



SWEDISH NATIONAL HERITAGE BOARD
RIKSANTIKVARIERÄMBETET

Skydd och förvaltning av begravningsplatser

Riksantikvarieämbetets arbete med vägledning för Kulturmiljölagens tillämpning för begravningsplatser



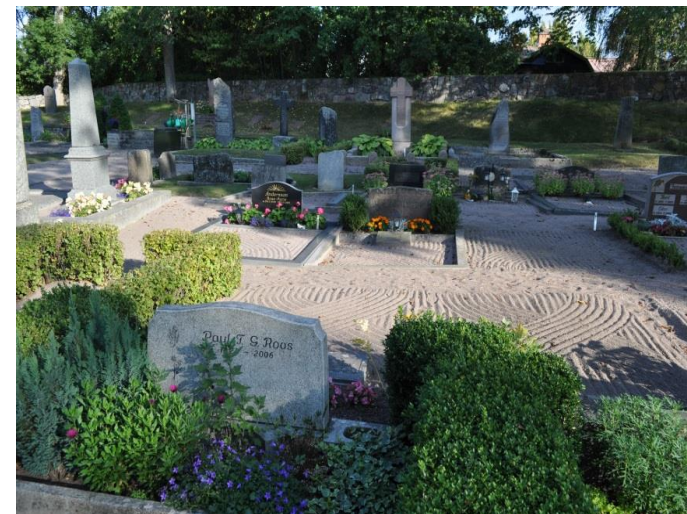
Kulturhistoriska värden på begravningsplatser

Under ca 10 år har signaler kommit om att borttagning av gravvårdar eskalerar. Länsstyrelserna har uppmärksammat Riksantikvarieämbetet på frågan.

Möte med Svenska kyrkan och länsstyrelserna i oktober 2019:

- Vad har hänt på begravningsplatserna och hur ser det ut?
- Vilka faktorer påverkar?
- Vad kan vi göra?
- Vad gör vi nu?

Alla var då överens om att frågan behöver hanteras. Ett antal frågeställningar lyftes och belystes.



Lagskydd

Kulturmiljölagen:

1 kap 1 § Den som planerar och utför ett arbete ska se till att skador på kulturmiljön undviks eller begränsas

4 kap:

11 § KML: I vården av en begravningsplats ska dess betydelse som en del av kulturmiljön beaktas. **Det kulturhistoriska värdet får inte minskas eller förvanskas**

12 § KML: Hänvisning till begravningslagens definition av begravningsplats.

13-14 § § Tillståndsplikt för väsentlig ändring eller rivning av befintlig byggnad, **fast anordning** eller **vegetation**

17 § Möjlighet för länsstyrelsen att förelägga om rättelse för avbrytande av åtgärd. Vite kan utkrävas.

Sedvanlig skötselåtgärd är inte undantagen från tillståndsplikt utan ska prövas utifrån bedömning om väsentlig ändring (risk för värdeminskning eller förvanskning) enligt 13-14 § §



Vägledning till Kyrkliga kulturminnen (RAÄ)

Åtgärder som kräver tillstånd på begravningsplats (väsentlig ändring)

8.3.2. sid 59:



Helheten och kumulativa effekter:

- *"Åtgärder som i sig själv inte är väsentliga men som får betydelse för anläggningens helhetsverkan såsom upprepat borttagande av t.ex gravramar, häckar och staket liksom igenläggning av hela eller delar av gravkvarter med gräs kan vara tillståndspliktigt." Åtgärder av detta slag ska ingå i vård- och underhållsplan som länsstyrelsen har möjlighet att yttra sig om.*

Gravanordning är en fast anordning:

- *"Tillstånd krävs för att uppföra ny fast anordning eller riva eller väsentligt ändra fast anordning vilket kan beröra permanenta eller tillfälliga fasta anordningar som t.ex. hägnader, dammar, skulpturer, skyltar, belysning, träd och buskar samt gravanordningar som tillfallit upplåtaren"(Kommentar: men 4 kap KML gör inte skillnad på ägande, vilket beaktas i föreskriftsförslag)*

Vad är förvanskning och värdeminskning?



Förvanskning och värdeminskning, forts.



Helheten skyddas vad innebär det?

- Begravningsplatsens arkitektur/ struktur/ uttryck där delarna är byggstenar i helheten
- Minnesplats och lokal anknytningspunkt – att påminnas och inte glömma
- Kumulativa effekter – den gradvisa utarmningen



Hur vidmakthålls den kulturhistoriska helheten?, - grundskötselns roll

Riktlinjer 1943 är bra råd än idag för att hantera vårdplikt enligt 11 § 4 kap KML:

”Gemensamma planteringar anlagda och underhållna av kyrkogårdsförvaltningen” med skötselansvar för huvudmannen enligt Else Dahl handbok i kyrkogårdsvård 1943:

- träd
- häckar inkl buxbom
- Prydnadsplantering (buskar, rosor, barrträd mm)
- ogräsrensning, skyffling och krattning av häckar och planteringar/ planteringsytor minst 1 gång/månad
- klippning av gräsytor
- skyffling och krattning av grusytor
- Handboken rekommenderar som en mer allmän praxis att kyrkoråden och kyrkogårdarnas personal även tar ansvar för vård av enskilda gravvårdar som en service (då skötsel ofta kräver professionell hantering och planering).



Begravningslagen

- 2 kap 12 § En begravningsplats skall hållas i **ordnat och värdigt skick** och den helgd som tillkommer de dödas vilorum skall alltid iakttas (fanns med redan 1916)
- 7 kap. Gravrätt
- **20 §** När en gravrätt ska anses återlämnad...är upplåtaren skyldig att behålla gravplatsen under minst 25 år från det att den senaste personen gravsattes där men: "Gravanordning behöver behållas **bara om kostnaden för skötseln av gravplatsen betalas**"
- **26 §** Reglerar gravrättsinnehavarens rättigheter angående anordningens utseende men Upplåtaren får besluta om begränsningar för att tillgodose "god gravkultur" RÅ 1997:7 (Regeringsrätten, mål 1239-93 angående god gravkultur), vilket bland annat omfattar: "**sådana förhållanden som att de kulturhistoriska värdena skall värnas, att andra gravrättsinnehavares rätt inte ska behövas trädas för när och att dessa eller den besökande allmänheten inte skall behöva utsättas för något som allmänt sett kan väcka anstöt**". Även pietet mot den gravlagdes önskan ska omfattas.
- 7 kap 26 § kan ses som ett redskap för upplåtaren att ta helhetsansvaret rörande vårdplikt och tillståndsplikt enligt 4 kap KML även för enskilda gravrätter.

Begravningslagen

7 kap (forts)

- 30-31 § Upplåtaren får göra ändringar utan gravrättsinnehavarens medgivande utifrån krav på miljöskydd, hälsoskydd, **arbetarskydd** samt vid förebyggande av skador
- 28 och 34 § När gravrätten har upphört får inte gravanordningen föras bort utan upplåtarens medgivande – man får inte förfara med gravrätten på ett ovärdigt sätt (jfr 26 § och RÅ 1997:7 om god gravkultur).
- 7 Kap, 37 § : Om en gravanordning har tillfallit upplåtaren och den är av kulturhistoriskt värde eller av något annat skäl bör bevaras för framtiden, **ska upplåtaren om möjligt lämna kvar** den på gravplatsen. Om gravanordningen ändå måste föras bort från gravplatsen, ska den åter ställas upp inom begravningsplatsen eller på någon annan lämplig och därtill avsedd plats. Vidare anges: **”Ytterligare föreskrifter om hänsyn till kulturmiljöarbetets intressen finns i kulturmiljölagen.”**

Kommentar:

- Ovanligt med så tydlig hänvisning till annan lagstiftning i lag.
- Ingen myndighet har vägledningsansvar för begravningslagen
- Riksantikvarieämbetet är den myndighet som har vägledningsansvar för kulturmiljölagen (dvs ”kulturmiljöarbetets intressen och krav”)

Finansiering

Av förarbetsuttalanden (prop 1998/99, 113 ff) framgår att:

- *skötsel som följer av kulturmiljövårdens krav – som till exempel underhåll av kulturhistoriskt intressanta gravanläggningar bör ingå i begravningsverksamheten och finansieras via begravningsavgiften*

Kammarkollegiet ställer vid rekvisition krav på individuellt kulturhistoriskt utpekade gravanordningar markerade på gravkarta, inventering eller motsvarande.

Skötsel utifrån äldre skötselåtaganden (exempelvis ”för evärderlig tid”)

- *Regeringen anser att det är rimligt att kostnaden för alla äldre skötselåtaganden som inte täcks av fonderade medel även i fortsättningen ska betraktas som driftkostnad i begravningsverksamheten och betalas genom begravningsavgiften.*

I övrigt:

- Kyrkoavgiften
- Kyrkoantikvarisk ersättning (KAE), ”vissa kostnader”

Else Dahls grav med omgivning.



Konkreta orsaker till uppkommen situation

- Begravningslagen tolkas utan beaktande av Kulturmiljölagen (KML) och vägledning till 4 kap KML
- Otydlighet: Ingen myndighet har vägledningsansvar för begravningslagen (RAÄ vägleder om KML och Kammarkollegiet om begravningsavgiften)
- Kulturhistorisk värdering via rekommendation i befintliga privata handböcker tar i förhållande till Kulturmiljölagens krav för litet grepp om helhetsmiljön. Risk att de fungerar som gallringsredskap snarare än utpekande av värden. **En inventering ska inte fungera som ett beslut till borttagning eller ändring. Tillståndsprövning krävs enligt 4 kap KML.**
- Stensäkringsmetoder, press kopplat till finansiering, otydligheter kring förteckningar av gravrättsinnehavare och dåligt samvete kopplat till (ibland mycket omfattande) krav på skötsel och avgifter kopplade till detta bidrar till återlämnande av gravrätter samt tillämpning av begravningslag 7 kap 20 § utan beaktande av 37 § och 4 kap KML till att luckor inte fylls ut.
- Tillståndsprövning enligt 4 kap KML sker inte i den omfattning lagen anger. Förtydligande vägledningsinsats från RAÄ behövs



Utmaningar med att vara gravrättsinnehavare



Exemplet "Gräsputskrav" runt gravsten. Ett av återopade argument är att:

"Om gravar utan plantering inte drabbas av vanvård har innehavarna kvar gravplatsen trots att ingen besöker den. Det försvårar också för förvaltningen att ha kontroll på om gravrättsinnehavarna är i livet om vanvård aldrig uppstår (Beda: Avsnitt: Gräsputs- Service eller begravningsverksamhet?)

Kommentar: **Upplåtaren har vårdplikt enligt 4 kap 11 § Kulturmiljölagen**

Stensäkringsarbete:

- Undantag från samrådsskyldighet med gravrättsinnehavare tillämpas utifrån arbetsmiljöargument
- Faktura för återställande utan förvarning
- Skälighet (Lidingödomen)?
- Reell olycksrisk? - Alternativa strategier?
- Tillståndspliktig åtgärd enligt 4 kap KML



Begravningslagen och kulturmiljölagen gäller parallellt

- Att 7 kap 20 § begravningslagen i vissa fall ger huvudmannen rätt att ta bort gravvård på återlämnad gravrätt innebär inte att denna möjlighet samtidigt finns enligt 4 kap 13 § Kulturmiljölagen.
- Möjligheter att genomföra åtgärder utan medgivande av gravrättsinnehavare med åberopande av exempelvis arbetsmiljöskydd innebär inte per automatik att åtgärden kan genomföras enligt Kulturmiljölagen.
- Åtgärder som riskerar att minska eller förvanska kulturhistoriska värden är tillståndspliktiga enligt Kulturmiljölagen. Borttagning av fast anordning är alltid tillståndspliktig



Problem och slutsatser sammanfattningsvis

- Kulturhistoriska värden försvinner trots mycket starkt skydd i kulturmiljölagen
- Begravningslagen tar inte över kulturmiljölagen. Det som är tillåtet enligt begravningslagen kan vara förbjudet eller tillståndspliktigt enligt kulturmiljölagen.
- Tillståndsprövning och tillsyn sker idag inte i den omfattning som lagstiftning, föreskrift till 4 kap och vägledning till 4 kap Kulturmiljölagen anger.
- Branschens handböcker exempelvis Handbok för kulturhistorisk inventering, bevarande och återanvändande av gravanordning, 2007, Handbok för begravningsverksamheten, 2013 (BEDA), stensäkringsrutin mm) förmår inte vägleda verksamheten på ett sätt som tillgodoser skydd enligt kulturmiljölagen.
- Föreskrift och vägledning behöver förtydligas i sin vägledning



Handbok
för kulturhistorisk inventering,
bevarande och återanvändande
av gravanordningar

CGK
Centrals Gravvårdskommittén



Prövningar i domstol (två exempel)

Förvaltningsrätten i Göteborg, mål 1420-21, Eriksberg (lagakraftvunnen)

- Borttagande av gravstenar kan utgöra en väsentlig ändring av begravningsplatsen, och kräver tillstånd hos länsstyrelsen. Detta gäller även om gravstenarna inte är värdefulla var för sig.
- Det krävs starka skäl för att motivera förlusten av kulturvärde som borttagande skulle leda till
- Finns inte starka skäl får länsstyrelsen inte lämna tillstånd.

Förvaltningsrätten i Malmö 15418-20 Fjälkinge (överklagad till Kammarrätten)

- Även gravar med aktiv gravrätt omfattas av KML och ska tillståndsprövas
- Växtligheten på enskilda gravar är del av kyrkogårdens kulturhistoriska värde.
- Även små ändringar men med kumulativa effekter ska tillmätas tyngd vill tillståndsprövning.

Tillståndsplikt gäller!

13 § 4 kap KML tillstånd krävs bland annat för:

- 1 för att **väsentligt ändra begravningsplatsen,**
- 2 Riva eller **väsentligt ändra fast anordning**
- 3 för att **ändra medveten gestaltning av vegetation**

7 § KRFS 2012:2:

En åtgärd ska bedömas som en väsentlig ändring om den påverkar det kulturhistoriska värdet hos en kyrkobyggnad, kyrkotomt eller begravningsplats. Åtgärdens omfattning avseende tid, resurser eller fysisk påverkan ska inte vara avgörande för om ändringen är väsentlig.



Arbetet med Föreskrift, Allmänna råd och vägledning till 4 kap Kulturmiljölagen (KML)

- Förtydligande av KML:s tillämpning på begravningsplatser en av utgångspunkterna. Hantering av kyrkotombbegreppet en annan.
- Nuläge: Föreskrift/ allmänna råd är vilande. Vägledning i uppstart.
- Föreskriftsförslaget innehåller just nu bland annat:
 - - tydliggörande av begreppet begravningsplats i KML
 - - tydliggörande av begreppet fast anordning
 - - tydliggörande av vissa relationer mellan begravningslagens paragrafer och KML
 - - tydliggörande av begreppet väsentlig ändring på en begravningsplats
 - - vård- och underhållsplan (innehåll och syfte)

Vägledning till 4 kap KML

- Kommer att förvalta tankarna i föreskriften parallellt med att föreskriftsarbetet eventuellt återupptas.
- Strukturen liksom idag utifrån lagrummet och dess paragrafer
- Kommer att etappindelas där vissa paragrafer tas först.
- Påbörjas under året.

Redan nu gäller sammanfattningsvis att :

- Kulturmiljölagen är tydlig vad gäller vårdplikt och tillståndsplikt för grönstruktur och fasta anordningar.
- Befintlig föreskrift anger vad väsentlig ändring innebär
- Befintlig vägledning tar upp hanteringen av fasta anordningar och gravvårdar liksom kumulativa effekter (gradvis förändring).
- Domstolsavgöranden ligger så här långt i linje med det ovanstående samt förslag till ny föreskrift.

Tack!

Hugo Larsson
08-51918182
hugo.larsson@raa.se