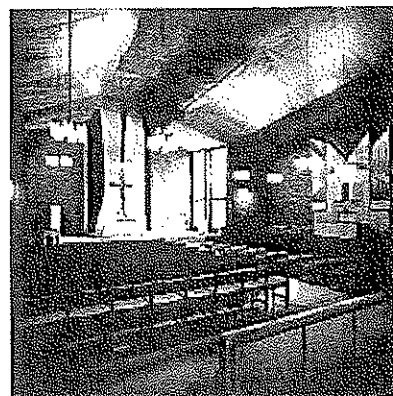
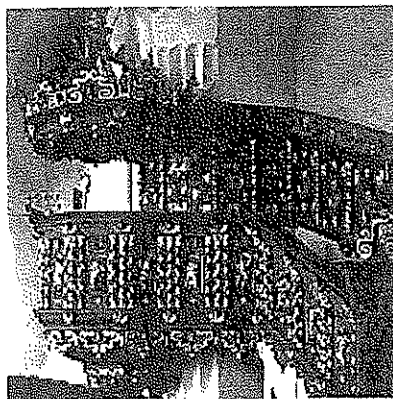
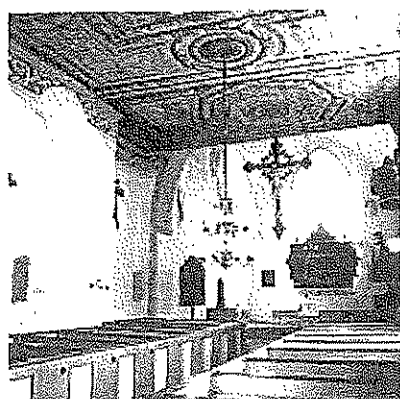


Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena

Redovisning av Ku2013/1343/KA



Innehåll

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

1 Sammanfattning

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

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

1.1 Övergripande slutsatser och förslag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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