

De norrländska kyrkstäderna

Delbetänkande av Kulturbebyggelseutredningen

Stockholm 2003



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2003:81

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf

Tryckt av Edita Norstedts Tryckeri AB
Stockholm 2003

ISBN 91-38-21921-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 27 juni 2002 att tillkalla en särskild utredare för att utreda skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse m.m.

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 4 december 2002 regeringsrådet Göran Schäder. Att som experter ingå i utredningen förordnades fr.o.m. den 4 mars 2003 rättssakkunniga Ulrika Berg, länsantikvarien Eva Björkman, handläggaren Anna-Gretha Eriksson, kanslirådet Margaretha Gistorp, avdelningschefen Sven Göthe, länsrådet Gunnar Hedborg, departementssekreteraren Sophia Laurin, sekreteraren Kerstin Lundberg, ämnessakkunnige Torbjörn Malm, departementssekreteraren Hans Mildemberger, experten Göran Oldén, experten Tom Teljer och skattejuristen Ulla Werkell.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 15 januari 2003 hovrättsassessorn Niclas Johannisson.

Utredningen, som har antagit namnet Kulturbebyggelse-utredningen, får härmed överlämna sitt delbetänkande De norrländska kyrkstäderna (SOU 2003:81).

Arbetet har bedrivits i nära samarbete med experterna. Betänkandet är därför skrivet i vi-form.

Betänkandet omfattar den del av utredningsuppdraget som rör skyddet för kyrkstäder. Vi behandlar här såväl det fysiska skyddet av kyrkstadsbebyggelsen som skyddet av kyrkstadstraditionen. Arbetet fortsätter nu med övriga delar av uppdraget. Detta arbete beräknas vara slutfört i augusti 2004.

Stockholm i september 2003

Göran Schäder

/Niclas Johannisson

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	15
1 Utredningens uppdrag och arbete	29
1.1 Direktiven.....	29
1.2 Kulturarvsutredningen.....	30
1.3 Närmare om uppdraget	34
1.4 Utredningens arbete	34
2 Det tänkta skyddsobjektet	37
2.1 Kyrkstadens särdrag.....	37
2.1.1 Kyrkstädernas framväxt	38
2.1.2 Bebyggelsen i kyrkstäderna.....	40
2.2 Bevarade kyrkstäder.....	41
2.3 Kyrkstädernas nuvarande skydd	44
2.3.1 Skyddet av bebyggelsen i kyrkstäderna.....	44
2.3.2 Skyddet av kyrkstadstraditionen	47
3 Skyddsformer enligt gällande rätt	51
3.1 Skyddet av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse	51
3.1.1 Plan- och bygglagen.....	52
3.1.2 Kulturminneslagen	54
3.1.3 Byggnadsminnen.....	55
3.1.4 Kyrkliga kulturminnen.....	59

3.1.5	Miljöbalkens områdesskydd.....	61
3.1.6	Kulturresevat.....	63
3.2	Begränsningar i nyttjanderätt till byggnad på annans mark	64
3.2.1	Förvärvsprövning.....	65
3.2.2	Tillfälligt boende	67
3.2.3	Markupplåtelseavtal	68
3.3	Fäbodkulturen	70
4	Överväganden och förslag	73
4.1	Behovet av en särskild reglering för kyrkstäder	73
4.2	Övergripande frågeställningar om utformningen av ett skydd för kyrkstäderna	76
4.2.1	Frågan om vilken kyrkstadsbebyggelse som skall omfattas av en särskild skyddsreglering	76
4.2.2	Skyddsregleringens inordning i kulturminneslagen.....	78
4.2.3	Ett skydd anpassat efter lokala förhållanden.....	80
4.3	Behovet av ett reglerat skydd för kyrkstadstraditionen.....	81
4.3.1	Konsekvenser av att 1817 års och 1849 års kungliga skrivelser upphävs	82
4.3.2	Frågan om de kungliga skrivelserna kan ersättas av villkor i markupplåtelseavtal	83
4.3.3	Bör en förvärvsprövning finnas kvar?	84
4.3.4	En reglering för att bevara det tillfälliga boendet.....	86
4.4	Närmare om utformningen av skyddsregler för kyrkstäder	88
4.5	En särskild satsning på kyrkstäderna	96
5	Konsekvenser och ikraftträdande m.m.	99
5.1	Konsekvenser.....	99
5.2	Ikraftträdande m.m.	100

6	Författningskommentar	101
6.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.	101
6.2	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	105
6.3	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	106
 Bilagor		
	Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	107
	Bilaga 2 De kungliga skrivelserna.....	113

Sammanfattning

Uppdraget

I kapitel 1 redovisas vårt uppdrag och arbete. Enligt direktiven är uppdraget att

- utreda och lämna förslag till regler som innebär ett förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse,
- utreda och lämna förslag till regler om skydd för kyrkstäder, samt
- utreda möjligheten till skydd för sådant lösöre som väsentligen bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde.

Detta betänkande rör den del av uppdraget som gäller skyddet för kyrkstäder. Som anges i kapitlet är det en fråga som vid ett tidigare tillfälle varit föremål för en statlig utredning. För att förstå bakgrunden till och innebörden av uppdraget i denna del ges i anledning härav en beskrivning av resultatet och den fortsatta beredningen av den utredningen, vilken föreslog att kyrkstäderna skulle skyddas som kyrkliga kulturminnen enligt 4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Förutom det fysiska skyddet av bebyggelsen i kyrkstäderna behandlades vid det tillfället även frågan om ett bevarande av den särskilda tradition som finns i kyrkstäderna. Därvid gjorde den tidigare utredningen i korthet bedömningen att ett nyttjande av kyrkstadsbebyggelsen i överensstämmelse med kyrkstads-traditionen skulle kunna tillses av markägaren genom upplåtelse-avtal (byggnaderna står på ofri grund).

Vad som föranlett att denna fråga på nytt blivit föremål för en utredning är att regeringen inte fann tillräckliga skäl att införa ett generellt skydd för kyrkstäderna, medan riksdagen kom till en annan slutsats. Riksdagen har därför begärt att regeringen skall

lägga fram ett förslag till kompletterande regler i 4 kap. kulturminneslagen om skydd för kyrkstäderna.

Vårt uppdrag är emellertid inte begränsat till att föreslå en skyddsreglering i 4 kap. kulturminneslagen. En fråga om skyddet av kyrkstäderna får dessutom anses innefatta såväl det fysiska skyddet av bebyggelsen som ett bevarande av kyrkstadstraditionen, eftersom den senare utgör en väsentlig faktor till kyrkstädernas särpräglade miljö.

Skyddsobjektet

Som underlag för våra överväganden ges i kapitel 2 en översiktlig redogörelse för begreppet kyrkstad, dess ursprung, funktioner och kännetecken samt en beskrivning av bevarade kyrkstäder.

Dessa kyrkstäder har med ett undantag funnits i Norrland och anlades för att bereda tillfälligt husrum vid besök på kyrkoplatsen. Deras uppkomst är troligen en konsekvens av reformationen under 1500-talet. Förutom att underlätta för kyrkobesök har de fungerat som samlingsplats för sockenborna i samband med marknader, ting och skatteuppbörd. Marken där kyrkstäderna anlades ägdes av kyrkan eller staten och kyrkstugorna uppfördes därför på ofri grund.

Det har funnits ett sjuttiofem kyrkstäder i Sverige, varav sexton anses vara bevarade. Bestämningen av antalet bevarade kyrkstäder är dock förenad med vissa gränsdragningsproblem. Kyrkstäderna är numera belägna på kyrklig eller kommunal mark och används fortfarande i stor utsträckning i enlighet med den s.k. kyrkstads-traditionen, som i korthet innebär att kyrkstugorna nyttjas för tillfälligt boende och att ägarkretsen är begränsad till personer med särskild anknytning till kyrkstaden. Kyrkstäderna uppvisar dessutom stor inbördes variation, såväl till storlek som till utseende. Den största bevarade kyrkstaden är Gammelstads kyrkstad i Luleå med drygt 400 kyrkstugor, medan vissa andra består av ett fåtal byggnader. Att det finns betydande skillnader mellan kyrkstäderna framgår även av att de har fortsatt att anläggas ända fram till 1930-talet.

Vad gäller det nuvarande skyddet för kyrkstäderna redovisas att tre är förklarade som byggnadsminnen och en är skyddad med stöd av 1942 års lag om kulturhistoriskt märkliga byggnader samt att de övriga i samtliga fall utom ett har någon form av skydd genom

planbestämmelser. Dessutom fördes Gammelstads kyrkstad i Luleå år 1997 av Unesco upp på listan över världsarv.

För att bevara kyrkstadstraditionen tillämpas i Norrbottens och Västerbottens län fortfarande kungliga skrivelser från år 1817 och år 1849. Dessa stadgar bl.a. om en förvävsprövning vid överlåtelse av kyrkstugor. En sådan prövning upprätthålls beträffande Gammelstads kyrkstad i Luleå av länsstyrelsen medan det i vissa andra kyrkstäder görs av en kyrkstadsstyrelse eller ett kyrkoråd. Vidare förekommer särskilda stadgor som antagits under åberopande av de kungliga skrivelserna och som ger närmare bestämmelser för nyttjandet av kyrkstugorna och förhållandena i övrigt i kyrkstaden.

Skyddsformer

I kapitel 3 redogörs för befintlig lagstiftning om bebyggelseskydd i den utsträckning som anses motiverat för att avgöra vad som är den lämpligaste skyddsformen för kyrkstäderna.

Inledningsvis anges att kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kan skyddas av kommunerna enligt plan- och bygglagen. Är ett bevarande av nationellt intresse kan ett skydd komma till stånd även genom bestämmelserna om byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen i kulturminneslagen eller genom förordningen om statliga byggnadsminnen. Därutöver finns i miljöbalken vissa bestämmelser som syftar till att bevara kulturmiljöer och som kan innefatta ett skydd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader.

I beskrivningen av dessa skyddsformer konstateras i fråga om kyrkstädernas nuvarande skydd att ett skydd enligt plan- och bygglagen visserligen kan medföra lika ingripande skyddsbestämmelser som en byggnadsminnesförklaring, men att det inte på samma sätt kan anses trygga ett långsiktigt bevarande. Vidare anges att en förklaring till att inte fler kyrkstäder har blivit byggnadsminnen torde vara att handläggningen av ett sådant ärende kan vara svårbemästrat när det gäller en kyrkstad. Detta på grund av att den sakägarkrets som berörs kan vara både omfattande och oklar.

Vidare ges i kapitlet, utifrån kyrkstadstraditionens innebörd, en beskrivning av gällande rätt i fråga om förvävsprövning och andra begränsningar i nyttjanderätten till byggnad på annans mark. Det innefattar även en beskrivning av möjligheterna att använda

markupplåtelseavtal som ett medel för att bevara kyrkstadstraditionen och de erfarenheter som kan hämtas från den kyrkstad där sådana avtal används, Gammelstads kyrkstad i Luleå.

Kapitlet avslutas med en redogörelse för Riksantikvarieämbetets särskilda satsning på det traditionella bruket inom fåbodkulturen, vilken har medfört att kunskapsläget beträffande denna kultur och de befintliga miljöerna har förbättrats betydligt.

Utformning av ett skydd för kyrkstäderna

Mot bakgrund av redogörelsen i de föregående kapitlen redovisas i kapitel 4 våra överväganden och förslag till utformning av ett skydd för kyrkstäderna. Där konstateras att kyrkstäderna utgör kulturmiljöer av nationellt och internationellt värde och att en bidragande orsak till deras särart är den levande kyrkstadstraditionen och att det därför kan vara befogat med en särskilt utformad skyddsreglering för kyrkstäderna. Med hänsyn till kyrkstädernas karaktär och särdrag förordas att en sådan reglering innefattar ett förenklat handlägningsförfarande och utformas som ett områdesskydd samt ger möjlighet för att bibehålla kyrkstadstraditionen.

Övervägandena om hur regleringen skall inordnas i kulturminneslagen utmynnar i bedömningen att kyrkstäderna bör skyddas genom bestämmelser i ett nytt kapitel i kulturminneslagen. Kyrkstädernas inbördes variation och det förhållandet att det föreligger ett behov av en föregående inventering för flera av dem anges som skäl till att de inte bör omfattas av generella skyddsbestämmelser, utan att det vid utformningen av bestämmelserna i stället bör ges förutsättningar för en skyddsreglering anpassad efter varje kyrkstads förhållanden.

Vad särskilt gäller skyddet för kyrkstadstraditionen anges att utgångspunkten bör vara att en skyddsreglering endast skall beröra de aspekter av traditionen som fortfarande upprätthålls i en viss kyrkstad. Vidare anges att en förutsättning bör vara att markägaren givit sitt samtycke till föreskrifter som rör användningen av byggnader och mark. Utöver en möjlighet att begränsa nyttjandet av kyrkstadsbebyggelsen till ett tillfälligt boende och att meddela ordningsföreskrifter för kyrkstadsområdet, redovisas de skäl som kan motivera att en förvärvsprövning behålls vid överlåtelser av kyrkstugor.

De kyrkstäder som omfattas av skyddsregleringen bör enligt förslaget pekats ut av regeringen i en särskild förordning, varvid vissa kyrkstäder redan vid ikraftträdandet bedöms kunna omfattas av denna skyddsreglering. Avvägningen om vilka skydds-föreskrifter som skall gälla för en viss kyrkstad görs däremot lämpligen av länsstyrelsen, som i samband med denna prövning föreslås kunna använda sig av ett samrådsförfarande.

Vid sidan av skyddsregleringen förordas att regeringen ger Riksantikvarieämbetet i uppdrag att genomföra en särskild satsning för att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar utveckling av kyrkstäderna och kyrkstadstraditionen.

Konsekvenser

Betänkandet avslutas med en konsekvensanalys, där det är de ekonomiska konsekvenserna som föranleder en särskild redovisning. Som slutsats anges att förslagen till skyddsreglering och särskild satsning på kyrkstäderna bör rymmas inom berörda myndigheters nuvarande anslag. I detta sammanhang konstateras även att ett ikraftträdande av skyddsregleringen förutsätter vissa förberedelser och därför tidigast bör kunna ske den 1 juli 2005 samt att de kungliga skrivelserna samtidigt bör upphöra att gälla.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

dels att 1 kap. 2 § skall ha följande lydelse,

dels att 3 kap. 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas ett nytt kapitel, 4 a, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

I denna lag finns bestämmelser om ortnamn, fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen samt om utförsel och återlämnande av kulturföremål.

I denna lag finns bestämmelser om ortnamn, fornminnen, byggnadsminnen, kyrkliga kulturminnen *och skyddade kyrkstäder* samt om utförsel och återlämnande av kulturföremål.

Länsstyrelsen har tillsyn över kulturminnesvården i länet.

Riksantikvarieämbetet har överinseende över kulturminnesvården i landet. Riksantikvarieämbetet får överklaga beslut av domstol eller annan myndighet enligt denna lag.

3 kap.

1 §

En byggnad som är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller som ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde får förklaras för byggnadsminne av länsstyrelsen. Bestämmelserna om byggnadsminnen

enligt detta kapitel får också tillämpas på park, trädgård eller annan anläggning av kulturhistoriskt värde.

I fråga om byggnad av sådant värde som sägs i första stycket och som tillhör staten gäller de bestämmelser som regeringen meddelar om statliga byggnadsminnen. Om ett statligt byggnadsminne övergår till annan ägare än staten, skall det därmed utgöra ett byggnadsminne enligt denna lag.

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte *en byggnad som är fast fornlämning eller kyrkobyggnad* enligt denna lag.

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte *fasta fornlämningar, kyrkliga kulturminnen eller skyddade kyrkstäder* enligt denna lag.

4 a kap.

Skyddade kyrkstäder

1 §

Regeringen föreskriver vilka kyrkstäder som skall skyddas enligt bestämmelserna i detta kapitel.

Föreskrifter om skydd

2 §

Regeringen eller efter regeringens bemyndigande länsstyrelsen får meddela föreskrifter om skydd för bebyggelsen i en kyrkstad samt, ifall det bedöms erforderligt för att bibehålla en för kyrkstaden särpräglad miljö, också om användningen av byggnaderna och att dessa får nyttjas endast för tillfälligt boende samt om vad allmänheten skall iakta inom kyrkstaden.

Föreskrifter enligt första stycket om annat än bebyggelseskydd får

endast meddelas med markägarens samtycke.

3 §

Bestämmelserna om ersättning och inlösen i 3 kap. 10 § första och tredje stycket samt 3 kap. 13 § är tillämpliga på föreskrifter om skydd för en kyrkstad. Vad där stadgas om skyddsbestämmelser gäller således för beslut om föreskrifter enligt 2 §.

Förvärvsprövning

4 §

Regeringen eller efter regeringens bemyndigande länsstyrelsen får bestämma att det krävs tillstånd av länsstyrelsen till förvärv genom köp, byte eller gåva av sådan byggnad eller del av byggnad som omfattas av föreskrift om användningen av byggnader enligt 2 §. Krav på tillstånd gäller inte om andel av en bostad förvärvas av någon som redan äger andel i denna bostad.

Bestämmelser om förvärvstillstånd får endast avse kyrkstad där en sådan ordning bedöms erforderlig för att bibehålla en för kyrkstaden särpräglad miljö.

5 §

Tillstånd till förvärv av byggnad inom en kyrkstad får vägras om förvärvaren saknar anknytning till kyrkstaden eller har hemvist på sådant avstånd från kyrkstaden att han eller hon

inte kan förväntas att besöka den regelbundet. Sådant tillstånd får också vägras om ett förvärv skulle innebära att förvärvaren blir innehavare till mer än en bostad i kyrkstaden.

Ansvarsbestämmelser m.m.

6 §

Länsstyrelsen får förelägga den som är ansvarig för förvaltningen av byggnad eller annan anläggning i en kyrkstad 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 är ansvarig för förvaltningen.

7 §

Den som bryter mot föreskrifter för en kyrkstad om inskränkningar meddelade med stöd av 2 § döms till böter.

Den som inte inkommer med förvärvsansökan inom föreskriven tid enligt bestämmelser meddelade med stöd av 4 §, eller som innehar en byggnad ett år efter det att länsstyrelsen i beslut

har avvisat ansökan eller vägrat förvärvstillstånd döms till böter.

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

Överklagande

8 §

Beslut som anges i 5 § och 6 § första stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

För länsstyrelsens beslut om ersättning eller inlösen enligt 3 § skall 3 kap 20 § tillämpas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2005, då de kungliga skrivelserna den 6 maj 1817 till Landshövdingen i Norrbottens län och till Landshövdingen i Umeå angående kyrkostäderna i länen m.m. samt den 9 september 1849 till Kammarkollegium angående Rikets ständers hemställan i fråga om rättighet till kyrkostugors uppförande inom Västerbottens och Norrbottens län skall upphöra att gälla.

2. Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 9 § miljöbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

9 §

Ett mark- eller vattenområde får förklaras som kulturresevat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. På ett sådant område skall bestämmelserna i 4–6 §§ tillämpas. Att det inom ett område finns en byggnad eller anläggning som är skyddad som byggnadsminne, kyrkligt kulturminne, eller fast fornlämning enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. hindrar inte att området förklaras som kulturresevat.

Ett mark- eller vattenområde får förklaras som kulturresevat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. På ett sådant område skall bestämmelserna i 4–6 §§ tillämpas. Att det inom ett område finns en byggnad eller anläggning som är skyddad som byggnadsminne, kyrkligt kulturminne, fast fornlämning *eller som ingår i en skyddad kyrkstad* enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. hindrar inte att området förklaras som kulturresevat.

I fråga om beslut enligt denna paragraf gäller också 7 och 8 §§.

Denna lag träder i kraft den juli 2005.

3. Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs att 14 kap. 8 § plan- och bygglagen (1987:10) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

8 §

Ägare och innehavare av särskild rätt till fastigheter har rätt till ersättning av kommunen, om skada uppkommer till följd av att

1. bygglov vägras till att ersätta en riven eller genom olycks-händelse förstörd byggnad med en i huvudsak likadan byggnad och ansökan om bygglov har gjorts inom fem år från det att byggnaden revs eller förstördes,

2. rivningsförbud meddelas i detaljplan eller områdesbestäm-melser eller rivningslov vägras med stöd av 8 kap. 16 § 2 eller 3,

3. skyddsbestämmelser meddelas i en detaljplan enligt 5 kap. 7 § första stycket 4 eller 6 eller i områdesbestämmelser enligt 5 kap. 16 § 4 eller 5,

4. bestämmelser om vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket meddelas i områdesbestämmelser,

5. marklov vägras med stöd av 8 kap. 18 § första stycket 2 eller 3.

Rätt till ersättning föreligger i fall som avses i första stycket 1, om byggnaden förstörts genom olyckshändelse. I övriga fall som avses i första stycket 1 och i fall som avses i första stycket 2 föreligger rätt till ersättning, om skadan är betydande i förhållande till värdet av berörd del av fastigheten. I fall som avses i första stycket 3–5 föreligger rätt till ersättning, om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Medför beslut som avses i första stycket att synnerligt men uppkommer vid användningen av fastigheten, är kommunen skyldig att lösa fastigheten, om ägaren begär det.

Vid tillämpningen av andra och tredje styckena skall även beaktas andra beslut som avses i första stycket samt beslut enligt 3 kap. 2 § lagen (1988:950) om

Vid tillämpningen av andra och tredje styckena skall även beaktas andra beslut som avses i första stycket samt beslut enligt 3 kap. 2 § och 4 a kap. 2 § lagen

kulturminnen m.m., 7 kap. 3, 5, 6, 9, 22 eller 24 § miljöbalken, beslut som innebär tillstånd enligt 7 kap. 11 § andra stycket eller 28 b–29 a §§ samma balk inte meddelas, föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket samma balk eller beslut som innebär att dispens enligt samma lagrum inte meddelas, samt beslut enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429), allt under förutsättning att besluten meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom skall beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid. Har talan eller rätt till ersättning eller inlösen med anledning av nyss angivna beslut förlorats på grund av bestämmelserna i 15 kap. 4 § eller motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller lagen om kulturminnen m.m., utgör detta förhållande inte något hinder mot att besluten beaktas.

(1988:950) om kulturminnen m.m., 7 kap. 3, 5, 6, 9, 22 eller 24 § miljöbalken, beslut som innebär tillstånd enligt 7 kap. 11 § andra stycket eller 28 b–29 a §§ samma balk inte meddelas, föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket samma balk eller beslut som innebär att dispens enligt samma lagrum inte meddelas, samt beslut enligt 18 § skogsvårdslagen (1979:429), allt under förutsättning att besluten meddelats inom tio år före det senaste beslutet. Dessutom skall beaktas sådan inverkan av hänsynstaganden enligt 30 § skogsvårdslagen som i särskilda fall har inträtt inom samma tid. Har talan eller rätt till ersättning eller inlösen med anledning av nyss angivna beslut förlorats på grund av bestämmelserna i 15 kap. 4 § eller motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller lagen om kulturminnen m.m., utgör detta förhållande inte något hinder mot att besluten beaktas.

Har kommunen efter föreläggande enligt 12 kap. 6 § beslutat om rivningsförbud eller skyddsbestämmelser som avses i första stycket 2 eller 3 för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken, är staten skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen. I fall som avses i första stycket 4 och 5 är ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2005.

4. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m.

dels att 3 och 36 §§ skall ha följande lydelse,

dels att i förordningen skall införas en ny paragraf, 37 §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

När länsstyrelsen har fattat ett beslut enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. skall en kopia av beslutet sändas till riksantikvarieämbetet.

Länsstyrelsen skall vidare underrätta Riksantikvarieämbetet när fråga om åtal enligt 2 kap. 21 § eller 3 kap. 18 § lagen om kulturminnen m.m. har uppkommit. Riksantikvarieämbetet skall också underrättas när fråga om skadestånd på grund av åsidosättande av föreskrifter i nämnda lag har uppkommit.

Länsstyrelsen skall vidare underrätta Riksantikvarieämbetet när fråga om åtal enligt 2 kap. 21 §, 3 kap. 18 § eller 4 a kap. 7 § lagen om kulturminnen m.m. har uppkommit. Riksantikvarieämbetet skall också underrättas när fråga om skadestånd på grund av åsidosättande av föreskrifter i nämnda lag har uppkommit.

36 §

Riksantikvarieämbetet, eller efter dess förordnande länsstyrelsen, skall föra statens talan i mål som avses i 2 kap. 25 § andra stycket och 3 kap. 20 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Riksantikvarieämbetet, eller efter dess förordnande länsstyrelsen, skall föra statens talan i mål som avses i 2 kap. 25 § andra stycket, 3 kap. 20 § och 4 a kap. 8 § andra stycket lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

37 §

I förordningen (0000:000) om skyddade kyrkstäder finns ytterligare bestämmelser för kyrkstäder.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2005.

5. Förslag till förordning om skyddade kyrkstäder

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Följande kyrkstäder är skyddade enligt 4 a kap. 1 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

1. Kyrkstaden i Luleå Gammelstad (Luleå kommun)
2. Kyrkstaden i Skellefteå (Skellefteå kommun)
3. Kyrkstaden i Öjebyn (Piteå kommun)
4. Kyrkstaden i Arvidsjaur (Arvidsjaur kommun)
5. Kyrkstaden i Fatmomakke (Vilhelmina kommun)
6. Kyrkstaden i Byske (Skellefteå kommun)
7. Kyrkstaden i Ammarnäs (Sorsele kommun)

Kyrkstädernas gränser anges i bilagorna 1–7 till denna förordning.

Byggnadsminnesförklaring av i första stycket angiven kyrkstad är härigenom upphävd.

Skötselplan

2 § Länsstyrelsen skall snarast fastställa en skötselplan för förvaltningen av en skyddad kyrkstad och för hur kulturmiljön i en skyddad kyrkstad skall vårdas samt, i förekommande fall, för hur traditionella seder och bruk i kyrkstaden skall bevaras.

Föreskrifter om skydd

3 § Länsstyrelsen får meddela föreskrifter om hur bebyggelsen i en skyddad kyrkstad skall vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras.

Om det behövs får föreskrifterna också innehålla bestämmelser om att kyrkstaden i övrigt skall hållas i sådant skick att kyrkstadens utseende och karaktär inte förvanskas.

Länsstyrelsen får meddela föreskrifter om användningen av byggnaderna i kyrkstaden och om vad allmänheten skall iaktta inom kyrkstaden enligt 4 a kap. 2 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Förfarandet

4 § Innan länsstyrelsen fattar beslut om föreskrifter enligt 4 a kap. 2 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., skall innehavare av särskild rätt till fastigheten beredas tillfälle till samråd.

Samråd sker genom att länsstyrelsen ger berörda sakägare möjlighet att närvara vid ett sammanträde eller möte i annan form. Vid mötet skall länsstyrelsen redovisa förslag till beslut om föreskrifter, underlag av betydelse för prövningen samt de viktigaste följderna av förslagen. Sakägarna skall ges tillfälle att lämna sina synpunkter på förslagen.

Samråd behövs inte inför beslut om föreskrifter rörande skydd av bebyggelsen, om kyrkstaden före det att den förklarades som kyrkligt kulturminne var förklarat för byggnadsminne och föreskrifterna inte blir mer inskränkande för sakägarna än vad som gällde enligt skyddsbestämmelserna.

5 § Kungörelse om samråd skall minst en månad före mötesdagen anslås på länsstyrelsens anslagstavla, på lämplig plats inom kyrkstadsområdet och vara införd i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå vilken kyrkstad som avses, tidpunkt och plats för mötet samt hur man får del av förslaget. Underrättelse om innehållet i kungörelsen skall senast dagen för kungörandet sändas i brev till kända sakägare.

För kungörandet gäller lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

Om samtliga sakägare är kända kan länsstyrelsen, utan att utfärda kungörelse, minst en månad före mötesdagen sända brev till sakägarna om samrådet.

6 § Ändrar länsstyrelsen efter företaget samråd sitt förslag skall de som var närvarande vid mötet samt andra kända sakägare beredas tillfälle att yttra sig över det nya förslaget.

7 § När fråga om ersättning enligt 4 a kap. 3 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. uppkommer skall länsstyrelsen försöka få till stånd en frivillig uppgörelse med sakägare om ersättningens storlek.

8 § Länsstyrelsen eller den som arbetar på länsstyrelsens uppdrag har rätt att få tillträde till mark och byggnader i kyrkstaden samt att där vidta de åtgärder och undersökningar som behövs för skyddsföreskrifternas tillämpning.

Dispens

9 § Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen meddela dispens från föreskrifter som den meddelat för en kyrkstad. Länsstyrelsen får ställa villkor för dispensen.

Förvärvsprövning

10 § Länsstyrelsen får besluta att förvärvstillstånd krävs i kyrkstad enligt 4 a kap. 4 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

11 § Ansökan om förvärvstillstånd skall ges in till länsstyrelsen inom tre månader från det att förvärvet skedde.

Förvärvaren skall i ansökan

1. lämna uppgift om den byggnad eller del av byggnad som ansökan avser,
2. uppge födelsetid eller personnummer och postadress samt hemvist,
3. ange sin avsikt med förvärvet och sin anknytning till kyrkstaden samt i vilken utsträckning han eller hon avser att använda byggnaden.

12 § Om länsstyrelsen finner att utredning som anges i 11 § saknas eller behöver kompletteras, får länsstyrelsen förelägga sökanden att inom viss tid avhjälpa bristen. Följs inte föreläggandet får ansökningen avvisas eller avgöras i befintligt skick. En erinran om det skall finnas i föreläggandet.

13 § Beslutet i tillståndsärendet skall skickas till förvärvaren och till den som överlåtit byggnaden.

Underrättelse om beslut

14 § När ett beslut om föreskrifter enligt 4 a kap 2 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. eller ett beslut om att det i en skyddad kyrkstad krävs tillstånd till förvärv av vissa byggnader enligt 4 a kap 4 § samma lag meddelas, eller ett redan tidigare meddelat beslut ändras eller upphävs skall beslutet snarast möjligt kungöras på det sätt som är föreskrivet för författningar i allmänhet.

Länsstyrelsen skall underrätta lantmäterimyndigheten och den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom plan- och byggväsendet om beslut om föreskrifter enligt 4 a kap 2 § lagen om kulturminnen m.m. och beslut om krav på förvärvstillstånd enligt 4 a kap 4 § samma lag.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2005. Bestämmelser till skydd för byggnadsminnesförklarad kyrkstad skall gälla till dess att föreskrifter om skydd enligt denna förordning meddelats för kyrkstaden.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Direktiven

Vårt uppdrag sammanfattas i direktiven (dir 2002:96), bilaga 1, till att omfatta följande tre huvuduppgifter:

- att utreda och lämna förslag till regler som innebär ett förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse,
- att utreda och lämna förslag till regler om skydd för kyrkstäder, samt
- att utreda möjligheten till skydd för sådant lösöre som väsentligen bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde.

Vad gäller skyddet för kyrkstäder skall uppdraget enligt direktiven vara redovisat senast den 31 augusti 2003 medan det i övriga delar skall redovisas senast den 1 september 2004 (se tilläggsdirektiv dir 2003:16). Vårt arbete beträffande kyrkstäderna redovisas sålunda genom detta delbetänkande.

I direktiven ger regeringen en översiktlig beskrivning av bakgrunden till uppdraget att utreda skyddet för kyrkstäder, vilket det finns en närmare redogörelse för nedan. Som utgångspunkt för vårt arbete anges följande:

En kyrkstad är en samling bostadshus och stallar uppförda invid kyrkan som tillfälligt husrum framför allt vid kyrkobesök. I Sverige har det funnits ca 70 kyrkstäder, varav 16 kan sägas vara bevarade. Av dessa omfattas alla utom en av skydd i någon form, antingen enligt kulturminneslagen eller PBL.

Några andra riktlinjer för uppdraget än att utreda och lämna förslag till skydd för kyrkstäder ges inte i direktiven. För att förstå uppdragets innebörd är det därför av betydelse att belysa bakgrunden till att frågan på nytt har blivit föremål för en utredning.

1.2 Kulturarvsutredningen

Frågan om ett reglerat skydd för kyrkstäderna har alltså vid ett tidigare tillfälle varit föremål för en statlig utredning. Det var Kulturarvsutredningen som i sitt slutbetänkande; Skyddet av kulturmiljön – En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn (SOU 1996:128), bland annat redogjorde för sina överväganden och förslag till en reglering av ett skydd för kyrkstäderna.

Uppdraget för Kulturarvsutredningen att utreda frågor om skydd för kyrkstäderna hade sin bakgrund i att det betraktades som angeläget att modernisera bestämmelserna i de kungliga skrivelser från åren 1817 och 1849 till Länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län, vilka fortfarande tillämpades av dessa länsstyrelser för att reglera kyrkstadsbebyggelsen och nyttjandet av dessa byggnader. I direktiven till Kulturarvsutredningen (dir. 1994:57) formulerades uppdraget i fråga om kyrkstäderna så här:

Det är angeläget att regleringen avseende kyrkstäderna ses över eftersom bestämmelserna i de kungliga skrivelserna [...] om förvärv och nyttjande inte motsvarar det syfte som eftersträvas idag – nämligen att bevara kyrkstädernas kulturhistoriska värden och kyrkstadstraditionen. Det är också fråga om regler som skall ha form av lag. Utredaren skall överväga behovet av nya regler. Om utredaren finner att en reglering behövs, utöver den som redan är möjlig med stöd av kulturminneslagens byggnadsminnesskydd, skall förslag om detta läggas fram.

I betänkandet behandlar Kulturarvsutredningen såväl kyrkstädernas fysiska bevarande som frågan om en moderniserad reglering för nyttjandet av kyrkstadsbebyggelsen. Utredningens redogörelse för och överväganden om kyrkstäderna sammanfattas på följande sätt:

En kyrkstad är avsedd för tillfälligt boende i samband med kyrkbesök och särskilda kyrkhelger. De har funnits i Norrland i socknar med stora avstånd från hemmanen till kyrkan. I Sverige har funnits ca 70 kyrkstäder, varav 16 kan sägas vara bevarade. Kyrkstäderna är särpräglade miljöer, som har stort kulturhistoriskt värde på grund av det speciella nyttjandet.

[...] Den kungliga skrivelsen av år 1817 reglerar främst vilka som får köpa och bygga stugor i en kyrkstad. Lokala stadgor har utfärdats i Norrbottens och Västerbottens län och tillämpas i vissa avseenden fortfarande, även om de knappast längre är grundlagsenliga. I två fall har särskilda kyrkstadstyrelser med myndighetsfunktioner inrättats.

Överväganden

1817 års kungliga skrivelse gäller i och för sig fortfarande, men ger inte länsstyrelserna rätt att pröva andra frågor än tillstånd till köp och bygge av kyrkstugor. Andra föreskrifter och delegation av tillståndsbefogenheter kan inte anses gällande. De som äger eller upplåter mark för kyrkstugor har möjlighet att bestämma villkor för hur stugorna används.

Kyrkstäderna bör ses som kyrkliga kulturminnen och få skyddsregler i KML. Reglerna bör innebära att kyrkstäderna skall underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskar eller förvanskas. Väsentliga ändringar av kyrkstäderna bör stå under länsstyrelsens prövning. Länsstyrelsen bör också få besluta om anmälningsskyldighet vid ägarbyten inom kyrkstäder.

De gamla reglerna om att tillstånd krävs för köp och bygge av kyrkstuga upphävs och ersätts inte med någon annan form av förvävsprövning. Att nyttjandet av kyrkstuga och kammare överensstämmer med god kyrkstadssed kan tillses av markupplåtaren, som också bedöms ha intresse av att så sker. Kyrkstadsstyrelserna kan inte med stöd av regeringsformen inneha myndighetsfunktioner. Detta bedöms inte heller vara nödvändigt, men ett nära samarbete förutsätts med länsstyrelsen vad gäller tillsyn av kyrkstadens vård och utveckling. Frågor om överklagande och sanktioner löses på samma sätt som för andra kyrkliga kulturminnen.

I den följande framställningen återkommer vi i skilda sammanhang till de överväganden som låg till grund för Kulturarvsutredningens ställningstaganden. Det kan dock redan här noteras att utredningen i sitt betänkande föreslog att också prästgårdar skulle erhålla skydd som kyrkliga kulturminnen. De av Kulturarvsutredningen avgivna författningsförslagen innebar att kyrkstäder och prästgårdar skulle ingå i uppräkningsdelen av de objekt som enligt 4 kap. 1 § kulturminneslagen utgör sådana kyrkliga kulturminnen som skall skyddas genom bestämmelserna i kapitlet. För kyrkstädernas del föreslog utredningen att den paragraf med de närmare skyddsbestämmelserna skulle stadga att kyrkstäder inte på något väsentligt sätt fick förändras utan länsstyrelsernas tillstånd och att länsstyrelserna fick förordna om anmälningsskyldighet för lägenhetsinnehavare vid överlåtelse.

Remissinstanserna var överlag positiva till förslaget att kyrkstäderna skulle skyddas som kyrkliga kulturminnen. Däremot fanns skilda åsikter i fråga om hur nyttjandet av kyrkstäderna skall regleras. Vissa instanser delade uppfattningen att det kunde ske

genom avtal medan andra ville ha en offentligrättslig reglering även på detta område.

I propositionen Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål (prop. 1998/99:114) behandlade regeringen Kulturarvsutredningens förslag om hur kyrkstäderna skulle skyddas. Beträffande det fysiska skyddet av kyrkstadsbebyggelsen anförde regeringen följande:

Det framstår som tveksamt om ett generellt skydd i kulturminneslagen skall införas för ett så begränsat bestånd av byggnader som kyrkstäderna. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att fem kyrkstäder får sägas ha ett tillfredsställande skydd och flertalet av de övriga endast rymmer ett begränsat antal kyrkstugor, kåtor eller härbren. Härtill kommer att en byggnadsminnesförklaring, även om den kan vara tidsödande, är fullt möjlig att genomföra beträffande kyrkstäder. Detta framgår bl.a. av att byggnadsminnesförklaring utfärdats för en av de största kyrkstäderna, Bonnstan i Skellefteå. Till detta kommer att den process som leder fram till en byggnadsminnesförklaring har betydelse för att skapa förståelse och kunskap om de kulturhistoriska värden en byggnad har. I första hand bör därför ett skydd skapas genom kommunal plan eller byggnadsminnesförklaring. Av utredningen framgår vidare att de kyrkliga organen, som många gånger är ägare till marken kyrkstäderna är uppförda på, tar ett stort ansvar för dessa.

Mot bakgrund härav saknas tillräckliga skäl för att införa ett generellt skydd för kyrkstäderna.

De nuvarande skyddsinstrumenten bör – som ovan konstaterats – kunna ge kyrkstäderna det skydd som krävs. Regeringen avser dock att noga följa hur och i vilken omfattning de olika skyddsinstrumenten kommer till användning.

Regeringen tog i propositionen även upp utredningens förslag om upphävande av 1817 års och 1849 års kungliga skrivelser till behandling och gjorde därvid i huvudsak följande bedömning:

Vad som regleras i nämnda kungliga skrivelser är sådant som enligt nu gällande regeringsform skall bestämmas av riksdagen (8 kap. 3 § regeringsformen). Skrivelserna är dock enligt p 6 första stycket av övergångsbestämmelserna till regeringsformen alltjämnt gällande. Av samma bestämmelse framgår dock att en äldre bestämmelse meddelad av Konungen ensam inte är giltig till den del den innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter inom ett område som tillkommer riksdagen.

Sammantaget kan därför sägas att skrivelserna fortfarande gäller, men att de inte ger länsstyrelserna rätt att utfärda föreskrifter eller överlämna frågor om tillstånd till köp m.m. till korporationer eller enskilda subjekt.

Kyrkstugorna ägs i regel av andra än markägaren. Detta innebär att markägaren i samband med markupplåtelse har en praktisk möjlighet att reglera nyttjandet av kyrkstugorna. I likhet med utredningen anser regeringen att en förvärvslagstiftning för kyrkstugor knappast kan säkerställa att endast ortsbor blir innehavare av sådana. Inte heller torde förvärvslagstiftning vara ett effektivt redskap för att hindra ett nyttjande av kyrkstugor som strider mot s.k. god kyrkstadssed. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att markupplåtaren tar ansvar och engagerar sig i denna fråga, vilket de redan i dag till stor del gör. Det finns heller inga hinder mot att markägaren vid upplåtelse av mark reglerar i vilken omfattning kyrkstugor får användas.

De kungliga skrivelserna bör mot bakgrund härav upphävas av regeringen.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen kom emellertid kulturutskottet (1999/2000:KrU7) till en annan slutsats än regeringen och antog följande ställningstagande rörande kyrkstäderna:

Kyrkstäderna utgör enligt utskottets uppfattning omistliga delar av den kyrkliga kulturmiljö i vilken de ingår. Det är därför enligt utskottets bedömning konsekvent att skydda dem på samma sätt som de kyrkliga kulturminnena. Utskottet föreslår därför att regeringen skall förelägga riksdagen förslag till kompletterande regler i 4 kap. KML om skydd för kyrkstäderna.

Riksdagen fattade beslut i enlighet med kulturutskottets förslag (rskr. 1999/2000:196). Vad gällde frågan om upphävande av de kungliga skrivelserna delade däremot kulturutskottet regeringens bedömning att de bör upphävas. Detta har således resulterat i att regeringen i vårt uppdrag låtit inbegripa frågan om hur ett skydd av kyrkstäderna bör utformas.

Som kommer att framgå av den fortsatta framställningen har de kungliga skrivelserna ännu inte upphävts och de tillämpas fortfarande i viss utsträckning. Det torde bero på att frågan om hur skyddet av kyrkstäderna skall utformas ännu inte fått sin lösning. Vidare finns anledning att redan här nämna att inte heller Kulturarvsutredningens förslag att skydda prästgårdarna som kyrkliga kulturminnen enligt 4 kap. kulturminneslagen har föranlett någon lagstiftning.

1.3 Närmare om uppdraget

Vi har för att kunna bedöma hur ett skydd för kyrkstäderna lämpligen skall utformas funnit anledning att närmare identifiera vad för sorts bebyggelse som omfattas av detta begrepp. Vidare har vi med hänsyn till direktivens vida utformning inte ansett oss begränsade av att som enda lösning överväga hur ett skydd för denna bebyggelse som kyrkliga kulturminnen skall utformas, utan anser att direktiven ger utrymme som förutsätter att vi överväger alla tänkbara skyddsformer som kan vara aktuella för kyrkstadsbebyggelsen.

En annan fråga som inte berörs uttryckligt i direktiven men som däremot låg till grund för Kulturarvsutredningens uppdrag i denna del och som fortsatt utgör ett olöst problem i förvaltningen av kyrkstäderna är hur den s.k. kyrkstadstraditionen skall bevaras och det med hänsyn till att det nuvarande regelverk som står till buds för ett sådant bevarande – dvs. de kungliga skrivelserna från år 1817 och år 1849 – kan förväntas bli upphävt.

Vi har i anledning härav funnit att vårt uppdrag att utreda skyddet av kyrkstäderna inte endast bör avse det fysiska skyddet av bebyggelsen utan även frågan om hur kyrkstadstraditionen kan bevaras. Dessa frågor är enligt vår uppfattning så intimt sammanflätade att det inte går att bortse från kyrkstadstraditionens betydelse när man behandlar frågan om hur ett skydd av kyrkstäderna bör utformas. Som Kulturarvsutredningen konstaterade är det speciella nyttjandet en väsentlig orsak till varför kyrkstäderna utgör en särpräglad miljö.

1.4 Utredningens arbete

Vi har under våren 2003 inriktat vårt arbete på att i huvudsak ägna oss åt frågan om skydd av kyrkstäderna. Sammanlagt har vi under denna tid haft fem sammanträden. Sekreteraren har i mars gjort ett studiebesök hos Länsstyrelsen i Norrbottens län och i Gammelstads kyrkstad i Luleå och diskuterade där kyrkstadsfrågan med personal på länsstyrelsen samt med den ansvarige för kyrkstaden i Nederluleå församling, ordföranden i kyrkstugeägarföreningen och en kommunantikvarie, tillika museichef med särskilda kunskaper om kyrkstäderna. Vidare har utredaren och sekreteraren i maj gjort en studieresa som inbegrep såväl besök hos

Länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län som besök i kyrkstäderna i Luleå Gammelstad, Älvsbyn, Norrfjärden, Hortlax, Öjebyn, Byske, Skellefteå och Löfvånger. Vid besöket i Norrfjärden omfattade det även en genomgång med kyrkoherden och kyrkorådets ordförande samt annan personal i församlingen som är delaktig i administrationen av kyrkstadsfrågor.

2 Det tänkta skyddsobjektet

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av begreppet kyrkstad, dess historia och kännetecken samt en redogörelse för den kyrkstadsbebyggelse som fortfarande existerar. Detta för att närmare identifiera det tänkta skyddsobjektet, vilket kommer att ligga till underlag för bedömningen av hur ett skydd för kyrkstäderna lämpligen bör utformas.

2.1 Kyrkstadens särdrag

Ordet kyrkstad har historiskt haft skiftande innebörd, bl.a. för stad anlagd omkring en kyrka men även för plats för kyrka och plats i kyrka. I Svenska akademins ordbok anges två skilda betydelser: antingen för *samling av för allmogens kyrkobesök avsedda boningshus, bodar och stallar uppförda i omedelbar närhet av sockenkyrkan*, eller för *hela det vid kyrkan liggande samhället* (SAOB s. K 3526). Det är den förstnämnda betydelsen av begreppet kyrkstad som utgör föremålet för detta betänkande.

Det utmärkande för dessa kyrkstäder är således att de anlades för att bereda tillfälligt husrum vid besök på kyrkplatsen. Besöken skedde vanligen vid större kyrkliga helger eller andra större evenemang, som marknader. Kyrkstäderna kom att präglas av sockenbornas tillfälliga vistelser på platsen och av att de under mellanperioderna stod i det närmaste öde med tillbommade dörrar och stängda fönsterluckor.

Sådana kyrkstäder har av allt att döma endast förekommit i Norrland, med undantag av den kyrkstad som var belägen i Kopparberg, Västmanland. Att kyrkstädernas utbredning var begränsad till norra Sverige har troligen sin förklaring i de förhållandevis långa avstånd många av sockenborna där hade att avverka för att besöka kyrkoplatsen. Man har funnit belägg för att det totalt skall ha funnits ett sjuttioal kyrkstäder i Sverige, varav

merparten har legat i Västerbottens och Norrbottens län. Kyrkstäder i nu angiven mening har dessutom förekommit i de norra delarna av Finland och Norge.

För att markera att det är dessa kyrkstäder som avses används ibland begreppet ”de norrländska kyrkstäderna”. I den fortsatta framställningen kommer dock enbart ordet kyrkstad/kyrkstäder genomgående att användas med här angiven betydelse.

En med kyrkstaden liknande anläggning är den större samling av stallar som fanns invid kyrkorna i mellersta Sverige och som vid behov även kunde användas för övernattnig. Avsikten med dessa stallstäder har dock, till skillnad mot kyrkstäderna, enbart varit att utgöra skydd åt hästarna, inte att bereda husrum åt långväga besökare. Att kyrkstäderna är anlagda för att ge tillfälligt boende åt sockenborna ger också en definitionsmässig avgränsning mot kyrkbyarnas permanenta bebyggelse.

En företeelse som faller in under samma definition som kyrkstaden är den samiska kyrkstaden, ibland benämnd lappstad, med en bebyggelse huvudsakligen bestående av kåtor och stolpbodar (härbren). Den nära anknytningen framgår bl.a. av att vissa av kyrkstäderna i de samiska områdena har bestått både av en ”lappstad” med samernas bebyggelse och av en ”bonnstad” med nybyggarnas kyrkstugor.

2.1.1 Kyrkstädernas framväxt

Kyrkstädernas ursprung är fortfarande inte helt klarlagt. De tidigaste säkra uppgifterna om förekomsten av en kyrkstad härrör från år 1595 och år 1600. Det första årtalet är hämtat från ett bevarat brev till kungen om en brand det året i Kalix kyrkstad. Det andra är från Sveriges förste riksantikvaries, Johannes Buréus, anteckningar från ett besök i Lule socken rörande Luleå Gammelstads kyrkstad. En försiktig datering för kyrkstädernas uppkomst kan därför, i avsaknad av tidigare säkerställda belägg för deras existens, sättas till andra hälften av 1500-talet. Detta särskilt som en ofta angiven förklaring till att kyrkstäder anlades är att det skedde som en konsekvens av reformationen under 1500-talet, eftersom den innebar att det ställdes större krav på allmogens kyrksamhet och kyrkliga undervisning. Dessa krav hade svårigen kunnat mötas av befolkningen i de större socknarna i Norrland om de inte hade givits möjlighet till övernattnig på kyrkplatsen. Det

finns dock de som anser sig ha belägg för att de första kyrkstäderna anlades betydligt tidigare, redan på 1400-talet.

Kyrkstädernas framväxt kan emellertid ha flera samverkande orsaker. I vart fall har de fullgjort även andra funktioner vid sidan av att underlätta för sockenbornas kyrkobesök. De har utgjort sockencentrum och har som sådant varit en samlingsplats för sockenborna i samband med marknader, ting och sockenstämmor samt har nyttjats som plats för skatteuppbörd. De har dessutom haft en betydande social funktion genom att utgöra en plats där sockenbor från de olika byarna i området kunde träffas och umgås.

Kyrkstäderna har härvid beskrivits som tillfälliga urbana miljöer, där befolkningen på orten mångdubblades i samband med storhelger. I detta sammanhang har framhållits kyrkstädernas betydelse för den norrländska samhällsutvecklingen. Att de, i avsaknad av den mångfald av kyrkor, kyrkbyar och städer som fanns i övriga Sverige, möjliggjorde en civiliseringsprocess och en kulturspridning fram till dess att produktionen och handeln i Norrland hade utvecklats i sådan mån att det förelåg tillräcklig bärkraft för att etablera städer (Pär Domeij m.fl.; Kyrkstaden Luleå Gammelstad – Världsarvet, 1999, s. 13–14).

Beskrivningen av kyrkstädernas framväxt avviker i vissa avseenden i fråga om de samiska kyrkstäderna. I de samiska områdena byggdes nämligen kyrkor och kapell ofta på platser som sedan lång tid tillbaka hade varit samiska samlingsplatser. Dessa platser är därmed i sin funktion av kyrkstad snarare en konsekvens av kyrkans vilja att kristna den samiska befolkningen. Dessa missionssträvanden förenades dock även med en ambition att organisera handeln och skatteuppbörden. Redan på tidigt 1600-tal anlades därför kapell och marknadsplats på flera platser i de samiska områdena. De samiska kyrkstäderna har sedermera fullgjort i allt väsentligt samma funktioner som övriga kyrkstäder.

Även om kyrkstadslivet har präglats av det behov av tillfälligt boende för sockenborna som de var uppförda för att möta, lär det i dem alltid, om än i strid med seder och regler för kyrkstäderna, ha förekommit viss permanent bosättning. I äldre tid kunde det ske framförallt av änkor, soldathustrur, fattiga och sjuka, men även av hantverkare och andra icke jordägande. Under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet skall bebyggelsen i kyrkstäderna ha nyttjats mer permanent av bl.a. rallare, skogsarbetare och andra som sökte sig till de snabbt växande städerna.

2.1.2 Bebyggelsen i kyrkstäderna

I de norrländska kustområdena har kyrkstäderna företrädesvis uppförts på kyrklig mark medan de i inlandet i huvudsak har anlagts på kronojord. Kyrkstugorna kom därmed att uppföras på ofri grund. Det var som regel endast hemmansägare i socknen som fick bygga dessa stugor.

Kyrkstäderna i Norrbottens och Västerbottens län blev därtill föremål för särskild reglering genom de kungliga skrivelser som utfärdades den 6 maj 1817 (se [bilaga 2](#)). Skrivelserna, som tillkom efter problem med bl.a. oreglerat byggande och fylleri i kyrkstäderna, stadgade i huvudsak att inga nya byggnader fick uppföras utan länsstyrelsernas tillstånd och att förbud mot handel skulle råda utom under marknadstiderna. De innehöll vidare en bestämmelse om att man måste bo minst en mil från kyrkplatsen för att få äga en kyrkstuga. Den sistnämnda bestämmelsen upphävdes emellertid genom en ny kunglig skrivelse år 1849 (se [bilaga 2](#)). Länsstyrelserna i dessa län har med stöd av skrivelserna från år 1817 efterhand utfärdat föreskrifter för kyrkstäderna som inneburit mer detaljerade bestämmelser om hur bebyggelsen skulle vara utformad och användas.

Kyrkstädernas träbyggnader beskrivs ofta som enkla, men varierade och präglade av stor mångfald. Byggnadsstilen har förändrats över tiden, från oregelbundet placerade låga friliggande stugor till större och mer enhetliga byggnader efter ett rutnätsmönster. De följer landbygdens byggnadstradition i traditionella planlösningar men med en anpassning till den specifika boendemiljön i kyrkstäderna. I de samiska kyrkstäderna behölls med kåtor och härbren de bostadstraditioner som var vanliga på samernas vistelseplatser.

Utöver dessa mer generella drag bör framhållas att kyrkstäderna i mycket har fått sin egen karaktär, präglade av de av naturen givna förutsättningarna och av byggnadstraditionen på orten. I kyrkstäderna har vidare förekommit stallar, bodar och uthus men även hus för offentliga funktioner, såsom sockenstugor, kommunalhus och tingshus.

2.2 Bevarade kyrkstäder

Under 1900-talet förlorade kyrkstäderna sina ursprungliga funktioner och kom på många platser att rivas eller förfalla. Det berodde i flera fall på att de moderna tätorterna växte fram ur kyrkstäderna. På vissa håll fick dock kyrkstäderna stå kvar och deras traditionella boendeformer kunde bibehållas. På vissa platser var kyrkstadstraditionen t.o.m. så stark att nya kyrkstäder anlades eller återuppbyggdes efter bränder, vilket i ett par fall har skett så sent som på 1930-talet.

Kyrkstädernas kulturhistoriska betydelse har under senare tid kommit allt mer i fokus och stora insatser har gjorts för att restaurera och skydda de återstående kyrkstäderna. Detta kulturvårdsarbete har bl.a. resulterat i att Unesco år 1997 placerade Gammelstads kyrkstad i Luleå på listan över världsarv. Betydande arbete har på flera håll även lagts ned på att försöka vidmakthålla den s.k. kyrkstadsseden. För vissa av kyrkstäderna har därför nya stadgar antagits med regler om att ägarkretsen skall vara begränsad till församlingsbor, kontraktsbor eller kommuninvånare och att kyrkstäderna endast skall användas för tillfälligt boende. Flera av kyrkstäderna tycks därigenom ha kunnat bevara en levande miljö i överensstämmelse med traditionella seder, men det har på senare tid framförts farhågor om att boendet i kyrkstäderna allt mer kan komma att förändras och att kyrkstäderna mer får karaktär av fritidshusområde.

Det förekommer skilda uppgifter om hur många kyrkstäder som fortfarande finns bevarade, vilket torde bero på vad man definierar som en kyrkstad. Kulturarvsutredningen fann att antalet uppgick till sexton stycken, och angav därvid att de hade uteslutit de platser där bara några enstaka stugor fanns kvar samt de kyrkstugor och kåtor som uppförts vid de samiska kapellplatserna Vojtjajaure och Gillesnuole, eftersom dessa ansågs ha så begränsad omfattning (SOU 1996:128 s. 168). De enligt Kulturarvsutredningen bevarade kyrkstäderna finns på följande platser:

Norrbottnens län: Arvidsjaur ("Lappstaden"), Boden, Hortlax i Piteå kommun, Gammelstad i Luleå kommun, Norrfjärden i Piteå kommun, Råneå i Luleå kommun, Älvsbyn samt Öjebyn i Piteå kommun.

Västerbottens län: Ammarnäs i Sorsele kommun, Burträsk i Skellefteå kommun, Byske i Skellefteå kommun, Fatmomakke i Vilhelmina kommun, Löfvånger i Skellefteå kommun, Skellefteå ("Bonnstan") och Vilhelmina.

Jämtlands län: Ankarede i Strömsunds kommun.

Spännvidden i storlek mellan dessa kyrkstäder framgår om man jämför att det i Luleå Gammelstads kyrkstad finns drygt 400 kyrkstugor medan det i Burträsk endast finns tre större kyrkstadshus. Bebyggelse av mindre omfattning finns dessutom i Hortlax, nio kyrkstugor, i Råneå, tio kyrkstugor, i Ammarnäs, tolv stolpbodar, en kyrkstuga och en torvkåta, samt i Byske, åtta kyrkstugor. Förutom i Luleå Gammelstad finns större kyrkstäder även i Öjebyn, drygt 150 kyrkstugor, i Löfvånger och i Skellefteå, vardera drygt 100 kyrkstugor, i Arvidsjaur, ett trettioåttal kåtor och ett femtiotal härbren, samt i Fatmomakke, ett åttiotal kåtor och stolpbodar samt några kyrkstugor. Resterande platser (Boden, Norrfjärden, Älvsbyn, Vilhelmina och Ankarede) har en bebyggelse på mellan dryga 20 kyrkstugor upp till sammanlagt nära 50 kyrkstugor, kåtor och härbren. Det finns i några av kyrkstäderna, främst de större, även annan bebyggelse, såsom stallar, sockenstugor, häkten m.m.

De avgränsningsproblem som uppkommer i anledning av de mindre samlingar av kåtor och kyrkstugor som finns i Vojtjajaure i Storumans kommun och i Gillesnuole i Sorsele kommun, vilka vardera lär uppgå till mindre än en handfull, får således anses bestå även efter ett urval i enlighet med det som Kulturarvsutredningen gjorde. Kyrkstadsbebyggelse av mindre omfattning finns för övrigt också i Åsele och Jörn, båda i Skellefteå kommun. I Åsele skall det finnas sex kyrkstugor bevarade och i Jörn finnas två kyrkstugor. Dessa byggnader har dock blivit flyttade till nya platser så sent som under 1980-talet. Att kyrkstäder flyttas har emellertid skett även i äldre tid, bl.a. med kyrkstaden i Skellefteå landsförsamling som återuppbyggdes på en ny plats efter en brand år 1835. Vidare finns en kyrkstadsbebyggelse i Malå bestående av tjugotalet kåtor respektive härbren, vilken lär vara en återuppbyggnad under åren 1967–1968 av den tidigare kyrkstad som fanns på platsen.

En ytterligare aspekt på kyrkstadens storlek framträder om man beaktar att varje kyrkstuga kan bestå av flera kammare med skilda ägare. Exempelvis har de tre kyrkstadshusen i Burträsk sammanlagt

48 kammare. Ägarkretsen kan i sin tur vara mångdubbelt större än antalet kammare. Vid byggnadsminnesförklaringen av Skellefteå Landförsamlings kyrkstad framkom att de 116 stugorna hade 392 kamrar som ägdes av 950–1 050 personer. Kyrkstädernas bestånd torde inte heller vara konstant utan det sker förändringar efterhand och särskilt i de samiska kyrkstäderna verkar förekomma viss nybyggnation.

Det görs emellanåt skillnad på kyrkstadsbebyggelse av äldre och yngre datum. De kyrkstäder som anlagts eller återuppförts efter bränder under 1900-talet finns i Norrfjärden år 1915, i Hortlax, år 1917, och i Burträsk, år 1930. Åtskillnaden torde bero på att bebyggelsen i dessa kyrkstäder mer anses ha karaktär av samtida, vanligt förekommande flerfamiljsbostäder, än vad som betraktas som traditionell kyrkstadsbebyggelse. För övriga kyrkstäder härrör den bevarade bebyggelsen i huvudsak från 1700- och 1800-talen.

En annan fråga är i vad mån bostäderna skall användas på traditionellt vis med en levande kyrkstadssed för att bebyggelsen fortfarande skall kunna betraktas som en kyrkstad. Det är fallet, i skiftande grad, i flertalet av kyrkstäderna, medan en av de större, Lövångers kyrkstad, numera till väsentliga delar är en hotell- och konferensanläggning. Även i Boden används kyrkstugorna för uthyrning. I Vilhelmina är kyrkstadsbebyggelsen numera en del av centrum och husen används som elevbostäder, hotell och butiker. Vad gäller den begränsade kyrkstadsbebyggelsen som finns i Åsele och Jörn så lär den inte i något fall längre fullgöra funktionerna av en kyrkstad. Däremot nyttjas efter viss restaurering kyrkstugorna i Vojtjajaure och Gillesnoule återigen för sitt ursprungliga ändamål.

Vidare återger den bevarade kyrkstadsbebyggelsen i skiftande utsträckning den omfattning och det utseende kyrkstaden hade när den var som mest framträdande. På vissa platser är den kvarvarande bebyggelsen närmast en spillra av sin forna storlek. I exempelvis Råneå har som mest funnits drygt 200 kyrkstugor. De tio som återstår idag ligger mitt i centrum av tätorten och lär i allt mindre utsträckning användas för sitt ursprungliga ändamål. Även i Burträsk och i Vilhelmina har kyrkstäderna varit av betydligt större omfattning än vad som är fallet idag. Det är i stället ofta de kyrkstäder som fortfarande är av större omfattning som framhålls som mest välbevarade och som anses ge den mest realistiska bilden av en genuin kyrkstadsmiljö. Det gäller i de kustnära områdena särskilt för kyrkstäderna i Luleå Gammelstad, Öjebyn, Skellefteå och Lövånger, dock med den emellanåt anförda invändningen att

Lövångers kyrkstad inte längre nyttjas för sitt ursprungliga ändamål. Dessa kyrkstäder ligger vid medeltida kyrkor och har en bebyggelse av äldre datum som var och en återger den varierade byggnation som är utmärkande för kyrkstäderna. För de samiska kyrkstäderna tilldrar sig kyrkstäderna i Arvidsjaur och Fatmomakke av liknande skäl särskilt intresse. Byggnaderna i dessa kyrkstäder har restaurerats och bebyggelsen har kunnat bevaras relativt intakt. Vidare fungerar de fortfarande som mötesplats för samerna och har på så sätt kunnat bibehålla sin karaktär av levande kyrkstäder.

Kyrkstadsbebyggelsen ligger fortfarande antingen på kyrklig mark, vilket gäller för kyrkstäderna i Luleå Gammelstad, Lövånger, Boden, Hortlax, Norrfjärden, Råneå, Öjebyn, Byske, Fatmomakke, Älvsbyn och i Ankarede, eller på kommunal mark, vilket gäller för kyrkstäderna i Arvidsjaur, Ammarnäs, Burträsk, och i Vilhelmina. Marken där kyrkstaden är belägen i Skellefteå ägs till huvudsaklig del av kyrkan och till återstående del av kommunen. Det finns dock anledning att inte helt förlita sig på dessa uppgifter om äganderättsförhållandena eftersom det förekommer uppgifter som antyder att de kan föreligga viss osäkerhet om de rätta förhållandena (exv. Ragnar Berling; Kyrkstaden i övre Norrland – Kyrkliga, merkantila och judiciella funktioner under 1600- och 1700-talen, s. 61 ff.). Vidare lär det i begränsad utsträckning förekomma att kyrkstuga och den mark på vilken stugan är belägen är i samma ägares hand.

2.3 Kyrkstädernas nuvarande skydd

2.3.1 Skyddet av bebyggelsen i kyrkstäderna

Det reglerade skyddet av kyrkstäderna enligt plan- och bygglagen och kulturminneslagen uppvisar ett brett spektrum av olika beslut. En genomgång av regleringen för de av Kulturarvsutredningen angivna kyrkstäderna finns i dess slutbetänkande (SOU 1996:128, s. 169–179) samt i den efterföljande propositionen (prop. 1998/99:114, s. 66–68). Nedan följer i allt väsentligt en upprepning av vad som anges där. Någon nämnvärd förändring skall inte ha skett under den tid som förlöpt.

Arvidsjaur

Byggnadsminne år 1976. Skyddsföreskrifterna förbjuder rivning, flyttning och yttre förändringar samt föreskriver att området inte får bli föremål för väsentlig förändring utan tillstånd och att löpande underhåll skall utföras på byggnaderna. I stadsplanen från år 1947 är området avsatt för allmänt ändamål och angivet som kulturminnesmärke med skyddsbestämmelser som överensstämmer med dem som gäller enligt byggnadsminnesförklaringen.

Boden

Detaljplan från den 4 april 1995 med allmänna bevarandebestämmelser.

Hortlax

Byggnadsplan från den 22 april 1961 med beteckningen "Ks", vilket avser område för kyrkstugor. Kulturmiljö av riksintresse.

Luleå Gammelstad

Detaljplan från den 16 november 1993 med detaljerade bestämmelser om utformning och skydd samt bestämmelser om rivningsförbud och förhöjd lovplikt. Kulturmiljö av riksintresse. Världsarv år 1997.

Norrjärden

Byggnadsplan från den 17 november 1955, enligt vilken området är avsatt för kyrkstugor som skall uppföras fristående till viss högsta byggnadshöjd. Kulturmiljö av riksintresse.

Råneå

Stadsplan, ändrad den 11 november 1954, med reservatbestämmelser för befintliga hus samt bestämmelser om våningsantal och byggnadshöjd för nya byggnader.

Älvsbyn

Detaljplan från den 13 september 1993 med bestämmelser om bevarande av kyrkstaden. Kulturmiljö av riksintresse.

Öjebyn

Stadsplan från den 6 maj 1970 med bestämmelser om bevarande av kyrkstaden. Kulturmiljö av riksintresse.

Ammarnäs

Byggnadsplan från den 30 december 1975 med bestämmelser om vad som tidigare benämndes som kulturresevat (beteckningen "Q"). Länsstyrelsen beslutade 1950 om skydd för kyrkstaden enligt 1942 års lag om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader. Kulturmiljö av riksintresse.

Burträsk

Enligt stadsplan från den 15 januari 1985 är kyrkstaden beläget i ett område för hembygdsgård o.d.

Byske

Förklarar som byggnadsminne den 24 februari 1986. Skyddsföreskrifterna förbjuder rivning och förändringar av kyrkstugorna exteriör. Efter ändring i stadsplan den 22 december 1987 är kyrkstaden utlagd som vad som tidigare benämndes som kulturresevat (beteckningen "Q").

Fatmomakke

Saknar planbestämmelser. Kulturmiljö av riksintresse.

Lövånger

Efter ändring i stadsplan den 18 maj 1987 är kyrkstaden skyddad som vad som tidigare benämndes som kulturresevat (beteckningen "Q"). Kulturmiljö av riksintresse.

Skellefteå

Förklarat som byggnadsminne den 25 oktober 1982. Skydds-föreskrifterna förbjuder rivning och förändringar av kyrkstugornas exteriör. Kulturmiljö av riksintresse.

Vilhelmina

Enligt stadsplan från den 3 juli 1984 är kyrkstaden skyddad som vad som tidigare benämndes som kulturresevat (beteckningen "Q"). Kulturmiljö av riksintresse.

Ankarede

Områdesbestämmelser för kyrkstaden från den 22 december 1993.

Av de nu uppräknade kyrkstäderna är således tre förklarade som byggnadsminnen och en skyddad med stöd av 1942 års lag om skydd för kulturhistoriskt märkliga byggnader. Övrig bebyggelse har i samtliga fall utom ett någon form av skydd genom planbestämmelser. Det är därmed endast bebyggelsen i kyrkstaden i Fatmomakke som helt saknar skydd. Vidare framgår att flertalet, men inte alla, ingår i områden som är utpekade som riksintressen för kulturmiljön.

2.3.2 Skyddet av kyrkstadstraditionen

Länsstyrelsen i Norrbottens län tillämpar fortfarande 1817 års (och 1849 års) kungliga skrivelse beträffande Gammelstads kyrkstad i Luleå för att pröva om en köpare skall få tillstånd att förvärva en kyrkstuga. Länsstyrelsen har för denna kyrkstad runt 100 sådana ärenden om året. Prövningen har endast i enstaka fall lett till att

sökanden nekats förvärvstillstånd. Det har gällt köpare som bott på långt avstånd från kyrkstaden (exv. Stockholm och USA). Eftersom denna förvärvsprövning normalt föregås av någon form av kontakt med markägaren kan den låga andelen avslag på förvärvsansökningarna hos länsstyrelsen till viss del förklaras av att potentiella köpare som inte bör ha rätt att äga en kyrkstuga enligt kyrkstadstraditionen underrättas om detta redan på det stadiet. Det torde särskilt vara fallet om det är fråga om en markägare som är aktiv i dessa frågor och som arbetar för att nya kyrkstugeägare skall ingå skriftliga markkupplåtelseavtal.

För flera av de övriga kyrkstäderna i Västerbottens och Norrbottens län sker fortfarande en förvärvsprövning av ett kyrkoråd eller en kyrkstadsstyrelse i församlingen. Det lär i vart fall förekomma beträffande kyrkstäderna i Hortlax, Norrfjärden, Älvsbyn, Fatmomakke och Skellefteå. Denna prövning baseras vanligen på en kyrkstadsstadga som är antagen med stöd av de kungliga skrivelserna. I kyrkoråden kan, förutom församlingen, i vissa fall ingå representanter för kommun och länsstyrelse. I Skellefteå kyrkstadsstyrelse ingår i stället för länsstyrelsen en representant för Riksantikvarieämbetet.

Kyrkorådet eller kyrkstadsstyrelsen utövar med stöd av stadgan även tillsyn över kyrkstadsområdet och kyrkstadsbebyggelsen. I kyrkstadsstadgan är nämligen brukligt att det utöver förvärvsprövningen förekommer bestämmelser om att byggnaderna skall vårdas och nyttjas i enlighet med kyrkstadstraditionen. Vidare finns regler bl.a. om ordningen i kyrkstaden. Som framgår av vad regeringen anförde i prop. 1998/99:114 (återgivet i avsnitt 1.2) kan emellertid de kungliga skrivelserna inte längre åberopas till stöd för att utfärda bestämmelser i dylika kyrkostadgor.

För Jämtlands län, där det finns en bevarad kyrkstad, har någon kungligt skrivelse inte utfärdats.

Markkupplåtelseavtal med villkor om hur nyttjanderättshavaren skall sköta sin kyrkstuga och med begränsningar av användningen av kyrkstugorna till vissa tidpunkter används sedan år 1983 beträffande Luleå Gammelstads kyrkstad. Dessutom lär i vart fall finnas planer på att börja använda liknande avtal för kyrkstaden i Skellefteå.

Vidare har framkommit att det på länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens läns initiativ har utförts ett arbete med att bl.a. utarbeta riktlinjer för hur nya upplåtelseavtal för de kyrkstäder som är belägna på kyrklig mark skall kunna utformas, i syfte att reglera

ett nyttjande i överensstämmelse med vad som anses ligga i linje med kyrkstadstraditionen. Detta arbete, som omfattar fler frågor om den fortsatta förvaltningen av de kyrkstäder som finns på kyrklig mark och som har en levande kyrkstadssed har i december 2001 resulterat i en rapport benämnd De norrländska kyrkstädernas förvaltning. Av rapporten, som innehåller ett flertal konkreta förslag till åtgärder, framgår att det i avvaktan på att frågan om ett i lag reglerat skydd för kyrkstäderna får sin lösning även råder viss osäkerhet i hur förvaltningen av kyrkstäderna skall hanteras.

3 Skyddsformer enligt gällande rätt

I detta kapitel redogörs först för den lagstiftning som kan användas för att skydda byggnader, i den omfattning som bedöms motiverat för att kunna avgöra vad som är den mest lämpliga skyddsformen för kyrkstäderna. Därefter ges med utgångspunkt i kyrkstads-traditionens innebörd en redogörelse av gällande rätt i fråga om förvärvsprövning och om andra begränsningar i nyttjanderätten till byggnad på annans mark. Avslutningsvis ges som jämförelse en beskrivning av hur man gått till väga för att väcka liv i fäbodkulturen.

3.1 Skyddet av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse skall i första hand skyddas av kommunerna enligt plan- och bygglagen (1987:10). Som framgått av det föregående kapitlet har nästan alla kyrkstäder på så sätt erhållit någon form av skydd genom planbestämmelser. Är ett bevarande av bebyggelsen av nationellt intresse ligger det emellertid ett ansvar också på staten att föranstalta om erforderligt skydd. Det sker främst genom kulturminneslagen (1988:950) och förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. De skyddsformer som en tillämpning av kulturminneslagen kan medföra är antingen byggnadsminnesförklaring (3 kap.) eller att låta kyrkstäderna omfattas av skyddet för kyrkliga kulturminnen (4 kap.).

Vid sidan av kulturminneslagen finns i miljöbalken vissa bestämmelser som syftar till att bevara kulturmiljöer av riksintresse och som kan innefatta ett skydd av kulturhistoriskt värdefulla byggnader.

Efter en nyligen genomförd ändring av 8 kap. 7 § regeringsformen kan numera riksdagen i lag bemyndiga regeringen att utfärda föreskrifter avseende kulturmiljö (SFS 2002:903).

Bakgrunden till denna ändring var att Kulturarvsutredningen påvisade att länsstyrelsens möjlighet att meddela föreskrifter för område vid fast fornlämning, s.k. fornlämningsområde, enligt 2 kap. 9 § kulturminneslagen inte var förenligt med regeringsformen. Att man såg ett behov av att inom kulturmiljöområdet ha en generell möjlighet för delegation även för andra ändamål än till skydd av fasta fornminnen framgår av att regeringen i propositionen instämmer i utredningens konstaterande om att det i vissa avseenden är nödvändigt med en efter de lokala förhållandena anpassad rätt för länsstyrelsen att meddela skydd för kulturminnen och kulturmiljöer (prop. 2001/02:72, s. 45 ff.).

3.1.1 Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen (1987:10) (PBL) innehåller bestämmelser om kommunernas planläggning av mark och vatten och om byggande. Det är därmed en lag som skall beakta ett flertal olika intressen, såväl allmänna som enskilda. Från kulturvårdssynpunkt har den, eller i vart fall tillämpningen av den, kritiserats för att i alltför stor utsträckning ge företräde åt exploateringsintressen i förhållande till bevarandeintressen. Av PBL:s bestämmelser är emellertid vissa direkt ämnade att användas till att skydda kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Att särskild hänsyn generellt skall tas till kulturvärden vid tillämpning av PBL framgår av att det i 2 kap. 2 § är upptaget som ett av de intressen som skall beaktas vid all planläggning och även vid alla andra övriga ärenden enligt PBL.

I 3 kap. är bestämmelser som gäller krav på byggnader m.m. samlade. De skall tillämpas bl.a. vid prövning av ansökan om bygglov (8 kap. 11 § första stycket 3). I 3 kap. 10 och 12 §§ finns de stadganden som är av särskild betydelse för skyddet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader. 10 § innehåller det allmänna varsamhetskravet vid ändring av byggnader, vilket skall tillämpas så att byggnadens kulturhistoriska värden bevaras. Enligt 12 § får byggnader som är särskilt värdefulla från kulturhistorisk synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär inte förvanskas. Denna bestämmelse kompletteras av 13 § andra stycket som stadgar att byggnader som avses i 12 § skall underhållas så att deras särart bevaras. Medan 10 § således är generellt tillämplig för all bebyggelse förutsätter en tillämpning av 12 § att bebyggelsen är av särskilt värde ur kulturhistorisk synpunkt. Det innebär inte att

byggnaden behöver vara av byggnadsminnesklass (jfr rekvisitet "synnerligen" i 3 kap. 1 § kulturminneslagen). Enligt förarbetena kan ett tillräckligt motiv vara att bebyggelsen är representativ för tidigare samhälleliga eller estetiska ideal eller ger en god uppfattning om tidigare sociala villkor för en viss samhällsgrupp (prop. 1985/86:1 s. 510).

Bestämmelserna om skydd av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kan ges mer långtgående rättsverkningar och en mer detaljerad innebörd genom kommunernas planläggning. Detta eftersom det i detaljplan, enligt 5 kap. 7 § första stycket 4, eller i områdesbestämmelser, enligt 5 kap. 16 § 4, får meddelas varsamhetsbestämmelser för att precisera kraven i 3 kap. 10 § och skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 §.

Genom varsamhetsbestämmelser kan kommunerna följaktligen förtydliga vilka egenskaper hos byggnaden som skall bevaras. De får däremot inte vara konkreta bestämmelser om sättet för att bevara den specifika byggnadens särart och får över huvud taget inte vara så ingripande att det blir fråga om ett ersättningsgrundande ingrepp. Regleringar med sådan innebörd eller effekt får endast ske genom skyddsbestämmelser. Med användning av skyddsbestämmelser kan kommunerna förhindra rivning och olämpliga ändringar av bebyggelsen. Vidare kan man genom skyddsbestämmelser föreskriva att byggnader skall underhållas på visst sätt. Det finns sammantaget inte någon uttalad skillnad i hur ingripande skyddsbestämmelserna enligt PBL kan vara i förhållande till de som kan beslutas för byggnadsminnen enligt kulturminneslagen.

Skyddsbestämmelser kan alltså ge upphov till ersättningsanspråk från ägare eller innehavare av särskild rätt till fastigheten. Enligt 14 kap. 8 § föreligger sådan rätt till ersättning om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Ett emellanåt framhållet problem med att skydda kulturhistoriskt värdefull bebyggelse med stöd av PBL, vilket kan ha viss betydelse för kyrkstäderna, är att ett skydd av bebyggelsens kulturvärden ofta inte anses utgöra ett tillräckligt skäl för ny planläggning eller ändring av tidigare plan. Det föreligger dock inget formellt hinder mot att initiera ett planförfarande enbart i syfte att bevara kulturhistoriskt värdefull bebyggelse med stöd av 5 kap. 1 § första stycket 3 eller mot att för detta ändamål utfärda områdesbestämmelser. Enligt förarbetena är avsikten att kravet på

detaljplan i dessa sammanhang skall kunna gälla ett mycket begränsat område, kanske t.o.m. för att skydda bara en enskild byggnad (prop. 1985/86:1, s. 554). Att det för viss bebyggelse meddelats skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser innebär dock inte att man kan utgå ifrån att detta är en varaktig lösning för bevarandet av bebyggelsen. Andra intressen som skall beaktas enligt PBL kan föranleda ändring i planen eller bestämmelsen och kan vid den prövningen komma att ges företräde framför bebyggelseskyddet.

Bestämmelserna om förfarandet vid planläggning föreskriver att samråd skall ske med bl.a. berörda sakägare, bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende. Att samråd med sakägarna kan utgöra ett särskilt problem för kyrkstäderna kommer att framgå av redogörelsen nedan om byggnadsminnen.

3.1.2 Kulturminneslagen

Kulturminneslagen (1988:950), som trädde i kraft år 1989, tillkom för att sammanföra regleringarna på området i en lag och för att på så sätt göra skyddet av kulturminnena lättare att överblicka. Avsikten var däremot inte att genomföra några mer genomgripande förändringar av skyddslagstiftningen. Det blev inte heller fallet utan i stora drag överfördes gällande rätt till den nya lagen. I kulturminneslagen sammanfördes lagstiftningen om fornminnen, byggnadsminnen, kyrkliga kulturminnen (kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser) och om utförelse av vissa äldre kulturföremål.

Skyddet av den kyrkliga egendomen hade varit föremål för en särskild utredning som lade fram ett förslag till lag om "kulturhistorisk tillsyn över kyrkobyggnader, kyrkliga inventarier och begravningsplatser" (DsC 1986:11). Den arbetsgrupp som utarbetade förslaget till kulturminneslag fann dock, utan särskild motivering, att även denna lagstiftning borde ingå i kulturminneslagen, vilket alltså skedde. I kulturminneslagen kom bestämmelserna om den kyrkliga egendomen att föras in under kapitelrubriken "kyrkliga kulturminnen", vilket möjligen är en vidare term än vad som omfattas av regleringen i kapitlet. Vidare innebar kulturminneslagen i denna del en viss principiell förändring i det att den statliga tillsynen över kyrkobyggnaderna begränsades till att enbart avse skyddet av kulturhistoriska värden.

3.1.3 Byggnadsminnen

I 3 kap. 1 § första stycket kulturminneslagen anges att en byggnad som är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller som ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde får förklaras som byggnadsminne av länsstyrelsen. I andra stycket utesluts från tillämpningen av bestämmelserna om byggnadsminnen byggnader som tillhör staten, för vilka förordningen om statliga byggnadsminnen gäller, samt i tredje stycket byggnad som är fast fornminne och kyrkobyggnader, för vilka 2 respektive 4 kap. kulturminneslagen i stället skall tillämpas.

Kravet att byggnaden skall vara synnerligen märklig infördes genom lagen om byggnadsminnen. Det har emellanåt ifrågasatts om det inte med beaktande av vad som normalt avses med rekvisitet ”synnerligen” i juridisk kontext ger uttryck för en större inskränkning av tillämpningsområdet än vad som egentligen åsyftades med bestämmelsen. Det har vid ett par tillfällen av olika utredningar därför föreslagits att det skulle ändras till mindre inskränkande rekvisit. I propositionen till kulturminneslagen bemöttes ett sådant förslag med att det ansågs mindre lämpligt att ändra rekvisitet på ett sätt som kunde uppfattas som en sänkning av kvalifikationskraven. Samtidigt framhölls att i stort sett den nivå av kulturhistorisk betydelse som hade tillämpats med tidigare lagstiftning skulle fortsätta att gälla som riktpunkt för byggnadsminnesförklaring (prop. 1987/88:104 s. 47 f.).

Riksantikvarieämbetet har enligt sina allmänna råd om byggnadsminnesförklaring som sin tolkning av begreppet ”synnerligen märkligt” funnit att det ger uttryck för att lagen skall tillämpas restriktivt och med iakttagande av ett strikt kulturhistoriskt krav. Denna tolkning har, enligt vad som anges i råden, gjorts mot bakgrund av att det är fråga om en statlig lagstiftning, som innebär ett långsiktigt ansvarstagande från statens sida och i vissa fall också inskränkningar i den enskildes förfoganderätt över sin egendom (Underrättelser från Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer, 1991:3, 2:a uppl., 2002, s. 38). Det kan för viss kyrkstadsbebyggelse vara av intresse att Riksantikvarieämbetet i detta sammanhang framhåller att bestämmelserna om byggnadsminnen endast i undantagsfall bör tillämpas på byggnader som inte är kvar på sin ursprungliga plats (a.a. s. 39).

Att låta tillämpningsområdet för byggnadsminnen omfatta byggnader inom kulturhistoriskt synnerligen märkliga bebyggelse-

områden infördes på förslag av den arbetsgrupp som hade fått i uppdrag att utarbeta ett förslag till samlad lag om kulturminnen. I propositionen till lagen uttalades att avsikten med denna utvidgning av tillämpningsområdet var att möjliggöra byggnadsminnesförklaring av en byggnad som ensamt inte uppfyller kraven på märklighet men ingår som del av ett bebyggelseområde som sammantaget är att betrakta som synnerligen märkligt. Det övergripande målet var att i ökad utsträckning kunna bevara samlade värdefulla miljöer, vid sidan av de enskilda monumenten. I propositionen framhölls dock att det i städer endast bör komma i fråga beträffande grupper av byggnader som har ett starkt inbördes kulturhistoriskt samband och som är naturligt avgränsbara från tätortsmiljön i övrigt eller som naturligt framstår som en sammanhållen enhet inom tätortsmiljön. En byggnadsminnesförklaring av en hel stadsdel ansågs därför endast i undantagsfall kunna komma i fråga, men däremot oftare t.ex. av byggnaderna runt ett torg eller längs en gata eller en del av en gata, under förutsättning att de uppfyller kraven på sammanhang i bebyggelsemiljön (prop. 1987/88:104 s. 47–49).

För bebyggelseområden utanför stadsmiljö gavs i propositionen inga närmare riktlinjer för tillämpningen. I arbetsgruppens betänkande anfördes däremot att det ligger i glesbygdens natur att bebyggelsemiljöerna här är avgränsade på ett naturligare sätt (DsU 1987:9 s. 163).

I propositionen uttalades vidare beträffande tillämpningen att införandet av ett skydd för bebyggelseområden kunde antas få betydelse när det gällde att säkerställa viktiga delar av de områden som ingår i kulturminnesvårdens riksintressen enligt naturresurslagen (numera 3 och 4 kap. miljöbalken, prop. s. 49).

Av 2 § första stycket framgår att länsstyrelsen, när en byggnad förklaras som byggnadsminne, genom skyddsbestämmelser skall ange på vilket sätt byggnaden skall vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras. Enligt andra stycket får föreskrifterna (dvs. skyddsbestämmelserna) även innehålla bestämmelser om att ett område kring byggnaden skall hållas i sådant skick att byggnadsminnets utseende och karaktär inte förvanskas. Det område som avses skall ligga i byggnadsminnets omedelbara närhet och bestämmelserna beträffande det området skall förhindra åtgärder som är direkt olämpliga för ett bevarande av byggnadsminnets karaktär. Detta områdesskydd skall därmed särskiljas från det bebyggelseområde som åsyftas i 1 §.

Ordalydelsen i 1 och 2 §§ antyder att byggnadsminnesförklaring och skyddsbestämmelser skall individualiseras för varje byggnad, oberoende av om den erhållit skydd som en del av ett bebyggelseområde. Förarbetsuttalandena till 1 § tycks däremot tyda på att avsikten har varit att byggnadsminnesförklaringen, och därmed även skyddsbestämmelserna, kan avse hela bebyggelseområdet i ett sammanhang. Båda metoderna verkar dock ha tillämpats i praktiken. I vart fall torde det innebära att alla byggnader som ingår i ett skyddsvärt bebyggelseområde inte behöver byggnadsminnesförklaras samtidigt, utan att det skall kunna ske etappvis, för det fall att någon del av bebyggelsen erbjuder särskilda svårigheter.

Enligt 3 § skall skyddsbestämmelserna för ett byggnadsminne så långt möjligt utformas i samförstånd med byggnadens ägare och ägare till kringliggande markområde. Ägaren får inte åläggas mer omfattande skyldigheter än vad som är oundgängligen nödvändigt för att bibehålla byggnadsminnets kulturhistoriska värde. Hänsyn skall vidare tas till byggnadens användning och ägarens skäliga önskemål.

Det lär numera finnas i det närmaste 2 000 byggnadsminnen. För kyrkstädernas del har, som angavs i det föregående kapitlet, byggnadsminnesförklaringar skett i några fall. Det kan noteras att de samiska kyrkstäderna i Arvidsjaur och i Ammarnäs erhöll sådant skydd innan det var möjligt att byggnadsminnesförklara byggnader på grund av att de utgjorde del av ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde. Den arbetsgrupp som lade fram förslaget till kulturminneslag konstaterade härvid i sitt betänkande att byggnadsminnesförklaringen av kyrkstaden i Arvidsjaur visserligen rörde byggnadsmiljö av mycket högt kulturhistoriskt värde, men att det med en snäv tolkning av lagen om byggnadsminnen kunde ifrågasättas om alla byggnader i kyrkstaden uppfyllde märklighetsrekvisitet (DsU 1987:9 s. 166).

Att inte fler kyrkstäder erhållit byggnadsminnesförklaring kan bl.a. bero på att handlägningsförfarandet av ett sådant ärende kan vara svårbemästrat. Problematiken framgår i viss mån av vad som redovisades i det föregående avsnittet om omfattningen av den sakägarkrets som framkom vid byggnadsminnesförklaringen av kyrkstaden i Skellefteå landsförsamling. Kulturarvsutredningen fann vid sina överväganden beträffande kyrkstädernas skydd att detta var huvudproblemet, då länsstyrelserna, enligt vad utredningen anförde i sitt betänkande, får att göra med så många stug- och kammarägare, varav många frånvarande eller okända, att

det blir administrativt tungrott att genomföra ett förfarande med skyddsföreskrifter för varje byggnad eller för grupper av byggnader och att sedan fortlöpande övervaka att de efterlevs (SOU 1996:128 s. 187).

Vid byggnadsminnesförklaringen av kyrkstaden i Skellefteå landsförsamling löste man problemet med hur man skulle hantera den omfattande och i viss mån oklara sakägarkretsen genom att upprätta ett register där en ägare per kammare fördes in som kammaransvarig. Merparten av dessa ”kontaktpersoner” godkände sedan skriftligen byggnadsminnesförklaringens skyddsbestämmelser (se angående detta Karin Erikssons artikel ”Kyrkstäder”, i Svenska turistföreningens årsbok – Västerbotten 2001, s. 45).

Vad gäller den rättsliga regleringen av handläggningen av ett ärende om byggnadsminnesförklaring framgår av 4 § att en sådan fråga kan väckas av var och en eller tas upp av länsstyrelsen på eget initiativ. Eftersom länsstyrelsen vid den fortsatta handläggningen av ärendet har att tillämpa förvaltningslagens regler om partskommunikation, måste länsstyrelsen bereda samtliga berörda möjlighet att yttra sig i ärendet (jfr RÅ 1980 ref 2:2). Underrättelseskyldigheten enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) skall enligt bestämmelsens andra stycke fullgöras muntligen, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Används delgivning torde, för de fall det rör okända sakägare eller en omfattande sakägarkrets, kungörelsedelgivning vara den mest lämpliga och möjligen också det enda delgivningsförfarande som är tillämpligt. Bestämmelserna om kungörelsedelgivning i 16 § delgivningslagen (1970:428) är för övrigt avsedda att tillämpas just i fastighetsförhållanden med omfattande och oklara sakägarförhållanden (Bertil Werner; Delgivning, 2:a uppl., s. 66 ff.).

Utöver sakägarkretsen kan yttranden behöva inhämtas från kommunen och Riksantikvarieämbetet. Länsstyrelsen skall dessutom underrätta lantmäterimyndigheten om ärendet för anteckning i fastighetsregistrets allmänna del.

Att byggnadsminnesförklaringar av kyrkstäderna inte kommer till stånd på grund av att det är en process som är alltför tids- och resurskrävande har framhållits från länsstyrelsehåll även till denna utredning. Det tycks för närvarande inte finnas några intentioner att byggnadsminnesförklara ytterligare kyrkstäder.

I ett ärende om byggnadsminnesförklaring kan därtill fråga uppkomma om rätt till ersättning. Ägare eller innehavare av särskild rätt till fastighet har enligt 10 § rätt till ersättning av staten

om skyddsbestämmelser utgör hinder för rivning av byggnad och skadan därav är betydande, eller om de på annat sätt innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

För flertalet av kyrkstäderna torde en byggnadsminnesförklaring inte medföra någon ersättningsskyldighet för staten. Det gäller de kyrkstäder där bostäderna fortfarande används för privat bruk. Någon ändring av det nuvarande nyttjandet av marken eller av byggnaderna bör inte skyddsbestämmelser vid sådant förhållande kunna föranleda. Däremot kan denna fråga få betydelse för den kyrkstadsbebyggelse som numera används i kommersiellt syfte.

3.1.4 Kyrkliga kulturminnen

Den kyrkliga egendom som skyddas som kyrkliga kulturminnen är enligt 4 kap. 1 § kulturminneslagen kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser. Vad som utgör en kyrkobyggnad definieras i 2 § som en byggnad som den 1 januari 2000 ägdes eller förvaltades av Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar och som dessförinnan har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst. Kyrkotomt är enligt samma paragraf ett område kring en kyrkobyggnad som hör samman med byggnadens funktion och miljö och som inte är begravningsplats. Det finns också för begreppet begravningsplats en legaldefinition i 12 §, med hänvisning till 1 kap. 1 § begravningslagen (1990:1144). Skyddet för begravningsplatserna omfattar dessutom byggnader på begravningsplatsen som inte är kyrkobyggnader samt fasta anordningar såsom murar och portaler.

Noterbart är att begravningslagen inte enbart gäller för begravningsplatser anordnade av Svenska kyrkan eller annan kyrka utan även andra allmänna och enskilda begravningsplatser. Kopplingen till kyrklig egendom är således inte lika stark i fråga om begravningsplatser som den är beträffande kyrkobyggnader och kyrkotomter.

De byggnader som kan falla in under tillämplighetsområdet för kyrkliga kulturminnen enligt 4 kap. kulturminneslagen är alltså i lag definierade och klart avgränsade från annan bebyggelse. Det särreglerade skyddet av den kyrkliga miljön har i viss mån efterhand utvidgats i förhållande till den egendom som omfattades av den statliga tillsynen enligt 1686 års kyrkolag, genom att regleringen numera även omfattar begravningsplatser och kyrko-

tomter, men gäller beträffande byggnader alltjämt i huvudsak själva kyrkan. Det kan dock förekomma att andra byggnader omfattas av skyddsbestämmelserna om kyrkliga kulturminnen, såsom byggnader inom en begravningsplats. Som framgår av den ovan angivna definitionen av kyrkobyggnad medförde relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan att kyrkor tillkomna efter den 1 januari 2000 inte omfattas av skyddsbestämmelserna för kyrkliga kulturminnen. Skälet till det var enligt förarbetena att församlingarnas och de kyrkliga samfälligheterna kommunstatus upphörde genom relationsändringen, liksom att den offentlig-rättsliga regleringen angående särskild förvaltning av vissa domkyrkor därigenom upphävdes (prop. 1998/99:38 s. 155). Det tyder på att man vid de överväganden av följderna av relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan ansåg att den kyrkliga egendom som skulle ha skyddas enligt detta kapitel endast skulle vara de kyrkliga kulturminnen som sedan tidigare hade varit föremål för statlig tillsyn.

För kyrkobyggnaderna finns i lag angivna skyddsbestämmelser. Förutom en mer allmän varsamhetsbestämmelse i 2 §, får enligt 3 § kyrkobyggnader uppförda före år 1940 inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd av länsstyrelsen. Det 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. Vidare kan Riksantikvarieämbetet enligt 4 § besluta att kyrkobyggnader som tillkommit efter år 1939 skall omfattas av tillståndsprövningen enligt 3 §.

Då skyddsbestämmelserna innebär inskränkningar och medför vissa fördyringar vid skötseln av den kyrkliga egendomen förelåg på grund av relationsändringen ett behov av att tillgodose att Svenska kyrkan genom allmänna medel kunde finansiera vården av den kulturhistoriskt värdefulla egendomen. Det infördes därför en bestämmelse om Svenska kyrkans rätt till viss ersättning för skötseln i 16 §, samtidigt som riksdagen fattade beslut om de belopp som skulle utgå under perioden år 2002–2009. Denna ersättningsbestämmelse är den enda som finns beträffande kyrkliga kulturminnen.

Kulturarvsutredningens förslag om att skydda prästgårdar och kyrkstäder som kyrkliga kulturminnen behandlades av Kommittén angående det kyrkliga kulturarvet. Denna kommitté hade tillsatts efter riksdagens principbeslut om ändrad relation mellan staten och

Svenska kyrkan och hade som uppgift att bl.a. utreda följderna för vården av kulturhistoriskt värdefull kyrklig egendom. Kommittén tog upp förslagen till behandling för att överväga om de kunde innebära ytterligare behov av ersättning till Svenska kyrkan. I fråga om prästgårdarna påpekas härvid i betänkandet att deras huvudsakliga funktion är att vara privatbostad, varför de inte på samma sätt som de objekt som för närvarande omfattas av skyddsbestämmelserna i 4 kap. kulturminneslagen, är tillgängliga för var och en. Kommitténs slutsats var att varken förslaget om skydd för prästgårdar eller för kyrkstäder skulle innebära några betydande merkostnader för Svenska kyrkan. För kyrkstädernas del motiverade de sitt ställningstagande med att kyrkstadsbebyggelsen till övervägande del var i privat ägo samt att kyrkan som markägare kunde tillgodogöra sig kompensation för dessa markupplåtelser (SOU 1997:43 s. 147 f.).

3.1.5 Miljöbalkens områdesskydd

Flertalet av de områden som kyrkstäderna ligger på är angivna som områden av riksintresse. I miljöbalken, som enligt dess 1 kap. 1 § andra stycke 2 skall tillämpas så att värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas, återfinns i 3 och 4 kap. de närmare regleringarna av skyddet för områden av riksintresse.

I 3 kap. miljöbalken ges grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. I dess 6 § första stycke anges att mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras natur- eller kulturvärden skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. På förslag av Lagrådet tillkom i bestämmelsen satsen ”fysisk miljö i övrigt” genom införandet av miljöbalken, eftersom det ansågs angeläget att den skulle omfatta även den bebyggda miljön (prop. 1997/98:45 II s. 463). I andra stycket av paragrafen ges ett starkare skydd för de områden som är riksintresse för natur- eller kulturvården. Anses det vara ett riksintresse skall inte de avvägningar göras som föranleds av uttrycket ”så långt möjligt” i första stycket. Den enda avvägning som skall förekomma är i sådant fall om det i samma område finns ett motstående ändamål av riksintresse (se 3 kap. 10 §).

För att bevaka skyddet av dessa områden skall Riksantikvarieämbetet enligt förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. underrätta länsstyrelserna om de områden som det anser vara av riksintresse för kulturmiljövården. Länsstyrelserna skall i sin tur enligt förordningen verka för att riksintressen tas till vara vid prövning av mål och ärenden enligt vissa i 1 kap. 2 § miljöbalken angivna lagar samt skall enligt plan- och bygglagen verka för att riksintressen tas till vara även i kommunala planer. Att ett område utpekats som riksintresse av Riksantikvarieämbetet är avsett att vara vägledande för tillämpande myndigheter.

I 4 kap. miljöbalken ges särskilda bestämmelser för vissa i lag utpekade områden som anges vara av riksintresse. Dessa bestämmelser har således, till skillnad mot de i 3 kap., en direkt rättsverkan. Enligt 4 kap. 1 § är de i kapitlet angivna områdena i sin helhet av riksintressen och skall skyddas mot påtagliga skador i områdenas natur- och kulturvården. De områden som skyddas är vissa närmare angivna rekreationsområden, kustområden, fjällområden, älvar och andra vattendrag samt nationalstadsparken Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården.

Bestämmelsen om nationalstadspark i 7 § syftar uttryckligen till att skydda inte bara naturvärden utan även kulturvården. Tanken med nationalstadsparker är att i tätorter och tätortsregioner bevara de områden som lämnats i huvudsak oexploaterade och där parklandskap, naturmiljöer och bebyggelsemiljöer flätas samman till från rikssynpunkt unika landskap (prop. 1994/95:3 s. 9). Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvården i övrigt skadas. För nationalstadsparkerna behöver skadan således inte vara påtaglig, det räcker med en negativ inverkan av någon betydelse för natur- och kulturvärdena (a.a. s. 49 f.)

Enligt förarbetena skall syftet med nationalstadsparken beaktas även vid prövning av frågor om komplettering eller förnyelse av befintlig bebyggelse inom området (a.a. s. 46). Avsikten är således att kulturhistoriskt värdefull bebyggelse i en nationalstadspark skall skyddas vid tillämpning av plan- och bygglagen.

Det är än så länge endast ett område som har utsetts till nationalstadspark. Det har föreslagits att ytterligare två områden, Uppsalaåsen–Fyrisåsen i Uppsala och Älvrummet i Trollhättan,

skall utgöra nationalstadsparker, men det har ännu inte resulterat i någon lagstiftning (se SOU 1996:38).

3.1.6 Kulturresevat

I 7 kap. miljöbalken återfinns ett flertal ytterligare bestämmelser om skydd för specifika områden. Dessa bestämmelser motsvarar i väsentliga delar de som tidigare återfanns i naturvårdslagen. Genom införandet av miljöbalken tillkom emellertid en bestämmelse om att ett mark- eller vattenområde kan förklaras som kulturresevat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. Denna bestämmelse, som finns i 7 kap. 9 §, infördes efter mönster av bestämmelsen om naturresevat i 7 kap. 4 § för att stärka kulturvärdenas betydelse i områdesskydden.

Kulturresevat är avsett att tillämpas på kulturlandskap som präglas av äldre tiders hävd och bruksformer eller som innehåller värdefulla kulturlandskapselement. Ambitionen med bestämmelsen är att slå vakt om den historiska aspekten i landskapet, vars värde enligt förarbetena till betydande del utgörs av sambanden mellan de enskilda kulturlandskapselementen och av samspillet med naturmiljön. Den skall vara ett kompletterande instrument till såväl bestämmelserna om naturresevat som till kulturminneslagens regler och syftar till att vara tydligt anpassad efter de kulturmiljövårdande behoven (prop. 1997/98:45 I s. 324 f. och II s. 78).

I överensstämmelse med dessa förarbetsuttalanden har Riksantikvarieämbetet i sin publikation Kulturresevat – en handbok för inrättande och skötsel av kulturresevat enligt 7 kapitlet 9 § miljöbalken, förordat att kulturresevat inte bör användas om det är själva byggnaderna som konstituerar ett områdes kulturhistoriska värde, utan i sådana fall företrädesvis kulturminneslagen och plan- och bygglagen, då resevatinstrumentet enligt vad som anförs i publikationen inte skall användas för att konstruera skyddszoner kring värdefulla byggnader. Av lagtexten framgår dock att om förutsättningar föreligger för bildande av ett kulturresevat, så kan det kombineras med ett skydd av bebyggelsen i området enligt kulturminneslagen. Ett beslut om bildande av kulturresevat får däremot inte enligt 7 kap. 8 § strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen.

Ett beslut att förklara ett område som kulturresevat kan fattas av länsstyrelse eller av kommun. Det kan förenas med relativt ingående skyddsbestämmelser, så länge dessa håller sig inom vad som krävs för att upprätthålla syftet med att bilda resevatet, exempelvis förbud mot nybyggnation och mot ändring av befintliga byggnader. Vid utformningen av skyddet skall dock hänsyn tas även till enskilda intressen enligt 7 kap. 25 §.

Inskränkningar i den enskildes rådighet över dennes egendom kan vidare ge upphov till ersättningsskyldighet för det allmänna enligt 31 kap. 4 § första stycket 2. Denna ersättningsbestämmelse kompletteras dock av den s.k. självriskregeln i 31 kap. 6 §, vilken innebär att ersättningen skall minska med ett belopp som motsvarar vad ägaren är skyldig att tåla utan ersättning. Dessa ersättningsregler är därmed mindre gynnsamma än de som finns i PBL och för byggnadsminnen i 3 kap. kulturminneslagen.

Vad beträffar handläggningen av ett ärende om förklaring av ett område som kulturresevat föreskrivs i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. att ägare och innehavare av särskild rätt till marken skall föreläggas att inom viss tid yttra sig över förslaget. Detta föreläggande skall enligt förordningens 24 § delges (angående frågan om lämpligt delgivningsförfarande vid ärenden med omfattande eller oklar sakägarkrets, se vad som ovan anförts under 3.1.3 om byggnadsminnen). Delgivning behöver dock inte ske med sakägare som dessförinnan godkänt förslaget till beslut. Har samtliga kända sakägare lämnat godkännande behöver inte ens föreläggande gå ut. Vidare skall under förfarandet visst samråd ske på myndighetsnivå.

3.2 Begränsningar i nyttjanderätt till byggnad på annans mark

De inslag i kyrkstadstraditionen som i viss mån har kunnat upprätthållas genom 1817 års kungliga skrivelser är att endast vissa personer får förvärva en kyrkstuga (traditionellt hemmansägande sockenbor) och att kyrkstugorna skall nyttjas för tillfälligt boende.

I fråga om olika begränsningar i nyttjanderätt till byggnad på annans mark finns anledning att framhålla att enligt 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen får en inskränkning av enskilds användning av mark eller byggnad av det allmänna endast ske för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Vad som är ett

angeläget allmänt intresse skall enligt motiven till bestämmelsen prövas från fall till fall (prop. 1993/94:117 s.16). Att bevarandet av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kan vara ett sådant allmänt intresse framgår bl.a. av att det är ett av de ändamål som kan grunda expropriation enligt 2 kap. 8 § expropriationslagen (1972:719).

Skyddet mot tvångsvisa ingripanden enligt 2 kap. 18 § regeringsformen gäller således i förhållandet mellan det allmänna och enskilda, däremot inte för inskränkningar i egendomens faktiska användning på grund av avtal eller annars genom åtgärder av enskilda (a.a. s. 49). Vid en inskränkning i användningen av mark eller byggnad skall ersättning utgå enligt lagrummets andra stycke under förutsättning att pågående användning avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten.

Begränsningar i vilken utsträckning en kyrkstuga får användas får anses vara ett sådant ingrepp i nyttjanderätten som omfattas av regleringen i 2 kap. 18 § regeringsformen. Däremot torde inte en förvärvsprövning innebära en inskränkning i användningen av egendomen och faller därför inte in under denna bestämmelse.

3.2.1 Förvärvsprövning

Länsstyrelsernas i Norrbottens och Västerbottens län möjlighet att pröva vem som får förvärva en kyrkstuga enligt 1817 års kungliga skrivelser är särpräglad såtillvida att det är fråga om prövning av förvärv av lös egendom.

Lagstiftningen om förvärvstillstånd på fastighetsrättens område är annars begränsad till överlåtelse av fast egendom, dock att det på hyresmarknaden kan innebära en förvärvsprövning av överlåtelse av aktier eller andelar i bolag enligt lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastigheter m.m. och lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag. En annan särreglering fanns i den numera upphävda lagen (1992:1368) om tillstånd till förvärv av fast egendom i det att krav på tillstånd enligt den lagen även gällde vid upplåtelse av bostadsarrenden. Den prövningen rörde dock själva nyttjanderättsupplåtelsen och innefattade inte någon prövning av förvärv av lös egendom.

Vid sidan av lagen om förvärv av hyresfastigheter är det i första hand jordförvärvslagen (1979:230) som utgör den s.k. förvärvslagstiftningen inom detta rättsområde. Vad gäller dessa lagars ändamål

syftar lagen om förvärv av hyresfastigheter till att förhindra förvärv av personer som bedöms som olämpliga att inneha sådana fastigheter samt till att förhindra spekulation i hyresfastigheter, medan jordförvärvslagen är avsedd att förhindra andra än aktiva jordägare från att inneha jordbruksfastigheter. En betydande avreglering inom förvärvslagstiftningen har emellertid skett under senare år och jordförvärvslagen får numera anses fungera främst som ett regionalpolitiskt instrument.

Utöver det förhållandet att denna lagstiftning är avsedd att tillämpas vid överlåtelser av fast egendom bör i detta sammanhang särskilt beaktas att det i dessa lagar uttryckligen anges att förvärv där förvärvstillstånd vägrats är ogiltiga och således skall återgå. Eftersom förvärvsprövningen är samordnad med lagfartsprövningen bör denna ogiltighetsverkan inte föranleda sakrättsliga problem i samma utsträckning som kan förutses om det hade gällt lös egendom som inte omfattas av något lagstadgat registreringsförfarande.

Förvärvslagstiftningens effektivitet är, trots de förutsättningar som ges genom lagfartsinstitutet, ifrågasatt eftersom bestämmelserna kan kringgå på olika sätt. Det kan bl.a. ske genom nyttjanderättsupplåtelser, varav särskilt långtidsarrenden lär användas för detta ändamål, eller att man helt enkelt bortser från förvärvsprövningen och sinsemellan upprätthåller överlåtelseavtalet. En giltig överlåtelse kan så småningom komma till stånd genom ett testamentsförordnande, vilket liksom övriga successionsrättsliga förvärv är ett förvärv som inte omfattas av tillståndsprövningen (se angående dessa frågor Folke Grauers; Fastighetsköp, 14:e uppl. s. 257 ff.). För att kunna komma åt ett kringgående genom att använda sig av bulvanförhållande finns i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden bestämmelser om straffansvar och tvångsförsäljning. Den torde dock endast ha kommit till ringa användning.

Utredningen om förvärv och förvaltning av hyreshus föreslog i ett betänkande år 1994 att lagen om förvärv av hyresfastigheter skulle upphävas. I betänkandet identifierades vissa brister i den lagen som ytterligare belyser lagstiftningens effektivitetsproblem. En av de brister som framhölls var att det är svårt att kontrollera efterlevnaden av kravet på tillstånd vid förvärv av aktier och andelar. En annan var att sanktionen när förvärvslagstiftningens tillståndskrav m.m. åsidosätts – dvs. att förvärvet blir ogiltigt – inte är verkningfull utan tvärtom kan antas leda till oförutsedda

problem allt eftersom ogiltiga förvärv uppdagas (SOU 1994:23 s. 75 ff.).

Den lagstiftning som utanför fastighetsrättens område finns om tillstånd till förvärv av lös egendom rör företrädesvis sådana varor som kan komma till brottslig användning, såsom vapen och läkemedel, där det skall finnas en kontroll över att handeln med dessa varor sker i legalt syfte.

3.2.2 Tillfälligt boende

En viss reglering av hur en byggnad får nyttjas kan ske med tillämpning av plan- och bygglagen. Enligt 5 kap. 7 § första stycket 3 och 5 kap. 16 § 1 PBL får i detaljplan och i områdesbestämmelser meddelas bestämmelser om en byggnads användning. Vidare krävs enligt 8 kap. 1 § första stycket 3 PBL bygglov för att ta i anspråk eller inreda byggnader helt eller till viss del för väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden senast har använts.

Dessa bestämmelser är dock inte avsedda att användas för att reglera i vilken omfattning en bostad får nyttjas. Att ta en sommarstuga i anspråk för permanentboende omfattas exempelvis inte av bygglovsplikten enligt ett avgörande från Regeringsrätten år 1965, vilket fortfarande har aktualitet (RÅ 1965 K 534, se även prop. 1985/86:1 s. 678). Vidare framgår av propositionen till plan- och bygglagen att det i det lagstiftningsärendet hade framförts önskemål från remissinstanserna om att det skulle vara möjligt att reglera fritidsbebyggelse så att den varaktigt kunde användas endast för fritidsbruk för att på så sätt kunna säkerställa att bebyggelsen inte användes som permanentbostäder. Departementschefen bemötte dessa propåer med att han inte var beredd att föreslå bestämmelser som gör det möjligt att reglera användningen av bostäder på det sätt som remissinstanserna enligt honom syntes åsyfta. Däremot ansåg han att det inte borde finnas något hinder mot att kommunen i sin planläggning på olika sätt tar in bestämmelser som gör en avsedd bebyggelse speciellt lämpad antingen för fritidsbruk eller permanentboende (prop. 1985/86:1 s. 575 f.).

Slutligen kan noteras att regeringen år 1994 tycks ha vidhållit denna bedömning i ett ärende om prövning enligt 8 kap 21 § PBL där ägarna av ett fritidshus begärde omklassificering av huset till en

permanentbostad. Regeringen fann enligt beslutet att ägarnas begäran inte kunde anses innefatta en sådan åtgärd som skall prövas enligt PBL (M 94/643/9).

3.2.3 Markupplåtelseavtal

Nyttjanderättsupplåtelseerna i kyrkstäderna har traditionellt varit och är än i dag, enligt de uppgifter vi erhållit, vederlagsfria (benefika). Rättsförhållandet mellan markägaren och kyrkstugeinnehavaren är därmed exklusivt reglerat i 7 kap. jordabalken. Det anses dock att bestämmelserna i jordabalkens kapitel om arrenden och hyra kan vara analogt tillämpliga på benefika nyttjanderätter när det gäller nyttjanderättshavarens skyldigheter. Däremot torde markupplåtarens skyldigheter vara mer begränsade än vid upplåtelser mot ersättning. Det finns inget lagreglerat formkrav för avtalet, varför muntliga avtal om benefika nyttjanderättsupplåtelser bör vara giltiga.

7 kap. jordabalken innehåller endast allmänna bestämmelser om nyttjanderätt. Ledning i hur rättsförhållandet mellan nyttjanderättsupplåtaren och nyttjanderättshavaren skall bedömas får man därför, vid avsaknad av avtalsbestämmelser, till stor del söka i allmänna kontraktsrättsliga principer (Bertil Bengtsson och Anders Victorin; Hyra och annan nyttjanderätt till fast egendom, 3:e uppl., s. 223).

Något som regleras genom tvingande bestämmelser i 7 kap. jordabalken är dock upplåtelseiden. Ett avtal om upplåtelse av nyttjanderätt är enligt huvudregeln i kapitlets 5 § inte bindande längre än femtio år från det att avtalet slöts. Denna huvudregel är emellertid försedd med vissa undantag. Upplåtelse av fast egendom inom detaljplan är exempelvis inte bindande längre än tjugofem år. Har upplåtelsen skett för någons livstid är den dock gällande utan någon begränsning till viss tid. Har upplåtelse skett på längre tid än de i lag angivna tiderna måste avtalet sägas upp för att upphöra att gälla. I andra fall krävs överenskommelse om förlängning för att avtalet skall fortsätta att gälla efter upplåtelseidens utgång.

En annan fråga som, med hänsyn till att kyrkstugorna i stor utsträckning lär ha gått vidare i slakten, kan vara av vikt beträffande kyrkstäderna är i vad mån en arvtagare till en nyttjanderättshavare till byggnad på annans mark kan anses ha rätt att överta nyttjanderätten.

Utgångspunkten för nyttjanderättsupplåtelser är att upplåtelseavtalet upphör att gälla i och med att nyttjanderättshavaren avlider. För att någon skall ha rätt att fortsätta nyttja byggnaden krävs därför att denne ingår ett nytt upplåtelseavtal med markägaren. Vad gäller kyrkstäderna lär det ha förekommit att man mot detta har åberopat urminnes hävd till stöd för sin rätt att disponera marken. Det kan möjligen i vissa situationer även åberopas ett konkludent handlande till stöd för att någon har nyttjanderätt utan att ha ingått ett uttryckligt avtal med markägaren. Därutöver finns vissa regler om besittningsskydd i arrendelagstiftningen som det i detta sammanhang möjligen kan finnas anledning att beakta. Det bör i sådant fall i första hand gälla bestämmelsen rörande bostadsarrenden i 10 kap. 7 § tredje stycket jordabalken, vilken torde vara tillämplig för det fall att markägaren tagit ut ersättning för upplåtelsen, att arrenderätten vid arrendatorns dödsfall kan övergå till annan med vilken jordägaren skäligen kan nöjas. Som ovan nämnts är det här dock fråga om benefika upplåtelser, varför det bör krävas starka skäl för att analogt tillämpa regler som ger upphov till oönskade skyldigheter för markägaren.

Markägaren är naturligtvis, med ovan angiven reservation, förbehållen rätten att bestämma vem som skall ha rätt att nyttja marken. Vidare kan det inte anses föreligga något hinder mot att det i avtalet regleras i vilken utsträckning byggnader på hans mark får nyttjas. Markupplåtelseavtal torde således i vart fall i teorin kunna användas för att få till stånd en reglering av nyttjandet av kyrkstadsbebyggelsen som överensstämmer med kyrkstads-traditionen.

Det har emellertid framförts vissa invändningar mot att enbart använda markupplåtelseavtal för att kunna bibehålla en reglering av kyrkstadstraditionen. Det skäl som anförts är att kyrkstadsbebyggelsen är lös egendom och att den som sådan kan säljas utan att det kommer till markägarens kännedom. Markägaren skulle, enligt vad som gjorts gällande, i den situationen få svårt att agera mot en ny ägare av byggnaden. Det lär i viss utsträckning i kyrkstäderna förekomma att överlåtelser sker som inte föregås eller efterföljs av någon kontakt med markägaren. Markägaren har därför inte alltid kännedom om vem som äger kyrkstugan. Vidare lär inte samtliga kända ägare i kyrkstäderna ha ingått något avtal med markägaren.

Därtill kommer att det i de större kyrkstäderna är fråga om ett stort bestånd av kyrkstugor med en än större ägarkrets. Det har för dessa kyrkstäder framhållits att det för en markägare kan vara

svårbemästrat att helt på egen hand administrera att avtal ingås med och efterlevs av samtliga kyrkstuge- eller kammarägare. En bild av denna problematik ger omfattningen av det antal ärenden som länsstyrelsen i Norrbottens län har att hantera enbart beträffande förvärvstillstånd. I kyrkstäderna är det i många fall en församling som handhar förvaltningen av marken med begränsade resurser att avsätta till detta arbete. För kyrkstädernas del har markägaren dessutom att arbeta med ett flertal andra frågor som rör förvaltningen av kyrkstaden och med att på andra sätt verka för en levande kyrkstadstradition och detta utan att skäl ta ut någon ersättning för upplåtelseerna.

3.3 Fäbodkulturen

År 1998 gav regeringen Riksantikvarieämbetet i uppdrag att redovisa förslag till åtgärder för att öka förutsättningarna för en långsiktigt hållbar utveckling för landets fäbodmiljöer. I Riksantikvarieämbetets redovisning av detta uppdrag (Sveriges fäbodar; Redovisning av uppdrag nr 6 i 1998 års regleringsbrev) finns följande sammanfattning för beskrivningen av fäbodväsendet:

Fäbodväsendet utgör en tradition som sannolikt har sitt ursprung i förhistorisk tid och har förekommit i hela norra Europa. Det svenska fäbodbruket hade sin största utbredning under 1800-talet. Idag finns knappt 200 fäbodställen i bruk i landet och ännu färre som brukas traditionellt. Fäbodbruket har givit upphov till särpräglade miljöer med stora lokala variationer, som sammantaget genererat betydande såväl materiella som immateriella värden. Upprätthållandet av ett levande fäbodbruk är en grundläggande förutsättning för bevarandet av dessa värden.

I likhet med vad som gäller för kyrkstäderna är alltså en levande brukandetradition en väsentlig orsak till att fäbodarna utgör en särpräglad miljö.

Riksantikvarieämbetet initierade i anledning härav en större satsning på fäbodbruket under en treårsperiod. En del av det ordinarie anslaget för bidrag till kulturmiljövård fördelas för åtgärder som syftade till att bevara landets fäbodkultur. Under åren 1998–2000 utgick sammanlagt drygt 29 miljoner kronor för sådana insatser i de sju län som berördes av satsningen.

Enligt Riksantikvarieämbetets redovisning av uppdraget har dessa medel i huvudsak använts till det levande fäbodbruket med en

inriktning mot de fåbodemiljöer som ansetts kulturhistoriskt mest intressanta och som bedömts ha de största förutsättningarna för ett långsiktigt bevarande. Byggnadsvård har varit den post som har stått för den största kostnaden men medel har använts till ett flertal andra områden, som inventeringar, utredningar och olika former av projekt. De olika initiativen till att bevara en levande fåbodkultur har dessutom samfinansierats bland annat genom EU:s fonder och andra intressenter. Detta tycks ha medfört att flera av projekten har kunnat fortleva även efter det att Riksantikvarieämbetets särskilda satsning upphört.

Enligt redovisningen har denna satsning medfört att kunskapsläget beträffande fåbodkulturen och de befintliga miljöernas värden förbättrats betydligt. Det har därutöver fått vissa synergieffekter genom arbetstillfällen, ökad turism och nya samverkansformer och projekt som kan födas ur vad som genomförts genom satsningen. Den skyddsform som ansetts mest lämplig för att bevara fåbodemiljöerna är kulturreservat. I något eller några fall har fåbodemiljöer redan blivit förklarade som kulturreservat medan det för andra fortfarande pågår ett arbete för att få till stånd en sådan förklaring.

Att det utöver dessa åtgärder kan finnas ett behov av ytterligare lagreglering till skydd för det levande fåbodbruket framgår av att det nyligen har tillkallats en särskild utredare att se över behovet av särskilda bestämmelser om betesrätt och stängsel vid fåbodbruk och andra småskaliga former av djurhållning (dir. 2003:46).

4 Överväganden och förslag

4.1 Behovet av en särskild reglering för kyrkstäder

Det bör vara ett statligt ansvar att skydda kyrkstäderna.

Utgångspunkter för våra överväganden

Kyrkstäderna utgör till betydande delar kulturmiljöer av nationellt och internationellt intresse. De är, som vi redogjort för i kapitel 2, unika historiska skapelser som har haft betydelse för samhällslivet och utvecklingen i en stor del av vårt land. Endast ett fåtal av de kyrkstäder som en gång existerat finns kvar i dag. Riksdagens uttalande angående skyddet av kyrkstäderna innebär att staten bör ta ansvaret för att skydda dem.

Befintliga skyddsformer

Den fråga som härvid uppkommer är om den kyrkstadsbebyggelse som är av nationellt intresse kan skyddas genom någon av de befintliga skyddsformerna i kulturminneslagen eller miljöbalken.

Vad som ligger närmast till hands är länsstyrelsens möjlighet att förklara kyrkstäderna för byggnadsminnen eller som kulturreservat. Vi kommer här att något belysa denna frågeställning även om vi – oavsett vårt ställningstagande i den frågan – har att lämna förslag till skydd för kyrkstäderna. Jämförelsen med dessa skyddsformer ger vidare en god utgångspunkt för att identifiera de faktorer som bör beaktas vid utformningen av ett skydd för kyrkstäderna.

Den huvudsakliga orsak som framkommit till att det inte är en större andel av kyrkstadsbebyggelsen som har byggnadsminnes-

förklarats är att det är en process som för kyrkstäderna är alltför tids- och resurskrävande. Den främsta förklaringen till det är svårigheterna att hantera den omfattande sakägarkrets som kan vara berörd av ett sådant beslut. I detta hänseende föreligger ingen avgörande skillnad beträffande ett ärende om kulturresevat. Båda formerna av beslut förutsätter att kommunikation dessförinnan har skett med berörda sakägare.

Vad avser hanteringen av sakägarkretsen framhölls, som tidigare nämnts, i anledning av Kulturarvsutredningens förslag om reglering av skyddet för kyrkstäderna, att byggnadsminnesförklaring trots allt hade gått att genomföra för en av de större kyrkstäderna, den i Skellefteå landsförsamling. Den metod som användes vid det tillfället får emellertid anses som något säregen och det kan ifrågasättas om samtliga sakägare därigenom fick sin rätt till delaktighet och insyn i ärendet tillgodosedd. Ovan har pekats på möjligheten att använda sig av kungörelsedelgivning som ett sätt att något förenkla handläggningen. Det finns dock skäl att på kulturmiljöområdet överväga om det inte finns ett generellt behov av ett förenklat förfarande vid ärenden som berör större bebyggelseområden. Samtidigt bör beaktas den betydelse för förståelsen av och kunskaperna om de kulturhistoriska värdena den process kan ha som leder fram till en byggnadsminnesförklaring. Detta är således en fråga som vi på nytt kan få anledning att återkomma till i vårt fortsatta utredningsarbete.

Ett annat särdrag hos flera av kyrkstäderna är att det inte alltid är tillräckligt med ett bebyggelseskydd, dels eftersom hela områdets karaktär kan vara skyddsvärd, dels eftersom en väsentlig orsak till deras särprägel är det traditionella nyttjandet av bebyggelsen i kyrkstäderna.

För att kunna upprätthålla kyrkstadstraditionen har länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län ansett det erforderligt att med stöd av de kungliga skrivelserna utöva viss kontroll över ägarförhållanden till och nyttjande av kyrkstadsbebyggelsen, huvudsakligen genom att införa särskilda kyrkstadsstadgor. Denna särreglering för kyrkstäderna, som de kungliga skrivelserna utgör, anses som nämnts vara otidsenlig och kan förväntas bli upphävd. Dessa skrivelser kan därför – för att bibehålla kyrkstädernas särprägel – behöva ersättas med andra verkningfulla medel för att ge förutsättningar att upprätthålla kyrkstadstraditionen.

Vad gäller möjligheterna att bevara kyrkstadsområdets karaktär och kyrkstadstraditionen finns i förhållande till byggnadsminnesinstitutet vissa fördelar med hur bestämmelserna om kulturresevat är utformade. Inte enbart eftersom den skyddsformen ger bättre möjligheter att genom föreskrifter värna den samlade miljön, utan även på grund av att den skötselplan som skall upprättas för ett kulturresevat kan tänkas vara ett medel för att bevara kyrkstadstraditionen.

Det finns möjligen enskilda kyrkstäder som enligt nu gällande regler kan förklaras som kulturresevat. Det är emellertid inte troligt att all skyddsvärd kyrkstadstradition kan erhålla ett sådant skydd. Detta eftersom bestämmelserna om kulturresevat i första hand syftar till att skydda historiska kulturlandskap, inte miljöer där det är bebyggelsen som konstituerar det kulturhistoriska värdet. Vidare kan ifrågasättas om en skötselplan utgör en tillräckligt effektiv metod för att möjliggöra ett fortsatt nyttjande enligt kyrkstadstraditionen.

Vissa riktlinjer för hur ett skydd för kyrkstäder bör utformas

Att det kan invändas mot kulturresevatsbestämmelsernas tillämplighet förändrar inte att dessa bestämmelser ger en god vägledning för hur ett skydd för kyrkstäderna lämpligen kan utformas. Kyrkstäderna har som skyddsobjekt en karaktär som gör att de framstår som lämpade för ett områdesskydd som ligger närmare det som finns i miljöbalken än vad som kan komma i fråga för byggnadsminnen.

Det finns således beaktansvärda skäl till en skyddsreglering som är särskilt anpassad för kyrkstäderna. Vad som kan sättas i fråga är om dessa skäl motiverar en särreglering av kyrkstäderna för det fall att man inte skulle finna motiv för att låta den inbegripa ett skydd av kyrkstadstraditionen. De skäl som i sådant fall återstår rör vad som kan anses utgöra generella brister i skyddslagstiftningen för kulturmiljöer. Bevekelsegrunderna för en särreglering kan därmed vara undanröjda efter en mer övergripande genomgång av bebyggelseskyddet i kulturminneslagen. Det är som tidigare nämnts frågor som vi kommer att återkomma till i vårt fortsatta arbete.

För att en skyddsreglering rörande kyrkstäderna skall vara rationell och få avsedd användning ger de här angivna skälen för en

särreglering vid handen att den bör innefatta ett förenklat handläggningsförfarande. Vidare att den bör utformas som ett områdesskydd och bereda möjlighet till en anpassning efter de olika kyrkstädernas förutsättningar. Vi kommer nedan att återkomma till frågan på vilket sätt och i vilken utsträckning det även bör innefatta ett skydd av kyrkstadstraditionen. Här kan framhållas att vi som en genomgående utgångspunkt för våra bedömningar strävat efter att uppnå ett så heltäckande förslag till reglering av kyrkstäderna som möjligt för att på så sätt kunna ge ett fullständigt underlag för statsmakternas fortsatta överväganden i denna fråga.

4.2 Övergripande frågeställningar om utformningen av ett skydd för kyrkstäderna

En reglering för kyrkstäderna bör inordnas i ett nytt kapitel i kulturminneslagen och utformas enligt den metod som är bruklig för områdesskydd, med bemyndigande för regeringen att meddela närmare föreskrifter om skyddet. Den bör däremot inte utformas som ett generellt skydd för all bebyggelse inom denna kategori.

4.2.1 Frågan om vilken kyrkstadsbebyggelse som skall omfattas av en särskild skyddsreglering

Gränsdragningsproblem och inventeringsbehov

Vi har inom ramen för detta utredningsuppdrag endast haft möjlighet att göra mer generella värderingar av det kulturhistoriska värdet och skyddsbehovet hos kyrkstäderna. Det är säkerligen så att länsstyrelserna i enskilda fall inte har funnit anledning att vidta åtgärder för att få till stånd en byggnadsminnesförklaring av det skälet att den specifika kyrkstadsbebyggelsen redan har ett skydd som väl motsvarar det kulturhistoriska värdet.

De skillnader som kan förutses i fråga om det bevarade kyrkstadsbeståndets kulturvärde och skyddsbehov leder över till frågan om vilken befintlig kyrkstadsbebyggelse som kan anses utgöra en kyrkstad. Denna frågeställning kan ge upphov till överväganden av skilda slag. Att det skall vara fråga om en samling

byggnader som traditionellt har använts för att bereda sockenbor tillfälligt husrum på kyrkoplatsen torde dock vara en utgångspunkt som inte kan ifrågasättas.

För att avgöra vad som av den bevarade kyrkstadsbebyggelsen kan anses utgöra kyrkstäder måste man emellertid först ställa sig frågan vilken omfattning en kyrkstadsbebyggelse minst bör ha för att betraktas som en kyrkstad. Andra frågor det kan ge upphov till är om det bör krävas att kyrkstugorna fortfarande nyttjas enligt traditionen, samt hur man skall bedöma nybyggnationer inom en kyrkstad eller återuppbyggnad av en hel kyrkstadsbebyggelse. Vi har ovan i avsnitt 2.2 utifrån beskrivningen av bevarad kyrkstadsbebyggelse översiktligt belyst dessa avgränsningsfrågor.

De gränsdragningsproblem som sålunda föreligger beträffande vad som utgör bevarade kyrkstäder visar på betydelsen av en grundligare inventering av kyrkstadsbeståndet. Det berör naturligtvis inte i samma utsträckning alla kyrkstäder, då det för vissa redan kan finnas en omfattande dokumentation. Vidare är någon form av inventering av beståndet en förutsättning för att kunna bedöma skyddsbehovet i det enskilda fallet. Att en sådan dokumentation har skett före det att man tar ställning till om viss kyrkstadsbebyggelse skall omfattas av en skyddsreglering har även den fördelen att det kan medverka till att fördjupa förståelsen om den specifika kyrkstadens betydelse och dess kulturhistoriska värde.

Generella skyddsregler

De ovan angivna omständigheterna talar mot att införa någon form av generella skyddsregler för kyrkstäderna. En förutsättning för att använda sig av en sådan skyddsform bör vara att den omfattar ett klart avgränsbart bestånd som kan bli föremål för en någorlunda enhetlig bedömning och tillämpning. Generella skyddsregler för viss kategori av bebyggelse eller anläggning finns visserligen för närvarande beträffande de objekt som enligt 4 kap. kulturminneslagen är angivna som kyrkliga kulturminnen. Utformningen av dessa bestämmelser har emellertid sin historiska förklaring i den statliga tillsynen över kyrkan och berör i fråga om byggnader i huvudsak kyrkor som kunde hänföras till Svenska kyrkan före relationsändringen med staten. De överväganden som föranleder

ett generellt skydd för dessa objekt går således inte att överföra till kyrkstäderna.

Slutsatser

Sammantaget anser vi att det inte finns förutsättningar eller ens är lämpligt att i lag utfärda generella regler rörande kyrkstäderna. Inte heller finns underlag för att direkt i lag ange de kyrkstäder som bör omfattas av en särreglering. Särskilda skyddsregler för kyrkstäderna bör i stället vara utformade så att det först sker en prövning av om viss bebyggelse kan inordnas under en särskild reglering för kyrkstäder, vilket förutsätter att ett bevarande är av betydande kulturhistoriskt värde. Ett sådant förfarande innebär att det inte finns behov av någon närmare avgränsning av begreppet kyrkstad. De ovan nämnda gränsdragningsproblemen får vid denna utformning i stället betydelse vid den här skisserade prövningen, där såväl skyddsvärdet som skyddsbehoven kan bedömas på grundval av en dokumentation rörande den berörda kyrkstadsbebyggelsen.

4.2.2 Skyddsregleringens inordning i kulturminneslagen

Som vi något berört inledningsvis i detta kapitel bör utgångspunkten för en reglering om skydd för kyrkstäder vara att det rör bebyggelseområden som det är av nationellt intresse att bevara. Det är således fråga om skyddsobjekt som närmast är att hänföra till kulturminneslagen. I den lagen finns två befintliga skyddsformer för bebyggelse, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen. I första hand bör därför övervägas om det går att inordna skyddet av kyrkstäder inom någon av dessa grupper.

Bör kyrkstäder skyddas som byggnadsminnen eller kyrkliga kulturminnen?

Av dessa båda skyddsformer är bestämmelserna om kyrkliga kulturminnen utformade så att de skyddar vissa kategorier av byggnader eller andra anläggningar. Reglerna om byggnadsminnen är däremot tillämpliga för all bebyggelse som är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde. Att låta en särreglering

av kyrkstäder ingå som en del i kapitlet om byggnadsminnen förefaller överhuvudtaget att i allt för hög grad bryta mot det generella upplägget och systematiken i det kapitlet.

Det går emellertid att göra vissa mer generella invändningar även mot att behandla kyrkstäderna som kyrkliga kulturminnen. Som framgår av vår redovisning över bestämmelserna om kyrkliga kulturminnen i avsnitt 3.1.4 kan inte kyrkstäderna anses vara så närbesläktade med de objekt som för närvarande utgör kyrkliga kulturminnen enligt 4 kap. kulturminneslagen att det faller sig naturligt att föra in en reglering av dem i det kapitlet. Det finns givetvis historiskt en stark koppling mellan kyrkstäderna och Svenska kyrkan, men kyrkstäderna har även haft andra betydelsefulla och mer profana funktioner än att utgöra bostäder vid kyrkobesök. Vidare är kyrkstadsbebyggelsen i väsentliga delar privatägda bostäder och inte som de nuvarande kyrkliga kulturminnena avsedda att tjäna en bredare allmänhet.

Det kan i detta sammanhang dock inte bortses från att kyrkstäderna i många fall utgör en väsentlig del av den kyrkliga miljön på orten. Under senare år har dessutom tendensen inom kyrkstäderna varit att allt mer betona kyrkstädernas nära samhörighet med kyrkan. Därtill kommer att en betydande del av kyrkstadsbebyggelsen ligger på kyrklig mark eller i vart fall i anslutning till en kyrkobyggnad.

En annan omständighet som kan ge anledning att ifrågasätta om kyrkstäder bör behandlas som kyrkliga kulturminnen är att regleringen av de kyrkliga kulturminnena är utformade som generella skyddsregler, vilket vi redan konstaterat inte bör gälla för kyrkstäderna. Eftersom bestämmelserna om de kyrkliga kulturminnena i huvudsak är uppdelade efter varje objektkategori behöver detta förhållande dock inte innebära någon betydande försämring av strukturen i det kapitlet.

Slutsats

Det ter sig sammanfattningsvis som att en skyddsreglering för kyrkstäderna inte är särskilt lämplig att införa vare sig i kapitlet om byggnadsminnen eller om kyrkliga kulturminnen. Det alternativ till dessa skyddsformer som närmast står till buds är ett nytt kapitel i kulturminneslagen. En sådan lösning vore visserligen än mer befogad om det gällde en ny skyddsform för samlade kulturmiljöer

i stället för att specifikt gälla kyrkstäderna. Vårt fortsatta arbete kan även tänkas leda till en sådan mer generell konstruktion. I detta skede finner vi trots detta att ett nytt kapitel är att föredra framför att föreslå större förändringar i bestämmelserna om byggnadsminnen eller kyrkliga kulturminnen. Att införa en ny lag vid sidan av kulturminneslagen enbart för kyrkstäderna får i än högre grad anses bryta mot systematiken i lagstiftningen. Vi bedömer det därför som lämpligast att en särreglering av kyrkstäderna förs in i ett nytt kapitel i kulturminneslagen.

4.2.3 Ett skydd anpassat efter lokala förhållanden

Utöver det förhållandet att kyrkstäderna i varierande utsträckning kan anses göra anspråk på att omfattas av en särskild skyddsreglering, inbegriper kyrkstadsbeståndet bebyggelseområden med stor inbördes variation. Dessa omständigheter medför att skyddsbehoven skiftar mellan de kyrkstäder som kan komma att omfattas av en reglering enligt vårt förslag.

Det är dessa inbördes skillnader som gör att vi anser att utformningen av miljöbalkens regler för områdesskydd är väl lämpade för kyrkstäderna. Numera kan riksdagen i likhet med vad som sedan tidigare gällt för natur- och miljövärden, delegera sin normgivningsmakt inom kulturmiljöområdet till regeringen, som i sin tur kan överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser inom det delegerade området. Denna lagstiftningsmodell har hittills i kulturminneslagen endast kommit till användning beträffande skyddet för fasta fornminnen. Det är dock en metod som kan förväntas få större betydelse på detta område, bl.a. som ett resultat av strävan att mer betona betydelsen av att skydda hela kulturmiljöer än som tidigare enbart enstaka monument.

Ett sådant förfarande har också den fördelen att det möjliggör en anpassning av skyddet efter de lokala förhållanden som gäller för skyddsområdet. Det innebär att man kan undvika en överreglering för de kyrkstäder där skyddsbehovet är mindre omfattande än för andra samt att det går att undvika en alltför omfattande särreglering i lag.

4.3 Behovet av ett reglerat skydd för kyrkstadstraditionen

En särskild skyddsreglering för kyrkstäderna bör innefatta dels att bestämmelserna om förvärvsprövning i de kungliga skrivelserna ersätts med nya regler om en sådan prövning, dels en möjlighet att besluta föreskrifter om en användning av bebyggelsen som överensstämmer med kyrkstadstraditionen på orten.

Vi har inledningsvis i detta kapitel berört kyrkstadstraditionens betydelse för kyrkstädernas särprägel. Det har under vårt arbete med kyrkstäderna framkommit att denna aspekt på kyrkstadstraditionen – kyrkstadstraditionens fortlevnad – är det som väcker störst intresse hos dem som är aktivt involverade i att värna kyrkstadslivet. Det är för dem egentligen inte enbart en fråga om hur traditionen skall kunna bevaras utan även hur den skall kunna utvecklas och föras vidare till kommande generationer.

De dominerande inslagen i kyrkstadstraditionen är i korthet att kyrkstugor och annan jämförbar bebyggelse skall innehas av personer med anknytning till kyrkstaden och att de endast får nyttjas för tillfälligt boende.

Det är således fråga om immateriella kulturvärden som skulle beaktas med en reglering till skydd för kyrkstadstraditionen. Kulturminneslagen var ursprungligen inte avsedd att skydda sådana värden, utan bestämmelserna i lagen syftade uteslutande till att bevara det materiella kulturarvet. Som Thomas Adlercreutz påpekat får dock en viss ändring i detta förhållningssätt från lagstiftarens sida anses ha skett genom införandet av bestämmelsen om ortnamn i 1 kap. 4 § kulturminneslagen (Adlercreutz; Kulturegendomsrätt, s. 216 f.).

Något generellt skäl mot att genom lagstiftning värna även immateriella aspekter av en kulturmiljö kan inte anses föreligga. Redan ett skydd av ett separat objekt innebär normalt en inskränkning i ägande- eller nyttjanderätt och kan beroende på skyddsbestämmelsernas utformning medföra begränsningar i användningen av viss egendom. Om inte av annat framgår detta av att rätten till ersättning när pågående markanvändning avsevärt försvåras annars skulle sakna betydelse. Däremot är det naturligtvis av särskild vikt att i det enskilda fallet noga överväga behovet av en

sådan reglering och väga den inskränkning det innebär för den som berörs mot den effektivitet som regleringen kan förväntas ha och nyttan av att de aktuella kulturvärdena bevaras.

Redan här bör av dessa skäl en utgångspunkt för de fortsatta övervägandena vara att ett reglerat skydd för kyrkstadstraditionen inte skall komma i fråga beträffande andra kyrkstäder än de där denna tradition fortfarande är levande. En reglering skall således inte medföra någon ändring av hur dessa frågor överlag redan hanteras i den specifika kyrkstaden. Vidare bör inskränkningar i användningen av byggnader och mark i syfte att upprätthålla traditionen endast komma till stånd under förutsättning att markägaren har givit sitt samtycke till det. Detta inte enbart eftersom sådana regleringar kan begränsa ägarens möjlighet att disponera sin mark, utan även på grund av att markägarens, dvs. i första hand kyrkan eller kommunen, medverkan till hur skyddet skall utformas är av väsentlig betydelse för att det skall finnas reella förutsättningar för ett bevarande av kyrkstadstraditionen.

4.3.1 Konsekvenser av att 1817 års och 1849 års kungliga skrivelser upphävs

Vi har inte funnit anledning att frånga regeringens tidigare bedömning att de kungliga skrivelserna är otidsenliga och innehåller bestämmelser som numera skall regleras genom lag. Vi utgår därför i våra överväganden från att dessa skrivelser skall upphävas.

Det innebär att länsstyrelserna eller andra lokala organ inte längre med stöd av skrivelserna kommer att kunna utöva någon kontroll över att nyttjandet sker i enlighet med kyrkstadstraditionen. Vad som kan befaras är att kyrkstäderna efter en sådan avreglering kan utvecklas till att mer få karaktär av ett fritidshusområde, vilket i sin tur kan ge återverkningar på prisnivån på kyrkstugorna och därmed såväl direkt som indirekt komma att inverka negativt på lokalbefolkningens möjligheter att inneha en kyrkstuga. I Gammelstads kyrkstad i Luleå har man redan nu, till följd av utmärkelsen som världsarv, sett en utveckling mot allt högre priser på kyrkstugorna. Detsamma tycks gälla även för kyrkstaden i Skellefteå.

Redan det förhållandet att länsstyrelser, kyrkoråd och kyrkstadstyrelser bedömt det erforderligt att fortsatt tillämpa de kungliga

skrivelserna för vissa kyrkstäder ger anledning att befara att det föreligger en risk för att väsentliga delar av kyrkstädernas kulturvärden kan gå förlorade om dessa skrivelser inte ersätts med något annat effektivt medel för att bevara kyrkstadstraditionen. Någon närmare bedömning av hur stor denna risk är går inte att göra. Däremot kan man utgå ifrån att den varierar mellan de olika kyrkstäderna, vilket framgår av att de kungliga skrivelserna inte fullt ut tillämpas på hela kyrkstadsbeståndet i de aktuella länen.

4.3.2 Frågan om de kungliga skrivelserna kan ersättas av villkor i markupplåtelseavtal

Som berörts i avsnitt 2.3.2 har i viss utsträckning försök skett för att få till stånd en reglering av kyrkstadstraditionen genom markupplåtelseavtal. Vidare har i avsnitt 3.2.3 redogjorts för vissa erfarenheter och invändningar mot att uteslutande ersätta de kungliga skrivelserna med en avtalsreglering.

Ett skydd av kyrkstadstraditionen kan förväntas vara aktuellt för flera av de större kyrkstäderna. Det är samtidigt för dessa som de praktiska möjligheterna för ett sådant förfarande är som mest svårbedömt. Erfarenheterna från Gammelstads kyrkstad i Luleå visar att församlingen där, som disponerar marken, inte ens under nuvarande förhållanden, med den hjälp som finns att tillgå genom länsstyrelsens förvärvsprövning, har resurser att få till stånd en heltäckande reglering av markupplåtelseavtalen eller till att kontrollera att dessa villkor för upplåtelseavtalen följs. Vidare finns en betydande osäkerhet hos markägarna om de rättsliga konsekvenserna av att åberopa sådana avtal. Med hänvisning bl.a. till vad som redovisats i avsnitt 3.2.3, får denna osäkerhet anses ha visst fog för sig, dels eftersom kyrkstugorna kan överlåtas helt oberoende av förekomsten av upplåtelseavtal, dels på grund av upplåtelseavtalens karaktär och de möjliga oklarheter som finns beträffande ägarförhållandena till marken och byggnaderna. Ett rivningsförbud medför visserligen att den mer teoretiska risken för att någon vid en tvist med markägaren skulle flytta sin kyrkstuga kan uteslutas. Frågan är snarare hur markägaren skall gå tillväga när en rättmätig ägare till en byggnad i kyrkstaden vägrar att ingå ett avtal utan att markägaren själv vidtar åtgärder som kan skada kulturvärden. Markägaren kan inte nyttja marken för egen del eller upplåta den åt annan. Vidare kan det medföra betydande problem att inom en

kyrkstad, som är avsedd att vara tillgänglig för allmänheten, utestänga viss person från platsen.

Det framstår av dessa skäl inte som betryggande att helt förlita sig på möjligheterna av att använda sig av markupplåtelseavtal för att bevara kyrkstadstraditionen. Vi bedömer det därför som motiverat att överväga olika former av regleringar för att skapa förutsättningar för att bevara kyrkstadstraditionen. Det innebär givetvis inte att upplåtelseavtal inte skulle kunna spela en betydande roll för att skydda kyrkstadstraditionen och därmed begränsa behovet av att tillämpa en lagreglering. Vidare förefaller det för såväl markägare som nyttjanderättsinnehavare rimligt att dessa upplåtelse får en uttrycklig avtalsreglering.

4.3.3 Bör en förvärvsprövning finnas kvar?

Den övergripande invändningen mot förvärvslagstiftningen är dess bristande effektivitet. Det är alltför lätt att kringgå sådana bestämmelser. Det kan därför ifrågasättas om de förtjänster som går att vinna genom en sådan lagstiftning är tillräckliga för att motivera det intrång det innebär för dem som därigenom inte fritt har möjlighet att överlåta sin egendom till den de vill.

Det huvudsakliga argument som finns för en sådan reglering beträffande kyrkstugorna är att det kan utgöra ett värdefullt instrument för att upprätthålla en aspekt av kyrkstadstraditionen. Vidare utgör det ett medel för att förhindra spekulering och andra ändamål för förvärvet som står i kontrast till kyrkstadstraditionen. För kyrkstäderna är dessutom effektivitetsaspekten något mer komplex än vad som annars kanske är brukligt. Å ena sidan innebär en förvärvsprövning vid överlåtelser av lös egendom att man inte ens har lagfartsinstitutet att tillgå för att upprätthålla efterlevnaden. Å andra sidan rör det ett begränsat bestånd, där det finns möjlighet till en fortlöpande kontroll av hur regleringen efterföljs. Det förhållandet att det är fråga om lös egendom gör dock att någon lämplig rättsverkan vid överträdelse av en sådan reglering är svår att finna. Att förvärvet blir ogiltigt kan enkelt kringgåas om överlåtaren och förvärvaren trots det är nöjda med överlåtelser. Inte heller en straffbestämmelse kan förväntas uppnå fullständigt genomslag, då den ekonomiska kostnad det kan innebära går att kompensera genom prissättningen på kyrkstugan.

En annan invändning mot att behålla förvärvsprövningen just för kyrkstugorna är frågeställningen om de krav som bör ställas på en förvärvare. Det är knappast eftersträvansvärt att upprätthålla traditionen såtillvida att endast personer bosatta inom det område som i äldre tid utgjorde socken skall ha rätt att inneha en kyrkstuga. Med hänsyn till att man numera inte på samma sätt är förankrad på samma plats skulle det innebära att personer med stor anknytning till en kyrkstad inte skulle ha möjlighet att förvärva en kyrkstuga medan en person som tillfälligt bor på orten skulle ha det. Det tycks inte heller vara ambitionen bland dem som är involverade i kyrkstadslivet att upprätthålla ett så pass kategoriskt kriterium för vem som skall få förvärva en kyrkstuga.

Att basera en förvärvsprövning på mer vaga kriterier, såsom anknytning, ter sig visserligen inte som helt tilltalande för en så pass ingripande lagstiftning. Det framstår dock inte i sig som en oproportionell inskränkning i egendomsrätten. Särskilt inte som det inte innebär en skärpning i förhållande till de regler som gäller för närvarande och endast skall kunna tillämpas i kyrkstäder där det redan förekommer en förvärvsprövning. Det torde dessutom innebära att det endast undantagsvis skulle förekomma att någon som är intresserad av en kyrkstuga nekas tillstånd till ett förvärv.

Fördelen med att bibehålla förvärvsprövningen ligger inte endast i att kunna utesluta vissa av traditionella skäl oönskade personer från att förvärva en kyrkstuga, utan även i att det ger förutsättningar för en fortsatt tillsyn över ägarförhållandena i kyrkstäderna.

Vi gör med beaktande härav den bedömningen att det för att värna kyrkstadstraditionen kan finnas anledning att ha kvar en möjlighet till förvärvsprövning vid överlåtelser av kyrkstugor, men då efter regler som är mer anpassade till nuvarande förhållanden än de som gäller för närvarande. De invändningar som går att anföra mot en sådan prövning gör dock att vårt förslag till reglering bör ges en sådan utformning att den kan tillämpas med stor flexibilitet och att det återkommande sker en bedömning av hur ändamålsenlig en fortsatt förvärvsprövning är för att värna kyrkstadstraditionen i den specifika kyrkstaden.

4.3.4 En reglering för att bevara det tillfälliga boendet

Det tillfälliga boendet får anses vara den aspekt av kyrkstadstraditionen som har störst betydelse för att bevara kyrkstädernas karaktär. Kan nyttjandet av bebyggelsen i kyrkstäderna även fortsättningsvis begränsas till kortare perioder bör risken för att få en oönskad utveckling mot en mer fritidshusliknande karaktär till stor del kunna undvikas.

Att uttryckligen reglera användningen av privatbostäder har som framgår av vad som ovan redovisats i avsnitt 3.2.2 hittills inte ansetts lämpligt. Vidare kan det i likhet med vad som gäller beträffande förvärvslagstiftningen befaras att en sådan reglering kommer att lida av betydande effektivitetsbrister.

De mer allmängiltiga invändningar som går att anföra mot en sådan reglering bör emellertid på samma sätt som annars är fallet när inskränkningar sker i äganderätten för att skydda ett angeläget allmänt intresse, relateras till betydelsen av att skydda en viss aspekt i en kulturmiljö. Här rör det ett mycket begränsat bestånd byggnader inom en kategori som klart går att avgränsa från andra privatbostäder och som, i de kyrkstäder där en sådan reglering skulle kunna bli aktuell, närmast undantagslöst köpts med insikt om de traditioner som gäller beträffande nyttjandet av kyrkstadsbebyggelsen.

Vid bedömningen av det proportionella i en sådan åtgärd bör även noteras att det inte förefaller att finnas något utbrett motstånd mot en sådan reglering bland kyrkstugeägarna. Det framgår exempelvis av att kyrkstugeägarföreningen i Gammelstads kyrkstad i Luleå självmant arbetar för att ett nyttjande av kyrkstugorna enligt traditionen skall bestå. De motsättningar mellan markägare/myndigheter och vissa kyrkstugeägare som för några år sedan tenderade att uppstå i dessa frågor tycks numera vara bilagda. Några tecken på annat än att det möjligen kan finnas enstaka kyrkstugeägare som skulle ha något att invända mot en reglering av nyttjandet i de kyrkstäder där denna tradition fortfarande upprätthålls har inte framkommit.

Vad som ytterligare kan motivera en reglering av användningen av kyrkstadsbebyggelsen är att det här är fråga om begränsningar i nyttjandet av byggnad på annans mark. Det är alltså något som markägaren har full frihet att reglera genom upplåtelseavtalet. Eftersom en sådan reglering inte bör bli aktuell utan markägarens föregående samtycke får det närmast ses som ett sätt att bistå

markägaren i det resurskrävande ansvaret att upprätthålla de traditionella boendeförhållandena i kyrkstaden. Ett ansvar som med hänsyn till kyrkstädernas kulturhistoriska värde även får anses åvila staten.

I fråga om de brister i effektivitet som kan förutses beträffande denna form av reglering bör, i likhet med vad vi anført beträffande förvärvsprövningen, beaktas att det är fråga om ett begränsat antal personer som kommer att omfattas av denna reglering. Inom ett kyrkstadsområde, där merparten av de boende vill värna kyrkstadstraditionen, kan förutsättas att överträdelser av en sådan reglering blir svåra att dölja.

Vi har således inte funnit att det föreligger några tyngre vägande skäl mot föreskrifter om användningen av byggnader i de kyrkstäder där kyrkstadstraditionen fortfarande är levande. Detta dock under förutsättning att markägaren samtycker till en sådan åtgärd. Vi bedömer med beaktande härav att intresset av att kunna bibehålla kyrkstädernas karaktär överväger de invändningar som kan anföras mot en sådan reglering.

4.4 Närmare om utformningen av skyddsregler för kyrkstäder

De mest framträdande kyrkstäderna och de som är byggnadsminnesförklarade bör redan vid ikraftträdandet kunna omfattas av regleringen.

De närmare bestämmelserna om skyddet för kyrkstäderna kan utfärdas av länsstyrelsen och bör kunna avse, förutom skydd av bebyggelsen och kyrkstadstraditionen, även ordningen i kyrkstaden. Inför ett beslut om föreskrifter föreslås att ett förenklat samrådsförfarande med berörda sakägare kommer till stånd.

Förvärvsprövningen bör endast omfatta de kyrkstäder där de kungliga skrivelserna för närvarande tillämpas. Tillstånd till förvärv skall kunna vägras den som saknar anknytning till kyrkstaden eller som inte kan förväntas besöka kyrkstaden regelbundet samt den som redan innehar en bostad i kyrkstaden.

Brott mot föreskrifter utfärdade till skydd för en kyrkstad bör vara straffsanktionerade.

Tillämpningsområdet

Vi förslår att relativt omfattande regleringar skall kunna tillämpas för kyrkstäder. Det är därför av väsentlig betydelse att urvalet av de kyrkstäder som omfattas av regleringen sker på goda grunder. Den struktur på regleringen som vi förordar medför att detta ändamål bäst tillgodoses genom att regeringen i förordning förklarar vilka kyrkstäder som skall vara skyddade.

Några kyrkstäder bör omedelbart kunna omfattas av denna reglering. Det är kyrkstäderna i Luleå Gammelstad, Skellefteå, Öjebyn, Arvidsjaur, Fatmomakke, Byske och Ammarnäs. Det rör de kyrkstäder som otvetydigt har en framträdande karaktär och där det finns en levande kyrkstadstradition som direkt kan behöva ett skydd när de kungliga skrivelserna upphör att gälla. Det innefattar även de som redan tidigare genom en byggnadsminnesförklaring har bedömts vara av synnerligen märkliga genom sitt kulturhistoriska värde. Dessa kyrkstäder synes samtidigt väl återge kyrkstädernas skiftande karaktär. De berörda länsstyrelserna bör under beredningen av detta lagstiftningsärende ges i uppdrag att till regeringen inkomma med en utredning av dessa kyrkstäders

närmare gränser, så att dessa kan anges i förordningen om skyddade kyrkstäder.

Efterhand som en närmare bedömning kan göras av övrig kyrkstadsbebyggelse bör fler kyrkstäder kunna omfattas av denna skyddsreglering. Det arbete som måste föregå en sådan förklaring görs lämpligen av länsstyrelsen, som sedan anmäler till regeringen när den bedömer att det finns underlag att gå vidare med att låta en kyrkstad omfattas av denna reglering. Om regeringen delar länsstyrelsens bedömning utmynnar det alltså inte i ett förvaltningsbeslut, utan medför att en ändring måste komma till stånd i förordningen.

Skyddsföreskrifter

En förutsättning för denna ordning är att regeringen kan bemyndiga länsstyrelsen att utfärda de skyddsföreskrifter som skall gälla för en kyrkstad. Det innebär som ovan nämnts att regleringen kan anpassas till de lokala förhållandena i kyrkstaden. Omfattningen av och nivån på skyddsföreskrifterna skall alltså inte behöva vara mer ingripande än vad som motiveras av förhållandena i den aktuella kyrkstaden. I de kyrkstäder där kyrkstadstraditionen inte längre är levande kan frågan om en reglering av användningen av bebyggelsen därför endast bli aktuell om den har föregåtts av ett självmant återupptagande av traditionen. Det bör framgå av att det i lagen anges som en förutsättning för bemyndigandet att åtgärden bedöms erforderlig för att bibehålla kyrkstadens särpräglade miljö.

Ett annat villkor för att få besluta om föreskrifter bör i fråga om det tillfälliga boendet, som ovan angivits, vara att markägaren har lämnat sitt samtycke till att de införs. Utöver de motiv som angavs i avsnitt 4.3 för detta kan tilläggas att det ytterligare säkerställer att en kyrkstad inte kommer att omfattas av mer omfattande eller ingripande föreskrifter än vad som motiveras av förhållandena i kyrkstaden.

De bestämmelser länsstyrelsen får bemyndigande att meddela blir i regel tillämpliga för hela kyrkstadsområdet och riktar sig till en större och i vissa fall obestämd krets adressater samt gäller ett obestämt antal fall. Det är således fråga om normbeslut, varför dessa måste kungöras.

Förenklade regler om samråd med sakägare

Inte bara för att ge möjlighet till insyn och påverkan utan även för att skapa förutsättningar för ett allsidigt beslutsunderlag bör ett införande av skyddsföreskrifter föregås av att samråd sker med berörda sakägare. Med hänsyn till att de förhållandevis flexibla regler som gäller för en kommunikation med parterna enligt förvaltningslagen inte har ansetts tillräckliga för att göra förfarandet hanterbart beträffande kyrkstäderna, föreslår vi vissa förenklingar i förhållande till vad som gäller för förvaltningsbeslut. Det förhållande som motiverar dessa bestämmelser är den i många fall oklara och omfattande sakägarkretsen inom kyrkstäderna.

För att komma till rätta med denna problematik bör för kyrkstäderna finnas möjlighet till ett förenklat samrådsförfarande i mötesform. Sakägarnas befogade rätt till delaktighet i förfarandet tillgodoses genom att länsstyrelsen håller ett sammanträde eller ett möte i annan form, t.ex. i en lokal i kyrkstaden eller på länsstyrelsen, där förslagen till beslut om föreskrifter redovisas samt där det sker en genomgång av förslagsunderlaget. Av betydelse är naturligtvis att sakägarna vid mötet eller på annat sätt får tillfälle att framföra sina åsikter. Därigenom kan en allsidig belysning av dessa frågor komma till stånd. Eftersom sakägarkretsen kan vara oklar och omfattande är det för alla parter mest ändamålsenligt att samrådet kungörs. Kungörandet kan lämpligen ske enligt lagen (1977:950) om kungörande i mål och ärende hos myndighet m.m. För att få så god spridning av kungörandet som möjligt, finns det anledning att utnyttja den möjlighet som ges att, förutom på länsstyrelsens anslagstavla och i ortstidning, anslå det på lämplig plats i kyrkstaden. För länsstyrelsen kända sakägare bör samtidigt i brev underrättas om innehållet i kungörelsen.

Ändrar länsstyrelsen förslaget efter det att samrådsmöte hållits, exempelvis på grund av att det framkommit omständigheter under samrådet som ger länsstyrelsen anledning att omvärdera sin tidigare bedömning, bör det följaktligen innebära att sakägarna får tillfälle att yttra sig över det nya förslaget. Något behov av ett nytt möte kan däremot inte anses föreligga utan det får anses tillräckligt att ett nytt förslag skickas i brev. För att undvika ett nytt kungörelseförfarande och då det framstår som tillräckligt för att tillgodose sakägarnas intresse, bör det endast vara de som var närvarande vid samrådsmötet och övriga kända sakägare som ges denna möjlighet.

I vissa kyrkstäder kan förhållandena dock vara sådana att länsstyrelsen redan har kännedom om samtliga sakägare eller på ett enkelt sätt kan få information om det. I sådant fall framstår ett kungörande av samrådet som onödigt, utan det bör räcka med att sakägarna kallas till samrådet i brev. Det är givetvis av betydelse att länsstyrelsen vid ett sådant förfarande inte hyser något tvivel om riktigheten i uppgifterna om sakägarkretsen.

Föreskrifter gällande bebyggelsen

De regler som bör gälla för föreskrifter om bebyggelseskydd kan i allt väsentligt stå i överensstämmelse med vad som för närvarande gäller beträffande skyddsbestämmelser för ett byggnadsminne enligt 3 kap. kulturminneslagen. Det bör dessutom finnas möjlighet att vid sidan av bebyggelseskyddet meddela bestämmelser om att kyrkstadsområdet i övrigt hålls i sådant skick att kyrkstädernas utseende och karaktär inte förvanskas.

Föreskrifter gällande användningen av byggnader i kyrkstaden

Genom föreskrifter om användningen av byggnaderna i kyrkstaden skulle det vara möjligt att ange i vilken utsträckning byggnaderna får bebos och att på så sätt bevara det tillfälliga boendet. Sådana bestämmelser bör beträffande viss kategori av byggnader, företrädesvis kyrkstugor eller motsvarande bebyggelse i de samiska kyrkstäderna, gälla generellt för hela området.

I de kyrkstäder där det finns förutsättningar att införa dessa bestämmelser har länsstyrelsen att överväga vilka begränsningar som skall gälla. Eftersom det endast skall kunna ske för att bibehålla kyrkstadstraditionen, kan föreskrifterna inte gå längre än vad som redan är brukligt i kyrkstaden. Det bör i detta sammanhang betonas att kyrkstugor traditionellt inte har nyttjats enbart för att bereda husrum på kyrkliga helger utan även vid andra tidpunkter, för besök på platsen eller i dess närhet. Det bör vidare finnas goda möjligheter till rekreation och omskötsel av byggnaderna. Vad som i första hand bör kunna undvikas på de platser där traditionen fortfarande är vid liv är ett nyttjande som inte kan betecknas som tillfälligt.

Förvärvsprövningen

Bestämmelserna om förvärvstillstånd bör i likhet med föreskrifter om användningen av byggnaderna endast omfatta de kyrkstäder där en sådan prövning bedöms erforderlig för att bibehålla kyrkstadens särprägel. Det skulle innebära att det endast berör de kyrkstäder där den aspekt av kyrkstadstraditionen som rör vem som får äga en kyrkstuga fortfarande upprätthålls. Det är således de kyrkstäder där länsstyrelserna fortfarande tillämpar sin rätt till förvärvsprövning enligt de kungliga skrivelserna eller där andra organ upprätthåller en liknande prövning. I likhet med vad som gäller enligt de kungliga skrivelserna bör förvärvsprövningen endast omfatta de byggnader som har uppförts för att bereda tillfälligt husrum på kyrkplatsen.

De kriterier som skall gälla för att neka förvärvstillstånd bör vara angivna i lag och vara utformade så att förvärvstillstånd kan vägras om förvärvaren inte kan visa att han eller hon har en anknytning till kyrkstaden. Vad som i detta sammanhang får anses vara tillräckligt för att konstituera en anknytning är exempelvis släktband till annan innehavare eller tidigare innehavare av en kyrkstuga, bostadsort inom det område som tidigare medförde en rätt till att inneha en kyrkstuga eller aktivt deltagande i kyrkstadslivet. Det bör alltså inte ställas särskilt höga krav för att anknytningskriteriet skall vara uppfyllt. I annat fall kan befaras att den potentiella kretsen förvärvare blir alltför begränsad, vilket i sig skulle kunna innebära en fara för kyrkstadstraditionens fortlevnad.

Därutöver bör finnas utrymme att kräva att förvärvaren kan förväntas att med någorlunda regelbundenhet delta i kyrkstadslivet. Härvid skall kunna beaktas om förvärvaren har praktiska möjligheter att besöka kyrkstaden med jämna mellanrum. Med ett sådant villkor skulle den som har sitt hemvist på ett så långt avstånd från kyrkstadsorten att det inte framstår som sannolikt med mer än högst ett par besök per år kunna vägras förvärvstillstånd, om det inte framkommer andra skäl som ger anledning att trots allt godta ett påstående om större besöksfrekvens. Syftet med ett sådant villkor är att en större krets ägare bosatta på långt avstånd från kyrkstaden skulle inverka menligt på förutsättningarna att bibehålla levande kyrkstadsmiljöer.

Slutligen bör det finnas möjlighet att hindra de som redan är ägare av en kyrkstuga eller kyrkstadslägenhet att förvärva ytterligare bostäder i kyrkstaden. Detta för att undvika ett kring-

gående av bestämmelserna och ett boende som inbegriper flera ursprungliga bostäder, exv. flera lägenheter i ett större kyrkstadshus. Däremot bör andelsöverlåtelser där förvärvaren redan innehar andel i bostaden kunna ske utan att någon förvärvsprövning över huvud taget behöver komma till stånd.

Eftersom det rör ett begränsat bestånd byggnader där det inte går att förutse hur efterfrågan kommer att utvecklas, bör, för att skapa en flexibilitet i tillämpningen och för att undvika att sätta sig i en situation där en kyrkstuga inte kan säljas, bestämmelsen om de villkor som skall vara uppfyllda för ett förvärvstillstånd inte vara tvingande gentemot länsstyrelsen. Det skall därigenom finnas möjlighet för länsstyrelsen att sätta bestämmelserna om förvärvstillstånd åt sidan i vissa fall. Skulle detta däremot ske i en större omfattning torde det innebära att denna aspekt av kyrkstadstraditionen inte längre kan anses vara bibehållen i kyrkstaden.

Andra regler till skydd för kyrkstadsområdet

För att vidmakthålla kyrkstadsområdets karaktär och särprägel bör länsstyrelsen dessutom kunna meddela bestämmelser om vad allmänheten skall iaktta inom kyrkstaden (ordningsföreskrifter). Allmänheten bör naturligtvis i görligaste mån beredas möjlighet att besöka och vistas i kyrkstäderna. Det är dock angeläget att det finns ett medel för att förhindra att det sker på ett sätt som stör ordningen i kyrkstaden. Vidare har förekommit att kyrkstugeinnehavare tar gemensamma markytor i besittning på ett sätt som inte är brukligt. Föreskrifter om ordningen i kyrkstaden, vilka kan vara riktade även mot dem som äger en byggnad i kyrkstaden, skulle kunna beivra sådan användning av marken på kyrkstadsområdet som annars är tillåten, men som kan inverka störande på kyrkstadsmiljön. Det kan exempelvis vara fråga om förbud mot tältning eller uppställning av husvagn, eldning, anläggande av rabatter och gräsmattor kring kyrkstugor, samt begränsningar av biltrafik inom kyrkstadsområdet. Dessa föreskrifter får, i likhet med vad som i övrigt gäller, inte vara mer ingripande än vad som motiveras av kyrkstadens skyddsbehov. De bör dessutom, i likhet med föreskrifter om användningen av byggnaderna, endast kunna införas med markägarens samtycke.

Ett underlag för länsstyrelsernas överväganden om hur kyrkstadens karaktär och särprägel långsiktigt skall kunna bevaras

samt de skyddsbehov och de åtgärder som detta motiverar, kan med fördel presenteras i en skötselplan. Denna plan bör således utformas på ett sätt som liknar det som för närvarande gäller för kulturresevat. Det skulle därutöver vara ett viktigt instrument för att fortlöpande kunna bedöma behovet av förändringar i de föreskrifter som gäller för en viss kyrkstad.

Ersättningsbestämmelser

Som vi tidigare konstaterat kan såväl föreskrifter om skydd för bebyggelsen som om användningen av dessa byggnader ge upphov till en grundlagsfäst rätt till ersättning för ägaren. För kyrkstäderna kan dock, om alls, detta endast undantagsvis tänkas bli en realitet. Där det särskilt kan finnas anledning att överväga de ekonomiska konsekvenserna vid utformningen av de bestämmelser som skall gälla för en kyrkstad är i fråga om regler beträffande användningen av dess byggnader. Att sådana bestämmelser endast får komma till stånd i kyrkstäder där traditionen om tillfälligt boende fortfarande är livaktig, utesluter inte att det trots allt kan finnas vissa ägare som har nyttjat sin byggnad i större utsträckning än vad som är fallet för flertalet av kyrkstugeägarna. En reglering av användningen av byggnaderna i överensstämmelse med vad som redan gäller för flertalet skulle därför kunna vara att bedöma som en ersättningsgrundande inskränkning i nyttjanderätten för dem som inte har följt traditionen.

Eftersom det är fråga om en inskränkning i egendomsrätten bör bedömningen av om skyddsföreskrifterna kan medföra ersättning under alla förhållanden överlåtas åt rättstillämpningen. Det bör därför finnas bestämmelser som ger berörda sakägare möjlighet att få sin grundlagsskyddade rätt till ersättning prövad.

Det finns inte anledning att utforma ersättningsbestämmelserna på annat sätt än vad som för närvarande gäller för byggnadsminnen. Eftersom skyddsföreskrifterna beträffande kyrkstadsbebyggelsen kommer att gälla byggnader på annans mark föreligger dock i motsats till vad som gäller för byggnadsminnen inte något behov av särskilda regler om borgenärsskydd.

En annan fråga i detta sammanhang är om förutsättningarna att erhålla statsbidrag för vården av bebyggelsen i kyrkstäderna. Bestämmelserna om det finns i förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård. Enligt förordningens 4 § får bidrag lämnas med

högst 90 procent av överkostnaderna till värden av byggnadsminnen och byggnadsminnesvärd bebyggelse samt annan värdefull bebyggelse inom områden som är av riksintresse för kulturmiljövården. För övrig bebyggelse av större kulturhistoriskt värde får bidrag lämnas med 50 procent av överkostnaderna. Flertalet av kyrkstäderna ligger redan inom områden av riksintresse. Övriga kyrkstäder som kan förväntas bli skyddade enligt dessa bestämmelser torde under alla förhållanden kunna klassas som byggnadsminnesvärd bebyggelse och därigenom omfattas av den högre procentsatsen.

Straff och andra ingripanden vid överträdelse av skyddsföreskrifter

Överträdelser av de föreskrifter som gäller för ett byggnadsminne eller ett kyrkligt kulturminne kan beivras med ingripande av länsstyrelsen för att åstadkomma rättelse. En motsvarande bestämmelse bör gälla även för skyddade kyrkstäder.

För byggnadsminnen finns därutöver en straffbestämmelse för den som bryter mot skyddsbestämmelser genom vissa närmare angivna förfaranden. Likaledes kan enligt miljöbalken den straffas som bryter mot föreskrifter om olika former av inskränkningar. Vad gäller föreskrifter om allmänhetens uppträdande kan noteras att det, förutom i miljöbalken, även finns en straffbestämmelse för överträdelse av sådana föreskrifter inom fornlämningsområde i 2 kap. 21 a § kulturminneslagen.

Även om straffbestämmelsen för byggnadsminnen sällan, om ens någonsin, kommit till användning torde den ha viss preventiv effekt. Vidare kan föreskrifter om ordningen inte beivras genom ett ingripande om rättelse. Det finns därför anledning att införa en bestämmelse som straffbelägger handlingar som innebär att någon bryter mot föreskrifter meddelade till skydd för kyrkstaden. Vad gäller straffskalan bör den av proportionalitetsskäl överensstämma med den som gäller för byggnadsminne, dvs. att enbart en bötespåföljd kan komma i fråga. En konsekvens av det blir dock att straffskalan för överträdelse av föreskrift om allmänhetens uppträdande därmed inte kommer att överensstämma med den som gäller för fornlämningsområde eller för de områdesskydd som finns i miljöbalken, där även fängelse ingår i straffskalan.

Med hänsyn till den utformning vi förordar beträffande förvärvsprövningen och då en sådan rättsverkan inte kan förväntas

vara effektiv finns varken förutsättningar eller skäl att föreskriva att förvärvet blir ogiltigt om dessa bestämmelser inte följs. Vad som återstår, även det förenat med vissa effektivitetsproblem, är en straffsanktion.

4.5 En särskild satsning på kyrkstäderna

Regeringen bör uppdra åt Riksantikvarieämbetet att genomföra en särskild satsning för att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar utveckling av kyrkstäderna och kyrkstadstraditionen.

Det har bedrivits och bedrivs fortfarande ett omfattande ideellt arbete för att värna kyrkstäderna. Detta är till stor del förklaringen till att dessa kulturmiljöer har kunnat bevaras i den omfattning som har skett trots de stora samhällsomvälvningar som har förevarit under det senaste decenniet och som särskilt för dessa stadsnära områden har inneburit en stor fara för deras fortbestånd. Det vore anmärkningsvärt om dessa miljöer nu skulle gå förlorade när deras värde har fått allmän uppmärksamhet.

Den ovisshet om kyrkstädernas fortbestånd som för närvarande kan förutses är hur man skall kunna väcka intresset för kyrkstadslivet inom en bredare allmänhet och för kommande generationer. De som aktivt deltar i kyrkstadslivet är till stor del personer som har egna erfarenheter av kyrkstaden när den fortfarande ingick som en naturlig del i samhällslivet.

Den skyddsreglering vi föreslår skulle förhoppningsvis kunna bidra till att lyfta intresset för kyrkstäderna. Det är emellertid i första hand ett sätt att skapa förutsättningar för ett bevarande av kyrkstadstraditionen. Oavsett om en skyddsreglering kommer till stånd finns således en risk för att kyrkstadslivet efterhand kan komma att utarmas. En sådan utveckling ger anledning att hysa farhågor såväl för kyrkstadstraditionens fortbestånd som för kyrkstadsbebyggelsens bevarande.

Med hänsyn till den parallell som går att finna mellan kyrkstäderna och fåbodväsendet, i det att en traditionell brukandetradition är ett väsentligt bidrag till deras särprägel, kan det sättas förhoppningar till att en liknande satsning som genomförts beträffande fåbodmiljöerna, vilken vi översiktligt beskrivit i

avsnitt 3.3., skulle kunna ge goda resultat även för utvecklingen i kyrkstäderna. Vad som bör eftersträvas med en sådan satsning är inte enbart att det skulle medföra ett förnyat intresse och större delaktighet i kyrkstadslivet, utan även, vilket var ett av resultaten av fäbodsatsningen, att kunskapsläget skulle förbättras.

Vi förordar därför att en satsning liknande den som genomförts för fäbodväsendet kommer till stånd för kyrkstäderna. Satsningen bör administreras av Riksantikvarieämbetet och pågå under en fyraårsperiod för att få ett tillräckligt genomslag.

5 Konsekvenser och ikraftträdande m.m.

5.1 Konsekvenser

Av de konsekvenser som vi har att överväga är det särskilt de ekonomiska effekterna av våra förslag som föranleder en särskild redovisning. De myndigheter som i första hand berörs av dessa förslag är Länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län. Om Länsstyrelsen i Jämtlands län kommer att beröras av förslagen är beroende av om kyrkstaden i Ankarede kommer att omfattas av regleringen.

Förslagen kommer sannolikt att medföra en ökad arbetsbelastning för länsstyrelserna. Med hänsyn till att de syftar till att reglera skyddet för synnerligen märkliga bebyggelseområden och därmed faller in under tillämplighetsområdet för bestämmelserna om byggnadsminnen innebär det dock inte någon vidgning av länsstyrelsernas ansvarsområde i förhållande till vad som gäller för närvarande. För vissa av kyrkstäderna kommer dessutom den föreslagna regleringen enbart att ersätta en redan beslutad byggnadsminnesförklaring. Vad avser de delar som rör skyddet av kyrkstadstraditionen syftar förslagen i väsentlig mån till att ersätta existerande regelverk. Länsstyrelserna har redan nu, genom de kungliga skrivelserna, det övergripande ansvaret för detta regelverk och tar i vissa fall aktiv del i administrationen av kyrkstäderna, exv. genom att vara representerade i kyrkstadsstyrelser och kyrkoråd. De kostnader som förslagen kan förväntas ge upphov till för länsstyrelserna bör därför inte medföra en så pass stor förändring av länsstyrelsernas arbetsuppgifter att det inte skulle kunna rymmas inom de nuvarande anslagen.

Vid beräkningen av kostnaderna för den särskilda satsning på kyrkstäderna, som vi förordat skall ske under en fyraårsperiod, kan en utgångspunkt tas i kostnaden för satsningen på fåbodemiljöerna. Den uppgick till 29 miljoner under en treårsperiod. Det rörde dock ett bestånd som totalt berörde sju län och där satsningen även

syftade till att kunna skapa förutsättningar för att bedriva viss näringsverksamhet i fäbodmiljöerna. För kyrkstädernas del bör uppskattningsvis halva det beloppet vara tillräckligt för att uppnå jämförbara resultat. Det skulle innebära att Riksantikvarieämbetet avsätter ungefär fyra miljoner per år till denna satsning. Det bör enligt vår uppfattning finnas utrymme inom nuvarande anslag för denna satsning. En konsekvens av det blir naturligtvis att andra angelägna satsningar kommer att få anstå tills vidare.

En effekt av denna satsning torde vara att arbetstillfällen kan skapas i de berörda länen, bl.a. inom turistväsendet.

5.2 Ikraftträdande m.m.

För frågan om när dessa författningsförslag skall kunna träda i kraft bör beaktas att vissa kyrkstäder är byggnadsminnesförklarade. På grund av stadgandet i 3 kap. 1 § tredje stycket kulturminneslagen om att bestämmelserna om byggnadsminnen inte skall gälla för objekt som är skyddade enligt bestämmelserna i andra kapitel i den lagen samt att de kungliga skrivelserna föreslås bli upphävda bör samtidigt med ett ikraftträdande finnas ett färdigt förslag till reglering av de kyrkstäder som nu är byggnadsminnesförklarade och för de som omedelbart är i behov av en reglering som skyddar kyrkstadstraditionen.

Ett ikraftträdande bör av dessa skäl tidigast kunna ske i juli 2005.

De kungliga skrivelserna, vilka innehåller föreskrifter på områden som enligt nu gällande regeringsform skall stiftas genom lag, bör upphävas genom den föreslagna lagen om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

1 kap.

2 §

I första stycket anges lagens innehåll. Genom ändringen tillkommer att det i lagen finns bestämmelser även om skyddade kyrkstäder.

3 kap.

1 §

I tredje stycket anges att bestämmelserna i kapitlet inte gäller för byggnader som är fasta fornlämningar eller kyrkobyggnad enligt lagen. Avsikten torde dock aldrig ha varit att andra objekt än byggnader skulle kunna omfattas av såväl bestämmelserna om byggnadsminnen som av bestämmelserna om fasta fornlämningar eller kyrkliga kulturminnen (se prop. 1987/88:104, s. 86). I enlighet härmed görs därför en ändring som innebär att fasta fornlämningar, kyrkliga kulturminnen och skyddade kyrkstäder generellt undantas från tillämpningsområdet för 3 kap.

4 a kap.

1 §

Enligt bestämmelsen föreskriver regeringen vilka kyrkstäder som skall vara skyddade. Detta sker i förordning.

2 §

Enligt *första stycket* får regeringen eller efter bemyndigande länsstyrelsen meddela vissa närmare angivna föreskrifter för kyrk-

staden. Enligt förslaget till förordning om skyddade kyrkstäder bemyndigas länsstyrelsen att meddela föreskrifter enligt detta stycke.

Föreskrifter som kan meddelas för en kyrkstad kan avse *skydd av bebyggelsen*. I förordningens 3 § finns bestämmelser om vad sådana föreskrifter närmare får innefatta. Dessa motsvarar i huvudsak vad som gäller för skyddsbestämmelser enligt 3 kap. 2 § denna lag.

Med möjligheten att meddela föreskrifter om *användningen av byggnader* åsyftas i första hand att därmed kunna reglera att nyttjandet av kyrkstugor och därmed jämförbara byggnader sker i en utsträckning som står i överensstämmelse med kyrkstads-traditionen. Då möjligheten att reglera användningen av byggnader vid tillämpning av plan- och bygglagen inte har ansetts ge utrymme för att ge föreskrifter om i vilken omfattning byggnader får nyttjas (se avsnitt 3.2.2.), anges uttryckligen i bestämmelsen att användningen i detta fall får begränsas till ett tillfälligt boende. I avsnitt 4.4 redogörs för vissa omständigheter som bör beaktas i detta sammanhang. Det föreligger dock inget hinder mot att med stöd av denna bestämmelse meddela andra former av föreskrifter rörande användningen, exempelvis om vilken verksamhet som får bedrivas i byggnaderna. Föreskrifterna behöver inte gälla alla byggnader i kyrkstaden utan kan begränsas till en viss kategori av byggnader. Däremot skulle en reglering av en enstaka byggnad inte vara förenlig med begränsningen av bemyndigandet, dvs. att det skall vara erforderligt för att bibehålla en för kyrkstaden särpräglad miljö. Mer om detta nedan.

Föreskrifter kan även meddelas om *vad allmänheten skall iakttas inom kyrkstaden* (ordningsföreskrifter). Bestämmelser motsvarande denna finns i 2 kap. 9 § kulturminneslagen och i 7 kap. 30 § miljöbalken. I avsnitt 4.4. motiveras bestämmelsen och där ges också vissa exempel på föreskrifter som kan vara aktuella för kyrkstäderna.

Beträffande föreskrifter om användningen av byggnader i kyrkstaden samt om ordningen inom kyrkstaden är bemyndigandet i bestämmelsen begränsat på så sätt att dessa föreskrifter endast får meddelas om det *bedöms erforderligt för att bibehålla en för kyrkstaden särpräglad miljö*. Varje inskränkning i användningen av mark eller byggnad som detta bemyndigande föranleder måste därmed kunna motiveras utifrån denna sats. Eftersom föreskrifterna endast får meddelas för att bibehålla den särpräglade miljön, får de endast avse förhållanden som redan existerar i

kyrkstaden. Det innebär exempelvis, som anges i avsnitt 4.4, att föreskrifter om en användning av byggnader som syftar till att bevara ett nyttjande enligt kyrkstadstraditionen inte får gå längre än vad som redan är allmänt förekommande i kyrkstaden. Upprätthålls denna aspekt av traditionen inte längre i kyrkstaden, kan således föreskrifter med sådant innehåll inte komma i fråga.

Enligt *andra stycket* är en förutsättning för att få meddela föreskrifter om användningen av byggnader och om ordningen att markägaren givit sitt samtycke till att föreskrifterna införs för kyrkstaden. Skälen för detta krav återfinns i avsnitt 4.3 och 4.4.

3 §

Bestämmelsen innebär att reglerna om ersättning och inlösen i 3 kap. denna lag blir tillämplig på kyrkstäder som omfattas av föreskrifter enligt 2 §. Skälen till bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.4. Här kan tilläggas att en reglering av användningen av byggnad ger rätt till ersättning enligt 3 kap. 10 § om det innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Rör regleringen en begränsning i hur mycket en byggnad får nyttjas, skall således innehavaren dessförinnan ha nyttjat den i avsevärt större utsträckning för att vara berättigad till ersättning. Det torde i detta sammanhang även finnas anledning att beakta hur kyrkstugorna i regel används i kyrkstaden.

4 §

I *första stycket* ges regeringen eller efter bemyndigande länsstyrelsen möjlighet att bestämma att det krävs tillstånd för att förvärva byggnad som omfattas av föreskrifter om användningen. Enligt 10 § i förslaget till förordning om skyddade kyrkstäder får länsstyrelsen besluta att förvärvstillstånd krävs i en kyrkstad. Av detta stycke framgår dessutom att det är länsstyrelsen som handlägger ärendena om förvärvstillstånd. I stycket anges den begränsningen att tillstånd inte får krävas vid förvärv av andel av bostad om förvärvaren redan äger en andel i samma bostad. Denna begränsning är endast avsedd att gälla förvärv rörande samma kyrkstuga eller kyrkstugelägenhet som förvärvaren redan äger en andel av, alltså inte vid förvärv av en annan byggnad eller del av en byggnad.

I *andra stycket* ges en med 2 § likalydande begränsning för bemyndigandet. Som anges i motiven för bestämmelsen i avsnitt 4.4 innebär det att bestämmelserna om tillstånd till förvärv inte kan

bli tillämpliga i andra kyrkstäder än de som tidigare omfattades av en förvärvsprövning med stöd av 1817 års kungliga skrivelser.

5 §

I paragrafen anges vilka omständigheter som kan föranleda att ett tillstånd till förvärv vägras. Dessa villkor behandlas i avsnitt 4.4. Där finns även motiv till att länsstyrelsen enligt bestämmelsens utformning kan underlåta att vägra förvärvstillstånd trots att sådana förutsättningar är för handen.

6 §

Bestämmelsen motsvarar i allt väsentligt 4 kap. 17 § kulturminneslagen.

7 §

Första stycket innehåller en bestämmelse om straffansvar för den som bryter mot föreskrifter om inskränkning meddelade med stöd av 2 §. Skälen för bestämmelsen redovisas i avsnitt 4.4. I *andra stycket* finns en motsvarande straffbestämmelse för överträdelse av reglerna om förvärvstillstånd. Enligt denna bestämmelse har den som förvärvat en byggnad utan att erhålla förvärvstillstånd ett år på sig att överlåta den vidare för att undgå straffansvar. *Tredje stycket* motsvarar 3 kap. 18 § andra stycket kulturminneslagen.

8 §

I bestämmelsen ges regler om överklagande. Enligt *första stycket* kan beslut i ett ärende om förvärvstillstånd och om ett ingripande för att vidta rättelse med stöd av 6 § överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av *andra stycket* framgår, i överensstämmelse med den hänvisning som finns i 19 §, att bestämmelserna i 3 kap. 20 § kulturminneslagen skall tillämpas för länsstyrelsens beslut om ersättning och inlösen.

6.2 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

7 kap.

9 §

I bestämmelsen om kulturresevat görs till följd av att särskilda regler införs om skydd av kyrkstäder i kulturminneslagen en ändring som innebär att kulturresevat kan inrättas oberoende av om det område som skall ingå i kulturresevatet innefattar bebyggelse som ingår i en skyddad kyrkstad.

6.3 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

14 kap.

8 §

I fjärde stycket av denna paragraf anges vissa tidigare meddelade beslut som skall beaktas vid bedömningen av om en ersättningsgill skada har uppkommit eller om det finns förutsättningar för inlösen. I likhet med vad som nu exempelvis gäller för byggnadsminnen, innebär ändringen att beslut om föreskrifter gällande skyddade kyrkstäder skall beaktas i detta sammanhang.

Kommittédirektiv



**Skyddet för kulturhistoriskt värdefull
bebyggelse m.m.**

**Dir.
2002:96**

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juni 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall se över vissa frågor som rör bebyggelse-
skydd och skyddet för lösöre. Utredaren skall:

- utreda och lämna förslag till regler som innebär ett förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse,
- utreda och lämna förslag till regler om skydd för kyrkstäder,
- utreda möjligheten till skydd för sådant lösöre som väsentligen bidrar till en byggnads kulturhistoriska värde.

Bakgrund

Enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) är det en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö. Ansvaret för detta delas av alla. Såväl enskilda som stat och kommun skall visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön.

Frågan om kulturminnesskydd utreddes under 1990-talet av Kulturarvsutredningen (dir. 1994:57). Utredningens förslag (SOU 1995:128 och SOU 1996:128) behandlades bl.a. i propositionen Kulturarv - kulturmiljöer och kulturföremål (prop. 1998/99:114).

Riksdagen har i enlighet med förslagen i propositionen beslutat om bl.a. övergripande mål för arbetet för kulturmiljön och om ett särskilt skydd för ortnamn (bet. 1999/2000:KrU7, rskr. 1999/2000:196).

I propositionen pekade regeringen också på behovet av en fortsatt utredning av bebyggelseskyddet och av frågan om skydd för lösöre.

Enligt regeringen borde en särskild utredare tillkallas med

uppdrag att se över dessa frågor.

Vidare gjorde regeringen i propositionen bedömningen att det saknas skäl att införa ett generellt skydd för kyrkstäder. Enligt kulturutskottet bör dock kyrkstäder skyddas på samma sätt som de kyrkliga kulturminnena (bet. 1999/2000:KrU7). Utskottet föreslog ett tillkännagivande enligt vilket regeringen skall förelägga riksdagen förslag till kompletterande regler i 4 kap. kulturminneslagen om skydd för kyrkstäderna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1999/2000:196).

Skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

Utgångspunkter

Vår byggda miljö speglar olika tiders byggnadsteknik, arkitektur och olika kulturhistoriska synsätt och ger också en bild av hur levnadsförhållandena och samhället i stort har förändrats genom århundradena. Frågan om vårt bebyggelsearvs kulturhistoriska och arkitektoniska värden och betydelsen av att dessa värden bevaras och stärks har uppmärksamrats särskilt i olika sammanhang under senare år, t.ex. inom ramen för Arkitekturåret 2001 och satsningen på storstädernas kulturarv samt genom det särskilda miljö kvalitetsmål som gäller god bebyggd miljö (prop. 2000/01:130).

Bestämmelser till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse finns i första hand i kulturminneslagen. Enligt 3 kap. kulturminneslagen får länsstyrelsen förklara en byggnad för byggnadsminne, om den är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller om den ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde. I samband med en byggnadsminnesförklaring skall länsstyrelsen besluta om särskilda skyddsbestämmelser som anger bl.a. hur byggnaden skall vårdas och underhållas. Om en byggnad kan komma i fråga som byggnadsminne får länsstyrelsen förordna om anmälningsplikt innan byggnaden rivs eller ändras på ett sätt som väsentligt minskar dess kulturhistoriska värde. Det finns för närvarande ca 1 700 byggnadsminnen runtom i landet.

En byggnad som tillhör staten och som är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller som ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde får förklaras för statligt byggnadsminne enligt förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m. Beslut om en sådan byggnads-

minnesförklaring och om skyddsföreskrifter fattas av regeringen. Cirka 300 byggnader och anläggningar är skyddade som statliga byggnadsminnen. Vidare gäller att en fastighet som ägs av staten och som representerar en viktig del av det nationella kulturarvet eller annars är av stort kulturhistoriskt värde skall förvaltas så att det kulturhistoriska värdet inte minskar.

Regeringen beslutar vilka fastigheter som skall anses ha ett sådant värde och hur kulturvärdena skall skyddas.

Även plan- och bygglagen (1987:10), PBL, innehåller bestämmelser till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Bland annat föreskrivs i 3 kap. 10 § PBL att ändringar av en byggnad skall utföras varsamt så att byggnadens karaktärsdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara. Vidare gäller enligt 2 kap. 2 § PBL att den kommunala planläggningen skall ske med beaktande av bl.a. kulturvärden. Det finns också möjlighet för kommunen att i detaljplan och områdesbestämmelser meddela särskilda bestämmelser med exempelvis preciserade krav eller förhöjd bygglovsplikt i fråga om kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (5 kap. 7 och 16 §§ och 8 kap. 6 § PBL). En översyn av PBL har aviserats, bl.a. i prop. 2000/01:130.

Genom miljöbalken infördes en möjlighet att inrätta kulturreservat. Även om syftet primärt är att bevara värdefulla kulturpräglade landskap kan skyddet komma att omfatta också byggnader inom området.

Det finns alltså olika regelsystem till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. De möjligheter som reglerna ger används dock inte i den utsträckning som kan vara antikvariskt motiverat. När det gäller byggnadsminnesförklaring är en anledning till detta att processen är resurs- och tidskrävande. I fråga om de instrument som erbjuds i PBL är en bidragande orsak att planläggning normalt inte sätts i gång enbart för att värna kulturvärden.

Mot denna bakgrund och med hänvisning till det folkliga intresset för byggnadsvård gjorde regeringen i prop. 1998/99:114 bedömningen att det är angeläget att hitta former som utan att vara administrativt betungande eller innebära alltför stora ingrepp i äganderätten kan förbättra skyddet för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen (s. 30–31).

En av de prioriterade uppgifterna i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79) är att skapa ett tillgängligt samhälle. Bland annat har myndigheter under

regeringen ett grundläggande ansvar för att inom sitt område leva upp till de nationella målen för handikappolitiken, se förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken.

Uppdraget

Utredaren skall utreda och lämna förslag till regler som innebär ett förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Vid utformningen av skyddet skall en avvägning göras mellan bevarande- och äganderättsaspekter. Utredaren skall bl.a. överväga om det är lämpligt med ett system som innebär att möjligheten att besluta om anmälningsplikt utvidgas till att avse också byggnader som är kulturhistoriskt värdefulla, men som inte uppfyller kriterierna för att kunna förklaras för byggnadsminne.

Även andra alternativ och åtgärder till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse skall dock övervägas och redovisas. Utredaren skall pröva vilken roll och vilket ansvar som myndigheterna inom kulturmiljöområdet (Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna) respektive kommunerna skall ha vid tillämpningen av bestämmelserna om skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Betydelsen av ökad lokal och regional delaktighet i och förståelse för bevarandet av bebyggelsens kulturhistoriska värden skall beaktas. Vidare skall utredaren se över vilka ändringar i nu gällande regler till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och förfaranderegler som kan föranledas av förslagen. Härvid skall bl.a. möjligheterna till ökad samordning mellan de olika regelsystemen på området övervägas. I det sammanhanget skall även de olika rekvisit som används för att ange skyddsformernas tillämpningsområde ses över.

En utgångspunkt i utredningsarbetet skall vara att skyddssystemet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse skall vara enkelt att administrera och överblicka.

Utredaren bör även analysera hur kravet på tillgänglighet enligt målen för den nationella handikappolitiken på lämpligt sätt kan förenas med behovet av skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Kyrkstäder

Utgångspunkter

En kyrkstad är en samling bostadshus och stallar uppförda invid kyrkan som tillfälligt husrum framför allt vid kyrkobesök. I Sverige har det funnits ca 70 kyrkstäder, varav 16 kan sägas vara bevarade. Av dessa omfattas alla utom en av skydd i någon form, antingen enligt kulturminneslagen eller PBL.

Som tidigare har nämnts har riksdagen givit tillkänna att regeringen skall förelägga riksdagen förslag till kompletterande regler i 4 kap. kulturminneslagen om skydd för kyrkstäderna.

Uppdraget

Utredaren skall utreda och lämna förslag till regler om skydd för kyrkstäder.

Lösöre

Utgångspunkter

Det är inte ovanligt att kulturhistoriskt värdefulla byggnader innehåller lösöre i form av exempelvis möbler, konstverk eller samlingar av böcker eller porslin. Sådan egendom kan vara anskaffad i anslutning till uppförandet av byggnaden eller på annat sätt ha ett kulturhistoriskt nära samband med byggnaden.

Inventarier som utgör tillbehör till fast egendom kan omfattas av de skyddsbestämmelser eller skyddsföreskrifter som gäller till skydd för ett byggnadsminne. Någon möjlighet att skydda andra inventarier finns inte. Regeringen uttalade i prop. 1998/99:114 att lösöret i många fall har stor betydelse för det samlade kulturhistoriska värdet hos en byggnad och bedömde att möjligheten att låta skyddsföreskrifter vid byggnadsminnesförklaring omfatta även lösöre bör övervägas (s. 32).

Uppdraget

Utredaren skall utreda möjligheten att låta skyddsbestämmelser eller skyddsföreskrifter för byggnadsminnen respektive statliga

byggnadsminnen omfatta lösöre som väsentligen bidrar till byggnadens kulturhistoriska värde. Härvid skall bl.a. konsekvenserna för äganderätten samt förhållandet till bestämmelserna i jordabalken, ärvdabalken och utsökningsbalken bedömas.

Arbetsformer och redovisning

Utredaren skall föreslå de författningsändringar som övervägandena ger upphov till.

För utredarens arbete gäller kommittéförordningen (1998:1474). Av denna följer bl.a. att om utredaren lämnar förslag med kostnadskonsekvenser skall förslag till finansiering anges. En miljöbedömning av förslagen skall också redovisas.

Utredaren skall samråda med Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna och andra berörda myndigheter samt berörda organisationer. Utredaren skall vidare samråda med kommittén för översyn av plan- och bygglagstiftningen (dir. 2002:97).

Utredaren skall redovisa uppdraget i den del som gäller skydd för kyrkstäder senast den 31 januari 2003. Uppdraget i övrigt skall redovisas senast den 15 december 2003.

(Kulturdepartementet)

De kungliga skrivelserna

Kunglig skrivelse den 6 maj 1817 *Till Landshöfdingen i Norrbottens Län ang. Kyrko-Städerne i Länet*.....s. 114

Kunglig skrivelse den 6 maj 1817 *Till Landshöfdingen i Umeå ang. Kyrko-Städerne i Länet, samt åtskillige anstalter till Jordbrukets förkofran derstädes*.....s. 122

Kunglig skrivelse den 9 november 1849 *Till Kammar Collegium angående Rikets Ständers underd[ånig]a hemställan i fråga om rättighet till Kyrkostugors uppförande inom Westerbottens och Norrbottens län*.....s. 126

Den 6 Maj 1817

Till Landshöfdingen i Norrbottens län ang. Kyrko-Städerne i Länet

Carl etc.

Hos Oss hafven I uti underdånig skrifvelse den 11 Julii 1814 anmänt hurusom, inom det Eder i nåder anförtrodde Län, vid de så kallade Kyrko Städerne, der hvarje Bonde eger en Kyrko Stuga, Allmogen samt dess ungdom och Tjenstehjon, en och äfven flere dagar före Söndagarne, och serdeles före de större Helgerne, sig församlade, under hvilken tid utsväfningar och oordningar ofta skola förefallas, hvartill de därstädes warande Lönnkrogar skola bidraga, äfvensom allmogen förleddes till köpande af öfverflöde och onyttige waror, hvilka på stället boende personer skola hålla dem tillhanda, hvarigenom en betydlig mängd af ortens allmoge ditlockas, och mångfaldige dagsverken således gå förlorade; Till afhjelpande af hvilka olägenheter I i underdånighet föreslaget; 1:o att Pastoraterne måtte delas eller Capell inrättas, hvarigenom Kyrkofärderne icke skulle fordra så lång tid; 2:o att de öflige Böne Gudstjenster och Begrafningsamqväm på Lördagarne måtte indragas; uti hvilka tvenne omständigheter, sedan Wårt Consistorium i Hernösand med underdånigt utlåtande deröfver inkommit, WI den 2dre November 1814 Wårt nådiga Beslut meddelat; 3:o att, ehuru den genom Kyrkostäderne förorsakade oordning derigenom till någon del sökt hämmas, att nya Kyrko Stugors uppförande nu mera icke tillåtes utan med Edert serskildta tillstånd efter föregången Syn och besigtning af wederbörande Presterskap och Krono Betjente i Socknarne, den anstalt likväl derjemte måtte widtagas, att icke andre, än de som bo öfver en mil från Kyrkorne, måga ega rätt, att betjena sig af Kyrko Stugor, der obeqvämt läge och längre afstånd sådant fordrade, hvarigenom enligt Eder underdåniga tanka, en inskränkning till 150 eller 200 Stugor så väl i Luleå som Piteå Kyrko Städer kunde efter hand, och inom någre år winnas, till Skogarnes besparing och sedlighetens befrämjande.

Widare hafven I med fästad uppmärksamhet ej mindre på den ringa tillgången af Arbetare, samt den deraf härflytande dyrheten på dagsverken, än allmogens begifvenhet på handelsresor, som föranleda dem, att till jordbrukets förfång, den bästa tiden af året, såsom Sjöfolk betjena de Handlande i Städerne, i underdånighet

hemställt, dels att löst folk icke måtte tillåtas få nedsätta sig i byarne annorlunda än såsom Torpare och nyttige arbetare, samt att Legohjons och Wärfnings Stadgarne finge till dem lämpas, dels att tillåtelsen för Allmogens Söner, att betjene de Handlande i Städerne å Sjöresor antingen måtte alldeles upphöra eller och inskränkas, samt i följe deraf de i afseende på Seglationen utkomne Författningar öfverses och rättas; äfvensom, att till jordbrukets förkofran, allmogen måtte uppmuntras till anläggningar af Nyhemman, derigenom att de personer, som till sådane hemmansupptagande sig anmäla, genom en allmans författning måtte blifva försäkrade, icke allenast om ett fördubbladt understöd emot hvad hittills fått åtnjutas, eller fyra Tunnor Spannemål af Krono Tionden, att i mån af odlarens arbetshåg och drift, till honom utgifvas, utan och, så väl om ett lika utmål i Skog och mark med det som i Jemtlands och Wester Norrlands Län vid dylike tillfällen erhålles, som äfven om 30 till 35 års frihet från alla utskylder till Oss och Kronan samt Presterskapet, samt derjemte fri dispositions- och eganderätt till jorden, hvilken efter frihetsårens förlopp borde skatteläggas till det hemmantal, som vid utsyningen och första tillåtelsen till Nybyggets anläggande blifvit bestämdt, och dervid alla de omgångar som åtfölja Kronohemmans natur, borde försvinna, utom tillsyn att under frihetsåren odlingen verkställdes.

Desse af Eder gjorde underdåniga hemställanden hafve WI i nåder låtit Oss föredragas, tillika med de underdåniga utlåtanden, som deröfver blifvit afgifne, dels af Wårt Consistorium i Hernösand, uti de delar deraf, som röra kyrkoväsendet, dels af Wåre och Rikets Commerce och Kammar Collegier i den mån, som på hvardera af dem ankommit; Och hafve WI af berörde utlåtanden i nåder inhemtat, det Wårt Consistorium, som instämt med Eder uti den underdåniga önskan, att någon Författning måtte vidtagas till inskränkning af Kyrko Städerne, i händelse desamma icke skulle kunna alldeles indragas, i underdånighet föreslagit, att, till en början de Handlande måtte anbefallas ifrån Kyrkorne afflytta ej mindre utur de af dem sjelfa uppsata handelsbodas, än utur de från allmogen inköpte hus, samt att de lösa personer, som sig i Kyrkostäderne nedsätta, måtte anses, såsom icke egande wederbörligt försvar, så att med kunde förfaras enligt Lego Stadgan af den 13de Majj 1805, och som de anmälde Handelsföretagen och Kyrko Städerne woro störande emot allmänna Lagen och flero derom widtagne Författningar, samt i den mån de bidrago, att bland allmogen utbreda smak för yppighet och öfverflöd, ej annat

kunde än wara af ett skadligt inflytande på menighetens seder och tänkesätt, så har Wårt och Rikets Commerce Collegium i underdånighet föreslagit, det Oss i nåder täcktes stadga, att derest någon Handlande wore försedd med egen bod eller annan byggnad vid Kyrkan honom ålåge, att inom wiss tid, den I skulle ega att honom förelägga, samma hus derifrån afflytta, äfvensom det på Eder skulle ankomma, att i öfrigt hålla noga hand deröfver, att upplag av Handelsvaror eller försäljning deraf ej finga ega rum, samt att, hvad i denna del kunde emot Författningarne förelöpa, måtte lagligen beifras; i hvilket afseende, och då Bosättning i Kyrko Städerne icke ensamt kunde medföra rättighet till försvar, sådane Personer, som utan att idka något lofligt yrke eller wisst tillåtit näringsfång, befunnos sig derstädes uppehålla, borde befordras till det ansvar, som Författningarne i dylika fall föreskrifva. Widare har bemälte Collegium i underdånighet hemställt, att den af Eder redan widtagne anstalt, att hädanefter, utan Eder serskildte pröfning och tillstånd, nya Kyrko stugor icke få uppföras, måtte i nåder gillas, samt, såsom en allmän grund vid sådan pröfning, fastställas, att tillåtelse till slike Byggnaders verkställende ej måtte beviljas andre än dem af Allmogen hvilkas hemvist wore på ett längre afstånd än en mil från Kyrkorne belägne. Widkommande åter frågan om allmogens Seglationsfrihet och tillåtelse att betjena de Handlande vid Sjöresor, så ehuru den så kallade Bonde Seglationen drogo en stor del af Allmogen från ett nyttigt arbete, och wande dem vid ett lefnadssätt, som ej kunde förenas med Landtmannens rätta yrke, likväl och då det Eder i nåder anförtrodde Län mer än andre orter saknade Städer, der Landtmannen kunde påräkna en wig och förmonlig afsättning af sine hemmans produkter, har Collegium ansett betänkligt att föreslå någon inskränkning uti den Landtmannen af ålder medgifne frihet, att till sine warors föryttrande, besöka den del inom Riket han helst åstundade, hvilken rättighet äfven blifvit bekräftad genom Wårt den 4de September 1811 i ämnet meddelade nådiga Förordnande; Och har Collegium slutligen i afseende på Edert underdåniga förslag, angående förbud för löst och arbetsfört folk, att sig i byarne nedsätta, annorlunda än såsom Torpare och nyttige arbetare, samt att Legohjons och Wärfnings Stadgarne på dem finge lämpas, i underdånighet anført att genom Wår den 15de Maj 1805 utfärdade nådiga Stadga för Husbönder och Tjenstehjon samt Påbudet den 30 augusti 1811, bestämde föreskrifter redan blifvit meddelade om

hvad med dylika personer borde iakttagas, och wore enligt Collegii tanka något serskildt stadgande i detta ämne nu icke nödigt.

Uti hvad Wårt och Rikets Commerce Collegium sålunda anført och hemställt, har Wårt och Rikets Kammar Collegium till alla delar instämt, och derjemte rörande det af Eder föreslagne understöd för personer, som anmäla sig till upptagande af nya hemman, i underdånighet upplyst, att enligt Wår nådiga Förordning den 4de April 1770 nybyggare i allmänhet äro berättigade de 2ne första åren till ett understöd af 2 Tunnor Råg hvarje år, samt dessutom, om de ega mer än 4 barn under 15 år till en half Tunna Säd årligen för hvarje Barn utöfver berörde antal, intill dess det yngsta fyllt sex år, och har Collegium ansett betänkligt, att serskildt för det Eder i nåder anförtrödde Län tillstyrka något större Spannemåls understöd.

Hvad åter beträffar egovidden för nyhemman, hvilken genom Wårt nådiga Bref den 12 Maj 1801 blifvit bestämd för Wester Norrland till högst 2,500 Tunneland, för Jemtland till 3000 Tunneland, samt, enligt Storskiftes Författningen, för Westerbotten till 700 högst 1400 Tunneland på mantalet, så har bemälte Collegium, då beskaffenheten af Climatet och jordmånen i Norrbotten icke wore bättre än i Wester Norrland, i underdånighet hemställt huruvida icke hvad ofvanberörde Wårt nådiga Bref i denna del för Wester Norrlands Län innehåller, äfven finge lämpas till det Eder i nåder anförtrödde Län, samt, ehuru någon fråga derom icke blifvit väckt, samma föreskrift äfven kunde blifva gällande för Westerbottens Län, såsom beläget midt emellan de 2ne förstnämnde och med dem i dessa afseenden af lika egenskap. Widkommande frihetsåren, så, då genom Wårt nådiga Bref den 19de Martii 1810 dessa blifvit för Westerbotten fastställdes till 30 eller 35, med rättighet derjemte för Åboen att, i händelse han derefter, utan att hafva åsidosatt sine skyldigheter, kunde wisa sig behöfva flere frihetsår för Nybyggets bestånd, honom ytterligare kunde beviljas så många som omständigheterna fordrade, dock så att alla frihetsåren sammantagne icke finge öfverstiga 50, hvilket nådiga Stadgande warit allmänt för Westerbottens Län, hvarmed Norrbottens då war förenadt, har Collegium hemställt, om icke samma stadgande nu äfven må gälla för sistnämnde Län. Beträffande slutligen Nybyggares heftningsrätt till jorden, samt Nyhemmans Skatteläggning, så har Collegium i underdånighet upplyst, att uti Wårt nådiga Bref den 21 Martii 1781, samt Collegii Circulaire den 14 Februarie 1782 är förordnad, att å Krono Nybyggen, som beviljas, hvilka alltid förblifva af Krono natur,

första upptagaren skulle njuta ständig och orubbad besittningsrätt för sig Barn och efterkommande, men att, då hemmanet ginge ur deras hand, den efterträdande skulle erhålla besittningsrätt derå på 50 år, hvarefter dermed skulle förfaras på samma sätt, som om Kronohemman i allmänhet är stadgad, hvilka förmåner, som således förut blifvit nybyggare försäkrade, Collegium ansett vara tillräcklige för befrämjandet af nyttige odlingsföretag och alltså i underdånighet hemställt att dervid måtte förblifva; Och som genom afvittrings Instruktionen för Westerbotten den 23 Maj 1780 finnes föreskrifvet, att sedan antalet af Tunneland blifvit fastställt och räntan uträknad, Skatteläggningsen derigenom ansåges vara fullgjord, samt Lägenhetens mantal och ränta gifne, så har Collegium, då någon mera enkel och med mindre omgång förknippad method till Skatteläggningsen verkställande svårligen stode att uppfinna, i underdånighet föreslagit, att jemväl härmed måtte förblifva vid hvad således förut är wordet stadgad.

Öfver hvad således blifvit af Wäre och Rikets Kammar och Commerce Collegier i underdånighet anfördt och hemställt, hafven I med underdåniga påminnelser den 2 November 1815 inkommit; äfvensom I, uti en till Oss, den 20 Januarii sistledne år, ytterligare ingifven Skrift, dels i underdånighet anhållit, det Oss i nåder täcktes fastställa en af Eder den 17 i berörde månad utfärdad Kungörelse till förekommande af oordentligheter vid Kyrko Städerne, dels ock i underdånighet hemställt, att de mål, hvilka röra öfvervåld och oskickligt förhållande vid Kyrko Städerne, med undantag af grafva brott, måtte, i egenskap af Policemål, af Eder upptagas och afgöras, hvaröfver Wår Högsta Domstol den 10de October sistledit år i underdånigt utlåtande afgifvit.

Hvad sålunda blifvit i underdånighet anfördt, föreslaget och hemställt, hafve WI i nådigt öfvervägande tagit och dervid funnit det vara af Eder och Wårt Consistorium i Hernösand ådagalagdt, att Stora missbruk, ledande till sedeförderf, sysslolöshet och andre oordentligheter, genom inrättningen af de så kallade Kyrko Städer i det Eder i nåder anförtrorde Län hafva sig inrotat och i senare tider märkeligen tilltaget; Och ehuru WI, då Kyrko Stugorne för den långt från kyrkorne boende allmoge i ett hårdt Climat icke utan olägenheter skulle kunna saknas, ansett betänkligt, att dem allmänt afskaffa, wile WI likväl till missbrukens undanröjande härmed i nåder hafva förordnat:

1:o Att alla nu befintlige Kyrko Stugor väl må af dem nu warande Egare få behållas och för gudstjenestens beivande begagnas, så

länge de dertill finnas brukbare, men inga nya uppföras, eller köp om de nu warande slutas utan Edert tillstånd.

2:o Att vid pröfningen af ansökningar om sådane tillstånd, den allmänna grund bör följas, att ingen, som bor inom en mil från Kyrkan, må hädanefter tillåtas förvärfva eller uppbygga Kyrko Stugor, och

3° att inga slag handelsvaror få emellan Marknaderne till Salu hållas, hvarken uti marknadsbodas, som nästgränsande Städernas Borgare i Kyrko Städerna innehafva, eller uti Sockneboernes Kyrko Stugor, samt att alle desse Handelsbodas böra emellan marknadstiderna, och Kyrko Stugorne emellan de tider, då allmogen ditkommer till Gudstjenstens beivrande, ovillkorligen vara obebodde och tillslutne, vid ansvar af de till Salu hålle warors förlust, enligt VI Capitlet 1 § Handels Balken, samt Tre Riksdaler sexton skillingars böter för så väl husegaren, som den Inhysing sig der bosatt, hvilken sednare äfven bör genast derifrån utvräkas; dock måga Inhysingar, som nu kunna bo uti Kyrkobyshusen, lemnas anstånd med afflyttningen derifrån till den 1ste nästkommande October.

Hvad sidermera beträffar Eder underdåniga hemställan, att tillåtelsen för allmogens Söner att betjena de Handlande i Städerna å Sjöresor, måtte antingen alldeles upphöra, eller ock inskränkas, samt Författningarne om Bonde Seglationen öfverses och rättas, så hafve WI icke funnit skäl att dertill bifalla, utan kommer Wårt i desse ämnen den 4 September 1811 widtagne och eder meddelade nådiga beslut, att tjena till underdånig efterrättelse.

Widkommande Edert underdåniga tillstyrkande, att löst folk ej må vara tillåtet att nedsätta sig i Byarne, annorlunda än såsom Torpare och nyttige arbetare, samt att Legohjons och Wärfnings Stadgarne måge på dem få lämpas; så emedan genom Wärfnings Stadgan den 7de April 1802, Tjenstehjons Stadgan den 15de Maij 1805 och Wårt nådiga Påbud den 30 Augusti 1811, bestämde föreskrifter äro gifne, hvad i anseende till Dylike personer iakttagas bör, hafve WI ansett något serskildt stadgande derom nu vara öfverflödigt, utan egen I, att öfver verkställigheten af berörde föreskrifter behörig handhålla.

Beträffande Edert underdåniga Förslag, om ett förökadt Spannemåls understöd för nybyggare, så wile WI Oss framdeles deröfver yttra, enär Riksdagsmannens för allmogen i Westerbotten, Anders Andersson Åberg hos Oss gjorde underdåniga ansökning om tillökning i förmånerne för nybyggare kommer att underställas Wår nådiga pröfning; Och som billigheten fordrar att nya och

gamla hemman erhålla lika förmåner, och möjligheten icke medgifver att tilldela de sednare mera mark än de redan erhållit, och då dertill äfven kommer, att en åbo icke kan med fördel för sig och det allmänna odla och sköta en större egorymd än 1400 Tunneland, som för hans arbetsflit och utkomst lemna tillräckligt utrymme, utan all anledning skulle vara att befara, det följderna af vidsträcktare utrymmes beviljande, blifve dels att af den utsynte marken en stor del blifve lemnad utan odling, dels ock att Skogarne medtogos och nedhöggos; så hafva WI icke funnit skäl bevilja något vidsträcktare område för hemmanen i det Eder i nåder anförtrodde Län, än afvittrings Instruktionen den 23 Maj 1810 utstakar.

Hvad angår bestämmandet af ett större antal frihetsår för nybyggare, så hafve WI funnit nödigt deruti bevilja någon tillökning utöfver hvad Wårt nådiga Bref till Wårt och Rikets Kammar Collegium den 19 Martii 1810 föreskrifver, hvarvid således kommer att förblifva, men till ytterligare uppmuntran för nybyggens anläggning i det Eder i nåder anförtrodde Län, wile WI härmed i nåder hafva förordnat, att Nybyggen derstädes ifrån den tid de efter fullbordade odlingsskyldigheter begynna att erlägga Skatt och Ränta till Oss och Kronan, måga, utan Skattelösens erläggande af Åboen, genast anses och i jordeböckerne upptagas såsom Skattehemman, och bör en nybyggare, innan frihetsåren tilländagått, genom behörig Syn, den I egen förordna, kunna wisa att han fullgjort alla odlingsskyldigheterna, hvarefter hemmanet kommer att genast ikläda sig Skatte natur och i sådan egenskap i jordeböckerne införas, derom I alltid hafven att till Wårt och Rikets Kammar Collegium berättelse afgifva.

Widkommende slutligen Eder underdåniga hemställan om Wår nådiga Stadfästelse å eder Kungörelse emot oordentlighet vid Kyrko Städerna, samt att de mål, som röra öfvervåld och oskickligt förhållande, med undantag af grafva brott, måtte i egenskap af Police mål få af Eder upptagas och afdömmas; så, då Lag och gällande Författningar, hvilka med Lagen ega omedelbart sammanhang, redan med ansvar och straff belägga sådane förbrytelser, som uti Eder utfärdade Kungörelse omnämnas, samt utstaka den Rättegångsordning, som för så beskaffade mål iakttagas bör, och Eder underdåniga hemställan åsyftar förändring och tilläggning uti hvad redan är förordnad, samt följakteligen utgör ett föremål för den egentliga Lagstiftningen hafve WI, med Wår Högsta Domstol icke funnit skäl att till berörde hemställan i nåder

samtycka. Detta allt hafve WI härmed wilat eder till nådigt svar och
efterrättelse tillkännagifva. WI befalle etc.

Carl
/ C. W. Ehrenborgh

Till Landshöfdingen i Umeå.
ang. Kyrko-Städerne i Länet, samt åtskillige anstalter till
Jordbrukets förkofran derstädes.

Carl etc.

Sedan Wår Befallningshafvande uti Norrbottens Län hos Oss i underdånighet hemställt, att åtskillige föreslagne anstalter måtte blifva widtagna, dels till afhjelpen af de utsväfningar och oordningar, som vid de så kallade Kyrko Städerne inom Länet skola förefalla, dels till undanröjande af de hinder som skola möta jordbrukets förkofran derstädes, och WI den 7 November sistlidne år i nåder anbefallt Eder, att, med anledning af hvad bemälte Wår Befallningshafvande i dess ämnen anfördt, och Wåre och Rikets Kammar och Commerce Collegier uti deröfver afgifvit underdånigt utlåtande andragit och hemställt, till Oss i underdånighet inkomma, med hvad I, i afseende på det Eder i nåder anförtrodde Län, dervid kunde hafva att i underdånighet anföra; så hafven I, till underdånig åtlydnad deraf, den 20 derpå följde December, ett sådant underdånigt yttrande afgifvit, och deruti andragit, att äfven i det Eder i nåder anförtrodde Län skola Kyrko Städerne wara ganska skadlige, ledande till yppighet, utsväfningar och sedeförderf, hvilket likväl wore att anse såsom ett nödvändigt ondt, så länge en betydlig del af ortens Innevånare hade 2, 3 till 4 mil, och derutöfver till närmaste kyrka; likväl hafven I, till missbrukens hämmande i underdånighet föreslagit: att alla nu befintlige Kyrkobys hus väl måtte af deras nuvarande ägare få behållas och före Gudstjenstens bevistande begagnas så länge de dertill funnos brukbare, men inga nya uppsättas, eller köpeshandlingar om de nuvarande ingås utan Edert tillstånd; att hvarje Socknebo, som på Söndagen kunde med beqvämlighet färdas till och från Kyrkan, nemligen alla de, som icke bo längre än en mil derifrån, måtte förbjudas att hädanefter förvärfva, eller å nyo uppbygga Kyrkostugor; att intet slags Handelsvaror finge emellan marknaderne till salu hållas, hvarken uti de marknadsbodas, som nästgränsande Städens Borgerskap uti Kyrko städerne innehafva, eller uti Sockenboernas Kyrko Stugor, samt att alla desse handelsbodas borde emellan helgedagarne ovillkorligen wara obebodde och tillslutne, vid ansvar af de till salu hållne warors confiscation och lämplige Böter för så väl husegaren, som den inhysing sig der bosatt.

Widare hafven I ansett de föreslagne inskränkningarne, dels uti Seglationsfriheten, dels uti allmogens rättighet, att såsom Sjömän, betjena Städernas handlande icke wara för det Eder i nåder anförtrodde Län gagnande.

Beträffande åter frågan om större friheter och understöd för Nybygges anläggningar, hafven I åberopat Edert den 2 Martii 1813 afgifne underdåniga yttrande öfver Riksdagsfullmäktigen Anders Andersson Åbergs i samma ämne hos Oss gjorde underdåniga ansökning, samt derjemte i underdånighet hemställt, att, så väl till Skogarnes fredande, hvilkas åtkomst och förstöring ej sällan skall varit förnämsta skälet för ansökningar om rättighet till nybygges anläggande, som äfven afseende på en högst nödig tillsyn öfver odlingsskyldighetens behöriga fullgörande, Nybyggen, så länge frihetsåren fortforo, måtte förblifva under Krononatur, men att de, ifrån den tid de efter fullbordade odlingsskyldigheter, begynna erlägga skatt och ränta, finge, utan annan skattelösen, än det arbete och kostnad, som på Hemmanens iståndsättande blifvit använd, genast anses och i Jordeböckerna upptagas såsom skattejord. Den föreslagne tillökningen i Tunnelandtalet för nybyggen, hafven I för det Eder i nåder anförtrodde Län väl ansett billig i jemförelse med Climatet och förmånerne uti Jemtlands och Wester Norrlands Län, men då, om någon slags likhet i förmåner emellan nuvarande och framdeles blifvande hemman skulle winnas, en sådan förändring måste medföra den till sine följder oberäkneliga olägenheten, att hela den i Länet hittills verkstälde afvittringen wore oduglig och de derpå använde dryga kostnader förgäfves utbetalade, så hafven I ansett Eder icke kunna tillstyrka någon förändring i hvad ortens skattelägnings method i denna del stadgar, helst tillgång till den föreslagne tillökningen i jordrymd, på många ställen icke skulle finnas annorlunda, än på flere mils afstånd ifrån Hemmanens gamla egor, och en sådan tillökning, utöfver 1400 Tunnländ duglig mark på mantalet, dessutom icke wore nödvändig, då åtskillige gamla Byar inom Länet funnos, hvilkas hela område i duglig och oduglig mark, sammanräknad icke utgjorde tredjedelen af sistnämnde ägovidd, och hvilka Byar således, om möjligt wore, borde billigtvis först erhålla fyllnad efter nuvarande skattelägningsmethod, innan denne Författning, till större förmån för nyhemman förändrades.

Hvad I sålunda anfört och hemställt, hafve WI i nåder låtit Oss föredragas; Och som, enligt hvad I upplyst, stora missbruk, ledande till sedeförderf, sysslolöshet och andre oordentligheter, genom inrättningen af de så kallade Kyrko Städerne i det Eder i nåder anförtrodde Län, skola sig derstädes inrotat, och i sednare

tider märkeligen tilltagit; och WI, då Kyrko Stugorna för den långt från Kyrkorne boende Allmoge i ett hårdt Climat, icke utan olägenheter skulle kunna saknas, ansett betänkligt, att dem allmänt afskaffas; alltså wile WI likväl, till missbrukens undanröjande härmed i nåder hafva förordnat:

1:o Att alla nu befindtliche Kyrkobyshus wäl må af deras nuvarande ägare få behållas, och före Gudstjenstens beivande begagnas, så länge de dertill finnas brukbare, men inga nya uppföras, eller köp om de nuvarande slutas utan Edert tillstånd.

2:o Att vid pröfningen af ansökningar om sådant tillstånd, den allmänna grund bör följas, att ingen, som bor inom en mil från Kyrkan, må hädanefter tillåtas förvärfwa eller uppbygga Kyrkostugor.

3:o Att inga slags Handelsvaror få emellan marknaderne till salu hållas, hvarken uti marknadsbodas, som nästgränsande Städens Borgare i Kyrko Städerna innehafva, eller uti Sockneboernes Kyrko Stugor, samt att alla desse handelsbodas böra emellan marknadstiderna, och Kyrkostugorne emellan de tider då allmogen ditkommer till Gudstjenstens beivande, ovilkorligen wara obebodde och tillslutne, vid ansvar af de till salu hållne varos förlust, enligt VI Capitlet 1 § Handelsbalken, samt Tre riksdaler 16 skillingars böter för så wäl husegaren, som den Inhysing sig der bosatt, hvilken sednare äfven bör genast derifrån utvråkas; dock måga de Inhysingar, som nu kunna bo i Kyrkobyshusen, lemnas anstånd med afflyttningen derifrån till den 1ste nästkommande October.

Hvad beträffar tillåtelsen för allmogens Söner att betjena de Handlande i Städerna å Sjöresor, samt författningarne om Bond Seglationen, så hafve WI, lika med Eder, icke funnit skäl att uti desse ämnen stadga någon förändring, utan kommer Wårt den 4 September 1811 derom widtagne nådiga Beslut att tjena till underdånig efterrättelse.

Widkommande frågan om större Spannemåls understöd för nybyggare, så wile WI Oss deröfver framdeles i nåder yttra, enär förre Riksdagsmannen för allmogen i det Eder i nåder anförtrodde Län Anders Andersson Åbergs i enahanda ämne hos Oss gjorde underdåniga ansökning kommer att underställas Wår nådiga pröfning.

Beträffande frågan om tillökning uti ägovidden för hemmanen, så då utom de wälgrundade skäl I häremot anført, äfven förekommer att en åbo icke kan, med fördel för sig och det

allmänna odla och sköta en större ägorymd än 1400 Tunneland, som för hans arbetsflit och utkomst lemnade tillräckligt utrymme, utan all anledning wore att befara, det följderna af widsträcktare utrymmes beviljande blifve, dels, att af den utsynte marken en stor del blifve lemnad utan odling, dels ock, att Skogarne medtogos och uthöggos; hafve Wi, lika med Eder, icke funnit skäl bevilja något widsträcktare område för hemmanen uti det eder i nåder anförtrodde Län, än afvittrings Instruktionen af den 23 Maj 1780 utsstakar, nemligen ifrån 700 till 1400 Tunneland på mantalet; äfvensom WI ansett någon tillökning uti frihetsåren för nybyggare icke wara nödig, utöfver hvad Wårt nådiga Bref till Wårt och Rikets Kammar Collegium den 19 Martii 1810 föreskrifver, hvarvid således kommer att förblifva.

Slutligen wile WI, till ytterligare uppmuntran för Nyhemmans anläggning i det Eder i nåder anförtrodde Län, härmed i nåder hafva förordnat, att nybyggare derstädes ifrån den tid de, efter fullbordade odlingsskyldigheter, begynna att erlägga Skatt och Ränta till Oss och Kronan, måga, utan Skattelösens erläggande af åboen, genast anses, och i jordeböckerne upptagas såsom Skattehemman; Och bör en nybyggare, innan frihetsåren tilländagått, genom behörig Syn, den I egen förordna, kunna wisa, att han fullgjort alla odlingsskyldigheterna, hvarefter nybygget kommer att genast ikläda sig skattenatur, och i sådan egenskap i jordeböckerna införas, derom I alltid till Wårt och Rikets Kammar Collegium berättelse afgifva. Detta allt hafve WI härmed welat Eder till nådigt svar och efterrättelse tillkännagifva. WI befalle Eder etc.

Carl
/C.W. Ehrenborgh

den 9 November 1849

Till Kammar Collegium, angående Rikstes Ständers underd[ånig]a hemställan i fråga om rättighet till Kyrkostugors uppförande inom Westerbottens och Norrbottens Län

Oscar etc

Hos Oss hafva Rikets sednast församlade Ständer, uti skrifwelse den 19 April sistlidet år, anført, hurusom hos Rikets Ständer blifwit anmäldt: att det genom nådigt Bref till Wåre Befallningshafwande i Westerbottens och Norrbottens Län af den 6 Maj 1817 stadgade förbud för de inom en mil från Kyrkan belagne Byar att å Kyrkovallen uppföra Kyrkostugor skall dels utgöra hinder för ett oafbrutet begagnande af undervisningen uti den wid Kyrkan inrättade Folkskolan, helst de skolbarn, hwilkas hemvist icke wore längre aflägsse från Kyrkan, än en mil, wintertiden, i saknad af nödiga herbergen, icke kunde fortsätta skolgången, dels ock gifwa anledning dertill att, under nämnde årstid, de Församlingsboer, hwilke inom berörde afstånd från Kyrkan vore bosatte, icke så ofta infunne sig derstädes för gudstjenstens beivande, enär tillfälle vore dem betaget att, wid ankomsten till Kyrkan, erhålla tjenligt herberge, der de kunde värma och hvila sig; med afseende å hvilket förhållande och till afhjelpande af berörde olägenheter för en del invånare uti ifrågavarande 2ne glest bebodda Län, Rikets Ständer i underdånighet anhållit, det Oss i nåder måtte täckas förklara, att äfven de Församlingsboer, hwilkas hemvist äro belagna inom en mil från Kyrkan, må, derest herbergen derstädes äro för dem behöfliga då de wilja bewista gudstjensten, eller för barnen under skolgången, ega rättighet att, utan hinder af hwad i Kong. Brefvet den 6 Maj 1817 angående Kyrko Städerne i Westerbottens och Norrbottens Län härom blifwit stadgadt, sådane byggnader hädanefter uppföra och för det upgifna ändamålet begagna, så widt Wåre Befallningshafwande i berörda Län, efter Församlingarnes hörande, funne hinder deremot i öfrigt icke möta.

Sedan Wåre Befallningshafwande öfwer Westerbottens och Norrbottens Län, efter det vederbörande Församlingar, Pastorer och Kronofogdar blifwit hörde, äfwensom Consistorium i Hernösand afgifvit underd. yttranden, samt I derefter under den 4 sistl. October med dessa yttranden och eget infordradt underdånigt utlåtande i ämnet till Oss inkommit, hafwe WI tagit detta ärende i nådigt öfverwägande, och derwid, i öfwerensstämmelse med hwad I och öfrige vederbörande tillstyrkt, i nåder funnit godt att

ifrågavarande underdåniga anhållan bifalla. Hvilket WI Eder till swar samt Wåre Befallningshafvandes öfver Westerbottens och Norrbottens Län meddelande härmed i nåder tillkännagifwe. WI befalle etc.

Oscar

/J.F Fåhræus

Statens offentliga utredningar 2003

Kronologisk förteckning

1. Att samla och sprida kunskap om skadlig inverkan och framgångsrik rehabilitering. S.
2. Fördelningseffekter av miljöpolitik. Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2003. Fi.
3. Egendomsskatter. Dämpningsregel för fastighetsskatten och sänkt arvsskatt. Fi.
4. Behandling av personuppgifter inom färdtjänsten och riksferdtjänsten. N.
5. Förändringar i tingsrättsorganisationen. En utvärdering av sammanläggningar av tingsrätter 1999–2001. Ju.
6. Kännande varor eller okänsliga varor? + Bilagedel. Jo.
7. Åldersgränser och ersättnings-etablering. S.
8. Bokpriskommissionens andra delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter II. Ku.
9. Skatt på handelsgödsel och bekämpningsmedel? Fi.
10. Trygga medborgare – säker kommunikation. Förslag till gemensamt radio-kommunikationssystem för skydd och säkerhet. N.
11. System för samordnad krisinformation. Fö.
12. Beskattningen av utomlands bosatta. Fi.
13. AHA – utredningsinstitut och mötesplats. S.
14. Principer för ett moderniserat solvens-system för försäkringsbolag. Fi.
15. Läromedel – specifik –. U.
16. Mansdominans i förändring. Könsfördelning i ledningsgrupper och styrelser. N.
17. Diskriminering av invandrarföretagare i Sverige. En empirisk studie av små-företagskonkurser under 1990-talet. Ju.
18. Ett diplomatiskt misslyckande. Fallet Raoul Wallenberg och den svenska utredningsledningen. UD.
19. Barns rätt till säkra och utvecklande miljöer – framtida huvudman. S.
20. Fördelningens politikens mål och medel. Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2003. Fi.
21. Konstnärerna och trygghetssystemen. Ku.
22. Framtida finansiell tillsyn. Fi.
23. Vårda värden – samverkan, mångfald och rättvisa. S.
24. Kampidrott i fokus. Ju.
25. Verkställighet vid oklar identitet m.m. UD.
26. Lekmannamedverkan i Försvarsmakten. Fö.
27. InfoSäkutredningen. Delrapport 1 om signalskydd. Fö.
28. Ekonomiskt stöd vid ungdomsstudier. U.
29. Mot en ny landsbygdspolitik. N.
30. Försvarets radioanstalt – en översyn. Fö.
31. En hållbar framtid i sikte. M.
32. Vår beredskap efter den 11 september. Ju.
33. Tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholm – Mälardalsregionen. N.
34. Försvarets underrättelseverksamhet och säkerhetstjänst. Integritet – Effektivitet. Fö.
35. För den jag är. Om utbildning och utvecklingsstörning. U.

36. En jämställd föräldraförsäkring?
Bilaga 12 till Långtidsutredningen 2003.
Fi.
37. Ökad rörlighet för sysselsättning och
tillväxt. N.
38. Svåra skatter! Fi.
39. Godstransporter i samverkan.
– tekniska hinder, forskning och
utbildning. N.
40. Utlänningsdatalog. UD.
41. Förstärkt granskning av polis och
åklagare. Ju.
42. Ett reformerat underhållsstöd.
+ Bilagor. S.
43. Ett reformerat skolsystem för
Försvarsmakten. Fö.
44. Om allmännyttan säljs – stärkt
kooperativ hyresrätt. Fi.
45. Sveriges konkurrensfördelar för export
och multinationell produktion.
Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2003.
Fi.
46. Hund i rätta händer – om hundägarens
ansvar. Jo.
47. Koncessionsavgift på televisionens
område. Ku.
48. Införlivande av transparensdirektivet.
N.
49. Adoption – till vilket pris? + Samman-
ställning av adoptionsforskning.
+ Engelsk sammanfattning. S.
50. Sjukpenninggrundande inkomst.
Skydd och anpassning.
Bilaga: Ett vägval för framtidens
sjukpenningsskydd. S.
51. God man för ensamkommande flykting-
barn. Ju.
52. Ökad patientsäkerhet på läkemedels-
området. S.
53. Dentala material och hälsa.
+ Engelsk sammanfattning. S.
54. Semesterlagen och övriga ledighetslagar
– översyn och förenklingar. N.
55. Digitala tjänster – hur då? En IT-politik
för resultat och nytta. N.
56. Inte bara Samhall. N.
57. Alternativ finansiering av offentliga
tjänster. Bilaga 7 till Långtidsutredningen
2003. Fi.
58. Perspektiv på rättsinformationen
– rättsinformation och IT 2002. N.
59. Toppdömän för Sverige. N.
60. Handla för bättre klimat. N.
61. Trängselavgifter. N.
62. Reklamtid i TV. Ku.
63. 21+1→1. En sammanhållen admi-
nistration av socialförsäkringen. S.
64. Arbetstagarinflytande i europabolag.
N.
65. Alkoholbranschens idrottssponsring
och alkohol vid ungdomsevenemang
m.m. S.
66. Harmoniserad patenträtt.+ Bilagor.
Ju.
67. Kollektivtrafik med människan i
centrum. N.
68. Efter Kommundelegationen – hur gick
det? Fi.
69. Alkoholreklam i tryckta skrifter i ett
folkhälsoperspektiv. S.
70. Miljöbedömningar avseende vissa
planer och program. M.
71. Internationell redovisning i svenska
företag. Ju.
72. Havet – tid för en ny strategi. M.
73. Reformerad konkurrensövervakning.
Konsekvenser i Sverige av EG:s nya
tillämpningsförfordning. N.
74. Ökad effektivitet och rättssäkerhet i
brottsbekämpningen. Ju.
75. Etablering i Sverige. Möjligheter och
ansvar för individ och samhälle. Ju.
76. Bokpriskommissionens tredje del-
rapport. Det skall vara billigt att köpa
böcker och tidskrifter III. Ku.
77. Vidare vägar och vägen vidare –
svenska som andraspråk för samhälls-
och arbetsliv. U.
78. Bredbandsnät i hela landet. Statens
infrastrukturer som resurs. N.
79. Två läsår bland 10–15 åringar i
Stockholms län. Inblick i skade-
mönster, skadeomständigheter och
skolliv. S.
80. EFUD – en del i omställningen av
energisystemet. N.
81. De norrländska kyrkstäderna. Ku.

Statens offentliga utredningar 2003

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Förändringar i tingsrättsorganisationen.
En utvärdering av sammanläggningar av tingsrätter 1999–2001. [5]
- Diskrimineras invandrarföretagare i Sverige? En empirisk studie av småföretagskonkurser under 1990-talet. [17]
- Kampidrott i fokus. [24]
- Vår beredskap efter den 11 september. [32]
- Förstärkt granskning av polis och åklagare. [41]
- God man för ensamkommande flyktingbarn. [51]
- Harmoniserad patenträtt. + Bilagor. [66]
- Internationell redovisning i svenska företag. [71]
- Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen. [74]
- Etablering i Sverige. Möjligheter och ansvar för individ och samhälle. [75]

Utrikesdepartementet

- Ett diplomatiskt misslyckande.
Fallet Raoul Wallenberg och den svenska utredningsledningen. [18]
- Verkställighet vid oklar identitet m.m. [25]
- Utlänningsdatalag. [40]

Försvarsdepartementet

- System för samordnad krisinformation. [11]
- Lekmannamedverkan i Försvarsmakten. [26]
- InfoSäkutredningen. Delrapport 1 om signalskydd. [27]
- Försvarets radioanstalt – en översyn. [30]
- Försvarets underrättelseverksamhet och säkerhetstjänst. Integritet – Effektivitet. [34]

- Ett reformerat skolsystem för Försvarsmakten. [43]

Socialdepartementet

- Att samla och sprida kunskap om skadlig inverkan och framgångsrik rehabilitering. [1]
- Åldersgränser och ersättningsetablering. [7]
- AHA – utredningsinstitut och mötesplats. [13]
- Barns rätt till säkra och utvecklande miljöer – framtida huvudman. [19]
- Vårda vården – samverkan, mångfald och rättvisa. [23]
- Ett reformerat underhållsstöd. + Bilagor. [42]
- Adoption – till vilket pris? + Sammanställning av adoptionsforskning. + Engelsk sammanfattning. [49]
- Sjukpenninggrundande inkomst. Skydd och anpassning.
Bilaga: Ett vägval för framtidens sjukpenningsskydd. [50]
- Ökad patientsäkerhet på läkemedelsområdet. [52]
- Dentala material och hälsa.
+ Engelsk sammanfattning. [53]
- 21+1→1. En sammanhållen administration av socialförsäkringen. [63]
- Alkoholbranschens idrottsponsring och alkohol vid ungdomsevenemang m.m. [65]
- Alkoholreklam i tryckta skrifter i ett folkhälsoperspektiv. [69]
- Två läsår bland 10–15 åringar i Stockholms län. Inblick i skademönster, skademöjligheter och skolliv. [79]

Finansdepartementet

- Fördelningseffekter av miljöpolitik.
Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2003. [2]
- Egendomsskatter. Dämpningsregel för fastighetsskatten och sänkt arvsskatt. [3]
- Skatt på handelsgodsel och bekämpningsmedel? [9]
- Beskattningen av utomlands bosatta. [12]
- Principer för ett moderniserat solvenssystem för försäkringsbolag. [14]
- Fördelningsspolitikens mål och medel.
Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2003. [20]
- Framtida finansiell tillsyn. [22]
- En jämställd föräldraförsäkring?
Bilaga 12 till Långtidsutredningen 2003. [36]
- Svåra skatter! [38]
- Om allmännyttan säljs – stärkt kooperativ hyresrätt. [44]
- Sveriges konkurrensfördelar för export och multinationell produktion.
Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2003. [45]
- Alternativ finansiering av offentliga tjänster.
Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2003. [57]
- Efter Kommundelegationen – hur gick det? [68]

Utbildningsdepartementet

- Läromedel – specifik -. [15]
- Ekonomiskt stöd vid ungdomsstudier. [28]
- För den jag är. Om utbildning och utvecklingsstörning. [35]
- Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv. [77]

Jordbruksdepartementet

- Kännande varor eller okända varor?
+ Bilagedel. [6]
- Hund i rätta händer – om hundägarens ansvar. [46]

Kulturdepartementet

- Bokpriskommissionens andra delrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter II. [8]
- Konstnärerna och trygghetssystemen. [21]
- Koncessionsavgift på televisionens område. [47]
- Reklamtid i TV. [62]
- Bokpriskommissionens tredje delrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter III. [76]
- De norrländska kyrkstäderna. [81]

Näringsdepartementet

- Behandling av personuppgifter inom färdtjänsten och riksferietjänsten. [4]
- Trygga medborgare – säker kommunikation. Förslag till gemensam radio-kommunikationssystem för skydd och säkerhet. [10]
- Mansdominans i förändring.
Om ledningsgrupper och styrelser. [16]
- Mot en ny landsbygdspolitik. [29]
- Tillräcklig flygplatskapacitet i Stockholm – Mälardalsregionen. [33]
- Ökad rörlighet för sysselsättning och tillväxt. [37]
- Godstransporter i samverkan. – tekniska hinder, forskning och utbildning. [39]
- Införlivande av transparensdirektivet. [48]
- Semesterlagen och övriga ledighetslagar – översyn och förenklningar. [54]
- Digitala tjänster – hur då? En IT-politik för resultat och nytta. [55]
- Inte bara Samhall. [56]
- Perspektiv på rättsinformationen – rättsinformation och IT 2002. [58]
- Toppdomän för Sverige. [59]
- Handla för bättre klimat. [60]
- Trängselavgifter. [61]
- Arbetstagarinflytande i europabolag. [64]
- Kollektivtrafik med människan i centrum. [67]
- Reformerad konkurrensövervakning.
Konsekvenser i Sverige av EG:s nya tillämpningsförfordning. [73]
- Bredbandsnät i hela landet. Statens infrastrukturer som resurs. [78]
- EFUD – en del i omställningen av energisystemet. [80]

Miljödepartementet

En hållbar framtid i sikte. [31]

Miljöbedömningar avseende vissa planer
och program. [70]

Havet – tid för en ny strategi. [72]