
JAN-MIKAEL BEXHED

**Svenska kyrkans förfoganderätt över sina
kyrkobyggnader kontra kulturminneslagens
skyddsbestämmelser – domar från
Regeringsrätten**

2007-08 NR 4



SÄRTRYCK UR JURIDISK TIDSKRIFT

Svenska kyrkans förfoganderätt över sina kyrkobyggnader kontra kulturminneslagens skyddsbestämmelser – domar från Regeringsrätten

1. Bakgrund

Svenska kyrkans kyrkobyggnader byggnadsminnesförklaras inte enligt 3 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (*KML*). I stället finns särskilda skyddsbestämmelser för kyrkliga kulturminnen i 4 kap. *KML*. Övergripande gäller enligt 4 kap. 2 § *KML* att Svenska kyrkans kyrkobyggnader skall vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas.¹ Enligt 4 kap. 3 § *KML* gäller vidare att kyrkobyggnader som är uppförda före utgången av år 1939 inte på något väsentligt sätt får ändras utan tillstånd av länsstyrelsen.

Den senare regleringen har under senare tid prövats vid några tillfällen av Regeringsrätten. Det gäller dels *RA 2005 ref. 55* om tillstånd till rivning av Maglarps nya kyrka i Skåne, dels *RA 2007 ref. 75* om installation av solceller på taket till Fläckebo kyrka i Västmanland.²

¹ Regleringen tar sikte på kyrkobyggnader som före den 1 januari 2000 (då Svenska kyrkan skiljdes från staten) har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och den 1 januari 2000 ägdes eller förvaltades av Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar.

² Utöver dessa mål har Regeringsrätten under senare år avgjort ett mål – *RA 2004 ref. 125* – om demontering av en läktare i en medeltidskyrka. Jag ser detta som ett avgörande mer in casu med begränsat prejudikatvärde. I målet godkände Regeringsrätten att en läktare i Viksta medeltidskyrka i Uppland fick rivas. Läktaren var från 1687 och hade byggts om 1842, då kyrkan fick sin första orgel. Utgången känns inte helt övertygande och kan diskuteras utifrån de intressen som *KML* skall skydda. Det förefaller som om Regeringsrättens ledamöter ”tyckt till” utan djupare analys och utan större hänsynstagande till de antikvariska myndigheternas sakkunskap, som måhända kanske också hade kunnat framföras med större skärpa. De mest genomgripande ombyggnaderna av våra medeltidskyrkor har i många fall skett under de senaste hundra åren i samband med genomgripande och vissa fall ganska okänsliga restaureringar för att återge kyrkorna deras ”medeltida utseende”. Värdefulla inredningar från 1600-talet, 1700-talet och 1800-talet har härvid i en hel del fall gått till spillo. En jämförelse mellan exempelvis Gotlands och Estlands många medeltidskyrkor visar på stora skillnader när det gäller upplevelsen av kyrkorummen. På Gotland har i stor omfattning läktare och annan fast inredning som tillkommit efter de medeltida kyrkornas uppförande skalats bort under 1900-talet i samband med olika restaureringar för att ”återföra kyrkorummen till medeltiden”, medan detta av ekonomiska och viss mån politiska skäl inte skett i Estland.

Målen är intressanta inte bara i förhållande till de konkreta åtgärder som prövades, utan också principiellt då Svenska kyrkans kyrkobyggnader efter kyrkans skiljande från staten är att anse som enskild egendom. I målen aktualiserades bl.a. principiella resonemang kring skyddet av äganderätten i 1950 års europeiska konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (*Europakonventionen*) och den proportionalitetsprincip som genomsyrar europarätten. Skyddet för den enskilda äganderätten ställdes, särskilt i målet om installation av solceller, mot kravet på att Svenska kyrkans kyrkobyggnader skall vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas, krav som bärs upp av det allmänna intresset att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön (jfr portalstadgandet i 1 kap. 1 § KML). Vid proportionalitetsbedömningen vägdes in att Svenska kyrkan får betydande bidrag från staten i form av kyrkoantikvarisk ersättning för de begräsningar och fördyringar som innehavet av kulturhistoriskt värdefulla kyrkobyggnader innebär.³

2. Rivningen av Maglarps nya kyrka

Maglarps nya kyrka väster om Trelleborg uppfördes 1907 i en stil som med utgångspunkt i det sena 1800-talets nygotik har framträdande inslag av nationalromantik. Kyrkan var en av de första som byggdes med maskinslaget tegel. Arkitekt var den kände skånearkitekten Harald Boklund. Kyrkobyggnaden var då rivningen aktualiserades i allt väsentligt oförändrad sedan byggnadstiden. Sedan 1968 hade inga underhållsåtgärder vidtagits och den sista gudstjänsten i kyrkan firades 1976. Det uteblivna underhållet medförde att kyrkobyggnadens skick relativt snabbt försämrades, bl.a. gick de salta havsvindarna hårt åt det maskinslagna teglet. Med tiden fick kyrkan stängas av p.g.a. rasrisk. Församlingen fortsatte emellertid att använda kyrkogården aktivt.

Pastoratet ansökte hos länsstyrelsen om att få riva kyrkan. Som skäl angavs att man inte hade finansiella möjligheter att vårda kyrkan vid sidan av pastoratets övriga sju kyrkor, varav sex är medeltida. Det fanns inte heller längre något kyrkligt behov av kyrkan, då alla förrättningar skedde i Maglarps gamla medeltidskyrka. Någon alternativ användning hade inte heller gått att finna. Pastoratet menade att om kyrkobyggnaden skulle bevaras som ett kulturarv, så borde detta vara en gemensam angelägenhet för alla och Riksantikvarieämbetet eller länsstyrelsen borde då ta över ansvaret.

Länsstyrelsen avslag rivningsansökan, ett beslut som stod sig i både länsrätten och kammarrätten. Regeringsrätten hade däremot en annan uppfattning och

³ Jfr prop. 1995/96:80 s. 38 ff.

medgav rivning. Olika uppgifter förekom i målet om hur mycket ett iståndsättande av kyrkan skulle kosta, men det var enligt Regeringsrätten odiskutabelt att kostnaden för en restaurering under alla förhållanden skulle komma att uppgå till betydande belopp och att församlingen själv måste täcka en stor del av kostnaderna även om statliga bidrag skulle utgå. Vidare framhölls att möjligheterna till alternativ användning var begränsad. Sammantaget ansåg Regeringsrätten att församlingens svårigheter att bekosta en restaurering och det förhållandet att det är fråga om en liten församling med underhållsansvar för ytterligare sju kyrkor borde tillmätas stor vikt. Även med beaktande av kyrkobyggandets kulturhistoriska värde ansåg därför Regeringsrätten att särskilda skäl förelåg för tillstånd till rivning.

Ett regeringsråd var skiljaktigt och ansåg att utredningen i målet inte gav vid handen att ett fortsatt bevarande av kyrkobyggnaden ovillkorligen leder till sådana ekonomiska konsekvenser för församlingen att de inte är försvarbara med hänsyn till byggnadens kulturhistoriska värde. Det skiljaktiga regeringsrådet ansåg därför att det inte fanns tillräckliga förutsättningar för ett oåterkalleligt beslut om rivningstillstånd.

3. Solcellerna på Fläckebo kyrkas tak

Målet om Fläckebo kyrka i Västmanland gällde tillstånd till montering av solcellspaneler på kyrkobyggnadens övre södra takfall. Pastoratet ville installera solvärme för att minska kostnaderna för uppvärmningen av kyrkan. I sammanhanget återopades också att man ville visa sitt engagemang i miljöfrågor och ”värna om skapelsen”.

Länsstyrelsen vägrade det begärda tillståndet, ett beslut som ändrades av länsrätten, vars dom i sin tur ändrades av kammarrätten, som alltså sa nej till solceller på kyrktaket.

Hos Regeringsrätten argumenterade pastoratet att församlingens motiv för övergång till solvärme – betydande kostnadsbesparing och miljöengagemang – borde väga tyngre än de bevarandeintressen som bär upp KML. Man framhöll också att installationen av solcellerna skulle göras på ett reversibelt sätt och att kyrkans interiör inte skulle påverkas av övergången till solvärme. Pastoratets motparter – länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet – framhöll att solcellerna skulle förvanska kyrkans utseende och karaktär och att kyrkan var central i ett mycket välbevarat äldre sockencentrum med komministergård, klockarebostad, sockenmagasin, kyrkstallar och kyrkskola, en miljö som hade byggnadsminnesförklarats. Man framhöll också att solcellerna borde kunna placeras på annan plats än i den kulturhistoriskt känsliga miljön och att den kyrkoantikvariska

ersättningen borde betraktas som en form av kompensation för förfoganderättsinskränkningen som skyddsreglerna i 4 kap. KML innebär.

I sin dom slog Regeringsrätten fast att kyrkobyggnaden måste anses ha ett betydande kulturhistoriskt värde och att uppsättandet av solcellspaneler på kyrktaket innebär att det kulturhistoriska värdet minskas. Regeringsrätten beaktade härvid särskilt länsantikvariens och Riksantikvarieämbetets uppfattning i frågan och påpekade att solcellspanelerna skulle bli väl synliga. Vidare erinrades om att kyrkmiljön var byggnadsminnesförklarad. Montering av solcellspaneler ansågs därför inte ens med hänsyn till att åtgärden skulle utföras reversibel förenlig med 4 kap. 2 § KML.

Med detta konstaterande övergick Regeringsrätten till en bedömning av om åtgärden ändå borde tillåtas med hänvisning till den proportionalitetsprincip som följer av Europakonventionen. Vad som avsågs var uppenbarligen regleringen i art. 1 andra stycket i första tilläggsprotokollet till konventionen som föreskriver att skyddet för äganderätten inte inskränker en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmänna intresse. Vid tillämpningen av sådana regleringar måste det enligt Europadomstolens praxis råda en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen.

Vid den konkreta proportionalitetsbedömningen beaktade Regeringsrätten bl.a. den kyrkoantikvariska ersättningen. När det gäller miljöargumentet menade Regeringsrätten att en mer miljövänlig elproduktion måste kunna åstadkommas på andra sätt än med solceller på kyrktaket. Argumentet om besparing ansågs väga lätt, eftersom besparingskalkylen byggde på att pastoratet beviljades betydande statsbidrag för installation av solcellerna. Den samlade bedömningen blev att den inskränkning det innebär för pastoratet att inte få placera solcellsanläggningen på kyrkans tak inte uppvägde det allmänna intresset av att kyrkobyggnadens kulturhistoriska värde inte minskas. Regeringsrätten avslög därför överklagandet, således ett nej till solceller på kyrktaket.

4. Några kommentarer

När det gäller domsluten i de båda målen är inte så mycket att säga, även om domen rörande rivningen av Maglarps nya kyrka gör mig sorgsen. Rivningen känns som ett fattigdomsbevis. Men det hade nog varit svårt att övertygande hävda att Maglarps nya kyrka var en omistlig byggnad och den hade förmodligen inte nått upp till kraven för byggnadsminnesförklaring, om en kyrkobyggnad tillhörig Svenska kyrkan hade kunnat förklaras som byggnadsminne enligt 3 kap. KML. Mycket nära Maglarps kyrka har funnits byggnader och anlägg-

ningar som utan någon som helst debatt rivits under senare år trots att de varit mer unika och värda att bevara än den aktuella kyrkobyggnaden.⁴

Regeringsrättsavgörandet om rivningen av Maglarps kyrka lägger fast att ekonomiska förhållanden får beaktas vid bedömning om tillstånd skall ges till rivning eller någon annan ändring av en kyrkobyggnad. Detta överensstämmer med vad som enligt uttrycklig lagregering gäller vid ändring och rivning av ett byggnadsminne (se 3 kap. 14 och 15 §§ KML), även om det generellt sett krävs starkare skäl för tillstånd att riva ett byggnadsminne än att riva en kyrkobyggnad som inte bedöms som synnerligen märklig.⁵ De ekonomiska aspekterna bör emellertid inte tillmätas någon avgörande betydelse vid bedömningen av en rivningsansökan, utan tyngdpunkten vid prövningen skall även när det gäller kyrkobyggnader ligga på den kulturhistoriska värderingen. Redan med hänsyn till att en rivning är oåterkallelig bör bedömningen vara klart restriktiv.

När det gäller solcellerna på kyrktaket i Fläckebo var utgången enligt min mening mer given. De aktuella solcellerna hade påverkat det kulturhistoriska värdet på kyrkobyggnaden påtagligt negativt och det var uppenbart att en installation av solcellerna hade stått i strid med regleringen i KML. Skälen som pastoratet anförde till stöd för solcellsinstallation var inte heller imponerande. Argumentationen försvagades ytterligare av att Svenska kyrkan och dess lokala enheter uppbär betydande statliga medel i form av kyrkoantikvarisk ersättning som kompensation för de fördyringar som vården av de kyrkliga kulturminnena innebär och för de förfoganderättsinskränkningar som är förknippade med innehavet av dessa. Enligt min mening borde dock utgången i målet ha blivit densamma även utan kyrkoantikvarisk ersättning.

Vad som möjligen förvånar en aning i Regeringsrättens dom om de tilltänkta solcellerna är den särskilda referensen till och prövningen i förhållande till den

⁴ Jag tänker på det moderna kustartilleribatteriet m/70 (ERSTA) som anlades vid Gylle gård strax utanför Trelleborg så sent som 1982 och som utan någon som helst diskussion eller debatt till stora kostnader avvecklades och revs för några år sedan. Att rivningen kunde ske utan någon diskussion eller debatt berodde förmodligen bl.a. på att batteriet var hemligstämplat och därmed okänt i stort sett ända fram till dess att det avvecklades. ERSTA-batterierna hade ett unikt dokumentvärde genom att de var teknikhistoriskt världsunika. Därtill var bevarandevärdet högt också från samhällshistorisk utgångspunkt, som vittnesbörd över kalla krigets senare skede och de teknologiska och ekonomiska kraftsamlingar som då gjordes i form av olika försvarsanläggningar. Upplevelsevärdet var också högt med ytterligare förstärkande motiv för bevarande och byggnadsminnesförklaring, jfr Robertsson, Fem pelare – en vägledning för god byggnadsvård, 2003, spec. s. 45 ff., och Unnebäck, Kulturhistorisk värdering av bebyggelse, 2003. Totalt byggdes sex ERSTA-batterier i Sverige och några få i Norge. Varje batteri bestod förutom av kringanläggningar av tre pjäser atombombsäkert nedsprängda/nedgrävda i fyra våningar. Dessa imponerande anläggningar byggdes till mycket höga kostnader med en avancerad och världsledande teknik. Alla svenska batterier är nu rivna, förutom pjäs nr 3 i batteriet på Landsort i Stockholms södra skärgård, som ev. kommer att byggnadsminnesförklaras. Se om ERSTA-batterierna vidare bl.a. Hansson, L. och Hansson, L. A., ERSTA – Från svarvspån till byggnadsminne, en historik över fast 12 cm kustartilleribatteri m/70, 2008.

⁵ Jfr Bexhed, J-M., Domstolsprövning säkerställer byggnadsminne, JT 2006–07 s. 787 ff.

europarättsliga proportionalitetsprincipen. Det är lite förvånande att Regeringsrätten lyfte fram denna just i detta mål, där utgången måste ha varit ganska given. Regeringsrätten konstaterade att monteringen av solcellerna stred mot KML, men var tydligen beredd att åsidosätta regleringen i KML om den självständiga proportionalitetsbedömningen utfallit på ett annat sätt. Enligt min mening rymmer redan regleringen i 4 kap. 2 § KML ett visst mått av proportionalitetsavvägning och denna torde i många fall vara tillräcklig också i ett europarättsligt perspektiv.

De båda regeringsrättsavgörandena förebådar förmodligen en utveckling med fler konflikter mellan Svenska kyrkan och de kulturvårdande myndigheterna när det gäller förfoganderätten över kyrkans äldre kyrkobyggnader. Delvis hänger detta samman med Svenska kyrkans stadigt sjunkande medlemstal. Färre medlemmar betyder både sämre ekonomi och därmed sämre möjligheter att underhålla kyrkobyggnaderna på ett kulturhistoriskt bra sätt och därtill minskad representativitet. Förmodligen kommer den tidpunkt då Svenska kyrkan inte längre förmår att samla en majoritet av den svenska befolkningen som medlemmar. Ett särskilt problem torde vara att de relativt sett få som är aktiva i Svenska kyrkan i en valsituation generellt torde prioritera den nutida kyrkliga verksamheten framför bevarandet av det kyrkliga kulturarvet, medan många passiva medlemmar i kyrkan vid en prioritering av kyrkans medel förmodligen hellre betalar för underhåll av medeltida kyrkor och inventarier än delar av kyrkans nutida verksamhet.

Med en sådan utveckling borde kanske vissa egendomsfrågor ha tänkts igenom och övervägts på ett annat sätt då Svenska kyrkan år 2000 skiljdes från staten. Om Svenska kyrkan inte längre är representativ för en majoritet av svenska befolkningen är det kanske inte helt givet att kyrkan skall äga och ha förfoganderätt över alla historiska kyrkobyggnader, kyrkobyggnader som är en del av vårt gemensamma kulturarv och som ofta kommit till stånd genom mycket stora personella och ekonomiska uppoffringar under lång tid av den lokala befolkningen i socknarna. Ett talade exempel är de över 90 medeltida landsortskyrkorna på Gotland. Sådana kyrkobyggnader borde kanske vara en tillgång men också ett ansvar för hela samhället som en del av det gemensamma kulturarvet, något som självfallet inte utesluter att de disponeras av Svenska kyrkan på ungefär samma sätt som f.n. Det lokala engagemanget och ansvaret när det gäller att underhålla den egna sockenkyrkan har tyvärr också i viss mån urholkats genom Svenska kyrkans egna åtgärder under senare år i form av sammanslagningar av mindre församlingar och lagreglering om överföring av lokal kyrkojord till stiftet. Denna överföring väcker juridiska frågetecken, eftersom den lokala kyrkojorden ofta donerades av sockenborna till underhåll av socknens kyrka och präst.⁶ Flera tidigare underskattade eller förbisedda juridiska frågeställningar

⁶ Se om dessa frågor exempelvis Jernberg, A., Vad händer med socknen? i Festskrift till Ove Lundin, 2007, s. 29 ff.

kommer förmodligen att aktualiseras framöver som en följd av Svenska kyrkans skiljande från staten och olika inomkyrkliga förvaltningsförändringar som har skett därefter.

Den på sikt allt svagare ekonomin för Svenska kyrkan öppnar också för att kyrkan framöver vill börja sälja av kyrkliga inventarier som inte är centrala för gudstjänstlivet, men som kan ha ett stort kulturhistoriskt och ekonomiskt värde, exempelvis profana äldre konstverk som donerats till kyrkan. Hur skall samhället ställa sig till sådana propåer?⁷

Jan-Mikael Bexhed

⁷ Även sådana inventarier hos Svenska kyrkan anses i juridisk mening som kyrkliga inventarier. Länsstyrelsens tillstånd krävs därmed för försäljning, se 4 kap. 9 § första stycket 1 jft med 4 kap. 6 och 7 §§ KML.