



Länsstyrelsen  
Västerbotten

Yttrande

2016-02-09

Diarienummer

433-9384-2015

1(5)

Regeringskansliet  
Kulturdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## Riksantikvarieämbetets rapport Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena (Ku2015/02346/KL)

---

### Sammanfattning

Länsstyrelsen anser att översynen som helhet är väl genomförd, ger en relevant verklighetsbeskrivning och lyfter flera angelägna frågor som behöver utredas närmare, bl.a. kyrklig övertalighet. De flesta av förslagen till ändringar av kulturmiljölagens 4 kapitel är bra och kommer att främja en tydligare och mer likvärdig lagtillämpning. Länsstyrelsens motsätter sig däremot förslagen på förändrade definitioner av kyrkobyggnad, kyrkotomt och begravningsplats enligt KML (2§ och 12§), eftersom det medför negativa konsekvenser för skyddet av kyrkliga inventarier enligt 6§. Länsstyrelsen motsätter sig även den förändrade beskrivningen av tillståndspliktiga åtgärder på kyrkotomter och begravningsplatser i 3§ och 13§. Nedan kommenteras de delar i rapporten där Länsstyrelsen har invändningar mot förslagen eller har synpunkter att tillägga. Avslutningsvis kommenteras ett flertal begrepp och frågeställningar som Länsstyrelsen anser behöver förtydligas ytterligare i föreskrifter och/eller vägledning.

### 2.1 Förslag till ändringar av 4 kap KML

*4 kap 2§ KML, ändrad definition av kyrkobyggnad och kyrkotomt (kommenterat i avsnitt 6.1.2)*

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget eftersom det påverkar vad som räknas som skyddade kyrkliga inventarier enligt 6§, och därmed ger ett försvagat skydd för dessa. Idag är alla kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga inventarier skyddade, men med den föreslagna förändringen skulle istället åldern på den kyrka, kyrkotomt eller begravningsplats som föremålet hör till vara avgörande.

Överhuvudtaget är det problematiskt när skyddet av kulturhistoriska värden hängs upp på en fast tidsgräns, eftersom ålder bara är en av många faktorer som avgör det kulturhistoriska värdet. En yngre oskyddad kyrka kan exempelvis ha högre kulturhistoriska värden än en kyrka som råkar vara uppförd före 1940 och därmed omfattas av automatiskt skydd. Med förslaget skulle

denna problematik ytterligare förstärkas, och mycket märkliga situationer kunna uppstå. Det har i alla tider varit vanligt att äldre inventarier har skänkts från moderkyrkan till nyuppförda kyrkor och kapell. Det finns därför sannolikt ett flertal äldre kyrkliga inventarier som idag hör till kyrkobyggnader uppförda efter 1940 och som därmed skulle förlora sitt skydd med en förändrad kyrkobyggnadsdefinition. Samtidigt tillkommer det kontinuerligt nya kyrkliga inventarier även i äldre kyrkor, och för exempelvis textilier har det funnits en praxis att tillståndspröva åtgärder enligt 9§ på kyrkliga textilier som är äldre än 30 år om de bedöms som kulturhistoriskt värdefulla. Konsekvensen av förslaget skulle alltså kunna bli att det exempelvis är tillståndsplikt för en mässhake från 1985 som hör till en kyrka uppförd 1939 samtidigt som det *inte* är tillståndsplikt för ett medeltida krucifix som skänkts till ett kapell uppfört 1941. För såväl församlingar som allmänhet skulle detta förhållande antagligen – med all rätt – framstå som helt obegripligt. Förutom de äldre inventarier som flyttats till nyare kyrkor skulle även en stor del av 1900-talets kyrkliga kulturarv förlora sitt skydd. För kulturmiljövårdens aktörer skulle det bli svårare att argumentera för bevarandet av kulturhistoriska värden om inte ens kulturmiljölagen ger ett konsekvent stöd för det.

RAÄ anför att syftet med lagändringen är att tydliggöra vilka objekt som omfattas av länsstyrelsernas tillsynsansvar. Länsstyrelsen anser att det i så fall vore betydligt mer ändamålsenligt att istället förtydliga länsstyrelsernas tillsynsansvar i föreskrifterna om kyrkliga kulturminnen (KRFS 2012:2). Vilka de aktuella tillsynsobjekten är kommer också tydligt framgå av den förteckning över tillståndspliktiga kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som RAÄ och länsstyrelserna ska upprätta enligt förslaget till ändringar i kulturmiljöförordningen. Att tillsynen och tillståndsprövningen av skyddade inventarier i nyare kyrkor hittills har varit av begränsad omfattning är enligt Länsstyrelsens mening inte skäl nog att ändra lagtexten, med de olyckliga konsekvenser det kan få.

*4 kap 3§ KML, tillståndspliktiga åtgärder på kyrkobyggnader och kyrkotomter (kommenterat i avsnitt 6.5.3)*

Länsstyrelsen anser att nuvarande föreskrifter ger god vägledning om vad som ska räknas som ”väsentlig ändring”. Förslaget att införa föreskrifternas definition i lagtexten är positiv. Det finns dock olika grader av påverkan på kulturhistoriska värden, och ska man uppnå en ensad lagtillämpning över landet behöver därför RAÄ ytterligare förtydliga var gränsen för tillståndsplikt ska gå. Det görs lämpligtvis genom väl valda exempel i RAÄ:s vägledning för tillämpningen av 4 kap KML.

RAÄ har i rapporten lyft problemen med detaljerade uppräknings av tillståndspliktiga åtgärder i lagtexten. Länsstyrelsen är tveksam till om nyttan med sådana uppräknings uppväger nackdelarna. Om de trots allt ska finnas kvar anser Länsstyrelsen att formuleringarna för kyrkotomter respektive begravningsplatser behöver ensas – de är inte samstämmiga i RAÄ:s förslag

till ny lagtext. Utvidgning av kyrkotomter bör vara tillståndspliktigt, i likhet med utvidgning av begravningsplatser. Begreppen ombyggnad och tillbyggnad täcker inte in alla förändringssituationer som tidigare rymdes inom begreppet väsentlig ändring. Förslaget till ny lagtext är i dessa avseenden sämre än den nuvarande, enligt Länsstyrelsens mening.

*4 kap 12§ KML, ändrad definition av begravningsplatser*

RAÄ föreslår att ändra definitionen på vad som räknas som begravningsplats enligt KML så att enbart de begravningsplatser som idag räknas som tillståndspliktiga omfattas. Länsstyrelsen motsätter sig detta av samma skäl som redovisats ovan (under 2§) beträffande kyrkobyggnader och kyrkotomter, nämligen att det skulle påverka vilka kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga inventarier som ska räknas som skyddade enligt 6§ och innebära att en del sådana inventarier förlorar sitt skydd. Förslaget att enskilda begravningsplatser utgår och att KML endast ska omfatta allmänna begravningsplatser tillstyrker vi däremot.

*4 kap 13§ KML, Tillståndspliktiga åtgärder på begravningsplatser*

Se ovan under 3§. De uppräknade åtgärderna täcker exempelvis inte in ändringar av kulturhistoriskt värdefulla gravvårdar, vilket nuvarande skrivning ("väsentligt ändra") gör.

*4 kap 15a§ KML, Beredskapsförberedelser (kommenterat i avsnitt 6.6)*

Länsstyrelsen delar RAÄ:s uppfattning att det är rimligt att ensa 3 och 4 kap KML (exempelvis beträffande möjligheten att utdöma böter enligt 18§), med hänvisning till den allmänna rättsliga principen att lika fall ska behandlas lika. Därmed framstår det som något inkonsekvent att 4 kap föreslås ha kvar bestämmelserna om beredskapsförberedelser, vilket saknas i 3 kap. Om det är lagstiftarens avsikt att vård och underhåll av lagskyddade kulturminnen ska säkerställas under höjd beredskap borde en sådan bestämmelse införas även för byggnadsminnen. I annat fall borde den slopas i 4 kap. Om beredskapsförberedelser ska kvarstå måste det dock förtydligas vilka förberedelser som ägaren till kyrkliga kulturminnen är skyldig att vidta samt i vilken omfattning. RAÄ bör få i uppdrag att förtydliga detta i föreskrifterna.

### **Behov av förtydliganden och utredningar**

Det kvarstår ett antal begrepp i lagtexten som kan tolkas på olika sätt och som därför försvårar en tydlig och ensad lagtillämpning. Länsstyrelsen anser det mycket angeläget att nedanstående frågeställningar utreds och klargörs, exempelvis i föreskrifterna och/eller i RAÄ:s vägledning för tillämpning av 4 kap KML.

- Var gränsen för kyrkotomt ska dras när både inhägnad och naturlig avgränsning saknas. (2§)
- Skillnaden mellan kyrkobyggnad och annan kyrklig byggnad, i första hand när det gäller gravkapell som används vid gudstjänster. (6§)
- Om lagkravet att församlingen ska skicka kopia av inventarieförteckningen till länsstyrelsen kan anses uppfyllt om länsstyrelsen har tillgång till inventariesystemet Sacer och församlingen har registrerat inventarieförteckningen där. (8§)
- Begreppet ”från den plats där det sedan gammalt hör hemma”. Hur kort avstånd och tillfälligt kan ett föremål flyttas innan det blir tillståndspliktigt? Hur länge är ”sedan gammalt”? Ibland kan det också vara svårt att styrka var föremålet egentligen hör hemma och hur länge det har funnits där. (9§)
- I vilken omfattning en åtgärd ska påverka kulturhistoriska värden innan den räknas som tillståndspliktig. Ändringar på begravningsplatser ger ofta de svåraste gränsdragningarna. Räcker det exempelvis att åtgärden påverkar kulturhistoriska värden på enskilda gravvårdar/gravar eller är det först när hela gravkvarter, större områden eller hela begravningsplatsens karaktär påverkas? Hur mycket måste medvetet gestaltad vegetation ändras för att det ska bli tillståndspliktigt?
- Definitionen av en ödekyrkogård och medföljande gränsdragningsproblematik mellan främst 2 och 4 kap KML. Det finns flera ödekyrkogårdar där både uppkomsten och den ursprungliga huvudmannen är okänd. Ödekyrkogårdar har därtill sällan tagits ur bruk genom ett särskilt beslut enligt begravningslagens definitioner. Det finns dessutom olika stadier i utfasningen av en begravningsplats, exempelvis att nya begravingar inte längre sker, att alla gravrätter har upphört och/eller att vård och skötsel bara utförs i begränsad omfattning eller inte alls. Ofta vet man inte heller när dessa stadier inträffade. I sådana fall är det oklart hur man ska betrakta begravningsplatsen enligt lagen. Därmed blir det också oklart vem som bär ansvaret för den idag, vilken lagstiftning som ska tillämpas och vilka eventuella bidragsformer som får användas vid vårdinsatser. Problematiken har snarast förvärrats med införandet av en tidsgräns (1850) för fornlämningar i 2 kap KML. Många ödekyrkogårdar i Norrland, exempelvis kolerakyrkogårdar, är yngre än från 1850 och riskerar därför hamna i ett ingenmansland mellan 2 och 4 kap KML. Då enskilda begravningsplatser föreslås strykas från 4 kapitlet KML blir det dessutom än mer angeläget med tydliga definitioner och exempel.
- Länsstyrelsen anser slutligen att det är mycket angeläget att en utredning om kyrklig övertalighet kommer till stånd och bejakar RAÄ:s förslag om en statlig utredning kring detta.

Beslut i detta yttrande har fattats av landshövding Magdalena Andersson efter föredragning av byggnadsantikvarie Andreas Grahn. I den slutliga handläggningen har också länsantikvarie Bo Sundin och bitr. länsantikvarie Katrine Nygren deltagit.

Magdalena Andersson  
Landshövding

Andreas Grahn  
Byggnadsantikvarie