgående och att det därmed är orimligt att kräva dessa handlingar innan beslut om tillstånd och eventuellt kyrkoantikvarisk ersättning föreligger. De länsstyrelser som tillämpar föreskrifternas krav konsekvent uppger å andra sidan att de upplever att arbetsbelastningen och handläggningstiden har minskat.

Ett av de vanligaste villkoren är att arbetena ska följas av en antikvarisk medverkande/sakkunnig/expert. Antikvarisk medverkande arbetar på uppdrag av förvaltaren som också har att stå för kostnaden för denne. Detta innebär att länsstyrelsens möjlighet att påverka vem som utses till antikvarisk medverkande är liten. Det råder också delade meningar kring huruvida länsstyrelsen kan ställa specifika krav på den medverkandes kompetens.

Riksantikvarieämbetet får inte kopia av samtliga beslut som länsstyrelserna fattar. Länsstyrelserna uppger i intervjuer med Riksantikvarieämbetet att de i mycket begränsad omfattning samråder med stiftens i frågor av liturgisk art.

#### 4.2.3 Dokumentation

Vikten av att dokumentera åtgärder som utförs på de kyrkliga kulturminnena är stor och detta råder det enligt kartläggningen stor konsensus om inom kulturmiljövården, vilket är den troliga anledningen till att majoriteteten av alla tillståndsbeslut är förenade med villkor om dokumentation.<sup>21</sup> Länsstyrelserna följer inte alltid bestämmelserna i föreskrifterna då de i villkoren inte preciserar vilka dokument som ska tas fram och inte heller vad dessa ska innehålla. Orsaken till detta anges vara dels resursbrist, dels kunskaps- och kompetensbrist hos länsstyrelsernas handläggare.

Länsstyrelserna har bristande system för att följa upp huruvida dokumentationen inkommer till myndigheterna i överensstämmelse med beslut och föreskrifter.

#### 4.2.4 Begäran om rättelse

Bestämmelsen om ingripande för att åstadkomma rättelse används mycket sällan. En orsak till detta är att länsstyrelserna anser att ett föreläggande, eventuellt förenat med vite, är en alltför ingripande åtgärd. Flera länsstyrelser uppger att de anser att ett föreläggande om rättelse är ändamålslost i och med att möjligheten att förena ett sådant beslut med villkor saknas.<sup>22</sup> Enligt den utredning som Riksantikvarieämbetet låtit göra i denna fråga har det framkommit att ett föreläggande ska vara så tydligt och specifikt som möjligt. Detta för att underlätta för såväl den som föreläggandet riktar sig mot som för Kronofogden som blir den part som gör en eventuell upphandling av arbetena om den som ansvarar för förvaltningen inte efterkommer föreläggandet.<sup>23</sup>

#### 4.2.5 Överklagande

Mycket få beslut enligt 4 kap. KML överklagas. Under perioden 2010-2013 har 25 domar avkunnats i förvaltningsrätt och kammarrätt. Hur många som sökt men inte fått prövningsrätt i högre instans har Riksantikvarieämbetet ingen uppgift om. En anledning till att så få ärenden överklagas är att länsstyrelserna fattar få avslagsbeslut vilket innebär att grund för överklagan sällan föreligger, även om det kan finnas skäl för att överklaga även bifallsbeslut.

Riksantikvarieämbetets rätt att överklaga beslut av domstol eller annan myndighet har endast nyttjats vid tre tillfällen de senaste fem åren. En förutsättning för att Riksantikvarieämbetet ska kunna överklaga beslut av domstol eller annan myndighet är att myndigheten fått kännedom om beslutet vilket inte alltid sker.

#### 4.2.6 Otydliga begrepp och regler

Kartläggningen liksom de synpunkter som inkom på Kulturmiljöutredningens betänkande visar på att det finns ett antal begrepp och regler i den nuvarande lagstiftningen som upplevs som otydliga. Dessa begrepp är *kulturbistoriskt värde*, *kyrkotomt* och *väsentlig ändring*.

#### 4.2.7 Roller och ansvar

Kartläggningen visar att det i de nuvarande bestämmelserna finns behov av att ensa reglerna för olika grupper av ägare och förvaltare för de kyrkliga kulturminnena. Det faktum att det inte bara är Svenska kyrkan som äger kyrkliga kulturminnen innebär att en del bestämmelser i nuvarande lagstiftning inte är i linje med den allmänna rättsliga principen att lika fall ska behandlas

lika. Sådana bestämmelser som behöver justeras utifrån detta är de som rör kommuners skyldigheter avseende kulturhistoriskt värdefulla föremål (15 §) och beredskapsförberedelser (15 a §).

Sedan kulturmiljölagens införande har tillståndsprövning och tillsyn flyttat över från Riksantikvarieämbetet till länsstyrelserna. Denna överföring innebär att Riksantikvarieämbetet fick en annan uppgift som tillsyns- och servicemyndighet. Uppgiften skulle enligt prop. 1994/95:208 vara att följa länsstyrelsernas verksamhet, tillhandahålla expertkunskap och överklaga vissa beslut. Trots denna nya roll fick Riksantikvarieämbetet även efter överförandet av tillsynen och tillståndsgivningen behålla rätten att besikta kyrkliga inventarier i 4 kap. 10 §.

#### **4.2.8 Resurser och tillgång på erforderlig kompetens**

Slutligen visar kartläggningen att det finns ett par faktorer som är viktiga förutsättningar för att syftet med 4 kap. KML ska uppnås inom ramarna för en rättssäker tillämpning. Dessa faktorer är erforderliga resurser och tillgång till kunskap och kompetens. Samtliga länsstyrelser som Riksantikvarieämbetet har varit i kontakt med inom ramarna för kartläggningen har påtalat att de lider brist på resurser och att de inom vissa sakområden saknar dels egen kunskap och kompetens, dels tillgång till remissinsanser med denna kunskap. Exempel på sådana sakområden är konservering, orgelfrågor och det gröna kulturarvet.

## 5 Riksantikvarieämbetets analys av synpunkter inkomna på Kulturmiljöutredningens betänkande

Enligt regeringens beslut<sup>24</sup> ska Riksantikvarieämbetet inom ramarna för detta uppdrag beakta och analysera de synpunkter som kom in till Regeringskansliet med anledning av remitteringen av Kulturmiljöutredningens betänkande *Kulturmiljöarbete i en ny tid* (SOU 2012:37). De synpunkter som inkom behandlade bland annat skyddet för de kyrkobyggnader som säljs till annan ägare än Svenska kyrkan, tidsgränsen 1939 och det generella skyddet för kyrkobyggnader och begravningsplatser anlagda före utgången av detta år, tredje parts påverkan på kulturhistoriska värden, skydd av det immateriella kulturarvet samt en rad otydligheter i den nuvarande lagstiftningens begreppsapparat.

Den framtida förvaltningen av Svenska kyrkans fastighetsinnehav rymmer flera komplexa frågeställningar och har behandlats i en rad utredningar och betänkanden. Det senaste betänkandet från den av kyrkostyrelsen tillsatta Utjämningsutredningen, *Gemensamt ansvar. En utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsystem* (2015)<sup>25</sup>, har som övergripande syfte att lägga fram förslag till effektivisering av förvaltningen av kyrkobyggnader, samt Svenska kyrkans övriga fastigheter, utifrån ekonomiska och kompetensmässiga aspekter. Utöver frågor som berör effektiviserad förvaltning och ekonomisk utjämning lämnar utredningen även förslag avseende hantering av kyrkor som anses vara övertaliga i församlingarnas pastorala verksamhet. Hanteringen av de frågor som hör ihop med övertalighetsfrågan, hanteras idag inte inom rådande lagstiftning vilket medför problem. Det framgår tydligt av de remissyttranden som inkommit med anledning av Kulturmiljöutredningens betänkande *Kulturmiljöarbete i en ny tid* (SOU 2012:37). Riksantikvarieämbetet föreslår därför att frågan om kyrklig övertalighet utreds i en särskild utredning, då denna komplexa fråga har bäring på exempelvis försäljning samt det generella skyddet.

### 5.1 Övertalighet och att sälja en kyrka

#### 5.1.1 Begreppet ”kyrklig övertalighet”

Under de senaste decennierna har den demografiska utvecklingen i Sverige påvisat samma mönster som i stora delar av den övriga världen, nämligen en starkt ökad inflyttning till städerna. Det faktum att befolkningsunderlaget i vissa landsbygdsregioner minskar får, utifrån kyrkligt perspektiv, den givna

konsekvensen att församlingsinvånarnas antal blir allt färre. När det finns fler kyrkor än församlingarna behöver för gudstjänstbruk uppstår det man brukar definiera som ”kyrklig övertalighet”.

Viktigt att understryka i sammanhanget är emellertid att kyrklig övertalighet knappast är en ny företeelse. Kyrkorna och deras närmiljöer är under ständig förändring, men så har det även förhållit sig utifrån historiskt perspektiv. Kyrkor har byggts om, övergivits eller rivits och omgivande begravningsplatser har tagit sig olika uttryck under skilda epoker. Vidare har bruket av kyrkorna, och liturgin, kontinuerligt utvecklats samtidigt som nya inventarier har tillkommit och äldre försvunnit.<sup>26</sup> Historiskt har perioder av kyrklig expansion och nyetablering alltså följts av perioder med kyrklig nedgång med följd att kyrkor har slutat att användas och även rivits. Den senaste kyrkliga expansionen i Sverige inträffade så sent som under 1950–1960-talen, då en tredjedel av dagens kyrkobyggnadsbestånd tillkom i samband med efterkrigstidens industriella utveckling och städernas då kraftiga tillväxt.<sup>27</sup> Det som skiljer dagens situation från tidigare epoker av kyrklig nedgång är emellertid att Svenska kyrkan sedan relationsändringen år 2000 inte längre är en statskyrka.<sup>28</sup> Detta medför bland annat att Svenska kyrkan inte längre har beskattningsrätt då kyrkans ekonomi idag istället baseras på medlemsavgifter. Därtill har antalet medlemmar minskat, dels beroende på att man inte längre föds in i Svenska kyrkan då dopet sedan 1996 är medlemsgrundande, dels på att antalet aktiva utträden ur Svenska kyrkan har accelererat de senaste decennierna. En avgörande skillnad från tidigare epoker är slutligen att församlingsstrukturerna idag uppvisar ett helt annat mönster genom att man i många fall genomfört sammanslagningar av flera mindre församlingar till en större.

Sammantaget medför detta att den kyrkliga övertaligheten är ett faktum utifrån ett strikt inomkyrkligt funktionsperspektiv, det vill säga utifrån behovet av gudstjänstlokaler.<sup>29</sup> Det finns emellertid en medvetenhet både från Svenska kyrkans och statens sida att man inte enbart kan betrakta problematiken kring övertalighet utifrån ett kyrkligt behovsperspektiv. I en utredning som Svenska kyrkan publicerade i mitten av 1990-talet påtalades att det från allmänhetens, eller församlingarnas, sida knappast förelåg någon grund för diskussioner om övertalighet.<sup>30</sup> Detta beroende på att kyrkorna som kulturhistoriska miljöer, och utifrån samhällsperspektiv, betraktas som en del av det offentliga rummet och därför inte skulle kunna göras till föremål för avveckling, än mindre rivning. En motsvarande undersökning som Svenska kyrkan genomförde år 2014 visar att allmänhetens uppfattning i denna fråga inte har ändrats särskilt mycket.<sup>31</sup>

### 5.1.2 Tidigare utredningar, betänkanden och domar - en översikt

Den diskussion som idag förs vad gäller så kallad kyrklig övertalighet kan spåras tillbaka till förra delen av 1980-talet<sup>32</sup> och under 1990-talet belyste flera inomkyrkliga utredningar problematiken rörande kyrklig övertalighet.<sup>33</sup> Inför relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten genomfördes ytterligare utredningsarbete. Frågan om övertalighet var emellertid ingen stor sakfråga.<sup>34</sup> Enligt den överenskommelse som träffades år 2000 har parterna ett ömsesidigt åtagande för bevarandet av de kyrkliga kulturminnena.<sup>35</sup> Svenska kyrkan har, med några få undantag, förvaltningsansvaret för landets cirka 3 400 kyrkor.

Lagstiftningen på området, det vill säga 4 kap. KML, ger tydligt uttryck för kyrkornas sammantagna höga kulturhistoriska värde. Det generella skydd som omfattar samtliga kyrkor uppförda före utgången av 1939, samt ett urval av kyrkor och krematoriekapell uppförda därefter, demonstrerar tydligt att lagstiftningen alltså utgår från ett slags helhetsperspektiv.<sup>36</sup> För de inskränkningar som KML:s tillämpning innebär instiftades i samband med relationsändringen den så kallade kyrkoantikvariska ersättningen.<sup>37</sup> Syftet med den kyrkoantikvariska ersättningen är att ersätta Svenska kyrkan för den inskränkning i nyttjandet som skyddet av de kulturhistoriska värdena innebär. Relationsändringen har inneburit att Svenska kyrkan och kulturmiljövården har ökat sitt samarbete. Detta sker bland annat i centrala och regionala samrådsgrupper där företrädare för kyrkan och kulturmiljövården diskuterar gemensamma frågor.

Man kan därmed konstatera att frågan om övertalighet har belysts i en mängd olika utredningar och betänkanden under 1980- och 1990-talen, men frågan kom alltså något i skymundan i samband med relationsändringen år 2000. Det faktum att Svenska kyrkan, enligt överenskommelsen, fortsatt skulle förvalta kyrkorna i kombination med en relativt stark lagstiftning på området samt en statlig ersättning för de merkostnader som lagtillämningen skulle innebära ansågs utgöra ett slags garant för att riskerna för kyrklig övertalighet kunde hållas nere.

Regeringsrättens dom beträffande Maglarps nya kyrka 2005 satte emellertid frågan om övertalighet åter i blixtljus. Domen visade att församlingarnas ansvar avseende kyrklig förvaltning i särskilda fall de facto har en bortre gräns.<sup>38</sup> Rätten gjorde en tydlig avvägning mellan församlingens ekonomiska intressen och de kulturhistoriska värdena. I domen lades stor vikt vid församlingens svårigheter att bekosta en restaurering, trots möjlighet att erhålla kyrkoantikvarisk ersättning, och församlingen beviljades sålunda tillstånd att riva kyrkan. Ärendet med Maglarps kyrka kan emellertid inte sägas utgöra något typfall då omständigheterna i detta ärende måste bedömas som extraordinära.<sup>39</sup> Likväl visar Maglarpsdomen på ett slags praktiskt klarläggande

vad gäller frågan om övertalighet, något som varken tidigare utredningar eller överenskommelsen mellan Svenska kyrkan och staten hade förmått. Domen kan därmed också tolkas som ett slags resultat av en underlåtenhet att på ett mer konkret vis ta sig an denna komplexa och svåra fråga.

Ett annat aktuellt ärende berör Caroli kyrka i Malmö. Kyrkan såldes 2010 av Malmö pastorat till ett privat fastighetsbolag som avsåg att nyttja kyrkan för bland annat konserter, modevisningar och andra events. Kyrkan hade innan försäljningen länge stått i princip outnyttjad. Den nya ägaren ansökte om tillstånd hos länsstyrelsen för att avlägsna den fasta bänkinredningen, altarpupsats och predikstolen samt en rad andra funktionsanpassande åtgärder. I december 2014 beviljade länsstyrelsen tillstånd till de ansökta åtgärderna. Som skäl för sitt beslut angav länsstyrelsen att de gjort en avvägning mellan ägarens önskemål att anpassa byggnaden för att fungera som en eventlokal i ett profant kommersiellt sammanhang och bevarandet av kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde. Riksantikvarieämbetet överklagade detta beslut till Förvaltningsrätten i Malmö med motiveringen att de medgivna åtgärderna minskar kyrkobyggnadens kulturhistoriska värden och förvanskar dess utseende och karaktär. Vidare framhöll Riksantikvarieämbetet att på det sätt som 4 kap. KML är skrivet så ska det vid en tillståndsprövning inte ske någon allmän avvägning mellan kulturmiljövårdens och den enskildes intressen. Riksantikvarieämbetet ansåg vidare att det inte fanns någon oproportionerlig förfogandeinskränkning då skyddet av byggnaden var väl känt för den nya ägaren i samband med förvärvet. I sin bedömning vägde förvaltningsrätten in att byggnaden inte använts för kyrkliga förrättningar på många år samt att de kyrkliga inventarierna som kommer att nedmonteras kan komma till användning på andra ställen. Mot bakgrund av detta anser domstolen att de föreslagna åtgärderna är motiverade, att de görs med varsamhet och att de tillför nya värden. Av detta drar rätten slutsatsen att ”åtgärderna med att ge byggnaden en ny funktion anpassad för profan eventverksamhet” är förenliga med regleringen i KML. Slutligen anför domstolen att den förfogandeinskränkning som ett bifall till överklagandet skulle innebära är mer långtgående än vad som kan anses rimligt med hänsyn till vad det allmänna vinner med att hålla kyrkobyggnaden i örört skick.<sup>40</sup> Riksantikvarieämbetet har överklagat förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Göteborg. Prövningstillstånd har ännu inte meddelats.

Caroliärendet visar att såväl länsstyrelsen som förvaltningsrätten anser att det finns en borte gräns för hur stora förfogandeinskränkningar en ny ägare till en kyrkobyggnad skyddad enligt 4 kap. KML ska behöva tåla. Ett ställningstagande som enligt Riksantikvarieämbetet kan få stora konsekvenser för vilka ändringar som ska anses böra tillåtas rörande kyrkobyggnader som fortfarande är i Svenska kyrkans ägo.

### 5.1.3 Dagens situation och belysande statistik

Ett minskat brukande av kyrkorna i kombination med landets snabbt förändrade demografi medför att frågan om kyrkors övertalighet är högaktuell. Den statistik som presenteras i kyrkostyrelsens senaste utredning, *Gemensamt ansvar – en utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsystem* (2015), visar sjunkande siffror inte bara vad gäller medlemsantal utan även dop- och konfirmationsfrekvens. Utredningen pekar vidare på att diskussionen kring medlemsutvecklingen allt för ensidigt fokuserat på aktiva kyrkoutträden.<sup>41</sup> Men egentligen är det tre unika komponenter som påverkar medlemsutvecklingen. Den första är folkomflyttningarna vilken har marginell betydelse för Svenska kyrkan på riksnivå, men desto större betydelse på församlingsnivå. Den andra komponenten är generationsväxlingen och den tredje, antalet aktiva utträden. Redan vid mitten av 2020-talet kommer generationsväxlingen att vara främsta orsak till medlemsminskningen och inte längre aktiva utträden. Eftersom befolkningen kommer att öka kommer också den andel av befolkningen som tillhör Svenska kyrkan att minska på sikt. Idag har Svenska kyrkan drygt 6 miljoner medlemmar, men utredningen prognostiserar att medlemsantalet sjunkit till 5 miljoner redan 2030 och till cirka 3,5 miljoner 2050.<sup>42</sup>

Svenska kyrkan har för att möta det sjunkande medlemsantalet genomfört sammanslagningar av mindre församlingar till större enheter. Denna typ av regleringar intensifierades efter relationsändringen och under perioden 2000-2014 minskade därför antalet församlingar i Svenska kyrkan med 46 procent. Detta betyder, i exakta tal, att 1152 församlingar ”försvann” under nämnda period.<sup>43</sup> Effekterna av dessa sammanslagningar är flera. En är att besluten om en kyrkas framtid fattas på längre avstånd från brukaren.<sup>44</sup> Detta kan medföra problem vad gäller den praktiska förvaltningen av enskilda kyrkor och kan dessutom medföra att tillgängligheten till dem minskar. Det kan dessutom medföra att lokalt förankrade värden inte längre får något större genomslag på bekostnad av de värden som myndigheter och kulturmiljövården lyfter fram.<sup>45</sup> En ytterligare effekt av sammanslagningarna är givetvis att antalet övertaliga kyrkor, utifrån ett inomkyrkligt funktionsperspektiv, fortsatt kommer att öka.

Tillgängligheten, som är ett ansvar som ligger på Svenska kyrkan enligt överenskommelsen, har minskat de senaste åren.<sup>46</sup> Även om sammanslagningarna har medfört flera negativa konsekvenser bör det understrykas att sammanslagningarna även kan medföra positiva ekonomiska konsekvenser på grund av större ekonomiska enheter och möjligheten till en mer effektiv och professionell ekonomisk förvaltning. En mer samlad och professionell förvaltning torde även vara gynnsamt utifrån kulturhistoriska perspektiv.

För att få en aktuell bild av Svenska kyrkan och förvaltningen av de kyrkliga miljöerna kan följande statistik belysa dagens situation. I april 2014 uppgick det totala antalet kyrkobyggnader i landet, ägda av Svenska kyrkan, till 3 377.



Av dessa omfattas cirka 2 950 kyrkor av tillståndsplikt enligt 4 kap. KML. Av dessa är 119 uppförda efter 1940 och tillhör den kategori som genom särskilt beslut av Riksantikvarieämbetet har skyddats enligt 4 kap 4 § KML. Vad som särskilt bör lyftas fram i detta sammanhang är att totalt 79 kyrkor har tagits ur bruk under perioden 2000–2013 varav 25 omfattas av tillståndsplikt enligt KML. Av dessa har 21 sålts till annan ägare varav sju till andra trossamfund.<sup>47</sup>

Utifrån ett nationellt perspektiv så talar statistiken sitt tydliga språk. De kyrkor som i första hand förklaras som övertaliga idag är yngre kyrkor, företrädesvis de som är byggda under sent 1800-tal och 1900-tal. Förklaringen till detta är bland annat att de yngre kyrkorna har ett lägre skydd. Till gruppen yngre kyrkor hör bland annat de cirka 600 kyrkor som har byggts efter utgången av 1939. Denna grupp, som alltså huvudsakligen inte omfattas av 4 kap. KML, kan därför lättare omvandlas för annat bruk alternativt säljas. Kyrkobyggnader uppförda efter utgången av 1939, med undantag av det urval som är skyddade enligt 4 kap. 4 § KML, kan därmed likställas med övrig profan bebyggelse. Dessa kyrkobyggnader ligger dessutom ofta i städerna där det finns ett tydligare ekonomiskt incitament till förändring/försäljning än för de kyrkor som ligger i glesbygder.

Det sätt man väljer att definiera problematiken kring kyrklig övertalighet får betydelse för hur stort problemet uppfattas rent kvantitativt och sannolikt också vilka lösningar man väljer. Det föreligger idag kyrklig övertalighet utifrån strikt inomkyrkligt funktionsperspektiv, vilket kommer till uttryck främst genom sammanslagningar av församlingar. Utifrån ett bredare samhällsperspektiv tyder studier emellertid på att allmänheten däremot inte uppfattar att det finns direkt grund för diskussioner om kyrklig övertalighet i någon större omfattning. Likväl pekar den årliga statistik som Svenska kyrkan redovisar till regeringen att antalet kyrkor och kapell som tas ur bruk kontinuerligt ökar.<sup>48</sup>

Enligt befintlig statistik utförd av Svenska kyrkan kan man utläsa att det föreligger skillnader vad gäller hur allmänheten värderar tillgängligheten till det offentliga kyrkorummet. Äldre tenderar att värdesätta tillgängligheten till kyrkorummet högre än yngre.<sup>49</sup> Vidare visar statistik att knappt 60 procent av de tillfrågade i Svenska kyrkans undersökning anser att det är viktigt att det finns en kyrkobyggnad på orten där man bor. Svenska kyrkans undersökning visar även att en majoritet anser att det är otänkbart att riva en kyrka alternativt tillåta en kyrka att bli en ruin. En knapp majoritet av de tillfrågade har däremot en positiv inställning till försäljning av en kyrka.<sup>50</sup>

Det föreligger därmed skilda uppfattningar avseende kyrklig övertalighet beroende på hur man definierar begreppet. Detta bottenar å ena sidan i en önskan att från Svenska kyrkan få till stånd en kostnadseffektiv förvaltning vad gäller kyrkobyggnaderna – man vill helt enkelt inte bli sittande med

ett för stort antal kyrkor i tider med sjunkande medlemsantal och minskade ekonomiska ramar. Risken med denna målsättning, som så tydligt styrs av demografiska och ekonomiska faktorer, är emellertid att man underskattar exempelvis de religiösa, kulturella, sociala, historiska och identitetsskapande värden som kyrkorna tillskrivs.

Man kan å andra sidan, med hänvisning till ovan anförda undersökning, anföra att den svenska allmänheten värderar de befintliga kyrkobyggnaderna högt och att majoriteten därför inte anser att det föreligger någon direkt kyrklig övertalighet. Däremot visar det sjunkande medlemsantalet och det överlag minskande engagemanget i kyrkofrågor i Sverige att allmänhetens uppfattning i denna fråga kan komma att ändras. Vidare har kanske inte medvetenheten hos allmänheten sjunkit in vad gäller konsekvenserna av relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan år 2000. Under perioden 2002–2012 har de totala fastighetskostnaderna ökat med nära 50 procent och ligger idag på cirka 3,7 miljarder kronor årligen.<sup>51</sup> I den fortsatta diskussionen rörande en långsiktigt hållbar förvaltning av kyrkorna, och till dem anslutande miljöer, måste en förståelse för båda ovan redogjorda perspektiv beaktas. Definitionen kring vad som är kyrklig övertalighet måste därför ta hänsyn till både praktiska och ekonomiska förhållningssätt i kombination med de kvalitativa värden allmänheten läser in i kyrkorna.

#### 5.1.4 Att ta en kyrkobyggnad ur bruk

I Sverige är de enskilda församlingarna självständiga beslutsenheter i enlighet med kyrkoordningen. Men när det gäller beslut rörande bland annat kyrkobyggnad, kyrkotomt, inventarier och begravningsplatser ska även hänsyn tas till KML. Detta betyder att varje församling eller pastorat måste äga både ekonomisk och juridisk kompetens liksom en mer praktiskt inriktad förvaltningsmässig kunskap avseende frågor som berör bevarande och brukande. Även om församlingarna och pastoraten i Sverige tydligt strävar efter att koordinera och effektivisera sin organisation kan det likväl upplevas som resurskrävande att inom ramen för denna relativt begränsade enhet få till stånd en rationell och rättssäker förvaltning av kyrkorna. Detta gäller inte minst i frågor rörande kyrkors övertalighet. Stiften har i denna fråga endast en rådgivande roll, men kan däremot styra hur den kyrkoantikvariska ersättningen disponeras. Detta medför att stiften har en indirekt möjlighet att påverka övertalighetsproblematiken.

Vidare förefaller ett problem vara att handläggningen vad gäller kyrkoärenden vid landets länsstyrelser tenderar att variera.<sup>52</sup> Detta signalerar en viss godtycklighet, vilket i förlängningen motverkar en rättssäker tillämpning. Det är därför önskvärt att få till stånd en tydligare kommunikation vad gäller kyrkomiljöernas samtliga värden och att dessa diskuteras inom ramen för en transparent beslutsprocess.<sup>53</sup>

### 5.1.5 Att avlysa och sälja en kyrkobyggnad: nuvarande regelverk

De allra flesta av de kyrkobyggnader som tas ur bruk enligt 40 kap. 7 § kyrkoordningen säljs till annan ägare. I några fall har avlysta kyrkobyggnader rivits, som i exemplet med Maglarps nya kyrka.

En kyrkobyggnad som innan avlysning och försäljning omfattas av tillståndsplikt enligt KML, gör detta även efter ägarbyte. Detta grundar sig på att de kulturhistoriska värden som KML skyddar, det vill säga de materiella värdena, inte påverkas av själva ägarbytet och därmed minskar inte heller behovet av skydd. I prop. 1998/99:38 anges att det i lagtexten tydligt framgår vilka skyddsbestämmelser som omfattar kyrkobyggnaden och att en presumtiv förvärvare redan innan köpet kan bilda sig en uppfattning om vilka inskränkningar i rådighet över byggnaden som gäller och därmed hur detta kan påverka byggnadens användningssätt.

Mot bakgrund av detta resonemang infördes ingen bestämmelse om anmälan av överlåtelse till länsstyrelsen eller alternativ skyddsform för försålda kyrkor i lagtexten vid kulturmiljölagens införande 1989. Länsstyrelsen ska enligt kyrkoordningen dock ges möjlighet att yttra sig innan en kyrkobyggnad tas ur bruk.<sup>54</sup> Den nuvarande lagtextens formuleringar utgår i huvudsak från att de kyrkliga kulturminnena ägs, förvaltas och brukas av Svenska kyrkan, vilket också ännu är fallet för det stora flertalet av dessa fastigheter. Länsstyrelserna anser dock att det finns tillämpningsproblem avseende lagstiftningen gentemot andra ägare än Svenska kyrkan i så mån att det utifrån det nya bruket ofta är svårt att hävda att kyrkobyggnadens utseende och karaktär inte får förvanskas. De nya ägarna uttrycker nämligen ofta att de vill utveckla kyrkobyggnaderna för en mer flexibel användning. Detta får som konsekvens att den kyrkliga karaktären inte alltid kan bevaras.

### 5.1.6 Alternativa skyddsformer för sålda kyrkobyggnader

Alternativet att skyddet för de kyrkobyggnader som säljs skulle övergå från 4 kap. till 3 kap. KML har vid flera tillfällen varit uppe till diskussion.<sup>55</sup> Fördelen med ett sådant förfarande skulle vara att tillämpningen av 4 kapitlet i fortsättningen endast skulle rikta sig mot Svenska kyrkan, den enda part som också är berättigad till kyrkoantikvarisk ersättning. Det kan dock ifrågasättas om det är rimligt eller ens önskvärt att ha en lagstiftning som endast riktar sig gentemot en enskild fastighetsägare då det religiösa bruket av de kyrkliga kulturminnena ur lagens hänseende inte tillmäts någon betydelse.

Om alternativet att kyrkobyggnader som sålts skulle övergå till att bli byggnadsminnen ändå skulle anses lämpligt uppstår en rad frågor om hur och när denna övergång skulle äga rum. Det finns de som förespråkar att det skulle ske när kyrkobyggnaden övergår i enskild ägo i likhet med när ett statligt byggnadsminne säljs till enskild ägare.<sup>56</sup> Andra menar att det borde väckas en fråga

om byggnadsminnesförklaring i samband med försäljningen och att länsstyrelsen först efter att ha utrett kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde fattar beslut om eventuell byggnadsminnesförklaring. Det senare alternativet skulle eventuellt få som konsekvens att många kyrkobyggnader som omfattas av det generella lagskyddet enligt 4 kapitlet inte lever upp till de krav på synnerligen högt kulturhistoriskt värde som ställs enligt 3 kapitlet. För vidare diskussion i denna fråga se under avsnitt 5.2.

Alternativet som innebär att en försäld kyrkobyggnad automatiskt, eller efter prövning av dess kulturhistoriska värde, skulle skyddas som byggnadsminne enligt 3 kap. KML innebär att länsstyrelsen skulle utfärda en förklaring om detta i likhet med när ett statligt byggnadsminne övergår till att bli byggnadsminne enligt KML.<sup>57</sup> Länsstyrelsen skulle också upprätta skyddsbestämmelser för objektet samt vidta åtgärder för att en anteckning om beslutet införs i fastighetsregistret allmänna del i överensstämmelse med rådande bestämmelser i 3 kap. KML.<sup>58</sup>

Om skyddet automatiskt skulle övergå till 3 kap. KML skulle tanken med att samtliga kyrkobyggnader tillsammans bildar ett rikstäckande gemensamt kulturarv vars kulturhistoriska värden bör skyddas genom KML ändå kunna sägas uppfyllas, om än i form av enskilt ägda byggnadsminnen. Mot ett automatiskt överförande talar det förhållandet att varje enskild kyrkobyggnad uppförd före utgången av 1939 inte säkert kan sägas uppfylla 3 kapitlets krav på att objektet ska ha ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde såtillvida att man inte tillmäter det rikstäckande nätet av kyrkliga kulturminnen ett sådant värde.

Förordas däremot tillvägagångssättet att en fråga om byggnadsminnesförklaring enligt 3 kap. 4 § KML väcks i samband med en försäljning uppstår frågan om sådan fråga ska väckas innan försäljningen av kyrkobyggnaden genomförs eller efter. Genomförs den efter försäljning så uppstår en situation där köparen förvärvat ett objekt där de juridiska förutsättningarna för vård och underhåll samt förutsättningar för eventuella förändringar inte är klarlagda. Genomförs byggnadsminnesutredningen innan försäljningen kan resultatet av utredningen bli avgörande för huruvida försäljningen kommer genomföras eller ej. Genomförs inte försäljningen bör skyddet enligt 4 kap. KML kvarstå. Riksantikvarieämbetet har inte tagit ställning för något av de redovisade alternativen. Detta för att inte föregripa den utredning som föreslås under punkten 6.8.

### 5.1.7 Konsekvenser av övertalighet och urbruktagande

De kulturhistoriska konsekvenserna av att ta en kyrkobyggnad ur bruk är delvis olika beroende på om det är ett formellt urbruktagande, i enlighet med kyrkoordningens definition, eller om det endast handlar om att minimera drift och driftskostnader. I situationer där en minskning av driften och driftskostnaderna är motivet för att ta en kyrkobyggnad ur bruk kan de kulturhis-

toriska konsekvenserna vara betydande och kan därför kräva en särskild anti-kvarisk konsekvensutredning. Det kan handla om att utreda hur en minskad tillsyn från församlingens sida ökar risken för exempelvis stöld men också hur lägre uppvärmningsnivåer kan påverka kyrkobyggnaden och dess inventarier. Länsstyrelserna får sällan kännedom om när församlingarna planerar för eller genomför en sådan kallställning. Goda rutiner hos såväl länsstyrelse som Svenska kyrkan måste upprättas för dessa situationer.<sup>59</sup>

Beslutet att ta en kyrkobyggnad ur bruk, i enlighet med kyrkoordningens definition, kan emellertid innebära att kyrkobyggnaden säljs eller hyrs ut till annan brukare. Detta kan få också få konsekvenser utifrån praktiska och kulturhistoriska perspektiv. I och med att länsstyrelsen ska ges möjlighet att yttra sig innan en kyrkobyggnad tas ur bruk, i överensstämmelse med kyrkoordningens definition, så innebär det dels att länsstyrelsen får kännedom om det stundande urbruktagandet, dels att länsstyrelsen ges en möjlighet att upplysa Svenska kyrkan om den lagstiftning som gäller inför en eventuell försäljning. Det faktum att länsstyrelsen trots allt inte alltid meddelas när försäljningen konkret har genomförts är dock en svaghet ur flera perspektiv. Det innebär att länsstyrelsen inte får kännedom om vem som är den nye ägaren, vilket får till följd att det blir komplicerat för länsstyrelsen att upprätthålla en aktuell lista över tillsynsobjekten enligt 4 kap. KML, men också att det blir svårare att nå ut med information om innebörden av lagskyddet till nya ägare. Till följd av en försäljning uppkommer ofta också ärenden rörande de kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga inventarierna som tillhör den kyrkobyggnad som avyttrats. Riksantikvarieämbetet anser att det utifrån de negativa konsekvenser som dagens situation kan få är rimligt med en reglering som föreskriver att en anmälan om överlåtelse ska inlämnas till länsstyrelsen.

Även begravningsplatser kan bli övertaliga och tas ur bruk. I dessa situationer är ofta inte en försäljning av objektet aktuell. Den fråga som dock kan uppstå är huruvida objektet efter ett urbruktagande fortsatt skyddas som kyrkligt kulturminne, som fornlämning eller om det inte längre äger något skydd alls.

Som framgår av detta avsnitt tenderar frågor kring kyrklig övertalighet och urbruktagande att något ensidigt hamna i frågor som berör förvaltning, ekonomi och juridik. Det är emellertid ett tämligen instrumentellt och snävt sätt att hantera frågan och det är därför viktigt att reflektera över vad kyrklig övertalighet och urbruktagande de facto kan få för konsekvenser ur ett lite bredare perspektiv.

Det finns nämligen även en rad kvalitativa aspekter som också bör beaktas och dessa är till sin natur långt svårare att fånga då de inte låter sig beskrivas i överskådliga ekonomiska tabeller eller förvaltningsmässiga planer. En grundläggande aspekt som måste beaktas är först och främst vilken roll kyrkorummet har som traditionsbärare i människors liv idag. Denna fråga kan ses som

särskilt angelägen i en tid när den kyrkliga närvaron i människors liv inte längre har någon självklar kulturell bas och då kunskapen om den kristna trons innehåll gradvis sjunker. Dessa båda aspekter är nära förbundna med i vilken utsträckning de existentiella frågorna idag får utrymme i våra liv samt vilka kulturhistoriska värden vi tillskriver kyrkobyggnaden och dess inventarier.

Även om gudstjänstdeltagandet är stadigt sjunkande verkar ingalunda intresset för de existentiella eller religiösa frågorna minska nämnvärt mot tidigare. Tvärtom växer olika former av religiösa eller andliga rum fram runt om oss. Det kan röra sig om rum för andakt och stillhet placerade mitt i vår vardag – på ett sjukhus eller i ett köpcentrum. Det kan också röra sig om andliga rum i form av spa- eller meditationscenter, men det kan även röra sig om nya religiösa samfund som etablerar sig tack vare migration. Detta visar att vi kanaliserar vårt behov av andlighet på olika sätt.<sup>60</sup>

I Sverige är vidare allmänheten starkt fästad vid sin församlingskyrka alternativt den kyrka man känner att man har en relation till. Detta gäller även om man sällan går dit. Detta mönster kan även påvisas i Norge och Finland. Det tyder på en stark länk mellan den fysiska kulturmiljön och människorna som bor på platsen.<sup>61</sup> Det torde därför, i sammanhanget, finnas ett behov av att tydligare kartlägga våra skilda behov av andlighet och i större utsträckning beakta denna aspekt i förhållande till kyrklig övertalighet. Kanske är graden av sekularisering inte fullt så långt gånge om man ser frågan ur ett individuellt perspektiv.

Det finns vidare, från kulturmiljövårdens håll, ett behov av att se över hur man förmedlar de kyrkliga miljöernas kulturhistoriska värden. Frågor som bör få större utrymme i det sammanhanget är bland annat varför de kulturhistoriska värdena är viktiga att förmedla och för vem man bevarar dem. Kulturmiljösektorn och Svenska kyrkan samt församlingarna måste i syfte att säkerställa de kulturhistoriska värdena finna väl anpassade processer för hur dessa värden kan formuleras och kommuniceras. Riksantikvarieämbetets plattform för värdering och urval utgör i detta fall en vägledning att utgå ifrån vad gäller att formulera de värden som det kyrkliga kulturarvet tillskrivs.

Som framgår av ovan finns det ett starkt behov av att utreda övertalighetsfrågan, inte endast utifrån huvudsakligen ekonomiska och förvaltningsmässiga perspektiv<sup>62</sup> utan även utifrån kulturhistoriska och juridiska perspektiv. Det finns också behov av att tydligare utreda lämpliga processer och tillvägagångssätt samt metoder för att ta en kyrka ur bruk utan att dess kulturhistoriska värden går förlorade. Riksantikvarieämbetet föreslår därför i denna rapport att en oberoende utredning tillsätts i denna fråga. I samband med sådan utredning finns anledning att studera vägledningar som redan utarbetats på området, men för att belysa denna komplexa fråga ännu bredare finns även anledning att studera frågan utifrån internationellt perspektiv.

## 5.2 Det generella skyddet och de kulturhistoriska värdena

### 5.2.1 Det generella skyddet och tidsgränsen 1939

Kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser tillkomna före utgången av 1939 åtnjuter ett generellt skydd enligt 4 kap. KML. Det generella skyddet innebär att väsentliga ändringar och vissa typer av åtgärder, bland annat rivning och uppförande av nya byggnader på kyrkotomt eller begravningsplats, kräver tillstånd från länsstyrelsen. I prop. 1987/88:104 sägs åren 1939–1940 utgöra en naturlig gräns för en åldersuppdelning av kyrkorna som ska omfattas av den statliga tillsynen. Anledningen till detta är att åren efter 1940 byggdes få kyrkor och när kyrkobyggandet åter ökade efter andra världskriget så började kyrkornas karaktär att ändras på ett sätt som anses motivera tidsgränsen 1939.<sup>63</sup>

I övervägandena kring det generella lagskyddet för samtliga kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som tillkommit före utgången av 1939 vägdes såväl det enskilda objektets kulturhistoriska värde som dess värde som en del av ett rikstäckande historiskt kulturarv in.<sup>64</sup> Till följd av det generella lagskyddets krav och inskränkningar på förfoganderätten infördes den kyrkoantikvariska ersättningen i samband med relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan.

Under perioden 1940–2000 uppförde Svenska kyrkan 618 nya kyrkobyggnader, vilket innebär att perioden var den mest genomgripande sedan medeltiden ur ett kyrkobyggnadsperspektiv. Kyrkorna från perioden är ingen homogen grupp i arkitektoniskt eller liturgiskt hänseende och skiljer sig som grupp framförallt från de äldre kyrkobyggnaderna genom sina strukturella sammanhang, funktioner och betydelser. De yngre kyrkobyggnaderna var sällan församlingskyrkor eller sockenkyrkor utan oftast kapell eller stadsdelskyrkor, inte sällan sammanbyggda med församlingshem och pastorexpedition. Stadsdelskyrkorna kan också ses som en del av ett decentraliserat församlingsliv där en församlingskyrka inte längre samlade hela församlingen<sup>65</sup>, en genomgripande förändring gentemot tidigare. Skillnader i det kyrkliga livet där inte den söndagliga gudstjänsten längre var det enda tillfället i veckan som kyrkobyggnaden användes var också en stor förändring som påverkat allmänhetens uppfattning om kyrkobyggnadens funktion och betydelse. Kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser tillkomna efter utgången av 1939 kan omfattas av tillståndsplikt i likhet med de äldre objekten efter särskilt beslut av länsstyrelsen. Hitintills har 141 kyrkobyggnader/kapell-krematorier och begravningskapell samt 12 begravningsplatser skyddats enligt 4 kap. 4 och 14 §§ KML. Huruvida detta är ett representativt och väl motiverat bestånd eller ej har ännu inte utvärderats. Periodens kyrkobyggnader ritades ofta av landets ledande arkitekter och med en kvalitet som utmärker

sig för periodens byggande i stort men där finns också många kyrkobyggnader med mindre kända upphovsmän som kanske försumrats i tidigare urval.

Tidsgränsen 1939 kan ge uttryck för en otidsenlig syn på kulturhistoriskt värde och motivet för tidsgränsen anses diskutabel utifrån ovanstående beskrivning av det efterkrigstida kyrkobyggandet i relation till det äldre kyrkobyggnadsbeståndet. Detta är en synpunkt som bland annat framförs i yttranden över Kulturmiljöutredningens betänkande. Proportionerligt så är det en mycket låg andel av de yngre kyrkobyggnaderna och begravningsplatserna som omfattas av tillståndsplikt. Resonemanget i förarbetena stämmer inte överens med den argumentation som såväl kulturmiljövärden som Svenska kyrkan fört kring de generella kulturhistoriska värden som hela kyrkobyggnadsbeståndet tillskrivs just som en helhet. En helhet där kyrkobyggnaden är karaktärsskapande för bygden och fungerar som orienteringspunkter i landskapet och staden. Det är byggnader och miljöer som oftast utgör tidsdokument som berättar om olika epokers kyrkliga, politiska, ekonomiska och sociala förhållanden.

### 5.2.2 Kvalifikationskriterier för objekt tillkomna efter 1939

Yngre kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som kan komma ifråga för skydd enligt 4 och 14 §§ ska ha ett högt kulturhistoriskt värde. Motsvarande skrivelse för byggnader, parker, trädgårdar eller andra anläggningar som kan komma ifråga för byggnadsminnesförklaring enligt 3 kap. KML är att de ska ha ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde. I yttrandena över Kulturmiljöutredningens betänkande *Kulturmiljöarbete i en ny tid* (SOU 2012:37) framförs synpunkter på att kvalifikationskriterierna för byggnadsminnen och yngre kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser är olika. Av remissvaren framgår att flera länsstyrelser anser att kriterierna borde vara samma oavsett anläggningsskategori eller ägare. Regeringen besvarar dessa synpunkter i prop. 2012/13:96 med att säga att de inte avsett att i sak förändra tidigare reglering, vilken löd ”märklig genom sitt kulturhistoriska värde”, och att det enligt deras bedömning inte finns något skäl att höja kvalifikationskravet för de yngre kyrkliga kulturminnena.<sup>66</sup>

### 5.2.3 Kulturhistoriska värden och definieringen av dessa

Det är de kulturhistoriska värdena hos kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser som skyddas enligt 4 kap. KML. Kulturhistoriskt värde kan enligt betänkandet *Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven* (SOU 1997:43) omfatta både objektiva faktorer, som till exempel byggnadshistoriskt intressanta företeelser, och subjektiva upplevelsevärden, som till exempel ”skönhet” och ”ålderdomlig patina”. De faktorer som förarbetena anser kan påverka en kyrkobyggnads



kulturhistoriska värde är bland annat byggnadens ålder, dess ursprunglighet och den utsträckning i vilken byggnaden eller förändringar som gjorts på denna kan sägas representera byggnadsteknik och/eller arkitektur från en eller flera tidsepoker eller åskådliggöra historiska utvecklingsprocesser. Den miljö i vilken en kyrkobyggnad är placerad anses också kunna ha betydelse för byggnadens kulturhistoriska värde.<sup>67</sup> Synen på kulturhistoriskt värde har sedan dess utvecklats och nyanserats. Riksantikvarieämbetet har under de senaste åren arbetat med att ta fram en plattform – ett grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet – där kulturhistoriskt värde definieras på följande vis:

Kulturhistoriskt värde avser de möjligheter materiella och immateriella företeelser kan ge vad gäller att inhämta och förmedla kunskaper om och förståelse av olika skeenden och sammanhang – samt därigenom människors livsvillkor i skilda tider, inklusive de förhållanden som råder idag.<sup>68</sup>

I plattformen förespråkas en bedömning av kulturhistoriskt värde utifrån följande kriterier; *möjlighet till kunskap och förståelse, kulturhistorisk helhet* samt *kulturhistorisk relevans*.<sup>69</sup>

Det råder olika uppfattningar huruvida samtliga de kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som är uppförda före 1939 har sådana kulturhistoriska värden att det generella skyddet är motiverat. I prop.1987/88:104 betonas att ”alla kyrkobyggnader uppförda före utgången av 1939 inte besitter sådant kulturhistoriskt värde att det skulle utgöra ett hinder för mer radikala byggnadsåtgärder i särskilda fall”.<sup>70</sup> Uttalandet ger delvis stöd till de som anser att det generella skyddet borde avskaffas till förmån för ett urval av objekt skyddade utifrån en kulturhistorisk värdering. En åsikt som finns hos företrädare från såväl kulturmiljövården som Svenska kyrkan.

I och med lagtextens allmänt hållna skrivningar gällande kulturhistoriskt värde och avsaknaden av specificerade skyddsbestämmelser för respektive objekt är de värden som det generella lagskyddet omfattar ofta mycket diffusa för förvaltare, men även för länsstyrelse och allmänhet. Detta skapar en osäker situation för förvaltning, brukande och utveckling av de kyrkliga kulturminnena. Det kan också innebära en godtycklig lagtillämpning och ett rättsosäkert läge.

För att tydliggöra de kyrkliga kulturminnenas kulturhistoriska värden och komma till rätta med flera av de problem som dagens osäkra situation ger upphov till finns mer än ett alternativ att välja mellan. Ett av alternativen för att skapa större transparens och förutsägbarhet vore att skriva skyddsbestämmelser för samtliga tillståndspliktiga kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser. I skyddsbestämmelserna ska framgå hur byggnaden ska vårdas

och underhållas samt i vilka avseende den inte får ändras utan tillstånd av länsstyrelsen. Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna har erfarenhet av att arbeta med skyddsbestämmelser i relation till byggnadsminnen, såväl enskilt ägda som statliga. Erfarenheterna visar på att skyddsbestämmelserna ofta är så pass allmänt hållna att de inte ger den vägledning som myndighet och ägare/förvaltare har behov av. Det finns dock inget som hindrar att skyddsbestämmelserna preciseras för att skapa tydlighet och vägledning. Alternativet skulle dock innebära en avsevärd arbetsbörda för såväl myndigheter som Svenska kyrkan i framförallt framtagandet av dessa skyddsbestämmelser.

Ett annat alternativ för att skapa större tydlighet i vad de kulturhistoriska värdena består skulle vara att skriva tydliga motiveringar av de kulturhistoriska värdena i varje enskilt objekt. I arbetet med att ta fram vård- och underhållsplaner för de kyrkliga kulturminnena, framförallt kyrkobyggnader och begravningsplatser, har stift och församlingar i varierande grad tillämpat denna metod, många gånger utifrån den handledning som Riksantikvarieämbetet tog fram avseende kulturhistorisk karakterisering och bedömning av kyrkor.<sup>71</sup> Den utvärdering av vård- och underhållsplanerna som Riksantikvarieämbetet gjorde på uppdrag av Svenska kyrkan visade dock på att dessa värdebeskrivningar i många fall är bristfälligt integrerade eller saknas helt i vård- och underhållsplanerna.<sup>72</sup> De framtagna värdebeskrivningarna skulle dock med viss bearbetning och kvalitetssäkring kunna fungera väl i kommunikationen mellan länsstyrelse och förvaltare. För att göra värdebeskrivningarna kända för en större allmänhet bör de tillgängliggöras i någon form, exempelvis i Riksantikvarieämbetets bebyggelseregister. Flera stift har redan lagt in de framtagna värdebeskrivningarna i bebyggelseregistret och i de fall detta inte har skett samordnar Kyrkokansliet registreringen i ett projekt som startat under 2015.

Ett tredje alternativ är att arbeta med klassificeringar av objekten. Metoden tillämpas redan idag av vissa länsstyrelser, om än inte officiellt vilket innebär att de motiv som ligger till grund för klassificeringen inte är tydliga för förvaltare och allmänhet. Riksantikvarieämbetet genomförde under 1990-talet ett par pilotprojekt i Tidaholms pastorat respektive Kronobergs län för att pröva metoden med klassificering. Ställningstagandet från myndighetens sida efter projektens genomförande var att klassificering inte var att förorda då det inte var ändamålsenligt utifrån intentionerna med KML. Att värdera och klassificera kyrkobyggnader ansågs vidare kunna leda till att vissa kyrkobyggnader skulle bli bortvalda i till exempel övertalighetssituationer. Lagstiftningen i flera andra länder bygger dock på en klassificering av objekten i olika skydds- eller bevarandenivåer. I Svenska kyrkans projekt *Utvärdering och utveckling av karakteriseringar och prioriteringar* konstateras att det kan finnas behov att rangordna och prioritera kyrkobyggnaderna utifrån deras kulturhistoriska

värden i en rad situationer såsom vid fördelning av ekonomiska medel och vid tillståndsprövningar utifrån KML liksom för framtagande av långsiktiga strategier för förvaltning och bruk. Det konstateras dock också att det är viktigt att syftet med rangordningen tydligt redovisas då det annars finns en risk att de objekt som givits en lägre prioritering riskerar att ses som avyttringsbara då det egentligen kanske innebär att de är de mest utvecklingsbara och därmed mest värdefulla ur ett brukarperspektiv.<sup>73</sup> I detta resonemang bör också den kyrkoantikvariska ersättningen och dess användning lyftas in i relation till hur man uppnår bäst effekt med ersättningen och syftet med det generella skyddet i 4 kap. KML.

Vidareutveckling av metoden att klassificera objekten utifrån kulturhistoriska värden men också utifrån andra värden, såsom upplevelsevärden och bruksvärden, pågår inom Svenska kyrkans projekt *Identifiering och förvaltning av kulturhistoriska värden*. Metoden syftar till att ge församlingar och pastorat verktyg för att ta fram bra beslutsunderlag för medvetna prioriteringar rörande bruket av kyrkobyggnaderna. I Utjämningsutredningens betänkande *Gemensamt ansvar – en utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsystem* presenteras ett antal scenarion som utgår från den framtagna metoden.<sup>74</sup>

#### **5.2.4 Regeringens skrivelse 2013/14:152 och Riksantikvarieämbetets bedömning**

Varken staten eller Svenska kyrkan ifrågasatte omfattningen av det generella skyddet i samband med 2014 års kontrollstation rörande den kyrkoantikvariska ersättningen. Tvärtom säger regeringen i sin skrivelse till riksdagen daterad den 13 mars 2014 att staten även fortsättningsvis bör ta ett ansvar för att det kyrkliga kulturarvet bevaras, används och utvecklas. Detta ansvar ska delas med Svenska kyrkan.<sup>75</sup> Mot bakgrund av detta avser inte Riksantikvarieämbetet att föreslå några förändringar i rådande lagstiftning avseende grundläggande principer för vilka objekt som ska omfattas av tillståndsplikt inom ramarna för detta uppdrag. Riksantikvarieämbetet vill dock uppmärksamma den paradox som förarbetenas resonemang och synen på det kyrkliga kulturarvet som en helhet såväl geografiskt som historiskt utgör i förhållande till tidsgränsen 1939. Frågan om det generella skyddet bör beröras i en eventuell utredning rörande kyrkligt övertaliga kyrkobyggnader (se avsnitt 5.1.7 och 6.7).

### **5.3 Det immateriella kulturarvet**

KML skyddar enligt prop. 1987/88:104 de mest omistliga inslagen i vårt materiella kulturarv.<sup>76</sup> Utöver skydd för fornminnen, byggnadsminnen, kyrkliga kulturminnen samt utförelse och återlämnande av kulturföremål innehåller lagen bestämmelser för god ortnamnsred. Bestämmelserna om god

ortnamnsred tillkom år 2000 efter en rad utredningar i frågan på 1990-talet och i och med bestämmelsernas införande kom även immateriella delar av kulturarvet att omfattas av KML.<sup>77</sup>

Sverige undertecknade 2011 Unescos konvention om tryggnad av det immateriella kulturarvet. Institutet för språk och folkminnen arbetar sedan dess med att utveckla konventionsarbetet i samverkan med många olika institutioner, organisationer och ideella föreningar.<sup>78</sup>

Svenska kyrkan tar i sitt remissvar över Kulturutredningens betänkande upp frågan om skydd av det immateriella kulturarvet knutet till de kyrkliga kulturminnena. Exempel på sådana immateriella kulturarv som tas upp är seder, bruk och anslutande traditioner och berättelser som kyrkorna byggts för och fortfarande används för. Svenska kyrkan menar att dessa immateriella kulturarv bör skyddas genom KML i överensstämmelse med bestämmelserna för ortnamnen.

I den nuvarande KML är det materiella kulturarv som skyddas med undantag för ortnamnen. Staten har genom att ratificera Unescos konvention om tryggnad av de immateriella kulturarven tagit på sig att se till att konventionen följs. Införlivandet av konventionen i nationell rätt har inte aktualiserats i exempelvis direktiven till Kulturmiljöutredningen och inte heller i föreliggande uppdrag till Riksantikvarieämbetet. Riksantikvarieämbetet tolkar det som att regeringen anser att konventionens syfte att trygga de immateriella kulturvärdena inte hindras av gällande lag och att de främjas av de kulturpolitiska målen och målen för kulturmiljöarbetet.

Riksantikvarieämbetet ser inte hur de kyrkliga ritualerna, sederna och bruket med anslutande traditioner och berättelser skulle gynnas av att omfattas av bestämmelserna i KML. Riksantikvarieämbetet är av den uppfattningen att dessa immateriella värden bäst bevaras och utvecklas i samklang med de lagskyddade kyrkliga kulturminnena. För att göra detta möjligt ska länsstyrelserna i sin granskning av tillståndsansökningar om ändringar av en kyrkobyggnad väga in att denna ska kunna fylla en praktisk funktion som rum för församlingens gudstjänster.<sup>79</sup>

#### 5.4 Tredje parts påverkan

Ansvar för kulturmiljön delas enligt portalparagrafen i KML av alla. Såväl enskilda som myndigheter ska visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete ska se till att skador på kulturmiljön undviks eller begränsas.<sup>80</sup>

Svenska kyrkan framför i remissyttrande över Kulturmiljöutredningens betänkande att tredje parts påverkan på de kyrkliga kulturminnena inte tillståndsprövas enligt KML i likhet med åtgärder initierade av fastighetsägaren. Sådana situationer har uppkommit bland annat vid byggandet av Citybanan

i Stockholm men förekommer även vid exempelvis mindre infrastrukturprojekt såsom vägunderhåll.

Riksantikvarieämbetet är medveten om problematiken med tredje parts ibland negativa påverkan på de kyrkliga kulturminnena. Riksantikvarieämbetet anser dock att denna fråga styrs av annan lag än KML, framför allt av miljöbalken (1998:808), plan- och bygglagen (2010:900), skadeståndslagen (1972:207) och brottsbalken (1962:700). Prövning enligt de två förstnämnda lagarna syftar till att avvärja skada till följd av miljöfarlig eller annan byggnadsverksamhet medan de två sistnämnda reglerar situationer när skada uppkommit.

## 6 Riksantikvarieämbetets bedömningar och förslag

Utifrån den genomförda kartläggningen av tillämpningen av den nuvarande regleringen och med beaktande av de synpunkter som inkom på Kulturmiljöutredningens betänkande så gör Riksantikvarieämbetet bedömningen att nedanstående regelförändringar krävs för att åstadkomma en tydlig, och efter nuvarande förhållanden anpassad lagstiftning. Riksantikvarieämbetet gör också bedömningen att frågan om övertalighet och det fortsatta skyddet av från Svenska kyrkan försålda kyrkor behöver utredas vidare inom en snar framtid. Till sist gör Riksantikvarieämbetet bedömningen att myndigheten ska föra en dialog med berörda parter om hur kunskap och kompetens om det kyrkliga kulturarvet ska kunna vidmakthållas på Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna och länsmuseerna. Bedömningarna och förslagen har presenterats i rapporten *Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena – Kartläggning och förslag till lagändringar* som under våren 2015 varit ute på remiss hos Svenska kyrkan, länsstyrelserna och andra berörda aktörer.<sup>81</sup>

### 6.1 Länsstyrelsernas tillsyn

#### 6.1.1 Förteckning över tillståndspliktiga objekt, anmälan om överlåtelse och tillträde till tillsynsobjekten

**Riksantikvarieämbetets förslag:** Kulturmiljöförordningen kompletteras med en bestämmelse om att Riksantikvarieämbetet ska föra en förteckning över de kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som omfattas av tillståndsplikt enligt 4 kap. KML. Länsstyrelserna ska föra en motsvarande förteckning för respektive län.

Vid försäljning av en kyrkobyggnad eller kyrkotomt ska en anmälan om överlåtelse lämnas in till länsstyrelsen.

En bestämmelse om länsstyrelsernas och Riksantikvarieämbetets tillträde till tillsynsobjekten införs i 4 kap. KML. I och med införandet av en sådan bestämmelse tas de delar av 4 kap. 10 § bort som reglerar Riksantikvarieämbetets och länsstyrelsens rätt att besikta kyrkliga inventarier.

**Skälen för Riksantikvarieämbetets förslag:** En grundläggande förutsättning för att kunna utöva tillsyn och överinseende över de kyrkliga kulturminnena är att ha kännedom om vilka objekt som omfattas av tillsynen. Denna kunskap ska borga för rättsäkerhet för de parter som berörs av bestämmelserna i lagen men också för att allmänhetens intressen avseende de kyrkliga kulturminnena tas tillvara. Om inte denna grundläggande förutsättning uppfylls identifierar Riksantikvarieämbetet två potentiella risker. Den ena är att kulturhistoriska värden hos objekt som enligt lagstiftarens intentioner omfattas av bestämmelserna i 4 kap. KML går förlorade för att ägare och förvaltare inte har kännedom om och/eller efterlever dessa bestämmelser. Den andra risken är att länsstyrelsen tillämpar bestämmelserna i lagen gentemot objekt som lagstiftaren inte haft för avsikt att skydda vilket skapar en rättsosäker ställning för ägare och förvaltare av dessa objekt.

En annan grundläggande förutsättning för att tillsynsmyndigheterna ska kunna leva upp till sitt ansvar är att de ges tillträde till de objekt som omfattas av lagen.

I den nuvarande lagstiftningen finns ingen bestämmelse om att överlåtelse av en kyrkobyggnad, kyrkotomt eller begravningsplats ska anmälas till länsstyrelsen. I prop. 1998/99:38 finns resonemang kring behovet av att anmäla en överlåtelse till länsstyrelsen. Regeringen bedömde vid den tidpunkten att en sådan regel inte behövdes då skyddet enligt 4 kap. KML skulle kvarstå efter en försäljning samt att överlåtelser av kyrkobyggnader skulle vara ytterst sällsynt förekommande.

Riksantikvarieämbetet gör, utifrån de förändringar som skett i samhället och i förvaltningssituationen för de kyrkliga kulturminnena sedan införandet av KML, bedömningen att en regel om anmälan av överlåtelse behövs för att undvika att ovanstående risker infaller. Bedömningen grundar sig bland annat på länsstyrelsernas erfarenheter som visar på att en tidig kontakt mellan tillsynsmyndigheten och en ny ägare av tillsynsobjekt ökar förutsättningarna för en god förvaltning av de kulturhistoriska värdena som omfattas av skyddet. En sådan tidig kontakt underlättas om en anmälan av ägarbyte har skett.

Länsstyrelsernas och Riksantikvarieämbetets rätt att besikta kyrkliga kulturminnena regleras i den nuvarande lagstiftningen endast då det gäller kyrkliga inventarier. Det har hitintills inte funnits några situationer då länsstyrelserna eller Riksantikvarieämbetet nekats tillträde till de kyrkliga kulturminnena. Riksantikvarieämbetet gör dock bedömningen att i takt med att flera objekt avyttras till andra ägare så kan behovet av ett lagreglerat tillträde till objekten öka. Införandet av en sådan bestämmelse innebär att samstämmigheten mellan 3 och 4 kap. KML ökar. Detta innebär också att ägare av bebyggelse skyddad enligt KML behandlas lika. En bestämmelse om tillträde till samtliga kyrkliga kulturminnen ersätter bestämmelserna i nuvarande 10 § första stycke om besiktning av kyrkliga inventarier.

Riksantikvarieämbetet förordar att myndigheten ges uppgiften att föra en förteckning över de i landet tillståndspliktiga kyrkobyggnaderna, kyrkotomterna och begravningsplatserna. Länsstyrelserna bör få en motsvarande uppgift för respektive län. Den senare bestämmelsen finns redan i Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen vilket innebär att den nya bestämmelsen inte innebär något nytt i sak. Med bestämmelsens införande ensas myndigheternas ansvar enligt KML avseende byggnadsminnen och kyrkor. Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna bör samordna sitt arbete med att föra dessa förteckningar i exempelvis Riksantikvarieämbetets bebyggelseregister.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som kommenterat Riksantikvarieämbetets förslag anser att en regel om anmälan av ägarbyte är en förutsättning för att länsstyrelserna ska kunna utöva sin tillsynsuppgift på ett effektivt sätt. Flera instanser påpekar att en samstämmig bestämmelse bör införas i 3 kap. KML.

Samtliga remissinstanser ställer sig bakom förslaget om en bestämmelse som reglerar länsstyrelsens och Riksantikvarieämbetets tillträde till de kyrkliga kulturminnena. Länsstyrelsen i Jönköping anser att en sådan bestämmelse även bör klargöra att kostnadsansvaret för sådana åtgärder och undersökningar som behövs för lagens tillämpning åvilar den ansvarige förvaltaren.

De remissinstanser som kommenterat förslaget om att Riksantikvarieämbetet ska föra en förteckning över de tillståndspliktiga objekten i landet är av den åsikten att det bör genomföras. Riksantikvarieämbetets bebyggelseregister anses vara en lämplig plattform för en sådan förteckning då registret är lättillgängligt för såväl myndigheter, ägare och allmänhet.

### 6.1.2 Kyrkobyggnad

**Riksantikvarieämbetets förslag:** Kulturmiljölagens kyrkobyggnadsbegrepp omdefinieras till att omfatta endast de kyrkobyggnader som omfattas av tillståndsplikt enligt nuvarande formulering i 4 kap. 3 och 4 §§ KML.

**Skälen för Riksantikvarieämbetets förslag:** Den nuvarande definitionen av kyrkobyggnad innebär att samtliga kyrkobyggnader som invigts för Svenska kyrkans gudstjänst före den 1 januari 2000 och som vid samma tidpunkt ägdes eller förvaltades av Svenska kyrkan omfattas av lagens krav på vård och underhåll. Det är dock endast kyrkobyggnader uppförda före utgången av år 1939 och ett urval yngre kyrkobyggnader som omfattas av tillståndsplikt. Det råder hos vissa parter oklarhet kring huruvida länsstyrelserna har ett



tillsynsansvar gällande de kyrkobyggnader som inte omfattas av tillståndsplikt. Enligt prop. 1987/88:104 har det aldrig varit lagstiftarens syfte att dessa yngre kyrkobyggnader (eller kyrkotomter) ska stå under statlig tillsyn.<sup>82</sup>

Riksantikvarieämbetet föreslår att kyrkobyggnadsbegreppet i lagtexten ändras för att tydliggöra för såväl ägare och förvaltare som länsstyrelsen vilka objekt som omfattas av den statliga tillsynen.

**Remissinstanserna:** Riksantikvarieämbetets förslag till nytt kyrkobyggnadsbegrepp mottogs generellt positivt, men ett antal remissinstanser för fram invändningar mot och ser risker med förslaget. De remissinstanser som inte tillstyrker förslaget, bland annat länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län samt Luleå och Linköpings stift, anser att det innebär ett försvagat skydd för kyrkliga inventarier i yngre kyrkobyggnader som efter förändringen inte skulle omfattas av tillståndsplikt. Detta är en risk som Riksantikvarieämbetet också tar upp i remissversionen av denna rapport (*Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena – Kartläggning och förslag till lagändringar*). Riksantikvarieämbetet bedömer dock att de vinster som ett ändrat kyrkobyggnadsbegrepp skulle innebära väger tyngre än de eventuella förluster av kulturhistoriska värden som inskränkandet av tillståndsplikten avseende kyrkliga inventarier skulle kunna leda till. I den nuvarande tillämpningen av lagstiftningen har såväl tillståndsprövning som tillsyn avseende dessa inventarier varit av mycket begränsad omfattning.<sup>83</sup>

### 6.1.3 Begravningsplats

**Riksantikvarieämbetets förslag:** Kulturmiljölagens begravningsplatsbegrepp omdefinieras till att endast omfatta sådana områden eller utrymmen som avses med begreppet allmän begravningsplats i 1 kap. 1 § begravningslagen (1990:1144).

**Skälen för Riksantikvarieämbetets förslag:** Den nuvarande definitionen av begravningsplats innebär att alla begravningsplatser enligt begravningslagens definition, det vill säga såväl allmänna som enskilda begravningsplatser, omfattas av bestämmelserna i 4 kap. KML. Allmänna begravningsplatser är enligt begravningslagen sådana begravningsplatser som anordnas av församlingar, av kommuner eller annars av det allmänna, medan enskilda begravningsplatser är sådana som anordnas av annan huvudman. Den dominerande tillämpningen har under lång tid varit att endast pröva ansökan om tillstånd enligt 4 kap. KML och utöva tillsyn över de allmänna begravningsplatserna.

Riksantikvarieämbetet anser utifrån syftet med 4 kap. KML att det i fortsättningen endast ska vara de allmänna begravningsplatserna som omfattas av bestämmelserna. Med en sådan definition blir bestämmelserna om begravningsplatser ensade med övriga delar av 4 kapitlet avseende kyrkobyggnader, kyrkotomter och kyrkliga inventarier i den meningen att det endast är kulturminnen tillkomna inom ramarna för den före detta statskyrkan eller det allmänna som skyddas.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna ställer sig positiva till förslaget även om det finns de som anser att även begravningsplatser tillhörande andra religiösa samfund bör omfattas även i fortsättningen.

## 6.2 Tillståndsansökningar och beslut

**Riksantikvarieämbetets förslag:** Länsstyrelsernas möjlighet att ställa villkor om medverkan av antikvarisk sakkunnig i samband med tillståndspliktiga åtgärder preciseras i lagtexten.

Begreppet antikvarisk medverkan förtydligas i Riksantikvarieämbetets föreskrifter för kyrkliga kulturminnen.

**Skälen för Riksantikvarieämbetets förslag:** En enhetlig tillämpning av KML mellan länsstyrelserna är viktig dels för att borga för rättssäkerhet för den enskilde (ägaren/förvaltaren) som berörs av lagen, dels för att se till att medborgarnas intressen tas tillvara och att de kyrkliga kulturminnenas kulturhistoriska värden värnas.

Riksantikvarieämbetet anser att länsstyrelsen möjlighet att ställa villkor om antikvarisk medverkan bör uttryckas i lagtexten i överensstämmelse med bedömningen i prop. 1987/88: 104. Vilka arbetsuppgifter eller vilken kunskap och kompetens som denna antikvariska expert ska ha framgår dock inte i propositionen. Riksantikvarieämbetet avser att förtydliga detta i föreskrifter.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna ställer sig positiva till att begreppet antikvarisk medvekan förtydligas avseende innehåll och kompetens. Några remissinstanser föreslår att en sådan föreskrift skulle kunna utformas utifrån bestämmelserna i Boverkets föreskrifter om certifiering av sakkunnig avseende kulturvärden (BFS 2011:15). Andra menar att bestämmelserna som rör möjlighet att ställa krav på undersökare i samband med arkeologiska undersökningar enligt 2 kap. KML kan utgöra förebild för den nya föreskriften.

### 6.3 Dokumentation

**Riksantikvarieämbetets bedömning:** Ingen förändring av befintlig reglering föreslås.

**Skälen för Riksantikvarieämbetets förslag:** I remissversionen av rapporten (*Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena – Kartläggning och förslag till lagändringar*) lade Riksantikvarieämbetet fram förslaget att bestämmelserna i 10 § KRFS 2012:2 delvis skulle ändras. Ändringen innebar att länsstyrelsen i fortsättningen inte skulle sända in kopia av dokumentationen till Riksantikvarieämbetet och berört museum.

**Remissinstanserna:** Merparten av remissinstanserna, och framförallt de museer som svarat på remissen, ställde sig negativa till förslaget då de menade att denna dokumentation var en viktig del i museernas kunskapsuppbyggnad kring de kyrkliga kulturminnena. Flera remissinstanser underströk också att de regionala museernas arkiv är lättillgängliga och öppna för allmänheten. Liknande resonemang framfördes också kring funktionen av Riksantikvarieämbetets arkiv (ATA) som i flera svar framhålls som ett av de viktigaste arkiven för den fortsatta forskningen kring de kyrkliga kulturminnena.

Riksantikvarieämbetet bedömer utifrån inkomna synpunkter att bestämmelsen i föreskrifterna bör kvarstå. Frågan om de regionala museernas roll i kulturmiljöarbetet behöver liksom frågan om vilken uppgift ATA ska ha när det gäller kunskapsuppbyggnad kring de kyrkliga kulturminnena utredas vidare.

### 6.4 Ansvarsbestämmelser

**Riksantikvarieämbetets förslag:** En bestämmelse om böter införs i 4 kap. KML. Bestämmelsen ska i tillämpliga delar överensstämma med 3 kap. 18 § KML.

**Skälen för Riksantikvarieämbetets förslag:** Nuvarande bestämmelser om ingripande för att åstadkomma rättelse enligt 4 kap. KML innehåller endast bestämmelser om föreläggande och föreläggande förenat med vite. Dessa bestämmelser infördes i samband med relationsförändringen mellan staten och Svenska kyrkan. I remissvaren över kyrkobyggnadskommittéens betänkande *Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven* (SOU 1997:43) framfördes förslag på att införa straffansvar vid överträdelse av bestämmelserna i lagen. Regeringen ansåg vid den tidpunkten att det inte fanns tillräckliga skäl för införande av sådana bestämmelser.<sup>84</sup>

Det faktum att Svenska kyrkan sedan relationsförändringen med staten är ett fristående trossamfund jämställt med andra samfund, och att de kyrkliga kulturminnena i flera fall idag har annan ägare än Svenska kyrkan, utgör grund för att bestämmelse om böter införs i 4 kap. KML. En sådan regel finns redan i 3 kap. 18 § KML och Riksantikvarieämbetet anser att en ensning av bestämmelserna i 3 respektive 4 kap. KML är angelägen med hänsyn till att lika fall ska behandlas lika.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av de remissinstanser som kommenterat förslaget, huvudsakligen länsstyrelser, ställer sig positiva till att en bestämmelse om böter införs. Övriga synpunkter som framförs är bland annat att erfarenheterna av bötesföreläggande enligt 3 kap. KML bör utredas innan bestämmelsen införs i 4 kap. KML och att det måste utredas vem som kan komma att bötfällas om bestämmelsen kommer till stånd.

## 6.5 Otydliga begrepp och regler

### 6.5.1 Kulturhistoriskt värde, det generella lagskyddet och kvalifikationskriterier för objekt tillkomna efter 1939

**Riksantikvarieämbetets förslag:** Ingen förändring av befintlig reglering.

**Skälen för Riksantikvarieämbetets förslag:** Riksantikvarieämbetet föreslår inte några lagförändringar i frågor rörande kulturhistoriska värden, det generella skyddet eller kvalifikationsgränsen för objekt tillkomna efter 1939. Med detta ställningstagande menar dock inte Riksantikvarieämbetet att frågorna är slutdiskuterade eller oviktiga utan snarare tvärtom. Diskussionen kring vem som ska utföra värderingen eller klassificeringen och när de ska göras måste vara en pågående diskussion. I Svenska kyrkans projekt *Utvärdering och utveckling av karaktäriseringar och prioriteringar* granskades de värdebeskrivningar som tagits fram inom de så kallade karakteriseringsprojekten. Resultaten som de kom fram till var bland annat att värdebeskrivningarna var svårtillgängliga då de ofta inte fanns inlagda i offentliga register (Bebyggelseregistret), att de framförallt speglade ett konst- och arkitekturhistoriskt perspektiv på de kulturhistoriska värdena samt att de var oenhetligt utförda över landet och att jämförelser av värden på ett nationellt, regionalt och lokalt plan endast använts i vissa stift/län. Svenska kyrkans projekt resulterade i en rad rekommendationer för metodutveckling för kulturhistoriska värderingar. Några av dessa rekommendationer innebär att immateriella och även lokala värden lyfts in tydligare samt att värderingen sker i bred samverkan med för-

samling och allmänhet.<sup>85</sup> Den plattform för kulturhistorisk värdering och urval som Riksantikvarieämbetet tagit fram ska vara ett stöd för ett metodiskt arbete med dessa frågor där processerna ska präglas av stor transparens och spårbarhet. Riksantikvarieämbetet ser att plattformen kan vara ett stöd för ett fortsatt arbete med att utveckla värdebeskrivningarna för de kyrkliga kulturminnena och eventuella efterföljande urvalsprocesser.<sup>86</sup>

Varken staten eller Svenska kyrkan har ifrågasatt det rådande systemet kring det generella skyddets omfattning. Tvärtom säger regeringen i sin skrivelse till riksdagen (rskr 2013/14:152) att staten även fortsättningsvis bör ta ett ansvar för att det kyrkliga kulturarvet bevaras, används och utvecklas. Detta ansvar ska delas med Svenska kyrkan.<sup>87</sup>

Mot bakgrund av detta avser inte Riksantikvarieämbetet föreslå några förändringar i rådande lagstiftningen vad gäller grundläggande principer för vilka objekt som ska omfattas av tillståndsplikt och länsstyrelsernas tillsyn. Riksantikvarieämbetet vill dock uppmärksamma regeringen på den paradox som förarbetets resonemang och synen på det kyrkliga kulturarvet som en helhet såväl geografiskt som historiskt utgör i förhållande till tidsgränsen 1939. Frågan om det generella skyddet bör beröras i en eventuell utredning rörande kyrkligt övertaliga kyrkobyggnader (se avsnitt 6.7).

### 6.5.2 Kyrkotomt

**Riksantikvarieämbetets förslag:** Begreppet kyrkotomt ändras i lagtexten från att vara ett område kring en kyrkobyggnad som hör samman med byggnadens funktion och miljö till att vara antingen

1. ett område i direkt anslutning till en kyrkobyggnad som saknar begravningsplats,
2. en begravningsplats i direkt anslutning till en kyrkobyggnad och som genom tillstånd från länsstyrelsen i enlighet med 2 kap. 14 § begravningslagen (1990:1144) helt eller delvis lagts ned eller överlåtits, eller
3. ett område kring en klockstapel som disponeras av den som äger en kyrkobyggnad men som inte ligger i direkt anslutning till denna.

Bestämmelserna ska omfatta även byggnader, fasta anordningar och medvetet gestaltad vegetation på kyrkotomten.

En bestämmelse om länsstyrelsens möjlighet att fastställa gränserna för kyrkotomten införs i likhet med 2 kap. KML.

**Skälen för Riksantikvarieämbetets förslag:** Begreppet kyrkotomt har allt sedan införandet av KML uppfattats som vagt. Detta var ett medvetet val enligt betänkandet *Kulturbistorisk tillsyn över den kyrkliga miljön*, men den föreslagna definitionen skulle enligt utredaren inte välla några större problem vid tillämpningen eftersom att det var klart vilka intressen som skulle skyddas.<sup>88</sup> Den varierande tillämpningen över landet visar dock att det råder olika uppfattningar om vilka objekt det är som lagstiftaren avsett skydda.

Riksantikvarieämbetet föreslår att lagtextens kyrkotomtsbegrepp förtydligas utifrån skrivningarna i betänkandet *Kulturbistorisk tillsyn över den kyrkliga miljön*.

De objekt som i huvudsak skulle kunna komma att omfattas av punkt 1 i den föreslagna definitionen är områden kring en yngre kyrkobyggnad. Definitionen har inte för avsikt att medge att kyrkotomt kan vara ett vidare område kring en begravningsplats, det vill säga antingen finns det en begravningsplats eller en kyrkotomt i direkt anslutning till kyrkobyggnaden, inte både och.

Såväl länsstyrelserna som Svenska kyrkan har efterfrågat en möjlighet för länsstyrelsen att i beslut bestämma kyrkotomtens avgränsning. Riksantikvarieämbetet anser att en sådan bestämmelse skulle öka tydligheten gentemot ägaren och att ett sådant förfarande kan utformas i likhet med 2 kap. KML.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker Riksantikvarieämbetets förslag till nytt kyrkotomtsbegrepp. Länsstyrelserna i Jönköpings, Östergötlands och Dalarnas län, Östergötlands museum, Jönköpings läns museum samt Linköpings stift anser dock att den snäva definitionen innebär risker för övriga byggnader i den kyrkliga miljön, exempelvis kyrkstallar och prästgårdar. De framhåller att lagen i högre utsträckning borde eftersträva en helhetssyn på de kyrkliga kulturmiljöerna som viktiga delar i historiska sockencentra.

Riksantikvarieämbetet instämmer i påpekandet att det kyrkliga kulturarvet är så mycket mer än de av kulturmiljölagen skyddade objekten, men menar att det ändå finns en tydlig gränsdragning från lagstiftarens sida. I prop. 1998/99:114 finns följande exemplifiering av vad det kyrkliga kulturarvet bland annat omfattar: kyrkobyggnader, prästgårdar och andra byggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier, begravningsplatser samt kyrkliga arkiv och kyrkomusik. Vidare anges att vissa av dessa kategorier av kyrklig egendom är skyddad enligt 4 kap. KML. De kategorier som anges vara skyddade är kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser.<sup>89</sup> Riksantikvarieämbetet gör utifrån propositionens uttalande bedömningen att det inte varit lagstiftarens intention att skydda övrig bebyggelse i den kyrkliga miljön med stöd av 4 kap. KML. Möjlighet att skydda sådan bebyggelse finns

exempelvis genom bestämmelserna i 3 kap. KML, miljöbalken eller plan- och bygglagen. Förvaltningsrätten i Falun stödjer Riksantikvarieämbetets tolkning av kyrkotomtsbegreppet i en dom daterad 15 juni 2015 gällande kyrkstallar vid Rättviks kyrka.<sup>90</sup>

Förslaget om länsstyrelsernas möjlighet att gränsbestämma kyrkotomten var inte med i remissversionen av denna rapport varför remissinstanserna inte haft möjlighet att yttra sig över detta. Det var dock flera instanser som i sina yttranden lyfte upp behovet av en sådan bestämmelse.

### 6.5.3 Väsentlig ändring respektive åtgärder som alltid kräver tillstånd

**Riksantikvarieämbetets förslag:** Bedömningsgrunden för vad som ska vara tillståndspliktigt ändras. Lagtextens formulering på något väsentligt sätt ändras byts ut till påverkan på deras kulturhistoriska värde. Lagtextens uppräkningslista av vad som alltid kräver tillstånd för ändring av kyrkobyggnad, kyrkotomt och begravningsplats revideras och förtydligas.

**Skälen för Riksantikvarieämbetets förslag:** De nuvarande bestämmelserna anger att det krävs tillstånd från länsstyrelsen för att på något väsentligt sätt ändra kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser. För kyrkobyggnader krävs alltid tillstånd för rivning, flyttning eller ombyggnad av byggnaden liksom för ingrepp i eller ändring av dess exteriör och interiör med dess fasta inredning och konstnärliga utsmyckning samt för ändring av dess färgsättning. På liknande sätt krävs alltid tillstånd för utvidgning av kyrkotomt samt för uppförande eller väsentlig ändring av byggnader, murar, portaler eller andra fasta anordningar på tomten. De åtgärder på begravningsplatser som alltid kräver tillstånd är för att utvidga begravningsplatsen eller för att där uppföra ny byggnad eller fast anordning eller riva eller väsentligt ändra befintlig byggnad eller fast anordning. Riksantikvarieämbetet har i 7 § KRFS 2012:2 preciserat vad som ska bedömas som en väsentlig ändring. Föreskriften anger att det är åtgärdens påverkan på det kulturhistoriska värdet som ska vara avgörande för om åtgärden ska bedömas som väsentlig eller ej. Åtgärdens omfattning avseende tid, resurser eller fysiska påverkan ska inte vara avgörande för om ändringen är väsentlig.

Länsstyrelserna anser att föreskrifternas precisering av vad som ska bedömas vara väsentlig ändring inte ger tillräcklig vägledning. Vidare tolkar de lagtextens långa uppräkningslista av vad som alltid kräver tillstånd innebära att i stort sett samtliga åtgärder omfattas

Riksantikvarieämbetet föreslår att bestämmelserna i nuvarande 4 kap. 3 och 13 §§ KML omformuleras så att det är åtgärdernas påverkan på objektens kulturhistoriska värden som är avgörande för huruvida åtgärden är tillståndspliktig. Uppräkningen av vilka åtgärder som alltid kräver tillstånd revideras. För kyrkobyggander innebär det att skrivningen om ändring av färgsättning tas bort då denna åtgärd inbegrips i ändring av exteriör och interiör. När det gäller kyrkotomt så ändras skrivningen om väsentlig ändring av befintliga byggnader, murar, portaler eller andra fasta anordningar till ombyggnad eller tillbyggnad av dessa objekt samt för ändring av den medvetet gestaltade växtligheten. De åtgärder som alltid kräver tillstånd på begravningsplatser är samstämmiga med de för kyrkotomter.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna ställde sig positiva till remissversionens förslag att i föreskrift förtydliga de åtgärder som alltid kräver länsstyrelsens tillstånd. Flera instanser anser att det finns risker med detaljerade uppräkningslistor av åtgärder som alltid kräver tillstånd, då sådana listor aldrig kan vara fullständigt uttömmande. Åtgärder som inte finns med i uppräkningslistan kan då uppfattas som icke-tillståndspliktiga och därmed vara svåra för länsstyrelsen att tillståndspröva trots att de kan få negativ påverkan på kulturhistoriska värden. Riksantikvarieämbetet har i bearbetningen av remissversionens förslag beaktat och tagit hänsyn till inkomna synpunkter varvid nuvarande uppräkningslistor av åtgärder som alltid kräver tillstånd i huvudsak kvarstår men tyngdpunkten har förskjutits från *väsentlig ändring till påverkan på kulturhistoriskt värde*.

## 6.6 Roller och ansvar

**Riksantikvarieämbetets förslag:** Kommuner som äger eller förvaltar en begravningsplats ska minst var sjätte år kontrollera att alla föremål i förteckningen finns kvar. Efter varje kontroll ska en kopia av förteckningen sändas till länsstyrelsen.

Bestämmelsen om beredskapsförberedelser ska gälla oavsett vem som äger ett kyrkligt kulturminne.

Nuvarande 2 och 11 §§ kompletteras med skrivningar om att det är ägaren som är ansvarig för vård och underhåll av kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser.

Länsstyrelsen ska samråda med församlingen innan åtgärder vidtas i enlighet med bestämmelserna i nuvarande 10 §.



**Skälen för Riksantikvarieämbetets förslag:** Bestämmelserna i 4 kap. 6, 7, 9 och 10 §§ KML ska tillämpas även på föremål som finns på en begravningsplats eller i en byggnad på en begravningsplats som ägs och förvaltas av en kommun. Kommunen jämställs i dessa fall med församlingar inom Svenska kyrkan. Kommuner behöver enligt gällande lag dock inte i likhet med Svenska kyrkan med jämna intervall kontrollera att alla föremål finns kvar. De behöver inte heller skicka kopia av förteckningen till länsstyrelsen.

Enligt nuvarande bestämmelse om beredskapsförberedelser ska Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vidta de beredskapsförberedelser som under höjd beredskap behövs för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena.

Riksantikvarieämbetet gör bedömningen att bestämmelserna i 4 kap. KML i så hög grad som möjligt bör vara ensade oavsett ägare av de kyrkliga kulturminnena. Detta är viktigt med hänsyn till den allmänna rättsliga principen att lika fall ska behandlas lika. Riksantikvarieämbetet föreslår därför att 4 kap. 15 § KML kompletteras med en bestämmelse som ålägger kommunerna att minst vart sjätte år kontrollera att alla föremål i förteckningen finns kvar. Kommunen ska efter kontrollen skicka en kopia av förteckningen till länsstyrelsen. Det senare är av stor vikt för länsstyrelsernas tillsyn. Vidare föreslår Riksantikvarieämbetet att bestämmelserna om beredskapsförberedelser ska gälla för alla som äger eller förvaltar ett kyrkligt kulturminne.

Riksantikvarieämbetet anser att det är relevant att förtydliga att det är ägaren av kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som är ansvarig för vård och underhåll av objekten. När det gäller kyrkliga inventarier regleras ansvarsförhållandet redan i gällande rätt då detta ansvar ålagts de som ansvarar för inventarieförteckningen.

Enligt nuvarande bestämmelser i 10 § ska länsstyrelsen samråda med stiftet innan åtgärder vidtas för att skydda eller vårda ett kyrkligt föremål. Riksantikvarieämbetet anser att det är mer ändamålsenligt att sådant samråd sker med församlingen då de genom de personer som utsetts enligt 7 § är ansvariga för vård och underhåll av de kyrkliga inventarierna.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som kommenterat förslaget ställer sig positiva till ändringarna. Varken Stockholm eller Tranås kommuner, som är de två kommuner som i dagsläget omfattas av bestämmelsen om kommunala begravningsplatser, har inkommit med remissvar över rapporten *Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena – Kartläggning och förslag till lagändringar*.

I det förslag som remissinstanserna tog ställning till avseende beredskapsförberedelser fanns även ett förslag om att ägare av kyrkliga kulturminnen skulle vidta åtgärder för de behov av vård och underhåll som skulle kunna

uppstå i händelse av extraordinära händelser i fredstid. Riksantikvarieämbetet har i bearbetning av förslaget valt att inte gå vidare med detta då det är svårt att tydligt avgränsa begreppet extraordinära händelser.

Remissinstanserna har inte tagit ställning till förslaget att i lagtexten förtydliga att det är ägaren som ansvarar för vård och underhåll av kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser, då detta förslag inte fanns med i remissversionen av rapporten. Ändringen innebär dock ingen förändring i sak utan är endast ett förtydligande av gällande lag.

Remissinstanserna har inte tagit ställning till den ändring av vilken part som länsstyrelsen ska samråda med innan åtgärder vidtas för att skydda eller vårda ett kyrkligt föremål. Förslaget har dock diskuterats med företrädare för Svenska kyrkan inom den referensgrupp som varit knuten till regeringsuppdraget.

## 6.7 Utredning om övertaliga kyrkor

**Riksantikvarieämbetets bedömning:** Inför kontrollstationen för den kyrkoantikvariska ersättningen år 2019 bör en utredning tillsättas för att – utöver att utvärdera ersättningens användning och effekter - utreda frågan om kyrklig övertalighet. Utredningen bör omfatta frågor om lagskydd, processer för att förklara en kyrkobyggnad övertalig och ekonomiska förutsättningar för ett fortsatt bevarande.

**Skälen för Riksantikvarieämbetets bedömning:** Regeringen har i skrivelsen Den kyrkoantikvariska ersättningen (rskr.2013/14:152) uttalat att den avser att göra en fördjupad utvärdering av den kyrkoantikvariska ersättningens användning och effekter. I samband med detta bör även frågan om övertaliga kyrkor utredas. Det bör lämpligen ske i form av en statlig utredning med direktiv som beslutas av regeringen. Utredningen bör omfatta frågor om lagskydd, processer för att förklara en kyrkobyggnad övertalig och ekonomiska förutsättningar för ett fortsatt bevarande av kyrkobyggnader som är övertaliga.

Frågan om övertaliga kyrkor har utretts vid ett flertal tillfällen, bland annat av 1986 års kyrkobyggnadsutredning. I betänkandet, *Kulturhistorisk tillsyn över den kyrkliga miljön*, presenterade de ett förslag till lagreglerad process för att förklara en kyrkobyggnad övertalig. Förslaget fick omfattande kritik i remissvaren varför regeringen valde att inte lägga fram förslaget i prop. 1987/88:104 vilket innebär att det inte finns några bestämmelser som reglerar processerna för att förklara en kyrkobyggnad övertalig i den nuvarande

lagstiftningen. Efter att Riksantikvarieämbetets rapport *Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena – Kartläggning och förslag till lagändringar* varit ute på remiss har Svenska kyrkan presenterat resultatet av den av Kyrkostyrelsen tillsatta Utjämningsutredningen.<sup>91</sup> Utredningen lägger fram förslag på hur en inomkyrklig process för att förklara en kyrkobyggnad övertalig skulle kunna se ut och också hur ansvaret för sådana kyrkor skulle kunna fördelas inom Svenska kyrkan. Riksantikvarieämbetet bedömer att det är viktigt att utreda konsekvenserna av förslaget och behovet av eventuella lagändringar om det skulle komma till genomförande.

**Remissinstanserna:** Merparten av remissinstanserna ställer sig positiva till förslaget och anser att utredningen bör ske snarast. Några instanser, bland annat Lunds, Strängnäs och Karlstads stift, anser att frågan om kyrklig övertalighet är en strikt inomkyrklig fråga att utreda. Koppling mellan frågorna om övertalighet, det generella skyddet enligt 4 kap. KML och skyddsformer för kyrkobyggnader som sålts till annan part än Svenska kyrkan tas upp av länsstyrelserna i Stockholm och Uppsala län. Kyrkokansliet, Uppsala och Skara stift framhåller att de resultat som presenteras i Svenska kyrkans utredning *Gemensamt ansvar – en utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsssystem* måste beaktas i en eventuell utredning.

## 6.8 Dialog om kunskaps- och kompetensutveckling

**Riksantikvarieämbetets bedömning:** Riksantikvarieämbetet ska föra en dialog med berörda parter om hur kunskap och kompetens kan vidmakthållas och utvecklas inom Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna och läns museerna.

**Skälen för Riksantikvarieämbetets bedömning:** Riksantikvarieämbetet har enligt sitt regleringsbrev till uppgift att med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen och de nationella målen för kulturmiljöarbetet vara pådrivande och stödjande inom sitt verksamhetsområde. Myndighetens ska bland annat särskilt följa och stödja det regionala kulturmiljöarbetet. Vidare ska Riksantikvarieämbetet verka för ökad kunskap grundad på forskning och samverkan med andra, exempelvis universitet och högskolor, och förmedla kunskap inom sitt verksamhetsområde.

Regeringen gör i sin skrivelse 2013/14:152 *Den kyrkoantikvariska ersättningen* bedömningen att det är av stor betydelse att kompetensen om det kyrkliga kulturarvet vidmakthålls och utvecklas inom Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna, liksom inom läns museerna.<sup>92</sup>

Riksantikvarieämbetet gör dels utifrån regeringens skrivelse, dels utifrån föreliggande kartläggning bedömningen att det är myndighetens ansvar att tillsammans med berörda aktörer föra en dialog om hur kunskap och kompetens inom nämnda organisationer kan vidmakthållas.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som kommenterat förslaget ställer sig positiva till dess genomförande. Några av Svenska kyrkans remissinstanser kommenterar förslaget med att det är beklagligt att Riksantikvarieämbetet inte ser Svenska kyrkan som en part i detta utvecklingsarbete. I flera remissvar tas museernas oklara (dubbla) roller upp som en viktig fråga att utreda. Göteborgs universitet skriver i sitt remissvar att kunskapsförsörjningen enligt deras mening inte kan vila på enbart en part, eller endast på myndigheter och museer. Vitterhetsakademins initiativ i oktober förra året om en kunskapssamverkan med universitet och högskolor anses också värt att beakta i detta planeringsarbete. Oavsett de exakta formerna för kunskaps- och kompetensutveckling, bör ett samråd med relevanta parter vara av stort värde.

## 7 Författningskommentarer

### 7.1 Förslaget till lag om ändring i kulturmiljölagen (1988:950)

#### 4 kap.

##### 2 §

I första stycket förtydligas vem som är ansvarig för vård och underhåll av kyrkobyggnader och kyrkotomter.

I andra stycket införs en ny definition av kyrkobyggnad. Tidigare omfattades alla kyrkobyggnader av vård och underhållskravet i 4 kap. Ändringen görs för att förtydliga länsstyrelsernas tillsynsansvar så att endast de tillståndspliktiga kyrkobyggnaderna omfattas av 4 kap. Det var tidigare oklart om tillsynsansvaret gällde alla kyrkobyggnader som omfattades av vård och underhållskravet.

I tredje stycket införs en ny definition och precisering av begreppet kyrkotomt. Nu klargörs att det inte både kan finnas en begravningsplats i bruk och en kyrkotomt. I den tidigare skrivningen var kyrkobyggnadens funktion delvis styrande för vad som kunde vara kyrkotomt. Med en ny ägare kan funktionen komma att ändras varför Riksantikvarieämbetet föreslår att definitionen ändras.

Riksantikvarieämbetet föreslår även en gränsbestämningsmöjlighet av kyrkotomten i likhet med 2 kap.

Vård- och underhållsplikten ska även omfatta byggnader och andra fasta anordningar på kyrkotomten för att harmoniera med reglerna för begravningsplatser.

##### 3 §

I första stycket förtydligas att det är de kulturhistoriska värdena som styr om det behövs tillstånd för en åtgärd eller ej. Den tidigare skrivningen "får inte på något väsentligt sätt ändras" för tankarna till att samtliga större ingrepp kräver tillstånd oavsett påverkan på kulturhistoriska värden.

Uppräkningen av vilka åtgärder som det alltid krävs tillstånd för på kyrkobyggnad respektive kyrkotomt revideras något utifrån ovanstående ändring.

Riksantikvarieämbetet föreslår även att länsstyrelsens möjlighet att ställa villkor om medverkan av antikvarisk kompetens förtydligas i lagtexten.

##### 4 §

Redaktionella ändringar.

##### 5 a §

Ny regel för att underlätta länsstyrelsens tillsynsansvar.

##### 9 §

Länsstyrelsens möjlighet att ställa villkor om medverkan av antikvarisk kompetens förtydligas i lagtexten. Redaktionella ändringar i andra stycket.

#### **10 §**

Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen ges rätt att besiktiga samtliga kyrkliga kulturminnen. Bestämmelsen flyttas till första stycket 17 §.

I tredje stycket ändras bestämmelsen i så mån att länsstyrelsen ska samråda med församlingen innan åtgärder vidtas, ej med stiftet som i nuvarande bestämmelse.

#### **11 §**

Ändringen förtydligar vem som är ansvarig för vård och underhåll av begravningsplatser.

#### **12 §**

Det är tydliggjort att ansvaret endast omfattar allmänna begravningsplatser enligt begravningslagens definition. Riksantikvarieämbetet föreslår även ett förtydligande att exempelvis trädkransar och alléer är skyddade. Begreppet medvetet gestaltad vegetation åsyftar en arkitektonisk utformning av växtlighet med ett kulturhistoriskt värde.

#### **13 §**

I första stycket förtydligas att det är de kulturhistoriska värdena som styr om det behövs tillstånd för en åtgärd eller ej. De tidigare skrivningarna om "väsentlig ändring" för tankarna till att samtliga större ingrepp kräver tillstånd oavsett påverkan på kulturhistoriska värden.

Uppräkningen av vilka åtgärder som det alltid krävs tillstånd för på begravningsplatser revideras något utifrån ovanstående ändring. Vilka åtgärder som alltid kräver tillstånd på begravningsplats är de samma som för kyrkotomter.

Riksantikvarieämbetet föreslår även att länsstyrelsens möjlighet att ställa villkor om medverkan av antikvarisk kompetens förtydligas i lagtexten.

#### **14 §**

Redaktionella ändringar.

#### **15 §**

I sista stycket åläggs kommunen att vart sjätte år kontrollera att samtliga föremål i förteckningen finns kvar. Detta i likhet med bestämmelserna i 8 § avseende Svenska kyrkan. Kopia av förteckningen ska efter sådan kontroll sändas till länsstyrelsen.

#### **15 a §**

Bestämmelsen omfattar numera alla ägare eller förvaltare av kyrkliga kulturminnen.

#### **17 §**

Första stycket föreskriver att Riksantikvarieämbetet, länsstyrelsen och den som arbetar på uppdrag av länsstyrelsen har rätt att besikta kyrkliga kulturminnen. Ersätter tidigare bestämmelse i 10 § första stycket.

#### **18 §**

Ny bestämmelse som i tillämpliga delar är överensstämmande med ansvarsbestämmelserna i 3 kap. 18 § KML.

## Slutkommentarer

1. KU2013/1343/KA
2. Prop. 1994/95:208
3. *Platser och byggnader*, 3, *Kyrkbussen 2014*, Investigo, Svenska kyrkan, Jonas Bromander; Bäckström Anders och Bromander Jonas, *Kyrkobyggnaden och det offentliga rummet: en undersökning av kyrkobyggnadens roll i det svenska samhället*, 1995; *Den folkliga inställningen till kyrkobyggnader*, Jonas Bromander, Statistisk undersökning, Svenska kyrkan, 2014.
4. Regeringens skrivelse 2013/14:152, s. 24.
5. *Gemensamt ansvar – en utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsystem*. Svenska kyrkans utredningar 2015:1.
6. Se bilaga 1.
7. *Plattform Kulturhistorisk värdering och urval – Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet*. 2014. Riksantikvarieämbetet, Stockholm. [http://www.raa.se/varderingochurval\\_samt\\_Levande\\_traditioner\\_Slutrapport\\_om\\_tillampningen\\_av\\_Unescos\\_konvention\\_om\\_tryggande\\_av\\_det\\_immateriella\\_kulturarvet\\_i\\_Sverige](http://www.raa.se/varderingochurval_samt_Levande_traditioner_Slutrapport_om_tillampningen_av_Unescos_konvention_om_tryggande_av_det_immateriella_kulturarvet_i_Sverige). 2014. Institutet för folkminne och språk. <http://www.sprakochfolkminnen.se/download/18.3540d5a5143fb94a0d1466f/1398151026415/Levande-traditioner-Unesco-slutrapport-Isof-februari-2014.pdf>
8. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 1.
9. Referensgruppen bestod av representanter från länsstyrelserna i Skåne, Västra Götaland, Stockholm och Jämtland (vid de två sista mötes-tillfällena ersatt av representant från Gävleborg respektive Norrbotten), Kyrkokansliet, Visby och Härnösands stift, Norrköpings pastorat, Arbogabygdens församling, Märsta pastorat och Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation.
10. Prop. 1998/99:38, s. 134 f.
11. Prop. 1998/99:38, s. 135.
12. Kulturmiljöförordning (1988:1188), KRFS 2012:2.
13. Prop. 1998/99:38, s. 157.
14. Överinseende. Resultat av 2012 års arbete med överinseendearbetet. Riksantikvarieämbetet 2013.
15. 2 § kulturmiljöförordningen (1988:1188).
16. Under 2013 fattade länsstyrelserna två beslut enligt 4 kap. 17 §.
17. Intervjuer med länsstyrelserna i Uppsala, Västmanland, Västerbotten, Västernorrland, Kalmar, Södermanland, Västra Götaland och Stockholms län maj-augusti 2014.
18. Intervjuer med länsstyrelserna i Uppsala, Västmanland, Västerbotten, Västernorrland, Kalmar, Södermanland, Västra Götaland och Stockholms län maj-augusti 2014.
19. Intervjuer med länsstyrelserna i Uppsala, Västmanland, Västerbotten, Västernorrland, Kalmar, Södermanland, Västra Götaland och Stockholms län maj-augusti 2014.
20. Intervjuer med länsstyrelserna i Uppsala, Västmanland, Västerbotten, Västernorrland, Kalmar, Södermanland, Västra Götaland och Stockholms län maj-augusti 2014. Intervjuer med länsstyrelserna i Uppsala, Västmanland, Västerbotten
21. Uppgift som framkommit i intervjuer med länsstyrelserna i Uppsala, Västmanland, Västerbotten, Västernorrland, Kalmar, Södermanland, Västra Götaland och Stockholms län samt samtal med Svenska kyrkan (Kyrkokansliet, Visby stift, Märsta pastorat) maj-augusti 2014.
22. Intervjuer med länsstyrelserna i Uppsala, Västmanland, Västerbotten, Västernorrland, Kalmar, Södermanland, Västra Götaland och Stockholms län maj-augusti 2014.
23. Samtal med Kronofogden 2015-02-24.
24. KU2013/1343/KA
25. *Gemensamt ansvar – en utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsystem. Betänkande från den av kyrkostyrelsen tillsatta Utjämningsutredningen*, 2015.
26. Se exempelvis Nolin Catharina "Begravningsplatsen – en del av vårt kyrkliga kulturarv?", Elmén Berg Anna, "Kyrkorna och det lokala perspektivet", Åhrén Martin "Framtidens kyrkliga kulturarv – vad tillför vi historien idag?", *De kyrkliga kulturarven. Aktuell forskning och*

- pedagogisk utveckling*, 2014. Se även Wienberg Jes, "När Gud flyttar ut – ödekyrkor förr och nu", *Maglarps. Kyrkan som försvann*, Studier till Sveriges kyrkor, red. Dahlberg M, Romberg T, Wienberg J., RAÄ 2010.
27. Se exempelvis Ridderstedt, Lars *Kyrkan bygger vidare*, 1974, *Nya svenska kyrkor*, RAÄ 1990-1998, Hård Af Segerstadt, Ulf, *Nya kyrkor i Skandinavien*, 1962, Örn Johan "Kyrkan som arkitektuppgift – ett perspektiv på efterkrigstidens kyrkliga kulturarv", *De kyrkliga kulturarven. Aktuell forskning och pedagogisk utveckling*, 2014. Nyström Clara, *Moderna kyrkor. Reflektioner kring ett övertaligt kulturarv*, Uppsats Kulturvård, Bebyggelseantikvariska programmet, Institutionen för kulturvård, Göteborgs universitet, 2010:29, RAÄ:s Urval av kulturhistoriskt värdefulla 1900-tals kyrkor?
  28. Riksdagens beslut om ändrade relationer staten/Svenska kyrkan prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84.
  29. Se exempelvis *Kyrkans tidning*, nr 2005/20 – nr 2006/2, artikelserien "Kyrkor till salu".
  30. *Fädernas kyrkor – och framtidens, Betänkande avgiivet av kyrkobyggnadsutredningen*, Svenska kyrkans utredningar 1996:1, 1996. Se även Bäckström Anders och Bromander Jonas, *Kyrkobyggnaden och det offentliga rummet: en undersökning av kyrkobyggnadens roll i det svenska samhället*, 1995 samt Bromander Jonas, *Rör inte vår kyrka!:* några kyrkliga traditionsbärares berättelser om kyrkorummet, 1998.
  31. På frågan om församlingen kan riva en kyrka om man inte anser sig ha råd att behålla den svarar ca 61 % nej på den frågan. Undersökning *Platser och byggnader*, 3, *Kyrkbussen 2014*, Investigo, Svenska kyrkan, Jonas Bromander.
  32. *Församlingen i framtiden*, SOU 1983:55, *Kulturhistorisk tillsyn över den kyrkliga miljön*, DsC 1986:11.
  33. *Fädernas kyrkor – och framtidens, Betänkande avgiivet av kyrkobyggnadsutredningen*, Svenska kyrkans utredningar 1996:1, 1996.
  34. *Långsiktig hållbar förvaltning och differentierad användning av kyrkor*, PM, RAÄ, Markus Dahlberg/Ingrid Schwanborg, 2006-10-10.
  35. Överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan, Ku2000/470/Ka.
  36. Det generella skyddet omfattar cirka 3 400 kyrkor i landet.
  37. Den kyrkoantikvariska ersättningen är 460 miljoner kronor per år.
  38. Regeringsrättens dom 2005-06-10, mål nr 2993-00, Stockholm.
  39. För ingående diskussion om Maglarps kyrka se *Maglarps. Kyrkan som försvann*, Studier till Sveriges kyrkor, red. Dahlberg M, Romberg T, Wienberg J., RAÄ 2010. Ranby Henrik, "Maglarps nya kyrka och frågan om antikanonisering av det halvgamla", *De kyrkliga kulturarven. Aktuell forskning och pedagogisk utveckling*, 2014. Se även Alftberg, Åsa och Eriksson, Lotta, *Gör en kyrka någon skillnad?*, Regionmuseet Kristianstad, Landsantikvarien i Skåne, rapport 2008:3.
  40. Förvaltningsrätten i Skåne mål nr 179-15.
  41. *Gemensamt ansvar – en utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsystem*, sid. 26 f., 2015.
  42. Ibid sid. 28 resp. 32.
  43. Dalberg Markus "Kulturmiljövården och rivningen av Maglarps nya kyrka i ett nationellt perspektiv", *Maglarps. Kyrkan som försvann*, Studier till Sveriges kyrkor, red. Dahlberg M, Romberg T, Wienberg J., RAÄ 2010, sid. 57. Alftberg, Åsa och Eriksson, Lotta *Gör en kyrka någon skillnad?*, Regionmuseet Kristianstad, Landsantikvarien i Skåne, rapport 2008:3, sid. 17 alt SV K redovisning av kyrkoantikvarisk ersättning.
  44. Dalberg Markus "Kulturmiljövården och rivningen av Maglarps nya kyrka i ett nationellt perspektiv", *Maglarps. Kyrkan som försvann*, Studier till Sveriges kyrkor, red. Dahlberg M, Romberg T, Wienberg J., Riksantikvarieämbetet 2010, sid. 57.
  45. Alftberg, Åsa och Eriksson, Lotta *Gör en kyrka någon skillnad?*, Regionmuseet Kristianstad, Landsantikvarien i Skåne, rapport 2008:3, sid. 17.
  46. *Svenska kyrkans redovisning för år 2013 angående de kyrkliga kulturvärdena och användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen*, Svenska kyrkans rapport till Kulturdepartementet.
  47. *Svenska kyrkans redovisning för år 2013 angående de kyrkliga kulturvärdena och användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen*, Svenska kyrkans rapport till Kulturdepartementet.



48. Svenska kyrkan, årliga rapporter till regeringen angående användning av kyrkoantikvarisk ersättning och Kulturhistoriska värden.
49. *Den folkliga inställningen till kyrkobyggnader*, Jonas Bromander, Statistisk undersökning, Svenska kyrkan, 2014.
50. Ibid samt *Platser och byggnader*, 3, Investigo, Kyrkbussen 2014, Svenska kyrkan.
51. *Gemensamt ansvar – en utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsystem*, sid. 5, 2015.
52. Se kapitel 4.2.
53. Se exempelvis Strängnäs stifts vägledning när det gäller överväganden om att ta en kyrka ur bruk, <http://www.svenska.kyrkan.se/1143697> hämtad 2014-10-17.
54. 40 kap. 8 § kyrkoordning för Svenska kyrkan.
55. Exempelvis i remissvar över Kulturmiljöutredningens betänkande samt i workshopar inom detta regeringsuppdrag.
56. 3 kap. 7 § KML.
57. 3 kap. 7 § KML.
58. 3 kap. 2 och 8 §§ KML.
59. Exempelvis har Strängnäs stift tagit fram en vägledning när det gäller överväganden om att ta en kyrkobyggnad ur bruk som hittas på <http://www.svenskakyrkan.se/1143697>
60. Se exempelvis *Living Simultaneity – religion among semi-secular Swedes*, Diss. Ann af Burén, 2015.
61. Sörmoen, Oddbjörn, ”Perspectives on Church Buildings as part of Cultural Heritage in Norway, Denmark, Sweden and Finland”, *Quel avenir pour quelles églises? What future for which churches?*, Lucie K. Morisset, Luc Noppen, Thomas Coomans (red.) 2006.
62. *Betänkande, Kyrkostyrelsens tillsatta Utjämningsutredning*, 2015
63. Prop. 1987/88:104, s. 57.
64. Prop. 1987/88:104, s. 57.
65. Dahlberg, Markus & Franzén, Kristina (red.) *Sockenkyrkorna, kulturarv och bebyggelsehistoria*, s. 90.
66. Prop. 2012/13:96.
67. SOU 1997:43, s. 89
68. *Plattform Kulturhistorisk värdering och urval – Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet*. 2014. Riksantikvarieämbetet, Stockholm. <http://www.raa.se/varderingochurval>.
69. Ibid.
70. Prop. 1987/88:104, s. 57-58.
71. Kulturhistorisk karakterisering och bedömning av kyrkor – en handledning för kulturmiljövärden och Svenska kyrkan. Riksantikvarieämbetet 2002.
72. Riksantikvarieämbetet, 2005: *Utvärdering av vård- och underhållsplaner. På uppdrag av Svenska kyrkan, Kyrkokansliet*, s. 41.
73. *Utvärdering och utveckling av karaktäriseringar och prioriteringar*. Slutrapport Svenska kyrkan, 2010-07-23, s. 9-10.
74. *Gemensamt ansvar – en utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsystem*. Svenska kyrkans utredningar 2015:1, s. 158 ff.
75. Skr. 2013/14:152, s. 24.
76. Prop. 1987/88:104, s. 32.
77. Prop. 1998/99:114, s. 34.
78. <http://www.sprakochfolkminnen.se/om-oss/unescoupdraget/sverige-och-konventionen.html>, 2014-11-15.
79. DsC 1986:11, s. 23 ff.
80. 1 kap. 1 § KML.
81. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 1.
82. Prop. 1987/88:104, s. 56 f.
83. Riksantikvarieämbetet: Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena. Kartläggning och förslag till lagändringar, 2015. [http://www.raa.se/app/uploads/2015/02/Rapport\\_Översyn-av-regelverket-om-de-kyrkliga-kulturminnena\\_remissversion.pdf](http://www.raa.se/app/uploads/2015/02/Rapport_Översyn-av-regelverket-om-de-kyrkliga-kulturminnena_remissversion.pdf)
84. Prop. 1998/99:38, s. 160.
85. Utvärdering och utveckling av karaktäriseringar och prioriteringar. Slutrapport Svenska kyrkan, 2010-07-23, s. 5.
86. Plattform Kulturhistorisk värdering och urval – Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet. 2014. Riksantikvarieämbetet, Stockholm. <http://www.raa.se/varderingochurval>.
87. Skr. 2013/14:152.
88. DsC 1986:11, s. 93.
89. Prop. 1998/99:114, s. 22.
90. Förvaltningsrätten i Falun mål nr 3599-14.
91. Gemensamt ansvar – en utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsystem. Betänkande från den av kyrkostyrelsen tillsatta Utjämningsutredningen. 2015-04-29.
92. Skr. 2013/14:152, s. 22.

## Referenser

### Lagar, förordningar och föreskrifter

*Kulturmiljöförordning* (1988:1188).

*Kulturmiljölagen* (1988:950).

*Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen* (KRFS 2012:2). Kulturrådets författningssamling. Senast ändrad 16 december 2013 (KRFS 2013:4).

### Regeringens propositioner och skrivelser

Prop. 1987/88:104 *Om kulturmiljövård*.

Prop. 1994/95:208 *Beslutanderätten i fråga om kyrkliga kulturminnen*.

Prop. 1995/96:80 *Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan*.

Prop. 1998/99:38 *Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.*

Prop. 2012/13:96 *Kulturmiljöns mångfald*.

Skr. 1995/96:84.

Skr. 2013/14:152 *Den kyrkoantikvariska ersättningen*.

### Utskottsbetänkanden och yttranden

Bet. 1995/96:KU 12.

### Statens offentliga utredningar

SOU 1997:43 *Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven*.

SOU 1983:55 *Församlingen i framtiden*.

### Övriga källor

Alftberg, Åsa & Eriksson, Lotta, 2008. *Gör en kyrka någon skillnad?* Rapport 2008:3 Regionmuseet Kristianstad/Landsantikvarien i Skåne.

Bäckström, Anders & Bromander, Jonas, 1995. *Kyrkobyggnaden och det offentliga rummet: en undersökning av kyrkobyggnadens roll i det svenska samhället*.

Bromander, Jonas, 1998. *Rör inte vår kyrka!:* några kyrkliga traditionsbärares berättelser om kyrkorummet.

Bromander, Jonas, 2014. *Undersökning Platser och byggnader 3, Kyrkbussen 2014*.

Bromander, Jonas, 2014. *Den folkliga inställningen till kyrkobyggnader*. Statistisk undersökning Svenska kyrkan.

Burén, af, Ann, 2015. *Living Simultaneity – religion among semi-secular Swedes*.

Dahlberg, Markus, 2010. "Kulturmiljövården och rivningen av Maglarps nya kyrka i ett nationellt perspektiv" i *Maglarp. Kyrkan som försvann*. Studier till Sveriges kyrkor red. Dahlberg, Markus, Romberg, Thomas och Wienberg, Jes.

Dahlberg, Markus & Franzén, Kristina (red.) 2008. *Sockenkyrkorna. Kulturarv och bebyggelsehistoria*.

DsC 1986:11. *Kulturhistorisk tillsyn över den kyrkliga miljön. Betänkande avgiort av kyrkobyggnadsutredningen*.

Elmén Berg, Anna, 1997. *Fem ödekyrkor i Norrland: folklig förnyelse, kulturminnesvård och kyrklig restaurering vid 1900-talets början*.

- Fädernas kyrkor – och framtidens; Betänkande avgiivet av kyrkobyggnadsutredningen.*  
Svenska kyrkans utredningar, 1996:1.
- Förvaltningsrätten i Falun. Mål nr 3599-14, 2015-06-15.
- Förvaltningsrätten i Malmö. Mål nr 179-15, 2015-06-12.
- Gemensamt ansvar – en utredning om fastigheter, kyrkor och utjämningsystem.* Svenska kyrkans utredningar 2015:1. <http://www.sprakochfolkminnen.se/om-oss/unescoupdraget/sverige-och-konventionen.html>, hämtad 2014-11-15  
<http://www.svenskakyrkan.se/1143697> hämtad 2014-10-17
- Härd af Segerstadt, Ulf, 1962. *Nya kyrkor i Skandinavien.*
- Institutet för språk och folkminnen, 2014. *Levande traditioner. Slutrapport om tillämpningen av Unescos konvention om trygghet av det immateriella kulturarvet i Sverige.*  
<http://www.sprakochfolkminnen.se/download/18.3540d5a5143fb94a0d1466f1398151026415/Levande-traditioner-Unesco-slutrapport-Isot-februari-2014.pdf>
- Ku 2000/470/Ka. Överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan.
- Kyrkoordning för Svenska kyrkan.*
- ”Kyrkor till salu” artikelserie i *Kyrkans tidning* nr 2005/2 - nr 2006/2.
- Nolin, Catharina, 2014. ”Begravningsplatsen – en del av vårt kyrkliga kulturarv?” i *De kyrkliga kulturarven. Aktuell forskning och pedagogisk utveckling.*
- Nyström, Clara, 2010. *Moderna kyrkor. Reflektioner kring ett övertaligt kulturarv.* Uppsats Kulturvård, Institutionen för kulturvård, Göteborgs universitet 2010:29.
- Ranby, Henrik, 2014. ”Maglarp nya kyrka och frågan om antikanonisering av det halvgamla” i *De kyrkliga kulturarven. Aktuell forskning och pedagogisk utveckling.*
- Ridderstedt, Lars, 1974. *Kyrkan bygger vidare.*
- Riksantikvarieämbetet, 1990-1998. *Nya svenska kyrkor, del I-III.*
- Riksantikvarieämbetet, 2002. *Kulturbeskrivning och bedömning av kyrkor – en handledning för kulturmiljövården och Svenska kyrkan.*
- Riksantikvarieämbetet, 2005. *Utvärdering av vård- och underhållsplaner. På uppdrag av Svenska kyrkan, Kyrkokansliet.*
- Riksantikvarieämbetet. *Långsiktigt hållbar förvaltning och differentierad användning av kyrkor.* PM daterat 2006-10-10 dnr 312-4154-2006.
- Riksantikvarieämbetet, 2014. *Plattform Kulturbeskrivning och urval – Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet.* <http://www.raa.se/varderingochurval>
- RÅ 2005 ref. 55.
- Strängnäs stift, u.å. *Strängnäs stifts vägledning när det gäller överväganden om att ta kyrkobyggnad ur bruk.* [http://www.google.se/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.svenskakyrkan.se%2Fdefault.aspx%3Fid%3D1143689%26ptid%3D3095&ei=2TyeVZL7OqqyPjfb\\_oCg&usq=AFQjCNHjI\\_dyiX8EUEM6pbn7Xy8K\\_LBkA&sig2=ADDWnQsfbWAmEbHSFdsZuQ&bv=bv.96952980,d.bGQ](http://www.google.se/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.svenskakyrkan.se%2Fdefault.aspx%3Fid%3D1143689%26ptid%3D3095&ei=2TyeVZL7OqqyPjfb_oCg&usq=AFQjCNHjI_dyiX8EUEM6pbn7Xy8K_LBkA&sig2=ADDWnQsfbWAmEbHSFdsZuQ&bv=bv.96952980,d.bGQ)
- Svenska kyrkan, 2010. *Utvärdering och utveckling av karaktäriseringar och prioriteringar.* Delrapport 1-3 samt slutrapport. Dnr Ks 2010/0633, Svenska kyrkan.
- Svenska kyrkan, 2013. *Svenska kyrkans redovisning för år 2013 angående de kyrkliga kulturvärdena och användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen.*
- Sörmoen, Oddbjörn, 2006. ”Perspectives on Church Buildings as part of Cultural Heritage in Norway, Denmark, Sweden and Finland” I *Quel avenir pour quelles églises? What future for which churches?*, red. Morisset, Lucie K Noppen, Luc och Coomans, Thomas.

- Wienberg, Jes, 2010. "När Gud flyttar ut – ödekyrkor förr och nu" i *Maglarp. Kyrkan som försvann*. Studier till Sveriges kyrkor red. Dahlberg, M, Romberg, T, Wienberg, J.
- Åhrén, Martin, 2014. "Framtidens kyrkliga kulturarv – vad tillför vi historien idag?" i *De kyrkliga kulturarven. Aktuell forskning och pedagogisk utveckling*.
- Örn, Johan, 2014. "Kyrkan som arkitektuppgift – ett perspektiv på efterkrigstidens kyrkliga kulturarv" i *De kyrkliga kulturarven. Aktuell forskning och pedagogisk utveckling*.

### **Muntliga källor**

- 2014-04-23: Workshop med referensgruppen för Ku2013/1343/KA
- 2014-05-16: Intervju med Länsstyrelsen i Stockholms län
- 2014-05-21: Intervju med Länsstyrelsen i Uppsala län
- 2014-05-26: Intervju med Länsstyrelsen i Västmanlands län
- 2014-05-27: Workshop med referensgruppen för Ku2013/1343/KA.
- 2014-06-04: Intervju med Länsstyrelsen i Västerbottens län
- 2014-06-05: Intervju med Länsstyrelsen i Västernorrland
- 2014-06-12: Intervju med Länsstyrelsen i Södermanlands län
- 2014-06-16: Intervju med Länsstyrelsen i Kalmar län
- 2014-08-22: Intervju med Länsstyrelsen i Västra Götalands län
- 2014-08-26: Möte med Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation
- 2014-09-02: Möte med Profi fastigheter
- 2014-10-07: Möte med Märsta pastorat
- 2014-11-04: Möte med Kyrkokansliet
- 2014-11-05: Möte med Stockholms kyrkogårdsförvaltning
- 2015-02-24: Telefonsamtal med Kronofogden

# Bilaga 1

## **Förteckning över remissinstanserna till rapporten Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena. Kartläggning och förslag till åtgärder**

*Följande instanser har beretts tillfälle att yttra sig över rapporten*

Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Stockholms läns museum, Upplandsmuseet, Sörmlands museum, Östergötlands länsmuseum, Jönköpings läns museum, Smålands museum, Kalmar läns museum, Gotlands museum, Blekinge museum, Regionmuseet Kristianstad, Malmö museer, Kulturmiljö Halland, Bohusläns museum, Göteborgs stadsmuseum, Västergötlands museum, Västärvet, Värmlands museum, Örebro läns museum, Dalarnas museum, Länsmuseum Gävleborg, Länsmuseum Västernorrland, Jämtlands läns museum, Västerbottens museum, Norrbottens museum, Stockholms stadsmuseum, Västmanlands länsmuseum, Stiftelsen Hallands läns museer, Svenska kyrkan Kyrkokansliet, Göteborgs stift, Härnösands stift, Karlstads stift, Linköpings stift, Luleå stift, Lunds stift, Skara stift, Stockholm stift, Strängnäs stift, Uppsala stift, Visby stift, Västerås stift, Växjö stift, Norrköpings pastorat, Märsta pastorat, Arbogabygdens församling, Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation, Profi fastigheter, Statens fastighetsverk, Stockholms stad kyrkogårdsförvaltningen, Tranås kommun kyrkogårdsförvaltningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Göteborgs universitet och Uppsala universitet.

*Skrivelser har därutöver kommit in från*

Stockholms målerikonservering, Nordiska konservatorsförbundet, Västerås pastorat samt en privatperson.

