

---

## Till Statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen bemyndigade genom beslut den 21 december 1995 chefen för Civildepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att lägga fram ett förslag om vården av kulturhistoriskt värdefull kyrklig egendom och kyrkoarkiven.

Med stöd av bemyndigandet förordnades fr.o.m. den 1 januari 1996 f.d. förbundsdirektören Carl-Eric Lundgren (s) som ordförande i kommittén. Till ledamöter utsågs fr.o.m. den 1 mars 1996 riksdagsledamöterna Erik Arthur Egervärn (c) och Lennart Fridén (m) samt f.d. riksdagsledamoten Helge Hagberg (s).

Såsom sakkunniga förordnades fr.o.m. den 1 mars 1996 departementssekreteraren Lars Amréus, kultureksekreteraren Karin Nyberg Fleisher, departementssekreteraren Lars Runqvist, departementssekreteraren Ingrid Strömberg och landsantikvarien Åke Werdenfels. Att som experter biträda kommittén förordnades fr.o.m. den 1 mars 1996 länsantikvarien Eva Björkman, 1:e arkivarien Astrid Forsberg, överdirektören Claes Gränström och avdelningschefen Per-Magnus Nilsson.

Till sekreterare förordnades fr.o.m. den 26 februari 1996 jur.kand. Ann Aurén.

Kommittén har antagit namnet Kommittén angående det kyrkliga kulturarvet.

Kommittén får härmed överlämna betänkandet Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Kommitténs uppdrag är härmed slutfört.

Till betänkandet är fogat ett särskilt yttrande av sakkunniga Ingrid Strömberg.

Stockholm i april 1997

Carl-Eric Lundgren

Erik Arthur Egervärn

Helge Hagberg

Lennart Fridén

/Ann Aurén



# Innehåll

<b>Sammanfattning.....</b>	<b>13</b>
----------------------------	-----------

<b>Författningsförslag.....</b>	<b>17</b>
---------------------------------	-----------

1	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kultur minnen m.m.....	17
2	Förslag till lag (1999:xxx) om kyrkoantikvarisk skatt.....	23
3	Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	24
4	Förslag till lag (1999:xxx) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar för förvaring.....	25
5	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1383) om överläm- nande av allmänna handlingar till andra organ än myndig- heter för förvaring.....	27
6	Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782).....	29
7	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	33
8	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:482) om införande av folkbokföringslagen (1991:481).....	37

<b>1 Inledning.....</b>	<b>39</b>
-------------------------	-----------

1.1	Bakgrund .....	39
1.2	Kommitténs utredningsuppdrag.....	39
1.3	Andra utredningar av betydelse för uppdraget.....	40
1.3.1	Statligt utredningsarbete med anledning av stat- kyrkareformen.....	40
1.3.2	Inomkyrkligt utredningsarbete med anledning av stat- kyrkareformen.....	41
1.3.3	Övriga utredningar.....	42
1.4	Kommitténs arbete.....	42

<b>2</b>	<b>Den kyrkliga indelningen och Svenska kyrkans organisation.....</b>	<b>45</b>
2.1	Nuvarande förhållanden.....	45
2.1.1	Inledning.....	45
2.1.2	Lokal indelning och organisation.....	45
2.1.3	Regional indelning och organisation.....	47
2.1.4	Organisation på riksplanet.....	48
2.1.5	Privaträttsligt organiserad verksamhet.....	49
2.2	Den framtida organisationen och indelningen.....	50
2.2.1	Organisationen.....	50
2.2.2	Indelningen.....	52

## **DEN KULTURHISTORISKT VÄRDEFULLA KYRKLIGA EGENDOMEN**

<b>3</b>	<b>De kyrkliga kulturminnena och den kyrkliga kulturmiljön.....</b>	<b>55</b>
<b>4</b>	<b>Den kyrkliga egendomen.....</b>	<b>57</b>
4.1	Nuvarande förhållanden.....	57
4.1.1	Allmänt.....	57
4.1.2	Kyrka.....	58
4.1.3	Församlingskyrkor.....	58
4.1.4	Domkyrkor.....	59
4.1.5	Förvaltning av kyrklig jord.....	59
4.1.6	Prästgårdar.....	59
4.1.7	Kyrkofonden.....	61
4.2	Framtida förhållanden.....	62
<b>5</b>	<b>Myndigheter och museer inom kulturmiljöområdet.....</b>	<b>63</b>
5.1	Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer.....	63
5.2	Länsstyrelserna.....	64
5.3	Regionala och lokala museer.....	65
<b>6</b>	<b>De kyrkliga kulturminnena - rättslig reglering.....</b>	<b>67</b>
6.1	Allmänt.....	67

6.2	Kyrkobyggnader.....	68
6.3	Kyrkotomter.....	70
6.4	Kyrkliga inventarier.....	71
6.5	Begravningsplatser.....	73
6.6	Tillståndsprovning och överklagande.....	74
6.7	Tillsyn m.m.....	75
<b>7</b>	<b>Ekonomiska aspekter på förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena.....</b>	<b>79</b>
7.1	Svenska kyrkans ekonomi.....	79
7.1.1	Nuvarande förhållanden.....	79
7.1.2	Framtida förhållanden.....	80
7.2	Ansvar för förvaltningen.....	80
7.2.1	Nuvarande förhållanden.....	80
7.2.2	Framtida förhållanden.....	81
7.3	Kostnader för bevarande av de kyrkliga kulturvärdena.....	82
7.4	Kyrkobyggnadsbidrag.....	85
7.5	Statligt stöd till kulturmiljövård m.m.....	86
7.5.1	Kulturmiljövårdsbidrag.....	86
7.5.2	Övrigt.....	87
7.6	EU-bidrag.....	88
<b>8</b>	<b>Särskilda frågor rörande de kyrkliga kulturminnena.....</b>	<b>89</b>
8.1	Kulturhistoriskt värde.....	89
8.2	Upplåtelse och användning av kyrkobyggnader.....	90
8.2.1	Upplåtelse.....	90
8.2.2	Användning.....	92
8.3	Tillgänglighet.....	94
8.4	Vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena.....	95
8.5	Kyrkliga inventarier.....	97
8.5.1	Behov av vård och underhåll.....	97
8.5.2	Gravvårdar.....	98
<b>9</b>	<b>Samarbetet mellan Svenska kyrkan och staten.....</b>	<b>101</b>
9.1	Allmänt.....	101
9.2	Samverkan i enskilda ärenden.....	102
9.3	Överväganden.....	103
	<i>Kommitténs förslag</i> .....	103

---

9.3.1	Samrådsgrupper.....	104
9.3.2	Generella handlingsregler.....	105
9.3.3	Kulturhistorisk klassificering.....	106
<b>10</b>	<b>Kyrkoantikvarisk ersättning - Överväganden.....</b>	<b>109</b>
	<i>Kommitténs förslag</i> .....	109
10.1	Generella utgångspunkter.....	110
10.2	Den statliga ersättningens storlek.....	113
10.3	Finansiering.....	115
10.4	Villkor och former för den statliga ersättningen.....	118
10.5	Rationell och effektiv förvaltning av de kyrkliga kulturminnena.....	124
10.6	Överenskommelsen.....	127
10.7	Den statliga ersättningens utjämnings effekter.....	132
<b>11</b>	<b>S.k. övertaliga kyrkor.....</b>	<b>135</b>
11.1	Inledning.....	135
11.2	Kyrkobyggnadsutredningen.....	136
11.3	Slutsatser.....	137
<b>12</b>	<b>Kulturarvsutredningen.....</b>	<b>143</b>
12.1	Inledning.....	143
12.2	Kulturarvsutredningens förslag.....	143
12.2.1	Allmänt.....	143
12.2.2	Prästgårdar.....	144
12.2.3	Kyrkstäder.....	146
12.3	Överväganden.....	147
	<i>Kommitténs förslag</i> .....	147
<b>13</b>	<b>Kulturminneslagen och de kyrkliga kulturminnena i framtiden.....</b>	<b>149</b>
13.1	Allmänt.....	149
13.2	Överväganden.....	150
	<i>Kommitténs förslag</i> .....	150

## DE KYRKLIGA ARKIVEN

<b>14</b>	<b>De kyrkliga arkivens betydelse.....</b>	<b>153</b>
<b>15</b>	<b>Gällande rätt.....</b>	<b>155</b>
15.1	Tryckfrihetsförordningen.....	155
15.1.1	Allmänna handlingars offentlighet.....	155
15.1.2	Utlämnande av allmänna handlingar.....	156
15.2	Sekretesslagen.....	157
15.2.1	Registrering av allmänna handlingar.....	157
15.2.2	Sekretessbestämmelser m.m.....	157
15.3	Arkivlagen.....	158
15.3.1	Allmänt.....	158
15.3.2	Arkivmyndigheterna.....	158
15.3.3	Arkivvård.....	159
15.3.4	Gallring.....	161
15.3.5	Överlämnande av allmänna handlingar till arkivmyndighet.....	162
15.4	Tillämpningsområde för principen om handlingsoffentlighet m.m.....	163
15.4.1	Tillämpningsområde.....	163
15.4.2	Krav och kostnader.....	163
15.5	Utvidgad handlingsoffentlighet.....	165
15.5.1	1 kap. 8 § sekretesslagen.....	165
15.5.2	1 kap. 9 § sekretesslagen.....	166
15.6	Förvaring av allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter.....	166
15.7	Enskilda arkiv.....	168
15.8	Tystnadsplikt och sekretess inom Svenska kyrkan.....	168
<b>16</b>	<b>Svenska kyrkans arkiv - nuvarande förhållanden.....</b>	<b>175</b>
16.1	Inledning.....	175
16.2	Kyrkliga organ som omfattas av principen om handlingsoffentlighet.....	175
16.2.1	Allmänt.....	175
16.2.2	Kyrkobokföringsarkiven.....	178
16.3	Kyrkliga organ som inte omfattas av principen om handlingsoffentlighet.....	178

16.4	Arkivvård och arkivmyndigheternas tillsynsverksamhet.....	179
<b>17</b>	<b>Principen om handlingsoffentlighet efter relationsändringen...</b>	<b>181</b>
<b>18</b>	<b>De kyrkliga arkiven - Överväganden.....</b>	<b>183</b>
	<i>Kommitténs förslag</i> .....	183
18.1	Inledning.....	184
18.2	Befintliga kyrkliga arkiv.....	184
18.2.1	Inledning.....	184
18.2.2	Myndigheter.....	185
18.2.3	Kyrkobokföringsarkiven.....	197
18.2.4	Överlämnande till arkivmyndigheterna.....	197
18.2.5	Beslutande församlingar.....	197
18.2.6	Fortsatt utredning.....	198
18.2.7	Kyrkliga organ som inte omfattas av principen om handlingsoffentlighet.....	198
18.2.8	Kostnader och finansiering.....	199
18.3	Framtida kyrkliga arkiv.....	201

## **DEN KULTURHISTORISKT VÄRDEFULLA KYRKLIGA EGENDOMEN OCH DE KYRKLIGA ARKIVEN**

<b>19</b>	<b>Specialmotivering.....</b>	<b>205</b>
19.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kultur minnen m.m.....	205
19.2	Förslag till lag (1999:xxx) om kyrkoantikvarisk skatt.....	210
19.3	Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	211
19.4	Förslag till lag (1999:xxx) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar för förvaring.....	212
19.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1383) om överläm- nande av allmänna handlingar till andra organ än myndig- heter för förvaring.....	215
19.6	Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782).....	215
19.7	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	217
19.8	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:482) om införande av folkbokföringslagen (1991:481).....	218



**20 Ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen..... 219**

- 20.1 Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen..... 219
- 20.2 De kyrkliga arkiven..... 220

**Särskilt yttrande ..... 221****Litteraturförteckning..... 223****Bilagor**

- 1. Kommittédirektiv..... 225
- 2. Rapport från Statskontoret ..... 245
- 3. Kulturarvsutredningens förslag till ändring i 4kap. lagen  
(1988:950) om kulturminnen m.m..... 277
- 4. Policydokument..... 285



## Sammanfattning

Kommittén har med anledning av principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84) haft till uppdrag att utreda frågan om förvaltningen av den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven (dir. 1995:162). I denna sammanfattning summeras huvuddragen i kommitténs förslag.

### Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen

Kommitténs uppdrag när det gäller den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen har gällt den ersättning för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena som Svenska kyrkan skall erhålla enligt det ovan nämnda principbeslutet. Kommitténs förslag i denna del innebär i korthet följande.

Svenska kyrkan skall erhålla en årlig statlig ersättning för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena med ett belopp som motsvarar ca 460 miljoner kronor i 1996 års penningvärde (*kyrkoantikvarisk ersättning*). Den statliga ersättningen skall finansieras av en särskild skatt som tas ut proportionellt mot inkomsten av alla skattskyldiga, både kyrkotillhöriga och icke-kyrkotillhöriga (*kyrkoantikvarisk skatt*). Skatten tas ut med 5 öre per skattekrone och beräknas på den kommunalt beskattningsbara inkomsten.

Den kyrkoantikvariska ersättningen skall varje år överföras till Svenska kyrkan för fördelning. Svenska kyrkan på central nivå skall fördela ersättningen mellan stiftet. Stiftet skall besluta om fördelningen inom sitt område. Varje beslut om fördelning, på såväl central som regional nivå, skall föregås av samråd med myndigheter inom kulturmiljöområdet. Riksantikvarieämbetet skall beredas tillfälle att yttra sig över fördelningen i landet. Respektive länsstyrelse skall beredas tillfälle att yttra sig inför fördelningen inom stiftet.

Det förhållandet att en statlig ersättning lämnas för bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena, innebär att den ekonomiska belastningen på Svenska kyrkan minskar i samma omfattning som ersättningen uppgår till. Den statliga ersättningen i sig får inte medföra att utrymmet för Svenska kyrkan att exempelvis bedriva verksamhet ökar. En naturlig

följd av att Svenska kyrkan får en statlig ersättning för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena måste sålunda vara att det totala uttaget av kyrkoavgift minskas med motsvarande belopp. Svenska kyrkan bör i nedan nämnda överenskommelse åta sig att vidta åtgärder för att det sammanlagda uttaget av kyrkoavgift minskas i totalt samma omfattning som den kyrkoantikvariska ersättningen uppgår till.

Den statliga ersättningen omfattar de kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser som skyddas genom bestämmelserna i kulturminneslagen. Ersättningen får endast användas för kostnader som är betingade av kulturhistoriska hänsynstaganden och som avser vård och underhåll för bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena. Det är endast åtgärder som är förenliga med bestämmelserna i kulturminneslagen eller annan lagstiftning som berättigar till ersättning. Ersättningen får inte användas till förvaltningen av den kyrkliga egendomen i övrigt eller för att bedriva verksamhet.

Kulturarvsutredningen har i betänkandet Skyddet av kulturmiljön (SOU 1996:128) lämnat ett förslag som, om det genomförs, innebär att kyrkstäder och i viss utsträckning även prästgårdar kommer att omfattas av bestämmelserna om kyrkliga kulturminnen. Enligt kommitténs bedömning skall emellertid den statliga kyrkoantikvariska ersättningen inte omfatta kostnader som avser förvaltningen av dessa objekt.

Svenska kyrkan skall varje år lämna staten en redovisning av hur ersättningen har använts, bl.a. avseende vilka åtgärder som har genomförts och vilka resultat som har uppnåtts.

Ersättningen skall vara ett led i ett ömsesidigt åtagande av staten och Svenska kyrkan att bevara kyrkans kulturhistoriska värden. Detta skall komma till uttryck i en långsiktig överenskommelse. Denna överenskommelse bör sträcka sig över 25 år. För denna tidsperiod skall övergripande mål och villkor för ersättningen anges. Överenskommelsen skall vidare innehålla statens respektive Svenska kyrkans åtaganden. Utöver vad som tidigare har nämnts bör överenskommelsen bl.a. innebära att Svenska kyrkan åtar sig att beakta de kulturhistoriska kraven genom bl.a. ett rationellt och effektivt underhåll av de kyrkliga kulturminnena samt att vidta åtgärder för att de kyrkliga kulturminnena är tillgängliga för alla i minst samma utsträckning som före relationsändringen. Svenska kyrkan har vidare att försäkra sig om att den särskilda kompetens som är nödvändig vid förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena och fördelningen av den statliga ersättningen finns inom den kyrkliga organisationen.

S.k. kontrollstationer bör läggas in vart femte år. Vid dessa kontrollstationer skall en närmare uppföljning och utvärdering göras av de

resultat som har uppnåtts och av huruvida parterna har uppfyllt sina åtaganden.

Samrådsgrupper bestående av representanter från staten och Svenska kyrkan bör skapas på såväl central som regional nivå. Syftet skall vara att fortlöpande diskutera gemensamma frågor rörande förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena samt att utbyta kunskap och erfarenheter. I den centrala samrådsgruppen skall staten representeras av Riksantikvarieämbetet. Hur den kyrkliga representationen skall lösas blir en inomkyrklig angelägenhet. I de regionala samrådsgrupperna bör ingå representanter från länsstyrelserna och från stiftet. Även museerna inom kulturmiljöområdet bör vara representerade i de regionala grupperna. Över huvud taget skall betydelsen av samverkan mellan myndigheter och museer inom kulturmiljöområdet och Svenska kyrkan betonas. Detta är viktigt i såväl enskilda ärenden som i övergripande frågor.

Svenska kyrkans ansvar för de kulturhistoriska värdena i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser följer av kulturminneslagens bestämmelser. Denna lag bör kompletteras med en bestämmelse om den statliga ersättningen och dess fördelning. Vidare bör en bestämmelse införas som innebär att en överlåtelse av en kyrkobyggnad skall anmälas till länsstyrelsen. Kommittén föreslår även vissa andra ändringar i kulturminneslagen. Bl.a en bestämmelse som ger möjlighet att ingripa för att åstadkomma rättelse om föreskrifter och beslut enligt lagen inte följs.

### **De kyrkliga arkiven**

Enligt bestämmelser i arkivlagen som är tillämpliga på myndigheter - kyrkokommunala eller statliga - med uppgifter hänförliga till Svenska kyrkans verksamhet skall myndighetsarkiven överlämnas till en arkivmyndighet inom tre månader från relationsändringen. Att leverera och ta emot detta material inom föreskriven tid är dock inte genomförbart. De kyrkliga arkiven är mycket omfattande, dels är antalet aktuella myndigheter stort, dels är materialet många gånger omfångsrikt. Vidare måste beaktas den tid det tar att färdigställa arkiven för leverans. Därtill kommer att kyrkan behöver ha tillgång till i vart fall delar av materialet även efter relationsändringen. Över huvud taget är det viktigt att beakta det värde som de kyrkliga arkiven har för kyrkan, som ett minne av dess utveckling och som en symbol för tradition och kontinuitet.

Kommittén föreslår en lösning som innebär att de allmänna handlingar som före utgången av år 1999 har kommit in till eller upprättats hos *myndigheter med uppgifter hänförliga till Svenska kyrkans verksamhet* och som har upphört senast den 31 december 1999 skall

kunna förvaras hos Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar - församlingar, kyrkliga samfundigheter eller stift - efter relationsändringen utan att därigenom upphöra att vara allmänna. Handlingsoffentligheten skall bestå och sekretess- och arkivlagstiftningen tillämpas såvitt gäller dessa handlingar. Förutom ett tillägg i tryckfrihetsförordningen, föreslås en särskild lag om förvaring av allmänna handlingar hos Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar. Vidare förutsätter förslaget att följdändringar görs i sekretess- och arkivlagen. Den av kommittén föreslagna lösningen liknar den ordning som tillämpas när ett enskilt organ övertar en myndighets uppgifter (den s.k. Teliamodellen).

Eftersom förhållandena varierar från fall till fall, beroende på omfattningen av aktuella arkiv, kyrkans behov av handlingarna och arkivmyndigheternas möjlighet att ta emot dem bör någon längsta tid för förvaring inte fastställas. Härvid skall även beaktas det värde som handlingarna har för Svenska kyrkan. Som mål bör dock kunna uppställas att de allmänna handlingarna levereras till arkivmyndigheterna inom tio år från relationsändringen.

När det gäller kostnaderna för förvaring av arkiven innebär kommitténs förslag i sak att Svenska kyrkan, liksom hittills, svarar för samtliga kostnader fram till dess materialet överlämnas till arkivmyndigheterna. Staten skall svara för de förvaringskostnader som uppkommer därefter.

Kommittén har pekat på behovet av att inför relationsändringen bl.a. kartlägga samt göra en sammanställning av den ungefärliga omfattningen och sammansättningen av de arkiv som härrör från de kyrkliga myndigheterna och som omfattas av arkivlagstiftningen. Regeringen har den 20 februari 1997 givit Riksarkivet i uppdrag att genomföra en sådan utredning. Uppdraget skall redovisas senast den 30 september 1997.

Även allmänna handlingar som före relationsändringen har kommit in till eller upprättats hos *Svenska kyrkans beslutande församlingar* skall på sätt som motsvarar vad som föreslås beträffande myndigheterna, kunna förvaras hos Svenska kyrkan efter relationsändringen utan att därigenom förlora sin karaktär av att vara allmänna. Handlingsoffentligheten skall bestå och sekretess- och arkivlagstiftningen gälla beträffande dessa handlingar. Arkivlagstiftningen skall härvid tillämpas i den utsträckning som är fallet före relationsändringen.

# 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 nuvarande 4 kap. 16 § skall betecknas 4 kap. 18 §,

*dels* att 4 kap. 2, 4, 6-10, 13 och 18 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 4 kap. 16 § skall sättas närmast före 4 kap. 18 §,

*dels* att det i lagen skall införas nya paragrafer, 4 kap. 3 a, 16 och 17 §§, samt närmast före 4 kap. 16 och 17 §§ nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **4 kap.**

#### **2 §**

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

Kyrkobyggnader enligt denna lag är byggnader som invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och som vårdas av en kyrklig kommun samt domkyrkor som står under egen förvaltning.

Kyrkobyggnader enligt denna lag är byggnader som *har* invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och som *det ankommer på Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar att förvalta.*

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse**3 a §*

*En överlåtelse av en kyrkobyggnad som är uppförd före utgången av år 1939, skall genast anmälas till länsstyrelsen. Ett avtal om en överlåtelse till någon annan än staten blir inte giltigt förrän länsstyrelsen har beslutat i fråga om byggnadsminnesförklaring eller sex månader har gått från det att anmälan kom in till länsstyrelsen.*

## 4 §

Om Riksantikvarieämbetet beslutar det, skall bestämmelserna i 3 § om tillståndsprövning tillämpas också i fråga om en kyrkobyggnad eller en kyrkotomt som har tillkommit efter utgången av år 1939 och som är märklig genom sitt kulturhistoriska värde.

Om Riksantikvarieämbetet beslutar det, skall bestämmelserna i 3 § om tillståndsprövning tillämpas också i fråga om en kyrkobyggnad eller en kyrkotomt som har tillkommit efter utgången av år 1939 och som är märklig genom sitt kulturhistoriska värde. *En sådan kyrkobyggnad skall också omfattas av bestämmelserna om anmälan i 3 a §.*

## 6 §

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

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



*Nuvarande lydelse*

I varje församling samt i domkyrkor som står under egen förvaltning skall det finnas en förteckning över kyrkliga inventarier av kulturhistoriskt värde. I förteckningen skall anges om ett föremål ägs eller förvaltas av någon annan än församlingen eller domkyrkan och om det förvaras på någon annan plats än i kyrkan.

Förteckningen skall föras av kyrkoherden och en av kyrkorådet utsedd kyrkvård, som skall vara ledamot eller suppleant i rådet. De skall också se till att föremålen förvaras och vårdas väl.

Kontraktsposten skall minst vart sjätte år kontrollera att alla föremål i förteckningen finns kvar. Sådan kontroll skall också göras vid byte av kyrkoherde eller sådan kyrkvård som anges i 7 § andra stycket. I en församling där kontraktsposten är kyrkoherde skall biskopen se till att kontroll sker.

*Föreslagen lydelse*

## 7 §

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

*I varje församling skall det finnas två av församlingen utsedda personer som har ansvar för att föra förteckningen. De skall också se till att föremålen förvaras och vårdas väl. Församlingen skall anmäla till länsstyrelsen vilka som har utsetts. En anmälan skall göras genast när en ny person har utsetts.*

## 8 §

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*9 §<sup>1</sup>

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

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

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

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

10 §<sup>1</sup>

Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet får besikta kyrkliga inventarier.

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

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

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

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1995:560.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

13 §

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

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

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

***Ersättning till Svenska kyrkan***

16 §

*Svenska kyrkan har rätt till viss ersättning av staten för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena, så att deras kulturhistoriska värde inte minskas.*

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

*Riksantikvarieämbetet skall beredas tillfälle att yttra sig över fördelningen i landet.*

*Länsstyrelsen skall beredas tillfälle att yttra sig inför fördelningen i länet.*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse****Ingripande för att åstadkomma rättelse****17 §*

*Länsstyrelsen får hos kronofogdemyndigheten begära särskild handräckning enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning mot den som ansvarar för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne för att säkerställa efterlevnaden av föreskrifter och beslut enligt detta kapitel.*

*I fall som avses i första stycket får länsstyrelsen i stället för att begära särskild handräckning förelägga den som är ansvarig att vidta rättelse eller avbryta pågående åtgärder. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.*

**Överklagande***f.d. 16 §<sup>2</sup>*

Beslut som anges i 3, 9 och 13 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Sådana beslut får alltid överklagas av domkapitlet.

**Överklagande***18 §*

Beslut som anges i 3, 9 och 13 §§ *samt 17 § andra stycket* får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. *Beslut som avses i 3, 9 och 13 §§ får alltid överklagas av stiftet.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.  
Beslut enligt 4, 10 och 14 §§ får överklagas hos regeringen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1995:72.

## 2 Förslag till Lag (1999:xxx) om kyrkoantikvarisk skatt

Härigenom föreskrivs följande.

### 1 §

Föreskrifter om viss ersättning till Svenska kyrkan för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena finns i 4 kap. 16 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

### 2 §

Fysisk person som skall betala kommunal inkomstskatt enligt kommunalskattelagen (1928:370) skall betala kyrkoantikvarisk skatt. Skatten skall beräknas på det underlag som den skattskyldiges kommunala inkomstskatt beräknas på.

### 3 §

Skatten tas ut med 0,05 procent av underlaget.

### 4 §

Vid beräkning, debitering, redovisning och betalning av skatten gäller lagen (1997:xxx) om betalning av skatter och avgifter.

---

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1999 och tillämpas första gången i fråga om preliminär skatt för inkomståret 2000 och slutlig skatt enligt 2001 års taxering.

### 3 Förslag till Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **2 kap.**

#### **17 §**

I lag får föreskrivas att regeringen eller beslutande kommunal församling får besluta att allmänna handlingar som hänför sig till myndighets verksamhet, vilken skall övertas av enskilt organ, får överlämnas till det organet för förvaring, om detta behöver handlingarna i verksamheten, utan att handlingarna därigenom upphör att vara allmänna. Ett sådant organ skall i fråga om överlämnade handlingar jämföras med myndighet vid tillämpningen av 12-16 §§.

*I lag får även föreskrivas att regeringen får besluta att allmänna handlingar som senast den 31 december 1999 har kommit in till eller upprättats hos myndigheter med uppgifter hänförliga till Svenska kyrkans verksamhet och som har upphört senast den 31 december 1999 eller Svenska kyrkans beslutande församlingar, får överlämnas till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, utan att handlingarna därigenom upphör att vara allmänna. Vid tillämpningen av 12-16 §§ skall Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar jämföras med myndighet såvitt avser överlämnade handlingar.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

## 4 Förslag till Lag (1999:xxx) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar för förvaring

Härigenom föreskrivs följande.

### **Lagens tillämpningsområde**

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar i enlighet med vad som avses i 2 kap. 17 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och om förvaring av dessa handlingar sedan de har överlämnats. I lagen ges också bestämmelser om skyldigheten att pröva framställningar om utlämnande av sådana allmänna handlingar enligt reglerna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100).

### **Förvaring av allmänna handlingar hos Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar**

2 § Regeringen får föreskriva att allmänna handlingar som senast den 31 december 1999 har kommit in till eller upprättats hos myndigheter med uppgifter hänförliga till Svenska kyrkans verksamhet och som har upphört senast den 31 december 1999 får överlämnas till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar och förvaras där under viss tid utan att handlingarna upphör att vara allmänna.

Regeringen får även föreskriva att allmänna handlingar som senast den 31 december 1999 har kommit in till eller upprättats hos Svenska kyrkans beslutande församlingar får överlämnas till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar och förvaras där utan att handlingarna upphör att vara allmänna.

### **Vården och tillsynen av de allmänna handlingarna**

3 § Bestämmelser om arkivvården av allmänna handlingar hos Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar och om arkivmyndigheternas tillsyn finns i arkivlagen (1990:782).

4 § Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar skall vid förvaring och handhavande av de allmänna handlingarna se till att dessa lätt kan särskiljas från andra handlingar.

Om Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för sin verksamhet behöver göra tillägg i allmänna handlingar skall tilläggen utföras så att det tydligt framgår när och av vem de har gjorts.

### **Skyldigheter mot allmänheten**

5 § Bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Bestämmelser om begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar och om skyldigheten att iaktta sekretess finns i sekretesslagen (1980:100).

Av 2 kap. 17 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 8 a § andra stycket andra meningen sekretesslagen framgår att Svenska kyrkan eller dess organisatoriska delar, som efter beslut enligt denna lag förvarar allmänna handlingar, skall jämföras med myndighet i fråga om befattningen med dessa handlingar.

6 § Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar är skyldiga att lämna ut eget material, om detta är en nödvändig förutsättning för att en allmän handling skall kunna lämnas ut med hänsyn till det sätt på vilket materialet tillförts den handlingen.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.
  2. Lagen är tillämplig också beträffande allmänna handlingar som har kommit in till eller upprättats hos Svenska kyrkans beslutande församlingar som har upphört före lagens ikraftträdande.



## 5 Förslag till Lag om ändring i lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring

Härigenom föreskrivs att 1 och 7 §§ lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Denna lag innehåller bestämmelser om överlämnande av allmänna handlingar till sådana enskilda organ som avses i 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen och om förvaring av dessa handlingar sedan de överlämnats. I lagen ges också bestämmelser om sådana organs skyldighet att pröva framställningar om utlämnande av allmänna handlingar enligt reglerna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100).

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om överlämnande av allmänna handlingar till sådana enskilda organ som avses i 2 kap. 17 § *första stycket* tryckfrihetsförordningen och om förvaring av dessa handlingar sedan de överlämnats. I lagen ges också bestämmelser om sådana organs skyldighet att pröva framställningar om utlämnande av allmänna handlingar enligt reglerna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100).

*I fråga om allmänna handlingar som förvaras hos Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar finns bestämmelser i lagen (1999:xxx) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar för förvaring.*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 7 §

Bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Bestämmelser om begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar och om skyldigheten att iaktta sekretess finns i sekretesslagen (1980:100).

Av 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 8 § andra stycket tredje meningen sekretesslagen framgår att ett enskilt organ, som efter ett beslut enligt denna lag förvarar allmänna handlingar, skall jämföras med myndighet i fråga om befattningen med dessa handlingar.

Av 2 kap. 17 § *första stycket* tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 8 § andra stycket tredje meningen sekretesslagen framgår att ett enskilt organ, som efter ett beslut enligt denna lag förvarar allmänna handlingar, skall jämföras med myndighet i fråga om befattningen med dessa handlingar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

## 6 Förslag till Lag om ändring i arkivlagen (1990:782)

Härigenom föreskrivs att 1, 7, 8 och 11 §§ arkivlagen (1990:782) skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §<sup>1</sup>

I denna lag ges bestämmelser om myndigheternas och vissa andra organs arkiv samt om arkivmyndigheterna.

Bestämmelserna i 3-6 och 10 §§ skall tillämpas också på statliga, kommunala och kyrko-kommunala beslutande församlingar.

Bestämmelserna i 3-6 samt 9 och 10 §§ skall i tillämpliga delar gälla också sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring.

Bestämmelserna i 3-6 och 10 §§ skall tillämpas också på statliga *och* kommunala beslutande församlingar.

Bestämmelserna i 3-6 samt 9 och 10 §§ skall i tillämpliga delar gälla också

1. sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring, *och*

2. Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid förvaring av allmänna handlingar med stöd av lagen (1999:xxx) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar för förvaring. Bestämmelserna i

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1994:1385.

*Nuvarande lydelse*

För tillsynen av att myndigheterna och sådana enskilda organ som avses i 1 § tredje stycket fullgör sina skyldigheter enligt 3-6 §§ skall det finnas arkivmyndigheter såväl inom den statliga som den kommunala förvaltningen.

Arkivmyndigheterna skall dock inte ha tillsyn över riksdagens myndigheter, regeringen, myndigheter inom regeringens kansli eller utrikesrepresentationen.

*Föreslagen lydelse*

*9 § skall dock inte gälla för allmänna handlingar som har kommit in till eller upprättats hos Svenska kyrkans beslutande församlingar.*

7 §<sup>2</sup>

För tillsynen av att myndigheterna och sådana organ som avses i 1 § tredje stycket fullgör sina skyldigheter enligt 3-6 §§ skall det finnas arkivmyndigheter såväl inom den statliga som den kommunala förvaltningen.

8 §<sup>3</sup>

Regeringen bestämmer vilka arkivmyndigheter som skall finnas för tillsynen över de statliga myndigheterna. Tillsynen över att sådana organ som avses i 2 § fullgör sina skyldigheter enligt 3-6 §§ skall skötas av de statliga arkivmyndigheterna.

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Den kommunala arkivmyndigheten skall se till att sådana juridiska personer som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) fullgör sina skyldigheter enligt 3-6 §§ denna lag. I de fall flera kommuner eller flera landsting bestämmer tillsammans i ett sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller det landsting som kommunerna eller landstingen kommer överens om.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1994:1385.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1994:1386.

*Nuvarande lydelse*

Tillsynen över att sådana enskilda organ som avses i 1 § tredje stycket fullgör sina skyldigheter enligt 3-6 §§ skall skötas av de statliga arkivmyndigheterna i de fall det enskilda organet förvarar ett statligt arkiv och av de kommunala arkivmyndigheterna i de fall det enskilda organet förvarar ett kommunalt arkiv.

*Föreslagen lydelse*

Tillsynen över att sådana enskilda organ som avses i 1 § tredje stycket *1* fullgör sina skyldigheter enligt 3-6 §§ skall skötas av de statliga arkivmyndigheterna i de fall det enskilda organet förvarar ett statligt arkiv och av de kommunala arkivmyndigheterna i de fall det enskilda organet förvarar ett kommunalt arkiv.

*Tillsynen över att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar fullgör sina skyldigheter enligt 3-6 §§ avseende handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:xxx) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar för förvaring, skall skötas av de statliga arkivmyndigheterna. Tillsynen omfattar dock inte handlingar som har kommit in till eller upprättats hos Svenska kyrkans beslutande församlingar.*

11 §<sup>4</sup>

Om en statlig myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan statlig myndighet, skall myndighetens arkiv överlämnas till en arkivmyndighet inom tre månader, såvida inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.

I lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring finns bestämmelser om förvaring av statliga myndigheters arkiv hos enskilda organ i vissa fall.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1994:1385.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*Bestämmelser om förvaring av allmänna handlingar finns också i lagen (1999:xxx) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar för förvaring.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

## 7 Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)  
*dels* att 13 kap. 4 § och 15 kap. 7 § skall ha följande lydelse,  
*dels* att det i lagen införs en ny paragraf, 1 kap. 8 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **1 kap.**

#### 8 a §<sup>1</sup>

*Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar, om handlingarna hör till*

*1. verksamhet som Svenska kyrkans organisatoriska delar bedriver enligt begravningslagen (1990:1144), och*

*2. fördelning och användning av den statliga ersättning som Svenska kyrkan erhåller enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.*

<sup>1</sup> 1 kap. 8 a § första stycket och andra stycket första meningen enligt förslag av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar skall jämföras med myndighet vid tillämpningen av denna lag. Det samma gäller när Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar förvarar allmänna handlingar enligt lagen (1999:xxx) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar för förvaring, såvitt avser befattningen med dessa handlingar.*

**13 kap.**4 §<sup>2</sup>

Erhåller arkivmyndighet för arkivering från någon annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos arkivmyndigheten.

Erhåller ett enskilt organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket tredje meningen för förvaring en handling som härrör från en myndighet och som innehåller en uppgift som är sekretessbelagd hos myndigheten, gäller sekretessen också hos det enskilda organet.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1994:1384.



*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*Erhåller Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring en handling som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet med uppgifter hänförliga till Svenska kyrkans verksamhet och som har upphört senast den 31 december 1999 eller någon av Svenska kyrkans beslutande församlingar, och som innehåller en uppgift som är sekretessbelagd där, skall sekretessen fortsätta att gälla.*

**15 kap.**7 §<sup>3</sup>

Beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få ta del av handling eller lämnat ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får överklagas av sökanden. Om inte annat följer av andra-fjärde styckena, överklagas beslutet hos kammarrätten eller, såvitt gäller kammarrätts beslut i där väckt ärende, hos Regeringsrätten. Har beslutet meddelats av organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket eller 9 § tillämpas bestämmelserna i 23-25 §§ och 31 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) om överklagande.

Beslut varigenom myndighet har avslagit enskilds begäran att få ta del av handling eller lämnat ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får överklagas av sökanden. Om inte annat följer av andra-fjärde styckena, överklagas beslutet hos kammarrätten eller, såvitt gäller kammarrätts beslut i där väckt ärende, hos Regeringsrätten. Har beslutet meddelats av organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket, 8 a § eller 9 § tillämpas bestämmelserna i 23-25 §§ och 31 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) om överklagande.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1994:1052.

Har beslut som avses i första stycket meddelats av tingsrätt och rör det handling i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet, överklagas det hos hovrätten. Motsvarande beslut av hovrätt i där väckt eller dit överklagat ärende överklagas hos Högsta domstolen. Vid överklagande av tingsrätts eller hovrätts beslut tillämpas i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om överklagande av beslut.

Första och andra styckena gäller inte för beslut av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Att beslut av statsråd skall överklagas hos regeringen föreskrivs i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen.

Angående rätt att överklaga beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

## 8 Förslag till Lag om ändring i lagen (1991:482) om införande av folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs att 10 § lagen (1991:482) om införande av folkbokföringslagen (1991:481) skall upphöra att gälla vid utgången av år 1999.

---



# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Riksdagen fattade den 8 december 1995 ett principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (proposition 1995/96:80 Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84). Reformen skall genomföras den 1 januari 2000.

Med anledning av principbeslutet behövde ett antal delfrågor utredas vidare. Regeringen fattade den 21 december 1995 beslut om kommittédirektiv för det fortsatta utredningsarbetet (dir. 1995:162). Enligt direktiven skulle fyra utredningar tillsättas och två särskilda uppdrag ges (jfr avsnitt 1.2 och 1.3.1). Direktiven bifogas, *bilaga 1*.

Frågan om statens förhållande till Svenska kyrkan och till trossamfunden i övrigt, har under årens lopp utretts flera gånger, senast av Kyrkoberedningen som tillsattes år 1992 och vars slutbetänkande Staten och trossamfunden (SOU 1994:42) ligger till grund för regeringens ovan nämnda principproposition. Som exempel på tidigare utredningar kan nämnas Utredningen om ekonomi och rätt i kyrkan, ERK-utredningen, som år 1992 lämnade sitt slutbetänkande Ekonomi och rätt i kyrkan (SOU 1992:9). En närmare redogörelse över utredningar på stat-kyrkaområdet lämnas av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering i betänkandet Staten och trossamfunden - Rättslig reglering (SOU 1997:41).

## 1.2 Kommitténs utredningsuppdrag

Kommittén tillkallades för att i enlighet med direktiven (dir. 1995:162) utreda värden av den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven.

Enligt de utgångspunkter som gäller för kommitténs uppdrag beträffande *den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen* skall

kulturminneslagens skydd för de kyrkliga kulturminnena behållas även efter relationsändringen. Svenska kyrkan skall också i framtiden ha ansvaret för vården och förvaltningen av de kyrkliga kulturminnen som skyddas genom kulturminneslagen. Bevarandet av de kyrkliga kulturminnena är en angelägenhet för hela samhället och svenska folket och det är inte rimligt att den totala kostnaden för detta allmänintresse bärs endast av dem som tillhör Svenska kyrkan. Kyrkan skall därför få en viss ersättning för underhållet av de kyrkliga kulturvärdena från staten. I kommitténs uppdrag har ingått att utreda frågan om denna ersättning.

När det gäller *de kyrkliga arkiven* har kommittén haft till uppgift att undersöka vilka problem som kan uppstå i samband med relationsändringen och föreslå lösningar på dessa. I direktiven angavs att utgångspunkten bör vara att möjligheterna att ta del av arkivmaterialet inte skall försämrats eller förtyngas för allmänheten, rättskipningen och förvaltningen eller forskningen.

### 1.3 Andra utredningar av betydelse för uppdraget

#### 1.3.1 Statligt utredningsarbete med anledning av stat-kyrkareformen

Kommitténs uppdrag som redovisas i detta betänkande avsåg som ovan har framkommit den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Kommittédirektiven (dir. 1995:162) innebar att ytterligare tre utredningar tillsattes och två särskilda uppdrag gavs. Samtliga utredningar och myndigheter lämnar sina betänkanden samtidigt.

En av utredningarna avsåg konstitutionella och andra rättsliga frågor. I uppgifterna ingick bl.a. att utforma en grundlagsbestämmelse angående föreskrifter om trossamfund, en lag om Svenska kyrkan och en lag om trossamfund samt att utreda frågan om handlingars offentlighet i Svenska kyrkan. Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering lämnar sitt förslag i betänkandet Staten och trossamfundet - Rättslig reglering (SOU 1997:41).

Svenska kyrkan skall även efter relationsändringen ha ansvar för den helt övervägande delen av begravningsverksamheten. En kommitté har haft till uppgift att bl.a. analysera de praktiska, ekonomiska och rättsliga konsekvenserna av en sådan ordning. Denna kommitté redovisar sitt

förslag i betänkandet Staten och trossamfunden - Begravningsverkssamheten (SOU 1997:42).

En särskild utredare tillkallades för att utreda personalfrågor, statligt stöd till andra trossamfund och skattefrågor. I uppdraget ingick även frågan om stat-kyrkareformens finansiering. Utredningen presenterar två betänkanden, Staten och trossamfunden - Svenska kyrkans personal (SOU 1997:44) och Staten och trossamfunden - Stöd, skatter och finansiering (SOU 1997:45).

Den kyrkliga egendomen skall enligt principbeslutet stå till Svenska kyrkans förfogande även fortsättningsvis. Kammarkollegiet erhöll uppdraget att utreda bl.a. formerna för detta. Förslaget redovisas i betänkandet Staten och trossamfunden - Den kyrkliga egendomen (SOU 1997:47).

Enligt principbeslutet skall församlingsskatten ersättas av en kyrkoavgift som skall betalas av alla som tillhör Svenska kyrkan. Riksskatteverket har haft till uppgift att utreda formerna för statlig uppbörd av kyrkoavgiften samt vidare de tekniska förutsättningarna för en uppbördshjälp också till andra trossamfund. Förslaget lämnas i betänkandet Staten och trossamfunden - Statlig medverkan vid avgiftsbetalning (SOU 1997:46).

För att underlätta insyn och samordning i utredningsarbetet inrättades ett särskilt beredningsorgan, Stat-kyrkadelegationen, som skall avsluta sitt arbete senast den 30 juni 1998. I detta organ är samtliga riksdagspartier företrädade, liksom en bred representation från Svenska kyrkan. Vidare ingår bl.a. representanter från andra trossamfund än Svenska kyrkan samt från berörda fackliga organisationer. De kommittéer, utredningar och myndigheter som har bedrivit det statliga utredningsarbetet har kontinuerligt rapporterat om sina uppdrag till delegationen. Rapporter har även lämnats från det inomkyrkliga utredningsarbetet (jfr avsnitt 1.3.2). Inom ramen för delegationens arbete diskuteras även gemensamma frågor av principiell betydelse.

### 1.3.2 Inomkyrkligt utredningsarbete med anledning av stat-kyrkareformen

För att ge underlag för kyrkomötets beslut om ett framtida inomkyrkligt regelsystem har Svenska kyrkans centralstyrelse tillsatt en ledningsgrupp, fyra särskilda utredningsgrupper och en teologisk expertgrupp (jfr Direktiv för det kyrkliga utredningsarbetet med anledning av principbeslutet om ändrade relationer mellan Svenska kyrkan och staten, fastställda av Svenska kyrkans centralstyrelse).

Ledningsgruppen har till uppgift att svara för ledningen och samordningen av utredningsarbetet, till vilket också bl.a. hör ansvar för samråd och information. Ledningsgruppen skall vidare utreda och ge förslag rörande vissa frågor av grundläggande och övergripande art.

En utredningsgrupp skall ta upp frågor som avser arbetet på olika kyrkliga nivåer. Den andra utredningsgruppen skall behandla de kyrkliga valen, den kyrkliga indelningen, kyrkobokföringen och de kyrkliga arkiven. Den kyrkliga egendomen och ekonomin skall utredas av den tredje utredningsgruppen. Till denna grups uppgifter hör att belysa kyrkans ansvar för kulturhistoriska värden. Den fjärde gruppen skall utreda frågor om bl.a. Svenska kyrkans personal och ett inomkyrkligt system för överprövning.

### 1.3.3 Övriga utredningar

Enligt direktiven (dir. 1995:162) skall kommittén ta del av och beakta Kulturarvsutredningens och 1993 års Kyrkobyggnadsutrednings förslag.

Den statliga *Kulturarvsutredningen* (dir. 1994:57) hade i uppdrag att överväga bl.a. skyddet för prästgårdarnas och kyrkstädernas kulturhistoriska värden. Utredningens förslag i dessa delar finns i slutbetänkandet *Skyddet av kulturmiljön* (SOU 1996:128), som lämnades under hösten 1996.

Den av Svenska kyrkans centralstyrelse tillsatta *Kyrkobyggnadsutredningen* hade fyra huvuduppgifter som var knutna till följande områden, nämligen frågan om övertaliga kyrkor, avvägningen mellan de pastorala behoven och kulturmiljövårdens intressen, kostnadsfördelningen mellan staten och kyrkan vad gäller kulturhistoriskt värdefull egendom samt det särskilda kyrkobyggnadsbidraget. Slutbetänkandet *Fädernas kyrkor - och framtidens* (Svenska kyrkans utredningar 1996:1) lämnades under våren 1996.

## 1.4 Kommitténs arbete

Kommittén påbörjade sitt arbete i mars 1996 och har under utredningstiden haft elva sammanträden, varav två internatsammanträden.

I anslutning till ett av sammanträdena gjorde kommittén ett studiebesök i Riksarkivet. Ett sammanträde kombinerades med en studieresa i Tidaholms pastorat. Under resan besöktes fyra kyrkor, som är olika såväl till storlek och utformning som ur antikvarisk aspekt. Genom att representanter från pastoratet samt från Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer deltog hade kommittén möjlighet att få frågan om



förvaltning av kyrkliga kulturminnen belyst från dels ekonomisk och pastoral, dels kulturhistorisk synvinkel.

Ordföranden, sekreteraren och kommitténs expert från Riksarkivet har besökt Märsta kyrkliga samfällighet för att informera sig om sammansättning, behandling och användning av kyrkliga arkiv

Ett stort behov har förelagat av samordning inom det statliga utredningsarbetet. Kommittén har under arbetets gång haft fortlöpande kontakter med övriga statliga utredningar. Därtill kommer den samverkan som har skett inom ramen för Stat-kyrkadelegationens verksamhet.

Kommittén har vidare haft kontakter med de inomkyrkliga utredningsgrupper som främst berörs av kommitténs uppdrag, nämligen utredningen om ekonomi och egendom samt utredningen om val, indelning, kyrkobokföring och arkiv.

Under arbetets gång har fortlöpande kontakter förekommit med statliga myndigheter inom kulturmiljöområdet, statliga arkivmyndigheter samt berörda departement. Vidare har kontakter förekommit med Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund.

Statskontoret har på kommitténs uppdrag närmare utrett vissa frågor med anknytning till den statliga ersättningen för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena. Statskontorets rapport bifogas, *bilaga 2*.



## 2 Den kyrkliga indelningen och Svenska kyrkans organisation

### 2.1 Nuvarande förhållanden

#### 2.1.1 Inledning

Grundläggande bestämmelser om Svenska kyrkan finns i kyrkolagen (1992:300). Där finns föreskrifter om Svenska kyrkan som trossamfund, om kyrkotillhörighet i Svenska kyrkan, om den kyrkliga indelningen, om den lokala, regionala och centrala organisationen, om biskops- och prästtjänster, om kyrkomusiken, om den kyrkliga egendomen samt om de kyrkliga valen. I detta avsnitt redogörs kortfattat för bestämmelserna om indelning och organisation. Bestämmelserna om den kyrkliga egendomen behandlas i avsnitt 4. Övriga bestämmelser tas inte upp närmare i betänkandet.

I kyrkolagens inledande bestämmelser föreskrivs att Svenska kyrkan är ett evangeliskt-lutherskt trossamfund, som genom sina församlingar upprätthåller en på demokratisk grund uppbyggd riksomfattande verksamhet. Sverige är i kyrkligt hänseende indelat i territoriella församlingar, pastorat, kontrakt och stift. Det finns inom Svenska kyrkan också fem icke-territoriella församlingar.

#### 2.1.2 Lokal indelning och organisation

*Församlingen* är den grundläggande lokala enheten inom Svenska kyrkan. *Pastoratet* är tjänstgöringsområde för en kyrkoherde. Ett pastorat kan bestå antingen av en enda församling (*enförsamlingspastorat*) eller av flera församlingar (*flerförsamlingspastorat*). Ett flerförsamlingspastorat utgör en *pastoratssamfällighet*, en *kyrklig samfällighet*. Såväl församlingarna som samfälligheterna utgör kyrkliga kommuner och är egna juridiska personer (4 kap. 3, 4 och 9 §§ kyrkolagen). De kyrkliga kommunerna har beskattningsrätt.

I kyrkolagen finns det en uppräknig av *församlingsangelägenheter*, dvs. sådana angelägenheter som församlingarna får besluta om och bekosta med utdebiterade medel (församlingsskatt), 11 kap. 1 och 4 §§. Till dessa angelägenheter hör främjande av kyrkans gudstjänstliv och undervisning samt diakoni och evangelisation. Hit hör vidare anskaffande och underhåll av bl.a. kyrkobyggnader och församlingslokaler samt lös egendom som, utan att vara byggnadstillbehör, är avsedd för sådana byggnader och lokaler eller annars för kyrkliga ändamål. Med församlingsangelägenheter avses även anskaffande och underhåll av andra byggnader och lokaler samt därtill hörande lös egendom. I detta sammanhang kan nämnas att det i en församling skall finnas lokaler där de kyrkliga arkiven kan förvaras på ett betryggande sätt. Vidare hör till församlingsangelägenheterna anläggande och underhåll av begravningsplatser, om regeringen inte för särskilt fall beslutar att uppgiften skall ankomma på en borgerlig kommun, samt underhåll av kyrkotomt.

En församling som är ett *enförsamlingspastorat* sköter själv de församlingsangelägenheter och de angelägenheter som enligt kyrkolagen eller annan författning ankommer på pastoratet (11 kap. 6 §). I ett *flerförsamlingspastorat* - där församlingarna bildar en obligatorisk *pastoratsamfällighet* - är skötseln av församlingsangelägenheterna delad mellan församlingarna och samfälligheten (11 kap. 7 §). Församlingarna kan emellertid överlämna skötseln av alla ekonomiska församlingsangelägenheter till pastoratet, varvid en *total pastoratsamfällighet* bildas. Om församlingarna i två eller flera pastorat bildar en samfällighet för skötseln av vissa eller alla ekonomiska församlingsangelägenheter skapas en *flerpastoratsamfällighet* resp. en *total flerpastoratsamfällighet* (11 kap. 8 §).

Beslutanderätten i en församling utövas av *kyrkofullmäktige*, på *kyrkostämman* eller, under vissa speciella förutsättningar, av ett *direktvalt kyrkoråd* (11 kap. 13 och 17 §§). Beslutande organ i en pastorats- eller flerpastoratsamfällighet är *församlingsdelegerade* eller, om samfälligheten är total, *kyrkofullmäktige* (11 kap. 20 §).

Förvaltning och verkställighet samt beredning av ärenden ankommer på *kyrkorådet* och de *övriga nämnder* som kan ha inrättats av den kyrkliga kommunens beslutande organ (11 kap. 21 och 23 §§, 17 kap. 36 § och 18 kap. 4 §).

Beslut som har fattats av kyrkofullmäktige, kyrkostämman eller församlingsdelegerade kan överklagas till länsrätten (22 kap. 1 och 2 §§ samt 16 § första stycket). Detsamma gäller beslut av kyrkorådet eller annan nämnd i en församling eller kyrklig samfällighet, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art. Rätt att överklaga tillkommer var och en som är folkbokförd inom församlingen, dvs. oberoende av kyrkotillhörighet (22 kap. 1 §). Beslut av en kyrklig

samfällighet kan överklagas även av en församling som ingår i samfälligheten (22 kap. 16 § andra stycket). Det är fråga om en laglighetsprövning, dvs. en prövning i formellt hänseende. De grunder som ett överklagande kan stödja sig på är att beslutet inte har tillkommit i laga ordning eller att det hänför sig till något som inte är en angelägenhet för församlingen, att det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller att beslutet strider mot lag eller annan författning (22 kap. 8 §). Bestämmelserna om laglighetsprövning gäller inte om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande (22 kap. 3 §). Som exempel kan här nämnas bestämmelsen om överklagande av kyrkorådets beslut om upplåtelse av en kyrka (41 kap. 9§).

Ett beslut om ändrad församlingsindelning skall fattas av en statlig myndighet (5 kap.). Anledningen till detta är att ett sådant beslut inte enbart berör den kyrkliga verksamheten, utan kan ha betydelse även i andra sammanhang, exempelvis när det gäller folkbokföringen. Det är vanligen Kammarkollegiet som har att besluta i denna typ av ärenden. Under vissa förutsättningar kan det dock vara regeringen eller länsstyrelsen som skall fatta beslut om ändring.

Beslut om ändringar i den territoriella pastoratsindelningen däremot fattas av ett kyrkligt organ, nämligen stiftsstyrelsen i respektive stift (6 kap.). Detta skall ses mot bakgrund av att en ändrad pastoratsindelning i princip anses som en inomkyrklig angelägenhet.

### 2.1.3 Regional indelning och organisation

Den regionala enheten inom Svenska kyrkan är *stiftet*, som är tjänstgöringsområde för en *biskop* (4 kap. 6 § kyrkolagen). Varje stift är indelat i *kontrakt*, som i sin tur består av flera pastorat. Kontraktet är tjänstgöringsområde för en *kontraktsprost* (4 kap. 5 §). Församlingarna inom ett stift bildar en obligatorisk kyrklig samfällighet (*stiftssamfällighet*) för att sköta gemensamma församlingsangelägenheter (4 kap. 9 §, 23 kap. 1 §). Huvuduppgiften är att främja församlingens utveckling inom stiftet. En stiftssamfällighet är en kyrklig kommun med beskattningsrätt. Beslutande organ är *stiftsfullmäktige*, som väljs av församlingarna genom indirekta val (23 kap. 4 §). Förvaltning och verkställighet skall utövas av *stiftsstyrelsen* och de övriga nämnder som kan ha inrättats av stiftsfullmäktige (23 kap. 5 §). I varje stift skall det finnas en *egendomsnämnd*, en obligatorisk nämnd som har uppgifter i fråga om förvaltningen av den kyrkliga jorden (23 kap.).

De bestämmelser om överklagande som gäller på lokal nivå skall tillämpas även när det gäller beslut av stiftssamfälligheterna (23 kap.

8 §). Detta innebär att beslut av stiftsfullmäktige samt, om det inte rör sig om beslut av rent förberedande eller rent verkställande art, stiftsstyrelsen eller annan nämnd kan överklagas på ovan angivna grunder.

Det skall uppmärksammas att det på regional nivå förutom en *kyrkokommunal* även finns en *statlig* organisation. I varje stift skall det finnas ett *domkapitel* som är en statlig myndighet (27 kap.). Domkapitlet har till uppgift att t.ex. utöva vissa arbetsgivarfunktioner när det gäller prästerna; bl.a. tillsätter domkapitlet en kyrkoherdetjänst var tredje gång den är ledig. Vidare skall domkapitlet - tillsammans med biskopen - se till att Svenska kyrkans ordning i fråga om lära, gudstjänst m.m. iakttas i stiftets församlingar samt ha tillsyn över prästernas ämbetsförvaltning (2 kap. 5 §). Till biskopens uppgifter hör även bl.a. att årligen visitera så många församlingar inom stiftet som möjligt (28 kap. 1 §).

Kontraktindelningen är i likhet med pastoratsindelningen i huvudsak en inomkyrklig angelägenhet och beslut om ändrad indelning fattas av stiftsstyrelsen (7 kap.).

De nuvarande stiften är angivna till namn och antal i kyrkolagen (4 kap. 7 §). Ändringar som innebär att ett stift upplöses eller att ett nytt stift bildas kräver således ett riksdagsbeslut. Beslut om ändringar i stiftindelningen som enbart rör enstaka församlingar, skall däremot fattas av regeringen (4 kap. 8 §).

#### 2.1.4 Organisation på riksplanet

*Kyrkomötet* är Svenska kyrkans högsta beslutande organ och består av valda ombud för kyrkan. Det sammanträder varje år (2 kap. 3 §, 29 kap. kyrkolagen). Kyrkomötets beslut skall verkställas av *Svenska kyrkans centralstyrelse*, som är en myndighet under kyrkomötet (29 kap. 5, 6 §§). Årkebiskopen är självskriven ordförande i Centralstyrelsen (29 kap. 9 §).

Till kyrkomötets uppgifter hör att behandla ärenden som överlämnas av riksdagen eller regeringen (29 kap. 10 §). Av 9 § övergångsbestämmelserna till regeringsformen framgår att kyrkomötets yttrande eller - i fråga om medlemskap i Svenska kyrkan - samtycke skall inhämtas, innan riksdagen får besluta i vissa kyrkliga lagstiftningsärenden. Till kyrkomötets uppgifter hör även att behandla motioner i kyrkliga ärenden av ledamöter eller biskopar och kyrkliga ärenden som väcks av organ som kyrkomötet enligt lag har tillsatt. Kyrkomötet får besluta i frågor som anges i grundlag eller annan lag samt får även besluta om yttranden och framställningar till regeringen (29 kap. 11 §). Ärenden

som skall behandlas vid kyrkomötet skall beredas av Centralstyrelsen eller i något av kyrkomötets utskott.

Av stor betydelse för kyrkans självständighet är kyrkomötets kompetens att meddela föreskrifter. Riksdagen har med stöd av 10 § övergångsbestämmelserna till regeringsformen givit kyrkomötet rätt att meddela föreskrifter i ett antal ämnen som har ansetts vara av utpräglat inomkyrklig karaktär eller som rör kyrkomötets eget arbetssätt och egna myndigheter (29 kap. 12 §). Sålunda får kyrkomötet genom kyrklig kungörelse meddela föreskrifter om Svenska kyrkans lära och böcker, Svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar, det kyrkliga ämbetet, kollekt, central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete, diakoni, samt kyrkomötets arbetssätt och verksamheten hos dess myndigheter. Kyrkomötet har givits möjlighet att i sin tur överlåta normgivningskompetensen såvitt gäller Svenska kyrkans böcker, Svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollekt till Svenska kyrkans centralstyrelse, domkapitel, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter (29 kap. 13 §). Till Centralstyrelsen får även delegeras rätt att meddela föreskrifter om det kyrkliga ämbetet. Kyrkliga kungörelser skall kungöras i Svenska kyrkans författningssamling (SKFS).

Det skall noteras att Svenska kyrkan som helhet för närvarande inte har ställning som ett eget och enhetligt rättssubjekt. Kyrkans centrala organ - kyrkomötet och dess myndigheter - är statliga och därför att anse som en del av rättssubjektet staten. Deras befogenheter är begränsade i lag. Någon rätt att binda de självständiga församlingarna och samfälligheterna torde inte föreligga utöver vad som följer av rätten att meddela föreskrifter.

### 2.1.5 Privaträttsligt organiserad verksamhet

Övervägande del av Svenska kyrkans verksamhet är på sätt som framgår ovan offentligrättsligt reglerad. Det finns emellertid även delar, där verksamheten är organiserad i privaträttsliga former, som föreningar och stiftelser. Dessa har i dag ställning som självständiga juridiska personer. Här kan nämnas Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet (SFRV), Stiftelsen Svenska kyrkan i utlandet (SKUT), Stiftelsen Svenska kyrkans mission (SKM) och Stiftelsen Lutherhjälpen.

SFRV:s högsta beslutande organ är ombudsmötet. Den direkta ledningen av stiftelsen utövas av styrelsen. SFRV får anses vara ett frivilligt organ för den icke lagreglerade kyrkliga verksamheten på riksnivå. Den rikskyrkliga verksamheten kan således sägas bestå av två delar, dels en offentligrättslig, dels en privaträttslig.

## 2.2 Den framtida organisationen och indelningen

### 2.2.1 Organisationen

Det är ännu inte klarlagt hur Svenska kyrkan kommer att vara organiserad efter relationsändringen. Av avgörande betydelse är härvid vilka bestämmelser som lagen om Svenska kyrkan kommer att innehålla. Det skall uppmärksammas att kyrkolagen upphävs när lagen om Svenska kyrkan träder i kraft den 1 januari 2000.

Det skall i lagen om Svenska kyrkan finnas vissa basbestämmelser om Svenska kyrkans identitet och organisation samt vidare föreskrifter om de olika kyrkliga nivåernas uppgifter och grundläggande kompetens. Förslag om omfattningen och den närmare utformningen av dessa bestämmelser läggs fram av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering i betänkandet Staten och trossamfunden - Rättslig reglering (SOU 1997:41).

Kommittén utgår från att lagen om Svenska kyrkan kommer att innehålla bestämmelser som fastslår att Svenska kyrkan är ett eget rättssubjekt, att kyrkomötet är Svenska kyrkans högsta beslutande organ, att församlingarna och stiftens ansvarar lokalt och regionalt för kyrkans verksamhet samt att församlingar, sammanslutningar av församlingar (kyrkliga samfälligheter) och stift är självständiga juridiska personer.

Inom den ram som lagen kommer att ange skall sedan Svenska kyrkan själv reglera sina angelägenheter. Det skall nämnas att en av de inomkyrkliga utredningar som har tillsatts behandlar frågor som avser arbetet på de tre kyrkliga nivåerna och fördelningen av arbetet mellan dessa nivåer.

Det är knappast sannolikt att relationsändringen kommer att innebära några större förändringar i organisatoriskt hänseende - i vart fall inte inledningsvis. Det skall emellertid uppmärksammas att den offentligrättsliga regleringen inte såsom för närvarande kommer att innehålla några närmare bestämmelser om organisationen i olika kyrkliga organ. Det ankommer således på kyrkan att ta ställning till vilka organ som skall finnas samt att ange vilka uppgifter dessa skall ha; detta gäller i fråga om den närmare organisationen inom såväl rättssubjektet Svenska kyrkan som dess organisatoriska delar, dvs. församlingar, samfälligheter och stift. Det finns inte något som hindrar att kyrkomötet inom ramen för ett inomkyrkligt regelsystem föreskriver att vissa organ skall vara obligatoriska.



Det ovan sagda innebär att Svenska kyrkan själv har att avgöra bl.a. om domkapitlen och Ansvarsnämnden för biskopar - som i dag är statliga myndigheter - skall bestå såsom organ inom kyrkan. Om motsvarande organ finns inom den kyrkliga organisationen även efter relationsändringen är detta inte en följd av en statlig utan av en inomkyrklig reglering - en distinktion som kan vara betydelsefull.

Principbeslutet innebär att Svenska kyrkan - till skillnad mot vad som gäller i dag - efter relationsändringen får ställning som ett eget rättssubjekt, som bl.a. kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. I detta nya rättssubjekt kommer troligen att innefattas Svenska kyrkan i dess nuvarande offentlighetsrättsliga form, dvs. kyrkomötet och dess myndigheter, domkapitlen samt de tidigare kyrkokommunerna. Det förhållandet att församlingarna, samfälligheterna och stiftet kommer att omfattas av rättssubjektet Svenska kyrkan är dock inte avsett att hindra att de samtidigt är egna juridiska personer. De organisatoriska delarna kommer sålunda dels att utgöra en del av rättssubjektet Svenska kyrkan, dels att vara självständiga rättssubjekt. Den nationella nivån kommer att handha Svenska kyrkans gemensamma angelägenheter och att företräda Svenska kyrkan som helhet.

Kyrkomötets beslut kan förväntas ske i form av bl.a. kyrkoordning. I vad mån kyrkomötet kommer att kunna delegera sin beslutanderätt - och i sådant fall i vilken utsträckning och till vilka organ - kommer att bli en fråga som får avgöras inom ramen för den inomkyrkliga regleringen.

En viktig fråga i detta sammanhang är vilken kompetens de olika rättssubjekten har; detta är av betydelse såväl i fråga om de kyrkliga organens inbördes förhållanden, som när det gäller vilket rättssubjekt som i olika sammanhang företräder Svenska kyrkan utåt, i förhållande till tredjeman. Av särskilt intresse är härvid frågan i vilken utsträckning rättssubjektet Svenska kyrkan kan fatta ett beslut eller träffa ett avtal som binder den enskilda församlingen, samfälligheten eller stiftet, som ju har status av självständiga juridiska personer. Som har framkommit ovan kommer lagen om Svenska kyrkan att innehålla föreskrifter om de olika nivåernas uppgifter och grundläggande kompetens. Bl.a. kommer att föreskrivas att kyrkomötet är Svenska kyrkans högsta beslutande organ samt att kyrkomötet inte får meddela beslut i enskilda frågor som det ankommer på församling eller stift att besluta i. Den närmare gränsdragningen mellan de olika organens befogenheter måste lämnas till rättstillämpningen.

Här skall även kortfattat beröras frågan om församlingarnas och samfälligheternas identitet. Dessa utgör i dag egna rättssubjekt i sin egenskap av kyrkokommuner. Sin status som självständiga juridiska personer kommer de att behålla även fortsättningsvis, trots att rela-

tionsändringen innebär att deras ställning som kommuner upphör. Rättigheter och skyldigheter övergår till motsvarande församling, kyrklig samfällighet eller stift (jfr Utredningens om trossamfundens rättsliga reglering förslag till lag om införande av lagen om Svenska kyrkan)

En viktig fråga i sammanhanget är vem som före relationsändringen skall företräda Svenska kyrkan som helhet med avseende på framtiden, exempelvis vid tecknande av avtal som skall gälla efter relationsändringen. Som tidigare har framkommit har Svenska kyrkan i dag inte ställning som en självständig och enhetlig juridisk person. Något organ som har befogenhet att företräda Svenska kyrkan som helhet finns inte. Näraliggande är frågan om kyrkomötets möjlighet att före relationsändringen kunna fatta beslut om det nya inomkyrkliga regelverket. En sannolik lösning är att kyrkomötet får behörighet att, inom ramen för den framtida kompetensen, under sammanträde år 1999 fatta beslut som avser tiden efter utgången av år 1999. En sådan ordning förutsätter emellertid särskilda bestämmelser som ger kyrkomötet dessa befogenheter. Förslag i detta avseende lämnas av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering. Det torde därutöver behövas vissa ändringar när det gäller kyrkomötets arbetsformer, t.ex. den tid under vilken kyrkomötet får vara samlat. Ett förslag till sådana ändringar i kyrkolagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I lagen om Svenska kyrkan torde komma att finnas en bestämmelse om överklagande inom Svenska kyrkan. Utformningen av ett överprövningssystem kommer att bli föremål för en inomkyrklig reglering.

När det gäller de delar av Svenska kyrkan som för närvarande är privaträttsligt reglerade - föreningar och stiftelser - kommer dessa inte att automatiskt föras in under rättssubjektet Svenska kyrkan. Det torde emellertid efter relationsändringen inte finnas behov av att skilja mellan den verksamhet som för närvarande är offentligrättsligt respektive privaträttsligt reglerad.

### 2.2.2 Indelningen

Frågor om kyrklig indelning kommer att bli en helt inomkyrklig angelägenhet efter relationsändringen. Någon offentligrättslig reglering om hur ändringar skall ske, beslutande organ m.m. kommer inte att finnas. I framtiden kommer istället sådana bestämmelser att ingå i en inomkyrklig reglering. En av de inomkyrkliga utredningarna har också till uppgift att behandla bl.a. indelningsfrågor.

Den kyrkliga indelningen, bl.a. såvitt gäller församlingarna, kommer sålunda att kunna förändras utan någon medverkan från statens sida.

Avsikten är att församlingsindelningen i framtiden inte skall ha någon funktion utanför kyrkans verksamhet. En förändrad indelning kan dock få konsekvenser när det gäller bl.a. arkivbildningen (jfr avsnitt 18.2.2).

Lagen om Svenska kyrkan kommer troligen att innehålla en bestämmelse enligt vilken uppgifter *om* indelning i församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift, *om* stadgar *samt om* behöriga företrädare för Svenska kyrkan, dess församlingar, samfälligheter och stift, skall lämnas till det register över trossamfund som skall föras av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (jfr Utredningens om trossamfundens rättsliga reglering betänkande).



### 3 De kyrkliga kulturminnena och den kyrkliga kulturmiljön

Svenska kyrkan förvaltar ett oersättligt kulturarv som har byggts upp under århundraden. De kyrkliga kulturminnena har många gånger ett stort konstnärligt-antikvariskt värde. Dessutom står de ofta som en symbol för livskvalitet, för något beständigt och kontinuerligt.

De enskilda kulturminnena ingår vanligtvis i samlade kyrkliga miljöer av stort kulturhistoriskt värde. Kyrkobyggnaden med omkringliggande mark och byggnader har genom århundraden varit ett bygdens centrum. Tidigare var förutom det religiösa livet också andra för samhället viktiga funktioner som regel lokaliserade till kyrkbyn. Här fanns prästgård, tiondebod och sockenstuga samt även t.ex. skolhus och fattigstuga. Det var vid kyrkan som bygdens befolkning träffades i helg och söcken, i glädje och sorg.

Vad som kan sägas vara mer eller mindre unikt för de kyrkliga kulturminnena är att de fortfarande används för ursprungliga ändamål och att de är tillgängliga för alla och envar. I den mån andra historiska byggnader och monument över huvud taget är åtkomliga för allmänheten görs många gånger ansträngningar för att ge en föreställning om den ursprungliga funktionen; man vidtar särskilda åtgärder för att återskapa miljöer och för att åskådliggöra hur byggnader och föremål brukades. De kyrkliga kulturminnena däremot utgör ett *levande kulturarv* genom att de kontinuerligt genom århundradena har använts och alltjämt används för samma ändamål.

Att de kyrkliga kulturminnena är allmänna angelägenheter har också inneburit att ombyggnader, renoveringar och andra åtgärder som har genomförts är väl dokumenterade; detta gäller särskilt det senaste århundradet. Dokumentationen ger möjlighet att följa förändringar över tiden beträffande arkitektur, byggnadsteknik, metoder och material likaväl som kulturhistoriskt synsätt. Handlingarna - som till följd av offentlighetsprincipen är tillgängliga för alla - har således ett värde i sig och är av intresse för såväl privatpersoner som företrädare för en rad olika forskningsområden.

De kyrkliga kulturminnena är en betydelsefull del av vårt nationella kulturarv. Bevarandet av de kyrkliga kulturhistoriska värdena är en angelägenhet för hela samhället och svenska folket.

## 4 Den kyrkliga egendomen

### 4.1 Nuvarande förhållanden

#### 4.1.1 Allmänt

Svenska kyrkan disponerar för sin verksamhet åtskillig egendom. Egendomen har olika historisk bakgrund och kan från rättsliga utgångspunkter delas in i tre kategorier, nämligen *specialreglerad egendom*, *kyrkokommunal egendom* samt *förenings- och stiftelseegendom*.

Den specialreglerade fasta egendomen består dels av kyrkor, kyrkogårdar och andra begravningsplatser, dels av s.k. kyrklig jord. Till den specialreglerade lösa egendomen hör inventarier i bl.a. kyrkobyggnader samt fonderade medel. Den specialreglerade egendomen är underkastad särskilda rättsregler till skydd för intresset att egendomen bevaras och används för de ändamål som den ursprungligen är avsedd för. För övrig egendom tillämpas "vanliga" kommunalrättsliga och allmänna civilrättsliga bestämmelser. Det skall noteras att även viss församlingkommunal egendom räknas till den specialreglerade egendomen; så är exempelvis fallet med de församlingkyrkor som har tillkommit efter det att församlingarna under 1800-talet blev självständiga juridiska personer med kommunstatus - vilket skedde år 1817 beträffande landsförsamlingarna och år 1843 beträffande stadsförsamlingarna. De kyrkor som tillkom dessförinnan har karaktären av självägande stiftelser som utgör egna rättssubjekt. Bestämmelserna om den kyrkliga egendomen i kyrkolagen (1992:300) gäller dock i tillämpliga delar oavsett när kyrkan har tillkommit.

Den kyrkliga egendomen kan även delas in i *den kyrkliga finansförmögenheten* respektive *förvaltningsförmögenheten*. Den förra skall med sin avkastning tjäna kyrkliga ändamål, medan den senare används i den kyrkliga verksamheten men vanligen inte ger någon avkastning.

I det följande skall kort redogöras för kyrkolagens bestämmelser angående den kyrkliga egendomen. De *kyrkliga kulturminnena* enligt

lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., dvs. kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser, behandlas i avsnitt 6.

#### 4.1.2 Kyrka

Beteckningen *kyrka* används i "vanligt" språkbruk ofta om byggnader som olika trossamfund använder för religiös verksamhet. I lagstiftningen avses dock med begreppet en byggnad eller ett rum som har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst. Invigningen är en kyrklig handling som utgör en förutsättning för att en kyrka skall få tas i bruk för sitt ändamål. Det skall noteras att *varje* rum som är invigt *är* en kyrka, vilket innebär att förutom "traditionella" kyrkobyggnader och kapell även kyrkorum inom andra byggnader innefattas i begreppet. Som exempel kan nämnas kyrksalar på sjukhus samt slottskyrkor.

Kyrkoinvigningen har inte bara en religiös innebörd, utan får även vissa rättsverkningar (jfr exempelvis 4 kap. 2 § kulturminneslagen). Att meddela föreskrifter om invigning faller inom kyrkomötets normgivningskompetens (punkt 10 övergångsbestämmelserna till regeringsformen, 29 kap. 12 § kyrkolagen).

#### 4.1.3 Församlingskyrkor

I kyrkolagen föreskrivs att varje församling skall ha minst en *församlingskyrka* (38 kap. 1 § kyrkolagen). Det föreligger således en skyldighet att tillhandahålla minst en kyrka som skall vara församlingskyrka samt att underhålla och utrusta den på ett ändamålsenligt sätt. Att anskaffa och underhålla kyrkobyggnader och deras tillbehör är församlingsangelägenheter (jfr avsnitt 2.1.2 och 7.2.1). Det finns inte något som hindrar att det inom en församling finns flera församlingskyrkor; samma skyldigheter gäller då för samtliga.

Det är regeringen eller Kammarkollegiet som bestämmer vilken eller vilka kyrkor som skall vara församlingskyrka, -kyrkor (38 kap. 2 §). Regeringen eller Kammarkollegiet får vidare besluta att två församlingar får ha en gemensam församlingskyrka eller att en kyrka inte längre skall vara församlingskyrka.



#### 4.1.4 Domkyrkor

I varje stift skall det finnas en *domkyrka* (39 kap. 1 § kyrkolagen). Domkyrkorna i Uppsala, Linköping, Skara, Strängnäs, Västerås och Växjö förvaltas av respektive domkapitel. Lunds domkyrka står under förvaltning av ett särskilt Domkyrkoråd (39 kap. 2 §). Landets övriga domkyrkor förvaltas av respektive kyrklig kommun.

I domkyrkoförsamlingen skall stiftets domkyrka vara församlingskyrka (38 kap. 3 §).

#### 4.1.5 Förvaltning av kyrklig jord

*Kyrklig jord* är fast egendom eller tomträtt som är avsedd att tjäna vissa ändamål. Till kyrklig jord hör prästlönefastighet, prästgård, församlingskyrkas fastighet, kyrkofondsfastighet, domkyrkas fastighet samt biskopsgård (41 kap. 1 § kyrkolagen). I princip gäller att pastoraten skall förvalta församlingskyrkors fastigheter och prästgårdar samt att förvaltningen i övrigt skall utövas av egendomsnämnden i respektive stift (41 kap. 5 och 6 §§).

Det finns vissa gemensamma regler om förvaltningen av den kyrkliga jorden. I detta sammanhang kan nämnas bestämmelsen om att förvaltningen skall vara inriktad på att naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen skall beaktas i skälig omfattning (41 kap. 8 §). Någon precisering av vad som avses med detta görs inte.

#### 4.1.6 Prästgårdar

Mot bakgrund av att kommittén enligt direktiven (dir. 1995:162, sid. 16) har att ta del av och beakta Kulturarvsutredningens förslag finns det anledning att uppehålla sig vid kyrkolagens bestämmelser om prästgårdar.

Pastoraten har möjlighet att besluta att innehavaren av en tjänst som kyrkoherde eller komminister skall anvisas en tjänstebostad (34 kap. 4 § kyrkolagen). Om en tjänstebostad har anvisats är den som innehar tjänsten i princip skyldig att bo i den (34 kap. 7 och 8 §§). Fast egendom eller tomträtt där tjänstebostad är anvisad åt en kyrkoherde eller komminister benämns *prästgård* (41 kap. 1 §). Om fastigheten inte längre anvisas som tjänstebostad, blir den istället *församlingskyrkas fastighet*.

Ansvar för förvaltningen av prästgårdarna åvilar pastoraten, som också skall bära kostnaderna (41 kap. 5 § och 34 kap. 5 §). Det är pas-

toraten som skall svara för skötseln, om inte detta enligt föreskrifter av regeringen eller enligt avtal skall ankomma på innehavaren av tjänstebostaden. Pastoraten skall vidare underhålla prästgårdarna och vid behov bygga nya hus (41 kap. 15 §).

När det gäller prästgårdar som utgör särpräglade miljöer kan egendomsnämnden lämna närmare föreskrifter om hur vården och användningen skall utövas (41 kap. 12 §); denna möjlighet finns även för "sådana byggnader på prästgårdar som har ett särskilt värde som exempel på en viss tids byggnadsskick". Det skall observeras att föreskrifterna får avse inte bara vård, utan även användning. Möjlighet att meddela föreskrifter finns också vid förvaltning av sådan prästlönefastighet eller sådan församlingskyrkas fastighet som tidigare har varit prästgård (41 kap. 13 §).

Ett hus på en prästgård får byggas om endast om egendomsnämnden medger det (5 § förordningen [1994:250] om förvaltningen av kyrklig jord m.m.). Medgivande krävs även för vissa andra åtgärder som kan inverka på husets yttre eller inre byggnadskaraktär. I ärenden som avser kulturhistoriskt värdefulla prästgårdar skall länsstyrelsens yttrande inhämtas. En prästgård - likaväl som kyrklig jord i övrigt - kan under vissa förhållanden försäljas eller bytas. Frågor om försäljning skall prövas av egendomsnämnden (41 kap. 19 och 20 §§). I ärenden som rör försäljning eller byte av en kulturhistoriskt värdefull prästgård skall länsstyrelsen ges tillfälle att yttra sig (15 § förordningen om förvaltningen av kyrklig jord m.m.). Vare sig 5 § eller 15 § i förordningen avser enligt sin ordalydelse en fastighet som inte längre är anvisad som tjänstebostad, utan istället utgör en församlingskyrkas fastighet.

Det skall noteras att det skydd som prästgårdar åtnjuter är knutet till egenskapen av kyrklig jord. Om en prästgård försäljs eller av annan anledning upphör att vara kyrklig jord försvinner skyddet. En prästgård eller tidigare prästgård som är kulturhistoriskt värdefull kan visserligen - oberoende av vem som är ägare - förklaras för byggnadsminne och därmed komma att omfattas av bestämmelserna om skydd i 3 kap. kulturminneslagen. Detta sker dock inte automatiskt utan förutsätter ett särskilt beslut av länsstyrelsen.

Kulturarvsutredningen har i sitt slutbetänkande Skyddet av kulturmiljön (SOU 1996:128) lämnat ett förslag som innebär att skyddet för prästgårdar görs oberoende av jordnatur. Detta förslag behandlas närmare i avsnitt 12.

#### 4.1.7 Kyrkofonden

Kyrkofonden tillkom år 1910 och det främsta syftet var att utjämna kostnaderna för prästlöner mellan olika pastorat. Medel tillfördes bl.a. från vissa äldre, centralt bildade fonder.

Kyrkofonden har sedan år 1983 en egen styrelse som utför de förvaltningsuppgifter som den enligt författning eller särskilda regeringsbeslut skall utföra. I övrigt förvaltas kyrkofonden av Kammarkollegiet, som dock skall samråda med styrelsen i frågor av större vikt (42 kap. kyrkolagen och förordningen[1996:1230] om kyrkofonden).

Kyrkofonden har en viktig uppgift när det gäller utjämningsystemet. Enligt proposition (1996/97:35) om ett nytt system för utjämning inom Svenska kyrkan, är målet för utjämningsystemet att göra en rikstäckande kyrklig verksamhet möjlig, att ge väsentligen likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kyrkokommunerna inom landets olika delar samt att finansiera den rikskyrkliga verksamheten och andra för hela kyrkan gemensamma kostnader.

Den 1 januari 1997 trädde bestämmelser om ett nytt utjämningsystem i kraft. Detta består av en generell del som omfattar alla pastorat och samfälligheter samt en individuell del där prövning sker efter särskild ansökan. Den generella delen innehåller dels en inkomstutjämning, dels en utjämning av kostnader som har strukturella orsaker.

Bestämmelser om hur kyrkofonden tillförs medel finns i 42 kap. 9, 14-20 §§ kyrkolagen. Kyrkofondens viktigaste inkomst är den allmänna kyrkoavgift som samtliga pastorat skall betala med visst fastställt öretal (8 öre) per skattekrona. Stiftssamfälligheterna skall betala en särskild kyrkoavgift till kyrkofonden. Till kyrkofonden skall vidare under vissa förutsättningar betalas inkomstutjämnings-, kyrkunderhålls-, begravningsplats- och kyrkotillhörigavgift. Dessutom skall till kyrkofonden föras avkastning och ersättning från fondens egna tillgångar och andra kapitaltillgångar enligt regeringens bestämmande. Efter år 1990 har något statsbidrag inte lämnats till kyrkofonden.

Ett pastorat vars skatteunderlag understiger medelskatteunderlaget skall få ett bidrag ur kyrkofonden, inkomstutjämningsbidrag (42 kap. 17 §). Därutöver kan i enlighet med bestämmelserna i 42 kap. 18-24 §§ betalas kyrkunderhålls-, begravningsplats-, kyrkotillhörig- och glesbygdsbidrag samt vidare extra utjämningsbidrag, stiftsbidrag och kyrkobyggnadsbidrag (angående kyrkobyggnadsbidrag, jfr närmare avsnitt 7.4). Ur kyrkofonden betalas även bl.a. biskoparnas löner och prästernas pensioner (42 kap. 11 §). Enligt regeringens bestämmande svarar kyrkofonden också för exempelvis kostnaderna för kyrkomötet

och dess myndigheter samt för kostnaderna för Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet (42 kap. 12 §).

Den inkomst- och kostnadsutjämning som utjämningsystemet innebär bygger på principen att pastorat eller samfälligheter vars inkomst- och kostnadsläge är sämre än genomsnittet får ett bidrag och de med gynnsammare läge får betala en avgift.

## 4.2 Framtida förhållanden

Utgångspunkten enligt principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan är att den kyrkliga egendomen skall stå till kyrkans förfogande även efter relationsändringen. Kammarkollegiet har haft till uppdrag att närmare utreda frågan om den kyrkliga egendomen. Kammarkollegiets förslag redovisas i betänkandet Staten och trosamfunden - Den kyrkliga egendomen (SOU 1997:47).

När det gäller det nya utjämningsystemet har förutsatts att detta skall användas inom Svenska kyrkan även efter relationsändringen (jfr avsnitt 7.1.2 samt prop. 1995/96:80, sid. 30).

Frågan om hur förvaltningen skall genomföras respektive om ansvar för förvaltningen får förutsättas bli föremål för en inomkyrklig reglering. Här skall dock uppmärksammas att de lagar och andra författningar som gäller för egendomsförvaltning i allmänhet givetvis kommer att vara tillämpliga på de kyrkliga organen, likaväl som på andra rättssubjekt. Här kan som exempel nämnas plan- och bygglagstiftningen, miljöskydds- och naturvårdslagstiftningen samt kulturminneslagstiftningen.

Som tidigare har angivits (avsnitt 2.2.1) upphävs kyrkolagen vid relationsändringen.

## 5 Myndigheter och museer inom kulturmiljöområdet

### 5.1 Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer

Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer (RAÄ) är central förvaltningsmyndighet för frågor om kulturmiljövård (2 § förordningen [1988:1131] med instruktion för Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer). I lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) föreskrivs att RAÄ har överinseende över kulturminnesvården i landet (1 kap. 2 § tredje stycket). Av 1 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. (kulturminnesförordningen) framgår att länsstyrelsen inför ett beslut enligt kulturminneslagen som kan medföra ersättningsskyldighet eller på annat sätt är av större vikt, skall samråda med RAÄ. Här skall även nämnas att RAÄ enligt 26 § i instruktionen får åta sig att utföra undersökningar, utredningar och andra uppdrag åt myndigheter och enskilda. För sådana uppdrag får myndigheten ta ut en ersättning som motsvarar kostnaden.

För att kunna utöva sitt överinseende har RAÄ givits en generell rätt att överklaga beslut som domstol eller annan myndighet fattar med stöd av kulturminneslagen (1 kap. 2 § tredje stycket kulturminneslagen). Denna möjlighet är viktig inte minst för att kunna verka för en enhetlig praxis.

I RAÄ:s uppgift att ha överinseende över kulturminnesvården i landet - bl.a. beträffande de kyrkliga kulturminnena - ligger att svara för uppföljning, utvärdering och utveckling samt att verka för en enhetlig tillämpning av aktuella bestämmelser. Vidare har RAÄ ansvar för att bygga upp kunskap, att uppmärksamma utbildnings- och forskningsbehov samt att bevaka att kompetenskraven tillgodoses. En viktig uppgift är att sprida kunskap och information, exempelvis genom att utarbeta material eller att anordna kurser och konferenser.

I uppgifterna ligger att vidareutveckla och precisera den övergripande policyn, likaväl som att arbeta fram metoder och principer för förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena. RAÄ har genom åren byggt upp specialistfunktioner inom ett flertal områden, från byggnadsteknik och materialkunskap till behandling av kyrkliga inventarier och orglar, och en uppgift är att tillhandahålla denna specialistkunskap.

Det är viktigt att RAÄ i sitt arbete håller fortlöpande kontakt med länsstyrelserna och läns museerna (eller motsvarande museer) samt olika kyrkliga organ. Det får förutsättas att detta bl.a. kan ske inom ramen för nedan, i avsnitt 9.2 och 9.3.1, beskrivna former för samarbete.

Beslutanderätten när det gäller de kyrkliga kulturminnena enligt 4 kap. kulturminneslagen är från och med den 1 juli 1995 i princip samlad hos länsstyrelserna; tidigare var det RAÄ som hade att fatta beslut i ärenden avseende kyrkobyggnader, kyrkotomter och kyrkliga inventarier (jfr avsnitt 6). Genom decentraliseringen av ärendehantering har RAÄ:s uppgifter när det gäller de kyrkliga kulturminnena delvis förändrats och kommit att inriktas på det övergripande ansvaret för verksamheten och kunskapsförsörjningen på området. Funktionen som central tillsyns- och servicemyndighet har således tydliggjorts. RAÄ har dock alltjämt till uppgift att tillhandahålla specialistkompetens och att vara samrådspart åt länsstyrelsen i enskilda ärenden (jfr 1 § kulturminnesförordningen samt prop. 1994/95:208, sid.8).

## 5.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna skall ha tillsyn över kulturminnesvården i länet (1 kap. 2 § andra stycket kulturminneslagen). I förordningen (1990:1510) med länsstyrelseinstruktion (omtryckt 1993:1294) anges att länsstyrelsen bl.a. svarar för frågor om kulturmiljön samt att det inom länsstyrelsen skall finnas en länsexpert för kulturmiljöområdet (3 § och 12 § andra stycket). Till uppgifterna hör dels ett allmänt tillsynsansvar över kulturmiljövården i länet, dels ett utrednings-, besluts- och uppföljningsansvar när det gäller ärenden angående bl.a. kyrkliga kulturminnen.

Som tidigare har framgått skall länsstyrelsen samråda med RAÄ i ärenden av större vikt. Av 2 § kulturminnesförordningen framgår vidare att länsstyrelsen vid sin tillsyn över kulturminnesvården skall samverka med kulturminnesvårdande organ inom länet, särskilt läns museerna och motsvarande museer.

### 5.3 Regionala och lokala museer

*Länsmuseet* är vanligen en stiftelse i vilken kommun, landsting eller tidigare huvudman - ofta en kulturhistorisk förening eller regionalt hembygdsförbund - finns med bland stiftarna. De ingår således inte i den statliga organisationen. Det skall dock nämnas att länsmuseerna under vissa förutsättningar jämställs med myndighet när det gäller tillämpning av principen om handlingsoffentlighet samt sekretess- och arkivlagstiftningen - se 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) och 2 a § arkivlagen (1990:782).

Enligt förordningen (1996:1598) om statsbidrag till regional kulturverksamhet får statsbidrag lämnas till bl.a. regionala museer.

Länsmuseerna har en viktig roll när det gäller förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena. De utgör tillsammans med länsstyrelserna kulturmiljösektorns regionala organisation (jfr 2 § kulturminnesförordningen). Ett kyrkoärende initieras ofta genom att församlingen eller den kyrkliga samfälligheten tar kontakt med länsstyrelsen och/eller länsmuseet, för att diskutera och hitta lösningar på hur exempelvis en renovering skall genomföras. Länsmuseet kan ge råd för projektering och planering. Oberoende av om länsmuseet har kontaktats under planeringsskedet eller ej, kommer det i flertalet fall att medverka som remissinstans till länsstyrelsen vid handläggningen av kyrkoärenden. Det är också vanligt att länsstyrelsen utser länsmuseet till kulturhistorisk kontrollant, vilket innebär ett ansvar för att följa arbetet och göra besiktningar samt att svara för byggnadsantikvarisk dokumentation. Länsmuseet medverkar sålunda många gånger i handläggningen av kyrkoärenden såväl under beredandestadiet som vid genomförandet och uppföljningen (se vidare avsnitt 6.6 och 9.2).

I vissa kommuner finns det *kommunala museer* som på motsvarande sätt kan medverka i det kulturmiljövårdande arbetet.





## 6 De kyrkliga kulturminnena - rättslig reglering

### 6.1 Allmänt

En viktig uppgift inom kulturmiljöområdet är att bevara och förmedla kulturarvet. I lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) finns bestämmelser om bl.a. kulturmiljön och kulturminnesvården. I 1 kap. 1 § föreskrivs att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö samt att detta ansvar delas av alla. Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer (RAÄ) har överinseende över kulturminnesvården i landet, medan ansvaret inom varje län ges till länsstyrelserna.

De kyrkliga kulturminnena är en omistlig del av vårt kulturarv och de har ett särskilt skydd enligt bestämmelser i 4 kap. kulturminneslagen. Bestämmelserna skyddar de kulturhistoriska värdena i *kyrkobyggnader*, *kyrkotomter*, *kyrkliga inventarier* och *begravningsplatser*.

Det kan nämnas att Svenska kyrkan förvaltar fastigheter, byggnader och andra objekt som inte är att anse som kyrkliga kulturminnen och som därför inte omfattas av skyddet i 4 kap. kulturminneslagen. Denna egendom kan i vissa fall skyddas enligt andra bestämmelser i kulturminneslagen. *Fasta fornlämningar* är lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna. Exempelvis omfattas gravar och gravbyggnader samt kyrkogårdar och andra begravningsplatser som uppfyller dessa kriterier av skydd enligt bestämmelser i 2 kap. En byggnad som är synnerligen märklig genom sitt kulturhistoriska värde eller som ingår i ett synnerligen märkligt bebyggelseområde kan förklaras som *byggnadsminne* (3 kap. 1 §). Bestämmelserna om byggnadsminnen kan tillämpas även på kulturhistoriskt synnerligen märkliga parker, trädgårdar och liknande anläggningar. Skyddet för byggnadsminnen gäller dock, till skillnad från skyddet för kyrkliga kulturminnen, inte generellt utan förutsätter ett särskilt beslut av länsstyrelsen.

I det följande lämnas en redogörelse för kulturminneslagens bestämmelser beträffande de kyrkliga kulturminnena, dvs. *kyrkobyggnader*, *kyrkotomter*, *kyrkliga inventarier* och *begravningsplatser*. Frågan om ansvar för anskaffande och underhåll av sådan egendom behandlas i avsnitt 7.2. I avsnitt 8.4 berörs frågor som gäller hur de kyrkliga kulturminnena skall vårdas och underhållas.

Kulturarvsutredningen har i sitt slutbetänkande Skyddet av kulturmiljön (SOU 1996:128) föreslagit vissa ändringar i 4 kap. kulturminneslagen. Bl.a. föreslås bestämmelser om skydd för *prästgårdar* och *kyrkstäder*. Dessa bestämmelser behandlas närmare i avsnitt 12. Kulturarvsutredningens förslag innehåller även bl.a. vissa ändringar av redaktionell art i 4 kap. kulturminneslagen. Det är dock inte klart om och i så fall när Kulturarvsutredningens förslag kommer att genomföras. De hänvisningar till kulturminneslagen som görs i det följande avser nu gällande bestämmelser. Kulturarvsutredningens förslag till ändring av 4 kap. kulturminneslagen bifogas *sombilaga 3*.

## 6.2 Kyrkobyggnader

Kyrkobyggnaderna representerar många epokers - såväl internationella som nationella - arkitektur, byggnadshistoria och byggnadsteknik. De speglar också samhällsutvecklingen. Kyrkobyggnaderna har ett kulturhistoriskt värde, som kan variera i styrka och karaktär. Deras primära funktion är att vara ett rum för gudstjänster och kyrkliga handlingar. I detta ligger förutom att ge en religiös upplevelse, också att skapa en känsla av samhörighet och trygghet.

Kyrkobyggnader definieras i kulturminneslagen som byggnader som invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och som vårdas av en kyrklig kommun - församling eller kyrklig samfällighet - samt domkyrkor som står under egen förvaltning (4 kap. 2 § andra stycket kulturminneslagen). Bestämmelserna gäller således inte kyrkor (i bemärkelsen invigd byggnad) som har en annan huvudman, t.ex. staten, en landstingskommun eller ett privat rättssubjekt - en privatperson eller enskild juridisk person.

Byggnader som inte uppfyller ovan angivna kriterier omfattas alltså inte av skyddsbestämmelserna i 4 kap. En sådan byggnad kan i och för sig ha ett sådant kulturhistoriskt värde att den kan förklaras för byggnadsminne enligt 3 kap. En förutsättning härför är emellertid att den är "synnerligen märklig" genom sitt kulturhistoriska värde.

De domkyrkor som står under egen förvaltning är Uppsala, Linköping, Skara, Strängnäs, Västerås och Växjö (förvaltas av respektive

domkapitel) samt Lund (förvaltas av Domkyrkorådet i Lund). Övriga domkyrkor förvaltas som tidigare framkommit av respektive kyrklig kommun (avsnitt 4.1.4).

Av betydelse i detta sammanhang är vad som hör till en byggnad, dvs. vad som är att anse som byggnadstillbehör, och som således omfattas av bestämmelserna beträffande kyrkobyggnader. Av 2 kap. 2 § jordabalken framgår att till byggnad hör fast inredning och annat varmed byggnaden blivit försedd, om det är ägnat till stadigvarande bruk för byggnaden eller del av denna. Som exempel på vad som sålunda tillhör kyrkobyggnaden kan nämnas fast avbalkning, bänkinredning, läktare och predikstol.

Kyrkobyggnader skall "vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas" (4 kap. 2 § första stycket). Någon närmare precisering av vad detta innebär ges inte.

Kyrkobyggnader som är uppförda före utgången av år 1939 får inte ändras på något väsentligt sätt utan tillstånd av länsstyrelsen (4 kap. 3 §). Rivning, flyttning eller ombyggnad kräver alltid tillstånd. Andra åtgärder som inte får genomföras utan godkännande är ingrepp i eller ändring av byggnadens exteriör eller interiör med dess fasta inredning och konstnärliga utsmyckning samt ändring av byggnadens färgsättning. Handläggningen av kyrkoärenden behandlas i avsnitt 6.6. Här skall endast nämnas att länsstyrelsen har möjlighet att ställa skäligen villkor för ett tillstånd. Detta ger möjlighet att se till att en ändring utförs på ett sätt som innebär minsta möjliga skada, så att inte kulturhistoriska och konstnärliga värden riskeras i onödan. Ett villkor kan gälla hur ändringen skall genomföras, exempelvis att ett visst material eller en viss metod skall användas. Vidare kan det röra sig om föreskrifter om kulturhistorisk dokumentation eller om fortlöpande antikvarisk kontroll av arbetena. Vad som är att anse som ett skäligen villkor får bedömas från fall till fall; ett villkor som i praktiken är mycket svårt att uppfylla torde vara att anse som oskäligt (prop. 1987/88:104, sid. 93, 97).

RAÄ kan besluta att tillståndsprovning skall tillämpas även på en kyrkobyggnad som tillkommit efter utgången av år 1939 och som är märklig genom sitt kulturhistoriska värde (4 kap. 4 §). Det torde härvid oftast vara konstnärliga och arkitektoniska kvaliteter som gör att en kyrkobyggnad anses vara kulturhistoriskt värdefull.

Det skall nämnas att sedvanliga underhållsarbeten eller brådskande reparationsåtgärder får vidtas utan tillstånd (4 kap. 5 §). Sådana åtgärder skall utföras med material och metoder som är lämpliga med hänsyn till de kulturhistoriska värdena. I förarbetena anges att bestämmelsen bör tolkas med restriktivitet; används ett annat material eller en ny teknik

i förhållande till tidigare arbeten torde detta i allmänhet inte anses vara sedvanligt underhåll (prop. 1987/88:104, sid. 98).

Det skall uppmärksammas att skyddsbestämmelserna i 4 kap. kulturminneslagen avser befintliga kyrkobyggnader. Nya kyrkobyggnader, dvs. kyrkobyggnader som skall uppföras, är istället underkastade en kommunal bygglovsprövning (jfr plan- och bygglagen [1987:10]). I vissa fall kan det dock även vid uppförande av en ny byggnad vara aktuellt med en prövning enligt kulturminneslagen, nämligen om den skall uppföras på resterna av en äldre byggnad eller på en gammal kyrkotomt (prop. 1987/88:104, sid. 58). Här skall uppmärksammas att plan- och bygglagstiftningen givetvis är tillämplig även när det gäller befintliga kyrkobyggnader. Att kommunen vid en prövning skall beakta exempelvis konstnärliga och kulturhistoriska aspekter följer av 8 kap. 11 § p. 3 och 12 § p. 4 plan- och bygglagen.

### 6.3 Kyrkotomter

Kyrkobyggnaden utgör tillsammans med omkringliggande område en kulturhistoriskt värdefull kyrkomiljö. Dessa markområden kan skyddas genom bestämmelserna om kyrkotomter (här nedan) eller om begravningsplatser (jfr avsnitt 6.5).

Kyrkotomt definieras som ett område kring en kyrkobyggnad som hör samman med byggnadens funktion och miljö och som inte är begravningsplats (4 kap. 2 § tredje stycket kulturminneslagen). Som kyrkotomt enligt denna definition räknas t.ex. en park utan gravplatser runt en kyrkobyggnad eller ett område med en klockstapel som inte ligger omedelbart intill själva kyrkobyggnaden (prop. 1987/88:104, sid. 96).

Kyrkotomter skall "vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas" (4 kap. 2 § första stycket). Kyrkotomter som har tillkommit före utgången av år 1939 får inte ändras på något väsentligt sätt utan tillstånd av länsstyrelsen (4 kap. 3 §). Det krävs alltid tillstånd för utvidgning av tomten samt för uppförande eller väsentlig ändring av byggnader, murar, portaler eller andra fasta anordningar inom området. Skyddet innefattar således dels området och dess utformning, dels byggnader och fasta anordningar. Detta senare skydd är i princip inte kopplat till anläggningen som sådan utan motiveras av dess betydelse för helhetsintrycket av miljön.

På samma sätt som beträffande kyrkobyggnader kan länsstyrelsen uppställa villkor för ett tillstånd till ändring. Vidare gäller bestämmel-

serna om att sedvanliga underhållsarbeten eller brådskande reparationsåtgärder får vidtas utan tillstånd även för kyrkotomter. RAÄ kan besluta att bestämmelserna om tillståndsprovning skall tillämpas även på en kyrkotomt som har tillkommit efter utgången av år 1939 och som är märklig genom sitt kulturhistoriska värde. Angående innebörden av här nämnda bestämmelser hänvisas till föregående avsnitt.

## 6.4 Kyrkliga inventarier

De kyrkliga inventarierna utgör en kulturskatt. Inventariebeståndet är komplext när det gäller såväl ursprung som ålder. Föremålen har oftast ett konstnärligt och kulturhistoriskt värde. Genom att de vanligen är placerade i den miljö där de sedan gammalt "hör hemma" ger de en annan upplevelse än motsvarande föremål på ett museum. I de flesta fall är det fråga om föremål som alltjämt används för sitt ursprungliga syfte och som fyller en funktion i gudstjänstlivet.

Närmare föreskrifter om skydd för kulturhistoriska värden i kyrkliga inventarier finns i 4 kap. 6-10 §§ kulturminneslagen. Vissa av bestämmelserna gäller även för föremål som ägs eller förvaltas av en enskild person eller släkt. Så är fallet beträffande den allmänna vårdplikten, skyldigheten att uppföra föremål i en förteckning och möjligheten att vidta åtgärder (jfr nedan).

Ett föremål är att anse som *kyrkligt* om det är avsett att användas i samband med kyrkans gudstjänst och kyrkliga handlingar, till kyrkans inredning och utsmyckning eller som minnesmärke i kyrkorummet.

En exemplifiering av vad som avses med kyrkliga inventarier finns i 19 § förordningen (1988:1189) om kulturminnen m.m. (kulturminnesförordningen). Hit hör bl.a. äldre skrudar, rökelsekar, kärl, böcker, altartavlor, kors och krucifix, dopfuntar, andra målningar och konstarbeten, avlatsskrin, förvaringskistor, fattigbössor, ljuskronor och ljusstakar, epitafier, vapensköldar, banér, sorgfanor, vapen, rustningar, votivskepp, kyrkklockor, musikinstrument samt vissa äldre gravvårdar. Det förhållandet att ett föremål är av här angivet slag innebär dock inte alltid att det omfattas av skyddsbestämmelserna; som ytterligare förutsättning gäller att föremålet skall ha kulturhistoriskt värde. Det skall påpekas att kulturminnesförordningens uppräkningslista inte är uttömmande, utan endast ger exempel på föremål som kan vara kyrkliga inventarier.

Här skall uppmärksammas att frågan om vad som enligt jordabalkens bestämmelser är att anse som byggnadstillbehör är av betydelse när det gäller om reglerna för kyrkobyggnader eller för inventarier är tillämpliga (jfr avsnitt 6.2).

Inventarier av kulturhistoriskt värde, som hör till en kyrkobyggnad eller annan kyrklig byggnad eller begravningsplats, skall förvaras och vårdas väl (4 kap. 6 §). Det skall noteras att det således inte enbart är inventarier som finns i en kyrkobyggnad som omfattas av skyddet. Frågan om skydd för inventarier på en kyrkotomt behandlas i avsnitt 3.

I varje församling samt i domkyrkor som står under egen förvaltning skall det finnas en förteckning över kyrkliga inventarier av kulturhistoriskt värde (4 kap. 7 §). Av förteckningen skall framgå om någon annan än församlingen eller domkyrkan äger eller förvaltar ett föremål. Vidare skall anges om föremålet förvaras på någon annan plats än i kyrkan. Ansvar för att förteckningen förs åvilar kyrkoherden och en av kyrkorådet utsedd kyrkvärd, som skall vara ledamot eller suppleant i rådet. De skall också se till att föremålen förvaras och vårdas väl. Det är fråga om ett personligt ansvarstagande som är delat mellan kyrkoherden som ämbetsbärare och den förtroendevalde kyrkvärden. Bestämmelsen medger exempelvis inte att kyrkoherden ger en annan präst i uppdrag att föra inventarieförteckningen.

Kontraktsposten skall minst vart sjätte år kontrollera att alla föremål i förteckningen finns i behåll (4 kap. 8 §). Sådan kontroll skall även göras vid byte av ansvarig kyrkoherde eller kyrkvärd. I en församling där kontraktsposten är kyrkoherde skall biskopen se till att kontroll sker.

Ett föremål i förteckningen får inte avyttras, repareras eller ändras, flyttas från den plats där det sedan gammalt hör hemma eller avföras från förteckningen utan länsstyrelsens tillstånd; denna tillståndsplikt omfattar dock inte föremål som ägs av någon enskild person eller släkt (4 kap. 9 §). För mera "obetydliga reparationer" behövs det inte något tillstånd. Även sådana reparationer måste givetvis utföras så att det kulturhistoriska värdet inte minskas.

Som ett led i den statliga tillsynen har RAÄ och länsstyrelsen rätt att besikta kyrkliga inventarier (4 kap. 10 §). Länsstyrelsen kan besluta att ett föremål skall tas upp i inventarieförteckningen, vilket bl.a. får till följd att det kan komma att omfattas av tillståndsplikten. Om det finns allvarlig fara för att ett föremål skadas, kan länsstyrelsen besluta att ta hand om det tills vidare eller vidta någon annan nödvändig åtgärd för att skydda eller vårda det. En sådan åtgärd måste dock föregås av samråd med den kontrollansvarige kontraktsposten eller biskopen. Om föremålet ägs av någon enskild måste samråd ske även med denne.

Länsstyrelsen skall underrätta kontraktsposten eller - i församlingar där kontraktsposten är kyrkoherde - biskopen när ett beslut har fattats om att föra upp ett föremål på förteckningen eller om att en åtgärd till skydd för ett föremål skall vidtas (21 § kulturminnesförordningen).

Det skall observeras att skyddet för inventarier inte är avhängigt av vilken slags kyrkobyggnad eller begravningsplats inventarierna hör till. Bestämmelserna omfattar således även exempelvis kulturhistoriskt värdefulla inventarier i kyrkobyggnader eller på begravningsplatser som har tillkommit efter utgången av år 1939. Bestämmelserna om skydd gäller i tillämpliga delar även för föremål av kulturhistoriskt värde på en begravningsplats eller i en byggnad på en begravningsplats som ägs och förvaltas av en borgerlig kommun (4 kap. 15 §). I sådant fall ansvarar kommunen för förteckningen samt för förvaringen och vården av föremålen.

Kyrkliga inventarier behandlas även i avsnitt 8.5 och 13.2.

## 6.5 Begravningsplatser

Landets begravningsplatser är ofta kulturhistoriskt värdefulla och utgör många gånger en viktig del av den kyrkliga kulturmiljön. I 4 kap. 11 § kulturminneslagen föreskrivs att begravningsplatser skall vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas eller förvanskas. Deras betydelse som en del av kulturmiljön skall beaktas. När det gäller definitionen av begravningsplats hänvisas till 1 kap. 1 § begravningslagen (1990:1144). I denna bestämmelse anges att med begravningsplats avses ett område eller utrymme som är behörigen anordnat för och som har tagits i anspråk för förvaring av avlidnas stoft eller aska (t.ex. kyrkogårdar och minneslundar). En begravningsplats som har anordnats av ett pastorat eller kyrklig samfällighet, av en kommun eller annars av det allmänna är en *allmän begravningsplats*. En stiftelse eller ett trossamfund kan efter särskilt tillstånd av länsstyrelsen anordna en *enskild begravningsplats*. Såväl enskilda som allmänna begravningsplatser omfattas av skyddet i kulturminneslagen. Bestämmelserna om begravningsplatser omfattar även sådana byggnader på en begravningsplats som inte är kyrkobyggnader samt fasta anordningar som murar och portaler (4 kap. 12 §). Som exempel på byggnader på begravningsplatser kan nämnas krematorieanläggningar, gravkapell och klockstaplar.

En begravningsplats som har anlagts före utgången av år 1939 får inte utvidgas eller på annat sätt väsentligt ändras utan tillstånd från länsstyrelsen (4 kap. 13 §). Tillstånd krävs vidare för att uppföra en ny byggnad eller fast anordning samt för att riva eller väsentligt ändra en redan befintlig byggnad eller fast anordning. Detta skydd motiveras av betydelsen för helhetsintrycket av miljön.

RAÄ har möjlighet att besluta att bestämmelserna om tillstånd skall gälla även i fråga om begravningsplatser som tillkommit efter utgången av år 1939 (4 kap. 14 §). Förutsättning härför är att begravningsplatsen ligger invid en kyrkobyggnad som har uppförts dessförinnan eller är märklig genom sitt kulturhistoriska värde.

Det skall uppmärksammas att kulturminneslagens bestämmelser om statlig tillsyn avser befintliga begravningsplatser. När det däremot gäller nya begravningsplatser skall en kommunal prövning ske inom ramen för plan- och bygglagstiftningen. Enligt 8 kap. 2 § första stycket p. 9 plan- och bygglagen krävs bygglov av kommunen för anläggande av en begravningsplats. Att kommunen härvid skall beakta t.ex. konstnärliga och kulturhistoriska aspekter framgår av 8 kap. 11 § p. 3 och 12 § p. 4. Plan- och bygglagen är givetvis tillämplig även när det gäller befintliga begravningsplatser samt byggnader och andra anläggningar på området.

Här skall erinras om att kulturhistoriskt värdefulla inventarier på begravningsplatser omfattas av skyddsbestämmelserna i 4kap. 6-10 §§.

## 6.6 Tillståndsprövning och överklagande

Som tidigare har framgått skall beslut i ärenden angående kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser fattas av länsstyrelserna. Denna ordning gäller endast sedan den 1 juli 1995. Enligt tidigare bestämmelser skulle RAÄ fatta beslut i ärenden angående kyrkobyggnader, kyrkotomter och kyrkliga inventarier. Genom att beslutanderätten i dessa ärenden decentraliserades till länsstyrelserna, som redan tidigare hade att fatta beslut om begravningsplatser, är således besluten om kyrkliga kulturminnen i princip samlade. Det är dock alltså RAÄ som kan besluta att tillståndsprövning skall tillämpas även på kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som tillkommit efter utgången av år 1939.

I ett tillståndsärende görs en sammanvägning av bl.a. kulturhistoriska, konstnärliga och estetiska synpunkter. Prövningen innefattar bedömningar i fråga om såväl lämpligheten av föreslagna åtgärder som sättet att utföra dessa på.

Samråd med RAÄ och även museer kan ingå som ett led i länsstyrelsens handläggning av kyrkoärenden (1 och 2 §§ kulturminnesförordningen, jfr avsnitt 5). Vidare skall länsstyrelsen samråda med domkapitlet "om det behövs" (18 § kulturminnesförordningen). Syftet med denna bestämmelse är att tillfälle skall ges att anlägga teologiska och liturgiska synpunkter vid bedömningen. Det kan även vara aktuellt att samråda med den kommunala byggnadsnämnden, t.ex. om en ändring



av en kyrkobyggnad, kyrkotomt eller begravningsplats kräver bygglov (eller rivningslov eller marklov).

Länsstyrelsen skall skicka en kopia av alla beslut i kyrkoärenden till RAÄ; beslut i tillståndsärenden, dvs. enligt 4 kap. 3, 9 och 13 §§, skall även skickas till domkapitlet (3 och 20 §§ kulturminnesförordningen). Beslut i tillståndsärenden får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, i första instans länsrätten (4 kap. 16 § kulturminneslagen). En församlings eller kyrklig samfällighets möjlighet att överklaga ett beslut i ett kyrkoärende följer av bestämmelserna i 22 § förvaltningslagen (1986:223). Härav framgår att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot. RAÄ har, som ett led i sin tillsynsfunktion, en generell rätt att överklaga länsstyrelsens beslut i ärenden enligt kulturminneslagen (1 kap. 2 § kulturminneslagen). Ett beslut i ett tillståndsärende kan vidare alltid överklagas av domkapitlet (4 kap. 16 §). I förarbetena motiverades domkapitlets rätt att överklaga med att domkapitlet har tillsyn över lära och gudstjänster i församlingarna och därför har sär-skild anledning att "bevaka beslut som avser utformningen av kyrko-rummet m.m. och som kan påverka dess användning" (prop. 1987/88:104, sid. 101). Länsrättens beslut kan överklagas till kammar-rätten, varvid prövningstillstånd krävs.

Som tidigare har framkommit kan RAÄ besluta att även en kyrkobyggnad, kyrkotomt eller begravningsplats som tillkommit efter utgången av år 1939 skall omfattas av tillståndsplikten. Inför ett beslut skall samråd ske med domkapitlet "om det behövs" (18 § kulturminnesförordningen). Ett sådant beslut - som kan få följder för den kyrkliga fastighetsförvaltningen - kan överklagas till regeringen. Även länsstyrelsens beslut enligt 4 kap. 10 §, exempelvis beslut om att ta hand om ett föremål, får överklagas hos regeringen (jfr dock Kulturarvsutredningens förslag till 4 kap. 18 § "*Länsstyrelsens beslut enligt detta kapitel får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol*"). När det gäller en församlings eller kyrklig samfällighets möjlighet att överklaga hänvisas till vad som ovan har angivits. Domkapitlet har inte rätt att överklaga i dessa fall.

## 6.7 Tillsyn m.m.

Som tidigare har framgått har RAÄ överinseende över kulturminnesvården i landet, medan länsstyrelserna ansvarar för tillsynen i länen. Decentraliseringen av beslutanderätten i kyrkoärenden torde bidra till att

öka möjligheterna att fullfölja dessa uppgifter när det gäller de kyrkliga kulturminnena. En viktig del i RAÄ:s övergripande ansvar är att verka för att kunskap och erfarenheter sprids. Genom överföringen av besluten har RAÄ:s uppgifter ändrats och verksamheten inriktats på ledningen av den samlade kulturmiljövården och sektorns kunskapsuppbyggnad. Länsstyrelserna har övertagit tillståndsprövningen, vilket bör medföra att förutsättningarna för en samordnad kulturhistorisk tillsyn i länen förbättras. Här skall nämnas att regeringen i regleringsbrev för år 1997 har uppdragit åt RAÄ att utvärdera hur decentraliseringen har utfallit. Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 1997.

I RAÄ:s uppgifter ligger att följa upp och utvärdera det arbete som bedrivs inom kulturmiljöområdet. I föregående avsnitt har framgått att RAÄ har rätt att erhålla en kopia av samtliga beslut enligt kulturminneslagen och har en generell möjlighet att överklaga beslut i bl.a. kyrkoärenden. I detta sammanhang skall uppmärksammas att RAÄ har rätt att meddela föreskrifter för verkställighet av 4 kap. kulturminneslagen (22 § kulturminnesförordningen). Detta bemyndigande har dock inte utnyttjats hittills.

I länsstyrelsens ansvar ingår dels en övergripande tillsyn i länet, dels en tillsyn i enskilda kyrkoärenden, innefattande bl.a. en uppföljning av att de åtgärder som genomförs är förenliga med de villkor som uppställs.

För att de kulturhistoriska värdena inom kyrkan skall bevaras är det viktigt att kulturminneslagens bestämmelser om skydd och vård upprätthålls. En intressant fråga i det sammanhanget är i vad mån det finns några möjligheter att vidta åtgärder om kulturminnesvårdens krav inte uppfylls. I tidigare avsnitt har framkommit att RAÄ och länsstyrelsen har rätt att besikta kyrkliga inventarier samt att länsstyrelsen får vidta åtgärder om det föreligger allvarlig fara för att ett föremål skall skadas (jfr avsnitt 6.4). Utöver denna bestämmelse angående inventarier berörs inte frågan om vad som bör ske om vård- och underhållsplikten inte upprätthålls eller om en tillståndspliktig åtgärd genomförs utan att tillstånd har erhållits eller över huvud taget inte har sökts. Det finns således inte någon motsvarighet till de bestämmelser som finns rörande byggnadsminnen och som ger länsstyrelsen rätt att bl.a. utfärda föreläggande om ett byggnadsminne ändras i strid mot meddelade skyddsföreskrifter (3 kap. 16-17 §§ kulturminneslagen).

Här skall nämnas att Kulturarvsutredningen i sitt slutbetänkande föreslår en bestämmelse enligt vilken de kyrkliga organen kan åläggas att följa föreskrifter eller beslut enligt 4 kap. kulturminneslagen (jfr avsnitt 12.2.1). Förslaget innebär att länsstyrelsen har möjlighet att hos kronofogdemyndighet begära handräckning mot den som ansvarar för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne för att säkerställa efterlevnaden av föreskrifter och beslut enligt 4 kap. I stället för att begära särskild

handräckning får länsstyrelsen förelägga den som är ansvarig att, eventuellt vid vite, vidta rättelse eller avbryta pågående åtgärder. Även kommittén föreslår en sådan bestämmelse (se avsnitt 10.4 och 19.1).

Det kan nämnas att plan- och bygglagens bestämmelser om påföljder och ingripande (10 kap.) kan vara tillämpliga för det fall fråga är om en överträdelse mot den lagens föreskrifter.



## 7 Ekonomiska aspekter på förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena

### 7.1 Svenska kyrkans ekonomi

#### 7.1.1 Nuvarande förhållanden

Svenska kyrkans verksamhet finansieras i dag främst av församlingsskatten. Församlingarna och samfälligheterna har beskattningsrätt och får därigenom in huvuddelen av sina inkomster. En del av skatteintäkterna betalas till kyrkofonden. Eftersom kostnaderna för den rikskyrkliga verksamheten betalas ur kyrkofonden, finansieras även denna verksamhet till stor del av församlingsskatten.

Det finns dock även andra finansieringskällor. Här kan nämnas avkastningen av den kyrkliga finansförmögenheten, exempelvis fastigheter och olika fonder. Kyrkan bedriver även viss verksamhet som ger inkomster. Man får i detta sammanhang inte heller bortse från värdet av de frivilliga insatser som i form av såväl gåvor och kollekter som arbete kommer kyrkan till del.

Av stor betydelse för det enskilda pastoratets ekonomi är den omfördelning och utjämning av inkomster och kostnader som sker via kyrkofonden (jfr avsnitt 4.1.7). Utjämningen är en viktig faktor för att församlingarna skall kunna bedriva verksamhet, trots skillnader när det gäller exempelvis antalet tillhöriga samt befolkningens sammansättning med hänsyn till ålder och inkomster; utjämningssystemet gör det möjligt för kyrkan att vara rikstäckande och att nå ut till alla delar av landet. I detta sammanhang skall även nämnas den ansvarsfördelning mellan församlingar och samfälligheter som gäller enligt nuvarande bestämmelser i kyrkolagen (1992:300) och som bl.a. innebär en kostnadsutjämning mellan församlingarna i en samfällighet (jfr avsnitt 2.1.2).

## 7.1.2 Framtida förhållanden

Efter relationsändringen kommer församlingsskatten att ersättas av en kyrkoavgift; i lagen om Svenska kyrkan kommer det att finnas en föreskrift om skyldighet för var och en som tillhör kyrkan att betala lokal och regional kyrkoavgift. Kyrkans ekonomi blir alltså även i fortsättningen i stor utsträckning beroende av antalet kyrkotillhöriga. Det skall nämnas att staten skall tillhandahålla kyrkan en kostnadsfri uppbörds-hjälp.

För att Svenska kyrkan skall kunna uppfylla kravet på rikstäckande verksamhet trots skiftande yttre förhållanden är det nödvändigt med ett system för ekonomisk utjämning. Frågan om ett utjämningsystem kommer att vara en inomkyrklig angelägenhet när relationerna mellan staten och kyrkan ändras. Det från och med den 1 januari 1997 gällande systemet förutsätts kunna tillämpas även efter relationsändringen och utgör således en betydelsefull grund för den framtida kyrkliga ekonomin. Här skall noteras vad som anfördes angående det kyrkliga utjämningsystemet i princippropositionen, nämligen att regeringen fäster stor vikt vid att "det kommer till stånd ett väl fungerande utjämningsystem, för vilket Svenska kyrkan bör överta ansvaret efter förändrade stat-kyrkorelationer" (prop. 1995/96:80, sid. 30).

I detta sammanhang skall erinras om att den kyrkliga egendomen skall stå till Svenska kyrkans förfogande även efter relationsändringen samt att kyrkan skall erhålla viss statlig ersättning för vård och underhåll av den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen.

## 7.2 Ansvar för förvaltningen

### 7.2.1 Nuvarande förhållanden

I ansvaret för förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena ligger att låta utföra och finansiera löpande vård och underhåll samt renoveringar och investeringar, liksom även ny- och ombyggnader. Därtill kommer att tillhandahålla och bekosta uppvärmning, el, städning, personal m.m. Var förvaltningsansvaret ligger följer av kyrkolagens bestämmelser om församlingsangelägenheter, dvs. sådana angelägenheter som församlingar och samfälligheter får besluta om och bekosta med utdebiterade medel - församlingsskatt (11kap. 1, 4 och 7 §§ kyrkolagen).

En redogörelse för församlingsangelägenheter och församlingarnas respektive samfälligheternas ansvar har lämnats i avsnitt 2.1.2. Här skall

endast kortfattat behandlas vad som gäller beträffande de kyrkliga kulturminnena.

Till församlingsangelägenheterna hör anskaffande och underhåll av kyrkobyggnader, kyrkliga inventarier och - om inte regeringen för särskilt fall beslutar att uppgiften skall ankomma på en borgerlig kommun - begravningsplatser samt vidare underhåll av kyrkotomter. En församling som är ett enförsamlingspastorat sköter själv samtliga dessa angelägenheter. I ett flerförsamlingspastorat är ansvaret för församlingsangelägenheterna delat mellan de enskilda församlingarna och samfälligheten. Varje församling svarar själv för anskaffande och underhåll av lös egendom som, utan att vara byggnadstillbehör, är avsedd för bl.a. en kyrkobyggnad. Ansvaret för anskaffande och underhåll av kyrkobyggnader samt begravningsplatser (jfr ovan angående undantag) åvilar pastoratssamfälligheten. Detsamma gäller underhåll av kyrkotomter. Eftersom kostnaderna härigenom delas mellan församlingarna har denna ordning en utjämnande effekt. Församlingarna i en kyrklig samfällighet kan överlämna skötseln av alla ekonomiska församlingsangelägenheter till samfälligheten, varigenom en total pastoratssamfällighet bildas. Om församlingarna i två eller flera pastorat bildar en samfällighet för skötseln av vissa eller alla ekonomiska församlingsangelägenheter skapas en flerpastoratssamfällighet respektive en total flerpastoratssamfällighet. Här skall nämnas att en samfällighet inte får besluta om ändringar i kyrkorummet utan att den enskilda församlingen godkännt dem samt vidare att en församling hos samfälligheten får väcka ärenden om underhåll eller andra åtgärder avseende bl.a. kyrkobyggnad (11kap. 11 §).

I detta sammanhang skall erinras om de särskilda bestämmelser som gäller beträffande förvaltningen av domkyrkorna i Uppsala, Linköping, Skara, Strängnäs, Västerås och Växjö samt Lund (jfr avsnitt 4.1.4).

Frågan om hur förvaltningen skall genomföras berörs i avsnitt 8.4.

## 7.2.2 Framtida förhållanden

Frågor om de kyrkliga organens uppgifter och ansvar kommer i stor utsträckning att bli föremål för en inomkyrklig reglering efter relationsändringen. Lagen om Svenska kyrkan kommer dock att innehålla vissa grundläggande bestämmelser om bl.a. de olika kyrkliga nivåernas kompetens och uppgifter (jfr avsnitt 2.2.1).

### 7.3 Kostnader för bevarande av de kyrkliga kulturvärdena

Skyddsbestämmelserna i 4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) innebär inskränkningar och ibland fördyringar vid förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena. I princippropositionen anfördes att det är rimligt med en viss ersättning för underhållet av kulturvärdena som kompensation för dessa inskränkningar och fördyringar (prop. 1995/96:80, sid. 40). Av betydelse för utredningsuppdraget är sålunda vilka kostnader som kan vara betingade av kulturhistoriska hänsynstaganden. Ett begrepp som används i dessa sammanhang är kulturhistoriska överkostnader, ett annat antikvariska merkostnader.

Det är förenat med stora svårigheter att utreda de kostnader som är en följd av skyddsbestämmelserna i kulturminneslagen - eller med andra ord att skilja mellan de kostnader som avser bevarandet av kulturvärdena och de kostnader som uppkommer till följd av kyrkans egen verksamhet och som kyrkan under alla förhållanden har att svara för.

För att det skall vara möjligt att *beräkna* kostnaderna för bevarande av kulturvärdena måste man i första hand *avgränsa* vilka kostnader som kan vara aktuella.

Först och främst skall uppmärksammas att hänsyn till de kulturhistoriska värdena kan medföra att särskilda kostnader uppkommer vid exempelvis reoveringar, ombyggnader eller andra omfattande åtgärder. Detta kan bero på att krav uppställs på att ett visst material eller en viss teknik skall användas eller på att arbetet skall genomföras under antikvarisk kontroll. Förutom de direkta kostnader som kan följa, kan även indirekta kostnader uppstå. Detta kan t.ex. vara fallet om arbetet fördröjs på grund av att den teknik som skall användas är mer tidskrävande.

Det är dock inte enbart i samband med mer ingripande åtgärder som kulturhistoriska hänsynstaganden kan medföra kostnader. Även vid löpande underhåll och vård kan krav på viss behandling eller speciell kompetens innebära extra kostnader. Det kan exempelvis vara fråga om behov av expertmedverkan vid skötsel av kyrkliga inventarier. Vidare kan nämnas att det många gånger krävs viss temperatur och/eller relativ luftfuktighet för att skydda t.ex. träskulpturer och textilier eller interiören över huvud taget. Det kan också röra sig om särskilda krav på förvarings- eller säkerhetsåtgärder. Stöldbegärlig och värdefull egendom kan kräva särskilt försäkringsskydd.

Här skall även nämnas de kostnader som uppstår om en kyrkobyggnad på grund av kulturhistoriska hänsynstaganden inte kan anpassas



efter församlingens behov; det kan vara fråga om kostnader för arbeten i eller städning och uppvärmning av utrymmen som kyrkan saknar användning för. Det kan också röra sig om försäkringskostnader för "överutrymmen".

Frågan om kostnader som är en följd av att det föreligger ett särskilt skydd för kulturhistoriska värden är av betydelse inte enbart när det gäller de kyrkliga kulturminnena utan även i andra sammanhang. Problematiken har behandlats av bl.a. Utredningen om kulturstöd vid ombyggnad och underhåll av bostäder.

Denna utredning hade till uppdrag att bl.a. se över och ompröva formerna för kulturstöd inom bostadsbyggandet. Betänkandet Kulturstöd vid ombyggnad (SOU 1992:107) innehåller en genomgång av vad som kan betraktas som kulturhistoriskt betingade kostnader. Som exempel som kan vara aktuella när det gäller kyrkliga kulturminnen kan nämnas kostnader till följd av

- \* Krav på medverkan av konservator eller annan specialist.
- \* Krav på materialäkthet - t.ex. att viss typ av fasad- eller takmaterial skall användas.
- \* Krav på särskild ytbehandling - t.ex. marmoreringsarbeten.
- \* Önskemål om att vissa byggnadsdelar som i och för sig saknar funktion skall bibehållas.
- \* Antikvarisk dokumentation, särskilda byggnadshistoriska undersökningar och projekteringsarbeten med antikvarisk inriktning.

Sammanfattningsvis kan alltså till kostnader som betingas av kulturhistoriska hänsyn hänföras *dels* extraordinära kostnader i samband med renoveringar och andra omfattande åtgärder, *dels* särskilda kostnader vid löpande vård och underhåll. Därtill kommer kostnader som orsakas av att skyddsbestämmelserna innebär inskränkningar i möjligheten att utnyttja och råda över egendomen. Ovan har givits exempel på olika kostnader som *kan* vara aktuella. Det skall dock betonas att det endast är fråga om en exemplifiering, det torde inte vara möjligt att göra en uttömmande och generell "uppräkningslista". Det är även viktigt att notera att en kostnad som förefaller vara en "överkostnad", inte alltid behöver vara det.

Det bör uppmärksammas att det förhållandet att exempelvis ett särskilt material eller en särskild teknik används inte alltid innebär ökade kostnader; även om själva genomförandet är dyrare kan det visa sig att åtgärden är mer hållbar och därför i ett längre tidsperspektiv snarare innebär en besparing. Det är inte heller alla kostnader som är hänförliga till kulturmiljövårdande åtgärder som bör bedömas som "överkostnader". Ett allmänt hänsynstagande till de kulturhistoriska värdena ingår som ett led i ett normalt fastighetsunderhåll, jfr bl.a. de aktsamhetsregler som finns i 3 kap. 1, 12 och 14 §§ plan- och bygglagen (1987:10). Gränsen

mellan vad som innefattas i normalt fastighetsunderhåll och vad som är en följd av särskilda skyddsbestämmelser är svår att dra.

Det faktum att ett arbete utförs på en kyrkobyggnad som kräver stor kulturhistorisk hänsyn innebär inte nödvändigtvis att det är fråga om en "överkostnad"; även vid förvaltningen av en kulturhistoriskt värdefull kyrkobyggnad finns det många kostnader som inte orsakas av de särskilda hänsyn som följer av skyddsbestämmelserna. Så kan vara fallet om det rör sig om en åtgärd som inte påverkar det kulturhistoriska värdet eller som är hänförlig till kyrkans egen verksamhet. Å andra sidan kan det vid restaurering av en kyrkobyggnad som i sig är förhållandevis "tålig" uppkomma kostnader som är betingade av hänsyn till kulturvärdena, exempelvis om det gäller renovering av en viss del av kyrkan som anses värdefull eller konservering av en unik träskulptur.

Det är således svårt att göra en *avgränsning* av vilka kostnader som kan vara aktuella. Att med utgångspunkt från en sådan avgränsning - med de osäkerhetsfaktorer som den innebär - *beräkna* kostnaderna innebär ytterligare problem. Det är viktigt att uppmärksamma att det förhållandet att en kostnad i och för sig är betingad av kulturhistoriska hänsyn inte alltid innebär att den i sin helhet är att anse som en s.k. överkostnad. En jämförelse måste göras med den kostnad som församlingen eller motsvarande ändå skulle ha haft. I de fall det är fråga om en antikvarisk dokumentation eller om en åtgärd som motiveras enbart av kulturhistoriska hänsyn torde hela kostnaden vara att anse som en "överkostnad". Det vanliga torde emellertid vara att ett arbete under alla förhållanden skall genomföras, men att antikvariska krav på exempelvis material och teknik innebär fördyringar. "Överkostnaden" måste i sådana fall anses vara skillnaden mellan den faktiska kostnaden och vad det annars skulle ha kostat att vidta åtgärden.

Det är som framkommit svårt att utreda - avgränsa och beräkna - kostnader som föranleds av kulturhistoriska hänsyn. Det kan dock ifrågasättas om det inte med tanke på fördelningen av den statliga ersättningen (se kommitténs förslag i avsnitt 10) är nödvändigt att i vart fall *försöka avgränsa* vilka åtgärder som kan komma ifråga för ersättning. Det kan exempelvis vara värdefullt för den enskilda församlingen att vid planeringen av en renovering känna till vad som *kan* berättiga till ersättning. För det organ som beslutar om ersättningen underlättas onekligen handläggningen om det finns kriterier för vad som kan godkännas som kostnader för bevarandet av kulturvärdena, vartill kommer att en enhetlig tillämpning troligen skulle gynnas. Å andra sidan finns det betydande nackdelar med att ha en på förhand gjord indelning. En uppräknings kan - oberoende av om det klart utsägs att det endast är fråga om en exemplifiering - innebära en "låsning". En bedömning måste

under alla förhållanden göras i varje enskilt fall och den närmare preciseringen ankommer därför på det tillämpande organet.

Det får förutsättas att frågan om vilka kostnader som kan vara be-  
tingade av hänsyn till de kyrkliga kulturvärdena och som kan berättiga  
till statlig ersättning diskuteras inom ramen för det samråd som för-  
väntas ske mellan antikvariska myndigheter och Svenska kyrkan (jfr  
avsnitt 9.3.1).

## 7.4 Kyrkobyggnadsbidrag

Av stor betydelse vid en kyrkorestaurering är kyrkobyggnadsbidraget.  
Enligt bestämmelser som träder i kraft den 1 januari 1998 gäller följande  
(42 kap. 24 § kyrkolagen, 13-15 §§ förordningen [1996:1230] om  
kyrkofonden).

Kyrkofondens styrelse får bevilja stiftssamfälligheterna medel ur  
kyrkofonden för kyrkobyggnadsbidrag. Stiftsstyrelserna skall sedan  
fördela medlen mellan pastoraten. Bidraget skall kunna användas till alla  
kostnadskrävande arbeten på en kyrka.

Pastoraten skall skriftligen ansöka om kyrkobyggnadsbidrag hos  
stiftsstyrelsen före november månads utgång. Riksantikvarieämbetet och  
statens historiska museer (RAÄ) skall ges möjlighet att yttra sig över  
ansökningarna.

Stiftssamfälligheterna skall före februari månads utgång ansöka om  
anslag ur kyrkofonden för kostnaderna för kyrkobyggnadsbidrag. RAÄ  
samt Svenska kyrkans centralstyrelse skall beredas tillfälle att yttra sig  
över dessa ansökningar. Kyrkofondens styrelse skall senast den 15 juni  
varje år besluta om anslag för stiftet. Stiftsstyrelserna skall före den 1  
oktober bestämma om kyrkobyggnadsbidrag till pastoraten.

Bestämmelserna innebär att bidrag kan beviljas *pastorat* för *kost-  
nadskrävande arbeten* på en kyrka. I propositionen om ett nytt system  
för ekonomisk utjämning inom Svenska kyrkan (prop. 1996/97:35,  
sid. 46) anfördes bl.a. att bidragets plats inom utjämningsystemets ram  
innebär att kravet att det skall föreligga behov av bidrag är grundlägg-  
gande. Vidare uttalades att de kulturvårdande myndigheternas krav på  
pastoraten när det gäller vård och underhåll av kyrkobyggnaderna inte  
påverkas av reglerna för kyrkobyggnadsbidrag samt att det förutsätts att  
stiftsstyrelserna inte beslutar om bidrag för åtgärder som står i konflikt  
med bestämmelserna i kulturminneslagen.

Enligt de bestämmelser som gäller till och med den 31 december  
1997 beslutar Kyrkofondens styrelse om fördelningen av kyrkobygg-  
nadsbidrag. Förutsättningarna för att ett pastorat skall beviljas bidrag är

att det är fråga om kostnadskrävande underhåll och restaurering av en kulturhistoriskt värdefull kyrka samt att det finns ett ekonomiskt behov av bidrag.

De nya bestämmelserna som gäller från och med år 1998 innebär således en decentralisering av beslutanderätten. Vidare utvidgas användningen från att enbart ha förbehållits åtgärder som har samband med en kyrkans kulturhistoriska värden till att avse alla kostnadskrävande arbeten på en kyrka.

Efter relationsändringen kommer kyrkobyggnadsbidraget liksom utjämningsystemet i övrigt att vara en inomkyrklig angelägenhet (jfr avsnitt 7.1.2).

## 7.5 Statligt stöd till kulturmiljövård m.m.

### 7.5.1 Kulturmiljövårdsbidrag

I förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård föreskrivs att statsbidrag i mån av tillgång på medel kan lämnas bl.a. till ombyggnad m.m. av kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse och till vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Vid *ombyggnad, renovering och underhåll av bostadsbebyggelse* får bidrag lämnas till kulturhistoriskt motiverade överkostnader (2 §). Som exempel på kostnader som berättigar till bidrag nämns merkostnader för kulturhistoriskt motiverade byggnadsarbeten och kostnader för medverkan av särskilda sakkunniga vid utredning, projektering och utförande av arbetena. Därutöver får bidrag lämnas till förstärkning av grunden till kulturhistoriskt värdefulla bostadshus. Bidrag kan vidare utgå till kulturhistoriskt motiverade överkostnader för *vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse*. Detta bidrag - som främst skall gå till annan bebyggelse än bostadshus - får inte lämnas om åtgärderna innebär att bruksvärdet ökar (5 §). Förutsättning för att bidrag skall få lämnas för något av ovan angivna ändamål är att bebyggelsen kommer att bevaras för framtiden (3 och 5 §§). Dessa medel låg t.o.m. budgetåret 1995/96 på olika anslag, men fr.o.m. budgetåret 1997 anvisas alla bidrag under samma anslag.

I samma förordning finns bestämmelser om bidrag till arkeologisk undersökning vid mindre arbetsföretag. Härvid föreskrivs att bidrag inte får lämnas till ett statligt, landstingskommunalt eller kommunalt organ (10 och 11 §§). Någon motsvarande bestämmelse finns inte såvitt avser bidrag till ombyggnad m.m. eller vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Även om det således formellt inte föreligger något hinder har emellertid enligt praxis bidrag inte utgått till statliga projekt.

RAÄ har med stöd av 14 § i förordningen delegerat beslutanderätten i frågor rörande dessa bidrag till länsstyrelserna. RAÄ anvisas bidragsramen och fördelar den sedan mellan länsstyrelserna genom årliga fördelningsbeslut. Länsstyrelserna äskar inför varje budgetår medel grundat på de behov som kan förutses inför kommande år.

Enligt sammanställning för budgetåret 1993/94 har visst bidrag lämnats till "kyrkliga miljöer", nämligen till byggnadsvård (ej bostäder) ca 1 400 000 kronor samt till bostäder ca 1 300 000 kronor. Vilka projekt eller motsvarande som medlen utgått till är inte närmare preciserat. När det gäller byggnadsvård har bidrag i vissa fall lämnats till enskilda för exempelvis vård av gravmonument och liknande. Beträffande bostäder kan nämnas att bidrag i viss utsträckning har beviljats till prästgårdar, varvid är att beakta att dessa inte behöver vara i "kyrklig ägo" (det skall uppmärksammas att de då inte är att anse som prästgårdar i kyrkolagens bemärkelse).

### 7.5.2 Övrigt

Av medel för kulturmiljövård avsätter RAÄ varje år ett belopp för underhåll av Gotlandskyrkor. För budgetåret 1995/96 (18 månader) uppgick detta belopp till 6 800 000 kronor. RAÄ har beslutat att delegera detta bidrag till länsstyrelsen.

RAÄ beviljar årligen bidrag till vård av kyrkliga inventarier. För budgetåret 1995/96 (18 månader) uppgick ramen för detta bidrag till 750 000 kronor.

I detta sammanhang skall även nämnas att olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan innebära att bidrag i olika former kommer kyrkan till del. Enligt förordningen (1987:411) om beredskapsarbeten kan bidrag under vissa förutsättningar beviljas till beredskapsarbeten. Någon samlad statistik över vad som har beviljats kyrkokommunerna finns inte.

Bidrag av statliga medel till kyrkunderhåll har även lämnats genom enskilda regeringsbeslut. Så har vid olika tillfällen medel avsatts för åtgärder inom kulturmiljövården. Som exempel kan nämnas att våren 1994 anvisades 25 miljoner kronor av medel för arbetsmarknadspolitiska åtgärder för reparationsarbeten på kulturhistoriskt värdefulla kyrkor.

Statsbidrag har även anslagits till mera omfattande yttre underhålls- och restaureringsåtgärder - och i något fall för inre åtgärder - på medeltida domkyrkor. De aktuella domkyrkorna utgör nationella kulturminnesmärken av riksintresse och det anses därför inte rimligt att domkyrkoförsamlingen ensam svarar för dessa kostnader, detta särskilt

som kyrkobyggnaderna är större än vad som kan anses nödvändigt för församlingens eget behov.

Statsbidrag har vidare vid några tillfällen lämnats till underhåll och restaurering av klosterkyrkorna i Vadstena och Varnhem, som efter reformationen drogs in till staten, men som nu används som församlingskyrkor.

## 7.6 EU-bidrag

Det finns vissa möjligheter att söka bidrag från EU för vård och bevarande av kulturarvet. Inom EU förbereds för närvarande ett kulturarvsprogram - Raphael - som bl.a. kan förväntas innehålla en särskild åtgärd för vård- och bevarandeprojekt. I avvaktan på att Raphael-programmet skall antas driver EG-kommissionen s.k. pilotprojekt inom kulturarvsområdet.

Pilotprojekten har de senaste åren omfattat 10 miljoner ECU årligen (ca 80 miljoner kronor), att fördela mellan samtliga medlemsländer. Till detta kommer dock bl.a. att endast en del av detta belopp har avsatts för vård- och restaureringsåtgärder, samt att de objekt som kan komma i fråga för stöd skall vara av ett betydande europeiskt intresse och att nationell medfinansiering skall finnas. Vidare omfattar pilotprojekten olika teman inom vilka stöd kan sökas årligen. I Sverige har hittills endast ett projekt med kyrklig anknytning erhållit stöd, nämligen Skogskyrkogården i Stockholm. Skogskyrkogården finns upptagen på Unesco:s s.k. världsarvslista och erhöll år 1995 1,7 miljoner kronor i bidrag genom pilotprojekten. Temat detta år var "religiösa monument".

Även i det fall Raphael-programmet antas torde inte förutsättningarna att erhålla EU-bidrag för att vårda och bevara det kyrkliga kulturarvet förändras på något avgörande sätt. Endast undantagsvis och i relativt begränsad omfattning kan bidrag för detta ändamål förväntas utgå. Inte heller genom andra EU-stöd torde bidrag för ändamålet kunna påräknas annat än undantagsvis.

## 8 Särskilda frågor rörande de kyrkliga kulturminnena

### 8.1 Kulturhistoriskt värde

Ett centralt begrepp i detta sammanhang är *kulturhistoriskt värde*. Vad avses då med detta begrepp eller - med andra ord - vad är det som ger exempelvis en kyrkobyggnad, en kyrkotomt, en begravningsplats eller ett föremål kulturhistoriskt värde?

Att entydigt definiera begreppet är svårt, det kan ifrågasättas om det över huvud taget är möjligt. Uppfattningen om vad som är kulturhistoriskt värdefullt ändras kontinuerligt över tiden; olika antikvariska ideologier har präglat olika tidsåldrar. Det som vi i dag anser ha kulturhistoriskt värde - eller som vi tvärtom tycker saknar sådant värde - kanske inte bedöms på samma sätt om ett antal år.

Det kulturhistoriska värdet kan omfatta både objektiva faktorer - exempelvis byggnadshistoriskt intressanta företeelser - och rena upplevelsevärden som skönhet och ålderdomlig patina.

Vad är det då som kan ge kulturhistoriskt värde? Det kan exempelvis vara att objektet har något att berätta om en viss tidsepok eller att det är ett tidsdokument som representerar en viss byggnadsteknik eller arkitektur. Det kan vara att det är sällsynt eller tvärtom att det är typiskt för sin tid. En faktor kan vara ursprunglighet - att en kyrkobyggnad inte har ändrats utan dess karaktär har bibehållits genom åren. Omvänt kan en kyrkobyggnad som har förändrats åskådliggöra en utvecklingsprocess och ge prov på hur byggnadstekniken har förändrats.

Vad det är som har kulturhistoriskt värde kan variera; det kan vara en byggnad eller ett föremål i sin helhet, men det kan också vara en del - exempelvis inredningen - eller en viss detalj, som predikstolen eller altartavlan. I andra fall åter kan det vara miljön som sådan som har ett kulturhistoriskt värde. Karaktäristiskt för de kyrkliga miljöerna är att det kulturhistoriska värdet ofta är rikt sammansatt och innefattar en mångfald faktorer från kyrkogården med dess murar, gravvårdar och åldriga träd, till själva byggnaden med dess arkitektur, dess inredning

och inventarier. Till detta kommer de mer svårdefinierade, men för människor många gånger påtagliga stämningvärdena. Kyrkobyggnaden och dess miljö står ofta som en sinnebild för beständighet och historisk kontinuitet. Inte minst på landsbygden är kyrkan många gånger en viktig del av bygdens identitet.

Det kulturhistoriska värdet varierar i såväl styrka som karaktär. Detta påverkar bedömningen om och i vilken utsträckning som ett ingrepp kan tillåtas; man kan uttrycka det så att vilka restriktioner som gäller är beroende av vilka kulturhistoriska hänsyn som krävs i varje enskilt fall. Bedömningen är även beroende av *vad* det är som har kulturhistoriskt värde. I vissa fall kan en kyrkobyggnad tåla relativt omfattande förändringar så länge inte exempelvis kulturhistoriskt värdefulla inventarier riskeras. I andra fall däremot har kyrkobyggnaden i sig ett sådant kulturhistoriskt värde att några ingrepp över huvud taget inte bör göras. Det är också viktigt att komma ihåg att även om det rör sig om en kyrkobyggnad som i sig har förhållandevis hög "tålighetsgrad", kan ett ingrepp innebära en sådan förändring av den kyrkliga miljön att åtgärden bör undvikas. På samma sätt som uppfattningen om vad som är att anse som kulturhistoriskt värdefullt förändras över tiden, ändras även principerna för tillämpning av skyddsbestämmelserna.

En intressant fråga i sammanhanget är i vad mån det är möjligt att göra en rangordning med utgångspunkt från ett objekts kulturhistoriska värde. Som har framkommit varierar det kulturhistoriska värdet i såväl styrka som karaktär. I vissa fall måste stor kulturhistorisk hänsyn tas, medan i andra fall en förändring lättare kan tålas. För en församling eller samfällighet är det givetvis av värde vid planering av verksamheten att ha en uppfattning om vad en aktuell kyrkobyggnad kan tåla. En klassificering av kyrkobyggnader skulle därför kunna vara ett värdefullt instrument. Frågan om klassificering behandlas närmare i avsnitt 9.3.3.

## 8.2 Upplåtelse och användning av kyrkobyggnader

### 8.2.1 Upplåtelse

Som tidigare framkommit (avsnitt 4.1.2) är varje rum som har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst en kyrka. Genom invigningen avskiljs således en kyrkobyggnad för det särskilda ändamål som den är avsedd för, dvs. gudstjänster och kyrkliga handlingar. Särskilda bestämmelser gäller för vad en invigd kyrka som vårdas av en församling eller kyrklig samfällighet får användas till. De präster som tjänstgör i ett pastorat får



använda dess kyrkor för församlingens gudstjänster samt för kyrkliga handlingar som avser någon som tillhör församlingen (40 kap. 2 § kyrkolagen [1992:300]). Vidare får stiftsbiskopen använda stiftets kyrkor för biskopliga ämbetshandlingar, som präst- och diakonvigningar samt gudstjänster i samband med visitationer (40 kap. 1 §). Samma rätt tillkommer den som har fått i uppdrag att fullgöra uppgifter som annars tillkommer stiftsbiskopen samt ärkebiskopen.

I andra situationer än ovan nämnda krävs ett särskilt medgivande för att få använda kyrkan. Detta innebär att även pastoratets egna präster i vissa fall kan behöva tillstånd, nämligen när det gäller en gudstjänst som inte anses vara en "församlingens gudstjänst" och kyrkliga handlingar som avser någon som inte tillhör församlingen. Ett särskilt medgivande krävs även för kyrkliga handlingar som leds av en präst från ett annat pastorat. Att kyrkan inte utan vidare får användas ens för gudstjänster och kyrkliga handlingar skall ses mot bakgrund av att en upplåtelse kan innebära extra kostnader, bl.a. för uppvärmning, städning och biträde av personal. Kyrkan kan - efter särskilt medgivande - även upplåtas för ändamål utan kyrklig anknytning, exempelvis för konserter eller föredrag.

Kyrkolagen uppställer tre krav för att särskilt medgivande till upplåtelse skall kunna ges, nämligen *att* kyrkorummet och dess inventarier skall antas komma att behandlas med pietet och aktsamhet, *att* upplåtelsen inte sker för ett ändamål som kränker kyrkorummets helgd, samt *att* upplåtelsen inte får ske så att den hindrar församlingens gudstjänstliv eller kyrkliga verksamhet i övrigt. En upplåtelse för kyrkliga handlingar får vägras endast om den skulle strida mot något eller några av dessa krav. Rör det sig däremot om en upplåtelse för något annat ändamål finns inte denna begränsning, utan en upplåtelse kan vägras även av andra skäl. En upplåtelse kan innebära extra kostnader (jfr ovan) och det finns oavsett syftet med upplåtelsen inte något hinder mot att en avgift tas ut.

Frågan om upplåtelse av en kyrka skall enligt huvudregeln prövas av kyrkorådet (40 kap. 4 §). Ett beslut kan överklagas till domkapitlet som också är sista instans (40 kap. 9 §). Rätt att överklaga tillkommer den som beslutet angår, om det har gått honom emot, 40 kap. 9 § kyrkolagen, 22 § förvaltningslagen (1986:223). Därutöver kan ett beslut överklagas av en enskild ledamot av kyrkorådet. Det skall noteras att här inte är fråga om ett beslut som kan överklagas av var och en som är folkbokförd i församlingen (jfr 22 kap. kyrkolagen).

Det finns ingen anledning att förmoda att några hinder mot upplåtelse kommer att uppställas i samband med att den kyrkliga egendomen vid relationsändringen ställs till kyrkans förfogande. De ändamål för vilka en upplåtelse kan ske kan dock vara begränsade till följd av exempelvis en

ändamålsbestämmelse i en stiftelseurkund eller liknande. Vilket kyrkligt organ som skall pröva frågor om upplåtelse samt de närmare villkoren härför kommer att bli föremål för en inomkyrklig reglering om inte annat anges i en stiftelseurkund eller liknande.

Som har framkommit ovan gäller för närvarande att den som har fått avslag på en begäran om medgivande till upplåtelse kan överklaga beslutet till domkapitlet, som är en statlig myndighet. I vad mån det efter relationsändringen kommer att finnas någon möjlighet att överklaga ett sådant beslut är beroende av den inomkyrkliga regleringen på området. En av de inomkyrkliga utredningsgrupperna (avsnitt 1.3.2) har till uppgift att lägga fram ett förslag om ett inomkyrkligt system för överprövning. I förutsättningarna för dess arbete anges beträffande upplåtelse av kyrkorum att utgångspunkten bör vara att det i kyrkordningen skall finnas bestämmelser som i sak motsvarar de gällande föreskrifterna på detta område.

## 8.2.2 Användning

Under senare år har det satts på vilket kyrkorummet används kommit att förändras i olika avseenden, varav vissa har krävt och kräver förändringar i kyrkorummet. Det pågår en kontinuerlig utveckling av gudstjänsten och formerna för den, vilket kan påkalla behov av rumsliga förändringar. Som exempel kan nämnas installation av fristående altare och ändrade bänkinredningar. Vidare har ekonomiska skäl gjort att kyrkobyggnaderna används på ett annat sätt och i en annan omfattning än tidigare; det förekommer att kyrkor endast brukas vid enstaka tillfällen samt att flera församlingar samlokaliserar sin verksamhet, exempelvis genom att sammanlysa gudstjänster. I syfte att minska lokalkostnaderna diskuteras även möjligheterna att utvidga kyrkorummets användningsområde till att avse ytterligare funktioner, som exempelvis att inrymma lokaler för annan församlingsverksamhet. Många gånger medför emellertid en ändrad användning att mer eller mindre genomgripande ombyggnader måste göras, vilket innebär att kulturhistoriska värden kan riskeras. I dessa fall utgör de kulturmiljövårdande myndigheternas tillstånd en förutsättning för att åtgärder som kan vara önskvärda av pastorala, liturgiska eller ekonomiska skäl skall kunna genomföras.

Kyrkorna har under senare år i större omfattning än tidigare kommit att upplåtas för annat än gudstjänster och kyrkliga handlingar. Det rör sig företrädesvis om konserter, men det förekommer även att upplåtelse sker för exempelvis föredrag eller diskussioner. Det har vidare blivit vanligare med upplåtelser till andra kristna trossamfund. Till skillnad

mot vad som gäller när formerna för gudstjänsten ändras eller när kyrkan själv använder kyrkorummet för annat än gudstjänster och kyrkliga handlingar, innebär de nämnda upplåtelseerna sällan att det behövs några förändringar i kyrkorummet; det torde därför vanligen inte vara aktuellt med tillstånd från kulturmiljövårdande myndigheter. Det är i dessa fall en bedömning från kyrkans sida - om upplåtelsen är förenlig med de villkor som anges i kyrkolagen eller en framtida inomkyrklig reglering och i övrigt är att anse som lämplig.

Det är inte endast det sätt på vilket kyrkorummet används - i vilken omfattning och till vad - som är föränderligt i tiden. Detsamma torde även gälla anledningen till kyrkobesök. Medan man tidigare företrädesvis besökte kyrkan för att delta i gudstjänster och kyrkliga handlingar torde kyrkobesök i dag föranledas även av andra orsaker, exempelvis för att närvara vid en konsert eller något annat arrangemang - med eller utan direkt kyrklig anknytning. Intresset för kyrkobyggnaden - och den kyrkliga miljön över huvud taget - som en del av vårt kulturarv är också ett skäl till besök; man besöker kyrkorummet för att uppleva dess kulturhistoriska och konstnärliga värden. Många kyrkobesök föranleds också av en önskan att i enskildhet finna stillhet och ro.

När det gäller frågan om till vad och hur kyrkorummet kan användas torde kyrkan och de kulturvårdande myndigheterna i viss utsträckning ha olika infallsvinklar. Även om i någon mån olika utgångspunkter föreligger, torde emellertid en gemensam målsättning vara att de kulturhistoriskt värdefulla kyrkobyggnaderna skall bevaras och så långt som möjligt behålla sin ursprungliga funktion - att vara rum för kyrkans gudstjänster och kyrkliga handlingar. Detta gör att det i de flesta fall finns förutsättningar för en samförståndslösning; så kan det exempelvis finnas åtgärder som är reversibla, dvs. ingreppen kan genomföras på ett sådant sätt att det går att återställa kyrkorummet i dess tidigare skick. I varje enskilt fall bör en bedömning göras av effekterna av olika alternativ, varvid kyrkan och de antikvariska myndigheterna i så stor utsträckning som möjligt bör sträva efter att nå en lösning som kan accepteras av båda parter (jfr avsnitt 9).

### 8.3 Tillgänglighet

Tidigare har framhållits det värde som ligger i att de kyrkliga kulturminnena i stor utsträckning fortfarande används i sin ursprungliga funktion, att de utgör ett *levande kulturarv*. Möjlighet att uppleva detta finns givetvis för den som deltar i gudstjänster och kyrkliga handlingar. Det kyrkliga kulturarvet är dock ett allmänintresse och bör därför också vara tillgängligt för alla; möjligheten att uppleva kyrkobyggnaderna och inventarierna såsom historiska och antikvariska minnesmärken bör finnas även för den som inte besöker kyrkan för att delta i något arrangemang och oavsett kyrkotillhörighet. Betydelsen av tillgänglighet understryks av det värde som kyrkobyggnaden har som en symbol för trygghet och kontinuitet. Inom ramen för Kyrkobyggnadsutredningen (se avsnitt 11.2) har genomförts en religionssociologisk undersökning om kyrkobyggnadens roll i det svenska samhället. Undersökningen har bl.a. givit vid handen att kyrkobyggnaden "betraktas som en del av det offentliga rummet och skall därför vara tillgänglig för alla" (Kyrkobyggnadsutredningens betänkande Fädernas kyrkor - och framtidens [Svenska kyrkans utredningar 1996:1], sid. 9).

Det är således betydelsefullt att kyrkobyggnaden med dess inventarier är tillgänglig för alla. Kyrkobyggnader har genom åren i stor utsträckning varit öppna dagtid för besökare; den som under exempelvis en semesterresa passerar en kyrka kan många gånger gå in. Denna möjlighet har dock till viss del kommit att begränsas under senare år. En bidragande orsak till detta är den ökade stöldrisken och de kostnader som följer av behovet av bevakning, säkerhetsanordningar och försäkringar. Ekonomiska aspekter gör sig även gällande i andra avseenden. Även vid ett "obemannat" öppethållande krävs personalinsatser, så måste det exempelvis finnas en vaktmästare som stänger och öppnar kyrkan. Vidare kan kostnaderna för drift och löpande underhåll - här kan nämnas el och uppvärmning samt städning - påverkas.

Det värde som ligger i tillgänglighet har dock gjort att man från kyrkans sida har sökt andra vägar för att göra det möjligt för alla att besöka en kyrka; som exempel kan nämnas att man under somrarna har särskilda vägkyrkor som under vissa tider är bemannade och där det också ofta anordnas speciella arrangemang och visningar. Vidare är det många gånger möjligt att komma in i en kyrka även om den inte står öppen, exempelvis genom att man vänder sig till personal i näraliggande församlingslokaler eller till någon närboende. Man får i detta sammanhang inte glömma bort det engagemang och de ideella insatser som bidrar till att - i detta likaväl som i andra sammanhang - skapa

förutsättningar för verksamheten i församlingarna; här kan nämnas det arbete som bedrivs inom ramen för till kyrkan anslutna frivilliga organ, men även sådant arbete som hembygdsföreningar, byalag och andra intresseföreningar lägger ner.

Bevarandet av kulturvärdena inom kyrkan är ett samhällsintresse som efter relationsändringen skall bekostas av hela svenska folket (se avsnitt 10). De kyrkliga kulturminnena skall därför i fortsättningen vara tillgängliga för alla i minst samma omfattning som före relationsändringen. Förutom möjlighet att delta i gudstjänst och kyrklig handling eller för att närvara när speciella arrangemang anordnas, bör alla - oberoende av kyrkotillhörighet - ha tillgång till kyrkan för att söka stillhet, trygghet och ro eller för att ta del av och uppleva konst och arkitektur. Frågan uppkommer då i vilken form och i vilken utsträckning detta skall ske. Det går inte att bortse från att ett öppethållande som inte har samband med något arrangemang innebär extrakostnader. Man har från kyrkans sida ansett det angeläget att kyrkan är tillgänglig för alla och man har - som ovan framgått - sökt lösningar för att möjliggöra detta. Det får förutsättas att det arbete som bedrivs för att skapa sådana möjligheter fortsätter även efter relationsändringen. När det gäller i vilken utsträckning och på vilket sätt de kyrkliga kulturminnena skall vara tillgängliga måste en bedömning göras av vad som med hänsyn till omständigheterna - bl.a. ekonomiska faktorer - kan anses rimligt.

I detta sammanhang skall pekas på den möjlighet att få utnyttja en kyrka som följer av bestämmelserna om upplåtelse. Det får förutsättas att det även efter relationsändringen är möjligt att upplåta kyrkorummet under villkor som motsvarar dem som för närvarande gäller. Som framgått ovan torde bestämmelser om upplåtelse i framtiden återfinnas i ett inomkyrkligt regelsystem.

#### 8.4 Vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena

Frågan om ansvar för förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena har behandlats i avsnitt 7.2. I ansvaret ligger att genomföra aktuella åtgärder samt att svara för finansieringen.

När det gäller förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena gör sig särskilda hänsyn gällande. Av central betydelse är - och kommer även fortsättningsvis att vara - bestämmelserna i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen); jfr avsnitt 6. Syftet med dessa bestämmelser är att skydda kulturvärden som finns inom kyrkan. Det är inte närmare preciserat hur förvaltningen skall utövas, dvs. vilka krav

som uppställs från samhällets sida. Av avgörande betydelse är givetvis att de kyrkliga kulturminnena vårdas och underhålls så att de hålls i gott skick och inte förstörs samt att de kulturhistoriska kraven härvid beaktas. Det är således viktigt inte bara *att* utan även *hur* egendomen vårdas och underhålls. I bevarandet av kulturhistoriska värden får även anses ligga ett intresse av att det kyrkliga kulturarvet hålls levande, dvs. att egendomen används i sitt "naturliga sammanhang", för avsett ändamål. Även om givetvis de kyrkliga kulturminnens betydelse som materiellt kulturarv är stor, får man inte glömma bort de immateriella värden som ligger i fortlevnad och användning. Kulturarvet skall bevaras och brukas.

De krav som uppställs på vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena förändras över tiden. Olika synsätt har genom åren gjort sig gällande såvitt avser hur värden och underhållet skall utövas, bl.a. påverkade av olika restaureringsideologier. Synen på hur de kyrkliga kulturminnena skall förvaltas är vidare nära förknippad med det allmänna intresset för historia och kulturmiljö. Av betydelse är även uppfattningen om hur i synnerhet kyrkobyggnaderna skall användas och vilken funktion de skall fylla. Olika krav kan uppställas på vård och underhåll beroende på om man utgår från pastorala, liturgiska, ekonomiska eller antikvariska aspekter. Det är viktigt att försöka nå lösningar som i så stor utsträckning som möjligt tillgodoser de olika intressen som kan göras gällande; det kan härvid bli nödvändigt med kompromisslösningar (jfr avsnitt 9).

Det är viktigt att uppmärksamma att förvaltningen av de kyrkliga kulturvärdena förutsätter speciella kunskaper och erfarenheter. Det är av stor betydelse att kompetens finns inom den kyrkliga organisationen. Myndigheterna inom kulturmiljöområdet - Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer (RAÄ) och länsstyrelserna - har en väsentlig funktion genom att bidra med expertkunskap och att svara för tillämpningen av skyddsbestämmelserna i kulturminneslagen. Vid sidan av dessa myndigheter medverkar museerna, bl.a. genom att bygga upp och tillhandahålla kunskap som behövs för såväl kyrkans förvaltning som myndigheternas arbete. I detta sammanhang skall betonas att det är viktigt att de särskilda kraven på kompetens beaktas när exempelvis en konsult, entreprenör eller arkitekt skall anlitas.

Betydelsen av ett kontinuerligt genomfört underhåll skall framhållas. Ett av ekonomiska eller andra skäl eftersatt underhåll kan många gånger på sikt leda till att mer omfattande - och därmed dyrbarare - åtgärder erfordras; i vissa fall kan skador orsakas som är svåra att över huvud taget reparera. Det kan även finnas behov av att vidta förebyggande åtgärder för att så långt som möjligt förhindra skador och förstörelse; så

kan exempelvis förbättrade värme- och klimatanläggningar behöva installeras för att minska risken för att inventarier skadas.

Under senare år har ökade krav kommit att ställas med avseende på arbetsmiljö, brandsäkerhet och tillgänglighet för rörelsehindrade. Även miljöhänsyn påverkar. För att uppfylla dessa krav kan det vara nödvändigt att vidta åtgärder som - förutom kostnader - kan innebära att kulturhistoriska värden riskeras; kyrkan kan alltså hamna i en situation där olika myndigheter uppställer till synes motstridiga krav på åtgärder och det blir då nödvändigt att gemensamt försöka hitta lösningar. RAÄ har uppmärksammat detta och arbetar för närvarande tillsammans med andra myndigheter för att få till stånd en samsyn i dessa frågor. Vad gäller brandsäkerheten har en handbok för brandskydd i kulturbyggnader tagits fram och kommer att tryckas inom kort. Arbetsmiljöfrågor i kyrkor behandlas i samarbete med Arbetarskyddsstyrelsen och exempel på lösningar för ökad tillgänglighet för rörelsehindrade i bl.a. kyrkor kommer att presenteras genom ett samarbete mellan Tekniska Högskolan, Boverket, RAÄ och handikapporganisationerna.

Här kan även nämnas de ökade problemen med skador som uppkommer på grund av miljöföroreningar eller alltför torr och varm luft. Utöver åtgärder för att reparera skadorna, kan det behövas insatser för att så långt som möjligt förhindra ytterligare förstörelse (se ovan). Den ökade stöldrisken har medfört ett större behov av säkerhetsanordningar och larmsystem. Det förhållandet att kyrkobyggnaderna även används för andra ändamål än gudstjänster och kyrkliga handlingar kan medföra krav på en mer funktionell utformning - på ett mångsidigt och flexibelt kyrkorum. Det ställs också i större utsträckning än tidigare krav på komfort och på tillgång till andra utrymmen i anslutning till kyrkorummet.

## 8.5 Kyrkliga inventarier

### 8.5.1 Behov av vård och underhåll

Kyrkobyggnadsutredningen har i betänkande Fädernas kyrkor - och framtidens (Svenska kyrkans utredningar 1996:1), pekat på att inventeringar har visat att det finns ett stort renoveringsbehov när det gäller kyrkliga inventarier; detta skulle särskilt gälla träkonst och måleri samt textilier (sid. 223-227).

Kommittén har ovan betonat betydelsen av ett kontinuerligt genomfört underhåll. Det är vidare många gånger ändamålsenligt och nödvändigt att i preventivt syfte göra större insatser - exempelvis

installation av värme- och klimatanläggningar - för att minska risken för framtida skador och kostnader.

Vård och underhåll av inventarier kräver i stor utsträckning medverkan av expertis med särskild kompetens, exempelvis textil- eller målerikonservatorer. Enligt vad som framgår av Kyrkobyggnadsutredningens betänkande är tillgången på konservatorer för närvarande begränsad, vilket inverkar på möjligheten att rent faktiskt genomföra renoveringar (sid. 225). Ett kontinuerligt utfört underhåll skulle förmodligen medföra en ökad efterfrågan på konservatorskapacitet, vilket på sikt torde skapa förutsättningar för att antalet konservatorer blir större.

Kyrkobyggnadsutredningen föreslog att kyrkobyggnadsbidrag i framtiden skall kunna beviljas även för vård av inventarier (Kyrkobyggnadsutredningens betänkande, kapitel 11). Regeringen uttryckte i propositionen om ett nytt system för ekonomisk utjämning inom Svenska kyrkan, sin förståelse för önskemålet om en utvidgad tillämpning av kyrkobyggnadsbidraget. Vidare anfördes att det på sikt inte finns "något skäl att göra skillnad mellan vården av kyrkobyggnaden och dess fasta inventarier å ena sidan och de lösa kyrkliga inventarierna å andra sidan" (prop. 1996/97:35, sid. 47). En utvidgning av bidragen till att omfatta inventarier berör emellertid fördelningen av kompetens mellan församling och pastorat. Med hänvisning till att en ändring av den kyrkokommunala kompetensen är en ingripande åtgärd, som inte bör prövas utan ett remissförfarande, framlades inte något förslag i detta avseende. Det skall noteras att frågan om kyrkobyggnadsbidrag - precis som utjämningsystemet i övrigt - kommer att vara en inomkyrklig angelägenhet efter relationsändringen; det blir då Svenska kyrkan som har att bestämma till vilka ändamål och på vilka villkor som bidrag skall kunna beviljas.

### 8.5.2 Gravvårdar

I detta sammanhang skall uppmärksammas det skydd som gäller för gravstenar och andra minnesvårdar. Som framgår av 4 kap. 6 § kulturminneslagen omfattas även inventarier som hör till en begravningsplats av bestämmelserna om skydd (jfr angående kyrkotomt avsnitt 13). I den exemplifierande uppräkningslistan i 19 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. anges bl.a. "vissa äldre gravvårdar". Vad som ligger i detta begrepp är inte närmare preciserat. 1984 års kyrkobyggnadsutredning gav i sitt betänkande - Kulturhistorisk tillsyn över den kyrkliga miljön (DsC 1986:11) - förslag på bl.a. bestämmelser till skydd för kyrkliga inventarier, varvid som exempel angavs "äldre gravvårdar". I



ett förslag från RAÄ som bifogades betänkandet angavs "äldre gravvårdar med tillhörighet". RAÄ anförde i sin motivering att de gravvårdar som åsyftas utgör en ringa del av det totala beståndet samt att det i huvudsak rör sig om sådana gravvårdar som tillkommit före den mera industriella framställningen av gravvårdar som infördes vid 1800-talets mitt (DsC 1986:11, sid. 112). Detta RAÄ:s förtydligande torde kunna tas som utgångspunkt vid bedömningen av vilka gravvårdar som - under förutsättning att de har ett kulturhistoriskt värde - omfattas av skyddsbestämmelserna; skyddet gäller dock givetvis även senare framställda, kulturhistoriskt värdefulla gravvårdar. När bestämmelserna är tillämpliga torde det många gånger vara fråga om gravvårdar där upplåtelsestiden har gått ut eller gravrätten har förverkats eller har återlämnats till upplåtaren.

Innebörden av att en gravvård innefattas av skyddet för inventarier är att den skall vårdas och underhållas väl, att den skall tas upp på den förteckning som skall upprättas i varje församling, att det i vissa fall krävs tillstånd för att åtgärder skall få vidtas samt att RAÄ och länsstyrelserna har ett tillsynsansvar (jfr avsnitt 6.4).

I begravningslagen (1990:1144) föreskrivs bl.a. att det som en gravrättsinnehavare inte har fört bort från en gravplats inom sex månader efter gravrättens upphörande tillfaller upplåtaren. Om en sådan gravanordning är av kulturhistoriskt värde eller av annat skäl bör bevaras för framtiden, skall upplåtaren om möjligt lämna kvar den på gravplatsen (7 kap. 36 § och 37 § första stycket). Begravningslagen innehåller i övrigt inte några bestämmelser som avser kulturhistoriska värden; i 7 kap. 37 § tredje stycket anges att ytterligare föreskrifter om "hänsynen till kulturminnesvårdens intressen" finns i kulturminneslagen. Det skall nämnas att gravanordningar i begravningslagen definieras som "gravvårdar och andra gravöverbyggnader, stenramar, staket eller andra liknande anordningar på en gravplats" (1 kap. 1 §).

Det skydd som gäller för en begravningsplats eller en kyrkotomt omfattar i princip även gravvårdar - som en del av helheten. En ändring av en enskild gravvård torde emellertid inte annat än undantagsvis anses vara en sådan väsentlig ändring som kräver tillstånd enligt de bestämmelser som gäller för begravningsplatsen respektive kyrkotomten.

Det skall i detta sammanhang även erinras om att exempelvis gravar och kyrkogårdar kan vara skyddade enligt bestämmelserna om fasta fornlämningar i 2 kap. kulturminneslagen (se avsnitt 6.1).



## 9        Samarbetet mellan Svenska kyrkan och staten

### 9.1       Allmänt

Svenska kyrkan har och kommer även fortsättningsvis att ha ansvaret för att förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena genomförs i enlighet med bestämmelserna i kulturminneslagen. De antikvariska myndigheternas uppgifter på området består i att tillhandahålla expertkunskap samt att svara för tillämpningen av skyddsbestämmelserna. Även om det från Svenska kyrkans sida främst är liturgiska, pastorala, funktionella och ekonomiska aspekter som gör sig gällande, är det självfallet även för kyrkan av betydelse att kulturvärdena bevaras. På motsvarande sätt är det viktigt för att tillgodose allmänintressena i sammanhanget, inklusive de kyrkoantikvariska kraven, att de kyrkliga kulturminnena i så stor utsträckning som möjligt används i sin ursprungliga funktion. Det föreligger således ett gemensamt intresse av att de kyrkliga kulturminnena *bevaras och hålls levande*.

Det torde emellertid vara ofrånkomligt att det vid enstaka tillfällen kan uppstå konflikter när kyrkans behov av funktionella lokaler för kyrkliga ändamål inte överensstämmer med de krav som de antikvariska myndigheterna uppställer. Sådana intressekonflikter kan gälla såväl i vad mån en åtgärd över huvud taget skall tillåtas, som det sätt på vilket den skall genomföras. Det är viktigt att man i dessa situationer försöker att hitta en lösning som kan accepteras av båda parter.

För att i så stor utsträckning som möjligt undvika situationer där olika behov ställs emot varandra eller i vart fall skapa förutsättningar för att lösa eventuella intressekonflikter är det viktigt med en ömsesidig förståelse för de olika synpunkter som kan göras gällande samt en vilja att överbrygga eventuella motsättningar. Betydelsen av att Svenska kyrkan och kulturmiljövården fortlöpande och i lämpliga former utbyter information och för en diskussion om gemensamma frågor skall betonas. Förutom att kunskapen om och förståelsen för olika krav och behov

ökar, torde härigenom förutsättningarna för ett förtroendefullt samarbete komma att gynnas.

Det finns från såväl kyrkans som de antikvariska myndigheternas sida en vilja att förebygga konflikter och att hitta samförstånds lösningar. En gemensam viljeförklaring kommer till uttryck i det policydokument (bifogas som *bilaga 4*) som har tagits fram inom ramen för Kyrkobyggnadsutredningens arbete och som innehåller bl.a. generella principer som föreslås vara vägledande för den framtida hanteringen av de kyrkliga kulturvärdena. Man får inte heller glömma bort den dialog som ofta förs mellan kyrkan och kulturmiljöorganisationer i de enskilda kyrkoärendena. Det gäller att inför framtiden ta vara på och utveckla det samspel och det samförstånd som redan finns, såväl i enskilda ärenden som i övergripande frågor.

I detta sammanhang kan nämnas Tidernas kyrka - ett kulturarv för framtiden som är ett samarbetsprojekt som har initierats av Svenska kyrkan och Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer (RAÄ). Syftet med projektet är att öka allmänhetens medvetenhet om och intresse för kyrkobyggnaderna som kulturarv samt att göra människor uppmärksamma på de omistliga värden - kulturella, andliga och personliga - som kyrkorna representerar. Arbetet bedrivs i samarbete med lokala och regionala intressenter.

## 9.2 Samverkan i enskilda ärenden

Nedan kommer att behandlas olika sätt att skapa ett förtroendefullt samarbete samt att förebygga eventuella intressekonflikter mellan kyrkliga och antikvariska krav och behov. I detta sammanhang måste dock betonas betydelsen av ett nära samarbete och en tydlig roll- och ansvarsfördelning i det enskilda ärendet, dvs. när en församling eller motsvarande (nedan församlingen) skall genomföra en tillståndspliktig åtgärd. Det är viktigt att myndigheter och museer inom kulturmiljörådet finns med på ett tidigt stadium och ges tillfälle att framföra synpunkter och råd.

Församlingen bör därför redan inför planeringen av exempelvis en renovering kontakta länsstyrelsen och/eller det regionala eller lokala museet. Om parterna på detta sätt har kontakt från början torde den ömsesidiga förståelsen för olika krav och behov öka och därmed också förutsättningarna för att finna lösningar vid eventuella intressekonflikter.

Vanligen förekommer löpande kontakter, såväl formella som informella, mellan kyrkan och kulturmiljöorganisationer under hela handläggningstiden. Det är härvid många gånger museet som står som

kontaktperson och samordnare. Över huvud taget har museet - oftast ett länsmuseum - vanligen en viktig funktion som beredande och uppföljande instans i kyrkoärenden. Här skall också erinras om länsstyrelsens samråd med RAA i enskilda ärenden.

Decentraliseringen av besluten i kyrkoärenden torde ha inneburit att förutsättningarna för en samordnad kulturhistorisk tillsyn i länen har förbättrats; närheten mellan den beslutande myndigheten och de enskilda församlingarna ökar möjligheterna till direktkontakt samt skapar förutsättningar för kännedom om lokala förhållanden. Det är viktigt att ta tillvara det nuvarande samarbetet, likaväl som de möjligheter till samarbete som finns.

I detta sammanhang skall även påminnas om den möjlighet att ta teologiska och liturgiska hänsyn som följer av att domkapitlet kan komma att höras i kyrkoärenden (18 § förordningen [1988:1188] om kulturminnen m.m.). Domkapitlet - som i dag är statliga myndigheter - kommer inte att förekomma i den offentlighetsregleringen efter relationsändringen. Enligt förslag från Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering kommer lagen om Svenska kyrkan att innehålla en bestämmelse enligt vilken stiftet kommer att utgöra självständiga rättssubjekt efter relationsändringen. Det är enligt kommitténs uppfattning lämpligt att den aktuella föreskriften ändras så att samrådspart i förekommande fall skall vara stiftet (jfr avsnitt 19.1).

### 9.3 Överväganden

**Kommitténs förslag:**

Samrådsgrupper bestående av representanter från staten och Svenska kyrkan bör skapas på central och regional nivå. Syftet skall vara att fortlöpande diskutera gemensamma frågor rörande förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena samt att utbyta kunskap och erfarenheter. I den centrala samrådsgruppen skall staten representeras av Riksantikvarieämbetet. Hur den kyrkliga representationen skall lösas blir en inomkyrklig angelägenhet. I de regionala samrådsgrupperna bör ingå representanter från länsstyrelserna och från stiftet. Även museerna inom kulturmiljöområdet bör vara representerade i de regionala grupperna. Över huvud taget betonas betydelsen av samverkan mellan myndigheter och museer inom kulturmiljöområdet och Svenska kyrkan. Detta är viktigt i såväl enskilda ärenden som i övergripande frågor.

### 9.3.1 Samrådsgrupper

Samarbetet mellan staten och Svenska kyrkan kan - och bör - ta sig olika uttryck. Kommittén anser att det bör skapas särskilda samrådsgrupper på central och regional nivå. Detta förslag fördes fram av Kyrkobyggnadsutredningen i betänkandet Fädernas kyrkor - och framtidens (Svenska kyrkans utredningar 1996:1). Syftet med dessa grupper skall vara att fortlöpande diskutera gemensamma frågor rörande förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena samt att utbyta kunskap och erfarenheter. Någon på detta sätt fastare form för samarbete i principiella och övergripande frågor finns inte i dag, utan kontakterna rör vanligen särskilda uppgifter och projekt; som exempel kan nämnas det informationsmaterial som RAÄ och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund gemensamt gav ut under hösten 1995.

När det gäller hur de olika samrådsorganen skall organiseras, vilka uppgifter de skall ha samt hur arbetet skall bedrivas, bör detta behandlas av representanter för såväl kyrkan som statliga myndigheter inom kulturmiljöområdet. Det bör åligga RAÄ att som central myndighet inom området ha ansvar för att ett sådant arbete initieras.

Samrådsgrupperna skall inte ha några beslutsfunktioner. Arbetet bör inriktas på att diskutera gemensamma frågor och att utbyta erfarenheter och kunskap samt att finna former för att sprida information. Det kan röra sig om att belysa frågor om vård och underhåll eller användning av de kyrkliga kulturminnena från olika aspekter - antikvariska, ekonomiska, funktionella, pastorala och liturgiska. Inom grupperna bör man lämna information om utvecklingen på olika områden. Det får anses ligga i respektive grupps ansvar att förmedla resultatet av det arbete som bedrivs.

En viktig uppgift i framtiden, för såväl kyrkan som berörda myndigheter utifrån en tydlig roll- och ansvarsfördelning, är att följa upp vad relationsändringen kan innebära när det gäller förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena. Samrådsgrupperna bör kunna utvecklas till forum för erfarenhetsutbyte mellan kyrkan och myndigheterna inom kulturmiljöområdet, exempelvis med anledning av den statliga ersättningen för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena (jfr avsnitt 10).

I detta sammanhang skall betonas vikten av att skilja samrådsgruppernas arbete från det samarbete som äger rum inom ramen för den löpande ärendehantering; det ankommer inte på de olika samrådsgrupperna att avgöra enskilda ärenden.

Samrådsorgan bör inrättas på såväl central som regional nivå. I den *centrala samrådsgruppen* bör ingå representanter från RAÄ, såsom central myndighet med tillsynsansvar för kulturmiljöområdet i landet,

men även som förmedlare av specialistkompetens. Vem eller vilka som skall representera kyrkan blir en inomkyrklig fråga.

En av den centrala samrådsgruppens uppgifter bör vara att diskutera principiellt viktiga frågor av övergripande natur. En annan uppgift bör vara att arbeta för att information sprids inom såväl kyrkan som kulturmiljöområdet; exempelvis genom att verka för att informationsmaterial ges ut eller att utbildning anordnas. En utgångspunkt för arbetet kan vara det tidigare omnämnda policydokumentet. Den centrala gruppen bör upprätthålla kontakt med de regionala samrådsgrupperna och hålla sig informerad om det arbete som dessa bedriver. Det skall här betonas att det är viktigt att skilja samrådsgruppens arbete från den verksamhet som RAÄ bedriver inom ramen för sitt myndighetsuppdrag.

Redan i dag finns det olika former av samarbete på regional nivå. Med utgångspunkt från erfarenheterna i respektive region bör det skapas en *regional samrådsgrupp* i varje stift. I grupperna bör ingå representanter för stiftet och länsstyrelserna. Det skall beaktas att flertalet stift berör flera län. Mot bakgrund av de uppgifter som länsstyrelsen har såsom kulturmiljömyndighet i länet är det angeläget att samtliga länsstyrelser i stiftet finns representerade i gruppen. Med hänsyn till den betydelse som museerna inom kulturmiljöområdet har i arbetet med de kyrkliga kulturminnena i länen bör även dessa representeras i gruppen.

De regionala gruppernas huvuduppgift bör vara att följa arbetet och verksamheten inom stiftet samt att med utgångspunkt härav diskutera gemensamma frågor. Till uppgifterna bör vidare höras att ha kontakt med såväl det centrala organet som de enskilda församlingarna.

Det är viktigt att det övergripande arbete som bedrivs inom ramen för de regionala samrådsgrupperna inte blandas ihop med de uppgifter som länsstyrelsen - och i viss utsträckning även länsmuseum eller motsvarande museum - har i de enskilda kyrkoärendena. Arbetet inom samrådsgrupperna får dock förutsättas bidra till att höja kompetensen och att skapa förutsättningar för ett förtroendefullt samarbete i den löpande ärendehantering.

### 9.3.2 Generella handlingsregler

Det har från kyrkans sida framförts önskemål om att RAÄ skall utforma tydligare information om vad som normalt kan tillåtas i en kyrka samt vidare en tydligare prioritering mellan olika kyrkors antikvariska värde (jfr Kyrkobyggnadsutredningens betänkande, sid. 178-180). Församlingarna skulle härigenom ges bättre möjlighet att redan vid planeringen och - inte minst - budgeteringen av en renovering beakta de kulturhistoriska aspekterna. Detta torde skapa större förståelse för

kulturmiljöintressena och därmed öka utsikterna att få gehör för dessa synpunkter. Dessutom skulle förmodligen ärendehantering hos tillämpande myndigheter underlättas. Tydlig information med utgångspunkt från olika exempel torde även bidra till att skapa en enhetlig praxis på området.

Att bygga upp och förmedla kunskap och erfarenheter ligger som ovan har framgått inom ramen för RAÄ:s uppgift som tillsyns- och servicemyndighet. RAÄ har också - i vissa fall i samråd med andra myndigheter eller Svenska kyrkan - i olika sammanhang tagit fram informationsmaterial som behandlat bl.a. frågan om hur åtgärder lämpligen bör genomföras samt om vad som gäller för tillståndsprövningen i kyrkoärenden; som exempel kan här nämnas riktlinjer för vården av kyrkliga textilier och för byggnadsvård. Genom decentraliseringen av besluten i kyrkoärenden har RAÄ:s verksamhet i större utsträckning kommit att inriktas på övergripande frågor och möjligheterna att prioritera denna sorts arbete har ökat eftersom länsstyrelserna övertagit den löpande ärendehantering. Det får förutsättas att det arbete som RAÄ bedriver - och har bedrivit - när det gäller att förmedla kunskap och erfarenheter fortsätter även i framtiden.

Generella handlingsregler i form av t.ex. handböcker och allmänna råd utgör ett värdefullt hjälpmedel för såväl kyrkan som kulturmiljöorganisationerna - detta särskilt om de utformas i samarbete mellan parterna. Redan de diskussioner som härvid förs kan bidra till att skapa samförstånd och ge en ökad förståelse för olika intressen. Det är således av flera skäl önskvärt att principiella handlingsregler utarbetas. Det är emellertid viktigt att uppmärksamma att varje situation förutsätter en individuell bedömning, varvid samtliga omständigheter skall beaktas. Vid prövningen av om och hur en åtgärd skall genomföras måste en avvägning göras mellan ett flertal faktorer. Här skall därför understrykas betydelsen av en fortlöpande diskussion mellan parterna i varje enskilt ärende, varmed bl.a. följer större möjligheter att hitta lösningar och alternativa tillvägagångssätt vid eventuella intressekonflikter. Man måste också vara medveten om de svårigheter som är förknippade med att utforma generella handlingsregler.

### 9.3.3 Kulturhistorisk klassificering

Som tidigare har angivits varierar de kyrkliga kulturminnenas kulturhistoriska värde i såväl styrka som karaktär. Detta innebär att exempelvis kyrkobyggnadernas skyddsintresse är olika stort, eller med andra ord - olika kyrkor har olika tålighetsgrad. Vid en kulturhistorisk klassificering görs en gradering av kyrkobyggnaderna med hänsyn till



kulturhistoriskt värde och de restriktioner som på grund härav kan förväntas gälla. Klassificeringar kan t.ex. vara till hjälp när en församling inför en strukturomvandling skall bedöma vilken kyrka som är lämplig som församlingskyrka eller vilka kyrkor som är lämpade för olika aktiviteter. Vidare kan en redovisning av skyddsintresset vara en vägledning i ett läge när den ekonomiska situationen gör det nödvändigt med prioriteringar. En klassificering skulle även kunna vara av värde när det gäller att formulera mål för förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena samt att upprätta vård- och renoveringsplaner.

Det torde ligga i varje församlings intresse att någon form av kulturhistorisk klassificering genomförs. För de antikvariska myndigheterna kan en klassificering vara ett kunskapsunderlag vid handläggningen av kyrkoärenden, men en bedömning måste under alla förhållanden göras i varje ärende med utgångspunkt från omständigheterna i det enskilda fallet. Det är viktigt att skilja en i förväg genomförd klassificering från den kulturhistoriska bedömning som utgör en förutsättning i varje enskilt kyrkoärende.

En klassificering av kyrkobyggnader - eller kyrkliga kulturminnen över huvud taget - är ett omfattande arbete. Höga krav måste uppställas på kunskap och erfarenhet hos den som utvecklar metoder liksom hos den som utför inventerings- och klassificeringsarbetet. RAÄ bör svara för metodutveckling i värderingsfrågorna.

Här skall nämnas att Kyrkobyggnadsutredningen inom ramen för sitt arbete lät genomföra en kulturhistorisk bedömning av kyrkobyggnader i Tidaholms pastorat. En redovisning av resultatet finns som bilaga till Kyrkobyggnadsutredningens betänkande. För närvarande pågår en av RAÄ initierad klassificering av kyrkobyggnader i Kronbergs län.

I detta sammanhang skall nämnas det kyrkobyggnadsregister som håller på att byggas upp av RAÄ. Avsikten är att detta register skall innehålla uppgifter om bl.a. ålder, material och värdefull inredning samt renoveringar och förändringar. Till registret skall vidare kunna knytas underregister över exempelvis inventarier. Det är viktigt att det arbete som bedrivs med att införskaffa och lägga in uppgifter i registret fortskrider.



## 10 Kyrkoantikvarisk ersättning - Överväganden

### **Kommitténs förslag:**

Svenska kyrkan skall erhålla en årlig statlig ersättning för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena, med ett belopp som motsvarar ca 460 miljoner kronor i 1996 års penningvärde (*kyrkoantikvarisk ersättning*).

Den statliga ersättningen skall finansieras av en särskild skatt som tas ut proportionellt mot inkomsten av alla skattskyldiga, både kyrkotillhöriga och icke-kyrkotillhöriga (*kyrkoantikvarisk skatt*). Skatten tas ut med 5 öre per skattekrona och beräknas på den kommunalt beskattningsbara inkomsten.

Den kyrkoantikvariska ersättningen skall varje år överföras till Svenska kyrkan för fördelning. Svenska kyrkan på central nivå skall fördela ersättningen mellan stiftet. Stiftet skall besluta om fördelningen inom sitt område. Varje beslut om fördelning, på såväl central som regional nivå, skall föregås av samråd med myndigheter inom kulturmiljöområdet. Riksantikvarieämbetet skall beredas tillfälle att yttra sig över fördelningen i landet. Respektive länsstyrelse skall beredas tillfälle att yttra sig inför fördelningen inom stiftet.

En naturlig följd av att Svenska kyrkan får en statlig ersättning för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena är att det sammanlagda uttaget av kyrkoavgift minskas med motsvarande belopp.

Den statliga ersättningen omfattar de kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser som skyddas genom bestämmelserna i kulturminneslagen. Ersättningen får endast användas för kostnader som är betingade av kulturhistoriska hänsynstaganden och som avser vård och underhåll för bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena.

Svenska kyrkan skall varje år lämna staten en redovisning av hur ersättningen har använts, bl.a. avseende vilka åtgärder som har genomförts och vilka resultat som har uppnåtts.

Ersättningen skall vara ett led i ett ömsesidigt åtagande av staten och Svenska kyrkan att bevara kyrkans kulturhistoriska värden. Detta skall komma till uttryck i en långsiktig överenskommelse. Denna överenskommelse bör sträcka sig över 25 år. För denna tidsperiod skall övergripande mål och villkor anges. S.k. kontrollstationer bör läggas in vart femte år. Vid dessa kontrollstationer skall en närmare uppföljning och utvärdering göras av de resultat som har uppnåtts och av huruvida parterna har uppfyllt sina åtaganden.

## 10.1 Generella utgångspunkter

Svenska kyrkan står som förvaltare av ett oersättligt kulturarv som har byggts upp under århundraden och som har en stark ställning i vårt samhälle. Förutom att kyrkobyggnaderna och övriga kyrkliga kulturminnen har ett stort kulturhistoriskt värde, har de också betydelse som en symbol för livskvalitet, för något beständigt och kontinuerligt. Det kyrkliga kulturarvet kan även sägas spegla samhällets och människornas utveckling och historia.

I utgångspunkterna för kommitténs arbete anges bl.a. att kulturminneslagens skydd för de kyrkliga kulturminnena skall behållas även efter relationsändringen samt att ansvaret för vården och underhållet även fortsättningsvis skall åvila Svenska kyrkan. Såväl i den proposition som ligger till grund för riksdagens principbeslut (prop. 1995/96:80, sid. 39), som i direktiven (dir. 1995:162, sid. 15), anges att Svenska kyrkan "genom sina församlingar och samfälligheter" skall ha detta ansvar.

Frågan om förvaltningsansvar har anknytning till hur egendomen står till Svenska kyrkans förfogande (se Kammarkollegiets betänkande) samt till kyrkans framtida interna organisation. I den utsträckning som det inte finns några bestämmelser om förvaltningen i lagstiftningen eller eventuella stiftelseurkunder blir det en angelägenhet för kyrkan att reglera frågan om ansvar för den faktiska förvaltningen och finansieringen av förvaltningen (jfr de nuvarande bestämmelserna om församlingsangelägenheter, 11 kap. kyrkolagen).

De kyrkliga kulturminnena - och då kanske framför allt kyrkobyggnaderna och omkringliggande begravningsplatser - spelar en viktig roll i verksamheten på den lokala kyrkliga nivån. Så har också ansvaret för kyrkobyggnader med inventarier och omkringliggande mark genom tiderna åvilat församlingarna och samfälligheterna. Det torde inte finnas någon anledning att anta annat än att denna ordning kommer att

upprätthållas även fortsättningsvis. Även praktiska skäl talar för detta; församlingarna och samfälligheterna har störst möjligheter att utöva den faktiska tillsynen över exempelvis kyrkobyggnaderna och att ta initiativ till att åtgärder vidtas.

Det avgörande i detta sammanhang är dock i och för sig inte vilket eller vilka organ som har förvaltningsansvaret, utan att de kyrkliga kulturvärdena bevaras. Av 4 kap. kulturminneslagen följer att de kyrkliga kulturminnena skall vårdas och underhållas så att det kulturhistoriska värdet inte minskas. Detta skydd föreligger oberoende av var ansvaret ligger (se även avsnitt 19.1, förslag till 4 kap. 2 § andra stycket kulturminneslagen). Med dessa utgångspunkter är det inte motiverat med en offentligrättslig reglering som innehåller en närmare precisering angående förvaltningsansvaret. Kommittén vill dock betona betydelsen av att det av de inomkyrkliga bestämmelserna om den inre organisationen och de olika kyrkliga nivåernas uppgifter och kompetens tydligt framgår var ansvaret för förvaltningen ligger. Den överenskommelse som enligt direktiven förutsätts träffas mellan Svenska kyrkan och staten (se avsnitt 10.6) torde vidare innebära att rättssubjektet Svenska kyrkan påtar sig ett ansvar för de kyrkliga kulturminnena, oberoende av vad som i övrigt kan framkomma i detta avseende. Det är härvid viktigt att Svenska kyrkan åtar sig att vidta åtgärder för att överenskommelsen blir bindande för de organ inom kyrkan som i framtiden kommer att ha ansvar för att vårda och underhålla de kyrkliga kulturminnena.

Förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena kräver betydande resurser och det går inte att bortse från att dessa delvis betingas av kulturhistoriska hänsynstaganden. Tidigare har redogjorts för de ekonomiska konsekvenser som kan uppkomma vid vård och underhåll av kulturhistoriskt värdefull egendom (se avsnitt 7.3). Skyddsbestämmelserna i kulturminneslagen kan innebära såväl fördyringar vid förvaltningen som inskränkningar i rådigheten över egendomen. I direktiven för kommitténs uppdrag anges att relationsändringen i sig inte skall leda till försämrade förutsättningar för vård och underhåll av kyrkans kulturhistoriska värden i framtiden (dir. 1995:162, sid. 15).

Det är ett samhälleligt intresse att det kyrkliga kulturarvet bevaras för framtiden och kommande generationer. Bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena får anses vara en angelägenhet för hela samhället och svenska folket. Det kan därför inte anses rimligt att den totala kostnaden för vård och underhåll av den kulturhistoriskt värdefulla egendomen bärs endast av dem som tillhör Svenska kyrkan.

Mot bakgrund härav skall enligt princippropositionen (1995/96:80) Svenska kyrkan få viss ersättning för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena. Kyrkotillhöriga likaväl som icke-kyrkotillhöriga skall vara med och betala för bevarandet av detta gemensamma kulturarv.

Hur denna ersättning skall utformas behandlas i det följande (avsnitt 10.4).

Kommittén har uppdragit åt Statskontoret att närmare utreda vissa frågor med anknytning till den statliga ersättningen. Statskontorets rapport, *Kyrkoantikvariskt underhåll - ersättning från staten*, bifogas betänkandet som *bilaga 2*.

Det kan diskuteras vilken term som skall användas för den statliga ersättningen. Statskontoret har i sin rapport föreslagit benämningen ersättning för kyrkoantikvariskt underhåll. Kommittén finner att samlingsbegreppet "kyrkoantikvarisk" associerar till kulturvärden i kyrkan och därför är relevant i sammanhanget. Ordet "underhåll" kan emellertid uppfattas som en begränsning av ersättningens tillämpningsområde. Det kan vidare vara lämpligt att en mer kortfattad benämning används. Kommittén föreslår därför att den statliga ersättningen benämns *kyrkoantikvarisk ersättning*.

Syftet med ersättningen är att möjliggöra att vård och underhåll utförs kontinuerligt och på ett ändamålsenligt sätt. En förutsättning för detta är att den är utformad så att det är möjligt att göra en långsiktig planering och att med god framförhållning upprätta vård- och renoveringsplaner. Som exempel kan nämnas att omfattande renoveringar av kyrkobyggnader utförs med stora tidsintervall, det kan röra sig om 25-35 år. Här skall noteras vad som anges i direktiven, nämligen att ersättningen skall vara ett led i ett ömsesidigt åtagande av staten och Svenska kyrkan att bevara de kulturhistoriska värdena inom kyrkan, vilket bör komma till uttryck i en *långsiktig* (kursiv. här) överenskommelse (dir. 1995:162, sid. 15). Frågan om innehållet i denna överenskommelse behandlas i avsnitt 10.6.

Ersättningen skall alltså ses som ett led i ett ömsesidigt åtagande av staten och Svenska kyrkan att bevara de kulturhistoriska värdena inom kyrkan. Det är mot denna bakgrund viktigt att understryka att den statliga ersättningen enbart avser kostnader som föranleds av kulturhistoriska hänsynstaganden; ersättningen får inte användas för att bedriva verksamhet eller för att bekosta övrig förvaltning av egendom.

## 10.2 Den statliga ersättningens storlek

Svenska kyrkans församlingar och samfälligheter förvaltar de kyrkliga kulturminnena på ett förtjänstfullt sätt. Vägledande för hur stor den kyrkoantikvariska ersättningen skall vara bör således vara hur mycket förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena kostar i dag och hur stor del av kostnaderna som är en följd av skyddsbestämmelserna i kulturminneslagen.

I Statskontorets uppdrag ingick att ta fram ett underlag för prövningen av vad som är skälig storlek på den statliga ersättningen. I sin rapport redovisar och diskuterar Statskontoret vilka undersökningar som har genomförts och vilka uppgifter som finns tillgängliga (*bilaga 2*, avsnitt 2). I den sammanfattande bedömningen framhålls att det finns flera undersökningar och indikatorer på att den statliga ersättningen bör uppgå till ett belopp om ca 400 miljoner kronor i 1990 års penningvärde. Enligt Statskontorets bedömning skulle en förnyad undersökning inte ge ett väsentligt annorlunda resultat.

Uppgifter från Statistiska centralbyrån (SCB) tyder på att beloppet för bevarande av kulturvärdena - enligt den avgränsning som anges i Statskontorets rapport, sid. 10 - för år 1995 uppgår till ett belopp som understiger 400 miljoner kronor. Enligt Statskontoret var skatteintäkterna för år 1995 lägre än tidigare år, vilket kan ha orsakats av bl.a. att nya utbetalningsregler för församlingsskatten innebar att avdrag gjordes med 75 procent på skatteunderlaget för de icke-kyrkotillhöriga på både förskott och slutavräkning. Enligt Statskontorets bedömning torde den betydande nedgången i skatteintäkter bl.a. ha lett till att renoveringar fått stå tillbaka.

Kommittén har övervägt huruvida en förnyad undersökning bör göras för att klarlägga nuvarande kostnader. Detta är emellertid såväl resurs- som tidskrävande. En ny undersökning bör därför inte utföras med mindre det kan förutsättas att den med större grad av säkerhet än tidigare undersökningar anger kostnaderna för bevarande av de kyrkliga kulturvärdena.

Om en undersökning skall göras bör den avse kostnaderna för ett antal utvalda objekt - exempelvis kyrkobyggnader - eller församlingar. Det är viktigt att urvalet är representativt; så måste exempelvis ingå kyrkobyggnader av olika storlek, ålder och lokalisering, med skiftande kulturhistoriskt värde och i olika stadier av "renoveringscykeln". För att resultatet skall vara statistiskt signifikativt bör ett större antal objekt eller församlingar väljas ut. Eftersom en urvalsundersökning endast avser en del av det totala antalet, finns det emellertid alltid en viss osäkerhet i det erhållna resultatet. Genom ett större urval kan tillförlit-

ligheten ökas, vilket dock måste vägas mot den högre kostnad som detta innebär. Tidigare har redogjorts för de teoretiska och praktiska svårigheterna med att utreda kostnader för bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena (avsnitt 7.3). Såväl avgränsningen som beräkningen är förknippad med avsevärda osäkerhetsmoment, vilket givetvis påverkar resultatet av en undersökning. Vad som anses vara kostnader som är en följd av kulturhistoriska hänsynstaganden är i stor utsträckning ett resultat av en bedömning i varje enskilt fall; en redovisning av sådana kostnader torde således inte ske på ett enhetligt sätt.

Enligt kommitténs bedömning är en ny undersökning förknippad med så många osäkerhetsfaktorer att det inte förefaller sannolikt att den med någon större grad av säkerhet än tidigare undersökningar skulle ange hur stora kostnaderna för bevarande de kyrkliga kulturvärdena är. Det torde därför inte vara ändamålsenligt att genomföra en förnyad undersökning.

Tidigare genomförda undersökningar talar för att ett belopp om ca 400 miljoner kronor/år i 1990 års penningvärde är en rimlig nivå på den statliga ersättningen. Detta belopp bör således vara utgångspunkt för beräkningen av ersättningen. Det förhållandet att SCB:s statistik tyder på att kostnaderna för år 1995 uppgår till ett lägre belopp bör, med hänvisning till vad Statskontoret anför i detta avseende, inte föranleda någon annan bedömning.

Här kan möjligen den invändningen göras att beloppet om 400 miljoner kronor är relaterat till de faktiska kostnaderna, dvs. kostnaderna för de åtgärder som de facto har genomförts. Det är inte självklart att detta belopp motsvarar kostnaderna för de åtgärder som behövs för att kulturvärdena skall upprätthållas. Bl.a. har tidigare (avsnitt 8.5.1) anförts att underhållet av inventarier i viss utsträckning är eftersatt. Det kan dock konstateras att även om ytterligare underhåll i vissa avseenden skulle erfordras, genomförs förvaltningen av de kyrkliga kulturvärdena på ett i huvudsak förtjänstfullt sätt. Här skall även beaktas vad som anges i utgångspunkterna för utredningens arbete (dir. 1996:162, sid. 15), nämligen att relationsändringen inte skall leda till *försämrade* förutsättningar för vård och underhåll av kyrkans kulturhistoriska värden samt att kyrkan skall kunna få *viss* ersättning för underhållet av de kyrkliga kulturvärdena (kursiv. här). Vidare anfördes i propositionen att det med hänsyn till det ekonomiska läget inte finns något samhällsekonomiskt utrymme för ökade insatser att vårda kulturhistoriskt värdefull kyrklig egendom (prop. 1995/96:80, sid. 40). Grundförutsättningen måste således vara att underhållet och vården i fortsättningen skall ligga på ungefärligen samma nivå som i dag. Utgångspunkt för den årliga statliga ersättningen bör därför enligt kommitténs uppfattning vara det ovan angivna beloppet, nämligen ca 400 miljoner kronor i 1990 års penningvärde. Enligt den uppräknig



som Statskontoret har gjort med användning av ett index för byggande av flerbostadshus motsvarar detta belopp ca 460 miljoner kronor i 1996 års penningvärde. Frågan om hur detta belopp fortsättningsvis skall räknas upp för att följa kostnadsutvecklingen behandlas nedan, i avsnitt 10.3.

### 10.3 Finansiering

Som har framkommit ovan föreslår kommittén att Svenska kyrkan skall få en årlig statlig ersättning för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena med ett belopp som motsvarar ca 460 miljoner kronor i 1996 års penningvärde.

I utredningsdirektiven anges att bevarandet av de kyrkliga kulturminnena är en angelägenhet för hela samhället och svenska folket och att det inte är rimligt att endast de som tillhör Svenska kyrkan bär kostnaderna för detta allmänintresse (dir. 1995:162, sid. 15). Enligt kommitténs bedömning måste detta innebära att kostnaderna för bevarandet av de kulturhistoriska värdena inom kyrkan skall delas av kyrkotillhöriga likaväl som icke-kyrkotillhöriga. Ansvaret skall vara rikssolidariskt och skall inte vara beroende av var man bor. Med dessa utgångspunkter föreslår kommittén att den kyrkoantikvariska ersättningen skall finansieras genom en statlig skatt.

En metod för en sådan finansiering är att en särskild (specialdestinerad) skatt tas ut av alla skattskyldiga med ett visst öretal per skattekrona, dvs. som en procentsats på den beskattningsbara inkomsten. Det blir härigenom tydligt för skattebetalarna att man betalar en särskild skatt för ändamålet. För att uppnå målet att i princip alla skall vara med och betala bör basen vara den kommunalt beskattningsbara inkomsten. Denna metod innebär att den statliga ersättningen följer utvecklingen av skatteunderlaget och att någon årlig uppräkningsindex därför inte behöver göras.

Statskontoret har i sin rapport till kommittén föreslagit denna modell. Enligt Statskontorets beräkning skulle den ovan föreslagna nivån på ersättningen, ca 460 miljoner kronor, motsvara ca 5 öre per skattekrona.

En annan metod är en finansiering via den statliga inkomstskatten genom en höjning av grundbeloppet, som för närvarande uppgår till 200 kronor. Metoden skulle tekniskt sett vara enkel att genomföra. Finansieringen skulle även i detta fall bäras av i princip alla medborgare, dock inte proportionellt i förhållande till inkomsten utan med ett och samma belopp för alla. Om denna metod används behövs en uppräkningsindex med index varje år, för att ersättningen skall följa kostnadsutvecklingen.

Den först angivna metoden - en särskild skatt - skapar ett för medborgaren enkelt och överskådligt system. Det blir tydligt att alla skattebetalare bidrar till bevarandet av de kyrkliga kulturminnena i hela landet. Till skillnad mot vad som skulle bli fallet vid en höjning av den statliga inkomstskatten, betalar var och en i förhållande till sin inkomst. Metoden innebär, till skillnad från alternativet med en höjning av den statliga inkomstskatten, att något index inte behöver användas för beräkning av den årliga ersättningen. Som Statskontoret har konstaterat i sin rapport finns det inte något självklart användbart index. Vid en uppräknings skulle man därför antingen få använda ett redan befintligt index, som dock inte är direkt applicerbart på aktuella kostnader, eller skapa ett särskilt index för ifrågakvarande ändamål med de svårigheter som detta innebär. Båda alternativen är förenade med osäkerhetsfaktorer, vartill kommer den administration som en årlig indexuppräknings innebär. Genom att ersättningen istället bestäms till en viss andel av den beskattningsbara inkomsten följer den utvecklingen av skatteunderlaget, och ökar således vid en ökning av underlaget. I och för sig påverkas ersättningen även av en minskning av skatteunderlaget. Det är givetvis olyckligt om en lågkonjunktur får till följd att resurserna till vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena minskar. Det kan dock inte anses orimligt att konjunkturväxlingar påverkar detta område, likaväl som andra områden i vårt samhälle. En lågkonjunktur avspeglas för övrigt även i ett prisindex.

Å andra sidan skulle införandet av en proportionell statlig skatt av detta slag innebära ett avsteg från skatteuppgörelsen samt från att regeringen generellt eftersträvar att undvika specialdestinerade skatter. Ett hanteringsmässigt problem med metoden kan vara att eftersläpningen i tid mellan preliminär och slutlig skatt kan innebära att det krävs justeringar i efterhand av det budgeterade beloppet. Med hänsyn till ovan angivna fördelar, finner dock kommittén vid en samlad bedömning att övervägande skäl ändå talar för en finansiering genom en särskild skatt (*kyrkoantikvarisk skatt*) som tas ut proportionellt mot inkomsten. Det blir härigenom tydligt för var och en att bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena är en gemensam angelägenhet, som bekostas av alla skattskyldiga. Samtidigt innebär denna metod en markering av de kyrkliga kulturminnenas särskilda värde. I enlighet med kommitténs förslag angående den statliga ersättningens storlek, bör det för hela landet enhetliga örepåslaget bestämmas till 5 öre per skattekrona. Angående förslag till lag om kyrkoantikvarisk skatt - se författningsförslag och avsnitt 19.2.

Den föreslagna skatten kan inordnas i skattesystemet och torde vara enkel att administrera. Den torde vidare vara förenlig med det nya upp-

bördssystemet för skatt som skall införas fr.o.m. 1998 (det s.k. skattekontosystemet).

Det kan diskuteras om en penningprestation som är utformad på det sätt som framgår ovan, statsrättsligt är att anse som en avgift eller en skatt. *Avgift* är i första hand en inbetalning för vilken en specificerad motprestation, en vara eller en tjänst, tillhandahålls av det allmänna; det föreligger emellertid inte något omedelbart krav på att avgiften skall stå i direkt relation till den vara eller tjänst som den som betalar erhåller. Här kan som exempel nämnas de avgifter som betalas till en myndighet för en vara eller tjänst, och som är en förutsättning för att motprestation skall erhållas. Som avgift brukar även räknas vissa penningprestationer som tas ut i näringsreglerande syfte och som i sin helhet tillförs den aktuella näringsgrenen. Till avgiftskategorin kan vidare hänföras pålagor som skattetillägg, överlastsavgifter och förseningsavgifter. Andra penningprestationer som det allmänna tar ut är vanligen statsrättsligt att bedöma som *skatter*. En skatt kännetecknas av att den tas ut som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation. Frågan om i vad mån det är en skatt eller en avgift är av betydelse när det gäller riksdagens möjligheter att delegera beslutanderätten i frågan. En skatt måste beslutas av riksdagen (eller beslutande kommunal församling). Beslut om en avgift kan delegeras, exempelvis till regeringen eller någon förvaltningsmyndighet. Det ovan presenterade alternativet torde vara att beteckna som en skatt.

En av utgångspunkterna för kommitténs uppdrag är att Svenska kyrkans sammanlagda uttag av kyrkoavgift skall minskas i totalt samma omfattning som den statliga ersättningen för de kyrkliga kulturminnena uppgår till. Samtidigt anges att detta givetvis inte får innebära att man rubbar kyrkans rätt att självständigt bestämma sitt avgiftsuttag (dir. 1995:162, sid. 15-16). I propositionen motiverades avräkningen med att det med hänsyn till det ekonomiska läget inte finns något samhällsekonomiskt utrymme för ökade insatser att vårda kulturhistoriskt värdefull kyrklig egendom (prop. 1995/96:80, sid. 40). Konstitutionsutskottet anslöt sig till regeringens bedömning samt uttalade vidare att en motsatt ordning "skulle innebära en viss dubbelbetalning för församlingarnas medlemmar" (bet. 1995/96:KU12, sid. 21). Kyrkoberedningen anförde i sitt slutbetänkande Staten och trossamfunden (SOU 1994:92, sid. 131) att dess förslag om ett samhällsstöd till kyrkobyggnader m.m. "inte avses leda till att Svenska kyrkan får ökade resurser för sin verksamhet".

Enligt direktiven skall således en avräkning ske mellan den statliga ersättningen och kyrkoavgiften samtidigt som detta givetvis inte får innebära att kyrkans rätt att självständigt bestämma sitt avgiftsuttag rubbas. Kommittén anser emellertid att dessa utgångspunkter är omöj-

liga att förena. Innebörden måste dock vara att man skall ta hänsyn till att det ekonomiska läget inte medger att det ekonomiska utrymmet för insatser ökar, samt till att de kyrkotillhöriga inte skall betala dubbelt, dvs. genom såväl kyrkoavgiften som den kyrkoantikvariska skatten.

Det förhållandet att en statlig ersättning lämnas för bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena, innebär att Svenska kyrkan delvis avlastas dessa kostnader. Den ekonomiska belastningen på Svenska kyrkan minskar således i samma utsträckning som ersättning utgår. Den statliga ersättningen i sig får rimligen inte medföra att Svenska kyrkan som helhet överkompenseras och att det ekonomiska utrymmet för att exempelvis bedriva verksamhet ökar. En naturlig följd av att Svenska kyrkan får en statlig ersättning för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena är sålunda att det totala uttaget av kyrkoavgift minskas med motsvarande belopp. En församling eller motsvarande som erhåller ersättning skall givetvis inte finansiera samma kostnad genom kyrkoavgiften.

Ett sätt att reglera att en avräkning sker skulle vara att i lag föreskriva om en minskning av kyrkoavgiften. Detta kan dock inte vara förenligt med kyrkans rätt att självständigt bestämma sitt avgiftsuttag.

Ett alternativ är att istället reglera frågan i avtal. Det torde emellertid inte vara rimligt att träffa avtal med samtliga de kyrkliga organ som har rätt att ta ut avgift. Istället bör Svenska kyrkan inom ramen för den ovan nämnda överenskommelsen med staten åta sig att vidta åtgärder för att kyrkans sammanlagda avgiftsuttag minskas i totalt samma omfattning som den kyrkoantikvariska ersättningen uppgår till (avsnitt 10.6). Kommittén vill betona att det är av avgörande betydelse att detta åtagande upprätthålls. Minskningen av det sammanlagda avgiftsuttaget skall följas upp vid de s.k. kontrollstationerna som föreslås äga rum vart femte år (jfr avsnitt 10.4 och 10.6).

## 10.4 Villkor och former för den statliga ersättningen

Den statliga kyrkoantikvariska ersättningen skall vara ett led i ett ömsesidigt åtagande mellan Svenska kyrkan och staten att bevara de kulturhistoriska värdena inom kyrkan (jfr dir. 1995:162, sid. 15). Staten lämnar Svenska kyrkan en årlig ersättning för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena med ett belopp som motsvarar ca 460 miljoner kronor i 1996 års penningvärde. Svenska kyrkan har ansvar för att bedriva förvaltningen av de kyrkliga kulturminnen som skyddas enligt 4

kap. kulturminneslagen på ett sådant sätt att deras kulturhistoriska värde bevaras.

En viktig fråga är om den kyrkoantikvariska ersättningen skall fördelas av statliga organ eller om fördelningen skall ske inom Svenska kyrkan. En statlig fördelning skulle kunna utformas på ett sätt som liknar det som tillämpas när det gäller bidrag som utgår enligt förordningen (1993:379) om bidrag till kulturmiljövård. Detta skulle innebära att Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer (RAÄ) gör en ramfördelning av den kyrkoantikvariska ersättningen mellan länen och att sedan varje länsstyrelse svarar för fördelningen inom respektive län. Fördelningen förutsätter en kulturhistorisk bedömning och den nu nämnda modellen tillgodoser behovet av den särskilda kompetens som detta kräver. RAÄ och länsstyrelserna får vidare antas ha den överblick över förhållandena i landet respektive länen, som behövs för att göra de prioriteringar som är nödvändiga. Eftersom det är länsstyrelsen som prövar frågor om tillstånd i kyrkoärenden, skulle dessutom en naturlig koppling mellan tillståndsärendena och hanteringen av den statliga ersättningen uppnås. Det finns således skäl som talar för en lösning av detta slag.

Å andra sidan skall emellertid beaktas, att ansvaret för att de kyrkliga kulturvärdena upprätthålls måste vara en självklar utgångspunkt för hur Svenska kyrkan skall bedriva förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena. Särskilda hänsyn måste tas och det är nödvändigt med en långsiktig planering. Det är exempelvis viktigt att upprätta vård- och underhållsplaner som sträcker sig över en längre tidsperiod samt att med god framförhållning planera större renoveringar och restaureringar. Om ersättningen fördelas inom den kyrkliga organisationen skapas bättre möjligheter för Svenska kyrkan att göra den planering och de prioriteringar som är en förutsättning för att vård och underhåll i enlighet med kulturminneslagens bestämmelser skall kunna bedrivas på ett ändamålsenligt och rationellt sätt. Kommittén finner därför vid en samlad bedömning att ansvaret för att fördela ersättningen bör lämnas till Svenska kyrkan. Beslut om fördelning skall emellertid alltid föregås av samråd med myndigheter inom kulturmiljöområdet (närmare om detta nedan). Svenska kyrkan måste enligt kommitténs uppfattning åta sig att svara för, att försäkra sig om att den särskilda kompetens som erfordras när det gäller vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena finns inom den egna organisationen (jfr avsnitt 10.5). Detta är viktigt vid fördelningen, men även - och kanske framför allt - vid genomförandet av den faktiska förvaltningen.

Kommitténs förslag innebär sålunda att den totala årliga ersättningen överlämnas till Svenska kyrkan för fördelning. Det kan emellertid inte anses rationellt och ändamålsenligt att den slutliga fördelningen görs på

central nivå. I stället bör Svenska kyrkan på riksnivå besluta om en ramfördelning på de olika stift. Varje stift skall sedan inom tilldelad ram fördela ersättningen till de organ som förvaltar de kyrkliga kulturminnena; det får förutsättas att stiftet har överblick över förhållandena i regionen. Att den slutliga fördelningen sker på stiftsnivå bör öka möjligheterna att ta till vara regionala samordnings- och rationaliseringsfördelar.

Här skall nämnas att den modell för fördelning som föreslås liknar den som fr.o.m. den 1 januari 1998 kommer att gälla för kyrkobyggnadsbidrag. Som tidigare har framkommit (avsnitt 7.4) innebär den nya ordningen för kyrkobyggnadsbidrag att en ramfördelning görs på central nivå, medan objektsfördelningen sker på regional nivå. Det skall dock erinras om att frågan om kyrkobyggnadsbidrag kommer att bli en inomkyrklig angelägenhet efter relationsändringen.

Som ovan har angivits skall Svenska kyrkan inför varje fördelningsbeslut, samråda med myndigheter inom kulturmiljöområdet. När det gäller beslut på central nivå, dvs. beslut om ramfördelning mellan stiftet, skall enligt kommitténs förslag yttrande alltid inhämtas från RAÄ. Detta överensstämmer med RAÄ:s uppgift som central myndighet med ett övergripande tillsynsansvar inom kulturmiljösektorn.

Inför beslut på regional nivå, inom stiftet, skall länsstyrelsen yttra sig. Detta är enligt kommitténs uppfattning ändamålsenligt med hänsyn till att länsstyrelsen har ansvar för den övergripande tillsynen över kulturmiljön i länet, liksom för handläggningen av enskilda kyrkoärenden. Ersättning får inte under några förhållanden lämnas till åtgärder som inte är förenliga med kulturminneslagens krav och det är därför viktigt att länsstyrelsen yttrar sig över de enskilda ansökningarna om ersättning och de åtgärder som dessa avser. Det är troligt att ersättnings- och tillståndsärenden många gånger kommer att löpa parallellt vilket kan underlätta hanteringen. Länsstyrelsen skall även yttra sig avseende prioriteringarna inom sin del av stiftet. Det skall beaktas att de flesta stift berör flera län.

En kopia av fördelningsbeslut skall alltid skickas till den myndighet som har yttrat sig inför beslutet.

Kommittén föreslår att en bestämmelse om den statliga ersättningen införs i kulturminneslagen (se avsnitt 19.1).

Ovan har behandlats det samråd som skall genomföras inför varje beslut om fördelning av den statliga ersättningen. När det gäller övergripande frågor med anknytning till ersättningens fördelning och användning förutsätter kommittén att dessa diskuteras inom samrådsgrupperna (jfr avsnitt 9.3.1). Här skall även betonas betydelsen av löpande samråd i enskilda kyrkoärenden (jfr avsnitt 9.2).

Ersättningen omfattar de kyrkliga kulturminnen som skyddas enligt 4 kap. kulturminneslagen, dvs. kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser. Här skall erinras om att begravningsplatser kan anordnas även av exempelvis en kommun eller enskild stiftelse. I detta sammanhang avses givetvis endast de begravningsplatser som Svenska kyrkan är huvudman för. Kulturarvsutredningen har lämnat ett förslag som - om det genomförs - innebär att prästgårdar och kyrkstäder kan skyddas av bestämmelserna om kyrkliga kulturminnen. Enligt kommitténs förslag skall dock ersättningen inte omfatta kostnader för vård och underhåll av dessa objekt. Motiven för detta lämnas i avsnitt 12.3.

Svenska kyrkan ansvarar för att samtliga kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser enligt ovan förvaltas så att deras kulturhistoriska värde bevaras; detta ansvar följer av kulturminneslagens skyddsbestämmelser. Grundkravet är att vård och underhåll skall genomföras på en nivå som motsvarar vad som gäller i dag. Fördelande organ svarar för att göra det möjligt för de enskilda förvaltarna att uppfylla detta krav. Ersättningen måste fördelas så att det skapas faktiska förutsättningar för att upprätthålla de kyrkliga kulturvärdena.

Det är inte samtliga kostnader för vård och underhåll av kyrkliga kulturminnen som berättigar till ersättning. Den kyrkoantikvariska ersättningen är avsedd endast för kostnader som är en följd av skyddsbestämmelserna i 4 kap. kulturminneslagen och som alltså kan sägas vara betingade av kulturhistoriska hänsynstaganden. Frågan om sådana kostnader, ibland benämnda kulturhistoriska överkostnader, har behandlats i avsnitt 7.3. Det är viktigt att betona att ersättningen inte under några förhållanden får användas till förvaltningen av den kyrkliga egendomen i övrigt eller för att bedriva verksamhet. Åtgärder för vilka ersättning inte erhålls får givetvis finansieras på annat sätt, exempelvis genom kyrkoavgiften, särskilda fonder, avkastning av egendom eller inom ramen för det inomkyrkliga utjämningsystemet.

Enligt kommitténs bedömning bör ersättningen i första hand användas till mer omfattande åtgärder såsom större renoveringar och restaureringar. För att de kyrkliga kulturvärdena skall upprätthållas är det emellertid viktigt med ett kontinuerligt genomfört underhåll; om det löpande underhållet eftersätts kan detta innebära risk för skador och för att större, och därmed mer kostsamma, åtgärder måste genomföras. Mot bakgrund av detta finner kommittén att ersättning i vissa fall även skall kunna lämnas för löpande underhållsarbeten, givetvis under förutsättning att det är fråga om åtgärder som syftar till att bevara de kulturhistoriska värdena. Kostnader för drift och enklare, mindre underhåll får däremot anses vara ett led i en normal fastighetsförvaltning och utgör en

förutsättning för att verksamhet över huvud taget skall kunna bedrivas. Ersättning skall inte utgå för sådana kostnader som kyrkan under alla förhållanden har att räkna med.

Kommittén vill betona att ersättning självfallet inte får lämnas till åtgärder som inte är förenliga med kulturminneslagens krav. Detta understryker betydelsen av att myndigheterna inom kulturmiljöområdet medverkar inför varje beslut, liksom att erforderlig kompetens finns inom den kyrkliga organisationen.

I detta sammanhang vill kommittén framhålla att det är väsentligt att det inom den kyrkliga organisationen finns ett väl fungerande system för fördelningen och den ekonomiska förvaltningen av den statliga ersättningen. Det blir en inomkyrklig angelägenhet att utforma och bygga upp ett sådant system, givetvis inom ramen för vad som anges i villkoren för ersättningen eller i kulturminneslagen eller annan lagstiftning. Det får förutsättas att arbetet med att finna former för hanteringen av ersättningen bedrivs i samråd med de antikvariska myndigheterna.

Det är viktigt med handläggningsrutiner som anger exempelvis när och hur ersättning skall sökas, vilket underlag som krävs inför fördelningsbeslut på central respektive regional nivå, vilka tidsfrister som gäller samt villkor för utbetalning. Kommittén vill betona vikten av att det system som skapas är enkelt att administrera och förstå och inte innebär långa handläggningstider. Beslut bör fattas så att mottagaren har möjlighet att ta hänsyn till ersättningen i budgetarbetet; detta är av betydelse inte minst med tanke på att en församling eller motsvarande som erhåller kyrkoantikvarisk ersättning givetvis inte får finansiera samma kostnad genom kyrkoavgiften. Det får förutsättas att ersättning i princip inte betalas ut förrän aktuella arbeten har slutförts samt åtgärderna och kostnaderna har redovisats på ett tillfredsställande sätt och godkänts (jfr gällande ordning för handläggning av kyrkobyggnadsbidrag samt för bidrag enligt förordningen [1993:379] om bidrag till kulturmiljövård). Fördelande inomkyrkligt organ ansvarar för att ersättning inte lämnas - beviljas och utbetalas - i strid med gällande villkor och föreskrifter. I detta ligger ett ansvar för att göra en löpande, effektiv uppföljning. Här skall även understrykas att det är av avgörande betydelse att Svenska kyrkan informerar samtliga berörda kyrkliga organ om de mål och villkor som uppställs för den statliga ersättningen och innebörden härav.

Svenska kyrkan svarar i förhållande till staten för att ersättningen fördelas och används i enlighet med de mål och villkor som anges ovan eller som i övrigt uppställs, exempelvis i överenskommelsen mellan staten och kyrkan eller i samband med den årliga överföringen av ersättningen. Det är av stor vikt att staten har reella möjligheter att följa upp och utvärdera ersättningens fördelning och användning. Kyrkan



skall varje år lämna en redovisning av hur ersättningen har använts, bl.a. avseende vilka åtgärder som har vidtagits och vilka resultat som har uppnåtts. En ekonomisk redovisning skall lämnas av respektive åtgärd. Vidare skall varje år redovisas beslutade respektive utbetalade belopp. Av redovisningen måste framgå hur förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena har genomförts i varje stift. Den skall vidare ge ett samlat underlag som gör det möjligt att skaffa en överblick över hela landet. Det är viktigt att redovisningen ger möjlighet att göra en uppföljning och utvärdering ur såväl ekonomisk som antikvarisk synpunkt. De krav som ställs på redovisningen bör anges dels i regleringsbrevet i anslutning till att ersättningen årligen överförs till Svenska kyrkan, dels i överenskommelsen mellan kyrkan och staten.

Det är väsentligt att staten analyserar och utvärderar det material som redovisas. Enligt kommitténs uppfattning bör redovisningen lämnas till RAÄ som efter en bedömning av ersättningens användning och resultat, rapporterar till regeringen. I överenskommelsens villkor för ersättningen bör anges att regeringen förbehåller sig rätten att ompröva ersättningens nivå om den inte används i enlighet med uppsatta villkor.

De övergripande mål och villkor som uppställs för ersättningen måste till stor del anges i statens och Svenska kyrkans överenskommelse om bevarande av de kyrkliga kulturvärdena. Det förhållandet att överenskommelsen förutsätts sträcka sig över en lång tidsperiod gör att det är angeläget för såväl kyrkan som staten att det finns möjlighet att regelbundet följa upp och utvärdera ersättningen. Enligt kommitténs bedömning bör därför s.k. kontrollstationer läggas in vart femte år. Vid dessa skall en utvärdering göras av huruvida parterna har uppfyllt sina åtaganden. Det är vidare viktigt att följa upp om kyrkans ansvar för de kyrkliga kulturminnena har förändrats; om exempelvis en kyrkobyggnad har övertagits av ett annat rättssubjekt eller har rivits skall en avräkning göras från ersättningen. Vid den kontrollstation som infaller närmast efter relationsändringen bör rimligen en mer omfattande utvärdering göras av hur ersättningen praktiskt har fungerat.

Kontrollstationerna ger möjlighet att i ett längre tidsperspektiv analysera hur ersättningen har använts och att utvärdera effekterna, och utgör därmed ett viktigt komplement till den årliga uppföljningen.

Här har behandlats den uppföljning och utvärdering som skall genomföras dels årligen, dels vid de s.k. kontrollstationerna och som är en direkt följd av den statliga ersättningen. När det gäller RAÄ:s och länsstyrelsernas tillsyns- och uppföljningsansvar i övrigt hänvisas till avsnitt 5.1-2 och 6.7.

Som tidigare har framkommit (avsnitt 6.7) har Kulturarvsutredningen föreslagit en bestämmelse som innebär att de kyrkliga organen skall kunna åläggas att följa föreskrifter och beslut enligt 4 kap.

kulturminneslagen. Även kommittén finner vid en samlad bedömning att en bestämmelse med detta innehåll bör införas; det måste anses motiverat att det finns möjlighet att ingripa om kyrkan inte uppfyller de krav som följer av kulturminneslagen, exempelvis om en tillståndspliktig åtgärd genomförs utan tillstånd eller i strid med ett lämnat tillstånd. Här skall erinras om att en bestämmelse med motsvarande innehåll redan finns när det gäller byggnadsminnen. Det får emellertid förutsättas att den föreslagna bestämmelsen tillämpas med restriktivitet. I första hand måste eftersträvas att få till stånd en rättelse utan att den möjlighet som bestämmelsen ger används. I detta sammanhang skall också erinras om det ansvar som fördelande organ har för att se till att ersättningen fördelas så att faktiska förutsättningar för att upprätthålla de kulturhistoriska kraven skapas för de enskilda förvaltarna.

Kulturarvsutredningen har vidare angivit att "i konsekvens med vad som gäller i fråga om andra skyddade kulturminnen borde även frågan om införande av straffansvar kunna övervägas" (SOU 1996:128, sid. 315). Med hänvisning till att en sådan fråga involverar komplicerade ställningstaganden beträffande det straffrättsliga ansvaret för valda förtroendemän avstod man dock från att lämna något förslag i den delen. Även kommittén har efter en samlad bedömning avstått från att lämna något förslag om straffbestämmelser.

## 10.5 Rationell och effektiv förvaltning av de kyrkliga kulturminnena

En av utgångspunkterna för utredningsuppdraget är att ersättningen skall utformas så att ett rationellt och effektivt underhåll med beaktande av de kulturhistoriska kraven uppmuntras (dir. 1995:162, sid. 15). Statskontoret förespråkar i denna del att Svenska kyrkan avsätter en eller två procent av den årliga ersättningen för kompetensutveckling i kyrkoantikvariskt underhåll. Kommittén anser dock inte att ersättningen skall användas för detta ändamål.

En metod som nämns - men inte förordas - i Statskontorets rapport är den s.k. osthylvsprincipen, som i detta sammanhang skulle innebära att den årliga ersättningen minskas med några procent per år. Det är dock tveksamt i vad mån denna metod i praktiken verkligen får till följd att verksamheten rationaliseras och effektiviseras. Det går inte att bortse från risken att insatserna istället minskar, dvs. att underhållet och vården eftersätts. Kommittén finner därför att denna metod inte bör användas.

Det är givetvis ett intresse för Svenska kyrkan att egendomsförvaltningen - inte bara i detta sammanhang - är rationell och effektiv. Viktigt

är härvid att den kyrkliga egendomen - inbegripet de kulturhistoriska värdena - förvaltas på ett långsiktigt och hållbart sätt, vilket skall beaktas exempelvis vid val av metoder och material. Betydelsen av ett kontinuerligt genomfört underhåll skall ånyo starkt betonas; ett eftersatt underhåll kan på sikt innebära såväl ökade kostnader som skador som är svåra att reparera.

När det gäller de kyrkliga kulturminnena gör sig särskilda hänsyn gällande, både när större åtgärder skall genomföras och vid löpande underhåll (jfr avsnitt 8.4). Förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena liksom även fördelningen av den statliga ersättningen förutsätter speciell kunskap och erfarenhet och det får anses nödvändigt att denna kompetens finns hos Svenska kyrkan.

Det måste enligt kommitténs uppfattning åligga Svenska kyrkan att försäkra sig om att tillfredsställande kompetens finns inom den egna organisationen; i detta ligger att bygga upp och samla kunskap och erfarenhet.

Kompetensuppbyggnad bör genomföras i samråd med myndigheter och museer inom kulturmiljöområdet. Det kan röra sig om utbildning som tar sikte på övergripande frågor, likaväl som kurser och seminarier med särskilda temata eller särskild inriktning. Utbildningen kan vända sig till de faktiska förvaltarna, men det är även viktigt att resurser avsätts för att bygga upp särskilda specialistfunktioner. De regionala kyrkliga organen kommer enligt kommitténs förslag (se avsnitt 10.4) att ha en viktig roll vid fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. Det förefaller därför lämpligt att Svenska kyrkan strävar efter att inom varje stift bygga upp en funktion med särskild kompetens såvitt gäller vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Denna kompetens kan sedan användas vid fördelningen, men bör även kunna tas i anspråk för att bistå vid förvaltningen inom stiftet. Här skall betonas betydelsen av att kunskap och insikt om hur vård och underhåll skall bedrivas finns även på lokal nivå, hos de enskilda församlingarna. För att kulturvärdena skall upprätthållas är det viktigt att de faktiska förvaltarna är medvetna om de särskilda hänsynstaganden som gör sig gällande samt känner till var expertkunskap finns att hämta.

I detta sammanhang skall betonas värdet av att inköp av varor, tjänster och byggentreprenader sker på ett affärsmässigt och rationellt sätt. Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling kommer inte att vara tillämplig inom Svenska kyrkan efter relationsändringen. Det får dock förutsättas att inköp även fortsättningsvis kommer att ske med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns samt att erfarenheter av olika former av inköps- och upphandlingssamordning uppmärksammas och tas till vara. Det är här viktigt att framhålla att de krav på exempelvis specialistkompetens eller särskilda material och metoder som

vanligen uppställs när det gäller kulturhistoriskt värdefull egendom, måste beaktas vid upphandling och inköp. Detta understryker betydelsen av att kunskap finns hos de faktiska förvaltarna.

Samverkan i olika former kan innebära rationaliseringsvinster och kostnadsbesparingar och kan även bidra till att skapa större möjligheter att ta till vara och använda sig av olika personers kunskap och erfarenheter. Efter relationsändringen kommer frågan om den närmare organisatoriska strukturen och arbetsformerna att - inom ramen för vad som anges i lagen om Svenska kyrkan - vara en inomkyrklig angelägenhet. Det får förutsättas att Svenska kyrkan i framtiden försöker utveckla olika samarbetsformer som kan bidra till att effektivisera och rationalisera förvaltningen. Härvid kan pekas på det samarbete som bedrivs - och som får förutsättas komma att bedrivas även i framtiden - inom ramen för de kyrkliga samfälligheterna. Det kan dock även vara fråga om samverkan i andra former, såväl kontinuerligt under en längre tid, som mer tillfälligt, exempelvis i särskilda projekt.

I detta sammanhang kan nämnas det samarbete som bedrivs i Visby stift. Samtliga församlingar på Gotland har bildat en partiell samfällighet som gemensamt ansvarar för vård och underhåll av kyrkobyggnaderna inom stiftet. Varje år genomförs renoveringar i ett antal av kyrkorna.

Här skall vidare uppmärksammas de idéer till utveckling av fastighetsförvaltningen inom Svenska kyrkan som har lagts fram av Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund (Pastoratsförbundet). Här diskuteras behov av större förvaltningsområden, samverkan mellan församlingar och utvecklingsprogram. År 1994 infördes ett system med fastighets- och kyrkogårdsrådgivning, som innebär att förvaltare inom kyrkan kan få råd när det gäller exempelvis underhåll och skötsel, byggteknik samt upphandling och inköp. Pastoratsförbundet har vidare tillsammans med Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Försvaret, Statens fastighetsverk och Byggforskningsrådet inlett ett utvecklingssamarbete som kallas UFOS - utveckling av fastighetsföretagande inom offentlig sektor. UFOS skall bl.a. verka för ökad produktivitet, effektivitet och kvalitet inom de olika offentliga fastighetsföretagen samt för kompetensutveckling och kunskapsspridning. Syftet är att man skall arbeta med och samfinansiera olika utvecklingsprojekt. För närvarande pågår ett projekt avseende överkostnader på grund av kulturhistoriska hänsyn. Projektet är inte inriktat på kyrkobyggnader utan tar sikte på offentlig fastighetsförvaltning i allmänhet.

## 10.6 Överenskommelsen

I direktiven för kommitténs uppdrag anges att i den utsträckning som ersättning lämnas skall den vara ett led i ett ömsesidigt åtagande av staten och Svenska kyrkan att bevara de kulturhistoriska värdena inom kyrkan, vilket bör komma till uttryck i en långsiktig överenskommelse (dir. 1995:162, sid. 15).

Givna utgångspunkter för överenskommelsen är *att* kulturminneslagens bestämmelser om skydd för de kyrkliga kulturminnena skall behållas även vid ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan, *att* Svenska kyrkan även framdeles skall ha ansvar för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnen som skyddas genom kulturminneslagen *samt att* Svenska kyrkan skall få viss ersättning av staten för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena (jfr utgångspunkterna i direktiven, sid. 14-15). Överenskommelsen skall i övrigt bygga på vad som föreslås angående den kyrkoantikvariska ersättningen i avsnitt 10.1-10.5, och det närmare innehållet kan således sägas vara en sammanfattning av kommitténs förslag.

I det följande redogörs för vad som med ovan angivna förutsättningar bör regleras i överenskommelsen. Här skall även erinras om att kommittén föreslår att kulturminneslagen kompletteras med bestämmelser om ersättningen och dess fördelning.

### Parter

#### *Staten*

Riksdagen får förutsättas bemyndiga regeringen att träffa en överenskommelse med Svenska kyrkan. Av riksdagens beslut bör framgå i vad mån regeringen skall ha rätt att bemyndiga exempelvis en myndighet att föra förhandlingar och eventuellt även träffa överenskommelse med Svenska kyrkan.

#### *Svenska kyrkan*

I lagen om Svenska kyrkan kommer troligen att anges att kyrkomötet är Svenska kyrkans högsta beslutande organ. Svenska kyrkans centralstyrelse kommer inte att vara ett offentlighetsligt reglerat organ. I vad mån kyrkomötet kan delegera beslutanderätten till något annat organ torde bli en inomkyrklig angelägenhet - inom ramen för de bestämmelser som finns i lagen om Svenska kyrkan.

Det finns för närvarande inte något organ som har befogenhet att företräda Svenska kyrkan med avseende på tiden efter relationsändringen. Detta förutsätter ett bemyndigande i lag. En sannolik lösning är att kyrkomötet vid sammanträde under år 1999 har de befogenheter med avseende på tiden efter den 1 januari 2000 som följer av lagen om Svenska kyrkan.

### **Giltighetstid**

När det gäller frågan om överenskommelsens giltighetstid skall först erinras om vad som anges i direktiven, nämligen att det ömsesidiga åtagandet av staten och Svenska kyrkan bör komma till uttryck i en *långsiktig* (kursiv. här) överenskommelse (dir. 1995:162, sid. 15).

Ersättningen syftar till att möjliggöra att vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena sker kontinuerligt och på ett ändamålsenligt sätt. För att skapa förutsättningar för detta är det viktigt att ersättningen är förenad med den stabilitet och långsiktighet som behövs vid planering och genomförande av förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena. Det kan nämnas att tidsintervallet för omfattande renoveringar av kyrkobyggnader är 25-35 år. De förvaltande kyrkliga organen måste inför åtgärder av detta slag göra en långsiktig planering som innefattar finansieringen av kostnaderna.

Även om det är väsentligt att överenskommelsen är varaktig, är det dock inte vare sig ändamålsenligt eller möjligt att detaljreglera för en alltför lång tidsperiod. Samtidigt som överenskommelsen skall garantera en långsiktighet och kontinuitet, måste det finnas ett visst mått av flexibilitet.

Med ovan angivna utgångspunkter föreslår kommittén att den principiella överenskommelsen mellan kyrkan och staten skall sträcka sig över en tid av 25 år. För denna tidsperiod skall anges *övergripande mål och åtaganden*. Som tidigare har framgått skall enligt kommitténs förslag ersättningen och dess mål och villkor följas upp och utvärderas vid s.k. kontrollstationer som infaller vart femte år. Det måste anses ändamålsenligt att *de närmare villkoren* formuleras fram till och med nästföljande kontrollstation. Av överenskommelsen måste tydligt framgå vilka villkor som på detta sätt skall formuleras för en kortare tidsperiod.

## Övergripande mål

Staten och Svenska kyrkan skall gemensamt sträva efter att de kulturhistoriska värdena inom kyrkan bevaras samt att det kyrkliga kulturarvet hålls levande och är tillgängligt för alla.

Det åligger såväl staten som Svenska kyrkan att verka för att förutsättningar skapas för samarbete och samverkan i övergripande frågor med anknytning till de kyrkliga kulturminnena, likaväl som i enskilda ärenden. Här skall särskilt betonas betydelsen av att samrådsgrupper inrättas på central och regional nivå.

## Statens åtaganden

Svenska kyrkan skall erhålla en viss ersättning av staten för förvaltningen av de kyrkliga kulturvärdena.

Som en följd av kommitténs förslag om att kyrkan skall svara för fördelningen skall staten varje år överföra ersättningen till Svenska kyrkan. Överföringen sker via en statlig myndighet, som har att utbetala beloppet till Svenska kyrkan.

## Ersättningen

Den årliga ersättningen skall motsvara ett belopp om ca 460 miljoner kronor i 1996 års penningvärde.

Ersättningen kan komma att omprövas, dock endast mot bakgrund av den uppföljning och utvärdering som sker vid kontrollstationerna.

## Villkor för den statliga ersättningen

Svenska kyrkan har till följd av kulturminneslagens bestämmelser ansvar för att vårda och underhålla de kyrkliga kulturminnena så att deras kulturhistoriska värde inte minskas. En förutsättning för den statliga ersättningen är att förvaltningen bedrivs i enlighet med bestämmelserna i kulturminneslagen eller annan lagstiftning och på ett sådant sätt att de kyrkliga kulturvärdena bevaras.

Den statliga ersättningen till Svenska kyrkan skall omfatta vård och underhåll av de kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser som skyddas genom bestämmelserna om kyrkliga kulturminnen. Ersättning får endast lämnas för kostnader som är betingade av kulturhistoriska hänsynstaganden och som avser bevaran-

det av de kyrkliga kulturvärdena. Det är endast åtgärder som är förenliga med kulturminneslagens krav som berättigar till ersättning.

Ersättningen skall fördelas av Svenska kyrkan. På central nivå skall en fördelning göras mellan stiften. Stiften beslutar om fördelning inom sitt område. Varje beslut som avser ersättningen skall föregås av samråd med myndigheter inom kulturmiljöområdet. Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer (RAÄ) skall beredas tillfälle att yttra sig angående fördelningen i landet. Respektive länsstyrelse skall beredas tillfälle att yttra sig inför fördelningen inom stiftet.

### **Svenska kyrkans åtaganden**

Svenska kyrkan åtar sig att vidta åtgärder för

*att* kyrkans sammanlagda uttag av kyrkoavgift minskas i totalt samma omfattning som den statliga ersättningen uppgår till,

*att* överenskommelsen blir bindande för de organ som i framtiden kommer att ha ansvar för att vårda och underhålla de kyrkliga kulturminnena samt för att förvaltningen bedrivs i enlighet med uppställda villkor, och

*att* de kyrkliga kulturminnena är tillgängliga för alla i minst samma utsträckning som före relationsändringen.

Svenska kyrkan åtar sig att svara för

*att* inom den kyrkliga organisationen informera om de mål och villkor som uppställs för den statliga ersättningen och om det ansvar som följer av kulturminneslagens bestämmelser,

*att* försäkra sig om att den särskilda kompetens som erfordras vid förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena och fördelningen av den statliga ersättningen, finns inom den kyrkliga organisationen,

*att* den kyrkoantikvariska ersättningen fördelas och används i enlighet med de mål och villkor som anges i överenskommelsen eller som i övrigt uppställs för ersättningen, och

*att* beakta de kulturhistoriska kraven genom bl.a. ett rationellt och effektivt underhåll av de kyrkliga kulturminnena.

### **Kontrollstationer**

Vid kontrollstationer vart femte år skall följas upp och utvärderas *dels* huruvida parterna har uppfyllt sina åtaganden enligt överenskommelsen eller de villkor som i övrigt har uppställts, *dels* om förutsättningarna för ersättningen på något väsentligt sätt har förändrats.

I överenskommelsen skall anges när kontrollstationerna skall infalla.



Enligt kommitténs förslag skall *de närmare villkoren* för ersättningen formuleras fram till och med nästföljande kontrollstation.

### Åtterrapportering

Svenska kyrkan skall sända en kopia av varje beslut som avser fördelning av den statliga ersättningen till de myndigheter - RAÄ och länsstyrelsen - som har yttrat sig inför beslutet.

Svenska kyrkan skall varje år lämna staten *dels* en redovisning av vilka åtgärder som har vidtagits och vilka resultat som har uppnåtts, *dels* en ekonomisk redovisning av respektive åtgärd, *dels* en redovisning över beslutade respektive utbetalade belopp. Redovisningen skall ge en bild av hur förvaltningen har genomförts i varje stift, samt skall ge underlag för en samlad överblick över hela landet. De närmare formerna för redovisningen - vart den skall lämnas och när - samt den ytterligare redovisning som kan krävas kommer att anges i anslutning till att ersättningen årligen överförs till Svenska kyrkan. Om ersättningen inte används av Svenska kyrkan i enlighet med uppställda villkor skall staten kunna kräva återbetalning.

Till kontrollstationerna skall lämnas den redovisning som är erforderlig för att det skall vara möjligt att göra en samlad bedömning av huruvida parterna har uppfyllt sina åtaganden enligt överenskommelsen eller de villkor som i övrigt har uppställts samt av om förutsättningarna för ersättningen på något väsentligt sätt har ändrats. Svenska kyrkan skall lämna sin redovisning till regeringen.

### Övriga villkor

Om Svenska kyrkans ansvar på något väsentligt sätt ändras, exempelvis genom en överlåtelse eller rivning av en kyrkobyggnad, skall en avräkning på ersättningen göras med ett belopp som motsvarar kostnaderna för att vårda och underhålla objektet.

-----

Ovan har redogjorts för de grundläggande bestämmelser som till följd av kommitténs förslag angående ersättningen måste ingå i överenskommelsen. Med utgångspunkt från dessa grundkrav måste dock frågan om den närmare utformningen av överenskommelsen bli föremål för en förhandling mellan Svenska kyrkan och staten. Det är angeläget att diskussioner påbörjas så snart som möjligt. Härvid skall emellertid beaktas att det för närvarande formellt inte finns något organ som har

befogenhet att företräda Svenska kyrkan beträffande tiden efter relationsändringen.

## 10.7 Den statliga ersättningens utjämnings effekter

En kyrkoantikvarisk ersättning av den storlek som kommittén föreslår får stor betydelse för den kyrkliga ekonomin på lokalplanet. För många av de enskilda församlingar och samfälligheter som kommer att få del av ersättningen blir den en av de största intäkterna. Ersättningen kan jämföras med de belopp som i dag fördelas i det nya utjämnings system för Svenska kyrkan som trädde i kraft den 1 januari 1997. Enligt budgeten för utjämnings systemet för år 1997 omsluter systemets kostnadssida totalt cirka 1 miljard kronor, fördelat på olika bidrag. Av dessa har kyrkobyggnadsbidraget, som beviljas församlingar och samfälligheter för kyrkobyggnadsarbeten, beräknats till 80 miljoner kronor. Genom den kyrkoantikvariska ersättningen sker det således en kraftig ökning av de medel som kan fördelas mellan församlingar och samfälligheter för kyrkounderhåll. Även om ersättningens syfte inte är att jämna ut de ekonomiska förhållandena mellan församlingarna i Svenska kyrkan är det ofrånkomligt att ersättningen får vissa sådana konsekvenser. Det är därför av intresse att undersöka vilka utjämnings effekter som fördelningen av ersättningen kan få.

Finansieringen av den kyrkoantikvariska ersättningen skall enligt förslaget delas proportionellt av alla skattebetalare. Det fastställda syftet med ersättningen kommer att medföra att församlingar och samfälligheter med stor andel kulturhistoriskt värdefulla kyrkor kommer att få en relativt sett större del av de tillgängliga medlen. Detta innebär att ersättningen får utjämnings effekter dels för församlingar och samfälligheter, dels för enskilda individer.

De kulturhistoriskt värdefulla kyrkorna är inte jämnt fördelade mellan Svenska kyrkans församlingar och samfälligheter. I särskilt hög grad finner man dem på landsbygden i de delar av landet som har den längsta bebyggelse traditionen. I nya samhällen som vuxit upp kring de större städerna kan de däremot saknas nästan helt. Om en ny församling har bildats i en snabbt uppväxande förort till en storstad är det tänkbart att där enbart finns nya kyrkor och att ingen av dessa har så framträdande kulturhistoriska värden att församlingen kan räkna med få del av den kyrkoantikvariska ersättningen för vården av dem. Flertalet kyrkor i landet anses dock som kulturhistoriskt värdefulla och i de flesta församlingar finns en eller flera sådana kyrkor.

Den kyrkoantikvariska ersättningen är avsedd att ersätta Svenska kyrkan för vården och underhållet av de kyrkliga kulturvärdena. Utgångspunkten är att ersättningen skall svara mot de kostnader som finns i dag. För en församling med enbart äldre, kulturhistoriskt värdefulla kyrkor kommer det att medföra att det ekonomiska ansvaret för det tunga underhållet i form av omfattande renoveringar nästan helt lyfts bort från församlingen. Det kan vara fråga om kostnader på någon eller några miljoner kronor vid varje renovering, vilket betyder en avsevärd förbättring av församlingens ekonomi. En förortsförsamling med enbart nyare kyrkor kommer däremot att även i fortsättningen i hög grad själv få svara för underhållet av sina kyrkor.

Utjämningseffekten för församlingar och samfälligheter av den kyrkoantikvariska ersättningen blir således att de flesta på sikt får ett märkbart tillskott till sin ekonomi. Små församlingar med enbart äldre kyrkor får väsentliga tillskott medan yngre församlingar med nyare kyrkor får betydligt mindre tillskott.

Sett ur individens perspektiv kan effekterna beskrivas på följande vis. Alla kyrkotillhöriga får liksom de icke-kyrkotillhöriga betala för kyrkounderhållet av alla kulturhistoriskt värdefulla kyrkor i landet via den statliga skatten. De kyrkotillhöriga som bor i små församlingar med många äldre kyrkor bör kunna räkna med en avsevärd sänkning av kyrkoavgiften när kostnaden för kyrkorenoveringarna täcks av den kyrkoantikvariska ersättningen. Denna sänkning kan i många fall bli större än den nya kyrkoantikvariska skatt de får betala. I en genomsnittlig församling bör dock på sikt sänkningen av kyrkoavgiften bli ungefär lika stor som den statliga skatten och för de kyrkotillhöriga i en sådan församling uppstår på några års sikt inte några ekonomiska nettoeffekter. För de kyrkotillhöriga i församlingar med övervägande nya kyrkor blir effekten att de dels sannolikt får betala oförändrad kyrkoavgift för de egna kyrkornas underhåll, dels statlig skatt som går till underhållet av de kulturhistoriskt värdefulla kyrkorna i andra församlingar.

Det har även betydelse hur många kyrkotillhöriga per kyrka en församling har. I tätortsområden är församlingarna i regel stora och det finns många tillhöriga per kyrka. Kyrkounderhållet väger mindre tungt i församlingens budget och den minskning av kyrkoavgiften som kan göras till följd av den kyrkoantikvariska ersättning som församlingen får blir mindre. Den statliga skatt som de tillhöriga i en sådan församling tillsammans betalar kan däremot uppgå till betydande belopp.

Den utjämning mellan församlingar och mellan individer som blir en effekt av den kyrkoantikvariska ersättningen kan i stort sett sägas gå i samma huvudriktning som i det inomkyrkliga utjämningsystemet, dvs. från större städer och tätorter till mindre tätorter, lands- och glesbygd. För vissa församlingar och samfälligheter får ersättningen sannolikt en

kraftig utjämningseffekt. Det har inte varit möjligt för kommittén att i detalj beräkna effekterna för olika församlingar, grupper av församlingar eller olika geografiska områden. Det finns dock inte något som tyder på att effekterna på något håll skulle bli större än vad som kan godtas. Kommittén finner att utjämningseffekterna är naturliga och rimliga med hänsyn till principerna för ersättningen. Med utgångspunkten att alla skall bidra till underhållet av den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen är det inte en oväntad konsekvens att områden med högre skattekraft får bidra med en större del av kostnaderna än hittills. De kyrkotillhöriga i församlingar med stort inslag av äldre kulturminnen har tidigare ensamma fått bära en tung börda för förvaltningen av detta kulturarv.

Kostnaderna för vården av de kyrkliga kulturminnena har hittills i viss mån jämnats ut genom det kyrkliga utjämningsystemet, i första hand genom kyrkobyggnadsbidraget. Behovet av detta bidrag kommer att minska avsevärt när den kyrkoantikvariska ersättningen börjar betalas ut. Om bidraget minskar i omfattning kommer även behovet av finansiering av utjämningsystemet att minska, vilket kan leda till en sänkning av avgifterna till systemet. Även övriga komponenter i utjämningsystemet syftar till att stödja församlingar och samfälligheter som relativt sett har sämre förutsättningar att klara sina kostnader. Skulle den kyrkoantikvariska ersättningen på ett märkbart sätt ändra församlingarnas ekonomiska förutsättningar i stort kan det uppstå behov av att justera också dessa utjämningskomponenter för att uppnå önskvärd utjämningsprofil. Det nya utjämningsystemet är utformat så att sådana justeringar kan göras utan att systemet behöver förändras i grunden.

Det blir en inomkyrklig fråga att bedöma vilken omfattning och form som kyrkobyggnadsbidraget skall ha i framtiden och vilka övriga justeringar som kan behöva göras i utjämningsystemet till följd av att även den kyrkoantikvariska ersättningen ger utjämningseffekter. Det får förutsättas att man inom Svenska kyrkan noga kommer att följa hela den ekonomiska utvecklingen på lokalplanet inom kyrkan till följd av de ändrade relationerna med staten. Kommittén bedömer att den kyrkoantikvariska ersättningen inte skall försvåra möjligheterna att via utjämningsystemet åstadkomma önskvärda ekonomiska förhållanden för Svenska kyrkans församlingar och samfälligheter.

## 11 S.k. övertaliga kyrkor

### 11.1 Inledning

Kyrkobyggnaderna är i de flesta fall uppförda när samhällsförhållandena var annorlunda än vad de är nu. Antalet kyrkobyggnader, deras storlek, utformning och lokalisering speglar således ett samhälle som till följd av genomgripande förändringar de senaste århundradena inte längre finns.

Urbaniseringen har inneburit att befolkningsunderlaget har minskat på landsbygden. Även i de centrala delarna av våra storstäder har folkmängden minskat. Befolkningens sammansättning likaväl som samhällsstrukturen i övrigt har förändrats. Kyrkan har i dag en annan roll än tidigare och antalet gudstjänstdeltagare har av olika anledningar minskat. Moderna kommunikationer har öppnat möjligheter att på ett helt annat sätt än tidigare besöka kyrkor utanför bostadsorten och hemförsamlingen. Detta är några av de faktorer som har bidragit till att det i vart fall i vissa delar av landet finns en överkapacitet av gudstjänstlokaler - lokaler som till storlek, utformning och lokalisering inte alltid är anpassade för den kyrkliga verksamhet som bedrivs i dag. Till detta kommer att möjligheterna att finansiera vård och underhåll kan vara begränsade. Det är emellertid viktigt att komma ihåg att flertalet kyrkobyggnader har ett sådant kulturhistoriskt värde att det finns ett stort allmänt intresse av att de bevaras för framtiden. Därtill kommer att kyrkobyggnaderna har en unik ställning i vårt land, inte bara hos de regelbundna besökarna utan även hos människor som sällan eller aldrig deltar i en gudstjänst eller kyrklig handling.

Frågan om s.k. övertaliga kyrkor har under senare år diskuterats inom Svenska kyrkan, liksom i den allmänna debatten. Problemet med övertalighet har också behandlats av olika utredningar, bl.a. av Kyrkobyggnadsutredningen (se avsnitt 1.3.3) i betänkandet Fädernas kyrkor - och framtidens (Svenska kyrkans utredningar 1996:1).

## 11.2 Kyrkobyggnadsutredningen

Kyrkobyggnadsutredningen lät inom ramen för sitt arbete genomföra en religionssociologisk attitydundersökning om kyrkobyggnadens roll i det svenska samhället. Syftet var att få en "klarare bild av de kyrkotillhörigas attityder till kyrkobyggnaden, motiv till användning och syn på hur en eventuell övertalighet skall hanteras" (Kyrkobyggnadsutredningens betänkande, sid. 38). Undersökningen utfördes år 1994 och omfattade medlemmar i Svenska kyrkan i sex utvalda pastorat av olika karaktär. Enligt undersökningen har kyrkobyggnaderna en unik ställning i vårt samhälle. De har betydelse inte endast för de kyrkligt aktiva eller för de personer som någorlunda regelbundet besöker dem. Människor förväntar sig att kyrkobyggnaderna skall stå där som symbol för historisk, mänsklig och religiös kontinuitet och skall finnas till hands då individen har behov av dem. Tanken på att kyrkobyggnaden kan betraktas som en del av det offentliga rummet och därför skall vara tillgänglig för alla, är enligt Kyrkobyggnadsutredningen ett av attitydundersökningens viktigaste resultat (Kyrkobyggnadsutredningens betänkande, sid. 119). Det kan nämnas att undersökningen i sin helhet publicerades som en bilaga till Kyrkobyggnadsutredningen: Bäckström, Anders - Bromander, Jonas. Kyrkobyggnaden och det offentliga rummet. En undersökning av kyrkobyggnadens roll i det svenska samhället (Svenska kyrkans utredningar 1995:5).

Kyrkobyggnadsutredningen har i sitt arbete i övertalighetsfrågan utgått från Svenska kyrkans behov av kyrkobyggnader. Man konstaterar att det med utgångspunkt från vad som kan anses vara ett levande församlingliv inte finns behov av alla de kyrkor som Svenska kyrkan förfogar över; kyrkorna används inte alltid i rimlig utsträckning. Samtidigt visar den religionssociologiska attitydundersökningen att kyrkobyggnaderna har ett starkt stöd i det svenska samhället. Det föreligger därför i allmänhetens ögon knappast någon övertalighet i den meningen att kyrkor kan läggas ned eller avvecklas. Kyrkobyggnadsutredningen drar härav slutsatsen att problemet för Svenska kyrkan inte är övertalighet i egentlig mening, utan istället att anpassa verksamheten, organisationen och kostnaderna till de lokala förutsättningar som gäller i dag och som kan finnas i framtiden.

Det är enligt Kyrkobyggnadsutredningen inte möjligt att lösa kyrkobyggnadsproblemen utan att se över församlingsstrukturen. Det måste ställas krav på en större följsamhet mellan en församlings storlek och dess förmåga att kunna bedriva den kyrkliga verksamheten. Kyrkobyggnadsutredningen anför att problemet inte ser likadant ut i hela landet utan skiftar beroende på olika lokala förhållanden samt anger tre

olika pastoratstyper där problematiken är särskilt aktuell, nämligen landsbygdspastorat, glesbygdspastorat och storstadspastorat. En möjlig väg att åstadkomma bärkraftiga enheter som underlag för en gudstjänstgemenskap och ett meningsfullt församlingsarbete är enligt Kyrkobyggnadsutredningens uppfattning att lägga samman församlingar till större enheter, dvs. en organisatorisk strukturförändring. Detta gäller framförallt i landsbygdsområden med många små församlingar och stor kyrktäthet. Vidare föreslås olika strategiska modeller för att lösa övertalighetsproblem.

Kyrkobyggnadsutredningen pekar även på några alternativa sätt att använda kyrkorna; här kan nämnas ombyggnad för andra kyrkliga funktioner, upplåtelse av en kyrka till ett organ utanför Svenska kyrkan eller att tillfälligt ta en kyrka ur bruk (s.k. malpåse). Att lägga ned en kyrka ses som en yttersta utväg om det inte finns några förutsättningar för att förvalta och använda en kyrkobyggnad; det kan röra sig om kyrkobyggnader som det av pastorala och/eller ekonomiska orsaker inte längre finns plats för inom den kyrkliga organisationen. Flertalet kyrkobyggnader torde dock ha ett sådant kulturhistoriskt värde att de ändå skall bevaras. Kyrkobyggnadsutredningen anser att det är orimligt att Svenska kyrkan och de kyrkotillhöriga skall förpliktas att förvalta och bekosta underhåll av byggnader som det endast finns kulturhistoriska intressen att bevara, utan detta bör vara en allmänt samhällslig uppgift.

Kyrkobyggnadsutredningen lämnar förslag till en formell handläggningsordning för att lägga ned en kyrka. Man föreslår att beslutet om nedläggning skall fattas av en församling eller samfällighet. För att bli gällande skall det emellertid bekräftas på stiftsnivå. Ärendet skall där- efter anmälas till länsstyrelsen för en prövning enligt kulturminneslagen. Syftet med denna prövning är att klarlägga om församlingen utan kulturhistoriska hinder kan disponera över byggnaden och verkställa ett nedläggningsbeslut. Om härvid den bedömningen görs att kyrkobyggnaden har ett högt kulturhistoriskt värde, föreslås länsstyrelsen kunna fatta beslut om att den skall bevaras. Enligt Kyrkobyggnadsutredningens förslag innebär detta att samhället måste ta över ansvaret (jfr Kyrkobyggnadsutredningens betänkande, sid. 161-162).

### 11.3 Slutsatser

Problematiken med s.k. övertaliga kyrkor har under senare år diskuterats och behandlats i olika sammanhang. En svårighet när frågan dryftas är att det inte finns någon entydig definition av begreppet över-

talighet. Svenska kyrkans olika organ, myndigheter och museer inom kulturmiljöområdet, församlingsbor och andra personer kan till viss del ha skilda uppfattningar om hur och till vilka ändamål en kyrkobyggnad skall användas. Detta innebär att begreppet kan definieras på olika sätt och därmed förväntas leda till olika effekter beroende på ur vems perspektiv frågan belyses. Med utgångspunkt från kulturhistoriska aspekter torde det knappast finnas några kyrkobyggnader som kan sägas vara övertaliga.

Den statliga kyrkoantikvariska ersättningen får förutsättas bli en viktig faktor när frågan om de ekonomiska möjligheterna att vårda och underhålla en kyrkobyggnad eller de kyrkliga kulturminnena i övrigt diskuteras i framtiden. Det förhållandet att bevarandet av kulturvärdena till stor del finansieras genom den statliga ersättningen bör rimligen innebära att kulturhistoriska hänsynstaganden i sig inte medför att det av ekonomiska skäl föreligger ett överkapacitetsproblem.

Bedömningen av huruvida en kyrkobyggnad behövs eller kommer att behövas för den kyrkliga verksamheten och om den används i rimlig omfattning är en inomkyrklig angelägenhet. Detsamma gäller beslut om vilka åtgärder som skall vidtas om det av ekonomiska och/eller pastorala skäl anses föreligga en överkapacitet av kyrkolokaler.

Även om det får antas vara ytterst få kyrkobyggnader som över huvud taget inte nyttjas för kyrklig verksamhet, kan det finnas byggnader som inte används i rimlig omfattning. I ett sådant fall bör självklart i första hand eftersträvas att anpassa verksamheten och arbetsformerna till de ekonomiska villkoren och tillgången till lokaler och på så sätt skapa förutsättningar för att kyrkobyggnaden även fortsättningsvis skall kunna bevaras och användas. Det är viktigt att ta tillvara och vidareutveckla de möjligheter till samverkan som finns. En strukturförändring kan vara ett sätt att komma till rätta med problematiken. En annan möjlighet är att kyrkobyggnaden används även för andra ändamål än gudstjänster och kyrkliga handlingar; alternativa användningsområden kan exempelvis skapas inom ramen för ett samarbete med institutioner utanför den kyrkliga organisationen. Andra lösningar kan vara att byggnaden upplåts till andra rättssubjekt eller läggs i "malpåse". Nu nämnda alternativ innebär i de flesta fall att byggnaden kan behålla sin ursprungliga funktion som kyrka. Det kan emellertid uppstå någon enstaka situation, när det helt saknas förutsättningar att över huvud taget använda en kyrkobyggnad. Det kan då - som en yttersta utväg - vara nödvändigt för kyrkan att diskutera mer långtgående åtgärder som innebär en nedläggning av kyrkobyggnaden. Det får dock förutsättas att detta alternativ används endast undantagsvis, och först sedan alla andra utvägar har uttömts.



Flertalet kyrkobyggnader omfattas av tillståndsplikten i 4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) och de lösningar som är aktuella i en överkapacitetssituation förutsätter många gånger åtgärder som är tillståndspliktiga; när det är fråga om en nedläggning torde tillstånd krävas i övervägande antal fall. Här skall erinras om att tillstånd alltid fordras för rivning, flyttning, ombyggnad eller annan väsentlig ändring av en kyrkobyggnad (jfr avsnitt 6.2). Det skall noteras att kulturminneslagen i nuvarande lydelse över huvud taget inte innehåller någon reglering angående överlåtelse av en kyrkobyggnad. Denna ordning kan inte anses tillfredsställande, varför kommittén föreslår en komplettering i detta avseende. Frågan kommer att behandlas närmare i avsnitt 13.2. Förutom beträffande kyrkobyggnaden som sådan, kan det vara aktuellt med tillstånd även gällande de kyrkliga inventarierna samt omkringliggande kyrkotomt eller begravningsplats.

De avvägningar som måste göras i en överkapacitetssituation är komplicerade. Detta är speciellt påtagligt när det kan vara fråga om en nedläggningsdiskussion, med tanke på de konsekvenser som en sådan lösning kan få. I diskussionerna angående en kyrkobyggnads framtid måste givetvis hänsyn tas till att så gott som alla kyrkobyggnader har ett sådant kulturhistoriskt värde att det är ett samhällsintresse att de bevaras för framtiden. Kyrkobyggnadernas betydelse som en del av vårt nationella kulturarv måste uppmärksammas. Här skall betonas värdet av ett levande kulturarv, dvs. ett kulturarv som bevaras och brukas. Det är vidare viktigt att komma ihåg att den statliga kyrkoantikvariska ersättningen innebär att bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena bekostas av samtliga skattebetalare. Om kyrkobyggnaden omges av en begravningsplats innebär detta att särskilda hänsyn måste tas. När det gäller de kulturhistoriska värdena är bestämmelserna om skydd för en begravningsplats tillämpliga även om kyrkobyggnaden är nedlagd. En viktig fråga är hur inventarierna skall behandlas. Av 4 kap. 9 § kulturminneslagen framgår att kyrkliga inventarier inte utan länsstyrelsens tillstånd får avyttras eller flyttas till en annan plats än där de sedan gammalt hör hemma. Det måste vidare beaktas att föremål och medel i många fall är donerade med de föreskrifter och villkor samt särskilda hänsyn som kan följa av detta.

Det är viktigt att de kulturhistoriska aspekterna beaktas redan från början. Kommittén vill därför betona att det är angeläget att Svenska kyrkan under hela den interna processen fortlöpande informerar myndigheter och museer inom kulturmiljöområdet.

När det rör sig om ett inomkyrkligt beslut som innebär att en kyrka *skall tas ur bruk* och som anger hur byggnaden *därefter skall förvaltas och användas* gör sig särskilda hänsynstaganden gällande. Det kan därför behövas en speciell inomkyrklig handläggningsordning för ned-

läggning av en kyrkobyggnad, varav framgår bl.a. hur ett ärende skall behandlas, vilket eller vilka organ inom den kyrkliga organisationen som har att fatta beslut samt de kriterier efter vilka bedömningen skall ske. Frågan om en inomkyrklig prövning har behandlats utförligt i Kyrkobyggnadsutredningens betänkande (sid. 157-161). I samband med en nedläggning aktualiseras även frågan om en religiös ceremoni för att ta en kyrka ur bruk.

Av betydelse i en nedläggningssituation är vidare vilka villkor och bestämmelser som kan gälla för egendomen efter relationsändringen. Innan ett beslut fattas måste således det inomkyrkliga organ som skall pröva frågan först och främst utreda om det över huvud taget är möjligt att lägga ned kyrkobyggnaden och disponera över den på annat sätt samt - om så är fallet - om det finns bestämmelser som anger hur och under vilka förutsättningar detta kan ske. Angående den kyrkliga egendomen i framtiden, se Kammarkollegiets betänkande Staten och trossamfunden - Den kyrkliga egendomen (SOU 1997:47).

Efter relationsändringen kommer det inte att finnas någon offentligrättslig föreskrift om att varje församling skall ha minst en församlingskyrka (jfr 38 kap. 1 § kyrkolagen). En annan sak är att motsvarande bestämmelse kan komma att ingå i den inomkyrkliga regleringen. Lagen om Svenska kyrkan kommer att innehålla en föreskrift om att kyrkan skall vara rikstäckande. Svenska kyrkan har att beakta detta inför ett eventuellt nedläggningsbeslut. Det skall dock noteras att detta krav i första hand tar sikte på verksamheten och således inte avser kyrkobyggnaderna i sig.

Även om det är den kyrkliga organisationen som har att avgöra vilka åtgärder som skall vidtas i en överkapacitetssituation innebär skyddsbestämmelserna i 4 kap. kulturminneslagen att länsstyrelsens tillstånd vanligen är en förutsättning för att det inomkyrkliga beslutet skall kunna verkställas. Om tillstånd inte lämnas kan kyrkan till följd av kulturhistoriska hänsynstaganden inte genomföra åtgärden. Kyrkans möjlighet att komma till rätta med ett överkapacitetsproblem kan således begränsas av kulturminneslagens bestämmelser och kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde. Det är inte rimligt att Svenska kyrkan och dess tillhöriga i ett sådant fall skall svara för hela kostnaden för vård och underhåll av kyrkobyggnaden. Bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena är en angelägenhet för hela svenska folket. Detta kommer efter relationsändringen till uttryck i den föreslagna statliga kyrkoantikvariska ersättningen, som innebär att kostnader som är betingade av kulturhistoriska hänsynstaganden delas av såväl kyrkotillhöriga som icketillhöriga. Det är frågan om ett ömsesidigt åtagande av staten och Svenska kyrkan att bevara de kulturhistoriska värdena inom kyrkan (jfr dir. 1995:162, sid. 15). Grunden för ersättningen är att Svenska kyrkan

har ansvar i förhållande till staten för att *alla* kyrkobyggnader och de kyrkliga kulturminnena i övrigt vårdas och underhålls så att deras kulturhistoriska värde bevaras. Det är här viktigt att erinra om att förutom förvaltande organ - församling, samfällighet eller motsvarande - även fördelande organ har ett ansvar för att detta krav vidmakthålls (jfr avsnitt 10.4). Ersättningen måste fördelas så att det skapas faktiska förutsättningar för att bevara de kyrkliga kulturvärdena; Svenska kyrkans fördelande organ ansvarar för att göra det möjligt för de enskilda förvaltarna att genomföra vård och underhåll i enlighet med kulturminneslagens skyddsbestämmelser. I detta sammanhang skall uppmärksammas att det även kan finnas andra orsaker än de antikvariska myndigheternas ställningstagande till att det kan vara svårt att lägga ned en kyrkobyggnad; här skall t.ex. erinras om den breda folkliga uppslutning kring kyrkobyggnaderna som den religions-sociologiska undersökningen påvisade. Detta måste rimligtvis beaktas vid bedömningen av vilka kostnader som är en följd av kulturhistoriska hänsynstaganden.

Om det, trots de möjligheter till finansiering som följer av den kyrkoantikvariska ersättningen, i något enstaka fall inte är möjligt för Svenska kyrkan att behålla en kyrkobyggnad som inte längre används och som inte har kunnat överlåtas till något annat rättssubjekt, bör frågan om en lösning som innebär att byggnaden övergår till staten kunna diskuteras; en förutsättning för detta måste dock vara att det endast är kulturhistoriska intressen som motiverar ett bevarande. De närmare formerna för ett övertagande måste i ett sådant - som det får förutsättas ytterligt sällsynt - fall bli föremål för förhandlingar mellan staten och kyrkan, varvid de konsekvenser som kan uppkomma måste övervägas noga. Bl.a. måste problematiken med de kyrkliga inventarierna och omkringliggande begravningsplats/kyrkotomt behandlas. Om en tidigare kyrka skulle övertas av staten får det förutsättas att byggnaden fortsättningsvis kommer att förvaltas av i första hand Statens fastighetsverk eller, som ett andra alternativ, Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer (RAÄ) samt att den förklaras som statligt byggnadsminne enligt de särskilda bestämmelser som gäller härom (förordningen [1988:1229] om statliga byggnadsminnen m.m.).

Med hänsyn till att kostnaderna i ett sådant fall överförs från kyrkan till staten skall givetvis en avräkning göras från den totala statliga ersättningen till Svenska kyrkan. Utgångspunkten skall härvid vara att det belopp som avräknas skall motsvara samtliga de kostnader för kyrkobyggnaden som övertagandet innebär för staten. En motsvarande avräkning skall för övrigt göras även när kyrkans ansvar för de kyrkliga kulturminnena minskar av annan anledning, exempelvis om en

kyrkobyggnad överlåts till ett annat rättssubjekt eller om den rivs (jfr avsnitt 10.4).

## 12 Kulturarvsutredningen

### 12.1 Inledning

Regeringen beslutade den 16 juni 1994 om direktiv (dir. 1994:57) för en särskild utredare med uppgift att se över vissa frågor om kulturminnesskydd m.m. Direktiven angav som huvudrubriker för utredningsarbetet bl.a. prästgårdar och de norrländska kyrkstäderna. Utredningen, som antog namnet *Kulturarvsutredningen*, har hösten 1996 överlämnat sitt slutbetänkande *Skyddet av kulturmiljön* (SOU 1996:128). Betänkandet har varit ute på remiss. Remisstiden gick ut den 15 mars 1997, och det har därför inte varit möjligt att här beakta utfallet.

### 12.2 Kulturarvsutredningens förslag

#### 12.2.1 Allmänt

Kulturarvsutredningen föreslår att skyddsbestämmelser för prästgårdar och för de norrländska kyrkstäderna skall införas i 4 kap. lagen (1988:850) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen). Därtill föreslås ytterligare förändringar i 4 kap., vilka delvis är av redaktionell karaktär. Så skall enligt förslaget den vård- och underhållsskyldighet som föreskrivs för de olika slagen av kyrkliga kulturminnen finnas i en gemensam, inledande bestämmelse. Bestämmelser som rör begravningsplatser skall sammanföras med motsvarande bestämmelser för kyrkobyggnader och kyrkotomter. Vidare föreslås en bestämmelse enligt vilken de kyrkliga organen kan åläggas att följa föreskrifter eller beslut enligt 4 kap. kulturminneslagen. Detta kan ske genom att länsstyrelsen vänder sig till kronofogdemyndigheten och begär särskild handräckning. I stället för att begära särskild handräckning får länsstyrelsen förelägga den som är ansvarig att, eventuellt vid vite, vidta rättelse eller avbryta pågående åtgärder.

Kulturarvsutredningens förslag till ändring av 4 kap. kulturminneslagen bifogas (*bilaga 3*). Nedan kommer förslagen beträffande prästgårdar och kyrkstäder att behandlas närmare. I avsnitt 4.1.6 har lämnats en redogörelse över de föreskrifter som för närvarande gäller för prästgårdar.

### 12.2.2 Prästgårdar

I dag finns bestämmelser om skydd för prästgårdar i bl.a. 41 kap. kyrkolagen (1992:300), vilket innebär att skyddet är beroende av den kyrkliga s.k. jordnaturen. En prästgård som har sålts eller av annan anledning har upphört att vara kyrklig jord, omfattas således inte av dessa skyddsregler. Efter relationsändringen kommer inte kyrkolagen, och därmed inte heller det skydd som dess bestämmelser ger, över huvud taget att gälla.

Kulturarvsutredningen föreslår att skyddsbestämmelserna för prästgårdar skall placeras i 4 kap. kulturminneslagen och göras oberoende av jordnatur. Förslaget innebär i korthet följande:

- Prästgårdar skall vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas.

- På en prästgård som huvudsakligen har tillkommit före utgången av år 1939 och som är kyrklig jord eller som tidigare har varit prästgård och ägs eller förvaltas av ett pastorat, får nya byggnader inte uppföras utan länsstyrelsens tillstånd. Detsamma gäller sådana åtgärder som innebär att byggnader eller anläggningar rivs eller ändras.

- En prästgård som omfattas av definitionen ovan får inte överlåtas utan en föregående anmälan till länsstyrelsen. Härigenom får länsstyrelsen möjlighet att bedöma det kulturhistoriska värdet och i förekommande fall besluta att prästgården skall utgöra byggnadsminne eller kulturresevat innan överlåtelsen blir giltig. Om länsstyrelsen inte meddelar något beslut inom sex månader från det att en anmälan har kommit in, bortfaller hindret mot överlåtelse. Termen "kulturresevat" finns inte i kulturminneslagen i dess nuvarande lydelse. Kulturarvsutredningen föreslår "kulturresevat" som benämning på skyddade områden. Här skall nämnas att Miljöbalksutredningen har lämnat ett annat förslag om kulturresevat (betänkande Miljöbalk[SOU 1996:103]).

- Länsstyrelsen får besluta att en prästgård enligt ovan inte skall omfattas av skyddsbestämmelserna. En möjlighet ges således att undanta sådana prästgårdar som inte anses ha ett tillräckligt kulturhistoriskt värde.

- Det föreslagna lagskyddet kan utvidgas till att avse även nyare prästgårdar. Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer (RAÄ) får nämligen besluta att en prästgård som huvudsakligen har tillkommit efter utgången av år 1939 och som är märklig genom sitt kulturhistoriska värde, skall omfattas av bestämmelserna om tillstånds- och anmälningsplikt.

- De prästgårdar som har förklarats som byggnadsminnen eller kulturreservat omfattas inte av skyddsreglerna i 4 kap. (dessa åtnjuter ju skydd enligt 3 kap. istället).

- Egendomsnämnderna har som tidigare framgått (jfr avsnitt 4.1.6) möjlighet att utfärda vård- och användningsföreskrifter för prästgårdar som utgör särpräglade miljöer samt för byggnader på prästgårdar som har särskilt värde som exempel på "en viss tids byggnadsskick" (41 kap. 12 § kyrkolagen). Under förutsättning att länsstyrelsen beslutar att sålunda utfärdade föreskrifter skall gälla som skyddsbestämmelser enligt 3 kap. kulturminneslagen, omfattas dessa prästgårdar inte av skyddet i 4 kap. (utan av bestämmelserna i 3 kap.). Kulturarvsutredningen föreslår att termen skyddsbestämmelser skall användas istället för den benämning som används i kulturminneslagen i dess nuvarande lydelse, nämligen skyddsföreskrifter.

- Efter utgången av år 1999 gäller bestämmelserna i 4 kap. endast för sådana prästgårdar som länsstyrelsen eller RAÄ har valt ut.

I vad mån prästgårdar över huvud taget kommer att falla under bestämmelserna i 4 kap. kulturminneslagen är beroende av om Kulturarvsutredningens förslag leder fram till en lagändring. Om förslaget genomförs kan prästgårdarna efter relationsändringen sägas vara indelade i tre olika grupper, nämligen

1. Prästgårdar som omfattas av skyddsreglerna i 3 kap. kulturminneslagen. I denna grupp ingår *dels* de prästgårdar som har förklarats som byggnadsminnen eller kulturreservat, *dels* de prästgårdar som tidigare har omfattats av vård- och användningsföreskrifter enligt kyrkolagen, om länsstyrelsen har bekräftat att dessa föreskrifter skall gälla som skyddsbestämmelser enligt 3 kap.

2. Prästgårdar som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. kulturminneslagen.

3. Prästgårdar som inte omfattas av bestämmelser i kulturminneslagen.

Det torde vara svårt att i dagsläget uppskatta hur många prästgårdar som i sådant fall kommer att omfattas av bestämmelserna i 4 kap. kulturminneslagen. Först och främst skall erinras om att skyddet inte gäller för samtliga prästgårdar som faller under den angivna definitionen; från det totala antalet prästgårdar skall nämligen räknas bort sådana prästgårdar som omfattas av skydd enligt 3 kap. Det torde i

och för sig vara möjligt att med utgångspunkt från tillgängliga siffror beräkna hur många prästgårdar som initialt skulle komma att omfattas av ett generellt skydd enligt 4 kap. Här är dock viktigt att komma ihåg att efter utgången av år 1999 kommer skyddet enligt 4 kap. endast att omfatta de prästgårdar som särskilt har valts ut. Därtill kommer att antalet prästgårdar som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. kan komma att minska genom försäljningar. Något hinder mot överlåtelse föreligger inte för närvarande och föreslås inte heller av Kulturarvsutredningen. En prästgård kan således - oavsett kulturhistoriskt värde - komma att säljas. I sammanhanget skall även erinras om RAÄ:s möjlighet att utvidga tillstånds- och anmälningsplikten.

Kulturarvsutredningen har i en enkät 1995-1996 till egendomsnämnderna frågat bl.a. om arbetet med skötsel föreskrifter. Av sammanställningen av enkätsvaren (jfr Kulturarvsutredningens slutbetänkande, bilaga 3, tabell 9) framgår att antalet prästgårdar som är kyrklig jord enligt uppgift uppgår till 1 134 stycken samt att det för närvarande endast är i två stift som egendomsnämnderna har meddelat skötsel föreskrifter (totalt för 91 prästgårdar). Antalet prästgårdar och tidigare prästgårdar som har förklarats som byggnadsminnen anges enligt uppgift från RAÄ år 1995 vara 43 stycken. Enligt vad som framgår av sammanställningen förefaller det emellertid pågå ett relativt omfattande arbete med att utfärda skötsel föreskrifter. För det fall detta arbete slutförs - och länsstyrelsen bekräftar föreskrifterna - torde det innebära att ett stort antal prästgårdar kommer att omfattas av bestämmelserna i 3 kap. kulturminneslagen.

### 12.2.3 Kyrkstäder

I Kulturarvsutredningens uppdrag ingick att överväga behovet av nya regler för de norrländska kyrkstäderna. Bakgrunden till uppdraget är att den nuvarande offentliga regleringen, kungliga brev från åren 1817 och 1849, inte anses motsvara det syfte som eftersträvas i dag, nämligen att bevara kyrkstädernas kulturhistoriska värden och kyrkstadstraditionen.

Kulturarvsutredningen definierar i sitt betänkande *kyrkstad* som "en samling stugor och stallar uppförda invid kyrkan som tillfälligt husrum framför allt vid kyrkobesök, men också vid andra tillfällen då sockenborna hade ärende till kyrkplatsen som vid marknad, sockenstämma, ting eller skatteuppbörd". Kyrkstäderna var inte avsedda för permanent boende utan användes för tillfällig övernattnings vid sockenbornas besök vid kyrkplatsen. Flera kyrkstäder utnyttjas fortfarande på detta traditionella sätt.



Enligt det förslag som Kulturarvsutredningen har lagt fram bör kyrkstäderna ses som kyrkliga kulturminnen och skyddsbestämmelser bör föras in i 4 kap. kulturminneslagen. De regler som föreslås innebär i korthet följande.

- Kyrkstäder skall vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas.

- Kyrkstäder får inte ändras på något väsentligt sätt utan länsstyrelsens tillstånd.

- Länsstyrelsen får förordna om en skyldighet för innehavare av lägenheter inom en kyrkstad att anmäla ägarbyten till länsstyrelsen.

Det finns i Kulturarvsutredningens betänkande en sammanställning med uppgifter angående kvarvarande kyrkstäder (jfr Kulturarvsutredningens betänkandet bilaga 3, tabell 10). Av denna sammanställning framgår bl.a. att det finns 16 stycken bevarade kyrkstäder. Marken ägs av kyrkan (10), kommunen (5) samt "kyrkan, samerna" (1). När det gäller husen ser ägandeförhållandena annorlunda ut. Som "husägare" anges privat (13), kommun (1), stiftelse (1) och hembygdsförening (1).

## 12.3 Överväganden

### **Kommitténs förslag:**

Kulturarvsutredningen har i betänkandet Skyddet av kulturmiljön (SOU 1996:128) lämnat ett förslag som, om det genomförs, innebär att kyrkstäder och i viss utsträckning även prästgårdar kommer att omfattas av bestämmelserna om kyrkliga kulturminnen. Enligt kommitténs bedömning skall den statliga kyrkoantikvariska ersättningen inte omfatta kostnader som avser förvaltningen av dessa objekt.

Om Kulturarvsutredningens förslag genomförs innebär detta att ett - låt vara okänt - antal *prästgårdar* kommer att omfattas av bestämmelserna i 4 kap. kulturminneslagen vid relationsändringen. Fråga uppkommer i vad mån åtgärder som vidtas avseende dessa prästgårdar skall omfattas av den statliga ersättningen.

Prästgårdarna ingår i det kyrkliga kulturarvet och är viktiga i den kyrkliga miljön. Obestridligt har de många gånger ett kulturhistoriskt värde som motiverar ett särskilt skydd, vilket i sin tur kan medföra extra kostnader.

Prästgårdarna har dock ett marknadsvärde på ett annat sätt än exempelvis kyrkobyggnaderna. Som ovan har framgått finns det inte, och kommer troligen inte heller i framtiden att finnas, något hinder mot en försäljning. Härtill kommer möjligheterna att - oberoende av vem som är hyresgäst - erhålla hyresintäkter vid upplåtelser. När det gäller prästgårdar torde inte heller antikvariska synpunkter i någon större utsträckning innebära inskränkningar i fråga om möjligheten att använda byggnaden för avsett ändamål, dvs. som bostad. Här skall vidare beaktas att prästgårdarnas 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.

I detta sammanhang skall vidare erinras om de möjligheter som enligt nu gällande bestämmelser finns att erhålla bidrag bl.a. till kulturhistoriskt motiverade överkostnader vid ombyggnad, renovering och underhåll av bostadsbebyggelse (2 § förordningen [1993:379] om bidrag till kulturmiljövård).

Med hänsyn till vad som ovan har anförts finner kommittén vid en samlad bedömning att den statliga kyrkoantikvariska ersättningen inte skall användas till vård och underhåll av prästgårdar.

De kostnader som kan uppkomma för bevarandet av kulturvärdena när det gäller *kyrkstäderna* torde framför allt kunna knytas till byggnaderna. Som framgår ovan är husen i övervägande antal fall i privat ägo - kyrkan har inte i något fall angivits som ägare. Om kulturhistoriska överkostnader skulle uppkomma för kyrkan såsom markägare, måste de intäktsmöjligheter som finns beaktas, exempelvis som en följd av markupplåtelser. Mot bakgrund av vad som här har anförts finner kommittén att det inte finns skäl att låta den statliga ersättningen omfatta förvaltningen av kyrkstäderna.

## 13 Kulturminneslagen och de kyrkliga kulturminnena i framtiden

### 13.1 Allmänt

Som en utgångspunkt för kommitténs arbete anges i direktiven att kulturminneslagens skydd för kyrkliga kulturminnen skall behållas även vid ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (dir. 1995:162, sid.14).

I den tidigare framställningen har framkommit att kommittén föreslår att kulturminneslagen kompletteras i ett par avseenden, bl.a. med bestämmelser om den statliga kyrkoantikvariska ersättningen och om möjlighet att ingripa för att åstadkomma rättelse (se avsnitt 10.4). Förutom de förslag som kommittén lämnar angående kompletterande bestämmelser föranleder relationsändringen i sig behov av vissa ändringar. Detta beror bl.a. på att den närmare kyrkliga organisationen - förutom vissa grundläggande bestämmelser i lagen om Svenska kyrkan - inte kommer att vara offentligrättsligt reglerad i framtiden och därmed inte kan ingå som en del av kulturminneslagens bestämmelser. I detta sammanhang skall erinras om att kommittén inte finner att hänsyn till de kulturhistoriska värdena motiverar en särskild offentligrättslig reglering av var ansvaret för de kyrkliga kulturminnena skall ligga (se avsnitt 10.1).

I det följande behandlas frågan om överlåtelse av en kyrkobyggnad samt om inventarier på kyrkotomt. När det gäller övriga kompletteringar och ändringar hänvisas till den tidigare framställningen samt till specialmotiveringen, avsnitt 19.1.

Här skall erinras om att Kulturarvsutredningen har lämnat ett förslag till ändringar i 4 kap. kulturminneslagen i betänkandet Skyddet av kulturmiljön (SOU 1996:128), se *bilaga 3*.

## 13.2 Överväganden

### **Kommitténs förslag:**

Kulturminneslagen skall kompletteras med en bestämmelse om den kyrkoantikvariska ersättningen och dess fördelning samt vidare med en bestämmelse om möjlighet att ingripa för att åstadkomma rättelse. En överlåtelse av en kyrkobyggnad skall anmälas till länsstyrelsen som har att inom sex månader besluta i fråga om byggnadsminnesförklaring. Inventarier av kulturhistoriskt värde på kyrkotomter skall omfattas av bestämmelserna om skydd.

Av 4 kap. 3 § kulturminneslagen framgår att en kyrkobyggnad som är uppförd före utgången av år 1939 inte får ändras på något väsentligt sätt utan länsstyrelsens tillstånd. Tillståndspliktiga åtgärder är exempelvis rivning, flyttning och ombyggnad; Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer (RAÄ) har möjlighet att besluta att tillståndsplikten skall utvidgas till att avse även kyrkobyggnader som är uppförda efter utgången av år 1939 (4 kap. 4 §). Däremot finns det inte någon reglering om *överlåtelse av en kyrkobyggnad*. En kyrkobyggnad skulle således - om det inte föreligger några andra hinder - kunna överlåtas utan att det har funnits möjlighet att se till att skyddsregler till förmån för de kulturhistoriska värdena gäller även därefter. Denna ordning kan inte anses tillfredsställande.

Som tidigare har anförts (se avsnitt 11) får det förutsättas att det endast är undantagsvis som en kyrka kommer att tas ur bruk. Det får sålunda antas att det blir ytterst sällsynt med en överlåtelse av en kyrkobyggnad. Det är dock angeläget att det i dessa fall finns möjlighet att tillgodose de kulturhistoriska skyddsintressena.

Mot bakgrund av vad som ovan har sagts föreslår kommittén följande. En överlåtelse av en kyrkobyggnad skall anmälas till länsstyrelsen. På detta sätt får länsstyrelsen möjlighet att tillgodose behovet av skydd för de kulturhistoriska värdena genom en byggnadsminnesförklaring enligt 3 kap. kulturminneslagen. Överlåtelsen blir inte giltig förrän länsstyrelsen antingen har förklarat byggnaden som byggnadsminne eller har meddelat att någon byggnadsminnesförklaring inte är aktuell. Fram till dess omfattas byggnaden av bestämmelserna om skydd för kyrkobyggnader. En viss tidsperiod inom vilken besked måste lämnas skall dock anges. Som längst tid bör sättas sex månader från det att en anmälan kommer in; länsstyrelsen bör dock självfallet meddela sitt ställningstagande så snart som möjligt. Om inte besked lämnas inom

angiven tid blir överlåtelsen ändå giltig. Detta hindrar givetvis inte att en byggnadsminnesförklaring utfärdas senare. Anmälningsskyldigheten bör sammanfalla med tillståndsplikten, dvs. omfatta kyrkobyggnader som är uppförda före utgången av år 1939 och sådana kyrkobyggnader som RAÄ har valt ut med stöd av 4 kap. 4 §.

Till skillnad mot vad som gäller för skydd enligt 4 kap., skall de närmare skyddsreglerna för byggnadsminnen preciseras i särskilda skyddsföreskrifter, som skall utfärdas av länsstyrelsen i samband med byggnadsminnesförklaringen (3 kap. 2 §). Härigenom blir det möjligt att anpassa skyddet efter de speciella förutsättningarna i varje enskilt fall. Skyddsföreskrifterna skall ange hur vården och underhållet skall bedrivas samt i vilka avseenden byggnaden inte får ändras.

Skyddsföreskrifterna kan omfatta såväl exteriören som interiören. Om det behövs får de även innehålla bestämmelser om att ett område kring byggnaden skall hållas i sådant skick att byggnadsminnets utseende och karaktär inte förvanskas. Denna möjlighet kan vara av betydelse i detta sammanhang eftersom skyddet för kyrkotomt är direkt kopplat till kyrkobyggnaden (enligt definitionen i 4 kap. 2 § andra stycket), dess funktion och miljö (jfr 4 kap. 2 § tredje stycket). När det gäller en begravningsplats är skyddsbestämmelserna tillämpliga oberoende av om det finns någon kyrkobyggnad på området eller ej, jfr 4 kap. 12 § kulturminneslagen, 1 kap. 1 § begravningslagen (1990:1144). Här skall även erinras om att skyddet för en begravningsplats också omfattar sådana byggnader på området som inte är kyrkobyggnader (4 kap. 12 § andra stycket). Detta skydd är emellertid kopplat till området som sådant och dess kulturhistoriska värde (jfr avsnitt 6.5).

Den av kommittén föreslagna lösningen överensstämmer i princip med det förslag som Kulturarvsutredningen har lämnat beträffande överlåtelse av prästgårdar.

Avslutningsvis skall nämnas att Kulturarvsutredningen har lämnat ett förslag om att ett områdesskydd skall införas i kulturminneslagen (kulturreservat). Som exempel på områden som bör kunna skyddas nämns bl.a. "...kyrkliga miljöer med kyrka och prästgård ...." (se Kulturarvsutredningens betänkande Skyddet av kulturmiljön [SOU 1996:128, sid. 123]).

Det skall noteras att bestämmelserna om skydd för inventarier enligt sin ordalydelse inte torde omfatta *inventarier som finns på kyrkotomter* (jfr 4 kap. 6 § "hör till kyrkobyggnad eller annan kyrklig byggnad eller begravningsplats"). Om det på en kyrkotomt finns inventarier av kulturhistoriskt värde bör dessa omfattas av skyddsbestämmelserna. Ett tillägg bör därför göras i detta avseende. Här skall nämnas att grundläggande bestämmelser om inventarier tidigare fanns i förordningen

(1942:929) om vården av vissa kyrkliga inventarier. I denna förordnings första paragraf gjordes en exemplifiering av inventarier som kunde skyddas samt angavs att skyddet gällde inventarier i "kyrka, gravkor eller eljest i kyrkas hus eller förvaringsrum" samt även "föremål som uppställts å kyrkogård". Benämningen kyrkogård torde härvid ha innefattat gravområden invid en kyrkobyggnad - oavsett om de var i bruk eller ej (jfr exempelvis Statens planverks författningssamling PFS 1984:5, sid. 12-13).

## 14 De kyrkliga arkivens betydelse

De kyrkliga arkiven är en oersättlig del av vårt nationella kulturarv. Det rör sig om ett omfattande material som har växt fram kontinuerligt under århundradena och som speglar växlingarna när det gäller Svenska kyrkans uppgifter och förvaltning, likaväl som samhällsutvecklingen i stort. Arkivens betydelse skall ses i belysning av den roll som kyrkan har haft genom tiderna. De är tillkomna hos skilda organ inom kyrkan och är olika till såväl innehåll som omfattning. Materialet torde vara unikt i sin fullständighet och detaljrikedom. Här skall pekas på de möjligheter att ta del av handlingarna som följer av offentlighetsprincipen.

Arkiven har sina rötter i medeltiden. I regel tar de dock sin början under 1600-talet, då man började föra s.k. ministerialböcker med uppgifter om födda, vigda och döda. Genom 1686 års kyrkolag tillkom de första, för hela landet gällande föreskrifterna om kyrkobokföring. I en s.k. kyrkobok skulle bl.a. räkenskaper, ekonomiska längder, sockenstämmobeslut, anteckningar om in- respektive utflyttade samt ministerialanteckningar föras in. En nyhet var de s.k. katekismilängderna, som sedan utvecklades till husförhörlängder. Redan under 1600-talet kan alltså tre beståndsdelar urskiljas i kyrkoarkiven, nämligen handlingar rörande den ekonomiska förvaltningen, handlingar som avspeglade det som senare skulle komma att kallas folkbokföring samt handlingar av "kommunal" natur, exempelvis sockenstämmoprotokoll.

Den svenska kyrkbokföringen, som påbörjades genom förandet av ministerialböcker, hör till den äldsta i världen. För hela landet gällande formulär avseende ministerialböckerna, husförhörsbok och in- respektive utflyttningslängd fastställdes år 1860. Helt bindande regler för kyrkbokföringen infördes år 1894 genom förordningen om kyrkoböckers förande. Genom 1946 års folkbokföringsförordning och -kungörelse infördes en ny serie, församlingsloggaren, som bestod av personakter, en för varje person, och som förvarades i pärmar i ordning efter fastigheter. Enligt de regler som infördes genom 1967 års folkbokföringsförordning skulle församlingsboken föras enligt lösblads-system och bestå av ett aktuellt register och ett avställningsregister. Från och med den 1 juli 1991 har de lokala skattemyndigheterna

övertagit ansvaret för folkbokföringen. Samtidigt ändrades hela systemet för folkbokföringen.

De kyrkliga arkiven används flitigt för olika ändamål. De är av stort värde från *forskningssynpunkt*. Materialet utgör en värdefull bas för forskning inom en rad olika ämnesområden, som exempel kan nämnas kyrkohistoria, konsthistoria, kulturgeografi, demografi, sociologi och ekonomi. Det finns material som är av särskilt intresse vid forskning kring skol- och sjukvårdsförhållanden. Kyrkoarkiven är vidare en viktig informationskälla för hembygdsforskning och annan forskning med lokalhistorisk anknytning. Det kraftigt ökade intresset för släktforskning har inneburit en stor efterfrågan på tillgång till uppgifter. Handlingarna i de kyrkliga arkiven används vid såväl "yrkesmässig" forskning, som forskning som bedrivs av privatpersoner.

Förutom för forskningen är arkiven av betydelse med hänsyn till *förvaltningens och rättskipningens behov av information*. Det torde framförallt vara kyrkobokföringsarkiven som är av intresse - i synnerhet de löpande folkbokföringsregistren. Dessa används exempelvis för släktskapsutredningar vid bouppteckningar och arvsskiften.

De olika arkiven skiljer sig åt inte bara när det gäller innehåll och omfattning utan även beträffande "användningsområde". Vissa arkiv används i första hand för forskningsändamål, medan andra främst kommer till bruk inom förvaltningen och rättskipningen. Det stora intresse som arkiven åtnjuter understryker betydelsen av att de vårdas och behandlas på ett ändamålsenligt sätt.

I detta sammanhang skall de kyrkliga arkivens betydelse som en del av vårt nationella kulturarv, *kulturarvsaspekten*, betonas. Arkiven fyller en viktig funktion när det gäller att belysa landets utveckling och det är angeläget att möjlighet finns att ta vara på de kunskaper och erfarenheter som kan vinnas ur materialet.



## 15 Gällande rätt

### 15.1 Tryckfrihetsförordningen

#### 15.1.1 Allmänna handlingars offentlighet

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen finns bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. *Handlingsoffentligheten* innebär i princip att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 §, 14 kap. 5 § andra stycket).

Det är viktigt att notera att handlingsoffentligheten enligt tryckfrihetsförordningen endast gäller *allmänna handlingar*. Är det inte en allmän handling, finns det inte någon rätt att ta del av den och det föreligger inte någon skyldighet att lämna ut den. Även om handlingen är allmän, kan rätten att ta del av den vara begränsad enligt bestämmelser i sekretesslagen.

Med *handling* avses dels en framställning i skrift eller bild, dels en upptagning som man kan läsa, avlyssna eller uppfatta på annat sätt endast om man har hjälp av något tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 §). Handlingsbegreppet innefattar alltså inte bara "traditionella" handlingar (skrift och bilder på papper m.m.), utan även exempelvis bandinspelningar och upptagningar för ADB.

En *handling* är allmän om den *förvaras* hos en *myndighet* och enligt särskilda bestämmelser är att anse som *inkommen till* eller *upprättad hos* myndigheten (2 kap. 3 §). De handlingar som inte uppfyller dessa kriterier är inte allmänna och omfattas således inte av offentlighetsprincipen.

*Myndigheter* kan sägas vara de organ som ingår i den statliga och kommunala förvaltningen. Vidare jämställs bl.a. kyrkomötet och beslutande kommunala församlingar med myndigheter (2 kap. 5 §). Det kan nämnas att en av regeringen tillsatt kommitté betraktas som en egen myndighet.

En handling anses enligt huvudregeln som *inkommen* när den har lämnats in till en myndighet från en utomstående (2 kap. 6 §).

En handling är att anse som *upprättad* när den är expedierad - dvs. när den har sänts till någon utomstående (2 kap. 7 §). En handling som inte expedieras, är upprättad när det ärende den hör till har slutbehandlats. Handlingar som inte expedieras och som inte heller tillhör ett visst ärende, är upprättade när de har justerats eller på annat sätt färdigställts. För vissa handlingar - t.ex. diaries, domar och andra beslut - finns särskilda bestämmelser.

Utkast och koncept till t.ex. myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som inte har expedierats, anses i regel inte som allmänna handlingar, om de inte tas om hand för arkivering (2 kap. 9 §). Detsamma gäller för minnesanteckningar. Med minnesanteckning avses här promemoria eller liknande som görs endast för ett ärendes beredning och som inte tillför ärendet några sakuppgifter.

Som ovan har framgått är rätten att ta del av allmänna handlingar inte oinskränkt. I 2 kap. 2 § anges att handlingsoffentligheten får begränsas, dock endast för vissa, särskilt angivna, intressen. Närmare bestämmelser om vilka handlingar som kan vara hemliga finns i sekretesslagen (1980:100), som systematiskt anknyter till tryckfrihetsförordningen (jfr nedan).

### 15.1.2 Utlämnande av allmänna handlingar

Närmare bestämmelser om hur en begäran om att få ta del av en handling skall behandlas samt om förfarandet vid utlämnande av allmänna handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen samt även i 15 kap. sekretesslagen.

En begäran om att få ta del av en allmän handling skall enligt huvudregeln i tryckfrihetsförordningen göras hos och prövas av den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen). Av 15 kap. 6 § sekretesslagen framgår att frågan i första hand skall prövas av den befattningshavare som enligt t.ex. arbetsordningen svarar för vården av handlingen. I tveksamma fall, skall frågan hänskjutas till myndighetens prövning - dock endast om detta kan ske "utan omgång". Om befattningshavaren vägrar att lämna ut handlingen skall frågan hänskjutas till myndigheten, om sökanden begär det. Den som får avslag på en begäran om att ta del av en allmän handling har i allmänhet rätt att få saken prövad av domstol (2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen). Enligt huvudregeln skall överklagande ske till kammarrätten (15 kap. 7 § sekretesslagen).

När någon begär att få ta del av en handling som finns hos en myndighet, måste först och främst göras en bedömning av om det över huvud taget är en *allmän handling*. Om så är fallet, måste därefter prövas om

handlingen är *offentlig* (dvs. tillgänglig för allmänheten) eller *hemlig* enligt sekretesslagen.

Hur skall då en handling som bedöms vara *allmän* och *offentlig* tillhandahållas? Kortfattat kan sägas att sökanden har rätt att ta del av handlingen gratis på stället (2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen). Handlingen får även t.ex. skrivas av eller avbildas. Från dessa regler görs undantag bl.a. för det fall att "betydande hinder möter". Den som vill ta del av handlingen har även rätt att mot avgift få en avskrift eller kopia av den; ADB-upptagningar behöver dock inte lämnas ut annat än i form av utskrift (2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen).

## 15.2 Sekretesslagen

### 15.2.1 Registrering av allmänna handlingar

För att rätten att ta del av allmänna handlingar skall kunna utnyttjas är det viktigt att kunna ta reda på vilka handlingar som finns hos en myndighet. Det är därför - samt givetvis även för det egna arbetets effektivitet - av betydelse att de handlingar som inkommer till respektive upprättas hos en myndighet registreras, så att man i diariet kan se vilka allmänna handlingar som finns. Enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen är huvudregeln att allmänna handlingar skall registreras. Vissa undantag görs dock från denna registreringskyldighet. Så är fallet bl.a. beträffande allmänna handlingar som uppenbart är av ringa intresse för myndighetens verksamhet (t.ex. pressklipp, cirkulär eller reklamtryck) samt för allmänna offentliga handlingar som hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. I 15 kap. 2 § anges vilka minimikrav som uppställs när det gäller vad som skall antecknas; av registret skall framgå exempelvis datum när handlingen kom in eller upprättades samt i korthet vad handlingen rör.

### 15.2.2 Sekretessbestämmelser m.m.

Rätten att ta del av allmänna handlingar kan som tidigare har framgått begränsas. I 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen anges vilka intressen som får skyddas genom att allmänna handlingar hålls hemliga. Som exempel kan nämnas hänsyn till rikets säkerhet eller till enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Bland sekretesslagens övriga bestämmelser kan nämnas regler om sekretessens räckvidd och spridning, skaderekvisiten samt tidsbegräns-

ningen av handlingssekretess. Vidare innehåller lagen bestämmelser bl.a. om överföring av sekretess till vissa myndigheter samt om vissa begränsningar i sekretessen och om förbehåll. Som tidigare har framkommit innehåller 15 kap. bestämmelser om registrering och utlämnande av allmänna handlingar m.m.

## 15.3 Arkivlagen

### 15.3.1 Allmänt

Principen om handlingsoffentlighet kan sägas vara grunden för det offentliga arkivväsendet. Grundläggande bestämmelser om myndigheters och vissa andra offentliga organs arkiv samt om arkivmyndigheter finns i arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446).

Arkivlagen är tillämplig endast på s.k. *myndighetsarkiv*. Ett myndighetsarkiv i lagens bemärkelse innehåller inte annat än allmänna handlingar, dvs. sådana handlingar som omfattas av principen om handlingsoffentlighet (3 § arkivlagen). Det kan hos en myndighet finnas handlingar som inte är allmänna, men sådant material faller inte under arkivlagen.

### 15.3.2 Arkivmyndigheterna

Arkivmyndigheterna skall se till att myndigheterna fullgör sina arkivvårdande uppgifter (7 § arkivlagen). Statliga arkivmyndigheter är *Riksarkivet* och *landsarkiven* (8 § arkivförordningen). *Kommunstyrelsen* är arkivmyndighet i kommunen och *landstingsstyrelsen* i landstinget, om inte kommun- eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse (8 § andra stycket arkivlagen).

I tillsynsansvaret ligger såväl kontrollerande som styrande uppgifter. Här kan bl.a. nämnas att arkiven regelbundet skall inspekteras av respektive arkivmyndighet (5 § arkivförordningen). Riksarkivet som har högsta överinseendet över arkivväsendet i landet har kommit att utveckla en betydande normgivning. I arkivförordningen har Riksarkivet bemyndigats att meddela verkställighetsföreskrifter, i viss utsträckning avseende samtliga organ som omfattas av arkivlagen (2 §, 3 § fjärde stycket, 4,11-12, 16 §§). Föreskrifter och allmänna råd som beslutas av Riksarkivet skall kungöras i Riksarkivets författningssamling (RA-FS). Det är också främst Riksarkivet som har att verka för utveckling och rationalitet inom arkivväsendet.

Utöver en tillsyns- respektive rådgivningsfunktion har arkivmyndigheterna till uppgift att ta emot arkivmaterial för slutlig förvaring (depåfunktion). En arkivmyndighet har rätt att efter överenskommelse eller efter ensidigt beslut överta arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn (9 § arkivlagen). Denna bestämmelse skall ses mot bakgrund av att allmänhetens intresse av insyn i förvaltningen liksom även myndigheternas eget informationsbehov i regel minskar när handlingar har uppnått en viss ålder och ersätts av ett historiskt forskningsintresse. Detta innebär att behovet av koppling till den myndighet i vars verksamhet handlingarna har tillkommit inte längre är lika stark. Dessutom kräver äldre arkivhandlingar ofta mer fackmässig vård. I och med överlämnandet övergår ansvaret för materialet till arkivmyndigheterna. Om en arkivmyndighet tar emot handlingar som är sekretessbelagda, överförs sekretessen till arkivmyndigheten (13 kap. 4 § sekretesslagen).

De statliga arkivmyndigheterna har en viktig uppgift i att ge stöd till de enskilda arkivinstitutionerna (6 och 26 §§ förordningen [1995:679] med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven). Statliga arkivmyndigheter får även ta emot arkivmaterial från enskilda (13 § arkivlagen). Detta material blir härigenom inte att anse som allmänna handlingar, 2 kap. 11 § p. 3 tryckfrihetsförordningen (jfr avsnitt 15.7).

Det kan här nämnas att det skall finnas en nämnd för enskilda arkiv hos Riksarkivet (14 § p. 2 instruktionen). Denna nämnd avgör ärenden om statsbidrag till enskilda organ samt är även rådgivande organ i frågor som rör enskilda arkiv (16 § första stycket). Av 34 § instruktionen framgår att arkivmyndigheterna "i lämplig omfattning" får ta betalt för bl.a. rådgivning till enskilda samt för att ta emot, bevara och vårda enskilda arkiv. Arkivmyndigheterna har vidare rätt att åta sig att utföra utredningar och andra uppdrag åt myndigheter och enskilda. För uppdragsverksamheten får myndigheterna ta ut ersättning som motsvarar kostnaden (35 §).

### 15.3.3 Arkivvård

Fram till överlämnandet till en arkivmyndighet ligger ansvaret för arkiven i princip på de arkivbildande myndigheterna, dvs. varje myndighet svarar för sitt arkiv (4 § arkivlagen). Detta överensstämmer med den s.k. *proveniensprincipen*, som innebär att ett arkiv uppfattas som sammanhängande med den verksamhet som skapar arkivet. Proveniensprincipen förutsätter att myndigheternas arkiv hålls samman och bevarar sin inre struktur även sedan de har överlämnats till arkivmyndigheterna.

I arkivlagen anges särskilt att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet (3 § andra stycket). Arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt forskningens behov (3 § tredje stycket). Det är av stor betydelse att informationen i arkiven är lätt tillgänglig samt att det är möjligt att skaffa sig kunskap om vilken information som finns att tillgå. Det är sålunda inte tillräckligt att arkiven bevaras och är hjälpligt ordnade - arkiven måste vara organiserade så att *åtkomsten av arkivhandlingarna underlättas*. För att den principiella rätten att ta del av handlingar skall ha något värde är det viktigt att denna rätt också faktiskt kan utnyttjas.

Det är när det gäller forskningen som kulturarvsaspekten framträder tydligast; att bevara minnet av utvecklingen samt att använda den kunskap som detta ger för att belysa den historiska utvecklingen och tillgodogöra sig de erfarenheter som kan dras ur materialet.

Det kan tilläggas att det vid sidan av själva utnyttjandet av arkiven, ligger ett värde i det faktum att arkiven finns - vetenskapen om att information finns har ett värde i sig.

Närmare bestämmelser om arkivvården finns i 4-6 §§. Till grundreglerna hör att arkiven skall hållas organiserade så att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas. Varje myndighet skall ha en arkivförteckning, som kan sägas utgöra en systematiskt uppställd redovisning av arkivens innehåll. Vidare skall det finnas en arkivbeskrivning som bl.a. skall ge information om vad som kan finnas i arkivet och hur det är uppställt. För att kunna ge en överblick över myndighetens arkiv bör beskrivningen också lämna besked om myndighetens uppgifter och organisation och hur dessa har skiftat.

Handlingar skall registreras på ett sätt som är ändamålsenligt för arkivvården. Av sekretesslagen framgår att handlingar skall registreras, dock inte *hur* detta skall gå till, dvs. inte något om struktur eller liknande. Registreringen sker i första hand med tanke på handläggningen av ärenden, men är även av betydelse för strukturering av arkivet. När man lägger upp ett system för registrering är det därför viktigt att ta hänsyn till arkivaspekten.

I myndigheternas arkivvårdande verksamhet ingår vidare att skydda arkiven mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst. Vid arkivläggning skall prövas vilka handlingar som skall vara arkivhandlingar; som exempel kan nämnas att en akt i ett avslutat ärende skall rensas från sådana handlingar som inte är allmänna. Vidare har myndigheterna till uppgift att verkställa föreskriven gallring (jfr. nedan). Detta innebär att avgöra vilka handlingar som enligt gällande regler skall gallras samt att ta bort och förstöra dessa.

När handlingar framställs skall myndigheterna använda materiel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet.

### 15.3.4 Gallring

I arkivlagen föreskrivs att allmänna handlingar får gallras (10 §). Denna bestämmelse skall ses mot bakgrund av det förhållandet att dagens samhälle kännetecknas av allt rikare och mer komplicerade informationsflöden. Den ökande mängden information innebär i och för sig att arkivens värde blir större, men samtidigt blir informationen allt mer sammansatt och svår att överblicka. Utan gallring skulle arkiven få en ohanterlig omfattning, vilket inte skulle gagna informations- och insynsaspekten, snarare tvärtom. Syftet med gallringen är främst att arkiven inte skall tyngas av handlingar som saknar påtagligt informationsvärde, som bara utgör en dubblering av information som bättre kan sökas någon annanstans eller som har ett informationsvärde som är begränsat i tiden.

Gallring kan även ske av andra orsaker, som är betingade av integritetsintressen (jfr datalagen [1973:289], olika registerlagar samt Datainspektionens föreskrifter).

En riktigt utförd gallring bör innebära att arkiven blir mer överskådliga och mer effektiva som informationskällor. En alltför kraftig gallring kan emellertid medföra att den fria insynen äventyras. Vid utformningen av gallringsbestämmelser måste därför hänsyn tas till offentlighetsintressena; det är viktigt att det material som finns kvar efter gallringen tillgodoser dels rätten att ta del av allmänna handlingar, dels rättskippingens, förvaltningens och forskningens behov. Vidare skall kulturarvsaspekten beaktas. Statliga myndigheter får i princip gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet (12, 14 §§ arkivförordningen). För kommunala myndigheter förutsätts i princip kommunerna själva meddela gallringsföreskrifter. Riksarkivet har dock utfärdat allmänna råd om gallring hos kommuner och landsting.

Det är viktigt att skilja gallring från *rensningen* av handlingar. Med rensning avses att akten befrias från material som inte skall utgöra arkivhandlingar, dvs. sådant som inte är allmänna handlingar eller bör bli det vid arkivläggningen.

### 15.3.5 Överlämnande av allmänna handlingar till arkivmyndighet

Om en statlig myndighet upphör och verksamheten inte samtidigt förs över till någon annan statlig myndighet, skall myndighetsarkivet lämnas till en arkivmyndighet (11 § arkivlagen). Motsvarande bestämmelse finns även för kommunala myndigheter (14 §). I de fall en verksamhet flyttas från en myndighet till en annan överförs istället arkivet till den myndighet som fortsättningsvis skall bedriva verksamheten.

Huvudregeln är att arkivet skall lämnas till arkivmyndigheten inom tre månader från det att verksamheten upphörde. Det är dock möjligt att meddela undantag från denna regel. När det gäller statliga myndigheter tillkommer denna befogenhet regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (11 § första stycket). På den kommunala sidan har kommun- eller landstingsfullmäktige motsvarande möjlighet (14 § första stycket). Undantag kan gälla när överlämnandet skall ske, men kan även gälla att överlämnande över huvud taget inte skall ske. Detta kan vara påkallat t.ex. om en verksamhet övergår från ett statligt till ett kommunalt organ eller vice versa, eftersom en handling som är allmän i dessa fall behåller denna karaktär. I de fall däremot när verksamheten övertas av ett enskilt organ bör några bestämmelser om att arkivet skall lämnas till detta organ inte meddelas. En sådan föreskrift skulle nämligen strida mot principen att allmänna handlingar inte får förlora denna sin status. Som nedan (avsnitt 15.6) framgår kan dock allmänna handlingar under vissa förutsättningar förvaras hos ett enskilt organ som trätt i en myndighets ställe.

Vid sidan av gallring, överlämnande till arkivmyndighet eller återställande av lånade handlingar får statliga myndigheter inte göra sig av med allmänna handlingar utan författningsstöd eller särskilt beslut av regeringen (12 § arkivlagen). Det kan nämnas att regeringen har bemyndigat Riksarkivet att meddela föreskrifter om överlämnande av hela eller delar av statliga myndigheters arkiv till en annan myndighet eller till en arkivmyndighet samt vidare om återlämnande av handlingar (11 § p. 3 respektive 4 arkivförordningen). För den kommunala sektorn gäller att myndigheterna inte får göra sig av med allmänna handlingar på annat än ovan angivna sätt utan stöd av lag eller särskilt beslut av fullmäktige (15 § arkivlagen).



## 15.4 Tillämpningsområde för principen om handlingsoffentlighet m.m.

### 15.4.1 Tillämpningsområde

Frågan om reglernas tillämplighet har i viss utsträckning berörts tidigare. Här skall ges en kort sammanfattning av när bestämmelserna skall tillämpas.

En förutsättning för att en handling skall vara att anse som allmän är, som tidigare framgått, att den förvaras hos en myndighet (2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen). Regeringen, förvaltningsmyndigheter och kommunala nämnder är exempel på myndigheter. Bestämmelserna om handlingsoffentlighet gäller även för riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling; dessa beslutande församlingar jämföras nämligen med myndigheter vid tillämpningen av 2 kap. tryckfrihetsförordningen (2 kap. 5 §).

Avsikten är att sekretesslagen skall tillämpas av de organ som omfattas av principen om handlingsoffentlighet, dvs. sådana organ vid vilka det kan finnas allmänna handlingar. I enlighet härmed gäller lagen för myndigheter samt för riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunala församlingar (1 kap. 6 och 8 §§ sekretesslagen).

Arkivlagen skall tillämpas på myndighetsarkiv (1-3 §§ arkivlagen). Bestämmelserna utgår ifrån att sådana arkiv utslutande består av allmänna handlingar. Därav följer att lagen endast omfattar sådana organ vid vilka det kan finnas allmänna handlingar, dvs. organ som omfattas av principen om handlingsoffentlighet.

Arkivlagen omfattar arkiv hos alla typer av myndigheter. Till skillnad mot vad som gäller i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen är emellertid de beslutande församlingarna inte generellt jämförda med myndighet i arkivlagen. Endast vissa grundläggande bestämmelser skall tillämpas på dessa organ (1 § andra stycket arkivlagen). Som exempel kan nämnas att bestämmelserna om tillsyn inte är tillämpliga, vilket innebär att arkivmyndigheterna inte skall utöva tillsyn över t.ex. kyrkomötet och kyrkokommunala beslutande församlingar.

### 15.4.2 Krav och kostnader

Stora krav ställs på de organ som omfattas av principen om handlingsoffentlighet samt de därmed sammanhängande bestämmelserna, bl.a. arkivlagstiftningen. Handlingarna skall förvaras, vårdas och hållas ord-

nade på ett ändamålsenligt sätt, de skall registreras samt vara tillgängliga för allmänheten; det skall vidare finnas beredskap för att skyndsamt pröva en framställan om att ta del av en handling. Lokalerna där arkiven förvaras skall vara utformade och utrustade så handlingarnas beständighet och säkerhet garanteras samt så att möjlighet finns att ta del av de allmänna handlingar som är offentliga. Handlingar som används ofta utsätts för slitage, vilket kan medföra behov av t.ex. konservering, ombindning och eventuellt mikrofilmning. Vissa arkivalier åter kan kräva särskilda åtgärder för att bevaras. Hanteringen av arkiven likaväl som prövning av utlämnande- och sekretessfrågor kräver speciell kunskap och erfarenhet. De uppgifter som åvilar en myndighet eller motsvarande är således kostnads- och tidskrävande samt medför att höga krav - kvantitativa och kvalitativa - uppställs på såväl personal som lokaler.

Kostnaderna för förvaring av arkivhandlingar kan i princip sägas bestå av två delar, nämligen *dels* kostnader för vård och bevarande, *dels* kostnader som föranleds av att handlingarna tillhandahålls och utnyttjas (jfr även prop. 1992/93:100 bil. 12 sid. 105 f och prop. 1993/94:113 sid. 36 f). En myndighet som levererar allmänna handlingar till en arkivmyndighet befrias från dessa kostnader. När en statlig myndighet överlämnar arkivmaterial skall en överenskommelse träffas med arkivmyndigheten om ersättning *dels* för de långsiktiga kostnader som leveransen medför för arkivmyndigheten *dels* för engångskostnader i samband med övertagandet (jfr 17 § andra stycket arkivförordningen). Här skall uppmärksammas att arkivlagstiftningens bestämmelser för statliga myndigheter gäller även för kyrkokommunala myndigheter (jfr avsnitt 16.2).

Den som vill ta del av en offentlig allmän handling har även rätt att mot avgift erhålla en kopia eller avskrift av handlingen; undantag görs dock beträffande ADB-upptagningar som inte behöver lämnas ut annat än i form av utskrift (2 kap. 13 § första stycket tryckfrihetsförordningen). Vare sig tryckfrihetsförordningen eller sekretesslagen innehåller emellertid några närmare regler om hur eller till vilket belopp avgifterna skall bestämmas.

För *statliga myndigheter* skall avgiftsförordningen (1992:191) tillämpas, såvida riksdagen eller regeringen inte har bestämt något annat. I 15-24 §§ finns bestämmelser om avgifter för kopior, bevis och registerutdrag m.m. Bl.a. anges storleken av den avgift som i normalfallet skall tas ut. Staten behöver enligt 21 § inte betala någon avgift för kopior och utskrifter av allmänna handlingar. I avgiftsförordningen finns även bestämmelser angående möjligheter att i övrigt mot viss avgift tillhandahålla exempelvis rådgivning och annan liknande service.

När det gäller de *kyrkokommunala myndigheterna* bestäms avgifter i en taxa som antas av kyrkofullmäktige, varvid den kommunala självkostnadsprincipen måste beaktas. När taxan fastställs får hänsyn inte tas till kostnaderna för att ta fram och återställa handlingen. En allmän handling som är offentlig skall tillhandahållas gratis, vilket har ansetts innebära att avgiften inte får innefatta kostnader för handlingens framtagande och återställande (jfr Regeringsrättens årsbok 1985 ref. 2:9).

## 15.5 Utvidgad handlingsoffentlighet

### 15.5.1 1 kap. 8 § sekretesslagen

Genom en bestämmelse i sekretesslagen (1 kap. 8 § andra stycket första meningen) har ett antal enskilda organ i fråga om handlingsoffentlighet jämförts med myndigheter. Denna utvidgning av offentlighetsprincipen är inriktad på organ som har hand om någon form av myndighetsutövning. Det skall noteras att rätten att ta del av handlingar hos de aktuella organen inte är grundlagsfäst.

De enskilda organ som är aktuella skall anges i en bilaga till sekretesslagen. Handlingsoffentligheten hos dessa organ är emellertid begränsad till handlingar som hör till den del av verksamheten som innefattar myndighetsutövning och som särskilt anges i bilagan. Som exempel på organ som på detta sätt har jämförts med myndighet beträffande viss verksamhet kan nämnas Notarius Publicus, AB Svensk Bilprovning och Radiotjänst i Kiruna AB.

Regeln innebär att vissa handlingar hos de aktuella organen kommer att *behandlas som allmänna*, trots att de annars skulle bedömas som enskilda. De enskilda organ som på detta sätt faller under handlingsoffentligheten skall även tillämpa sekretesslagens och arkivlagens bestämmelser såvitt gäller handlingar som härrör från angiven verksamhet (1 kap. 8 § andra stycket andra meningen sekretesslagen respektive 2 § p. 2 arkivlagen).

Det skall observeras att syftet med bestämmelsen är att skapa insyn när det gäller handlingar som tillkommer (inkommer - upprättas) i en verksamhet som skall bedrivas framåt i tiden.

### 15.5.2 1 kap. 9 § sekretesslagen

I detta sammanhang kan nämnas att handlingsoffentlighet under vissa förutsättningar skall råda i kommunala företag (1 kap. 9 § sekretesslagen). Bakgrunden till bestämmelsen - som trädde i kraft den 1 januari 1995 - är att kommunal verksamhet i allt större omfattning bedrivs i privaträttsliga former.

Den närmare innebörden av bestämmelsen är att principen om handlingsoffentlighet är tillämplig på aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner och landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Vad som skall anses som ett sådant inflytande tar sig olika uttryck i de olika associationsformerna. Såväl sekretesslagen som arkivlagen är tillämplig på de aktuella kommunala företagen (1 kap. 9 § första stycket andra meningen sekretesslagen, 2 a § arkivlagen). Bestämmelserna omfattar inte bolag eller stiftelser som har en kyrklig kommun som huvudman (jfr Collmar-Norström, Sekretess inom kyrkan, sid. 11).

## 15.6 Förvaring av allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter

När en myndighet upphör och verksamheten förs över till ett enskilt organ är - som tidigare framgått - huvudregeln att myndighetsarkivet lämnas till en arkivmyndighet. I vissa fall kan dock det organ som övertar verksamheten behöva ha tillgång till hela eller delar av arkivet för att kunna fullgöra sina uppgifter.

Handlingarna har dock hos myndigheten varit allmänna och sålunda omfattats av principen om handlingsoffentlighet. Utgångspunkten är att möjligheterna till insyn och tillgång inte får omöjliggöras eller försvåras. För att ett enskilt organ skall kunna förvara allmänna handlingar är det viktigt att försäkra sig om att handlingarna även fortsättningsvis kommer att omfattas av samma regelsystem som tidigare.

Problematiken aktualiserades sedan offentlig verksamhet i ökad utsträckning började föras över till privaträttsliga organ. I praxis löstes denna fråga till en början på så sätt att arkivmyndigheten lånade ut handlingarna till det enskilda organet, men alltså formellt var förvarande myndighet. Detta ansågs dock inte vara en från materiella och rationella utgångspunkter tillfredsställande lösning; bl.a. innebar denna lösning att en prövning av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar skulle utföras av den utlånande myndigheten, dvs. arkiv-

myndigheten. Mot bakgrund av detta infördes en ny bestämmelse i tryckfrihetsförordningen (2 kap. 17 §) samt en lag (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring (lagen om överlämnande). Bestämmelser finns även i förordningen (1994:1495) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring samt i Riksarkivets föreskrifter om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring (RA-FS 1995:1, RA-FS 1996:3).

Innebörden av regleringen är, att ett enskilt organ som övertar en verksamhet som tidigare bedrivits av en myndighet, skall kunna förvara allmänna handlingar så länge de behövs i verksamheten. Bestämmelserna gäller endast sådana handlingar som hänför sig till den del av myndighetens tidigare verksamhet som fortsättningsvis skall bedrivas av det enskilda organet. Under tiden skall handlingsoffentligheten bestå samt skall bestämmelserna i sekretesslagen och arkivlagen tillämpas (1, 4 och 7 §§ lagen om överlämnande, 1 kap. 8 § andra stycket tredje meningen sekretesslagen, 1 § tredje stycket arkivlagen). Därefter skall handlingarna leveras till en arkivmyndighet.

På den statliga sidan har regeringen givits rätt att besluta att allmänna handlingar på detta sätt under viss tid får förvaras hos ett enskilt organ. Inom den kommunala sektorn kan kommun- eller landstingsfullmäktige meddela motsvarande beslut. Som exempel på enskilda organ till vilka allmänna handlingar har överlämnats enligt regeringens förordnande kan nämnas Posten AB, Vattenfall AB och Telia AB.

Det skall noteras att bestämmelserna enbart gäller handlingar som härrör från den nedlagda myndigheten, och således inte omfattar de handlingar som tillkommer i det enskilda organets egen verksamhet. Syftet är att *den insyn som en gång funnits* inte skall omintetgöras när verksamheten övergår i former som inte skall vara föremål för insyn. Detta att jämföra med bestämmelsen i 1 kap. 8 § andra stycket första meningen sekretesslagen, vars syfte är att skapa ett system som möjliggör insyn i de handlingar som *tillkommer i framtiden*.

Denna lösning som innebär att allmänna handlingar kan förvaras hos enskilda organ utan att förlora sin karaktär brukar benämnas *Telia-modellen*.

## 15.7 Enskilda arkiv

De enskilda arkiven innehåller handlingar som inte är att anse som allmänna. Bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen är inte tillämpliga och till följd därav inte heller sekretesslagen eller arkivlagen. Enskilda arkiv finns hos organ som inte omfattas av principen om handlingsoffentlighet, t.ex. privata företag, föreningar och privatpersoner. Som exempel kan nämnas folkrörelse - och näringslivsarkiv samt de arkiv som finns hos olika hembygdsföreningar.

Även de enskilda arkiven är emellertid en viktig del av vårt kulturarv. De har stor betydelse för t.ex. forskningen. De enskilda arkivinstitutionerna har viktiga funktioner i den arkivinsamling och arkivvård som de utför, men även genom den verksamhet som bedrivs kring arkiven, t.ex. forsknings- och bildningsverksamhet.

Det är därför betydelsefullt att de som svarar för enskilda arkiv kan få råd och praktiska anvisningar. De statliga arkivmyndigheterna har en viktig uppgift i att ge stöd till de enskilda arkivinstitutionerna (6, 26 §§ förordningen [1995:679] med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven). Statliga arkivmyndigheter får även ta emot arkivmaterial från enskilda (13 § arkivlagen). Handlingar som från en enskild tillförs ett allmänt arkiv utslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål anses emellertid inte som allmänna handlingar (2 kap. 11 § p. 3 tryckfrihetsförordningen).

Det skall här erinras om att det skall finnas en nämnd för enskilda arkiv hos Riksarkivet (14 § p. 2 instruktionen, jfr ovan avsnitt 15.3.2).

## 15.8 Tystnadsplikt och sekretess inom Svenska kyrkan

Den som vigs till präst i Svenska kyrkans ordning får härigenom uppdraget att ta emot bikt samt att utöva själavård. Att de uppgifter som framkommer i sådan verksamhet stannar mellan parterna är viktigt, inte minst för att upprätthålla förtroendet för kyrkans själavård.

En präst i Svenska kyrkan har tystnadsplikt i fråga om uppgifter som har erfarits under bikt eller själavårdande samtal, 36 kap. 1 § kyrkolagen (1992:300). I sekretesslagen hänvisas såvitt gäller prästvigda till denna bestämmelse i kyrkolagen (1 kap. 11 §). Något skaderekvisit uppställs inte utan sekretess råder undantagslöst - tystnadsplikten är således absolut. Trots detta har dess räckvidd diskuterats i olika hänseenden, bl.a. när det gäller betydelsen av att den enskilde medger att

uppgifter lämnas vidare. Tystnadsplikten - själavårdssekretessen - varar livet ut. Den är inte knuten till innehavet av en prästtjänst, utan omfattar även en prästvigd som aldrig har haft en prästtjänst eller som har slutat sin anställning. Det kan i vissa fall vara svårt att dra gränsen mellan vad som är själavårdande verksamhet och vad som har anknytning till andra uppgifter som en präst har, t.ex. inom övrig församlingsvårdande verksamhet eller familjerådgivning. Denna gränsdragning kan få betydelse när det gäller exempelvis i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar sekretess gäller eller i vad mån ett brev som kommer till en präst skall omfattas av bestämmelserna om allmänna handlingar (jfr nedan).

Den som bryter mot tystnadsplikten enligt kyrkolagen kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken till böter eller fängelse. Därtill torde det kunna bli aktuellt med disciplinpåföljd för tjänsteförseelse (varning eller löneavdrag) eller avskedande (jfr 35 kap kyrkolagen).

För den som har tystnadsplikt gäller ett förbud att vittna om sådana uppgifter som har erfarits under bikt eller själavårdande samtal (36 kap. 5 § rättegångsbalken).

Bestämmelserna om tystnadsplikt i kyrkolagen gäller inte för annan än för den som har vigts till präst i Svenska kyrkans ordning. En person som annars av domkapitlet har getts behörighet att utöva ämbetet som präst omfattas således inte. Inte heller gäller bestämmelserna för den som i Svenska kyrkans ordning har vigts till biskop, diakon eller diakonissa. Enligt den praxis som har utvecklats inom kyrkan biskopsvigs dock endast den som är prästvigd, varför biskoparna i praktiken kommer att omfattas av tystnadsplikten enligt kyrkolagen.

Det förhållandet att tystnadsplikten gäller enbart för prästvigda har uppmärksammats i olika sammanhang, bl.a. av flera kyrkomöten. 1996 års kyrkomöte har hos regeringen begärt ändring av bestämmelserna i kyrkolagen beträffande prästens tystnadsplikt. Kyrkomötets förslag innebär dels att tystnadsplikten skall omfatta alla som är eller varit behöriga att utöva ämbetet som präst i Svenska kyrkan, dels att denna tystnadsplikt skall gälla vid bikt och enskild själavård. Motsvarande ändringar föreslås även i bestämmelserna i rättegångsbalken om vittnesplikt (36 kap. 5 § rättegångsbalken). Inom Regeringskansliet bereds för närvarande en proposition till 1997 års riksdag med ändring av kyrkolagen och rättegångsbalken enligt kyrkomötets önskemål.

Kyrkoberedningen har i sitt slutbetänkande Staten och trossamfunden (SOU 1994:92) föreslagit att även diakoner och diakonissor skall omfattas av tystnadsplikt för uppgifter som har erfarits under bikt eller själavårdande samtal. Utredningen om trossamfundens rättsliga regle-

ring har till uppdrag att bedöma detta förslag, vilken uppgift har anknytning till frågan om offentlighetsprincipens tillämplighet.

Även inom annan verksamhet kan det vara av särskild betydelse att uppgifter som lämnas inte förs vidare, så kan exempelvis vara fallet inom barn- och ungdomsverksamhet. I sekretesslagen finns därför en bestämmelse om sekretess inom församlingsvårdande verksamhet; sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon som står honom nära lider men (7 kap. 33 §, jfr 36 kap. 2 § kyrkolagen). Skyddet har inte knutits till vissa befattningshavare utan gäller istället för viss verksamhet, nämligen församlingsvårdande verksamhet. Bestämmelsen gäller alla medarbetare inom denna typ av verksamhet, vilket innebär att den även kan omfatta vissa förtroendevalda. Sekretessen gäller i högst 70 år.

När det gäller församlingsvårdande verksamhet föreligger en presumtion för sekretess - en uppgift får lämnas ut endast om det står klart att detta inte medför skada eller men. Även om således sekretessen är sträng är den emellertid till skillnad från självavårdssekretessen inte absolut. Detta innebär att gränsdragningen mellan vad som hör till självavård och vad som hör till annan församlingsvårdande verksamhet är viktig.

Det skall här nämnas att det även finns andra bestämmelser i sekretesslagen som kan vara tillämpliga på verksamhet som bedrivs inom kyrkan. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om sekretess för familjerådgivning och i medlemsärenden (7 kap. 4 § resp. 15 §).

Det är inom den självavårdande verksamheten vanligen fråga om samtal mellan prästen och den enskilde. Det kan dock förekomma att någon skriver ett brev eller på annat sätt i en skriftlig handling lämnar uppgifter som rör självavård. En viktig fråga är härvid om en sådan handling är att anse som allmän och således omfattas av handlings-offentlighet samt av sekretess- och arkivlagens bestämmelser.

Det kan ifrågasättas i vad mån det är av någon reell betydelse huruvida en sådan handling är allmän eller ej - en handling som rör självavård torde ju ändå vara att anse som hemlig enligt bestämmelsen om sekretess för församlingsvårdande verksamhet. Det är dock viktigt att komma ihåg att en allmän handling skall diarieföras. Vid diarieföringen skall bl.a. anges vem som är ingivare samt i korthet vad den rör sig om - låt vara att även dessa uppgifter i sig kan vara sekretessbelagda. Oavsett om handlingen som sådan kan komma att bedömas som hemlig skall således enligt huvudregeln framgå av diariet att den har inkommit, vilket för avsändaren kan vara skada nog (ang. möjligheten att utelämna bl.a. uppgift om avsändare - se 15 kap. 2 § andra stycket sekretesslagen). Även om det är troligt att sekretess gäller så måste en begäran om att få



ta del av en handling i varje enskilt fall följas av en undersökning av skaderisken. Ett avslag kan överklagas, vilket innebär att frågan kan komma att prövas av domstol där handlingarna är allmänna - offentliga eller sekretessbelagda. För en brevskrivare som har trott att innehållet endast skall komma till självvårdarens kännedom, kan det förhållandet att även andra kan komma att läsa brevet upplevas som besvärande, detta oavsett om det rör sig om en privatperson eller en tjänsteman vid en domstol. Vidare gäller att en allmän handling i princip inte får förstöras utan stöd av särskilda gallringsföreskrifter. Om myndigheten upphör skall handlingen levereras till en arkivmyndighet. En handling som däremot inte är att anse som allmän omfattas över huvud taget inte av handlingsoffentlighet eller av ovan relaterade bestämmelser i sekretess- eller arkivlagen.

Som tidigare framkommit är en handling som inkommer till en kyrkokommunal eller statlig myndighet eller beslutande församling enligt huvudregeln att anse som allmän. En handling anses inkommen om den har anlänt till myndigheten eller har mottagits av en behörig tjänsteman; detta gäller även om handlingen inte har diarieförts eller om en tjänsteman hos myndigheten förvarar handlingen i sin bostad. Det förekommer att det till myndigheter kommer in brev eller andra meddelanden som är ställda till en viss tjänsteman personligen. Även en sådan handling är att anse som allmän, om den gäller en fråga som ankommer på myndigheten (2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen). Handlingen behöver inte avse ett pågående ärende, utan det är "tillräckligt" att den rör ett ämne som myndigheten har att befatta sig med. Avsändarens eller mottagarens uppfattning om brevets karaktär torde inte ha någon egentlig betydelse vid bedömningen huruvida fråga är om en allmän handling eller ej, utan det avgörande är innehållet. Rör handlingen något som faller inom myndighetens verksamhet blir den allmän, oavsett om den är ställd till en tjänsteman personligen och denne har uppfattat den som ett privatbrev (jfr bl.a. RÅ 1984 Bb 86).

Från denna huvudregel görs emellertid undantag för det fall handlingen är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning, t.ex. i egenskap av politisk eller facklig förtroendemann (2 kap. 4 § in fine). Undantagsbestämmelsen torde ge upphov till vissa problem vid tillämpningen, eftersom det exempelvis kan vara svårt att hålla isär en tjänstemans två funktioner. Det sätt på vilket bestämmelsen har kommit att utformas anger att offentlighet skall gälla såvida inte mycket starka skäl talar för en annan bedömning ("*endast* som innehavare av...", kursiv. här).

När det gäller frågan om huruvida handlingar som rör självvårdande verksamhet är att anse som allmänna skall uppmärksammas ett rättsfall från Regeringsrätten (RÅ 1963 ref. 41). I målet hade en biskop vägrat

att lämna ut ett brev, som behandlade dels själavårds- och trosfrågor, dels frågor rörande befordran till prästerlig tjänst och eventuell disciplinär bestraffning. De uttalanden som härvid görs angående själavårdande verksamhet torde vara tillämpliga även då det är fråga om uppgifter som lämnas vid ett själavårdande samtal mellan en präst och en enskild (jfr Collmar-Norström, Sekretess inom kyrkan, sid. 52).

Sedan beslutet hade överklagats avgjordes målet av Regeringsrätten (RegR) som lämnade besvären utan bifall. Den aktuella skrivelsen var enligt RegR att hänföra till biskopens särskilda ämbetsutövning som pastor pastorum och klaganden ansågs därför inte berättigad att få ta del av den. Den verksamhet som en biskop utövar i sin egenskap av pastor pastorum - dvs. att fullgöra själavårdande verksamhet i förhållande till stiftets präster - ansågs av RegR vara av så personlig karaktär, att brev och andra handlingar som hör till denna verksamhet och som finns i biskopens eget förvar, inte är att anse som allmänna handlingar.

Det skall observeras att det inte fanns någon reglering om s.k. privatbrev när utslaget gavs. Som ovan framkommit talas det i denna bestämmelse om handlingar som är avsedda för mottagaren *endast* som innehavare av särskild ställning. Det sätt på vilket bestämmelsen har konstruerats tyder som tidigare anförts på en presumtion för offentlighet, vilket innebär att en s.k. blandad handling således skall anses som allmän.

Sammanfattningsvis kan sägas att handlingar som rör själavårdande verksamhet i rättspraxis inte har ansetts som allmänna (jfr exempelvis RÅ 1963 ref. 41 samt Bohlin, Alf, Allmänna handlingar, 1988, sid. 102). Det innebär att ett brev som är ställt till en präst - eller en biskop - personligen och som *enbart* hänför sig till dennes uppgift som själavårdare enligt rättspraxis torde vara att anse som ett privatbrev som inte utgör allmän handling. Handlingen omfattas då inte av handlingsoffentlighet och inte heller av sekretess- och arkivlagens bestämmelser. Motsvarande torde gälla även anteckningar som en präst har upprättat under ett själavårdande samtal. Har en handling däremot blandat innehåll, om den rör exempelvis både själavårds- och tjänstefrågor, torde den med hänsyn till hur undantagsbestämmelsen i 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen är konstruerad anses som allmän, vilket innebär att de ovan relaterade konsekvenserna blir aktuella.

Det skall noteras att ovan förda resonemang enligt vilket handlingar rörande själavård inte är att anse som allmänna avser präster och biskopar. Annorlunda torde det förhålla sig om ett brev som gäller själavårdande verksamhet inkommer till en person i kyrkans tjänst, som inte omfattas av den absoluta tystnadsplikten. Här skall dock erinras om bestämmelsen om sekretess i församlingsvårdande verksamhet.

Det skall nämnas att Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering föreslår att bestämmelserna om sekretess i ärende om medlemskap i Svenska kyrkan och i församlingsvårdande verksamhet samt den lagreglerade tystnadsplikten för präster skall upphävas i och med relationsändringen. Det blir en inomkyrklig angelägenhet att reglera dessa frågor i framtiden.



## 16 Svenska kyrkans arkiv - nuvarande förhållanden

### 16.1 Inledning

De kyrkliga arkiven är av varierande sammansättning och ursprung. De återfinns framför allt hos kyrkokommunala och statliga myndigheter och beslutande församlingar. Det finns vidare arkiv hos de organ inom Svenska kyrkan som är organiserade i privaträttsliga former.

Frågan om vilka konsekvenser relationsändringen får när det gäller de kyrkliga arkiven behandlas närmare i avsnitt 18. Här skall dock nämnas att relationsändringen direkt kommer att beröra de arkiv som faller under bestämmelserna i arkivlagstiftningen, dvs. de kyrkliga arkiv som innehåller allmänna handlingar. Det är därför viktigt att "ringa in" vilka kyrkliga organ som omfattas av principen om handlingsoffentlighet.

### 16.2 Kyrkliga organ som omfattas av principen om handlingsoffentlighet

#### 16.2.1 Allmänt

Kortfattat kan sägas att bestämmelserna om handlingsoffentlighet skall tillämpas på statliga och kyrkokommunala myndigheter och beslutande församlingar (2 kap. 3, 5 §§ tryckfrihetsförordningen). Som exempel på kyrkliga myndigheter i den statliga organisationen kan nämnas Svenska kyrkans centralstyrelse och Kyrkomötets besvärsnämnd (under kyrkomötet) samt domkapitlen (under regeringen). Till de kyrkokommunala myndigheterna hör bl.a. kyrkorådet och de nämnder för särskilda ändamål som kan ha inrättats. Beslutande församlingar är

exempelvis kyrkomötet, kyrkofullmäktige och kyrkostämma. De kyrkliga organ vid vilka det kan finnas allmänna handlingar torde vara:

### ***Lokal nivå***

#### **Beslutande församlingar**

Kyrkofullmäktige  
Kyrkostämma  
Församlingsdelegerade  
Direktvalt kyrkoråd  
Indelningsdelegerade

#### **Myndigheter**

Kyrkoråd  
Kyrkokommunala nämnder i församlingar och kyrkliga  
samfälligheter  
Pastor/kyrkoherde  
Kontraktsprost  
Indelningsdelegerades arbetsutskott  
Tillsättningsnämnd

### ***Regional nivå***

#### **Beslutande församling**

Stiftsfullmäktige

#### **Myndigheter**

Stiftsstyrelsen  
Nämnder i stiftssamfälligheter  
Egendomsnämnd  
Domkapitlet  
Biskop/biträdande biskop  
Ärkebiskopen  
Domkyrkorådet i Lund  
Hovkonsistoriet

### ***Central nivå***

#### **Beslutande församling**

Kyrkomötet

**Myndigheter**

Svenska kyrkans centralstyrelse  
Kyrkomötets besvärsnämnd  
Kyrkomötets utskott (inkl. det särskilda beredningsutskottet)  
Kyrkomötets läronämnd  
Kyrkomötets sekreterare  
Valberedningen  
Ärkebiskopsämbetet  
Kyrkofondens styrelse  
Ansvarsnämnden för biskopar

En handling som förvaras hos någon av ovanstående myndigheter eller beslutande församlingar och som enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen är att anse som inkommen dit eller upprättad där är allmän, vilket innebär att den skall tillhandahållas om den inte är hemlig enligt sekretesslagen (1980:100). De allmänna handlingar som finns hos dessa organ omfattas av arkivlagstiftningen. Det skall nämnas att kyrkolagen (1992:300) hänvisar till arkivlagen (1990:782) när det gäller församlingars och kyrkliga samfälligheters arkiv (11 kap. 24 § och 23 kap. 7 §).

Det skall uppmärksammas att bestämmelserna för de statliga myndigheternas arkiv gäller även för arkiv hos de kyrkokommunala myndigheterna (2 § p. 1 arkivlagen, 10 § andra stycket arkivförordningen [1991:446]). Detta innebär bl.a. att de kyrkokommunala myndigheternas arkiv står under tillsyn av de statliga arkivmyndigheterna.

De beslutande församlingarna omfattas endast av de grundläggande bestämmelserna i arkivlagen, dvs. bestämmelserna om arkivbildningen och dess syften samt om arkivvård och gallring. Däremot är reglerna om tillsyn och leverans inte tillämpliga. Riksarkivet får dock ta emot arkivhandlingar från kyrkomötet (4 § förordningen [1995:679] med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven).

Här skall nämnas att handlingar som härrör från myndigheter som tidigare har upphört, exempelvis boställsnämnder, förvaras hos den myndighet som har övertagit verksamheten.

Utöver vad som ovan har framkommit finns det statliga myndigheter som, i större eller mindre utsträckning, handlägger ärenden med anknytning till Svenska kyrkan. Bland de myndigheter som har kyrkliga förvaltningsuppgifter kan nämnas Kammarkollegiet, Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer, länsstyrelserna, Statistiska centralbyrån, Arbetsgivarverket och Riksskatteverket. En myndighet som numera i praktiken enbart har kyrkliga uppgifter är Statens tjänstebostadsnämnd. Om denna myndighet kommer att finnas kvar efter

relationsändringen eller inte får förutsättas bli föremål för särskild prövning.

### 16.2.2 Kyrkobokföringsarkiven

En viktig del av de offentligt reglerade kyrkliga arkiven är kyrkobokföringsarkiven. Dessa arkiv innehåller bl.a. de löpande folkbokföringsregistren fram till den 1 juli 1991, då de lokala skattemyndigheterna övertog ansvaret för folkbokföringen. Inför denna reform beslutade regeringen den 26 april 1990 att kyrkobokföringsarkiven skulle föras över från pastorsämbetena till landsarkiven. Regeringen uppdrog den 5 september 1991 åt Riksskatteverket att i samråd med Riksarkivet låta ombesörja mikrofilmningen och överföringen av materialet. Enligt beslutet bör arbetet vara slutfört inom högst 20 år.

I och med 1996 års utgång är de fem norrlandslänen filmade och överlämnade till landsarkiv. I resten av landet är materialet överfört till landsarkiven fram till ca år 1895. Det material som ligger kvar hos församlingarna kan uppskattas till omkring 20 000 hyllmeter eller strax därunder. Arbetet beräknas vara avslutat omkring år 2010. Kostnaderna för mikrofilmning är i stort sett konstanta, medan kostnaderna hos landsarkiven ökar allteftersom mer material tas emot. Anslaget utökas varje år och uppgick budgetåret 1995/96 till ca 20 miljoner kronor (18 månader). Här skall nämnas att församlingarna erhåller ett exemplar av mikrofilmen gratis.

Av 10 § lagen (1991:482) om införande av folkbokföringslagen (1991:481) framgår att pastor skall svara för vården av de kyrkobokföringshandlingar som har bildats före den 1 juli 1991, till dess handlingarna har överlämnats till en statlig arkivmyndighet. Pastoratet skall svara för att pastor har personal, lokaler och vad som i övrigt behövs för arkivvården.

### 16.3 Kyrkliga organ som inte omfattas av principen om handlingsoffentlighet

Det finns inom Svenska kyrkan organ som inte omfattas av den offentlighetsregleringen om handlingsoffentlighet och därmed inte heller av sekretesslagen eller arkivlagen. Det finns alltså inte någon lagfäst rätt att ta del av handlingar som finns hos dessa organ. Detta gäller exempelvis där verksamheten är organiserad i privaträttsliga former, som föreningar, självständiga stiftelser eller bolag; här kan nämnas de



rikskyrkliga stiftelserna, t.ex. Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet (SFRV) och Stiftelsen Lutherhjälpen. Även de organ för kyrkligt samarbete som har bildats på frivillig väg ligger utanför myndighetssfären.

Det finns sålunda för de aktuella organen inte någon offentlighetsreglerad skyldighet att vårda arkiven i enlighet med arkivlagens bestämmelser eller att hålla handlingarna tillgängliga för allmänheten. En annan sak är att ett sådant organ enligt sina stadgar eller motsvarande kan ha att tillämpa samma regler som gäller för myndigheter i fråga om offentlighet; så är fallet när det gäller exempelvis SFRV och Stiftelsen Lutherhjälpen. Ett sådant "åtagande" ligger emellertid utanför den offentlighetsregleringen och handlingarna blir därigenom inte att betrakta som allmänna.

Flertalet domkyrkor och de äldre lokalkyrkorna med respektive tillhörande egendom är till följd av det sätt på vilket de har skapats snarast att anse som stiftelser. Denna egendom skall dock enligt kyrkolagen förvaltas av kyrkliga myndigheter på regional respektive lokal nivå. Trots att egendomen i sig är av stiftelsekaraktär blir handlingar rörande förvaltningen allmänna, nämligen hos den kyrkliga myndigheten. Detsamma torde gälla även annan egendom med denna karaktär och som enligt författning står under omedelbar förvaltning av en kyrklig myndighet.

Om en handling lämnas *från* ett organ som inte omfattas av handlingsoffentlighet *till* en kyrklig myndighet eller beslutande församling blir den allmän där (om förutsättningarna i tryckfrihetsförordningen är uppfyllda). Om en kyrklig befattningshavare i egenskap av företrädare för en kyrklig myndighet deltar i ett "självständigt" organs verksamhet och då mottar en handling som rör en fråga eller ett ärende som ankommer på myndigheten, torde handlingen därmed bli att anse som allmän.

## 16.4 Arkivvård och arkivmyndigheternas tillsynsverksamhet

Redan när en handling kommer in till eller upprättas hos en myndighet skall hänsyn tas till arkivvården. Det är viktigt att avgränsa arkivet genom att bedöma vilka handlingar som ska vara allmänna och därmed ingå i myndighetsarkivet. Oavsett vilken typ av medium (t.ex. ADB, foto eller papper) som används måste hänsyn tas till arkivbeständigheten.

Arkivet skall vara organiserat så att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas. Arkivbeskrivningen skall ge information om vilka handlingar som kan finnas i arkivet och hur detta är organiserat. Till detta kommer den systematiska arkivförteckningen som skall redovisa vilka handlingar som finns i arkivet. Arkivförteckningen skall fortlöpande kompletteras med hänsyn till de förändringar som uppkommer. Riksarkivet utfärdar föreskrifter om förteckningsplaner för olika typer av myndigheter.

Arkivvården innefattar också att arkiv förvaras i lokaler som kan ge handlingarna ett fullgott skydd mot såväl skador och förstörelse som tillgrepp eller obehörig åtkomst. Med regelbundna inspektioner och bl.a. granskning av byggnadsritningar har arkivmyndigheterna genom åren följt utvecklingen. Nya föreskrifter och allmänna råd om planering, utförande och drift av nya arkivlokaler gäller från 1 januari 1995 (RA-FS 1994:6)

Ett arkivs omfattning och innehåll påverkas av dels arkivalietillväxten dels gallringseffekten. Det är svårt att göra beräkningar på årstillväxten i ett arkivbestånd, variationerna är mycket stora, något "normalarkiv" kan inte sägas finnas. Tillväxten kan begränsas av gallring i handlingarna, dvs. att vissa handlingar tas bort och förstörs.

Riksarkivets tillsyns- och rådgivningsansvar innefattar arkivbildningen och arkivvården hos de centrala myndigheterna, landsarkivens de regionala och lokala myndigheterna. Arkivlagen, arkivförordningen och utfärdade föreskrifter är utgångspunkt för såväl inspektioner hos myndigheterna som utbildning av arkivansvariga vid myndigheter eller rådgivning i olika arkivfrågor. Arkivlagstiftningens bestämmelser om arkivvård gäller såväl statliga som kyrkokommunala myndigheter liksom de beslutande församlingarna.

Förändringarna i organisation eller arbetsätt hos en myndighet kan påverka såväl arkivbildningen som förutsättningar för gallring. En viktig del av arkivmyndighetens tillsynsansvar är att innan ändringen sker, i samråd med den aktuella myndigheten se över påverkan på arkivbildningen hos myndigheten.

## 17 Principen om handlingsoffentlighet efter relationsändringen

Av betydelse för utredningsuppdraget är frågan om handlingars offentlighet i Svenska kyrkan efter relationsändringen. I propositionen (prop. 1995/96:80, sid. 21) angavs att vägande skäl kan anföras för att handlingsoffentligheten skall bestå (efter relationsändringen) "i mer eller mindre vidsträckt omfattning". Bl.a. pekades på att Svenska kyrkan, främst genom huvudmannskapet för begravningsverksamheten, även i framtiden kommer att kunna svara för en relativt omfattande myndighetsutövning. Vidare anfördes att även ansvaret för den omfattande del av kulturarvet som utgörs av kyrkliga kulturminnen liksom "finansieringen av en lagstadgad kyrkoavgift" talar för att handlingsoffentligheten skall bestå.

Det har ingått i uppdraget för Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering att närmare utreda frågan om handlingars offentlighet i Svenska kyrkan. Det förslag som lämnas innebär att det införs en bestämmelse om offentlighet beträffande handlingar som härrör från begravningsverksamheten samt vidare handlingar som är hänförliga till fördelning och användning av den statliga kyrkoantikvariska ersättningen. Regleringen kommer enligt förslaget att genomföras genom en ny bestämmelse i sekretesslagen (1980:100). Arkivlagen (1990:782) kommer att göras tillämplig på de arkiv som härrör från aktuell verksamhet. För en närmare beskrivning av förslaget - se betänkandet Staten och trossamfunden - Rättslig reglering (SOU 1997:41). Beträffande handlingar som inte omfattas av denna reglering, föreslås att lagen om Svenska kyrkan skall innehålla en bestämmelse som ger var och en rätt att ta del av kyrkans handlingar. I anslutning till denna bestämmelse kommer enligt förslaget att föreskrivas att Svenska kyrkans arkiv (bildat av de handlingar som omfattas av en inomkyrkligt reglerad handlingsoffentlighet) skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av handlingar, behovet av information för rättskipning och förvaltning, och forskningens behov samt vidare att det skall beaktas att kyrkans arkiv är en del av det nationella kulturarvet. Den närmare regleringen av denna handlingsoffentlighet samt arkivbildningen och arkivvården blir en inomkyrklig angelägenhet.

Oberoende av hur offentlighetsprincipen kommer att regleras i framtiden, innebär relationsändringen att det är nödvändigt med ändring av 2 kap. 5 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen, 1 kap. 8 § första stycket sekretesslagen samt 1 § andra stycket och 2 § arkivlagen. Jfr Utredningens om trossamfundens rättsliga reglering betänkande.

## 18 De kyrkliga arkiven - Överväganden

**Kommitténs förslag:**

De allmänna handlingar som före utgången av år 1999 har kommit in till eller upprättats hos *myndigheter med uppgifter hänförliga till Svenska kyrkans verksamhet* skall kunna förvaras hos Svenska kyrkan även efter relationsändringen utan att därigenom upphöra att vara allmänna. Handlingsoffentligheten skall bestå och sekretess- och arkivlagstiftningen tillämpas även fortsättningsvis när det gäller dessa handlingar.

Eftersom förhållandena varierar från fall till fall, beroende på omfattningen av aktuella arkiv, kyrkans behov av handlingarna och arkivmyndigheternas möjlighet att ta emot dem bör någon längsta tid för förvaring inte fastställas. I detta sammanhang är det även viktigt att beakta det värde som handlingarna har för Svenska kyrkan. Som mål bör dock kunna uppställas att de allmänna handlingarna levereras till arkivmyndigheterna inom tio år från relationsändringen. När det gäller kostnaderna för förvaring av arkiven innebär kommitténs förslag i sak att Svenska kyrkan, liksom hittills, svarar för samtliga kostnader fram till dess materialet överlämnas till arkivmyndigheterna. Staten skall svara för de förvaringskostnader som uppkommer därefter.

Även allmänna handlingar som före relationsändringen har kommit in till eller upprättats hos *Svenska kyrkans beslutande församlingar* skall på sätt som motsvarar vad som föreslås beträffande myndigheterna, kunna förvaras hos Svenska kyrkan efter relationsändringen utan att därigenom förlora sin karaktär av att vara allmänna.

## 18.1 Inledning

När det gäller de kyrkliga arkiven ingår i kommitténs uppdrag att undersöka vilka problem som kan uppstå i samband med relationsändringen. För att kunna göra det måste man först och främst avgränsa vilka kyrkliga arkiv som kan komma att påverkas. Nästa uppgift blir att klarlägga *hur* dessa arkiv kommer att beröras - vilka konsekvenser som relationsändringen kan medföra. Slutligen gäller det att hitta lösningar på de eventuella problem som kan uppstå.

Det är viktigt att uppmärksamma att relationsändringen aktualiserar *dels* frågan om hur man skall förfara med de *befintliga (nuvarande) arkiven*, *dels* frågan om behandlingen av de arkiv som bildas efter relationsändringen (*framtida arkiv*). När det gäller de befintliga arkiven skall särskilt uppmärksammas *kyrkobokföringsarkiven* som enligt tidigare regeringsbeslut skall levereras till landsarkiven, vilket arbete beräknas vara avslutat omkring år 2010.

Som ovan har framgått kommer ett förslag att lämnas som innebär att handlingar som härrör från viss, särskilt angiven verksamhet kommer att omfattas av den offentlighetsprincip som gäller för myndigheter (se avsnitt 17). Övriga handlingar kommer istället att omfattas av en inomkyrkligt reglerad handlingsoffentlighet. Framställningen utgår i det följande från att detta förslag kommer att genomföras.

## 18.2 Befintliga kyrkliga arkiv

### 18.2.1 Inledning

Med *befintliga arkiv* avses i detta sammanhang sådana arkiv som innehåller handlingar som har kommit in eller upprättats före relationsändringen, dvs. arkiv som bildas fram till och med den 31 december 1999.

Det är som tidigare angivits de kyrkliga arkiv som innehåller allmänna handlingar som direkt kommer att beröras av relationsändringen. Detta innebär att det är fråga om arkiv som finns hos de kyrkliga organ som omfattas av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen samt sekretess- och arkivlagstiftningen, dvs. myndigheter och beslutande församlingar. Avsnitt 16.2.1 innehåller en redogörelse över myndigheter med uppgifter hänförliga till Svenska kyrkans verksamhet och Svenska kyrkans beslutande församlingar. I det följande skall först behandlas myndigheter och därefter beslutande församlingar.

Utgångspunkten är att de handlingar som omfattas av handlings-offentlighet vid relationsändringen skall vara tillgängliga även fortsättningsvis; frågan blir inte *om* man kommer att kunna ta del av dem, utan *var* - hos en arkivmyndighet eller hos ett organ inom Svenska kyrkan.

### 18.2.2 Myndigheter

Om en statlig myndighet upphör och verksamheten inte förs över till någon annan statlig myndighet, skall myndighetsarkivet överlämnas till en arkivmyndighet inom tre månader, 11 § arkivlagen (1990:782). Här skall erinras om att de bestämmelser som gäller för statliga myndigheters arkiv skall tillämpas även beträffande arkiv hos kyrkokommunala myndigheter (2 § p. 1 arkivlagen). De allmänna handlingar som finns hos kyrkliga - statliga likaväl som kyrkokommunala - myndigheter (se sammanställningen i avsnitt 16.2.1) som upphör i och med relations-ändringen, skall alltså levereras till arkivmyndigheterna före den 1 april 2000.

Som tidigare har framgått finns det möjlighet att meddela ett beslut om undantag från huvudregeln om leverans (avsnitt 15.3.5). Ett sådant beslut kan gälla såväl när leveransen skall ske, som att överlämnande över huvud taget inte skall ske. Denna undantagsbestämmelse torde vara avsedd att användas när en verksamhet övergår från en statlig till en kommunal myndighet eller vice versa, dvs. när verksamheten överförs till ett annat organ som omfattas av bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. I förarbetena till arkivlagen anfördes att för det fall en statlig verksamhet skulle övergå till ett enskilt rättssubjekt ".....torde några bestämmelser om överlämnande av arkiv inte böra meddelas. Detta följer av principen att en handling som är allmän handling inte kan förlora denna status" (prop. 1989/90:72 Bilaga 1, sid. 78, jfr även prop. 1993/94:113 sid. 16).

Undantagsregeln torde inte vara tillämplig i detta sammanhang, vilket innebär att arkiven i princip skall överlämnas inom tre månader från relationsändringen. Det torde emellertid inte vara praktiskt genomförbart att leverera och ta emot myndighetsarkiven inom en så kort tid. De kyrkliga arkiven är mycket omfattande, dels är antalet aktuella myndigheter stort, dels är materialet många gånger omfångsrikt. Vidare måste beaktas den tid det kan ta för kyrkan att färdigställa arkiven för leverans. Därtill kommer att kyrkan behöver ha tillgång till i vart fall delar av arkivhandlingarna även efter relationsändringen. Över huvud taget är det i detta sammanhang viktigt att beakta det värde som de kyrkliga arkiven har för kyrkan, som ett minne av dess utveckling och som en symbol för tradition och kontinuitet.

Det är därför nödvändigt att finna en lösning som innebär att de aktuella handlingarna kan vara kvar hos de kyrkliga organen även efter relationsändringen. Härvid måste frågor rörande offentlighet, sekretessprövning och arkivvård lösas. Utgångspunkten är att allmänhetens insyn och tillgång till de allmänna handlingar som härrör från tiden före relationsändringen inte får omöjliggöras, försvåras eller fördyras (jfr dir. 1995:162, sid. 17). Det är viktigt att beakta att en tillfredsställande arkivvård utgör en nödvändig förutsättning för insyn.

En möjlig lösning skulle kunna vara att träffa *avtal* med Svenska kyrkan om förvaring av de allmänna handlingarna för arkivmyndigheternas räkning. I ett sådant avtal skulle bl.a. frågan om arkivvård regleras. Av betydelse om denna lösning väljs, är vem som skall svara för prövningen av utlämnande- och sekretessfrågor. Enligt gällande bestämmelser skall prövningen göras av den som förvarar handlingarna (jfr 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen). Även om handlingarna rent fysiskt befinner sig hos ett kyrkligt organ torde de formellt anses förvarade hos aktuell arkivmyndighet. Såväl en lösning som innebär att den "förvarande" arkivmyndigheten prövar utlämnande- och sekretessfrågor, som en lösning som innebär att det kyrkliga organet gör prövningen för myndighetens räkning, torde möta betänkligheter från rättsliga utgångspunkter. Över huvud taget kan denna modell ge upphov till konsekvenser som är svåra att överblicka när det gäller förhållandet mellan arkivmyndigheten och det kyrkliga organet, liksom även beträffande tillämpningen av offentlighetsprincipen. Det kan därför inte anses var en tillfredsställande lösning på det aktuella problemet.

I stället bör en lösning eftersträvas som innebär att allmänhetens rätt att ta del av handlingar som härrör från tiden före relationsändringen upprätthålls och *som samtidigt* gör det möjligt att överlämna de uppgifter som följer av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen samt sekretess- och arkivlagstiftningen till berörda kyrkliga organ. Detta innebär att ett kyrkligt organ i förekommande fall skall svara för tillämpningen av de aktuella bestämmelserna i eget namn och på eget ansvar. Att med tillämpning av tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen pröva en framställan om utlämnande av en allmän handling är emellertid att anse som myndighetsutövning. I 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen föreskrivs att en förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall det ske med stöd av lag. Enligt regeringsformen i dess nuvarande lydelse är det således över huvud taget inte möjligt att överlämna en förvaltningsuppgift till rättssubjektet Svenska kyrkan, församling, samfällighet eller stift. Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering kommer dock att lämna ett förslag som innebär att ifrågasvarande bestämmelse kompletteras, så att det bl.a.



blir möjligt att med stöd av lag överlämna en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till Svenska kyrkan. För Svenska kyrkan innebär ett överlämnande bl.a. en skyldighet att utföra en prövning, iaktta sekretess och svara för vård av handlingar. Härvid skall bestämmelsen i 8 kap. 3 § regeringsformen beaktas, dvs. att ett åliggande för enskild i förhållande till det allmänna måste läggas fast i lag.

Ett alternativ som kan diskuteras är en lösning liknande den ordning som gäller enligt 1 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100); för en närmare beskrivning - se avsnitt 15.5.1. Denna reglering tar sikte på de fall när enskilda rättssubjekt har tillagts någon form av myndighetsutövning i sina uppgifter. Syftet är att skapa insyn när det gäller handlingar som *tillkommer* (kommer in - upprättas) i en verksamhet med offentlig-rättsliga inslag som skall bedrivas *framåt i tiden*. Handlingar som annars skulle vara privata kommer genom regleringen att jämsställas med allmänna, vilket innebär att de skall behandlas *som om de vore allmänna* (jfr proposition 1993/94:113 Förvaring av allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter, sid. 19 och 25).

Det är i nu aktuellt sammanhang fråga om en stor mängd handlingar som vid relationsändringen *är allmänna*. Att använda ett system som liknar det som avses i 1 kap. 8 § sekretesslagen skulle få till följd att handlingarna inte längre skulle vara allmänna utan behandlas som om de vore allmänna. Relationsändringen bör dock inte medföra att en stor samling allmänna handlingar förlorar denna sin status på grund av att de förvaras hos ett kyrkligt organ - låt vara att de ändå behandlas som om de vore allmänna. En ordning av det slag som gäller enligt 1 kap. 8 § sekretesslagen bör därför inte väljas. Utgångspunkten för en lösning bör vara att de aktuella handlingarna *skall vara allmänna hela tiden från det att de upprättas hos eller inkommer till en myndighet tills de - via förvaring hos ett kyrkligt organ - slutligen inlevereras till en arkivmyndighet*. Däremot skall senare tillkomna handlingar inte omfattas av den nu aktuella regleringen. När det gäller frågan om offentlighet beträffande *handlingar som tillkommer efter relationsändringen* hänvisas till avsnitt 17.

Problemet liknar det som behandlades i proposition 1993/94:113 Förvaring av allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter. Den lösning som då valdes har behandlats i avsnitt 15.6 (den s.k. Telia-modellen). I korthet innebär den regleringen att allmänna handlingar kan förvaras hos enskilda organ utan att de därigenom upphör att vara allmänna. Förutsättningarna för detta är att den verksamhet som en myndighet har bedrivit övertas av ett enskilt organ, som behöver handlingarna i sin fortsatta verksamhet.

Kommittén finner vid en samlad bedömning att en lösning liknande den s.k. Telia-modellen bör väljas i detta sammanhang. En reglering bör genomföras som innebär att de allmänna handlingar som finns hos kyrkliga myndigheter (se sammanställningen i avsnitt 16.2.1) kan förvaras hos Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar (se nedan) efter relationsändringen, utan att därigenom upphöra att vara allmänna. Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen samt sekretess- och arkivlagen skall i tillämpliga delar gälla även fortsättningsvis. Något krav på att handlingarna behövs i den fortsatta verksamheten bör inte uppställas. Utan tvekan förhåller det sig så att de kyrkliga organen många gånger behöver ha tillgång till handlingarna. Det torde emellertid inte vara realiserbart att i varje enskilt fall, dvs. i förhållande till samtliga myndigheter, genomföra en prövning av vilka handlingar som behövs. Likaså torde det vara förenat med svårigheter att utröna om det är några särskilda typer av handlingar som generellt kan vara aktuella.

Den nu skisserade lösningen förutsätter *ett tillägg i tryckfrihetsförordningen*. En *särskild lag* bör införas som närmare reglerar den situation som relationsändringen innebär beträffande de allmänna handlingarna. Därutöver är det nödvändigt med vissa *följändringar i sekretess- och arkivlagstiftningen*. I det följande behandlas närmare den ordning som kommittén föreslår.

### **Tillägg i tryckfrihetsförordningen**

Genom ett tillägg i 2 kap. tryckfrihetsförordningen bör lämnas möjlighet att i lag föreskriva att allmänna handlingar får förvaras hos Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar efter relationsändringen, utan att därigenom förlora sin karaktär av att vara allmänna. Det kyrkliga organet övertar myndighetens uppgifter i fråga om prövning av utlämnande- och sekretessfrågor (jfr närmare nedan).

Det kan diskuteras om ändringen i tryckfrihetsförordningen bör göras genom att en ny paragraf införs eller om den istället skall ske i form av ett tillägg i 2 kap. 17 §, dvs. den bestämmelse som öppnar möjlighet att överlämna handlingar till enskilda organ för förvaring (Telia-modellen). Denna bestämmelse tar i sin nuvarande lydelse sikte på situationer när en myndighets verksamhet övertas av ett enskilt organ, som därvid behöver ha tillgång till handlingarna i framtiden. Även om förutsättningarna i viss mån är annorlunda i nu aktuellt sammanhang anser kommittén att ändringen i tryckfrihetsförordningen lämpligen bör genomföras genom ett tillägg i 2 kap. 17 §. Något krav på att det kyrkliga organet behöver handlingarna i den fortsatta verksamheten bör dock inte uppställas (jfr ovan).

I 2 kap. 17 § i nu gällande lydelse öppnas möjlighet att i lag föreskriva att regeringen eller beslutande kommunal församling under vissa förutsättningar får besluta om förvaring av allmänna handlingar hos enskilda organ. Ett motsvarande bemyndigande i detta sammanhang skulle innebära att regeringen i förordningsform skall besluta om förvaring av allmänna handlingar hos Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar.

Kommittén föreslår att det föreskrivs att allmänna handlingar som har kommit in till eller upprättats hos myndigheter med uppgifter hänförliga till Svenska kyrkans verksamhet skall kunna förvaras hos Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar, utan att därigenom upphöra att vara allmänna. Regeringen bör i lag bemyndigas att i förordning besluta om vilka av dessa organ som skall förvara handlingar som härrör från olika kategorier av kyrkliga myndigheter (se närmare nedan).

I tillägget i tryckfrihetsförordningen skall anges att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid tillämpningen av bestämmelserna i 2 kap. 12-16 §§ skall jämföras med myndighet. Detta innebär bl.a. en skyldighet att på begäran av allmänheten pröva frågan om att lämna ut allmänna handlingar. Även bestämmelserna om hur en allmän handling skall tillhandahållas (gratis på stället eller mot avgift i form av en kopia eller avskrift) blir tillämpliga.

### **En särskild lag**

Som tidigare har framkommit förutsätter ett överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning lagstöd. Ett åliggande att förvara och vårda handlingarna måste läggas fast i lag. En reglering kan genomföras exempelvis genom ändringar i bl.a. sekretess- och arkivlagen. Detta skulle kunna vara praktiskt eftersom vissa följdändringar ändå måste göras i dessa lagar. Det kan dock ifrågasättas om bestämmelser som tar sikte på de speciella frågor som uppkommer i detta sammanhang verkligen bör införas i exempelvis arkivlagen. Ett lämpligare alternativ kan vara att göra ändringar i lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring. Kommittén finner dock att regleringen istället bör ske genom en ny lag. I denna lag bör föreskrivas bl.a. att regeringen skall kunna besluta att allmänna handlingar som härrör från en myndighet med uppgifter hänförliga till Svenska kyrkans verksamhet skall kunna överlämnas till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, utan att därigenom upphöra att vara allmänna. I

detta sammanhang måste beaktas att det är fråga om ett stort antal enskilda myndigheter. Det måste därför vara möjligt att meddela generella beslut, dvs. att besluta vilka organ som skall förvara allmänna handlingar som härrör från olika kategorier av myndigheter.

### **Vilka kyrkliga organ skall överta ansvaret?**

Utgångspunkt när det gäller till vilka organ som allmänna handlingar skall kunna överlämnas för förvaring, måste vara bestämmelserna i lagen om Svenska kyrkan om organisationen efter relationsändringen. Utredningens om trossamfundens rättsliga reglering förslag innebär att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar - församlingar, sammanslutningar av församlingar (kyrkliga samfälligheter) och stift - kommer att vara självständiga juridiska personer, jfr betänkandet Staten och trossamfunden - Rättslig reglering (SOU 1997:41). Den inre organisationen och ansvarsfördelningen inom dessa rättssubjekt kommer däremot inte att regleras i lagen, utan kommer att vara en inomkyrklig angelägenhet. De församlingar och samfälligheter som finns när lagen om Svenska kyrkan träder i kraft torde kvarstå även efter relationsändringen (se avsnitt 2.2.1). Relationsändringen i sig kommer inte att innebära några förändringar beträffande den kyrkliga indelningen.

Det stora flertalet myndigheter som kommer att beröras av regleringen är *kyrkokommunala*. Mot bakgrund av vad som här har anförts bör de allmänna handlingarna överlämnas till det rättssubjekt inom vars organisation den tidigare myndigheten hörde hemma.

Det får antas att de uppgifter som för närvarande ligger hos kyrkliga myndigheter som är *statliga* (exempelvis Kyrkofondens styrelse, Ansvarsnämnden för biskopar och domkapitlen) kommer att överföras till Svenska kyrkans egna organ. Ansvaret för berörda arkiv bör lämpligen ligga på den nivå inom den kyrkliga organisationen som motsvarar vad som tidigare har gällt.

Det finns *statliga myndigheter* i vars uppgifter *bl.a.* ingår att behandla ärenden med anknytning till Svenska kyrkan (jfr avsnitt 16.2.1). Denna många gånger klart avgränsade verksamhet kommer i viss utsträckning att upphöra i och med relationsändringen. Här kan som exempel nämnas Kammarkollegiets handläggning av indelningsärenden och ärenden som rör förvaltning av den kyrkliga jorden, Arbetsgivarverkets uppgifter när det gäller statligt reglerade tjänster inom kyrkan, Statens löne- och pensionsverks (SPV) utbetalning av pensioner till bl.a. präster samt Riksskatteverkets uppgifter när det gäller kyrkliga val. I dessa fall torde bestämmelsen i arkivlagen om överlämnande inte vara tillämplig, utan handlingarna får vara kvar hos myndigheten, jfr

11 § arkivlagen ”Om en statlig myndighet *har upphört...*” (jfr även prop. 1993/94:113, sid. 29). Den föreslagna regleringen bör inte omfatta dessa myndigheter (se även avsnitt 19.3). Kyrkans eventuella behov av handlingarna kan tillgodoses genom kopior eller mikrofilmer.

### **Indelnings- respektive organisationsändring**

I detta sammanhang skall erinras om att beslut om *indelningsändringar* kommer att vara en inomkyrklig fråga efter relationsändringen. En ändrad indelning kan dock få konsekvenser såvitt gäller arkiven. Så kan exempelvis en ändrad församlingsindelning föranleda justeringar i den tidsplan som finns för överlämnande av handlingar. Vidare kan den innebära en förändring beträffande vilket organ som har ansvar för handlingarna. Kommittén finner därför att det är angeläget att en indelningsändring kommer till Riksarkivets kännedom.

Närmare bestämmelser om *den kyrkliga organisationen* kommer att finnas i en inomkyrklig reglering. En framtida, genomgripande förändring kan innebära att förvaringen av allmänna handlingar kan tänkas bli påverkad. Det förefaller därför motiverat att Riksarkivet underrättas även om förändringar i organisationen på de olika kyrkliga nivåerna.

Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering kommer att föreslå att Svenska kyrkan skall lämna uppgifter om indelning och stadgar till ett register över trossamfund (jfr avsnitt 2.2.2). Det bör ankomma på regeringen att ombesörja att Riksarkivet får underrättelse om eventuella förändringar.

### **Tid för leverans**

Eftersom förhållandena varierar från fall till fall, beroende på omfattningen av aktuella arkiv, kyrkans behov av handlingarna och arkivmyndigheternas möjlighet att ta emot dem torde det vara svårt - om det ens är möjligt - att fastställa någon generell längsta tid under vilken förvaring skall pågå. I detta sammanhang skall även beaktas det värde som handlingarna har för Svenska kyrkan.

Även om någon generell längsta förvaringstid sålunda inte fastställs bör som mål kunna uppställas att leveranserna slutförs inom tio år från relationsändringen. Här skall dock betonas att tidsplan för hur överlämnandet skall genomföras givetvis skall upprättas i samråd med Svenska kyrkan (jfr angående fortsatt utredning avsnitt 18.2.6).

## Arkivvårdsregler

Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar måste givetvis vårda och bevara de allmänna handlingarna på samma sätt som en myndighet. De kvarliggande kyrkliga arkiven skall förvaras under former som tillgodoser kraven på säkra lokaler, vård och bevarande samt tillgänglighet och sekretesskydd. *Arkivlagens bestämmelser* om arkivbildningen och dess syften, arkivvård och gallring skall därför enligt kommitténs förslag gälla också för de allmänna handlingar som förvaras hos Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar efter relationsändringen, varvid de bestämmelser som avser statliga myndigheter skall tillämpas. För berörda kyrkliga organ medför detta inte någon förändring jämfört med dagens förhållanden, eftersom samma regler gäller för kyrkokommunala och statliga myndigheter (jfr 2 § p. 1 arkivlagen, 10 § andra stycket arkivförordningen[1991:446]).

Det är givetvis av betydelse att det är möjligt att utöva tillsyn över att de berörda kyrkliga organen uppfyller sina åligganden. De statliga arkivmyndigheterna, Riksarkivet och landsarkiven, bör därför ha tillsyn över de kyrkliga organ som förvarar allmänna handlingar samt ha rätt att överta de aktuella arkiven. En sådan ordning motsvarar vad som gäller för såväl de statliga som de kyrkokommunala myndigheterna enligt nuvarande bestämmelser.

Riksarkivet bör ges rätt att utfärda verkställighetsföreskrifter till arkivlagen beträffande Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar såvitt avser allmänna handlingar.

Relationsändringen skall således i princip inte innebära några förändringar när det gäller hur de arkiv som innehåller allmänna handlingar skall behandlas. Det går dock inte att bortse från att det förhållandet, att de berörda organen förvarar dels allmänna, dels "privata" handlingar, kan ge upphov till speciella problem. Det kan därför behövas vissa särskilda bestämmelser angående hanteringen av de allmänna handlingarna. Vissa grundläggande principer i detta avseende bör därför finnas i den *särskilda lag* som föreslås. Riksarkivet bör få rätt att besluta om verkställighetsföreskrifter även för tillämpningen av denna lag.

I den särskilda lagen bör slås fast att de allmänna handlingarna lätt *skall kunna särskiljas från andra handlingar*. Detta är av stor vikt framförallt när någon begär att få ut en allmän handling samt vid gallring och vid leverans till arkivmyndigheter.

Det är endast de anteckningar och uppgifter som har tillförts en handling före relationsändringen som är allmänna handlingar (här skall dock erinras om att senare tillförda uppgifter kan vara offentliga till följd

av en offentlighetslag eller inomkyrklig reglering, jfr avsnitt 17). Det är därför viktigt att det klart framgår om en uppgift har tillförts före eller efter relationsändringen. Tillägg bör över huvud taget inte göras annat än undantagsvis. I vissa fall kan dock handlingarna vara av sådan karaktär att det finns behov av att föra in nya uppgifter i det tidigare materialet, fortlöpande eller vid något enstaka tillfälle. Detta kan gälla exempelvis register och diarium, men även kartor och ritningar. I de fall som *tillägg görs måste dessa utföras på ett sådant sätt att det tydligt framgår när och av vem de har gjorts*. Om det inte är möjligt att avskilja uppgifter som har tillförts en allmän handling efter relationsändringen, kan det vara nödvändigt att lämna ut även dessa uppgifter (jfr nedan).

Det kan finnas ärenden som påbörjas före, men som inte avslutas förrän efter relationsändringen. I sådana *pågående ärenden* är det viktigt att det går att hålla isär handlingar från tiden före respektive efter relationsändringen samt att beakta att eventuella tillägg skall utföras så att det tydligt framgår när de har gjorts och av vem.

### **Arkivmyndigheternas verksamhet**

Det får förutsättas att arkivmyndigheterna noga följer upp hur arkivvården bedrivs efter relationsändringen. Det är viktigt att uppmärksamma eventuella problem samt att överväga om några åtgärder bör vidtas och i så fall vilka. Här kan som exempel nämnas de frågor som kan uppkomma vid leverans och gallring av handlingar som innehåller uppgifter som har tillförts såväl före som efter relationsändringen samt ärenden som pågår över relationsändringen. Över huvud taget bör frågan om gallring av allmänna handlingar särskilt beaktas. Vidare är det angeläget att uppmärksamma de problem som kan uppkomma till följd av att ett och samma organ förvarar handlingar som omfattas av olika regelsystem (se avsnitt 17). Det ankommer på Riksarkivet att överväga vilka verkställighetsföreskrifter som kan behövas för tillämpningen av den aktuella regleringen, dvs. arkivlagen och den särskilda lagen. I detta sammanhang skall vidare erinras om arkivmyndigheternas möjlighet att överta arkivmaterial (9 § arkivlagen). Detta kan ske efter överenskommelse, men arkivmyndigheterna har även möjlighet att överta arkivmaterial efter ett ensidigt beslut. Denna möjlighet kan användas exempelvis om arkiven inte sköts på ett tillfredsställande sätt.

Kommittén vill i detta sammanhang betona betydelsen av ett kontinuerligt samråd mellan arkivmyndigheterna och Svenska kyrkan.

### **Prövning av utlämnande- och sekretessfrågor**

Såväl tryckfrihetsförordningen som sekretesslagen innehåller bestämmelser om hur en begäran att få ta del av en allmän handling skall behandlas. Tidigare har redogjorts för vad tillägget i tryckfrihetsförordningen skall innehålla. I sekretesslagen skall slås fast att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid förvaring av allmänna handlingar skall jämföras med myndighet vid tillämpningen av sekretesslagen, såvitt avser beaktningen med dessa handlingar. Den särskilda lagen bör hänvisa till bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen samt i sekretesslagen.

Kommitténs förslag innebär att det ankommer på de kyrkliga organen att göra utlämnande- och sekretessprövning. Vidare måste de själva iaktta sekretess. En begäran om att få ta del av uppgifter i en allmän handling skall ställas till det kyrkliga organ som förvarar handlingen, och som har att i eget namn pröva frågan i enlighet med tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser. På samma sätt som när det gäller myndigheter skall prövningen göras av den som har hand om handlingen och på begäran hänskjutas till den som har behörighet att företräda det kyrkliga organet. Ett negativt beslut kan överklagas av sökanden. I 15 kap. 7 § första stycket tredje meningen sekretesslagen anges att om ett beslut har meddelats av bl.a. ett enskilt organ enligt Telia-lagstiftningen skall bestämmelserna i 23-25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) tillämpas i fråga om överklagande. En komplettering skall göras så att dessa regler blir tillämpliga även på kyrkliga organ som förvarar allmänna handlingar. I de aktuella bestämmelserna i förvaltningslagen föreskrivs på vilket sätt, till vilken instans och inom vilken tid ett överklagande skall ges in.

Som tidigare har framgått kan tillägg komma att göras på handlingar som härrör från tiden före relationsändringen. En uppgift som tillförs efter relationsändringen är inte en allmän handling. Om det skulle vara omöjligt att vid utlämnande av den allmänna delen av handlingen, dölja de senare påförda delarna bör det kyrkliga organet vara skyldigt att lämna ut eget material. En bestämmelse om detta skall ingå i den särskilda lagen. En sådan bestämmelse torde emellertid vara av mindre praktisk betydelse eftersom "nya" handlingar torde komma att omfattas av antingen en offentlighetslag eller en inomkyrkligt reglerad handlingsoffentlighet.

I detta sammanhang skall nämnas att Justitieombudsmännen samt Justitiekanslern har tillsyn över den med vars tjänst eller uppdrag följer myndighetsutövning, såvitt avser denna verksamhet (2 § lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän respektive 3 § lagen [1975:1339] om Justitiekanslerns tillsyn).



### **Avgifter efter relationsändringen**

De rättssubjekt som enligt kommitténs förslag kan komma att förvara allmänna handlingar efter relationsändringen kommer att omfattas av bestämmelserna i bl.a. 2 kap. 12-13 §§ tryckfrihetsförordningen. Detta innebär att de är skyldiga att gratis tillhandahålla allmänna handlingar som inte är hemliga. Vidare har var och en rätt att få en kopia eller en avskrift av en allmän handling. I dessa fall föreligger dock rätt att ta ut en avgift. Som tidigare har framkommit regleras inte frågan om avgiftens storlek och utformning närmare i vare sig tryckfrihetsförordningen eller sekretesslagen (avsnitt 15.4.2). Till följd av bestämmelserna i avgiftsförordningen (1992:191) tillämpas för närvarande i princip en enhetlig taxa beträffande de statliga myndigheterna. För de kyrkokommunala myndigheterna gäller däremot inte någon enhetlig taxa; för varje myndighet bestäms taxan av det beslutande organet, varvid den kommunala självkostnadsprincipen innebär begränsningar när det gäller avgiftsuttaget. Även om någon "enhetstaxa" således inte används för statliga och kyrkokommunala myndigheter, får det emellertid förutsättas att avgiftens storlek ligger på ungefär samma nivå hos de olika myndigheterna.

Det är angeläget att avgiften för att få en kopia eller en avskrift inte fastställs till ett belopp som i praktiken innebär att möjligheterna att ta del av handlingen begränsas eller fördyras. Här skall erinras om vad som anges i kommitténs direktiv (dir. 1995:162, sid. 17), nämligen att möjligheterna att ta del av arkiven inte får "omöjliggöras, försvåras eller fördyras".

De bestämmelser och principer som gäller för statliga och kyrkokommunala myndigheter i dag kommer inte att vara direkt tillämpliga på Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar efter relationsändringen. Det kan därför ifrågasättas om det behövs särskilda bestämmelser om avgifter beträffande de allmänna handlingar som skall förvaras hos kyrkliga organ.

Den reglering som föreslås av kommittén liknar den som gäller för enskilda organ som förvarar allmänna handlingar (den s.k. Teliamodelle). I förarbetena till de bestämmelserna berördes frågan om avgifter för att få ut en kopia eller en avskrift av en handling. Bl.a. uttalades följande: "Regeringen, som utgår från att bolagen kommer att tillämpa samma avgiftsprinciper som gäller inom det allmänna, finner inte skäl att särskilt reglera denna fråga. Skulle illojala förfaranden uppdragas får regeringen återkomma till frågan om en särskild reglering..." (prop 1993/94:113, sid. 31).

Frågan om avgifter aktualiserades även i prop. 1993/94:48 (angående handlingsoffentlighet hos vissa kommunala företag). I det samman-

hanget anfördes att det torde vara företagen själva som fattar formella beslut om avgifternas storlek, utformning m.m., men att kommun, landsting eller kommunalförbund i ägardirektiv torde ha möjlighet att föreskriva att företaget skall tillämpa den taxa som fullmäktige antagit för sina styrelser och nämnder (prop.sid. 25).

Utgångspunkten inför framtiden måste vara att den avgift som Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar tar ut skall ligga på en nivå som motsvarar vad som tillämpas av myndigheter. Ett sätt att säkerställa detta är att införa föreskrifter om hur avgifter för kopior m.m. skall bestämmas i den särskilda lagen. Härigenom skulle avgiftsuttagets storlek begränsas. En sådan ordning skulle dessutom innebära att samma taxa - till skillnad mot vad som är fallet i dag - skulle gälla i hela landet och för samtliga berörda kyrkliga organ.

Kommittén finner emellertid vid en samlad bedömning att frågan om avgift inte bör regleras särskilt, utan utgår från att Svenska kyrkan tar ansvar för att möjligheterna att ta del av allmänna handlingar inte fördyras eller på annat sätt försvåras. Det får förutsättas att inomkyrkliga riktlinjer och principer utfärdas för bl.a. beslut om avgiftens storlek och utformning. Utgångspunkten måste härvid vara att avgifterna inte skall vara högre än vad som gäller beträffande myndigheter. Värdet av att en enhetlig taxa tillämpas av samtliga berörda organ skall betonas. Kommittén vill i detta sammanhang erinra om att tryckfrihetsförordningens bestämmelser innebär att hänsyn inte får tas till kostnaderna för att ta fram och återställa handlingar (jfr avsnitt 15.4.2).

Det är viktigt att frågan om avgiftens storlek följs upp. För det fall det skulle visa sig att de ovan angivna utgångspunkterna inte efterföljs, kan det bli aktuellt att ånyo överväga frågan om reglering av avgiftsprinciper. I detta sammanhang skall vidare erinras om att JO har till uppgift att utöva tillsyn över den del av Svenska kyrkans verksamhet som innefattar myndighetsutövning, dvs. bl.a. frågan om utlämnande av allmänna handlingar.

Som tidigare har framgått har staten rätt att utan avgift erhålla kopior eller avskrifter av allmänna handlingar hos statliga myndigheter (jfr 21 § avgiftsförordningen). Kommittén finner det angeläget att denna princip tillämpas även fortsättningsvis när det gäller handlingar som härrör från statliga myndigheter, detta särskilt beträffande kyrkobokföringsmaterialet som för närvarande finns hos pastor. Kommittén förutsätter härvid att Svenska kyrkan inte heller efter relationsändringen tar ut någon avgift i förhållande till staten samt att detta, om det finnes motiverat, regleras i en framtida överenskommelse.

### 18.2.3 Kyrkobokföringsarkiven

Den föreslagna regleringen om förvaring av allmänna handlingar hos kyrkliga organ kommer att omfatta även kyrkobokföringshandlingar. Dessa handlingar förvaras som tidigare framgått hos pastor i avvaktan på levereras till arkivmyndigheterna. Pastor är att anse som en statlig myndighet, som upphör vid relationsändringen.

### 18.2.4 Överlämnande till arkivmyndigheterna

När arkivhandlingar levereras från Svenska kyrkan till arkivmyndigheterna gäller, oavsett om detta sker före eller efter relationsändringen, följande.

Ett arkiv skall vara avslutat innan det överlämnas till en arkivmyndighet - arkivbildningen skall "låsas". Arkivet skall vara förtecknat och de handlingar för vilka gallringsfristen har löpt ut skall vara gallrade (jfr 17 § första stycket arkivförordningen). Diariet skall vara avslutat.

### 18.2.5 Beslutande församlingar

Som tidigare framgått finns det beträffande *de beslutande församlingarna* inte några bestämmelser om överlämnande av handlingar till arkivmyndighet eller om tillsyn. Föreskriften i 11 § arkivlagen om överlämnande är inte tillämplig. Fråga uppkommer hur de arkiv som finns hos bl.a. kyrkomötet, stiftsfullmäktige, kyrkofullmäktige eller kyrkostämma skall behandlas i samband med relationsändringen. Utgångspunkt måste också här vara att handlingar som en gång varit allmänna inte får förlora denna sin status och att den möjlighet till insyn som tidigare har funnits skall upprätthållas. Enligt kommitténs förslag skall även dessa allmänna handlingar kunna förvaras hos Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar utan att förlora sin karaktär. När det gäller de frågor som en sådan lösning kan ge upphov till, hänvisas till vad som ovan framkommit angående myndighetsarkiven. Emellertid bör arkivlagens bestämmelser om tillsyn inte vara tillämpliga (jfr nuvarande bestämmelser).

De beslutande församlingarnas arkiv torde inte vara av samma omfattning som myndigheternas.

### 18.2.6 Fortsatt utredning

Det är nödvändigt att inför relationsändringen kartlägga samt göra en sammanställning av den ungefärliga omfattningen och sammansättningen av arkivmaterial som härrör från de kyrkliga myndigheterna och som omfattas av arkivlagstiftningen. Behovet av och tillgången på lämpliga arkivlokaler måste undersökas. En viktig faktor är vilka handlingar kyrkan kan behöva i sin fortsatta verksamhet. Det bör utredas om det kan vara möjligt att ange någon kategori av handlingar som det generellt sett finns anledning att anta att kyrkan behöver ha tillgång till. Vidare bör undersökas om det finns någon kyrklig myndighet (se sammanställningen avsnitt 16.2.1) där det är möjligt att leverera handlingarna inom föreskriven tid. Konsekvenser för arkivmyndigheterna måste utredas. Det bör upprättas en plan av vilken framgår bl.a. i vilken takt leveranserna skall genomföras och hur de skall organiseras. Som tidigare har angivits bör målet vara att myndighetsarkiven skall överlämnas inom en tioårsperiod från relationsändringen. Arbetet bör givetvis bedrivas i samråd med Svenska kyrkan.

Regeringen har den 20 februari 1997 givit Riksarkivet i uppdrag att genomföra en sådan utredning. Uppdraget skall redovisas senast den 30 september 1997.

### 18.2.7 Kyrkliga organ som inte omfattas av principen om handlingsoffentlighet

Som tidigare framgått finns det kyrkliga organ som faller utanför myndighetssfären och som inte omfattas av principen om handlingsoffentlighet eller av arkivlagens bestämmelser om vård och förvaring. I den mån det för närvarande finns möjlighet att få tillgång till arkivhandlingarna beror detta på ett frivilligt åtagande. Det får förutsättas att denna möjlighet bibehålls även fortsättningsvis. Relationsändringen i sig torde inte medföra någon förändring i detta avseende.

Eftersom arkivlagen inte är tillämplig finns det inte någon skyldighet att med anledning av relationsändringen leverera arkiven till en arkivmyndighet. I och för sig kan de statliga arkivmyndigheterna ta emot arkiv även från enskilda organ (13 § arkivlagen). Handlingarna blir dock inte genom detta att anse som allmänna, 2 kap. 11 § p. 3 tryckfrihetsförordningen, jfr även avsnitt 15.7.

### 18.2.8 Kostnader och finansiering

Enligt huvudregeln skall, som tidigare har framkommit, allmänna handlingar som förvaras hos de kyrkliga myndigheterna överlämnas till arkivmyndigheterna inom tre månader från relationsändringen. Kommitténs förslag innebär dock att dessa arkiv kan förvaras hos Svenska kyrkan även därefter, under en övergångstid av i första hand tio år.

Förvaring av allmänna handlingar innebär dels kostnader för att rent fysiskt härbärgera och vårda handlingarna på ett sätt som garanterar säkerhet och beständighet, dels kostnader som följer av utnyttjandet och tillhandahållandet. Kostnaderna för förvaringen kvarstår hos Svenska kyrkan till dess handlingarna inlevereras och uppstår därefter hos arkivmyndigheterna. Så länge de allmänna handlingarna finns hos kyrkliga organ står de i likhet med i dag under arkivmyndigheternas tillsyn. I samband med leveranserna uppkommer kostnader för den praktiska överföringen, men även för att avsluta och färdigställa arkiven samt för att ta emot dem.

Som tidigare har framgått skall pastor svara för vården av de kyrkobokföringshandlingar som har bildats före den 1 juli 1991 till dess handlingarna har överlämnats till en statlig arkivmyndighet (avsnitt 16.2.2). Pastoratet skall svara för att pastor har personal, lokaler och vad som i övrigt behövs för arkivvården, 10 § lagen (1991:482) om införande av folkbokföringslagen (1991:481).

Enligt gällande principer för statliga myndigheter svarar en myndighet för samtliga kostnader till dess handlingarna har överlämnats till en arkivmyndighet. Därutöver skall myndigheten bidra till arkivmyndighetens kostnader för att förvara arkivet fortsättningsvis. Detta har ansetts vara rimligt eftersom en leverans innebär att långsiktiga kostnader för bevarande och tillhandahållande uppstår för arkivmyndigheten, samtidigt som den levererande myndigheten befrias från dessa kostnader. Frågan om kostnader för den fortsatta förvaringen samt för engångskostnader i samband med övertagandet skall enligt 17 § andra stycket arkivförordningen regleras i en överenskommelse mellan arkivmyndigheten och den levererande myndigheten. Här skall erinras om att arkivlagstiftningens bestämmelser för statliga myndigheter även gäller för kyrkokommunala myndigheter.

Enligt lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring skall enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter svara för de kostnader som uppstår för arkivmyndigheten när handlingarna överlämnas till denna (9 §). I förarbetena till denna reglering (prop. 1993/94:113, sid. 36 f) anfördes att de principer som lagts fast när det

gäller kostnader för arkivvård m.m. borde gälla också när ett bolag övertagit en myndighets verksamhet samt att det saknas anledning att "just i dessa fall övervältra kostnaden på någon annan än den som svarar för verksamheten".

En tillämpning av här angivna finansieringsprinciper skulle innebära att Svenska kyrkan skall svara för kostnaderna fram till och med överlämnandet till arkivmyndigheterna samt därutöver skall bidra till kostnaderna för den fortsatta förvaringen. Här måste dock beaktas de särskilda förutsättningar som gäller i detta sammanhang. Det förhåller sig utan tvekan så att Svenska kyrkan behöver delar av de tidigare myndighetsarkiven i den fortsatta verksamheten. Därtill kommer det värde i övrigt som det har för kyrkan att ha tillgång till handlingarna som en symbol för kontinuitet och tradition. Den av kommittén föreslagna regleringen om förvaring av allmänna handlingar hos kyrkliga organ skall dock även ses mot bakgrund av att arkivmyndigheterna inte utan vidare har möjlighet att ta emot samtliga myndighetsarkiv inom föreskriven tid. Arkiven synes inte heller alltid vara i sådant skick att de kan överföras inom denna tid. Med dessa utgångspunkter föreslår kommittén följande när det gäller finansieringen av kostnaderna för de vid relationsändringen befintliga myndighetsarkiven.

Svenska kyrkan skall svara för kostnaderna för förvaring av arkiven fram till dess de överlämnas (se avsnitt 18.2.4) till arkivmyndigheterna. Det rör sig här inte om någon tillkommande omkostnad, utan det är frågan om kostnader som finns och finansieras av kyrkan redan i dag. På sikt kommer kostnaderna att minska i takt med att handlingarna levereras till arkivmyndigheterna. Att avsluta arkiven, dvs. att gallra, "läsa", förteckna och i övrigt färdigställa dem med beaktande av gällande bestämmelser, måste vara att anse som ett led i ordinarie arkivverksamhet. Om arkivvården fortlöpande har genomförts i enlighet med de föreskrifter som finns bör de kostnader som detta innebär vara begränsade för varje enskild tidigare myndighet. Det är rimligt att kyrkan svarar även för dessa kostnader, vars storlek delvis är beroende av hur arkivvården tidigare har genomförts. Kyrkan bör även stå för de engångsvisa kostnaderna för det praktiska överförandet av handlingarna till arkivmyndigheterna.

När det gäller de varaktiga, långsiktiga kostnaderna för den fortsatta förvaringen av de allmänna handlingarna finner kommittén vid en samlad bedömning att det är rimligt att staten svarar för dessa. Detta bör även gälla de engångskostnader som kan uppstå för arkivmyndigheterna för att kunna ta emot arkiven.

De kostnader som staten skall svara för är således dels de långsiktiga kostnaderna för den fortsatta förvaringen, dels de engångsvisa kostnader som kan uppstå i samband med att arkiven kommer in till

arkivmyndigheterna. Samtidigt som kostnaderna för förvaringen av myndighetsarkiven successivt uppstår allteftersom leveranserna sker, kommer emellertid arkivmyndigheternas tillsynskostnader när det gäller dessa arkiv att minska. Vidare innebär den reglering som föreslås om offentlighet för handlingar som tillkommer efter relationsändringen att arkivmyndigheternas tillsyn endast kommer att omfatta en begränsad del av det framtida arkivmaterialet, nämligen de delar som omfattas av en offentlighetsreglerad handlingsoffentlighet. Detta medför att arkivmyndigheternas tillsynsverksamhet kommer att minska jämfört med förhållandena före relationsändringen, vilket bör leda till ett visst kostnadsbortfall. Relationsändringen innebär således såväl ökade som minskade kostnader för arkivmyndigheterna. *Vilka* kostnader som uppstår är först och främst beroende av omfattningen av det material som skall levereras. Sedan en kartläggning av materialet har gjorts kan en beräkning av de ungefärliga kostnaderna göras. *När* kostnaderna uppstår för arkivmyndigheterna är dock helt beroende av när leveranserna faktiskt genomförs. Som tidigare har framkommit skall överlämnandet av arkiven ske successivt. Det är således för närvarande inte möjligt att bedöma vilka kostnader som uppstår för arkivmyndigheterna och när detta sker. I detta sammanhang skall erinras om att till de delar materialet utgörs av folkbokföringshandlingar kompenseras arkivmyndigheterna för de kostnader som leveranserna innebär inom ramen för folkbokföringsreformen.

Det skall uppmärksammas att vad som här har anförts endast avser myndigheterna. När det gäller de beslutande församlingarna föreligger inte någon skyldighet att leverera arkiv bestående av allmänna handlingar till arkivmyndigheterna, varför ovan behandlade frågeställning inte uppstår.

### 18.3 Framtida kyrkliga arkiv

Handlingar som tillkommer efter relationsändringen kommer inte att omfattas av en offentlighetsreglerad handlingsoffentlighet annat än i begränsad utsträckning (jfr avsnitt 17). När det gäller handlingar som omfattas av den regleringen hänvisas till Utredningens om trossamfundens rättsliga reglering betänkande Staten och trossamfundet - Rättslig reglering (SOU 1997:43). Här skall endast nämnas att arkivlagens bestämmelser genom en komplettering kommer att göras tillämpliga även på dessa handlingar.

I det följande behandlas enbart de arkiv som bildas av handlingar som omfattas av den "kyrkliga" handlingsoffentligheten. I lagen om

Svenska kyrkan kommer troligen endast att föreskrivas att dessa arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av handlingar, behovet av information för rättskipning och förvaltning och forskningens behov samt vidare att det skall beaktas att Svenska kyrkans arkiv är en del av det nationella kulturarvet.

De kyrkliga arkiven utgör och kommer även i framtiden att utgöra en väsentlig del av det nationella kulturarvet. Det är fråga om en fortsättning på en arkivbildning som har sina rötter i medeltiden, och som skall ses mot bakgrund av Svenska kyrkans särskilda karaktär samt till den roll som kyrkan har spelat i samhällsutvecklingen. De kyrkliga arkiven måste även i framtiden vara av stort värde från forskningssynpunkt. Det är angeläget att de framtida kyrkliga arkiven vårdas lika väl som för närvarande samt att kontinuiteten mellan gammalt och nytt säkerställs. Ett sätt att uppnå detta kan vara att låta de kyrkliga arkiven omfattas av arkivlagstiftningen i tillämpliga delar även efter relationsändringen. Detta skulle emellertid innebära en särbehandling av Svenska kyrkan i förhållande till andra trossamfund, som inte kan anses förenlig med strävandena efter ökad likställighet mellan trossamfunden. Här skall även beaktas principen om en självständig kyrka. Kommittén anser därför inte att en sådan reglering skall genomföras. Den närmare regleringen avseende arkiv som bildas av handlingar som omfattas av en "kyrklig" handlingsoffentlighet blir en inomkyrklig angelägenhet. Här skall erinras om att en av de inomkyrkliga utredningsgrupperna har till uppgift att behandla bl.a. frågan om de kyrkliga arkiven.

Kommittén förutsätter att Svenska kyrkan bygger upp ett för hela den kyrkliga organisationen enhetligt regelsystem avseende hanteringen av arkiven. Det finns hos arkivmyndigheterna en stor sakkunskap om arkivverksamhet. Det är angeläget att Svenska kyrkan samråder med arkivmyndigheterna såväl när det gäller att bygga upp ett regelsystem som beträffande hur arkivvården faktiskt skall bedrivas; som tidigare har framgått ingår det i de statliga arkivmyndigheternas uppgifter att ge råd och anvisningar till stöd för skötseln av arkiv som inte omfattas av arkivlagstiftningen (6, 26 §§ förordningen [1995:679] med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven). Av 34 § i instruktionen framgår när arkivmyndigheterna får ta betalt för rådgivning samt för att ta emot, bevara och vårda arkiv.

Särskilda hänsyn gör sig gällande i fråga om vården och bevarandet av arkivalier. För att arkivens beständighet och säkerhet skall kunna upprätthållas erfordras således speciell kunskap om hur handlingarna skall behandlas. En förutsättning för att handlingarna över huvud taget skall kunna bevaras är att skrivmateriel och förvaringsmedel är arkivbeständiga. Speciella krav kan uppställas på lokalerna där handlingarna förvaras, från bevarandesynpunkt men även från användarsynpunkt.



Vissa arkivalier kan kräva särskilda åtgärder för att bevaras. Här skall vidare nämnas de hänsynstaganden som gör sig gällande vid gallring.

I detta sammanhang skall även uppmärksammas de problem, men även de möjligheter, som kan följa av att informationsteknologin, framförallt ADB-tekniken, används i allt större utsträckning. Arkivalietillväxten när det gäller teknikberoende medier har ökat, samtidigt som produktionen av pappershandlingar tenderar att bli mindre. Detta innebär att behovet av arkivlokaler på sikt torde minska, även om arkivalietillväxten kan förväntas öka. Det är viktigt att uppmärksamma att förutsättningarna för hur arkiven skall behandlas är olika när det gäller "traditionella" handlingar och ADB-upptagningar, mikrofilmer eller andra teknikberoende medier, vilket gör att olika krav kan komma att uppställas för hur arkivvården skall bedrivas.

Det får förmodas att kyrkan även efter relationsändringen kommer att föra ungefär samma protokoll, register och böcker som för närvarande; som exempel kan nämnas dop-, konfirmations-, vigsel- och begravningsböcker. Detsamma torde gälla räkenskapshandlingar. Enligt kommitténs förslag (avsnitt 18.2) kommer allmänna handlingar att kunna förvaras hos Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar efter relationsändringen. Det är viktigt att handlingarna förvaras och handhas så att det går att identifiera vilka som tillkommit före respektive efter relationsändringen. Det äldre materialet (t.o.m. år 1999) avslutas och nya "volymer" läggs upp, dvs. ett nytt arkiv bildas. Vissa typer av handlingar kan dock vara av den karaktären att tillägg behöver göras och det måste då klart framgå att tillägget gjorts av det kyrkliga organet efter relationsändringen (jfr 18.2.2).

I detta sammanhang skall även beröras frågan om slutlig förvaring av arkivmaterial. De statliga arkivmyndigheterna har enligt nu gällande reglering till uppgift att ta emot arkivmaterial från bl.a. de kyrkliga - kyrkokommunala och statliga - myndigheterna för slutförvaring. När det gäller de framtida arkiven kommer de statliga arkivmyndigheterna att ha denna uppgift beträffande de arkiv inom kyrkan som omfattas av en offentlighetsreglerad handlingsoffentlighet. Det kan diskuteras om Svenska kyrkan skall ha möjlighet att överlämna även övriga handlingar till arkivmyndigheterna. Detta skulle vara ett sätt att säkra att arkiven bevaras för eftervärlden. Här skall dock erinras om de bestämmelser om rätt att ta del av handlingar och om arkiv som kommer att finnas i lagen om Svenska kyrkan (se avsnitt 17). Dessa bestämmelser skall ses mot bakgrund av de önskemål som har framförts från Svenska kyrkan om att det i lag skall skapas garantier för att den kyrkliga verksamheten även i framtiden skall präglas av öppenhet. Kommittén förutsätter att Svenska kyrkan kommer att tillgodose även den viktiga del av arkivverksamheten som gäller att ta hand om arkivmaterial för slutförvaring, i vilket ingår

att vårda och bevara handlingarna samt att hålla dem tillgängliga. Det innebär att Svenska kyrkan som ett led i sin arkivvård bygger upp arkivdepåer för handlingar som inte omfattas av arkivlagstiftningen. Att arkivhandlingar hos ett och samma organ kan ha olika slutdepå kan innebära vissa tillämpningssvårigheter, men här skall erinras om att olika handlingskategorier redan från början måste förvaras och behandlas så att det går att skilja dem åt; kommittén vill understryka betydelsen av att detta beaktas vid hanteringen av handlingar. En motsvarande ordning gäller för övrigt redan nu beträffande organ som omfattas av bestämmelserna i 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen eller av den s.k. Telia-lagen.

Det ovan sagda utesluter inte att de statliga arkivmyndigheterna tar emot arkivmaterial från Svenska kyrkan för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål. Av 13 § arkivlagen framgår att Riksarkivet och landsarkiven får ta emot även arkiv som inte omfattas av arkivlagens bestämmelser. Arkivmyndigheterna måste i sådana fall ta ställning till om det är befogat att ta emot handlingarna samt om det är praktiskt och ekonomiskt möjligt. De närmare villkoren får förutsättas bli föremål för en överenskommelse vari bl.a. regleras frågan om kostnaderna (angående möjligheterna att ta betalt - jfr instruktionen för Riksarkivet och landsarkiven).

Handlingarna i de kyrkliga arkiven kommer att omfattas av olika regelsystem i framtiden, vilket innebär att stora krav ställs på de kyrkliga organ som har att tillämpa bestämmelserna. Här skall erinras om arkivmyndigheternas tillsyn såvitt gäller de arkiv som omfattas av arkivlagstiftningen samt om Riksarkivets möjlighet att meddela föreskrifter för dessa arkiv.

Kommittén vill i detta sammanhang understryka betydelsen av att det finns tydliga inomkyrkliga bestämmelser om arbets- och ansvarsfördelning, bl.a. innefattande frågor om handlingsoffentlighet och arkivvård.

## 19 Specialmotivering

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

#### 4 kap. Kyrkliga kulturminnen

##### 2 §

Definitionen av kyrkobyggnad i bestämmelsens *andra stycke* har ändrats. Anledningen till detta är att relationsändringen innebär att församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas kommunstatus upphör, liksom att den offentlighetsregleringen angående särskild förvaltning av vissa domkyrkor upphävs. Definitionen är oberoende av villkor och former för hur egendomen kommer att stå till Svenska kyrkans förfogande efter relationsändringen samt av kyrkans framtida interna organisation. Syftet är att de kyrkobyggnader som omfattas av bestämmelserna före relationsändringen, skall göra det även därefter. Någon utvidgning av tillämpningsområdet är inte avsedd.

Av definitionen framgår att en byggnad som en gång har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst omfattas av skyddsbestämmelserna så länge Svenska kyrkan eller någon av dess församlingar, kyrkliga samfälligheter eller stift i egenskap av ägare eller förvaltare har att svara för förvaltningen. Med invigning avses den kyrkliga handling varigenom en byggnad avskiljs för gudstjänstbruk. Skyddet gäller oberoende av om kyrkan används eller ej. Även om byggnaden sedermera tas ur bruk genom en religiös ceremoni anses den som en kyrkobyggnad vid tillämpning av 4 kap. så länge Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar har ansvar för vård och underhåll, dvs. till dess den rivs eller överlåtes. Här skall erinras om att en rivning förutsätter länsstyrelsens tillstånd samt att kommittén föreslår en anmälningsskyldighet vid överlåtelse.

I den nuvarande lydelsen används begreppet "vårdas". Den allmänna innebörden av detta begrepp torde emellertid nuförtiden snarast avse det fysiska omhändertagandet. Ett mer adekvat begrepp i detta sammanhang bör vara förvaltning. Här kan uppmärksammas den nu gällande lydelsen "...och *vårdas* av en kyrklig kommun samt domkyrkor som står under *egenförvaltning*" (kursiv. här).

### 3 a §

Bakgrunden och motiveringen till denna bestämmelse lämnas i avsnitt 13.2. Länsstyrelsen har att vid en anmälan om överlåtelse ta ställning till om byggnaden skall förklaras för byggnadsminne samt i så fall vilket innehåll skyddsföreskrifterna skall ha. Här skall erinras om den skyldighet att samråda med Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer (RAÄ) som föreskrivs i 1 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. (kulturminnesförordningen). Det får förutsättas att ett beslut meddelas så snart som möjligt efter det att en anmälan kommer in, så att en överlåtelse inte onödigtvis fördröjs. Efter sex månader blir avtalet om överlåtelse giltigt även om något beslut inte har meddelats. Detta hindrar givetvis inte att en byggnadsminnesförklaring utfärdas senare. Med "beslut i fråga om byggnadsminnesförklaring" avses det beslut varigenom länsstyrelsen skiljer sig från ärendet, vilket kan ske antingen genom en byggnadsminnesförklaring eller genom ett beslut om att inte utfärda någon sådan förklaring.

Bestämmelsen torde förutsätta en följdändring i jordabalken och eventuellt i fastighetsbildningslagen.

När det gäller en överlåtelse till staten skall erinras om bestämmelserna i förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m.

Frågan om en avräkning från den statliga kyrkoantikvariska ersättningen vid en överlåtelse har berörts i avsnitt 10.4.

### 4 §

Bestämmelsen om anmälan skall gälla även vid överlåtelse av en sådan yngre kyrkobyggnad som har utvalts av RAÄ.

### 6 §

Motiveringen till tillägget avseende "kyrkotomt" lämnas i avsnitt 13.2.

## 7 §

Paragrafens *första stycke* har ändrats med anledning av att det inte kommer att finnas någon offentligrättslig reglering avseende särskild förvaltning av domkyrkor efter relationsändringen. Av bestämmelsen framgår att förteckningen skall uppta kyrkliga inventarier av kulturhistoriskt värde. Någon ändring av omfattningen av de inventarier som berörs av bestämmelsen är inte avsedd.

Till följd av att såväl tjänste- som förtroendemannaorganisationen efter relationsändringen kommer att regleras genom inomkyrkliga föreskrifter har *andra stycket* ändrats. Bestämmelsen bygger även framdeles på förutsättningen att det är fråga om ett personligt ansvarstagande. De uppgifter och det ansvar som avses skall vara desamma som före relationsändringen. Enligt kommitténs förslag skall församlingen utse två personer som skall svara för att föra förteckningen och se till att föremålen förvaras och vårdas väl. Bestämmelsen innebär i sin nuvarande lydelse ett samspel mellan kyrkoherden som ämbetsbärare och den förtroendevalda kyrkvärden. Det får förutsättas att denna ordning - som reglerades redan i 1686 års kyrkolag - upprätthålls även fortsättningsvis. Eftersom det av den nya lydelsen inte direkt framgår vilka personer som har tillsynsansvar bör uppgift härom lämnas till länsstyrelsen. En anmälan skall göras så snart någon förändring sker.

## 8 §

Ändringen i *första meningen* föranleds av att den organisatoriska indelningen i kontrakt under ledning av en kontraktsprost inte kommer att vara offentligrättsligt reglerad efter relationsändringen. Däremot kommer det i lagen om Svenska kyrkan att anges att det för varje stift skall finnas en biskop. Utgångspunkten bör vara att biskopen skall ha ansvar för att kontroll sker av de inventarieförteckningar som förs i församlingarna inom stiftet. Det är dock rimligt att biskopen har möjlighet att utse någon som skall utföra kontrollen; det förefaller härvid vara lämpligt att de personer som utses har kontrollansvar för ett antal av stiftets församlingar, dvs. en ordning som liknar den som gäller i dag.

Efter varje kontroll som utförs skall en kopia av förteckningen skickas till länsstyrelsen. En sådan ordning ger möjlighet för länsstyrelsen att få överblick över inventariebeståndet i länet. Detta är betydelsefullt inte minst med tanke på länsstyrelsens uppgifter när det gäller fördelning av den statliga ersättningen (se avsnitt 10.4).

*Andra meningen* har anpassats efter utformningen av 7 § andra stycket.

## 9 §

Bestämmelsen i *andra stycket* motsvarar den som finns för kyrkobyggnader och kyrkotomter (se 3 § fjärde stycket). Det finns inte anledning att göra någon skillnad i detta avseende, utan det bör även beträffande inventarier framgå av lagen att skäligen villkor kan ställas i samband med att tillstånd meddelas.

## 10 §

Enligt *tredje stycket* i dess nuvarande lydelse skall samråd ske med kontraktsprosten eller, i vissa fall, med biskopen. Som har framkommit ovan kommer emellertid kontraktsprost inte att vara en offentligt reglerad befattning efter relationsändringen. Kommittén finner att det är rimligt att samråd i de fall det blir aktuellt sker med biskopen.

## 13 §

På samma sätt som när det gäller kyrkobyggnader och kyrkotomter bör lagen innehålla en bestämmelse om skäligen villkor för tillstånd beträffande begravningsplatser (jfr även vad som har anförts under 9 §).

## 16 §

Att Svenska kyrkan skall ha rätt till viss ersättning av staten för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena bör framgå genom en bestämmelse i kulturminneslagen. Ersättningen och dess utformning och villkor har närmare behandlats i avsnitt 10.

Av *första stycket* framgår att ersättningen endast kan omfatta kostnader som avser upprätthållandet av de kulturhistoriska värdena.

*Andra stycket* anger att ansvaret för fördelningen mellan stiftet åvilar rättssubjektet Svenska kyrkan. Varje stift svarar sedan för fördelningen inom sitt område.

I *tredje stycket* föreskrivs att RAÄ skall ges möjlighet att yttra sig över den centrala fördelningen, dvs. över prioriteringarna mellan stiftet.

Länsstyrelsen skall enligt *fjärde stycket* beredas tillfälle att yttra sig inför fördelningen inom stiftet. Länsstyrelsen har härvid att göra en bedömning med utgångspunkt från kulturhistoriska aspekter, likaväl som med avseende på prioriteringarna inom länet.

## 17 §

Denna paragraf, som motsvarar den som Kulturarvsutredningen har föreslagit, innebär att det blir möjligt att ingripa om de krav som följer av föreskrifter och beslut enligt 4 kap. kulturminneslagen inte uppfylls.

Som exempel kan nämnas att en tillståndspliktig åtgärd vidtas utan tillstånd eller att en åtgärd genomförs på ett sätt som inte är förenligt med ett lämnat tillstånd. Ett ingripande kan ske genom ett särskilt handräkningsförfarande eller genom att länsstyrelsen utfärdar ett föreläggande, eventuellt förenat med vite. Som angavs i avsnitt 10.4 bör givetvis i första hand eftersträvas att åstadkomma rättelse utan att den möjlighet som bestämmelsen ger behöver användas. Jfr även Kulturarvsutredningens betänkande Skyddet av kulturmiljön (SOU 1996:128), sid. 315.

## 18 §

Enligt bestämmelsens nuvarande lydelse har domkapitlet rätt att överklaga beslut enligt 3, 9 och 13 §§. Domkapitlets rätt att överklaga motiverades i proposition 1987/88:104 med att domkapitlet har tillsyn över lära och gudstjänster i församlingarna och därför har särskild anledning att bevaka beslut som avser utformningen av kyrkorummet m.m. och som kan påverka dess användning (prop. sid. 101). Om domkapitlet kommer att finnas inom den kyrkliga organisationen efter relationsändringen blir en inomkyrklig angelägenhet. Det torde dock kunna förut sättas att det på regional nivå kommer att finnas en motsvarande funktion även fortsättningsvis. Här kan nämnas att enligt förslaget till lag om Svenska kyrkan är stiftets grundläggande uppgift att främja och ha tillsyn över gudstjänstlivet (se Utredningens om trossamfundens rättsliga reglering betänkande). Det bör därför vara stiftet som ges rätt att i framtiden överklaga beslut enligt 3, 9 och 13 §§.

-----

Det skall uppmärksammas att det förutom i kulturminneslagen även blir nödvändigt med vissa följdändringar i kulturminnesförordningen. Bl.a. föreskrivs f.n. i förordningen att RAÄ och länsstyrelsen skall samråda med domkapitlet i ärenden enligt 4 kap. kulturminneslagen "om det behövs" samt att domkapitlet skall erhålla kopia av vissa beslut (18 och 20 §§). Enligt kommitténs bedömning bör i framtiden samråd ske med stiftet, som också skall erhålla beslutskopior (jfr ovan angående överklagande).

I 21 § föreskrivs att länsstyrelsen skall underrätta kontraktsprosten eller i vissa fall biskopen om beslut har fattats eller åtgärd har vidtagits

enligt 4 kap. 10 § andra och tredje styckena kulturminneslagen. En underrättelse av detta slag bör i framtiden lämnas till biskopen.

## 19.2 Förslag till lag (1999:xxx) om kyrkoantikvarisk skatt

### 1 §

Enligt 4 kap. 16 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. har Svenska kyrkan rätt till viss ersättning av staten för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena, så att deras kulturhistoriska värde inte minskas.

### 2 §

I bestämmelsens *första mening* definieras den personkrets som är skattskyldig enligt denna lag. Av den *andra meningen* framgår att det är den beskattningsbara förvärvsinkomsten till kommunal inkomstskatt som utgör underlag för den kyrkoantikvariska skatten. Den som inte har någon sådan inkomst påförs inte heller någon skatt.

### 3 §

Av denna paragraf framgår att skatten skall tas ut med en procentsats om 0,05 av underlaget, dvs. med 5 öre per skattekrona.

### 4 §

Lagen (1997:xxx) om betalning av skatter och avgifter föreslås ersätta uppbördslagen (1953:272) från och med 1999 års taxering. I bestämmelsen anges att det är den lagens bestämmelser som skall vara tillämpliga vid beräkning, debitering, redovisning och betalning av den kyrkoantikvariska skatten.

-----

Den föreslagna lagen innebär att det blir nödvändigt med vissa följdändringar i lagen (1997:xxx) om betalning av skatter och avgifter. Riksskatteverket lämnar ett förslag i detta avseende (se Riksskatteverkets betänkande).



## 19.3 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

### 2 kap.

#### 17 §

*Andra stycket* i paragrafen är nytt. När det gäller bakgrund och motivering hänvisas till avsnitt 18.2.2.

Av 2 kap. tryckfrihetsförordningen framgår att endast myndigheter kan förvara allmänna handlingar. Enligt 2 kap. 5 § likställs riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling med myndigheter i detta hänseende. I första stycket i förevarande paragraf öppnas en möjlighet att under vissa förutsättningar överlämna allmänna handlingar till ett enskilt organ som träder i en myndighets ställe (den s.k. Teliamodellen). Genom det föreslagna *andra stycket* lämnas möjlighet att i lag föreskriva att allmänna handlingar som före relationsändringen har kommit in till eller upprättats hos Svenska kyrkans beslutande församlingar eller myndigheter med uppgifter hänförliga till Svenska kyrkans verksamhet, får förvaras hos Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar, utan att handlingarna därigenom förlorar sin karaktär av att vara allmänna. Regeringen avses bestämma vilka organ som skall förvara handlingarna.

Med organisatoriska delar avses Svenska kyrkans församlingar, sammanslutningar av församlingar (kyrkliga samfälligheter) och stift. Bestämningen av var allmänna handlingar skall kunna förvaras anknyter till förslaget till lag om Svenska kyrkan, enligt vilket Svenska kyrkan samt församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift kommer att vara självständiga juridiska personer.

Svenska kyrkans beslutande församlingar är bl.a. kyrkomötet, stiftsfullmäktige och kyrkofullmäktige. Myndigheter med uppgifter hänförliga till Svenska kyrkans verksamhet finns inom såväl den kyrkokommunala som den statliga organisationen. Kyrkokommunala myndigheter är bl.a. stiftsstyrelsen och kyrkorådet. Som exempel på myndigheter inom den statliga organisationen kan nämnas Svenska kyrkans centralstyrelse, domkapitlen och pastor. I avsnitt 16.2.1 finns en sammanställning över de beslutande församlingar och de myndigheter som är aktuella.

I paragrafen klarläggs att bestämmelserna är tillämpliga endast beträffande sådana myndigheter som helt upphör senast den 31 december 1999, dvs. i huvudsak de myndigheter som upphör vid relationsändringen och vars arkiv till följd av bestämmelserna i 11 § arkivlagen

(1990:782) skall överlämnas till en arkivmyndighet inom tre månader. Detta innebär att bestämmelserna inte omfattar de allmänna handlingar som finns hos sådana myndigheter som har till uppgift att *bl.a.* behandla ärenden med anknytning till Svenska kyrkan och vars verksamhet i denna del upphör till följd av relationsändringen.

Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar skall i fråga om överlämnade handlingar jämföras med myndighet vid tillämpningen av 2 kap. 12-16 §§. Detta innebär bl.a. att en begäran om att få ta del av en allmän handling skall riktas till det förvarande organet, som skyndsamt skall pröva begäran och även lämna hänvisning om överklagande vid ett avslagsbeslut. Det förvarande organet har rätt att ta ut avgifter för kopior och avskrifter som beställs (angående principerna för detta - se avsnitt 18.2.2).

När det gäller ändring av 2 kap. 5 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen hänvisas till Utredningens om trossamfundens rättsliga reglering betänkande.

## 19.4 Förslag till lag (1999:xxx) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar för förvaring

### 1 §

Bestämmelsen anger lagens tillämpningsområde. Det skall erinras om att lagen gäller endast i fråga om handlingar som härrör från tiden före relationsändringen och som i tryckfrihetsförordningens mening är allmänna; bestämmelserna omfattar givetvis inte handlingar som tillkommer efter relationsändringen eller handlingar som i och för sig är från tiden dessförinnan men som inte är allmänna.

### 2 §

Regeringens beslut enligt denna bestämmelse skall ha formen av förordning. Utgångspunkten bör vara att den församling eller samfällighet eller det stift som övertar en tidigare kyrkokommuns uppgifter skall förvara de allmänna handlingar som härrör från den tidigare verksamheten; detta bör gälla beträffande *kyrkokommunala beslutande församlingar och myndigheter* på såväl lokal som regional nivå. Allmänna handlingar som har kommit in till eller upprättats hos *beslutande för-*

*samlingar och myndigheter inom den statliga organisationen* bör fortsättningsvis förvaras på den nivå inom den kyrkliga organisationen som motsvarar vad som tidigare har gällt.

Bestämmelserna är tillämpliga även på allmänna handlingar som förvaras hos en myndighet som omfattas av bestämmelserna och som härrör från en verksamhet som tidigare har upphört. Som exempel kan här nämnas kyrkobokföringshandlingarna som övergångsvis förvaras hos pastor (jfr regeringens beslut den 26 april 1990 och 10 § lagen [1991:482] om införande av lagen [1991:481] om folkbokföring). Det samma gäller sådana allmänna handlingar som härrör från en myndighet som tidigare har lagts ned, exempelvis boställsnämnderna.

Regeringens beslut om förvaring innebär att det förvarande organet kan avhända sig de allmänna handlingarna endast genom överlämnande till en arkivmyndighet eller gallring (se 9 och 10 §§ arkivlagen). En ändring när det gäller förvaring förutsätter ett nytt beslut av regeringen.

Svenska kyrkans framtida organisation och indelning är av betydelse när det gäller den fortsatta förvaringen av handlingarna. Så kan exempelvis en indelningsändring föranleda ett beslut om ändrad förvaring av de allmänna handlingarna (jfr även avsnitt 18.2.2. angående bl.a. indelningsändringar).

Förvaringstidens längd kommer att variera beroende på bl.a. omfattningen av arkiven, Svenska kyrkans behov av handlingarna och arkivmyndigheternas möjlighet att ta emot arkiven. Här måste även erinras om det värde som arkiven har för Svenska kyrkan. Som mål bör enligt kommitténs uppfattning kunna uppställas att de allmänna handlingarna levereras inom tio år från relationsändringen (se avsnitt 18.2.2). Vad som här sägs om förvaringstidens längd avser de tidigare myndigheterna. Beslutande församlingar omfattas för närvarande inte av föreskrifterna om tillsyn och överlämnande till arkivmyndighet. De handlingar som härrör från beslutande församlingar bör därför inte heller fortsättningsvis omfattas av dessa bestämmelser. I detta sammanhang kan dock erinras om att Riksarkivet får ta emot arkivhandlingar från kyrkomötet (4 § förordningen [1995:679] med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven).

### 3 §

Arkivlagens arkivvårdsregler skall gälla för Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid förvaring av allmänna handlingar. Detta innebär exempelvis att det förvarande kyrkliga organet fullt ut ansvarar för vården av arkiven, vilket bl.a. inbegriper att svara för de kostnader som detta innebär.

## 4 §

Paragrafens *första stycke* innehåller en föreskrift om att de allmänna handlingarna skall förvaras och handhas så att det utan svårighet går att skilja dem från andra handlingar hos det förvarande organet. Detta är väsentligt exempelvis när någon begär att få ta del av en handling samt vid gallring och leverans till arkivmyndighet.

De aktuella kyrkliga organen kommer i framtiden att förvara handlingar som omfattas av olika regelsystem (jfr avsnitt 17 angående vad som kommer att gälla beträffande handlingar som tillkommer efter relationsändringen). Detta innebär stora krav på den enskilde tjänstemannen, och understryker betydelsen av att handlingarna förvaras så att det lätt går att skilja dem åt.

Även om tillägg till de allmänna handlingarna inte bör göras annat än undantagsvis, kan det i vissa fall finnas behov av att tillföra en ny uppgift. Av *andra stycket* framgår att detta i så fall måste göras på ett sådant sätt att det av varje enskild anteckning framgår när och av vem den har gjorts.

## 5 §

I *första stycket* hänvisas till tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt gäller även när handlingarna förvaras hos Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar.

I *andra stycket* hänvisas till bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100). Jfr vidare avsnitt 19.7.

I *tredje stycket* hänvisas till de bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen enligt vilka Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar skall jämföras med myndighet.

## 6 §

Om en allmän handling påförs nya uppgifter efter relationsändringen kan den situationen uppstå att det är omöjligt att dölja och avskilja dessa vid utlämnande av handlingen. Det kyrkliga organet måste då lämna ut det egna materialet om detta är en förutsättning för att den allmänna handlingen skall kunna lämnas ut. Denna föreskrift torde dock vara av mindre praktisk betydelse eftersom även den senare påförda delen torde vara tillgänglig antingen enligt de föreslagna bestämmelserna i 1 kap. 8 a § sekretesslagen eller enligt en inomkyrklig reglering.

-----

Övergångsbestämmelsen punkt 2 innebär att bestämmelserna är tillämpliga även beträffande allmänna handlingar som härrör från beslutande församlingar som har upphört vid lagens ikraftträdande.

Att bestämmelserna omfattar allmänna handlingar från myndigheter som har upphört dessförinnan framgår av 2 §.

## 19.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring

### 1 §

Till paragrafen har fogats ett *andra stycke* med en informerande funktion, som erinrar om att förvaring av allmänna handlingar kan ske även enligt den av kommittén föreslagna lagen.

### 7 §

Tillägget i *tredje stycket* är en följd av att kommitténs förslag innebär att ett andra stycke införs i 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen.

## 19.6 Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)

### 1 §

Ändringen i *andra stycket* är en följd av bl.a. att församlingarnas och samfälligheternas kommunstatus upphör i och med relationsändringen och att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar endast i begränsad utsträckning skall omfattas av arkivlagstiftningen i framtiden. Som tidigare har framkommit föreslår Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering att handlingar som tillkommer efter relationsändringen och som hör till vissa, särskilt angivna områden skall omfattas av offentlighet enligt bestämmelser i sekretesslagen. Angående arkivlagens tillämplighet i dessa fall hänvisas till den utredningens betänkande.

Tillägget i *tredje stycket* avser de fall när Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar förvarar allmänna handlingar med stöd av den av kommittén föreslagna lagen.

Genom tillägget har bestämmelserna i 3-6 samt 9-10 §§ gjorts tillämpliga även på Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid förvaring av allmänna handlingar. Detta innebär att reglerna om arkivbildning och arkivvård samt om gallring skall tillämpas.

Bestämmelserna om arkivmyndighets möjlighet att överta arkivmaterial skall tillämpas beträffande allmänna handlingar från en tidigare myndighet. Denna reglering gäller för närvarande inte beslutande församlingar och bör därför inte heller i framtiden tillämpas avseende de handlingar som härrör från någon av Svenska kyrkans beslutande församlingar.

#### 7 §

I *första stycket* har ett tillägg gjorts som innebär att arkivmyndigheternas tillsyn omfattar Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid förvaring av allmänna handlingar med stöd av den föreslagna lagen.

#### 8 §

I ett nytt *femte stycke* fastslås att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid förvaring av allmänna handlingar skall stå under tillsyn av de statliga arkivmyndigheterna. Här skall erinras om att denna ordning motsvarar vad som för närvarande gäller beträffande såväl statliga som kyrkokommunala myndigheter.

Bestämmelserna om tillsyn gäller enligt nuvarande bestämmelser inte Svenska kyrkans beslutande församlingar. Tillsynen bör därför inte heller fortsättningsvis omfatta de handlingar som härrör från dessa organ.

En redaktionell ändring har gjorts i *fyfjärde stycket*.

#### 11 §

Till paragrafen har fogats ett *tredje stycke* som en erinran om att förvaring av allmänna handlingar kan ske även enligt den av kommittén föreslagna lagen.

-----

Kommitténs förslag innebär även vissa ändringar i arkivförordningen (1991:446) samt förutsätter en förordning om överlämnande av

allmänna handlingar till Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar för förvaring.

I detta sammanhang skall nämnas att Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering föreslår en ändring i 2 § arkivlagen.

## 19.7 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

### 1 kap.

#### 8 a §

Av andra meningen i *andra stycket* framgår att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid tillämpningen av sekretesslagen skall jämföras med myndighet när det gäller befattningen med allmänna handlingar som överlämnas för förvaring. Denna reglering överensstämmer med vad som gäller de enskilda organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring.

Angående paragrafen i övrigt hänvisas till Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering.

### 13 kap.

#### 4 §

Paragrafen behandlar s.k. överföringssekretess. Genom det nya *tredje stycket* kommer den sekretess som gällde hos den myndighet eller beslutande församling från vilken de allmänna handlingarna härrör automatiskt att överföras till det förvarande kyrkliga organet.

### 15 kap.

#### 7 §

Ändringen i *första stycket* innebär att bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen (1986:223) skall tillämpas också beträffande beslut som meddelas av Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar med anledning av en begäran om utlämnande av en handling.

## 19.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:482) om införande av folkbokföringslagen (1991:481)

Den av kommittén föreslagna regleringen om förvaring av allmänna handlingar hos Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar kommer att omfatta även kyrkobokföringshandlingarna, varför 10 § i förevarande lag skall upphävas.



## 20 Ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen

### 20.1 Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen

När det gäller finansieringen av den kyrkoantikvariska ersättningen och frågan om en minskning av det totala uttaget av kyrkoavgift hänvisas till avsnitt 10.3. Här skall endast erinras om att kommittén föreslår att den kyrkoantikvariska ersättningen skall finansieras genom en särskild skatt (kyrkoantikvarisk skatt), vilket innebär att några statsfinansiella kostnader inte uppkommer. Det förutsätts att Svenska kyrkans sammanlagda avgiftsuttag minskas i samma omfattning som den kyrkoantikvariska ersättningen uppgår till, varför ersättningen i sig inte bör medföra några ändrade ekonomiska förhållanden för Svenska kyrkan. Ett minskat uttag av kyrkoavgiften innebär vidare att den kyrkoantikvariska skatten inte torde påverka den samhällsekonomiska balansen.

Frågan om den kyrkoantikvariska ersättningens utjämnings effekter för församlingar och samfälligheter och för enskilda individer har behandlats i avsnitt 10.7. När det gäller de effekter som den kyrkoantikvariska skatten kan få för den enskilde skall här erinras om vad som anges i kommitténs direktiv, nämligen att bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena är en angelägenhet för hela svenska folket och att det inte är rimligt att den totala kostnaden för detta allmänintresse bärs endast av dem som tillhör Svenska kyrkan (dir 1995:162). Kommitténs förslag innebär att alla skattskyldiga, kyrkotillhöriga likaväl som icke-kyrkotillhöriga, betalar proportionellt i förhållande till sin inkomst samt att ansvaret är rikssolidariskt och oberoende av var man bor.

Den kyrkoantikvariska ersättningen skall i sig inte innebära att förutsättningarna för vård och underhåll förändras, utan syftar till att göra det möjligt att genomföra vård och underhåll på en nivå som motsvarar vad som gäller i dag. Ersättningen som sådan torde därför inte innebära någon utökad verksamhet när det gäller exempelvis renoveringar och restaureringar. Förslaget torde således inte påverka sysselsättningen och

torde inte heller i övrigt ha några särskilda regionalpolitiska konsekvenser.

Den kyrkoantikvariska skatten torde föra med sig vissa installationskostnader för förändringsåtgärder i de tekniska systemen och löpande kostnader för skatteförvaltningens administration. Det torde dock vara svårt att i dag närmare ange vilka kostnader som kan vara aktuella.

## 20.2 De kyrkliga arkiven

Beträffande kostnader och finansiering när det gäller de kyrkliga arkiven hänvisas till avsnitt 18.2.8.

Med hänsyn till att arkivmaterialet förutsätts levereras successivt, i första hand under en tioårsperiod, går det inte att i dag uttala sig om vilka behov som kan uppstå och i så fall när. Se avsnitt 18.2.6 angående fortsatt utredning.

# Särskilt yttrande

Av Ingrid Strömberg

## Kommittén angående det kyrkliga kulturarvet (C 1995:13)

Kommittén har i enlighet med direktiven föreslagit att Svenska kyrkan skall få en årlig statlig ersättning för vården och underhållet av de kyrkliga kulturminnena. På några punkter i utredningens förslag har jag en avvikande mening. Detta gäller finansieringen av den statliga ersättningen och delar av innehållet i den överenskommelse som skall slutas mellan staten och Svenska kyrkan.

### 1 Finansieringen

Av direktiven framgår att utredningens förslag skall vara statsfinansiellt neutralt. Enligt de finansieringsprinciper som gäller i den nya budgetprocessen till följd av utgiftstaket skall förslag om ökade utgifter finansieras med motsvarande utgiftssänkningar. I det aktuella fallet har det emellertid varit svårt att inom ramen för utredningens mandat lägga förslag till omprioriteringar på statsbudgetens utgiftssida, detta på grund av utgiftens speciella karaktär. Mot denna bakgrund kan jag ställa mig bakom att kommittén lägger ett förslag om finansiering på statsbudgetens inkomstsida.

Kommittén föreslår i avsnitt 10.3 att den statliga ersättningen, motsvarande 460 miljoner kronor i 1996 års penningvärde, skall finansieras genom en särskild skatt (*kyrkoantikvarisk skatt*) som tas ut proportionellt mot den kommunalt beskattningsbara inkomsten (5 öre per skatte-krona). Genom att ersättningens nivå på det sättet bestäms till en viss andel av den beskattningsbara inkomsten kommer ersättningen att följa utvecklingen av skatteunderlaget.

Jag kan inte ansluta mig till detta förslag av följande skäl. Ett införande av en särskild kyrkoantikvarisk skatt innebär ett avsteg från skattereformens principer och regeringens strävan att undvika specialdestinerade skatter. Det finns enligt min mening inget skäl för att avvika från dessa utgångspunkter.

Det kan vidare ifrågasättas om den metod som kommittén förordar är särskilt enkel. Som framgår av betänkandet kan problem uppstå vid

budgeteringen av ersättningen på grund av eftersläpningen i tid mellan preliminär och slutlig skatt. Om ersättningens nivå skall följa skatteunderlagets utveckling kan det leda till krav på återkommande justeringar av ersättningens nivå, vilket kommer att påverka utgiftstaket. En direkt kanal mellan finansiering och utgift är enligt min mening heller inte lämplig av de principiella skäl som anförs ovan. För att bibehålla ersättningens nivå kan i stället en årlig uppräknings ske med exempelvis KPI eller NPI.

## 2 Överenskommelsen

I avsnitt 10.6 redovisar kommittén de punkter som bör tas upp i den långsiktiga överenskommelse som enligt direktiven skall slutas mellan staten och Svenska kyrkan. Då överenskommelsen avses gälla för en mycket lång period är det enligt min mening av största vikt att den endast omfattar principiella frågor. Det är således olämpligt att inom ramen för denna överenskommelse binda nivån på den statliga ersättningen, vilket föreslås av kommittén. Denna bör i likhet med andra utgifter på statsbudgeten prövas inom ramen för regeringens ordinarie budgetarbete.

## Litteraturförteckning

Litteraturförteckningen omfattar inte offentliga utredningar och promemorior (SOU, Ds) eller riksdagstryck

Kyrkobyggnaden och det offentliga rummet (Svenska kyrkans utredningar 1995:5)

Kyrkoordning för Svenska kyrkan (Svenska kyrkans utredningar 1995:7)

Fädernas kyrkor - och framtidens (Svenska kyrkans utredningar 1996:1)

Svenska kyrkan i förnyad gestalt - 1995 års beslut om kyrka och stat. Verbum 1996

Bohlin A, Allmänna handlingar, 1988

Bohlin A, Offentlighetsprincipen, 1990

Collmar L, Norström C, Sekretessen inom kyrkan

Corell H, Egerstedt O, Eliason M, Heuman S, Regner G, Sekretesslagen. Kommentar till 1980 års lag med ändringar. 3uppl. 1992

Gränström C, Lundquist L, Fredriksson K, Arkivlagen med kommentarer. 1 uppl. 1992

Göransson G, Hinn E, Schött R, Kyrkolagen. En kortfattad kommentar. Den svenska kyrkorätten 1. 2 uppl. 1995

Göransson G, Schött R, Kyrklig egendom. En kommentar. Den svenska kyrkorätten 4. 1 uppl. 1995

Göransson G, Svensk kyrkorätt. En översikt. Den svenska kyrkorätten 2. 1 uppl. 1993.

Holmberg E, Stjernquist N, Vår författning. 4 uppl. 1981.

Marcusson L, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet. 1989

Petrén G, Ragnemalm H, Sveriges grundlagar. 12uppl. 1980

Ekonomisk redogörelse för kyrkokommuner år 1995. Kyrkofonden, Statistiska centralbyrån, Svenska kyrkans centralstyrelse, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund

## Bilaga 1

**Kommittédirektiv**

Ändrade relationer mellan och  
Svenska kyrkan m.m.

Dir.  
1995:162

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 1995

**Sammanfattning av uppdraget**

Ett principbeslut har fattats om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96: KU12, rskr. 1995/96:84). Med anledning härav behöver ett antal delfrågor utredas och för detta ändamål skall följande utredningar tillsättas och särskilda uppdrag ges:

- utredning om konstitutionella och andra rättsliga frågor,
- särskilt uppdrag till Riksskatteverket att utreda formerna för statlig uppbörd av kyrkoavgift,
- utredning om begravningsverksamheten,
- särskilt uppdrag till Kammarkollegiet att utreda den kyrkliga egendomen vid en relationsändring,
- utredning om vården av kulturhistoriskt värdefull kyrklig egendom och kyrkoarkiven, samt
- utredning om personalfrågorna vid en ändring av relationerna och om statligt stöd till trossamfund.

Utredningarna skall ha regeringens principproposition och riksdagens beslut om relationsändringen som utgångspunkt för sitt arbete. Ett särskilt beredningsorgan skall inrättas för att underlätta insyn och samordning i utredningsarbetet. Samverkan skall också ske mellan statens och Svenska kyrkans utredningsarbeten.

I det statliga utredningsarbetet skall prövas de kostnader som förslagen för med sig och hur dessa skall finansieras. En grundläggande förutsättning skall därvid vara en statsfinansiellt neutral lösning.

## Utgångspunkter

Riksdagen har efter förslag av regeringen (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84) fattat ett principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. I det följande redovisas några av de väsentligaste utgångspunkterna för detta beslut.

### *Den demokratiska processen*

Ingen annan reform har i modern tid varit föremål för så omfattande och ingående överväganden under så lång tid som frågan om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. Det principiella ställningstagande som nu gjorts har successivt mognat fram under en demokratisk beslutsprocess som i både omfattning, djup och längd har få motsvarigheter. Den stora omvandling som Sverige genomgått under de senaste etthundra femtio åren till följd av industrialiseringen, sekulariseringen och invandringen har i grunden förändrat synen på statskyrkosystemet.

### *Ett förändrat samhälle*

Den kyrkliga verksamheten har traditionellt sett haft stor betydelse och varit en viktig del i samhällsutvecklingen. Under senare decennier har takten i förändringarna ökat och vi har fått se att det svenska samhället blivit alltmer mångkulturellt och mångreligiöst som ett led i den internationella integreringen. Detta har bl.a. medfört att Svenska kyrkan inte längre har den självklara position som den har haft tidigare. Svenska kyrkan får nu verka under andra förutsättningar än de som fanns i en tid då kyrkans myndighetsprägel var tydlig och framträdande.

Genom Sveriges ökade internationalisering och den stigande värdepluralismen i vårt samhälle har också relationerna mellan trossamfunden förändrats. Det mest påtagliga är tillväxten av den romersk-katolska kyrkan och de ortodoxa kyrkorna, det ökade inslaget av icke-kristna trosbekännare samt förändringarna i den svenska frikyrkorörelsen. Särskilt tydliga blir förändringarna inom vissa delar av storstadsområdena där invandrarna utgör en betydande andel av befolkningen. Det finns anledning anta att detta förhållande består och att tillhörigheten till Svenska kyrkan på en del håll blir relativt låg medan på andra håll även fortsättningsvis en hög andel av invånarna kommer att tillhöra Svenska kyrkan. För Svenska kyrkan, invandarsamfunden och frikyrkorna ställer detta krav på en ökad anpassning till de förändrade förhållandena. Samverkan mellan trossamfunden har också breddats och det ekumeniska arbetet intensifierats och fördjupats under senare årtionden.



Den här i grova drag skisserade utvecklingen ligger bakom behovet av att ändra stat-kyrkarelationerna i riktning mot att Svenska kyrkan och övriga trossamfund blir mer jämställda än för närvarande.

#### *Beredningen av stat-kyrkafrågan*

Sedan 1950-talet har frågan om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan övervägts av ett antal statliga utredningar av både mera politisk och mera teknisk karaktär. Vissa reformer inom kyrkan av delvis stor betydelse har också genomförts, särskilt under 1980-talet, men någon grundläggande ändring av relationerna har inte kommit till stånd. Kyrkoberedningen redovisade emellertid under våren 1994 i sitt slutbetänkande Staten och trossamfundet (SOU 1994:42) förslag till framtida relationer mellan staten, Svenska kyrkan och övriga trossamfund.

Förslagen från Kyrkoberedningen gick sedan ut på en mycket bred remiss och härefter vidtog under våren 1995 partiledaröverläggningar i ämnet. Vid överläggningarna framkom det att det fanns en betydande parlamentarisk majoritet för en förändring av stat-kyrkarelationerna. Vidare fördes särskilda överläggningar mellan regeringen och Centerpartiet vilka resulterade i en samsyn i denna fråga. Regeringen redovisade härefter sitt principförslag om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan till 1995 års kyrkomöte. Förslaget grundade sig på de olika överläggningarna. I sitt yttrande gav kyrkomötet regeringen till känna att skrivelsens grundelement, så som andra kyrkolagsutskottet preciserat dem, tillgodoser Svenska kyrkans behov och därmed kan ligga till grund för reformarbetet. Kyrkomötets beslut fattades med mycket stor majoritet.

I proposition 1995/96:80 Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan förelade regeringen riksdagen sitt förslag till riktlinjer för det fortsatta arbetet med relationsändringen. Riksdagen godkände förslaget den 8 december 1995. Av riktlinjerna framgår att det behövs ett fortsatt statligt utredningsarbete i fråga om konstitutionella och andra rättsliga frågor, uppbörd av kyrkoavgift, begravningsverksamheten, den kyrkliga egendomen, vården av kulturhistoriskt värdefull egendom och kyrkoarkiven samt personalfrågor och statligt stöd till trossamfund. Särskilda åtgärder behöver också vidtas för att underlätta insyn i och samordning mellan utredningarna.

Samverkan skall vidare ske mellan statens och Svenska kyrkans utredningsarbeten. Det inomkyrkliga utredningsarbetet syftar till att ta fram ett underlag för kyrkomötets beslut om ett framtida kyrkligt regelsystem. Svenska kyrkans centralstyrelse har det övergripande ansvaret för detta

arbete inför kyrkomötet. Fyra särskilda utredningsgrupper under en ledningsgrupp skall göra utredningarna på den kyrkliga sidan.

För det statliga utredningsarbetet skall följande gälla.

### **Utredning om konstitutionella och andra rättsliga frågor**

#### *Den rättsliga regleringen*

Principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan förutsätter en ny konstitutionell reglering av Svenska kyrkans förhållanden. Dessutom ligger det i beslutet att genomföra en mera övergripande reglering i fråga om samtliga trossamfund. Dessa och angränsande frågor som rör den rättsliga regleringen av trossamfund bör hanteras i en särskild utredning med den inriktning som framgår av det följande.

I fråga om Svenska kyrkans förhållanden finns det särskilda regler om hur föreskrifter skall meddelas, nämligen i övergångsbestämmelserna till regeringsformen. I fråga om andra trossamfund finns inte några särskilda regler om normgivningen. Föreskrifter om sådana trossamfund får meddelas i enlighet med regeringsformens allmänna bestämmelser. Det blir då närmast fråga om föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes (8 kap. 2 § regeringsformen).

Enligt principbeslutet om relationsändringen skall normgivningsreglerna i övergångsbestämmelserna till regeringsformen upphävas och i stället bör det i 8 kap. regeringsformen tas in regler om normgivning angående Svenska kyrkan och andra trossamfund. Tanken är att en sådan grundlagsbestämmelse sedan skall utgöra grunden för den särskilda lagstiftning som kan behövas för framför allt Svenska kyrkans förhållanden. Det skall alltså skapas en ny kategori föreskrifter om normgivning, nämligen föreskrifter om trossamfund. Utredningen skall, med ledning av vad kyrkomötet uttalat i frågan (2KL 1995:1 s. 27), lämna förslag till hur en sådan grundlagsbestämmelse bör utformas. Dessutom skall frågan om handlingars offentlighet i Svenska kyrkan utredas med inriktning på att offentlighetsprincipen skall tillämpas även i fortsättningen. I detta sammanhang behöver också Kyrkoberedningens förslag till lag om tystnadsplikt inom Svenska kyrkan bedömas. Detsamma gäller frågan om det finns ett behov av sekretess vid den uppbördshjälp som staten skall lämna kyrkan.

Slutligen skall utredningen göra en sammanställning av hur ändringen av relationerna påverkar det statliga regelsystemet utöver vad som särskilt tas upp i dessa direktiv. Utredningen skall också överväga behovet av författningsändringar beträffande de icke-territoriella församlingarna och föreslå ändringar i detta hänseende.

*En lag om Svenska kyrkan*

Även vid en relationsändring behövs det en viss begränsad lagstiftning om Svenska kyrkan. Enligt principbeslutet skall det skapas en särskild lag om Svenska kyrkan. Utredningens uppgift på detta område är att utforma bestämmelserna i en sådan lag.

Lagen skall endast innehålla det som är principiellt viktigt och som uttrycker Svenska kyrkans grundläggande karaktär. Det innebär att det i lagen skall finnas vissa basbestämmelser om Svenska kyrkans identitet och om kyrkans organisation. Lagen bör innehålla en regel som klart säger att Svenska kyrkan som trossamfund är ett eget rättssubjekt som bl.a. kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Vidare bör det finnas bestämmelser om såväl den lokala som den regionala nivån inom kyrkan, dvs. församlingarna och stiftet. Det bör i lagen slås fast att församlingar och kyrkliga samfälligheter, som egna juridiska personer, med vissa undantag är territoriella och omfattar dem som tillhör Svenska kyrkan och är folkbokförda inom respektive församling. Församlingarnas kommunstatus skall dock upphöra och de rättsliga konsekvenserna av detta skall beaktas. Lagreglerna bör utformas på ett sådant sätt att de uppgifter och den grundläggande kompetens som tillkommer de olika kyrkliga nivåerna klarläggs. En utgångspunkt kan därvid vara vad 1995 års kyrkomöte har gett uttryck åt i den delen (2KL 1995:1 s. 32 ff). Lagen om Svenska kyrkan skall föreskriva skyldigheten för dem som tillhör kyrkan att betala en lokalt och regionalt beslutad kyrkoavgift. Det kan också finnas ett behov av några grundläggande regler om den kyrkliga egendomen.

Kyrkomötet har i sitt yttrande över regeringens förslag till ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan tagit upp frågan om den kyrkliga uppbörden bör kallas kyrkoavgift eller kyrkoskatt. Efter ett längre resonemang för och emot de båda alternativen kommer kyrkomötet fram till att det i statsrättslig mening är fråga om en obligatorisk avgift för dem som tillhör kyrkan. Kyrkomötet anser emellertid att staten bör kunna acceptera att den lagstadgade kyrkoavgiften med kyrkorättslig motivering betecknas kyrkoskatt. Med hänsyn till den vikt kyrkomötet tillmätt frågan om uppbördens benämning efter relationsändringen bör utredningen överväga även denna fråga.

Bestämmelser om de kyrkliga valen kommer framöver att hanteras inom ramen för en inomkyrklig reglering. Utredningen skall emellertid överväga om lagen om Svenska kyrkan bör innehålla någon grundläggande bestämmelse om dessa val.

I utredningsarbetet skall gränsdragningen mellan innehållet i lagen om Svenska kyrkan och en inomkyrklig reglering närmare prövas. Därvid bör utredningen särskilt beakta behovet av att kunna utforma en inomkyrklig

reglering utan en alltför långtgående bindning i den statliga regleringen och det principiellt angelägna i att lagen inte blir alltför omfattande.

De ändrade relationerna mellan staten och Svenska kyrkan skall gälla fr.o.m. den 1 januari 2000. Kyrkomötet måste innan dess kunna besluta om det nya inomkyrkliga regelverket. Detta kommer att kräva vissa tillfälliga övergångsbestämmelser avseende kyrkomötets beslutskompetens. Enligt den tidsplan som Svenska kyrkans centralstyrelse gjort för det inomkyrkliga utredningsarbetet behöver kyrkomötet fatta sitt beslut om det nya regelverket under våren 1999. Detta för att det skall finnas tillräckligt med tid för information och utbildning om de nya förhållandena innan dessa börjar gälla. I utredningsarbetet skall bl.a. mot denna bakgrund prövas behovet av och läggas fram förslag till de särskilda övergångsbestämmelser som kan krävas i samband med reformens genomförande.

#### *En lag om trossamfund*

En ny ordning för förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan syftar bl.a. till en mer likvärdig behandling av Svenska kyrkan och de andra trossamfundet. Ett viktigt steg i dessa strävanden är att ge alla trossamfund en möjlighet att i formellt och rättsligt hänseende uppträda just som trossamfund. Det skall kunna ske genom att det skapas en särskild rättslig form för trossamfund i enlighet med förslag i Kyrkoberedningens slutbetänkande. Beredningen utvecklar där sin syn på behovet av en särskild lag om trossamfund som bl.a. skulle innehålla vissa regler om trossamfundens rättsliga förhållanden. Med utgångspunkt i det förslaget och med beaktande av vad remissinstanserna gav uttryck åt i den delen skall utredningen ytterligare belysa vad en sådan lag bör innehålla i syfte att ge goda arbetsförutsättningar och så likvärdiga förhållanden som möjligt för olika trossamfund samt utarbeta ett förslag till lagtext.

#### **Särskilt uppdrag till Riksskatteverket att utreda formerna för statlig uppbörd av kyrkoavgift**

##### *Nuvarande församlingsskatt blir kyrkoavgift*

Församlingar och kyrkliga samfälligheter inom Svenska kyrkan har i egenskap av kyrkliga kommuner rätt att ta ut skatt för sin verksamhet på lokal och regional nivå. Svenska kyrkans verksamhet på riksplanet finansieras huvudsakligen genom bidrag ur kyrkofonden, vars främsta inkomstkälla är den allmänna kyrkoavgiften. Denna avgift skall pastoraten enligt 42 kap. 13 § kyrkolagen (1992:300) varje år betala till fonden med 16 öre per skattekrona och avgiften beräknas på respektive pastorats skatteunderlag.

Den nuvarande församlingsskatten skall ersättas av en obligatorisk kyrkoavgift för dem som tillhör Svenska kyrkan. Kyrkoavgiften skall kostnadsfritt för kyrkan tas ut tillsammans med och på samma sätt som inkomstskatten. Den som inte tillhör Svenska kyrkan skall inte vara skyldig att betala någon avgift till kyrkan.

#### *Uppbörd av kyrkoavgiften*

Riksskatteverket skall efter samråd med Svenska kyrkans centralstyrelse lägga fram förslag till hur uppbörden av kyrkoavgift kan fogas in i systemet för uppbörd av skatt. I uppdraget ingår vidare att utreda frågan om utebliven betalning och hur krav på inbetalning av obetalda belopp skall hanteras samt vid vilken tidpunkt och på vilket sätt uppburna avgifter skall redovisas och betalas till kyrkan.

Slutligen skall uppmärksammas att den kyrkliga indelningen efter relationsändringen i princip blir en inomkyrklig fråga och hur detta påverkar uppbördshjälpen.

#### *Andra trossamfunds uppbörd*

Även andra trossamfund än Svenska kyrkan skall efter beslut av regeringen kunna få hjälp med avgiftsuppbörd genom skattemyndigheternas försorg. Riksskatteverket skall utreda de tekniska förutsättningarna för ett sådant stöd och lämna ett principförslag för hur detta skall kunna utformas och kostnaderna härför. Om andra trossamfund än Svenska kyrkan erbjuds uppbördshjälp, har det ansetts viktigt att de medlemmar som så önskar skall få betala sin avgift på annat sätt än genom skattemyndigheternas försorg. Det har bl.a. ifrågasatts om inte trossamfunden är tvungna att inhämta varje medlems medgivande innan uppgifter lämnas till skattemyndigheterna som underlag för uppbörden. Riksskatteverket skall överväga denna fråga och dess kostnadsaspekter samt föreslå hur man kan tillgodose behovet av sekretess vid hjälp med uppbörd till andra trossamfund än Svenska kyrkan.

Förslagen från Riksskatteverket skall varastatsfinansiellt neutrala.

#### *Lagtext*

Riksskatteverket skall lägga fram förslag till de lagändringar som uppbördshjälpen kan kräva.

## Utredning om begravningsverksamheten

### *Ansvar och förutsättningar*

Det råder allmän enighet om att samhället har ett grundläggande ansvar för begravningsverksamheten. Samhällets ansvar avser varje medborgare oavsett religiös uppfattning.

Svenska kyrkan har i dag hand om den helt övervägande delen av de allmänna begravningsplatserna. Flertalet av dessa är kyrkogårdar, dvs. gravplatser belägna på en kyrkotomt. Även vid ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan bör ansvaret för såväl de befintliga som de framtida allmänna begravningsplatserna ligga på Svenska kyrkan. Samtidigt bör de möjligheter till lokala lösningar med en borgerligt kommunal huvudman som finns i dag vara kvar. Likaså bör det även fortsättningsvis vara möjligt att anordna enskilda begravningsplatser.

Ansvaret för att bereda icke-kristna trosbekännare tillgång till särskilda begravningsplatser ligger i dag hos stiftssamfälligheterna. I framtiden bör detta ansvar inte längre ligga på ett kyrkligt organ.

### *Uppdraget*

Utredningen om den framtida begravningsverksamheten skall närmare analysera de praktiska, ekonomiska och rättsliga konsekvenserna av en sådan ordning för begravningsverksamhetens organisation som nu har angetts. Det är särskilt viktigt att klargöra vilka uppgifter som följer av ett huvudmannaskap, dvs. vad som närmare skall anses innefattas i begreppet begravningsverksamhet. Utredningen skall också utforma ett förslag till den lagstiftning som behövs.

### *Finansieringsfrågor*

Begravningsverksamheten finansieras i dag huvudsakligen genom församlingsskatten. Principbeslutet om nya relationer mellan staten och Svenska kyrkan innebär att skattskyldigheten upphör samtidigt som det skall införas en obligatorisk skyldighet att betala avgift för dem som tillhör kyrkan. Principbeslutet förutsätter att begravningsverksamheten för dem som tillhör Svenska kyrkan skall finansieras via den obligatoriska kyrkoavgiften. Utredningen skall efter samråd med Riksskatteverket och Svenska kyrkans centralstyrelse överväga de ekonomiska och praktiska frågor som kan uppstå med en sådan ordning.

Därefter återstår frågan om hur de som inte tillhör Svenska kyrkan skall betala den del av kostnaderna för begravningsverksamheten som faller på

dem. Här kan man tänka sig olika modeller inom ramen för ett lokalt baserat system. Utgångspunkten skall vara att finna en enkel och praktiskt hanterbar ordning som inte strider mot den kommunala likställighetsprincipen samtidigt som den måste vara godtagbar från religionsfrihetssynpunkt.

En lösning kan vara att församlingarna efter särkostnadsredovisning för begravningsverksamheten fastställer en avgift, en annan att en lokal avgift fastställs av respektive borgerlig kommun, även det efter särkostnadsredovisning från församlingarna. Att kostnaden tas upp i den allmänna kommunala budgeten bör däremot uteslutas. Utredningen skall närmare överväga de modeller som kan komma i fråga och därvid belysa de administrativa och ekonomiska konsekvenserna.

I dag finns ett frivilligt clearingsystem som i huvudsak innebär att en person som var folkbokförd i ett pastorat kan begravas i ett annat utan särskild kostnad för dödsboet, varvid pastoraten sinsemellan utjämnar kostnaderna. Det finansiella system som utredningen föreslår för begravningsverksamheten skall också kunna inrymma en obligatorisk riksomfattande begravningsclearing mellan de olika typerna av huvudmän. Begravningsclearingen bör också omfatta begravningar på judiska och muslimska begravningsplatser. Utredningen skall analysera behovet av lagstiftning och utarbeta eventuella lagförslag.

## **Särskilt uppdrag till Kammarkollegiet att utreda den kyrkliga egendomen vid en relationsändring**

### *De olika slagen av egendom*

Den kyrkliga egendomen brukar från rättsliga utgångspunkter delas in i kyrkokommunal egendom, förenings- och stiftelseegendom samt specialreglerad egendom. Den sistnämnda egendomen är underkastad särskilda rättsregler till skydd för intresset att tillgångarna bevaras och används för de ändamål som de ursprungligen varit avsedda för. Ser man i stället till de ändamål som den kyrkliga egendomen avser att tjäna, delas egendomen in i den kyrkliga förvaltningsförmögenheten å ena sidan och den kyrkliga finansförmögenheten å den andra. Till förvaltningsförmögenheten hänförs egendom som genom sitt ändamål tjänar den kyrkliga verksamheten men inte ger någon direkt avkastning. Till finansförmögenheten hänförs sådan egendom som avkastar medel och som kyrkan innehar för att finansiera sin verksamhet.

Äganderättsförhållandena beträffande den specialreglerade egendomen är många gånger oklara medan detta problem generellt sett inte gäller för övrig egendom. För den specialreglerade egendomen finns större delen av reglerna i kyrkolagen och för den övriga egendomen gäller vanliga kommunalrättsliga eller förenings- och stiftelserättsliga regler. Från och med den 1 januari 1995 har den tidigare pastoratsvisa förvaltningen av merparten av den specialreglerade egendomen i stor utsträckning sammanförts stiftsvis. Reformen har medfört förenklingar och effektiviseringar men någon ändring av äganderättsförhållandena har inte skett och har inte heller varit avsikten.

### *Lagstiftnings- eller stiftelsemodell*

Den kyrkliga egendomen skall efter en relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan stå till kyrkans förfogande. Vid en relationsändring är det främst den specialreglerade egendomen som kommer att beröras. För den övriga egendomen gäller ingen särskild reglering och det råder regelmässigt inte heller någon tvekan om äganderätten. Övergångsvis kan dock vissa regler behövas för den församlingkommunala egendomen och viss permutationslagstiftning för förenings- och stiftelseegendomen.

Beträffande den specialreglerade egendomen är en möjlighet att vid relationsändringen föra över tillgångarna till nybildade stiftelser som både äger och förvaltar egendomen. En annan möjlighet, som skall vara ett huvudalternativ i utredningsarbetet, är en lagstiftningsmodell som innebär



att grundläggande föreskrifter om den kyrkliga egendomen tas in i lagen om Svenska kyrkan och att kyrkomötet på grundval av dessa regler får utfärda närmare bestämmelser om förvaltningen.

#### *Äldre rättsinstitut*

Kammarkollegiet har i en framställning till regeringen den 18 september 1989 föreslagit att vissa äldre rättsinstitut m.m. avvecklas. Förslagen kan leda till att det uppkommer både rättsliga och ekonomiska konsekvenser för Svenska kyrkan. Framställningen har remissbehandlats och därvid i allt väsentligt bemötts positivt. Frågan om avveckling har sedan varit föremål för närmare överväganden inom regeringskansliet. Av framställningen och remissyttrandena framgår att underlaget för ett eventuellt avvecklingsbeslut behöver kompletteras i skilda hänseenden. Frågan om en avveckling av de äldre rättsinstituten bör vidare prövas i ett större sammanhang. Detta kan lämpligen ske i utredningsarbetet om den kyrkliga egendomen vid förändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.

#### *Uppdraget*

Kammarkollegiet skall i möjligaste mån undersöka den kyrkliga egendomens ursprung och omfattning samt kartlägga hur de olika slagen av egendom berörs av relationsändringen. Vidare skall kollegiet föreslå hur den kyrkliga egendomen efter ändringen av relationerna skall stå till kyrkans förfogande enligt stiftelse- och lagstiftningsmodellerna. De skattemässiga konsekvenserna av varje modell bör särskilt redovisas.

Kollegiet skall också överväga om det finns behov av att skapa en statlig tillsyn över att den kyrkliga egendomen inte används för främmande ändamål och hur revisionen skall ske. Förslag om hur de äldre rättsinstituten skall avvecklas och vilka övergångslösningar som erfordras vid en sådan avveckling bör också läggas fram. Eventuella problem när det gäller den kyrkliga egendomen vid övergången till de nya relationerna bör uppmärksammas.

### **Utredning om vården av kulturhistoriskt värdefull kyrklig egendom och kyrkoarkiven**

#### *Kulturarvet i allmänhet*

Det är en viktig nationell angelägenhet att skydda och vårda vår svenska kulturmiljö, ett arv från tidigare generationer. Ansvaret för kulturarvet delas av alla - både enskilda, kommuner och staten. Det är en allmän skyldighet att visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Länsstyrelserna har tillsyn

över kulturmiljövården inom respektive län medan Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer har det övergripande ansvaret för hela landet.

Svenska kyrkans kulturminnen intar en centralplats i vårt kulturarv. Kyrkobyggnaderna visar på ett i alla landsändar synligt sätt samhällshistorien – hur kyrkans och statens framväxt är sammanvävda i varandra. Reglerna om de kyrkliga kulturminnenas skydd tas därför upp i ett särskilt kapitel i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Här finns föreskrifter om kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser. Skyddet innebär i korthet att de kyrkliga kulturminnena skall vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas.

Ansvaret för vården och underhållet av de kyrkliga kulturminnena vilar på Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga samfälligheter. I första hand betalas kostnaderna för detta med församlingsskatten. Till kostnadskrävande underhåll och restaurering av kulturhistoriskt värdefulla kyrkor kan bidrag ur kyrkofonden beviljas och till restaurering av äldre domkyrkor kan visst statsbidrag utgå.

#### *Utgångspunkter*

Följande utgångspunkter skall gälla för utredningsarbetet om den kulturhistoriskt värdefulla egendomen.

- Kulturminneslagens skydd för de kyrkliga kulturminnena skall behållas även vid ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.
- Relationsändringen i sig skall inte leda till försämrade förutsättningar för vård och underhåll av kyrkans kulturhistoriska värden i framtiden.
- Svenska kyrkan skall även framdeles genom sina församlingar och samfälligheter ha ansvaret för kyrkobyggnadernas vård och förvaltning, liksom för de kyrkliga inventarierna och de övriga kyrkliga kulturminnen som skyddas genom kulturminneslagen.
- Bevarandet av de kyrkliga kulturminnena är en angelägenhet för hela samhället och svenska folket. Det är inte rimligt att den totala kostnaden för detta allmänintresse bärs endast av dem som tillhör Svenska kyrkan. Kyrkan skall därför kunna få viss ersättning för underhållet av de kyrkliga kulturvärdena.
- I den utsträckning ersättning lämnas skall den vara ett led i ett ömsesidigt åtagande av staten och Svenska kyrkan att bevara de kulturhistoriska värdena inom kyrkan. Detta bör komma till uttryck genom en långsiktig överenskommelse mellan staten och kyrkan.
- Svenska kyrkans sammanlagda uttag av kyrkoavgift skall minskas i totalt samma omfattning som den statliga ersättningen för de kyrkliga kulturminnena uppgår till.

- Ersättningen skall utformas så att den uppmuntrar till ett rationellt och effektivt underhåll med beaktande av de kulturhistoriska kraven. När omfattningen och utformningen av ersättningen bestäms skall man beakta det statliga stöd för kulturminnesvård som redan finns.

#### *Uppdraget om den kulturhistoriskt värdefulla egendomen*

Utredningen skall från dessa utgångspunkter ta fram ett underlag för prövning av vad som är skälig storlek på den statliga ersättningen för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena. Vidare skall utredningen föreslå vilka principer, villkor och former som bör gälla för en statlig ersättning av detta slag. Utredningen skall också lägga fram förslag om hur den i det föregående skisserade avräkningen mellan den statliga ersättningen och kyrkoavgiften närmare bör gå till. Förslaget skall utformas så att man givetvis inte rubbar kyrkans rätt att självständigt bestämma sitt avgiftsuttag.

I sitt arbete skall utredningen ta del av och beakta de förslag som kommer att läggas fram inom detta område av den statliga Kulturarvsutredningen (Ku 1994:09) och 1993 års kyrkobyggnadsutredning, tillsatt av Svenska kyrkans centralstyrelse.

Förslagen från utredningen skall varastatsfinansiellt neutrala.

#### *Kyrkoarkiven*

Kyrkoarkiven utgör liksom kyrkobyggnader och andra kyrkliga kulturminnen en del av vårt nationella arv. Det slås också fast i arkivlagen (1990:782) att arkiven är en del av det nationella kulturarvet. Arkivlagens föreskrifter gäller både statliga, kommunala och kyrkokommunala myndigheters och beslutande församlingars arkiv. Kyrkolagen hänvisar i sin tur till arkivlagen när det gäller församlingars och kyrkliga samfälligheters arkiv.

Arkiven skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt tillgodoser forskningens behov.

Riksarkivet är central förvaltningsmyndighet för arkivfrågor och skall främja en god arkivhantering samt bevara, vårda, tillhandahålla och levandegöra arkivmaterial. Riksarkivet är chefsmyndighet för de sju landsarkiven (Uppsala, Vadstena, Visby, Lund, Göteborg, Härnösand, Östersund), som är arkivmyndigheter inom sina distrikt.

Av arkivlagen framgår vidare att om en myndighets verksamhet upphör och dess verksamhet inte förs över på ett annat statligt organ skall myndighetens arkiv överlämnas till en arkivmyndighet inom tre månader om

inte regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriver något annat.

De kyrkliga arkiven representerar ett omfattande historiskt material med rötter i medeltiden. De är i huvudsak av två olika slag, nämligen kyrkobokföringsarkiven och de kyrkokommunala arkiven. I kyrkobokföringsarkiven ingår också de löpande folkbokföringsregistren fram till den 1 juli 1991. Då övertog de lokala skattemyndigheterna ansvaret för folkbokföringen från pastorsämbetena. Inför folkbokföringsreformen beslutade regeringen den 26 april 1990 att kyrkobokföringsarkiven skulle föras över från pastorsämbetena till landsarkiven. Material fram till omkring 1895 är nu inlevererat. Materialet efter 1895 ligger kvar hos församlingarna. Det beräknas uppgå till 20 000 – 25 000 hyllmeter. Mikrofilmning pågår för leverans till landsarkiven. Enligt beslut av regeringen den 5 september 1991 bör överföringen och mikrofilmningen vara färdig inom högst 20 år. Arbetet beräknas vara avslutat omkring år 2010.

Svenska kyrkans arkivmaterial efter den 1 juli 1991 är till stor del ADB-fört. Omfattningen har inte mätts upp. Detta material innehåller bl.a. kyrkans löpande medlemsregister och det skall också på sikt inlevereras till landsarkiven.

De kyrkokommunala arkiven beräknas omfatta 25 000 – 30 000 hyllmeter. Material fram till omkring år 1900 är inlevererat till landsarkiven men även det yngre materialet bör levereras in dit. Övriga handlingar i kyrkoarkiven gäller den frivilliga församlingsverksamheten, föreningar, donationer m.m.

#### *Uppdraget beträffande de kyrkliga arkiven*

När det gäller de kyrkliga arkiven bör utredningen undersöka vilka problem som kan uppstå i samband med relationsändringen och föreslå lösningar på dessa. Utgångspunkten för övervägandena bör därvid vara att möjligheterna att ta del av arkivmaterialet inte skall försämrats eller fördyras för allmänheten, rättskipningen och förvaltningen eller forskningen.

## Utredning om personalfrågorna vid en ändring av relationerna och om statligt stöd till trossamfund

### *Biskopar och präster*

Svenska kyrkan har cirka 25 000 anställda, varav omkring 3 200 på prästtjänster med statligt reglerade anställningsvillkor.

Prästtjänsterna är inrättade antingen i pastoraten eller i stifts samfälligheterna. I varje stift skall det finnas en tjänst som biskop; Uppsala stift har vid sidan av ärkebiskopen en biträdande biskop. Varje pastorat skall ha en tjänst som kyrkoherde. I domkyrkopastoraten är det domprostarna som är kyrkoherdar. I pastoraten kan det också finnas komministertjänster och stiftssamfälligheterna har tjänster som stiftsadjunkt, kontraktsadjunkt och pastorsadjunkt.

Biskoparna utgör egna statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och har statliga anställningar. Prästerna har statligt reglerade tjänster i kyrkliga kommuner. Anställningsvillkoren framgår bl.a. av kyrkolagen och förordningen (1993:997) om biskops- och prästtjänster samt av Avtal för kyrkliga tjänster (AKT) och - när det gäller biskoparna – även av Avtal om regeringsbeslut om avlöningsförmåner för vissa högre tjänster m.fl. Arbetsgivarverket företräder pastoraten och stiftssamfälligheterna när det gäller fastställande av prästernas avlöningsförmåner m.m. Verket är också i vissa avseenden arbetsgivarföreträdare för biskoparna.

Samtliga biskopar och cirka 900 präster har i dag fullmaktstjänster och kan inte sägas upp från sina anställningar. För prästernas del innebär det att drygt en fjärdedel har ett sådant skydd.

Biskoparna och prästerna har pensionsrätt enligt det statliga pensionsavtalet PA-91, Pensionsplan för arbetstagare hos staten m.fl. Pensionsförmånerna betalas ur kyrkofonden. Administrationen sköts av Statens löne- och pensionsverk.

### *Övriga anställda*

Den ojämförligt största delen av Svenska kyrkans anställda har kyrkokommunalt reglerade tjänster i församlingar och samfälligheter. Till denna stora grupp hör kyrkomusiker, församlingssekreterare, diakoner, förskollärare, kanslichefer, kyrkokamrerer, kyrkvaktmästare, kyrkogårdsföreståndare, kyrkogårdsarbetare, stiftsjurister, stiftsjägmästare, stiftsskogvaktare, stiftskonsulenter, kontorspersonal m.fl. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund företräder arbetsgivaren i fråga om fastställande av avlöningsförmåner m.m. för dessa anställda. De har pensionsrätt enligt det kommunala pensionsavtalet PA-KL. Administrationen

sköts av kommunernas pensionsanstalt (KPA). Kostnaderna för pensionsförmånerna betalas av respektive pastorat eller stiftssamfällighet. I vissa fall utgår kostnadsbidrag från staten enligt särskilda regeringsbeslut.

Bestämmelserna om den kyrkomusikaliska verksamheten i Svenska kyrkan finns i 37 kap. kyrkolagen. Tjänster som kyrkomusiker är domkyrkoorganist, organist och kantor.

Kyrkomusikertjänsterna fördes över från statlig till kyrkokommunal reglering den 1 juli 1990. Samtidigt blev pastoraten huvudmän för den kyrkomusikaliska verksamheten. De kyrkomusiker som vid övergången hade tjänster tillsatta med fullmakt eller konstitutorial och som därför inte kunde sägas upp blev enligt övergångsbestämmelserna till lagen (1989:8) om kyrkomusiken i Svenska kyrkan skyldiga att utöva sin tjänst genom att fortsätta sitt arbete åt pastoratet.

I dag finns det bara tre organister som har fullmaktstjänst. Härtill kommer 110 skolkantorer som har kombinerad lärar- och kyrkomusikertjänst tillsatt med konstitutorial. För en sådan kombinerad tjänst är det den borgerliga kommunen som är arbetsgivare och betalar hela lönen. Pastoratet ersätter sedan kommunen för den kyrkomusikaliska delen av lönekostnaden.

#### *Uppdraget beträffande personalfrågorna*

Utredningen bör föreslå vilka åtgärder som behöver vidtas beträffande den kyrkliga personalen i samband med att relationerna ändras mellan staten och Svenska kyrkan. Utredningen bör därvid bl.a. beakta föreskrifterna om skydd för arbetstagares rättigheter vid övergång av verksamhet i lagen (1982:80) om anställningsskydd och i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Frågor som hänger samman med fullmaktshavarnas speciella ställning behöver särskilt analyseras och förslag till lösning utarbetas. Likaså behöver utredningen särskilt uppmärksamma och överväga frågan om relationsändringens inverkan på gjorda pensionsutfästelser. Utgångspunkten skall därvid vara att de gjorda utfästelserna inte får försvagas eller minskas.

#### *Stöd till andra trossamfund*

Sedan år 1971 har statsbidrag utgått till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Enligt förordningen (1989:271) om statsbidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan kan statsbidrag lämnas för religiös verksamhet (verksamhetsbidrag), lokaler till religiös verksamhet (lokalbidrag) och teologiska seminarier m.m. (utbildningsbidrag). Statsbidrag får beviljas de trossamfund som regeringen angett i förordningen. Vid bedömningen av om

ett trossamfund skall kunna få statsbidrag har hänsyn tagits både till verksamhetens omfattning och till dess karaktär, dvs. om verksamheten uppfyller de villkor som anges i förordningen och om det är ett allmänt intresse att stödja verksamheten.

Av likställighets-skäl bör även andra trossamfund än Svenska kyrkan kunna få uppördshjälp eller statligt stöd på annat sätt. Statligt stöd bör som nu utgå efter prövning av regeringen i varje enskilt fall. Utredningen skall överväga vilka motiv som finns för statligt stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Med utgångspunkt i dessa motiv skall utredningen föreslå vilka krav som bör ställas för statligt stöd till trossamfund och i vilka former det statliga stödet skall kunna utgå.

#### *Skattefrågor*

I princippropositionen nämns att frågor om Svenska kyrkans skattemässiga förhållanden får tas upp i det fortsatta utredningsarbetet. Detta har även uppmärksammats i Stiftelse- och föreningsskattekommitténs slutbetänkande Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar (SOU 1995:63). Vid utformningen av sina förslag har kommittén inte kunnat ta någon hänsyn till eventuella förändringar i relationerna mellan staten och Svenska kyrkan. Utredningen bör därför överväga om relationsändringen motiverar någon ändring i Svenska kyrkans eller något annat trossamfunds skattestatus.

#### *En statsfinansiellt neutral lösning*

I det statliga utredningsarbetet skall prövas de kostnader som förslagen för med sig och hur dessa skall finansieras. Därvid skall även beaktas den skatteadministrationsersättning från kyrkliga kommuner som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:100, prop. 1994/95:150, bet. 1994/95:FiU19, rskr. 1994/95:417). En grundläggande förutsättning skall vara en statsfinansiellt neutral lösning. Utredningen skall efter samråd med övriga utredningar lägga fram förslag till hur den sammanlagda finansieringen skall ske.

## Utredningsarbetets bedrivande

### *Samordnings- och insynsbehov*

Som framgått av det föregående behövs ett omfattande utredningsarbete i olika delfrågor för att slutföra den föreslagna relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan. Inom Svenska kyrkan behöver man samtidigt göra ett minst lika omfattande arbete av motsvarande slag för att de ändrade relationerna skall kunna genomföras. Både på den statliga och den kyrkliga sidan finns ett starkt intresse av att hålla samman och samordna det fortsatta utredningsarbetet. Detta samordningsbehov gäller inte bara utredandet inom staten respektive kyrkan utan också det samlade utredningsarbetet oavsett huvudman. Från båda sidor finns vidare ett starkt intresse av att på bredast möjliga sätt förankra de förslag som utredningsarbetet leder fram till. För att uppnå detta måste goda möjligheter skapas att kontinuerligt få insyn i arbetet och att successivt kunna påverka förslagen. Sådana möjligheter ger också goda förutsättningar för en fortsatt livlig debatt om stat-kyrkafrågan och därmed en förankring av förslagen i en bred demokratisk beslutsprocess.

Enligt de av riksdagen godkända riktlinjerna för det fortsatta arbetet med ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan bör särskilda åtgärder vidtas för att underlätta insyn i och samordning mellan de här aktuella utredningarna. Samverkan bör också ske mellan statens och kyrkans utredningsarbeten.

### *Ett särskilt beredningsorgan*

Utifrån de riktlinjer som godkänts skall ett särskilt beredningsorgan inrättas inom Civildepartementet med uppgift att samlat följa utredningsarbetet i stat-kyrkafrågan. De utredningar och myndigheter som omfattas av dessa direktiv skall fortlöpande rapportera om sina uppdrag till detta organ.

Beredningsorganet skall kontinuerligt hålla sig informerat om de förslag som arbetas fram av utredningarna och myndigheterna. Vidare skall organet informera sig om det inomkyrkliga utredningsarbetet. Tillsammans med Svenska kyrkans centralstyrelse skall organet bidra till den nödvändiga samordningen av det statliga och det kyrkliga utredningsarbetet. Slutligen skall organet sprida information om det fortsatta utredningsarbetet med ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.

I organet skall samtliga riksdagspartier vara företrädade liksom en bred representation från Svenska kyrkan. Även andra trossamfund än Svenska kyrkan och de berörda fackliga organisationerna skall finnas representerade i organet. Detta skall avsluta sitt arbete senast den 30 juni 1998.



Ordförande i organet skall vara statsrådet och chefen för Civildepartementet.

*Generella direktiv*

Utredningar och myndigheter enligt dessa direktiv skall beakta direktiven till samtliga utredare och kommittéer om att pröva offentliga åtaganden (dir.1994:23), om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir.1992:50) och om jämställdheten mellan könen (dir. 1994:124).

**Redovisning av uppdragen**

Utredningarna och myndigheterna skall redovisa sina slutliga förslag senast den 31 mars 1997.

Civildepartementet



## Bilaga 2

Rapport från Statskontoret

### **Kyrkoantikvariskt underhåll**

- ersättning från staten

(1996:18)

Bilaga 2 finns endast i den tryckta versionen



## Bilaga 3

Kulturarvsutredningens förslag till ändring i  
4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

(Skyddet av kulturmiljön [SOU 1996:128])

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***4 kap.**

## 1 §

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

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

*Kyrkliga kulturminnen skall vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas.*

**Kyrkobyggnader och kyrkotomter****Kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser**2 §<sup>1</sup>

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

Kyrkobyggnader enligt denna lag är byggnader som invigts för svenska kyrkans gudstjänst och som vårdas av en kyrklig kommun samt domkyrkor som står under egen förvaltning.

<sup>1</sup> Ändringen innebär bl.a. att första stycket upphävs.

*Nuvarande lydelse*

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

*Föreslagen lydelse*

*Begravningsplatser är sådana områden eller utrymmen som avses i 1 kap. 1 § begravningslagen (1990:1144). Bestämmelserna i detta kapitel omfattar också sådana byggnader på begravningsplatser som inte är kyrkobyggnader samt fasta anordningar såsom murar och portaler.*

3 §<sup>2</sup>

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

Kyrkobyggnader, kyrkotomter och begravningsplatser som har uppförts, tillkommit eller anlagts före utgången av år 1939 får inte på något väsentligt sätt ändras utan tillstånd av länsstyrelsen.

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

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

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

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

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1995:560

*Nuvarande lydelse*

Om Riksantikvarieämbetet beslutar det, skall bestämmelserna i 3 § om tillståndsprövning tillämpas också i fråga om en kyrkobyggnad eller en kyrkotomt som har tillkommit efter utgången av år 1939 och som är märklig genom sitt kulturhistoriska värde.

**Kyrkliga inventarier**

## 6 §

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

*f.d. 8 §*

Kontraktsposten skall minst vart sjätte år kontrollera att alla föremål i förteckningen finns kvar. Sådan kontroll skall också göras vid byte av kyrkoherde eller sådan kyrkvärd som anges i 7 § andra stycket. I en församling där kontraktsposten är kyrkoherde skall biskopen se till att kontroll sker.

*Föreslagen lydelse*

## 4 §

Om Riksantikvarieämbetet beslutar det, skall bestämmelserna i 3 § om tillståndsprövning tillämpas också i fråga om en kyrkobyggnad eller en kyrkotomt som har tillkommit efter utgången av år 1939 och som är märklig genom sitt kulturhistoriska värde. *Detsamma gäller en begravningsplats som har tillkommit efter utgången av år 1939 och ligger invid en kyrkobyggnad som uppförts dessförinnan eller är märklig genom sitt kulturhistoriska värde.*

## 7 §

Kontraktsposten skall minst vart sjätte år kontrollera att alla föremål i förteckningen finns kvar. Sådan kontroll skall också göras vid byte av kyrkoherde eller sådan kyrkvärd som anges i 6 § andra stycket. I en församling där kontraktsposten är kyrkoherde skall biskopen se till att kontroll sker.

*Nuvarande lydelse**f.d. 15 §*

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

***Begravningsplaster***

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

*Föreslagen lydelse*10 §<sup>3</sup>

Om det på en begravningsplats eller i en byggnad på en begravningsplats som ägs och förvaltas av en borgerlig kommun finns föremål av kulturhistoriskt värde, tillämpas bestämmelserna i 1 § andra stycket och 6-9 §§ också på sådana föremål. Kommunen skall därvid ansvara för förteckningen samt förvaringen och vården av föremålen. I stället för vad som sägs i 6 § skall i förteckningen anges om ett föremål ägs eller förvaltas av någon annan än kommunen.

***Prästgårdar***

## 11 §

*På en prästgård som huvudsakligen har tillkommit före utgången av år 1939 och*

*1. som är kyrklig jord enligt 41 kap. 1 § första stycket punkt 2 och andra stycket kyrkolagen (1992:300) eller enligt punkt 4 övergångsbestämmelserna till samma lag eller*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1995:560.



*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2. som tidigare har varit prästgård enligt föreskrifter om kyrklig jord och ägs eller förvaltas av ett pastorat,

får inte utan länsstyrelsens tillstånd uppföras nya byggnader eller utföras sådana åtgärder som innebär rivning eller andra ändringar av byggnader eller anläggningar.

12 §<sup>4</sup>

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

*En prästgård som avses i 11 § får inte överlåtas utan anmälan till länsstyrelsen. Ett avtal om överlåtelse till någon annan än staten eller ett pastorat blir inte giltigt förrän sex månader efter det att en anmälan om överlåtelsen inkom till länsstyrelsen, såvida inte länsstyrelsen medger överlåtelsen.*

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

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1990:1146. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket upphävs.

*Nuvarande lydelse*

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

*1. för att utvidga eller på något annat sätt väsentligt ändra begravningsplatsen,*

*2. för att där uppföra någon ny byggnad eller fast anordning eller riva eller väsentligt ändra befintlig byggnad eller fast anordning.*

Om Riksantikvarieämbetet beslutar det, skall bestämmelserna i 13 § tillämpas också i fråga om en *begravningsplats* som tillkommit efter utgången av år 1939, om *begravningsplatsen* ligger invid en *kyrkobyggnad* som uppförts *dessförinnan* eller är märklig genom sitt kulturhistoriska värde.

*Föreslagen lydelse*

## 13 §

*Bestämmelserna i 11 och 12 §§ gäller inte sådana prästgårdar som förklarats som byggnadsminnen eller kulturreservat enligt 3 kap. eller som omfattas av vård- och användningsföreskrifter enligt 41 kap. 12 § kyrkolagen (1992:300), om länsstyrelsen beslutar att sådana föreskrifter skall gälla som skyddsbestämmelser enligt 3 kap.*

## 14 §

Om Riksantikvarieämbetet beslutar det, skall bestämmelserna i 11 och 12 §§ tillämpas också i fråga om en *prästgård* som *huvudsakligen* har tillkommit efter utgången av år 1939 och som är märklig genom sitt kulturhistoriska värde.

## 15 §

*Länsstyrelsen får besluta att en prästgård inte skall omfattas av bestämmelserna i 11 eller 12 §§, såvida inte Riksantikvarieämbetet har valt ut den med stöd av 14 §.*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*Efter utgången av år 1999 gäller bestämmelserna endast sådana prästgårdar som länsstyrelsen eller Riksantikvarieämbetet före denna tidpunkt har valt ut.*

**Överklagande****Kyrkstäder**

## 16 §

*Kyrkstäder får inte på något väsentligt sätt förändras utan tillstånd av länsstyrelsen.*

*Länsstyrelsen får förordna om skyldighet för innehavare av lägenheter inom en kyrkstad att inom viss tid anmäla överlåtelse av sådana lägenheter till länsstyrelsen.*

**Ansvar och överklagande m.m.**

## 17 §

*Länsstyrelsen får hos kronofogdemyndigheten begära särskild handräckning enligt lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning mot den som ansvarar för förvaltningen av ett kyrkligt kulturminne för att säkerställa efterlevnaden av föreskrifter och beslut enligt detta kapitel.*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*I fall som avses i första stycket får länsstyrelsen i stället för att begära särskild handräckning förelägga den som är ansvarig att vidta rättelse eller avbryta pågående åtgärder. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.*

*f.d. 16 §*

*Beslut som anges i 3, 9 och 13 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Sådana beslut får alltid överklagas av domkapitlet.*

*Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

*Beslut enligt 4, 10 och 14 §§ får överklagas hos regeringen.*

*18 §*

*Länsstyrelsens beslut enligt detta kapitel får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Sådana beslut får alltid överklagas av domkapitlet.*

*Riksantikvarieämbetets beslut enligt 4 och 12 §§ får överklagas hos regeringen.*

---

## Bilaga 4

### Policydokument med grundläggande principer för vården av det kyrkliga kulturarvet

Ur Fädernas kyrkor - och framtidens (Svenska kyrkans utredningar 1996:1 sid. 175-176). Betänkande av 1993 års kyrkobyggnadsutredning.

1. Kyrkorna är ett kulturarv som tillhör alla och skall bevaras åt kommande generationer.
2. Kyrkorna är levande gudstjänstrum och ett ovärderligt kulturarv.
3. Kulturmiljövårdens uppdrag är att företräda det allmänna vad gäller bevarande av kulturarvet och att i detta arbete göra en avvägning mot församlingens intressen.
4. Kyrkan skall respekteras som "ett heligt rum" för högtid och stillhet - ett rum för gudstjänst och kyrkliga handlingar: dop, konfirmation, vigsel och begravning.
5. Kyrkan skall respekteras som ett levande kulturarv där den i obruten kontinuitet bestående funktionen har ett värde i sig.
6. Kyrkan skall respekteras som ett historiskt dokument.
7. Kyrkan skall respekteras som ett arkitektoniskt monument.
8. Hanteringen skall grunda sig på en sammanvägd bedömning av kyrkans uppgift att samla till gudstjänst och högtid å ena sidan samt kyrkans historiska, arkitektoniska och estetiska värden å den andra. Bedömningen skall ge underlag för ställningstaganden både i stort och vad avser de enskilda detaljerna.
9. Hanteringen skall ske utifrån en helhetssyn på objektet.
10. Grundläggande principer för god byggnadsvård skall alltid gälla. Det innebär
  - att visa respekt för originalet
  - att verka för reversibla åtgärder
  - att använda adekvata material och metoder
  - att ställa krav på kvalitet i material och utförande

11. Estetiska omgestaltningar ("smakrestaureringar") bör bedömas restriktivt men kan komma ifråga exempelvis i en i flera etapper förvanskad kyrka av låg estetiskt och antikvarisk kvalitet. Kraven på god arkitektonisk och estetisk gestaltning skall då ställas högt.
12. Kyrkorna skall vara väl dokumenterade. Därvid skall utgångspunkten vara
  - att dokumentationen skall kunna ge underlag för en rekonstruktion i händelse av exempelvis en brand
  - att kyrkan i princip skall bevaras för all framtid. Därför skall dokumentation av åtgärder, metoder och material kunna ge tillräckligt underlag för det framtida underhållet
  - att kyrkorna i sig är värdefulla kunskapsbanker. Dokumentation av murverk, konstruktioner, snickerier, målningar, inventarier etc. skall syfta till att ta tillvara och sprida den kunskapen.