

Fornlämningar i kyrkomiljöer

Överinseende av länsstyrelsens hantering av markingrepp enligt 2 och 4 kap. kulturmiljölagen



Rapport från Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet
Box 5405
114 84 Stockholm
Tel 08-5191 80 00
www.raa.se
registrator@raa.se

Riksantikvarieämbetet 2016
Fornlämningar i kyrkomiljöer
Foto: Knista kyrka, Örebro län, Johnny Rönngren, Arkeologgruppen 2015.
Sköllersta kyrka, Örebro län, Arkeologgruppen 2015.
S:t Ragnhild, Stockholms län, Arkeologikonsult 2014.
Upphovsrätt, där inget annat anges, enligt Creative Commons licens CC BY.
Villkor på <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/se>

Innehåll

Sammanfattning	5
Slutsatser	5
Inledning.....	7
Bakgrund och motiv	7
Syfte och frågeställningar	7
Avgränsningar	8
Bedömningsgrunder	8
Länsstyrelsernas beslut är fattade med stöd av korrekt lagrum	9
Kända fornlämningar eller fornlämningsområden berörs	9
Begravningsplatsen är tagen ur bruk	10
Indikationer på äldre strukturer på begravningsplatsen eller under kyrkobyggnadens golv	11
Indikationer på gravar under kyrkobyggnadens golv.....	12
Metod och genomförande.....	12
Aktstudier	12
Fallstudier	12
Intervjuer.....	13
Bestämmelserna i 2 och 4 kap. KML – en fördjupning	14
Tillståndspliktiga lämningar och åtgärder enligt 2 kap. KML.....	14
Tillståndspliktiga objekt och åtgärder enligt 4 kap. KML	16
Länsstyrelsernas tillämpning	19
Beslutens innehåll och utformning.....	22
Länsstyrelsernas bedömning av behovet av arkeologiska insatser	24
Närvaro/närhet till fornlämning	24
Indikation på äldre strukturer på begravningsplats.....	27

Indikation på äldre strukturer under kyrkogolv/-grund	29
Fallstudier.....	30
Sankta Ragnhilds kyrka, Stockholms län, RAÄ Södertälje133:1	30
Munka-Ljungby kyrka, Skåne län, RAÄ Munka-Ljungby 67:1	31
Sköllersta kyrka, Örebro län	32
Skuttunge kyrka, Uppsala län	33
Analys av länsstyrelsernas tillämpning.....	34
Länsstyrelsernas beslut är inte alltid fattade med stöd av korrekt lagrum.....	34
Bristande beslutsutformning.....	34
Länsstyrelsernas interna ärendegång har betydelse.....	37
Länsstyrelsernas bedömningar av behovet av arkeologiska insatser varierar	38
Närvaro/närhet till fornlämning bör inte alltid medföra beslut om arkeologisk insats	38
Regelverket kring äldre gravar bör förtydligas.....	39
Indikationer på äldre strukturer på begravningsplats eller under kyrkogolv bedöms olika.....	42
Övrigt	44
Riksantikvarieämbetets bedömningar och rekommendationer	45
Beslutsutformning och ärendeberedning	45
Separata beslut för ökad tydlighet.....	45
Motiveringar som tydliggör länsstyrelsernas ställningstaganden.....	46
Beslut fattade utifrån korrekt lagrum	46
Beredning utifrån både 2 och 4 kap. KML är viktig.....	46
Bedömningar i samband med tillståndsprövning	47
Beslut om rätt arkeologisk insats.....	47
Bedömning av förekomst av fornlämning	47
Förtydligande kring fornlämningar i kyrkliga miljöer	48
Hantering av mänskliga kvarlevor och fyndfördelning.....	48
Referenser	49
Tryck.....	49
Lagrar och föreskrifter.....	49
Övriga källor	49

Sammanfattning

Denna rapport presenterar resultaten av den utvärdering av länsstyrelsernas hantering av markningrepp i kyrkomiljöer som Riksantikvarieämbetet utfört inom ramarna för sitt överinseende enligt 1 kap. 2 § kulturmiljölagen (1988:950) (KML). Rapporten presenterar också Riksantikvarieämbetets rekommendationer för att åstadkomma en mer ensad, tydlig och rättssäker handläggning av ärenden rörande markningrepp i kyrkomiljöer.

Utgångspunkten för utvärderingen är att regelverket ska tillämpas enhetligt över landet och i enlighet med lagstiftarens intentioner. Syftet är att kartlägga de bedömningar av behovet av arkeologiska insatser som ligger till grund för länsstyrelsernas beslut och därefter analysera dessa i relation till regelverket.

Möjligheten att generalisera och se mönster i hur länsstyrelserna hanterar markningrepp på begravningsplatser eller ingrepp i kyrkogolv är begränsade då antalet beslut för flertalet av länsstyrelserna är förhållandevis få under den undersökta perioden. Resultaten av utvärderingen ska därför ses som tendenser snarare än som faktiska slutsatser.

Slutsatser

Utvärderingen visar på att länsstyrelserna inte tillämpar bestämmelserna i 2 och 4 kap. KML lika vid handläggning av ärenden rörande markningrepp i kyrkomiljöer. Orsakerna till olikheterna beror dels på varierande ärendeberedning, dels på att lagens bestämmelser är vaga eller svåra att tillämpa i denna typ av ärenden.

Länsstyrelsernas beslut om arkeologiska insatser i kyrkomiljöer är överlag svagt motiverade. Detta kan bidra till att sökande upplever en otydlighet och oförutsägbarhet i länsstyrelsernas bedömningar.

Det förekommer att länsstyrelsernas beslut om arkeologiska insatser inte är fattade med stöd av korrekt lagrum. Det förekommer också att länsstyrelsen fattar beslut om förundersökning eller arkeologisk undersökning trots att någon känd fornlämning inte berörs av markningreppen. Om länsstyrelsen bedömer att det finns indikationer på en idag okänd fornlämning i den aktuella miljön bör de istället låta göra en utredning. Att så inte görs beror på att bestämmelserna om arkeologisk utredning i 2 kap. KML sällan är tillämpliga i dessa

ärenden i och med att markingreppet måste beröra ett större markområde för att länsstyrelsen ska kunna fatta beslut om en sådan utredning.

Vidare förekommer det att länsstyrelsen fattar beslut om arkeologisk insats med hänvisning till en känd fornlämning trots att sannolikheten att påträffa spår av denna är mycket liten. Detta förfarande förekommer huvudsakligen då kyrkomiljön är belägen inom en ytstor fornlämning såsom en bytomt eller stadslager. I några ärenden beror detta förfarande på att länsstyrelsen väljer den enkla vägen att motiverar besluten utifrån den kända fornlämningen trots att det finns tydliga indikationer på att äldre kyrkliga strukturer finns inom det av markingreppet berörda området.

Länsstyrelsens interna beredning och handläggarnas kompetens är avgörande framgångsfaktorer för en god process i samband med handläggning och tillståndsprövning av markingrepp i kyrkomiljöer. En god kommunikation med den sökande är också av största vikt för att nå fram med de bedömningar som länsstyrelsen grundat sitt beslut på.

Utvärderingen visar också på att Riksantikvarieämbetets vägledning kring fornlämningar och markingrepp i kyrkliga miljöer behöver utvecklas i flera delar. Sådana områden som behöver utvecklas rör bland annat om kyrkotomter, i de fall de utgörs av en äldre idag nedlagd begravningsplats, ska ses som fornlämning trots att kyrkotomten vårdas och underhålls enligt bestämmelserna i 4 kap. 2 § KML. En annan fråga att utveckla i vägledningarna är om vissa äldre gravar på begravningsplatser som är i bruk ska ses som fornlämningar. Det kan anses svårt att hävda att sådana gravar uppfyller lagens tre rekvisit för en fornlämning samtidigt som kyrkogård och begravningsplats ingår i lagens lista över fornlämningskategorier. Om sådana äldre gravar på begravningsplats i bruk utifrån lagens rekvisit inte kan hävdas vara fornlämningar begränsas såsom Riksantikvarieämbetet ser det möjligheten att öka kunskapen om äldre kristet begravningsklick radikalt.

Inledning

Bakgrund och motiv

Länsstyrelsen har enligt 1 kap. 2 § KML ansvar för det statliga kulturmiljöarbetet i länet. De har därmed ansvar för tillståndsgivning enligt 2 och 4 kap. KML och tillsyn över fornminnen och kyrkliga kulturminnen inom respektive län. Riksantikvarieämbetet har enligt samma bestämmelse i KML överinseende över kulturmiljöarbetet i landet. Riksantikvarieämbetet har identifierat att målet med överinseendet är att se till att lagstiftarens intentioner följs och att medborgarnas intressen tas tillvara på ett rättssäkert sätt. Överinseendet innebär att Riksantikvarieämbetet självständigt granskar hur länsstyrelserna hanterar, bedömer och prövar bestämmelserna i KML med tillhörande förordningar och föreskrifter samt hur de utövar sin tillsyn enligt samma lag.¹ Motivet till föreliggande överinseende är att länsstyrelserna ska uppmärksammas på eventuella brister och olikheter i tillämpningen för att kunna vidta förändringar i tillämpningen.

Riksantikvarieämbetet har i den tidigare löpande granskningen av länsstyrelsens beslut enligt 2 och 4 kap. KML uppmärksammat att länsstyrelserna tillämpar bestämmelserna i de båda lagrummen på olika sätt i samband med markingrepp i de lagskyddade kyrkliga kulturmiljöerna. Detta var något som också påtalades i remissversionen av rapporten *Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena – kartläggning och förslag till lagändringar*.²

Förändringar i en kyrkomiljö kan i vissa fall beröra både det kyrkliga kulturminnet och lämningar som uppfyller kriterierna för fornlämning enligt 2 kap. KML. Fornlämningar kan exempelvis vara spår av en äldre kyrkostruktur eller gravar inne i kyrkorummet. I FMIS, Riksantikvarieämbetets nationella informationssystem, finns i dag få kända fornlämningar registrerade i de kyrkliga kulturmiljöerna, men sannolikt finns det okända äldre strukturer i betydligt fler kyrkomiljöer.

Syfte och frågeställningar

Syftet är att utvärdera länsstyrelsernas tillämpning av KML i samband med markingrepp i lagskyddade kyrkomiljöer och de bedömningar som ligger till grund för besluten. Till grund för utvärderingen ligger en kartläggning av respektive länsstyrelses tillämpning.

¹ Riksantikvarieämbetet: *Överinseende. Resultat av 2012 års arbete med överinseendebegreppet*, s. 5.

² Riksantikvarieämbetet: *Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena – kartläggning och förslag till lagändringar*. Remissversion daterad 2015-03-04.

Detaljeringsnivån på kartläggningen är vald för att tydligt illustrera alla de likheter och olikheter som kan finnas i tillämpningen samt för att belysa komplexiteten i dessa ärenden. Orsakerna till olikheter i tillämpningen analyseras och eventuella utvecklingsbehov av Riksantikvarieämbetets normerande verktyg pekas ut.

Följande frågeställning ska belysas;

- Har länsstyrelserna fattat beslut om arkeologiska insatser i enlighet med kulturmiljölagens bestämmelser? Om inte, vilka är orsakerna till att de inte gör det?
- På vilka grunder har länsstyrelserna bedömt behovet av arkeologiska insatser i kyrkomiljöer?
 - Har fornlämningsbilderna på platsen styrts länsstyrelsernas bedömning av arkeologiska insatser? Om inte, vilken är då grunderna till bedömningen?

Avgränsningar

I denna utvärdering har endast beslut enligt 2 eller 4 kap. KML som rör ingrepp i kyrkogolv eller markingrepp på kyrkotomt eller begravningsplats granskats. De aktuella besluten har fattats under perioden 1 januari – 30 september 2015.

Bedömningsgrunder

De bedömningsgrunder som använts för utvärderingen utgår från bestämmelserna i 2 respektive 4 kap. KML och återfinns i nedanstående punktlista. Efter punktlistan finns ett utvecklat resonemang för varje bedömningsgrund. Resonemangen grundar sig på gällande rätt, dvs. lag, förordning, verkställighetsföreskrifter och förarbeten.

- Länsstyrelsernas beslut är fattade med stöd av korrekt lagrum, dvs. korrekt kapitel och paragraf.
- Länsstyrelsernas bedömning av behovet av arkeologiska insatser är baserade på någon/några av följande kriterier;
 - kända fornlämningar eller fornlämningsområden berörs.
 - begravningsplatsen är tagen ur bruk.
 - det finns indikationer på äldre strukturer under mark på begravningsplatsen, oavsett om denna är i bruk eller inte.
 - det finns indikationer på äldre strukturer under kyrkobyggnadens golv.
 - det finns indikationer på gravar under kyrkobyggnadens golv.

Länsstyrelsernas beslut är fattade med stöd av korrekt lagrum

Länsstyrelserna ska fatta beslut enligt 4 kap. 3 och 13 §§ KML om en planerad åtgärd innebär en väsentlig ändring av en kyrkobyggnad, kyrkotomt eller begravningsplats. Ett sådant beslut får förenas med villkor som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Villkoren får avse hur en ändring ska utföras samt vilken dokumentation som behövs.

Länsstyrelsen får enligt 2 kap. 12 § KML lämna tillstånd till att rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fornlämning. Sådant tillstånd får endast lämnas om fornlämningen medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till fornlämningens betydelse. Som villkor till ett tillstånd får länsstyrelsen ställa skäliga krav på arkeologisk undersökning för att dokumentera fornlämningen, ta tillvara fornfynd och förmedla resultaten eller på särskilda åtgärder för att bevara fornlämningen.

Om det finns en känd fornlämning i en kyrkomiljö kan länsstyrelsen således fatta beslut om en arkeologisk undersökning. Gäller ingreppet exempelvis en ledningsdragnings brukar den arkeologiska undersökningen genomföras i form av en schaktningsövervakning. En arkeolog följer då ett pågående arbetsföretag och dokumenterar fornlämningen vart eftersom schakten tas upp.

Även om det i kyrkomiljön inte finns några kända fornlämningar har länsstyrelsen, om den bedömer att det kan finnas okända fornlämningar, möjligheten att låta göra en utredning. Beroende på markingreppets storlek kan länsstyrelsen antingen fatta beslut om en arkeologisk utredning enligt 2 kap. 11 § KML som då ska bekostas av sökande eller på egen bekostnad låta göra en utredning. Utredningen syftar i båda fallen till att identifiera okända fornlämningar.

Kända fornlämningar eller fornlämningsområden berörs

För att länsstyrelserna ska kunna fatta beslut enligt 2 kap. KML krävs att en fornlämning berörs eller att länsstyrelsen bedömer att i dag okända fornlämningar kan komma att beröras av ett planerat arbetsföretag. Fornlämningar är enligt 2 kap. 1 § KML lämningar efter människors verksamhet:

- under från forna tider,
- som har tillkommit genom äldre tiders bruk, och
- som är varaktigt övergivna.

Lämningen ska dessutom ingå i den uppräknings av kategorier som finns i 2 kap. 1 § KML. De lämningar i uppräknings som är troligast att påträffa i eller invid de kyrkliga kulturminnena är:

- gravar, gravbyggnader och gravfält samt kyrkogårdar och andra begravningsplatser,
- resta stenar samt stenar och bergytter med inskrifter, symboler, märken och bilder samt andra ristningar eller målningar,
- kors och minnesvårdar, eller
- ruiner av borgar, slott, kloster, kyrkobyggnader och försvarsanläggningar samt av andra byggnader och byggnadsverk.

I och med den nya kulturmiljölagens införande 1 januari 2014 lades även tidsgränsen 1850 till som ett kriterium. För att en lämning ska kunna betraktas som fornlämning ska den kunna antas vara tillkommen före 1850.

Begravningsplatsen är tagen ur bruk

Utifrån rekvisitet varaktigt övergiven kan inte gravar på en begravningsplats som fortfarande är i bruk bedömas vara fornlämningar. Det är först när begravningsplatsen tagits ur bruk som rekvisitet kan sägas vara uppfyllt, dock med en osäkerhet kring hur lång tid som bör ha förflutit sen den lades ned. I Riksantikvarieämbetets lista över lämningstyper³ anges också att begravningsplatsen inte ska vårdas för sitt ändamål, dvs. inte fortsätta att vårdas på samma sätt som då den användes som begravningsplats. I en departementsskrivelse inför 1988 års kulturminneslag finns dock angivet att även enskilda gravar på en begravningsplats som fortfarande är i bruk skulle kunna vara fornlämningar⁴. Det ställningstagandet tas inte upp i den efterföljande propositionen⁵ vilket medför att det fortfarande är oklart om enskilda gravar kan hävdas vara fornlämningar på en begravningsplats som fortfarande är i bruk.

Rekvisitet äldre tiders bruk kan inte sägas vara uppfyllt avseende gravar på en begravningsplats som tagits ur bruk, så kallad ödekyrkogård, då det kristna gravskicket är i huvudsak detsamma än idag. Men i och med att gravar och kyrkogårdar ingår i den lista över lämningar som är fornlämning i 2 kap. 1 § KML kan det tolkas som att rekvisitet i detta sammanhang är av underordnad betydelse.

³Lista med lämningstyper och rekommenderad antikvarisk bedömning.

⁴DsU 1987:9 Kulturminneslagen – sammanförd och bearbetad lagstiftning om kulturminnen. Förslag av en arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet. s. 68.

⁵ Proposition 1987/88:104 Kulturmiljövård.

Enligt KML kan en begravningsplats som är tagen ur bruk dels vara en fornlämning enligt 2 kap. 1 § KML, dels en kyrkotomt enligt 4 kap. 2 § KML. I tillämpningen av de två lagrummet uppstår dock en paradox. Att en ödekyrkogård inte vårdas för sitt ändamål är enligt Riksantikvarieämbetets lista över lämningstyper⁶ ett tecken på att kyrkogården är varaktigt övergiven och därmed bör betraktas som en fornlämning. En kyrkotomt ska å andra sidan enligt 4 kap. 2 § KML vårdas och underhållas så att dess kulturhistoriska värde inte minskas. Här finns således en oklarhet om vilken status begravningsplatser som tagit ur bruk har och hur de två lagrummen ska tolkas och samordnas.

Indikationer på äldre strukturer på begravningsplatsen eller under kyrkobyggnadens golv

Punkt 6 i 2 kap. 1 § KML anger att ruiner av bland annat kyrkobyggnader är fornlämningar. Med ruin avses vanligtvis ovan mark stående murverk. Att även murverk under markytan ska bedömas som fornlämning finns stöd för i den ovan nämnda departementsskrivelsen från 1987. Enligt den ska lämningar efter de byggnader som står uppräknade i punkten också betraktas som fornlämning.⁷ De lämningar som främst kan finnas i en kyrkomiljö är murrester eller raseringslager från en äldre kyrkobyggnad eller delar av en befintlig sådan, eller en annan till kyrkomiljön hörande byggnad, exempelvis klockstapel. Även om det rör sig om rivna delar av den befintliga kyrkobyggnaden bör rekvisitet varaktigt övergiven kunna bedömas som uppfyllt. Exempelvis kan det röra sig om murrester från ett rivet vapenhus utanför den nu stående kyrkan eller murar från ett äldre långhus under själva kyrkogolvet.

Rekvisitet äldre tiders bruk kan vara svårare att hävda i och med att kyrkor eller andra till kyrkomiljöer hörande byggnader byggs även idag. En parallell kan dock göras med kulturlager som är fornlämning och som utgörs av spår och lämningar efter hus och olika typer av verksamhet m.m. Rekvisitet äldre tiders bruk bör i dessa sammanhang snarare tolkas som de metoder, och tekniker som lämningarna är tillkomna på snarare än bruket av dem. Om det finns indikationer på äldre strukturer utifrån skriftligt eller kartografiska material har länsstyrelsen möjlighet att fatta beslut om en arkeologisk utredning. För att länsstyrelsen ska kunna fatta beslut om en arkeologisk förundersökning eller undersökning krävs dock att det finns en känd fornlämning och att den som vill göra markingreppet har lämnat in en ansökan om att få göra ingrepp i fornlämningen.

⁶ *Lista med lämningstyper och rekommenderad antikvarisk bedömning.*

⁷ *DSU 1987:9 Kulturminneslagen – sammanförd och bearbetad lagstiftning om kulturminnen. Förslag av en arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet. s. 72.*

Indikationer på gravar under kyrkobyggnadens golv

Gravar under kyrkobyggnadens golv kan sägas uppfylla rekvisitet äldre tiders bruk med tanke på att seden att jordbegrava inne i kyrkobyggnader inte är gängse praxis sedan mitten av 1800-talet. I den mån gravsättningar ändå sker inne i kyrkobyggnader är det inte frågan om jordbegravningar utan om placering av kistor eller urnor i gravkor ovan eller under kyrkogolvet. Huruvida dessa jordbegravningar uppfyller rekvisitet varaktigt övergivna kan däremot diskuteras. I departementskrivelsen från 1987 anses att gravar under kyrkobyggnader som regel är att betrakta som övergivna⁸, dvs. fornlämningar. Det synsättet stöds även av ett regeringsbeslut från 1993 som fastställer att ett skelett funnet under kyrkogolvet i Bonderups kyrka är att betrakta som fornfynd.⁹ En förutsättning för att en jordbegravning under kyrkogolvet ska kunna bedömas vara varaktigt övergiven är att den inte har någon gravrättsinnehavare. Den bör inte heller ha någon synlig markering i golvet i form av exempelvis en liggande gravvård.

Metod och genomförande

Aktstudier

För att undersöka länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelserna i 2 och 4 kap. KML vid markgrepp i lagskyddade kyrkomiljöer har en granskning skett av sammanlagt 50 beslut fattade enligt 2 kap. KML och 55 beslut enligt 4 kap. KML och 25 så kallade kombinationsbeslut där beslutshandlingen innefattar både beslut enligt 2 och 4 kap KML. Samtliga beslut är fattade under 2015. Besluten har närlästs och uppgifter från för undersökningen relevanta beslut har registrerats i ett frågeformulär, i detta fall en exceltabell. De uppgifter som registrerats är, utöver rent administrativa uppgifter, villkor som beslutet är förenat med, länsstyrelsens motivering till beslutet samt eventuella övriga upplysningar. För de kyrkomiljöer som berörts av besluten har i vissa fall kompletterande uppgifter om fornlämningsbilden på platsen och eventuella äldre föregångare till den befintliga kyrkan hämtats från bland annat Riksantikvarieämbetets fornminnesinformationssystem, FMIS, och Riksantikvarieämbetets bebyggelseregister.

Fallstudier

För att illustrera några av de ställningstaganden som länsstyrelserna har att hantera när det gäller markgrepp i kyrkomiljöerna har fyra fallstudier genomförts, varav tre faller inom

⁸ DsU 1987:9 *Kulturminneslagen – sammanförd och bearbetad lagstiftning om kulturminnen*. Förslag av en arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet. s. 68.

⁹ Regeringsbeslut dnr Ku91/569/K.

ramarna för de granskade besluten medan det fjärde är hämtat från tidigare år. Fallstudierna ska belysa och fördjupa bilden av på vilka grunder länsstyrelserna bedömer behoven av arkeologiska insatser. Fallstudierna belyser såväl beslut rörande begravningsplats som kyrkobyggnad.

Intervjuer

Som stöd i analysarbetet av frågan varför tillämpningen ser ut som den gör intervjuades företrädare för fyra länsstyrelser.¹⁰ Urvalet av länsstyrelser var styrt strategiskt utifrån de resultat som framkom i aktstudien. De fyra länsstyrelserna har gjort olika bedömningar av behovet av arkeologiska insatser trots likvärdiga förutsättningar. Intervjuerna ska komplettera och fördjupa bilden av vad som ligger till grund för länsstyrelsernas bedömning. Intervjuerna genomfördes som telefonintervjuer efter det att länsstyrelserna fått ta del av kartläggningsresultatet.

10 Länsstyrelserna i Uppsala, Västra Götaland, Kronoberg och Skåne.

Bestämmelserna i 2 och 4 kap. KML – en fördjupning

I följande kapitel beskrivs för denna utvärdering tillämpliga bestämmelser i 2 och 4 kap. KML. Beskrivningen omfattar bakgrunden och syftena med bestämmelserna såsom det framgår av propositioner, departementsskrivelser, vägledningar etc. Bestämmelsernas gränssnitt gentemot annan relevant lagstiftning såsom exempelvis begravningslagen beskrivs också. Riksantikvarieämbetet bedömer att beskrivningarna innehåller flera förklaringsfaktorer till länsstyrelsernas tillämpning.

Tillståndspliktiga lämningar och åtgärder enligt 2 kap. KML

2 kap. KML behandlar fornlämningar och fornfynd. För att en lämning ska kunna vara en fornlämning ska den uppfylla rekvisiten; vara en lämning efter människors verksamhet under forna tider, ha tillkommit genom äldre tiders bruk och vara varaktigt övergiven.

I FMIS finns information om samtliga kända fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar i landet. Att information om en fornlämning inte finns med i FMIS innebär inte att lämningen inte är skyddad enligt KML. Lagen gäller även för idag inte kända fornlämningar. I Riksantikvarieämbetets lämningstypista¹¹, som är en förteckning över olika lämningstyper är följande lämningstyper vanligast förekommande i de kyrkliga kulturmiljöerna:

- *Begravningsplatser från historisk tid*
Denna lämningstyp omfattar även kyrkogårdar som är öde och inte vårdas för sitt ändamål, även om det på kyrkogården finns en kyrka som är i bruk.
Den rekommenderade antikvariska bedömningen är fornlämning.
- *Gravvård*
Lämningstypen utgörs av gravmarkeringar från historisk tid som flyttats från ursprunglig plats och därmed förlorat sin funktion.
Den rekommenderade antikvariska bedömningen är övriga kulturhistorisk lämning.
Däremot bör tidigkristina gravhällar och eskilstunakistor bedömas som fornlämningar.

¹¹ Lämningstypistlistan består av en förteckning över de lämningstyper som används för olika kulturhistoriska lämningar i FMIS. Förteckningen innehåller benämningar, definitioner samt ev. egenskapstyper och egenskapsvärden som kan knytas till lämningstypen. Till lämningstypistlistan finns Riksantikvarieämbetets rekommenderade antikvariska bedömning som bör användas. Rekommenderade bedömningar bör användas i de fall en lämningens tillkomsttid inte är känd eller inte kan antas.

- *Kyrka/kapell*
Lämningstypen utgörs av ruin eller grund efter kyrka eller kapell.
Den rekommenderade antikvariska bedömningen är fornlämning. Har byggnaden alltfjämt stående väggar och tak är den inte att betrakta som fornlämning.

Förutom dessa lämningstyper kan hela eller delar av kyrkomiljön ligga inom ett område som bedöms som fornlämning. De då aktuella lämningstyperna är:

- *Bytomt/gårdstomt*
Lämningstypen består av lämningar efter skattlagd eller mantalssatt bebyggelseenhet. Indikeras av kulturlager, husgrunder eller andra lämningar.
Den rekommenderade antikvariska bedömningen är fornlämning om lämningen är varaktigt övergiven och har ingått som ett led i en primär, agrar kolonisations- och uppodlingsprocess.
- *Stadslager*
Lämningstypen består av kulturlager i miljöer av stadskaraktär. Lagren kan innehålla avfall från hantverk, matberedning, rester efter övergiven bebyggelse och andra aktiviteter.
Den rekommenderade antikvariska bedömningen är fornlämning.

Vid ett markingrepp ska länsstyrelsen enligt 2 kap. 12 § KML bedöma om ingrepp kan beröra fornlämningar. Om det finns en känd fornlämning i en kyrkomiljö kan länsstyrelsen i sin tillståndsprövning först besluta om en arkeologisk förundersökning för att få ett bättre kunskapsunderlag. I de fall länsstyrelsen ger tillstånd till ingrepp i lämningen villkoras tillståndet oftast med att en arkeologisk undersökning ska göras för att dokumentera fornlämningen och ta tillvara fynd. I samband med olika typer av ledningsdragningar brukar den arkeologiska undersökningen genomföras i form av en schaktningsövervakning. En arkeolog följer då ett pågående arbetsföretag och dokumenterar fornlämningen vart eftersom schakten tas upp.

Riksantikvarieämbetet har i *Vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen – Kyrkliga kulturminnen (4 kap. 1-18§§)* berört samordningen och gränsdragningen mellan de två lagrummen. De rekommendationer som där ges är att även om det saknas registrerade fornlämningar i kyrkomiljön så bör länsstyrelsen undersöka om det kan finnas spår av en äldre kyrkostruktur under mark som uppfyller kriterierna för en fornlämning. Med äldre kyrkostruktur avses här lämningar från tiden före ca 1800¹². Exempel på fornlämningar i kyrkomiljöer är murrester, äldre golvnivåer, raseringslager från en äldre eller delar av en

¹² Anledningen till denna tidsgräns är att vägledningen för 4 kap. KML skrevs innan de senaste ändringarna i KML trädde ikraft varvid tidsgränsen 1850 infördes i 2 kap. 1 § KML.

befintlig kyrkobyggnad och/eller gravar i anslutning till denna. Vidare kan det även förekomma spår efter förhistoriska boplatser eller gravar.

Om det vid en markexploatering i en kyrkomiljö inte finns någon känd fornlämning men länsstyrelsen bedömer att en sådan kan finnas, har länsstyrelsen möjlighet att besluta om en arkeologisk utredning. Utredningen syftar då till att identifiera okända fornlämningar. Länsstyrelsen bör då enligt RAÄ:s rekommendation tydligt motivera sitt ställningstagande utifrån källor som exempelvis arkivalier, äldre kartor, kyrkoberskrivningar eller tidigare arkeologiska undersökningar. Om markingreppet kan betecknas som större ska det bekostas av företagaren.¹³ I de fall då det är frågan om ett litet ingrepp kan länsstyrelsen genomföra en arkeologisk utredning men då själva bekosta utredningen.

Tillståndspliktiga objekt och åtgärder enligt 4 kap. KML

I den inledande paragrafen i 4 kap. KML anges att det är kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser som är skyddade enligt bestämmelserna i kapitlet. Bestämmelserna rörande kyrkliga inventarier är inte relevanta för denna undersökning då de inte berörs av markingrepp och kommer därför inte beröras ytterligare.

Kyrkobyggnader enligt KML är byggnader som före den 1 januari 2000 hade invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och den 1 januari 2000 ägdes eller förvaltades av Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar. För att omfattas av tillståndsplikt enligt 4 kap. KML ska kyrkobyggnaden antingen ha tillkommit före utgången av år 1939 eller omfattas av särskilt beslut av länsstyrelsen.¹⁴

Kyrkotomt är ett område kring en kyrkobyggnad som hör samman med byggnadens funktion och miljö och som inte är begravningsplats.¹⁵ För att ett område ska kunna hävdas vara kyrkotomt krävs enligt en dom från Kammarrätten i Jönköping att området både har ett funktionellt och miljömässigt sammanhang med kyrkobyggnaden, inte att bara ett av kriterierna är uppfyllda.¹⁶

Riksantikvarieämbetet har i föreskrifter angivet att till en kyrkotomt hör:

1. ett område kring en fristående klockstapel som hör samman med en kyrkobyggnad utan att vara placerad i direkt anslutning till denna vara.

¹³ 2 kap. 11 § KML.

¹⁴ 4 kap. 3 och 4 §§ KML. Fram till och med den 1 januari 2014 fattade Riksantikvarieämbetet beslut enligt 4 kap. 4 § KML.

¹⁵ 4 kap. 3 § KML.

¹⁶ Kammarrätten i Jönköping mål nr 568-16, 2016-09-30.

2. en begravningsplats, eller del av begravningsplats, som efter tillstånd från länsstyrelsen enligt begravningslagen¹⁷ helt eller delvis lagts ned eller överlåtits, och som ligger i anslutning till kyrkobyggnad räknas efter nedläggningen också som kyrkotomt.¹⁸

Det är få, eller inga, begravningsplatser som har lagts ned med stöd av ovan angivna bestämmelser i begravningslagen. Trots detta finns det kring framförallt äldre stadskyrkor begravningsplatser som sedan länge tagits ur bruk för begravningsändamål. Dessa begravningsplatser ska enligt Riksantikvarieämbetets mening betraktas som kyrkotomter enligt 5 § andra stycket Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen.

För att ändra en kyrkobyggnad eller kyrkotomt som är uppförd före utgången av 1939 eller omfattas av särskilt beslut enligt 4 kap. 4 § KML krävs länsstyrelsens tillstånd för att på något väsentligt sätt ändra objektet. Åtgärder på en kyrkobyggnad som alltid kräver tillstånd är rivning, flyttning eller ombyggnad, ingrepp i eller ändring av dess exteriör och interiör med dess fasta inredning och konstnärliga utsmyckning samt för ändring av dess färgsättning. För åtgärder på en kyrkotomt krävs alltid länsstyrelsens tillstånd för utvidgning av tomten samt för uppförande eller väsentlig ändring av byggnader, murar, portaler eller andra fasta anordningar på tomten.

4 kap. KML har ingen egen definition av vad en begravningsplats är utan hänvisar till begravningslagens definition. Enligt begravningslagen är en begravningsplats ett område eller ett utrymme som behörigen anordnats för förvaring av avlidnas stoft eller aska och som har tagits i anspråk för detta ändamål. Det rör sig främst om kyrkogårdar eller andra gravområden, minneslundar, kolumbarier eller urnmurar. Det finns två olika typer av begravningsplatser, allmänna och enskilda. Allmänna begravningsplatser är anordnade av församlingar, av kommuner eller annars av det allmänna. Enskilda begravningsplatser är andra begravningsplatser än allmänna. I denna utvärdering har endast markingrepp på allmänna begravningsplatser studerats.

För åtgärder på en begravningsplats krävs länsstyrelsens tillstånd för att utvidga eller på annat sätt ändra begravningsplatsen, samt för att uppföra en ny byggnad eller fast anordning eller att väsentligt ändra befintlig byggnad eller fast anordning. Gravsättningar på begravningsplatsen kräver inte tillstånd enligt 4 kap. KML.

Länsstyrelsen får förena beslut enligt 4 kap. 3 och 13 §§ om ändring av kyrkobyggnad, kyrkotomt eller begravningsplats med villkor. Dessa villkor ska vara skäligen med hänsyn till

¹⁷ 2 kap. 14 § begravningslagen (1990:1144).

¹⁸ 5 § föreskrifter om kyrkliga kulturminnen (KRFS 2012:2).

de förhållanden som föranleder ändringen. Villkoren får avse hur åtgärden ska utföras samt vilken dokumentation som behövs. Det är inte möjligt att ställa villkor som rör objekt eller åtgärder som inte omfattas av 4 kapitlets tillståndsplikt.

Länsstyrelsernas tillämpning

Totalt har 130 länsstyrelsebeslut fattade 2015 av 14 länsstyrelser granskats inom ramarna för denna utvärdering. 50 beslut är fattade enligt 2 kap. KML, 55 beslut enligt 4 kap. KML och 25 beslut fattade enligt både 2 och 4 kap. KML, så kallade kombinationsbeslut. Besluten rör totalt 115 olika arbetsföretag och tillika markingrepp och förutom de 25 kombinationsbesluten har ansökning för ytterligare 15 markingrepp lett till att länsstyrelserna fattat både ett 2 och ett 4 kap. beslut men då i två olika beslutshandlingar.

Nedan följer en redogörelse på länsstyrelsenivå för innehållet i besluten. Denna detaljeringsnivå har valts för att kunna redovisa likheter och eventuella olikheter i bedömningen av behovet av arkeologiska insatser.

Län	2 kap. beslut	4 kap. beslut	Kombinationsbeslut 2 och 4 kap.	Separata 2 och 4 kap. beslut för samma arbetsföretag
Stockholm	5	2		1
Uppsala		8	23	1
Södermanland			2	
Östergötland	1	7		
Jönköping	1	3		
Kronoberg		3		
Kalmar	5	1		1
Gotland		1		3
Blekinge				1
Skåne	16	8		4
Halland	4	4		1
Västra Götaland		1		
Örebro	3			3
Dalarna		2		
Totalt	35	40	25	15

Fig. 1. Antalet ärenden om markingrepp per län uppdelat på 2 respektive 4 kap. KML, kombinationsbeslut enligt både 2 och 4 kap. KML och ärenden som lett till två separata beslut enligt 2 respektive 4 kap. KML.

107 av 115 markingrepp rör ingrepp i begravningsplats och åtta kyrkobyggnadens golv eller grund. Många av markingreppen är olika typer av schaktningar på begravningsplatsen, exempelvis ledningsdragningar för bergvärme, åskskydd, belysning och el. Några av ingreppen rör anläggande av askgravplatser och ytterligare någon nedtagning av träd eller stubbfräsning efter nedtagna träd.

Län	Kyrkgolv/-grund	Begravningsplats
Stockholm		8
Uppsala	2	30 ¹⁹
Södermanland		2
Östergötland		8
Jönköping	1	3
Kronoberg		3
Kalmar	1	6
Gotland		4
Blekinge		1
Skåne	3	25
Halland		9
Västra Götaland	1	
Örebro		6
Dalarna		2
Totalt	8	107

Fig.2. Antalet ärenden om markingrepp per län uppdelat på i kyrkgolv/-grund respektive begravningsplats.

De arkeologiska insatserna som länsstyrelserna har ställt som villkor enligt 2 kap. KML är antingen arkeologisk undersökning i form av schaktningsövervakning, arkeologisk förundersökning, arkeologisk kontroll eller en arkeologisk undersökning. Totalt har 52 beslut fattats med villkor om arkeologisk insats. Besluten är fattade av nio olika länsstyrelser.

¹⁹ 18 av besluten som Länsstyrelsen i Uppsala fattat rör komplettering av åskskydd, en satsning som Enköpings pastorat gjorde efter det att blixten slagit ner i och orsakat en brand i Enköpings-Näs kyrka sommaren 2012.

Län	Ark. undersökning	Ark. undersökning schaktnings- övervakning	Ark. förundersökning	Ark. kontroll
Stockholm		4		1
Uppsala		15	1	
Södermanland		2		
Östergötland		6		
Jönköping		1		
Kalmar	1		2	
Skåne		7		2
Halland		4		1
Örebro		4	1	
Totalt	1	43	4	4

Fig.3. Antalet beslut om arkeologiska insatser per län uppdelat på olika typer av undersökningar.

Främst ställs villkor om arkeologisk undersökning i form av schaktningsövervakning, dvs. att en arkeolog övervakar arbetsföretaget och dokumenterar de delar av fornlämningen som berörs.²⁰ I fyra beslut har länsstyrelserna ställt villkor om arkeologisk kontroll respektive arkeologisk förundersökning. Även vid en arkeologisk kontroll övervakar arkeologen arbetsföretaget men då i syfte att undvika ingrepp i fornlämningen.²¹ Vid en förundersökning tar arkeologerna upp mindre ytor inom det aktuella exploateringsområdet för att få en uppfattning om fornlämningens karaktär, datering, utbredning och komplexitet.²² Endast i ett beslut anger länsstyrelsen att den arkeologiska insatsen ska vara en arkeologisk undersökning.

Huruvida länsstyrelserna fattar ett 4 kap. KML beslut för markingrepp i samband med dränering eller ledningsdragning på kyrkotomt eller begravningsplats varierar mellan länsstyrelserna, vilket var något som Riksantikvarieämbetet konstaterade redan i regeringsuppdraget *Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena*. I de fall som detta görs trots att ingreppet inte innebär någon väsentlig ändring i enlighet med den definition som Riksantikvarieämbetet preciserat i föreskrifter²³, motiveras det ofta med att länsstyrelsen vill att arbetena ska följas av antikvarisk medverkan och i vissa fall också att de ska dokumenteras.

²⁰ 8 § föreskrifter om uppdragsarkeologi (KRFS 2015:1).

²¹ 9 § föreskrifter om uppdragsarkeologi (KRFS 2015:1).

²² 7 § föreskrifter om uppdragsarkeologi (KRFS 2015:1).

²³ 7 § föreskrifter om kyrkliga kulturminnen (KRFS 2012:2).

Berör ingreppen kyrkobyggnadens golv har det i samtliga ärenden som ingått i kartläggningen fattats ett 4 kap. beslut, i och med att ett sådant markingrepp innebär att befintlig golvbeläggning och ibland också annan fast inredning berörs av arbetena och dessa därmed kan definieras som en väsentlig ändring.

Om markingrepp på kyrkotomter och begravningsplatser innebär en väsentlig ändring av objektet bedömer länsstyrelserna olika. Länsstyrelserna i Västra Götaland och Skåne gör bedömningen att dessa markingrepp, som i de flesta fall handlar om att ta upp ett schakt för exempelvis ledningsdragning och därefter återställa marken, inte innebär en väsentlig ändring. Länsstyrelserna i Örebro, Gotland och Kronoberg betraktar däremot dessa markingrepp som tillståndspliktiga åtgärder, men ingen av dem förenar besluten med villkor om antikvarisk medverkan. I bedömningen av om dränering av kyrkobyggnad innebär väsentlig ändring ser länsstyrelsernas bedömningar, och olikheterna i dessa, ut som för ledningsschakt på kyrkotomt eller begravningsplats.

I många beslut ingår flera åtgärder utöver markingreppet, vilket innebär att det är svårt att utifrån det material som granskats inom ramarna för denna utvärdering få en tydlig bild av hur länsstyrelsen i dessa ärenden bedömer om markingreppet är tillståndspliktigt eller ej. Länsstyrelserna fattar i dessa ärenden beslut på samtliga åtgärder i ansökan utan att särskilja vilka som bedöms som tillståndspliktiga och vilka som inte är det.

Beslutens innehåll och utformning

I 4 kap. besluten omnämns fornlämningar och arkeologiska insatser enligt 2 kap. KML på olika sätt. Som;

- en hänvisning till att ett 2 kap. beslut är fattat.
- ett villkor att en arkeologisk insats ska göras.
- ett villkor om att ingreppet ska eller kommer att prövas utifrån 2 kap. KML. Kan även anges under rubriken *Övriga Upplysningar*.
- ett villkor att en anmälan till länsstyrelsen måste göras enligt 2 kap 10 § KML om fornlämning påträffas. Kan även anges under rubriken *Övriga Upplysningar*.

Länsstyrelsen i Östergötland har under den undersökta perioden fattat 4 kap. beslut där de förenat besluten med villkor om arkeologisk insats. I ett av besluten villkorar de om arkeologisk schaktningsövervakning, i ett annat om arkeologisk medverkan och i ett tredje om att antikvarie och arkeolog ska kallas till uppstartsmöte.

I 2 kap besluten förekommer följande villkor eller upplysningar;

- villkor om en arkeologisk insats enligt 2 kap. 12 eller 13 §§ KML.
- villkor om att en anmälan till länsstyrelsen måste göras enligt 2 kap. 10 § KML om fornlämning påträffas. Kan även anges under rubriken *Övriga Upplysningar*.

Dessutom finns det några länsstyrelser som fattar olika typer av kombinationsbeslut med både ett 2 kap. och 4 kap. beslut i en och samma beslutshandling. Dessa kombinationsbeslut kan vara utformade på något varierande sätt. Ett sätt är att det av beslutshandlingen tydligt framgår att det rör sig om två olika beslut enligt 2 respektive 4 kap. KML. Det förekommer även beslut där de två olika besluten inte är tydligt separerade. I beslutsmeningen anges då att beslutet är fattat både enligt 2 och 4 kap. KML och de villkor som ställs saknar tydlig koppling till de två olika kapitlen. I samtliga kombinationsbeslut saknas förfrågningsunderlag och undersökningsplan, vilka enligt föreskrifterna för uppdragsarkeolog ska biläggas beslutet.²⁴

I intervjuerna med länsstyrelserna framkom att både länsstyrelserna i Uppsala och Skåne hade erfarenhet av att fatta kombinationsbeslut. Ett problem med detta förfarande som framfördes var att sökande ibland endast läser de inledande delarna av beslutet och då missar att det även finns krav enligt 2 kap. Länsstyrelsen i Skåne har nu övergått till att fatta separata beslut och så gjorde även länsstyrelsen i Uppsala under våren 2016. Handläggaren vid Uppsala länsstyrelse menar att det förenklade förfarandet för att beställa arkeologiska insatser, som de reviderade föreskrifterna för uppdragsarkeologi ger möjlighet till, kommer innebära att fördelarna med att fatta kombinationsbeslut försvinner.

Vid intervjuerna med länsstyrelserna lyfte en handläggare frågan om hur länsstyrelsen bör hantera "oväntade" fynd som kan framkomma, både då länsstyrelsen beslutat om en arkeologisk insats eller givit ett tillstånd men med villkor eller upplysning om anmälningsplikten enligt 2 kap. 10 §. Framför allt kan fynd av mänskliga kvarlevor leda till diskussioner kring tillvaratagande eller återbegravning.

²⁴ 25 § föreskrifter om uppdragsarkeologi (KRFS 2015:1).

Länsstyrelsernas bedömning av behovet av arkeologiska insatser

De motiveringar som länsstyrelsernas anger för att ställa krav på arkeologiska insatser i samband med markgrepp på begravningsplatser är antingen närvaron av eller närhet till fornlämning eller att det finns indikationer på äldre strukturer under mark.

Län	Kyrkomiljö med registrerad fornlämning	Kyrkomiljö utan kända fornlämningar
Stockholm	4	4
Uppsala	8	24
Södermanland	1	1
Östergötland	2	6
Jönköping	1	3
Kronoberg		3
Kalmar	3	4
Gotland		4
Blekinge	1	
Skåne	27	1
Halland	2	7
Västra Götaland		1
Örebro	3	3
Dalarna		2
Totalt	52	63

Fig.4. Antalet ärenden om markgrepp uppdelat på kyrkomiljöer med registrerade fornlämningar respektive utan kända fornlämningar.

Närvaro/närhet till fornlämning

Av de 115 markgreppen berör 52 stycken kyrkomiljöer där det finns registrerade fornlämningar i FMIS. Runstenar i kyrkan eller på begravningsplatsen räknas i detta sammanhang inte in i gruppen registrerade fornlämningar i och med att de vanligtvis inte står på ursprunglig plats. Istället handlar det om fornlämningar i form av bytomter, boplatser, stadslager, förhistoriska gravar m.m.

15 markgrepp berör begravningsplatser som ligger inom ett område som är registrerat som stadslager, 22 inom utbredningen av en äldre bytomt varav två berör ingrepp i

kyrkogolv. För de resterande 15 markingreppen motiveras besluten utifrån andra typer av fornlämningar.

	Stadslager	Bytomt	Övrig fornlämning
2 kap. beslut			
- villkor om arkeologisk insats	7	7	7
- villkor om 2 kap. 10 §	2	9	2
- övrig upplysning om 2 kap. 10 §	3		2
4 kap. beslut			
- villkor om arkeologisk insats enligt 2 kap.			
- villkor om prövning enligt 2 kap.	1		
- villkor om 2 kap. 10 §			2
- övrig upplysning prövning enligt 2 kap.	2	6	2
- övrig upplysning om 2 kap. 10 §			
- inget villkor/upplysning			
Totalt	15	22	15

Fig.5. Antalet beslut som berör ingrepp på begravningsplats där arkeologiska insatser motiveras med närvaro eller närhet till fornlämning.

De beslut som rör begravningsplatser som ligger inom ett **stadslagers** utbredning motiveras med att äldre kulturlager kan komma att beröras. Tre av dessa beslut berör dock en annan fornlämningstyp, i samtliga fall ödekyrkogård. I samband med sju ingrepp har länsstyrelserna ställt krav på arkeologiska insatser, antingen i form av schaktningsövervakningar/arkeologiska kontroller eller regelrätta förundersökningar. De resterade ingreppen bedöms vara så små att påverkan på fornlämning är mycket begränsad varför endast villkor eller upplysning ges om anmälningsplikt enligt 2 kap. 10 § KML.

Samtliga beslut som motiverats med att ingreppet kommer göras inom en **äldre bytomts** utsträckning har fattats av länsstyrelsen i Skåne. Alla beslut utom två gäller markingrepp på begravningsplats. För fem av dessa har länsstyrelsen ställt villkor om arkeologisk undersökning i form av schaktningsövervakning och för nio endast anmälningsplikt enligt 2 kap. 10 § KML.

Ytterligare två beslut motiveras med att kyrkan ligger inom en bytomts utsträckning men rör då ingrepp i kyrkogolvet. Båda besluten är villkorade med arkeologiska insatser i form av arkeologisk kontroll, dvs. att ingrepp i fornlämning ska undvikas.

I intervjuerna framkom det att länsstyrelserna ibland väljer den enkla vägen och motiverar besluten med närvaron av bytomt eller stadslager trots att det kan finnas tydliga indikationer på äldre kyrkliga strukturer.

I samband med 15 ingrepp motiveras besluten med närvaro eller närhet till **andra typer av fornlämningar**, exempelvis boplatser eller grav/gravfält. Två beslut motiveras med förekomst av äldre rivna kyrkor som är registrerade som fornlämningar i FMIS och ett av att ingreppet berör en ödekyrkogård. Fyra av besluten rör omläggning av kyrkogårdsmur. Motiveringen till att beslut i dessa fall har fattats eller att en prövning enligt 2 kap. KML kommer göras, är för tre av besluten att det har eller kan komma att påträffas fragment av runstenar. För ett av dessa besluten saknas uppgifter om tidigare fynd av runstensfragment. Däremot finns en bytomt registrerade som sträcker sig både innanför och utanför kyrkogårdsmuren. Den omnämns dock inte i beslutet.

Sju av ingreppen har länsstyrelserna villkorat med att arkeologiska insatser krävs, främst arkeologisk undersökning i form av schaktningsövervakningar. Kravet på schaktningsövervakning i ett av besluten motiveras med att fynd av medeltida gravar och en brakteat gjordes i samband med en antikvarisk kontroll 1985. Begravningsplatsen används idag, dvs. är inte övergiven.

Ett kombinationsbeslut med villkor om anmälningsplikt enligt 2 kap. 10 § KML saknar grund för såväl ett 4 och ett 2 kap. beslut. Beslutet gäller anläggande av en parkeringsplats utanför kyrkogårdsmuren och den fornlämning som omnämns är en övrig kulturhistorisk lämning. Grunden för ytterligare ett beslut kan ifrågasättas. I det beslutet anger länsstyrelsen under övriga upplysningar att ett 2 kap. beslut kommer fattas med motiveringen att det finns fornlämningar nära kyrkan. Fornlämningen i fråga är en nedlagd kyrkogård som inte överhuvudtaget berörs av den aktuella ledningsdragningen.

En fråga som kom upp i intervjuerna med länsstyrelserna var om besluten om arkeologiska insatser bara ska omfatta den del av fornlämningen som arbetsföretaget berör eller om länsstyrelsen kan och i vissa fall borde inkludera ytterligare delar av lämningen. Exempelvis kan det vara frågan om att gräva schakt djupare än vad som berörs av arbetsföretaget. Skälet skulle i dessa fall kunna vara att de kulturlager som blir kvar under det upptagna schaktet är så tunna att det är bättre ur bevarande hänseende att ta bort dem. Samma fråga kan vara aktuell i samband med omläggning av golv inne i kyrkobyggnaden där det kan framkomma intressanta anläggningar som inte direkt berörs av omläggningen. Att då inte undersöka dessa kan upplevas som ett kunskapstapp i och med att det troligen kommer dröja lång tid innan det kan bli aktuellt att bryta upp golvet igen.

Indikation på äldre strukturer på begravningsplats

	Antal ärenden
2 kap. beslut	
- villkor om arkeologisk insats	22
- villkor om 2 kap. 10 §	9
- övrig upplysning om 2 kap. 10 §	1
- inget villkor/upplysning	1
4 kap. beslut	
- villkor om arkeologisk insats enligt 2 kap	6
- villkor om prövning enligt 2 kap.	4
- villkor enligt 2 kap. 10 §	8
- övrig upplysning prövning enligt 2 kap.	1
- övrig upplysning om 2 kap. 10 §	3
- inget villkor/upplysning	2
Totalt	57

Fig.6. Antalet ärenden om markgrepp som berör begravningsplats där besluten motiveras eller borde ha motiverats med att indikationer på äldre strukturer kan förekomma.

Äldre strukturer kan både vara äldre föregångare till den idag stående kyrkan och andra strukturer, exempelvis rivna klockstaplar. Genomgången av besluten visar på en stor variation avseende om och i sådant fall hur länsstyrelserna motiverar de villkor som ställs. Vissa beslut innehåller utförliga beskrivningar över varför villkoren ställs medan andra beslut endast är mycket schablonmässigt motiverade. Det förekommer även att länsstyrelserna anser att själva begravningsplatsen är att betrakta som fornlämning och att äldre gravar kan komma att påverkas av det aktuella markgreppet, detta trots att den fortfarande är i bruk.

För knappt hälften av besluten som motiveras med förekomst av äldre strukturer har länsstyrelserna ställt villkor om arkeologisk insats, främst som arkeologiska undersökningar i form av schaktningsövervakning. Villkor om schaktningsövervakning motiveras främst med att det inom begravningsplatsen finns uppgifter om äldre idag rivna byggnader eller byggnadsdelar, exempelvis vapenhus, sakristia eller klockstapel. I 15 av de 22 kyrkomiljöerna för vilka länsstyrelserna ställt krav på arkeologiska insatser finns tydliga indikationer på äldre strukturer. Motiveringen i flera av besluten är emellertid generella och hänvisar exempelvis bara till att kyrkan härrör från medeltid, trots att det i dessa fall finns kunskap om äldre föregångare till dagens kyrkor. För de övriga sju besluten saknas

indikationer på äldre strukturer, både avseende föregångare till dagens kyrkor eller andra idag rivna byggnader eller konstruktioner. Motiveringen till dessa beslut är antingen generella såsom att kyrkan härrör från medeltid eller att det tidigare eventuellt har påträffats runstensfragment på begravningsplatsen och att det kan finnas ytterligare sådana fragment.

De sex beslut som inom ramen för ett 4 kap. beslut ställt krav på arkeologiska insatser är alla fattade av länsstyrelsen i Östergötland. Fem av besluten ställer krav på schaktningsövervakning och det sjätte att en arkeolog ska dokumentera omläggningen av en kyrkogårdsmur. För två av besluten om schaktningsövervakning saknas indikationer på äldre strukturer och begravningsplatsen används fortfarande.

Tre av de fyra 4 kap. beslut som har villkor om att ärendet ska prövas enligt 2 kap. KML har som enda motivering att kyrkorna har medeltida ursprung, detta trots att det finns indikationer på äldre idag rivna delar av kyrkorna. Några 2 kap. beslut för dessa markingrepp har ännu inte inkommit till RAÄ.

17 stycken 2 och 4 kap. beslut anger anmälningsplikt enligt 2 kap. 10 § KML som ett villkor och i ytterligare fyra beslut som en övrig upplysning. För knappt hälften av dessa beslut saknas utifrån en byråmässig bedömning grund för villkoret i och med att inga indikationer finns på äldre strukturer och dessutom är de aktuella begravningsplatserna i bruk fortfarande. Fyra av de 17 besluten berör begravningsplatser där det finns tydliga indikationer på äldre strukturer. Exempelvis ett beslut som gäller en ledningsdragningsplan på en begravningsplats där det funnit två föregångare till dagens kyrka och två beslut där det finns registrerade fornlämningar precis i anslutning till de aktuella markingreppen. Oaktat de tydliga indikationerna har länsstyrelserna i dessa fall bedömt att anmälningsplikten är ett tillräckligt villkor eller upplysning. Samma gäller två 4 kap. beslut som helt saknar villkor eller upplysningar om 2 kap. KML trots att det i dessa kyrkomiljöer finns uppgifter om äldre föregångare till dagens kyrka. Varför länsstyrelserna i dessa fall valt att inte fatta ett 2 kap. beslut framgår inte heller av besluten.

Indikation på äldre strukturer under kyrkogolv/-grund

	Antal ingrepp
2 kap. beslut	
- villkor om arkeologisk insats	5
4 kap. beslut	
- villkor om prövning enligt 2 kap	1
- villkor enligt 2 kap 10 §	1
- övrig upplysning prövning enligt 2 kap	1
Totalt	8

Fig. 7. Antalet ärenden om markingrepp till lika beslut som rör kyrkogolv/-grund.

Åtta beslut rör ingrepp i själva kyrkans golv eller grund. De fem 2 kap. besluten är alla villkorade med olika arkeologiska insatser; arkeologiska undersökningar i form av schaktningsövervakningar, arkeologisk förundersökning samt i ett fall en regelrätt arkeologisk undersökning. Tre av besluten rör byte av golv. Insatserna motiveras bland annat av att den nuvarande kyrkan antingen har ersatt en äldre föregångare eller består av en rad olika om- och påbyggnader, dvs. att det finns tydliga indikationer på att äldre strukturer kan finnas under kyrkogolvet. I två av kyrkorna har det tidigare påträffats äldre lämningar. I besluten finns dock ingen hänvisning till något fornlämningsnummer eller att länsstyrelsen utifrån de tidigare iakttagelserna anser att lagren under kyrkogolvet bedöms som fornlämning.

I tre 4 kap. beslut förekommer hänvisningar till 2 kap. KML, antingen i form av villkor eller som en övrig upplysning. Två av besluten anger att en prövning enligt 2 kap. KML ska ske om eventuella ingrepp måste göras under golvnivå eller i grunden. Indikationer på äldre kyrkor/strukturer finns för båda de aktuella kyrkorna och i en av kyrkorna har tidigare arkeologiska insatser gjorts, bland annat har äldre gravar undersökts. Det tredje beslutet har som villkor att om en eventuell invändig restaurering kommer att innebära ingrepp i kyrkogolvet ska församlingen i enlighet med 2 kap. 10 § KML kontakta länsstyrelsen om det då framkommer en fornlämning. Någon motivering till villkoret finns inte trots att det har det funnits en äldre föregångare till dagens kyrka.

Fallstudier

För att illustrera några av de vanligaste förekommande ställningstaganden som länsstyrelserna har att hantera när det gäller markgrepp i kyrkomiljöerna har fyra fallstudier genomförts. Två av fallstudierna berör ingrepp i kyrkobyggnad och där länsstyrelserna har beslutat om arkeologiska insatser. De två andra fallstudierna belyser såväl beslut rörande begravningsplats som kyrkobyggnad. Tre av fallstudierna rör beslut som ingått i aktgranskningen medan det fjärde ärendet, Sankta Ragnhilds kyrka i Södertälje, valts på grund av den höga komplexitet som länsstyrelsens haft att förhålla sig till i bedömningen av behovet av arkeologiska insatser.

Sankta Ragnhilds kyrka, Stockholms län, RAÄ

Södertälje133:1

Beslut enligt 4 kap. 3 § KML²⁵ om renovering och ombyggnad av Sankta Ragnhilds kyrka omfattar förändring av golvbeläggning där delar av befintligt trägolv byts mot kalksten, nedläggning av nytt värmesystem i golv, radonsanering samt översyn och utbyte av elkanalisationer i golv. Under rubriken upplysningar framgår att tillstånd enligt 2 kap. KML ska inhämtas från länsstyrelsen innan arbetena påbörjas och att en arkeologisk utredning har genomförts under projekteringstiden. Denna visar att det finns lämningar under kyrkans golv.

Det finns två beslut enligt 2 kap. KML. Det första beslutet omfattar en arkeologisk förundersökning i form av schaktkontroll inom fornlämning RAÄ Södertälje 133:1.²⁶ Denna fornlämning utgörs av stadslager enligt FMIS. Länsstyrelsen hänvisar i sitt beslut till uppgifter från 1960-talet då åtgärder gjordes i kyrkan som visade på att det finns äldre lämningar bevarade under golvet. Länsstyrelsen anser i sin motivering att fornlämningen inte utgör hinder för schaktningen men att den arkeologiska förundersökningen ska göras för att konstatera i vilken omfattning som fast fornlämning är bevarad under kyrkgolvet. Visar schaktkontrollen att det inte behövs ytterligare arkeologisk dokumentation gäller beslutet även som tillstånd enligt 2 kap. 12 § KML att utföra arbetet. Schaktkontrollen konstaterade att äldre lämningar i form av rivna murar finns under golvet och eventuellt även tidigare okända gravkammare. Dessutom påträffades fynd, bland annat ett mynt, delar av gravhällar samt skelettdelar. Detta ledde till att länsstyrelsen fattade ytterligare ett beslut om

²⁵ Länsstyrelsen i Stockholms län dnr 433-33315-2012.

²⁶ Länsstyrelsen i Stockholms län dnr 431-5934-2013

förundersökning om arkeologisk förundersökning i form av schaktkontroll.²⁷ Som villkor för arbetet uppger länsstyrelsen att om det framkommer arkeologiska lämningar som kräver mer omfattande dokumentation eller ett borttagande kommer länsstyrelsen att pröva ärendet på nytt. Exempel på sådana lämningar kan enligt villkoret vara kulturlager som inte är omrörda, konstruktioner i form av murar eller ett omfattande antal gravar. Undersökaren ska omgående underrätta länsstyrelsen om detta inträffar och om det arkeologiska arbetet överstiger 80 timmars fältarbete.

Enligt rapporten²⁸ påträffades ett knappt tiotal gravvalv/gravkammare och sex kistgravar, varav en undersöktes och togs bort. Ytterligare tre skelett påträffades i koret och hade troligen ursprungligen legat på en äldre kyrkans kyrkogård. Dessutom framkom murar från föregångare till dagens kyrka.

Munka-Ljungby kyrka, Skåne län, RAÄ Munka-Ljungby 67:1

Beslut enligt 4 kap. 3 KML om ändring av kyrkorum i Munka Ljungby kyrka.²⁹ I beslutet framgår inte att det omfattar tillstånd till ingrepp i golv. Enligt länsstyrelsens diarium inkommer kompletterande handlingar om golvomläggning den 10 juni 2015. Länsstyrelsen svarar sökande den 15 juni samma år att åtgärderna ryms inom befintligt tillstånd. Den 1 juli meddelar sökande att ett gravvalv hittats i samband med golvarbetenas genomförande.

Beslut enligt 2 kap. KML om tillstånd till ingrepp i fornlämning nr 67 i Munka-Ljungby socken med villkor om arkeologisk kontroll samt en översiktlig dokumentation av påträffade lämningar inom del av fastigheten Munka-Ljungby 131:1.³⁰ Länsstyrelsen anger att arbetena sker inom Munka-Ljungby bytomt som är registrerad som fornlämning nr 67 i Munka-Ljungby socken. En bytomt är det område inom vilket en bys bebyggelse låg från medeltiden och fram till skiftesreformen i början av 1800-talet och inom vilket medeltida lämningar efter densamma kan finnas kvar. Syftet med den arkeologiska kontrollen är att tillse att arbetsföretaget kan genomföras utan ingrepp i bevarade fornlämningar och att dokumentera de synliga lämningarna översiktligt. I förfrågningsunderlaget framgår vidare att syftet med undersökningen är att dokumentera synliga delar av gravkammaren genom inmätning och foto.

²⁷ Länsstyrelsen i Stockholms län dnr 4311-40008-2013.

²⁸ Berger, Å och Pantzar, C. 2015. *I kyrkans vrår. Antikvarisk besiktning samt arkeologisk förundersökning i Sankta Ragnhilds kyrka inom fornlämning Södertälje 133:1, Södertälje stad och socken, Stockholms län*. Rapporter från Arkeologikonsult 2015:2796.

²⁹ Länsstyrelsen i Skåne län dnr 433-25214-2012.

³⁰ Länsstyrelsen i Skåne län dnr 431-18832-2015.

Sköllersta kyrka, Örebro län

Beslut enligt 4 kap. 3 § KML angående ut- och invändig restaurering av Sköllersta kyrka.³¹ Under rubriken upplysningar anges att markarbeten på kyrkogården kräver tillstånd enligt 2 kap. KML.

I beslutet enligt 2 kap. KML om arkeologisk förundersökning vid Sköllersta kyrka uppger länsstyrelsen att de bedömer att arbetsföretaget kommer beröra lämningar efter äldre verksamhet, exempelvis kulturlager.³² De anser att den arkeologiska kunskapen om medeltida kyrkplatser är begränsade och att de aktuella kulturlagren därför har potentiellt stor vetenskaplig betydelse för förståelsen av kyrkornas och begravningsplatsernas tillkomst- och utvecklingshistoria. Syftet med förundersökningen är att klargöra om tillstånd till fornlämningens borttagande kan ges genom att närmare bedöma fornlämningens typ och omfattning. Vidare ska förundersökningen klargöra om en arkeologisk slutundersökning måste utföras innan markarbetena får ske inom området för fornlämningen.

I undersökningsplanen finns kunskapsläget för området vid Sköllersta kyrka beskriven. Där anges att få kända fornlämningar finns registrerade i kyrkans omedelbara närhet, men att det utifrån de topografiska förutsättningarna, ortnamnsbilden i närområdet och den generella fornlämningstätheten i Sköllerstabygden troligen finns förhistoriska boplatslämningar i kyrkans omedelbara närhet. Inmurad i kyrkan finns en äldre bildsten som har tolkats som en möjlig rest efter förkristen kult. 1948 utfördes en arkeologisk undersökning på kyrkogården. Vid denna framkom bland annat två äldre kristna gravar invid kyrkans södra mur. Den nuvarande kyrkan antas ha haft en äldre föregångare i form av en tidig romansk stenkyrka eller en träkyrka.

Vid sammanställningen av denna utvärdering föreligger ingen rapport över den beslutade förundersökningen men däremot ett informationsblad kring undersökningens resultat. Bland annat framkom strukturer i form av fundament till något som tolkas som en riven absid invid korets östra gavel, flera skelettgravar utmed korets södra sida samt fynd i form av slagen flinta, mynt och dräkt detaljer. Den slagna flintan tolkas av undersökaren som en indikation på en boplatz från förhistorisk tid.³³

³¹ Länsstyrelsen i Örebro län dnr 433-6072-2014.

³² Länsstyrelsen i Örebro län dnr 431-3767-2015.

³³ http://www.lansstyrelsen.se/orebro/SiteCollectionDocuments/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/skyddad-bebyggelse/sevarda-kulturmiljoer/Hallsberg/skollersta-kyrka/FLYER%20Sköllersta%20kyrka_web.pdf.

Skuttunge kyrka, Uppsala län

I beslutet enligt 4 kap. 3 § KML angående tillstånd rörande golv, bjälklag, sanering samt tak- och markavvattning vid Skuttunge kyrka anger villkoren att arbetet under golv och ingrepp i mark inte får påbörjas innan erforderligt tillstånd enligt 2 kap. KML erhållits.³⁴

I beslutet enligt 2 kap. KML om tillstånd till markingrepp med arkeologisk förundersökning i och invid Skuttunge kyrka bedömer länsstyrelsen att arbetsföretaget kan komma att påverka fornlämningar i form av äldre fynd, gravar, konstruktionsdetaljer och boplatsslämningar under golvet i kyrkan och i marken på kyrkogården.³⁵ Förundersökningen ska dokumentera och tillvarata eventuella lämningar och fynd till den del som berörs av arbetsföretaget. Syftet med förundersökningen är att få ny kunskap om byggnadshistoriska förhållanden samt om gravläggningsseder och rituell praktik. Syftet anges vidare vara att öka kunskapsläget beträffande eventuella förhistoriska aktiviteter i området.

I undersökningsplanen finns en preliminär bedömning över de fornlämningar som kan komma att beröras av arbetsföretaget. Det är ett flertal olika fornlämningskategorier från skiftande tidsperioder som undersökaren, Upplandsmuseet, anser kan komma att beröras. Förhistoriska boplatsslämningar som tidigare påträffats i kyrkans direkta närhet samt spår efter kyrkans olika byggnadsskeden. Vid de utvändiga arbetena på begravningsplatsen är det främst spår efter äldre byggnadsskeden samt gravar från historisk tid som kan komma att beröras men även boplatsslämningar från brons- och järnåldern nämns. Förhistoriska gravar anses inte kunna uteslutas med hänvisning till en vapengrav som påträffades direkt utanför kyrkogårdsmuren 1927. De inre arbetena bedöms kunna komma att beröra gravar och delar av gravkammare i kyrkans bänkkvarter och mittgång. Möjligheten att påträffa konstruktioner som äldre murar, golvlager, sidoaltare och fundament/grundläggning till predikstol, dopfont och altare finns också. I sakristian kan äldre, ej kända källare komma att beröras liksom eventuella gravkammare för präst eller kyrkoherde.

³⁴ Länsstyrelsen i Uppsala län dnr 433-7138-14.

³⁵ Länsstyrelsen i Uppsala län dnr 431-7137-14.

Analys av länsstyrelsernas tillämpning

Möjligheten att generalisera och se mönster i hur länsstyrelserna hanterar markingrepp på begravningsplatser eller ingrepp i kyrkogolv är begränsade i och med att antalet beslut för flertalet av länen är förhållandevis få. Endast från tre (Uppsala, Skåne och Östergötland) av de totalt 10 länen ingår fem eller fler beslut i utvärderingen. Resultaten ska därför snarare ses som tendenser än som faktiska slutsatser.

Att utifrån bedömningsgrunderna avgöra om länsstyrelsernas bedömning av behovet av arkeologiska insatser är befogade eller inte är i många fall svårt. De upplysningar som besluten innehåller angående kyrkomiljöerna och deras historia är ofta knapphändiga liksom motiveringarna till besluten. Även med den kompletterande information som tagits fram i samband med kartläggningen går det inte att med säkerhet konstatera om länsstyrelsernas bedömning är korrekt eller ej. I nedanstående avsnitt kommer därför Riksantikvarieämbetet främst att föra ett mer generellt resonemang kring hanteringen av fornlämningar i kyrkomiljöer och på vilka grunder bedömningen av arkeologiska insatser bör baseras.

I detta kapitel görs en analys av det som framkommit i aktstudierna och fallstudierna samt vid intervjuerna av länsstyrelsehandläggarna. Analysen utgår från de frågeställningarna och bedömningsgrunder som ställts upp för studien (se sid 9).

Länsstyrelsernas beslut är inte alltid fattade med stöd av korrekt lagrum

En av frågeställningarna i denna studie är om länsstyrelserna har fattat sina beslut i enlighet med KML:s bestämmelser. Granskningen av besluten och intervjuerna med länsstyrelserna indikerar att så inte alltid är fallet. De bakomliggande orsakerna kan dels ha sin grund i ren formalia, dels i hur ärenden processas inom länsstyrelserna.

Bristande beslutsutformning

Kombinationsbeslut eller separata beslut

Av de 115 ärendena om markingrepp finns det för 40 ärenden både ett 4 och 2 kap. beslut varav 25 är så kallade kombinationsbeslut. Att fatta den typen av beslut har både sina för- och nackdelar. Fördelen är att den sökande får de två olika besluten samtidigt och att det

blir tydligt vilka krav som ställs på arbetsföretag. Om det går för långt tid mellan 4 kap. beslutet till dess att sökande får 2 kap. beslutet finns det en risk att sökande "glömmer bort" att det som anges i 4 kap. beslutet angående 2 kap. som villkor eller under övriga upplysningar. Något som är eftersträvansvärt är dock att länsstyrelserna skickar ut de separata besluten vid en och samma tidpunkt.

Ytterligare en faktor som talar emot att använda kombinationsbeslut är att det i kartläggningen framkom att den del av besluten som fattats enligt 2 kap. i samtliga kombinationsbeslut inte följer de gällande föreskrifterna för uppdragsarkeologi. Ett beslut som fattas utifrån 2 kap. 12 § KML ska enligt föreskrifterna bestå både av ett tilldelningsbeslut och ett beslut om företagarens kostnadsansvar. Dessutom ska det förfrågningsunderlag som länsstyrelsen skickar till undersökaren samt den undersökningsplan som undersökaren upprättar bifogas beslutet. Med andra ord är ett 2 kap. beslut med villkor om arkeologisk insats en relativt omfattande handling och bör därför inte läggas samman med ett beslut med villkor enligt 4 kap.

Avsaknaden av 4 kap beslut i kartläggningen

För 35 ärenden finns ett 2 kap. beslut men däremot inget 4 kap. beslut. Att det inte finns ett 4 kap. beslut kopplat till samtliga 2 kap. beslut kan ha flera förklaringar. I 4 kap. anges avseende begravningsplatser och kyrkotomter att tillstånd ska sökas om markingreppet medför en väsentlig ändring av begravningsplatsen. Att gräva schakt som sedan läggs igen är i regel inte ett markingrepp som kräver tillstånd i och med att åtgärden oftast inte innebär någon väsentlig ändring av objektet. Anledningen till att länsstyrelserna trots detta fattar ett beslut enligt 4 kap. KML beror enligt vad som framkom i samband med regeringsuppdraget *Översyn av regelverket av de kyrkliga kulturminnena* på att de vill kunna ställa villkor om att arbetena ska dokumenteras. Vad gäller ingrepp i kyrkobyggnadens golv eller grund bör det däremot oftast eller alltid finnas ett 4 kap. beslut då ingreppet troligen innebär en väsentlig ändring av kyrkan i och med att befintliga golv och annan fast inredning berörs av ingreppet. Fem 2 kap. beslut berör själva kyrkobyggnaden och för fyra av dessa ärenden finns även ett 4 kap. beslut. Till ett 2 kap. beslut som berör domkyrkan i Lund saknas ett 4 kap. beslut. En förklaring till det kan vara att 4 kap. beslut har fattats långt tidigare.

Felaktiga beslut

De 4 kap. beslut som Länsstyrelsen i Östergötland förenat med villkor om arkeologisk insats är inte fattade i enlighet med bestämmelserna i 4 kap. KML. Beslut enligt 4 kap. KML kan endast förenas med villkor om hur arbetena ska utföras och vilken dokumentation som krävs. Det är felaktigt att dokumentera fornlämningar med stöd av 4 kap. KML då dessa inte är objekt som omfattas av bestämmelserna i detta kapitel. Det innebär att de beslut som Länsstyrelsen i Östergötland har fattat är i strid med bestämmelserna i KML. Även 4 kap.

beslut som Länsstyrelsen i Uppsala fattade inför omläggningen av golvet i Skuttunge kyrka innehåller villkor som inte är i överensstämmelse med lagtextens formulering. Det villkor som anger att arbetet under golv och ingrepp i mark inte får påbörjas innan erforderligt tillstånd enligt 2 kap. KML erhållits borde istället ha formulerats som en övrig upplysning i beslutet.

Ett annat exempel på felaktiga beslut är de beslut som saknar grund i och med att fornlämning inte berörs eller att indikation på sådan inte finns. Att länsstyrelserna ändå väljer att fatta dessa beslut tolkar Riksantikvarieämbetet som att länsstyrelserna tar det säkra före det osäkra och fattar beslut om att arbetena ska följas av arkeologisk eller antikvarisk expertis. Syftet med detta är troligtvis dels att undvika ingrepp i fornlämning eller att kulturhistoriska värden ska gå förlorade, dels att få arbetena dokumenterade av sakkunnig expertis.

Villkor om arkeologisk insats

Enligt 2 kap. 12 § KML får länsstyrelsen ge tillstånd till ingrepp i en fornlämning och då ställa villkor om arkeologisk undersökning. Av de 115 ärendena som kartläggningen omfattade berör 52 stycken kyrkomiljöer där det finns registrerade fornlämningar i FMIS. Av de resterande ärendena har länsstyrelserna ställt krav på arkeologiska insatser i elva ärenden. Motiveringen till besluten har i några fall varit att tidigare arkeologiska insatser gett intressanta resultat, men i flera beslut är motiveringen enbart att kyrkan och begravningsplatsen kan härledas tillbaka till medeltid.

I de fall det inte finns en konstaterad fornlämning i eller i närheten av kyrkomiljön kan länsstyrelsen inte fatta ett beslut enligt 2 kap. 12 § KML. Om länsstyrelsen misstänker att det kan finnas äldre strukturer som är att betrakta som fornlämning borde de istället fatta beslut om arkeologisk utredning enligt 2 kap. 11 § KML. Ett sådant beslut förutsätter dock att det är ett större markområde som berörs av arbetsföretaget. Med större avses vanligen, förutom de exploateringar som finns uppräknade i 2 kap. 11 § KML, en yta på minst 10 000 m².³⁶ De markingrepp som görs i kyrkomiljöerna påverkar så gott som aldrig så stora ytor. Att inte länsstyrelsen kan använda utredningsinstrumentet för att konstatera fornlämning kan medföra att länsstyrelserna fattar felaktiga beslut alternativt att markingrepp som borde påkalla arkeologiska insatser genomförs utan sådana insatser.

Fallstudien rörande Sköllersta kyrka är ett exempel på att länsstyrelsen motiverar ett beslut med fel arkeologisk insats, i detta fall om arkeologisk förundersökning, trots att det inte finns någon registerad fornlämning i området. Om länsstyrelsen utifrån resultatet av 1948 års arkeologiska undersökningar bedömer att det finns en fornlämning på platsen så borde det

³⁶ Vägledningen för uppdragsarkeologi, avsnitt 1 Det uppdragsarkeologiska systemet, s. 16.

tydligt ha framgått i motiveringen till beslutet. Alternativt borde länsstyrelsen ha tagit fram ett kunskapsunderlag som visar att det faktiskt finns en fornlämning.

Flertalet av de beslutade arkeologiska insatser är schaktningsövervakningar, dvs. då en arkeolog följer ett pågående arbetsföretag. Arkeologen har då möjlighet att dokumentera de anläggningar och lager som berörs av arbetsföretaget. Om lämningarna blir omfattande har länsstyrelsen möjlighet att stoppa arbetsföretaget och fatta ett nytt beslut om arkeologisk undersökning. Fallstudien av St. Ragnhild i Södertälje är ett exempel på ett ärende där länsstyrelsen borde ha övervägt att stoppa de pågående arbetsföretaget och fatta ett beslut om arkeologisk undersökning. Istället valde länsstyrelsen att fatta ett nytt beslut om schaktningsövervakning. Att detta inte gjordes är något som undersökaren indirekt påpekar i den arkeologiska rapporten som en faktor som påverkar undersökningens genomförande och eventuellt också dess resultat.

I kartläggningen ingår två ärenden som kan illustrera problematiken med att låta besluten inkludera delar av fornlämningen som egentligen inte berörs av ingreppet. Det ena ärenden berörde Gårdby kyrka i Kalmar län där länsstyrelsen fattade beslut om en arkeologisk undersökning varvid samtliga anläggningar och kulturlager ner till undergrunden skulle undersökas. I det andra fallet, Skuttunge kyrka i Uppsala län, valde länsstyrelsen att låta den arkeologiska förundersökningen endast omfatta de anläggningar och kulturlager som direkt berördes av arbetsföretaget. Föreskrifterna för uppdragsarkeologi ger möjlighet för länsstyrelsen att inkludera delar av en fornlämning som inte direkt omfattas av arbetsföretaget.³⁷ Förutsättningen är dock att den aktuella delen av fornlämningen inte kan bevaras på ett meningsfullt sätt. Det är således upp till länsstyrelsen att från fall till fall avgöra om den arkeologiska insatsen ska omfatta även delar av fornlämningen som inte berörs av arbetsföretaget.

Länsstyrelsernas interna ärendegång har betydelse

Vanligtvis kommer ärenden som innebär markingrepp i skyddade kyrkomiljöer in till länsstyrelsen som en ansökan om tillstånd enligt 4 kap. KML. Detta innebär dels att handläggaren av dessa ärenden behöver ha tillräcklig kunskap och kompetens för att bedöma huruvida de ansökta åtgärderna också kan behöva prövas utifrån 2 kap. KML, dels att länsstyrelsernas rutiner för samråd internt mellan handläggare av de olika lagrummen är av avgörande betydelse. Vid intervjuer med länsstyrelserna framkom att länsstyrelserna bereder ärenden på olika sätt. I några län kontrollerar handläggaren av 4 kap. KML skriftliga källor och FMIS för att se om registrerade fornlämningar eller äldre strukturer skulle kunna komma att påverkas av markingreppen. I andra län samråder handläggare av de två

³⁷ 14 § föreskrifter om uppdragsarkeologi (KRFS 2015:1).

kapitlen alltid då åtgärderna innebär markingrepp eller då det är en äldre (medeltida) kyrkomiljö som berörs.

Huruvida länsstyrelsen, efter att ovanstående bedömning har gjorts, begär in en ansökan enligt 2 kap. KML eller ej varierar mellan länsstyrelserna. Oavsett vilket så måste de ofta begära in kompletterande uppgifter om exempelvis schaktdjup eller exakt läge för schakten. En länsstyrelse uppger att de ofta skickar ärendet på informell remiss till det regionala museet.

Länsstyrelsernas bedömningar av behovet av arkeologiska insatser varierar

En generell iakttagelse i samband med granskningen av länsstyrelsernas beslut är att motiveringar till 2 kap. besluten är kortfattade och sällan ger tillräcklig information om grunden till besluten. Detsamma gäller för 4 kap. besluten när länsstyrelserna som villkor eller övrig upplysning anger att ärendet kan komma att prövas utifrån 2 kap. KML eller erinrar sökanden om anmälningsplikten enligt 2 kap. KML. Att den sökande förstår grunderna för besluten är centralt för hans möjligheter att efterleva de villkor som anges.

Närvaro/närhet till fornlämning bör inte alltid medföra beslut om arkeologisk insats

Länsstyrelsernas bedömning av behovet av arkeologiska insatser ska antingen grundas på närvaron/närheten till en fornlämning eller att det finns indikationer på idag okända fornlämningar. 52 av de ärenden som ingick i kartläggningen berörde fornlämningar, varav 37 gällde markingrepp i stadslager eller bytomt. Både dessa fornlämningstyper är relativt yttäckande där kyrkan och begravningsplatsen bara utgör en del av det område som betecknas som fornlämning. Specifikt för Skåne län är att länsstyrelsen där anser att även bytomter som fortfarande är bebyggda i vissa fall ska ses som fornlämningar. Ett exempel på detta är 2 kap. beslut gällande ingreppet i golvet i Munka-Ljungby kyrka. Beslutet motiveras utifrån fornlämning Munka-Ljungby 67 som utgörs av den medeltida bytomten. Lämningstypslistans rekommendation är att endast varaktigt övergivna bytomter ska ses som fornlämning. De 22 beslut som är motiverade med att markingreppet berör en bytomt är alla fattade av länsstyrelsen i Skåne.

2 kap. beslutet rörande renoeringen och ombyggnaden av Sankta Ragnhilds kyrka är ett exempel på hur ett omgivande stadslager, i detta fall Södertälje 133.1, används som motivering till arkeologiska insatser i kyrkobyggnaden. Detta trots att det vid tidigare

arkeologiska undersökningar i kyrkan påträffats fynd av äldre strukturer och som därför borde vara motivet till beslutet.

Både avseende beslut som är motiverade utifrån stadslager och bytomt kan det utifrån denna studie diskuteras om det i kyrkomiljöerna kan finnas lämningar som kan betecknas som just stadslager eller bytomt. Kyrkorna och åtminstone delar av begravningsplatserna går i flertalet fall tillbaka till medeltid och har då utgjort en del av bytomten eller staden. Att enbart motivera 2 kap. beslut utifrån dessa typer av fornlämningar kan innebära att länsstyrelsen inte gör en bedömning av eventuell förekomst av lämningar som kan knytas till äldre strukturer inom kyrkomiljön. I intervjuerna framkom också att länsstyrelserna ibland väljer den enkla vägen och motiverar besluten med just närvaron av bytomt eller stadslager trots att det kan finnas tydliga indikationer på äldre kyrkliga strukturer eller faktiska fornlämningar som i fallen med ödekyrkogårdar. I de fall det saknas tydliga indikationer på äldre kyrkliga strukturer bör länsstyrelserna enligt Riksantikvarieämbetets bedömning endast ställa villkor om anmälningsplikt enligt 2 kap 10 § KML.

Denna studie visar att det är svårt att utifrån motiveringarna avgöra varför länsstyrelsen inför vissa ingrepp i bytomt ställer krav på arkeologi och andra endast erinrar om anmälningsplikten enligt 2 kap. 10 § KML. Utifrån en byråmässig bedömning hade arkeologi i vissa fall kunnat vara motiverat när länsstyrelsen endast villkorat om anmälningsplikt och andra fall framstår villkor om arkeologin vara ett alltför långtgående krav. Exempelvis rör ett beslut en begravningsplats som ligger utanför den registrerade bytomten men beslutet motiveras ändå utifrån just bytomten. Några av besluten hade kunnat motiveras med förekomst av äldre idag rivna kyrkor, vilket är ett tydligare motiv än hänvisningen till att kyrkan ligger inom utsträckningen för den äldre bytomten.

Ett annat exempel på motiveringar till 2 kap. beslut som enligt Riksantikvarieämbetets mening kan ifrågasättas är de som baseras på förekomst av runstenar eller att runstensfragment tidigare har påträffats i kyrkomiljön. Två av besluten med den motiveringen visar sig vid koll i FMIS att runstenarna är inmurade i vapenhuset respektive tidigare legat som trappsteg in till kyrkan.

Regelverket kring äldre gravar bör förtydligas

Gravar på begravningsplats

Ett fåtal 2 kap. beslut har motiverats med att markingreppet på begravningsplatsen kan komma att beröra äldre gravar. Därtill finns ett antal beslut som i mer sväpande skrivningar hänvisar till att kyrkan och begravningsplatsen har medeltida ursprung. I inget av dessa ärenden finns det någon fornlämning registrerad och begravningsplatserna är fortfarande i

bruk. Att länsstyrelserna fattar 2 kap. beslut även då det saknas indikationer på äldre strukturer tyder enligt Riksantikvarieämbetet bedömning på att de anser att äldre gravar är att betrakta som fornlämning och då också kan vara föremål för arkeologiska insatser.

Frågan är emellertid om en grav på en begravningsplats som fortfarande är i bruk kan betraktas som fornlämning. Lagens tre rekvisit för en fornlämning - vara en lämning efter människors verksamhet under forna tider, ha tillkommit genom äldre tiders bruk och vara varaktigt övergiven - kan enligt Riksantikvarieämbetets mening svårtligen sägas vara uppfyllda. Samtidigt ingår kyrkogård och begravningsplats i lagens lista över fornlämningskategorier. Dessa kategorier infogades i listan i samband med 1988 års kulturminneslag. I departementsskrivelsen som föregick lagen motiverades de nya kategorier med att det var övergivna kyrkogårdar som avsågs. Samtidigt anges att även enskilda gravar på en begravningsplats som fortfarande är i bruk skulle kunna vara fornlämningar³⁸. Den efterföljande propositionen saknar motsvarande resonemang.³⁹

Om gravar på en begravningsplats i bruk utifrån lagens rekvisit inte kan hävdas vara fornlämning begränsas såsom Riksantikvarieämbetet ser det möjligheterna att öka kunskapen om äldre begravningskick radikalt. Då är det i princip bara gravar på ödekyrkogårdar som kan vara föremål för arkeologiska insatser enligt KML. Om enskilda gravar på en begravningsplats i bruk i vissa fall ska kunna betraktas som fornlämning blir frågan utifrån vilka kriterier detta ska ske. Att ta fasta på lagens åldersrekvisit, dvs. att fornlämningar ska ha tillkommit före 1850, skulle få långtgående konsekvens för den pågående begravningsverksamheten. Denna studie visar sålunda att det finns behov av förtydliganden som kan tillgodose både ett tillvarataganade av den vetenskapliga potential som vissa äldre gravar besitter samtidigt som begravningsplatsen kan fortsätta att brukas.

Enligt KML kan en begravningsplats som är tagen ur bruk dels vara en fornlämning enligt 2 kap. 1 § KML, dels en kyrkotomt enligt 4 kap. 2 § KML. Enligt Riksantikvarieämbetets lista över lämningstyper⁴⁰ bör en så kallad ödekyrkogård inte vårdas för sitt ändamål, dvs. inte fortsätta att vårdas på samma sätt som då den användes som begravningsplats. En kyrkotomt ska å andra sidan enligt 4 kap. 2 § KML vårdas och underhållas så att dess kulturhistoriska värde inte minskas. Utifrån definitionen i lämningstypslistan kan således inte en kyrkotomt vara en fornlämning, vilket den borde vara i och med att den i de fall den också är en nedlagd begravningsplats ingår i lagens lista över fornlämningskategorier. Många kyrkotomter ligger i stadsmiljöer och kan då omfattas av det skydd som äldre stadslager har och av den anledningen betraktas som fornlämning. Oavsett det så visar denna studie på att

³⁸ DsU 1987:9 *Kulturminneslagen – sammanförd och bearbetad lagstiftning om kulturminnen*. Förslag av en arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet, s. 68

³⁹ Propositionen 1987/88:104 *Kulturmiljövård*.

⁴⁰ *Lista med lämningstyper och rekommenderad antikvarisk bedömning*.

det finns ett behov av att tydliggöra relationen mellan ödekyrkogårdars skydd enligt 2 kap. KML och kraven som ställs på en kyrkotomt enligt 4 kap. KML.

Beslutet inför markingreppen i och invid Skuttunge kyrka motiverades med att gravläggningar, äldre kyrkostrukturer och förhistoriska boplatzlämningar såväl inom som utanför kyrkan kunde komma att beröras. Den registrerad fornlämning Skuttunge 317:1 i kyrkans närhet kan motivera arkeologiska insatser i samband med schaktningarna på begravningsplatsen. Däremot kan inte eventuella gravar ses som fornlämning i och med att de inte uppfyller kriterierna på fornlämning då de är delar av en begravningsplats som fortfarande är i bruk och därmed inte bör betraktas som varaktigt övergiven.

Gravar under kyrkogolv

Antalet beslut om arkeologiska insatser i samband med markingrepp inne i kyrkobyggnaderna är relativt få under den undersökta perioden. Endast ett av de fattade 2 kap. besluten är motiverat utifrån fornlämningskategorin gravar. Övriga beslut är motiverade med att kyrkan ligger inom registrerad fornlämning i form av bytomt eller stadslager. Det första fallet tyder enligt Riksantikvarieämbetets bedömning på att länsstyrelsen tolkar gravar under kyrkogolven som fornlämningar vilket länsstyrelserna också bekräftar vid intervjuerna. Exempelvis så förtydligar Länsstyrelsen i Uppsala att grunden för deras bedömning är att seden att begrava inne i kyrkorna är att betrakta som äldre tiders bruk. För det andra motivet, att betrakta eventuella kulturlager och strukturer under kyrkogolvet som bytomt eller stadslager, förs samma resonemang som för begravningsplatser, se sidan 25–26. Fallstudierna rörande Sankta Ragnhild kyrka och Munka-Ljungby kyrka är båda fattade utifrån motiveringen att kyrkorna ligger inom stadslager/bytomt trots att båda ärendena helt eller till hög grad rörde just gravar under kyrkogolvet. Däremot är motiveringen till beslutet om arkeologiska insatser i Skuttunge kyrka just att ingreppet kan komma att beröra gravläggningar och äldre kyrkostrukturer. En motivering som får anses vara välgrundad i och med att kyrkan kan föras tillbaka till 1300-tal och sannolikheten att påträffa omarkerade gravar och äldre strukturer under kyrkans golv får anses vara stor.

Frågan är då om gravar under kyrkogolvet kan betraktas som fornlämningar. Det beror på hur tolkningen av lagens tre rekvisit för en fornlämning - vara en lämning efter människors verksamhet under forna tider, ha tillkommit genom äldre tiders bruk och vara varaktigt övergiven – ser ut. Rekvisetet forna tider har i detta fall nära koppling till rekvisetet äldre tiders bruk. I propositionen anges att kravet på äldre tiders bruk innebär att det ska vara fråga om en lämning efter ett bruk som numera inte förekommer vilket bruket att begrava i kyrkorna kan sägas vara.⁴¹ Praxis har sedan mitten av 1800-talet varit att inte gravsätta inne i kyrkorna. Denna praxis utvecklades efter ett flertal påtryckningar från bland annat Kungl.

⁴¹ Proposition 1987/88:104 *Kulturmiljövård*, s. 115.

Majt. Nu gällande begravningsförordning medger i och för sig gravsättningar inne i kyrkobyggnader om vissa åtgärder är vidtagna, bland annat balsamering.

Riksantikvarieämbetet har endast kännedom om ett mycket litet antal begravningar som skett inne i kyrkobyggnaderna under den senaste femtioårsperioden. I samtliga dessa fall har det rört sig om nedsättning av kistor eller urnor i gravkor under kyrkans golv, eller i andra för ändamålet anordnade rum, vilket vi anser stödjer uttalandet att det rör sig om såväl en verksamhet från forna tider och som kan betecknas som äldre tiders bruk. Det tredje kriteriet att lämningen ska vara varaktigt övergiven för att räknas som en fornlämning kan enligt Riksantikvarieämbetets mening inte sägas vara uppfyllt om graven på något sätt är markerad i det nuvarande kyrkogolvet, exempelvis genom en gravhäll eller en lucka till ett gravkor. Finns däremot inte någon sådan markering, och det därmed kan sägas att kunskap saknas om dess existens är det Riksantikvarieämbetets bedömning att graven är varaktigt övergiven. Denna bedömning stöds av resonemang i förarbetena till nuvarande kulturmiljölag där det anges att gravar under kyrkobyggnader som regel är att betrakta som övergivna och oftast bör räknas som fornlämningar. Även uttalande i äldre doktrin och regeringsbeslut stödjer denna tolkning.⁴²

Kartläggningen visar att det finns länsstyrelser som aldrig eller mycket sällan fattar beslut enligt 2 kap. trots att det finns indikatorer på att äldre strukturer och/eller gravar kommer beröras av ingreppen. Länsstyrelsen förlitar sig istället på att den antikvariskt medverkande som villkorats enligt 4 kap. beslutet dokumenterar de lämningar som eventuellt framkommer. Utifrån ovanstående resonemang om gravar som fornlämningar är detta en hantering som står i strid med kulturmiljölagens bestämmelser då villkor enligt 4 kap. endast kan omfatta objekt som skyddas i detta kapitel, det vill säga kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser, och därmed inte enskilda gravar.

Indikationer på äldre strukturer på begravningsplats eller under kyrkogolv bedöms olika

För flertalet ärenden där 2 kap. besluten motiverades med förekomst av äldre strukturer på begravningsplatser har länsstyrelserna antingen ställt villkor om arkeologisk insats, främst då arkeologiska undersökningar i form av schaktningsövervakning, eller angivit anmälningsplikten enligt 2 kap. 10 § KML som ett villkor eller som en övrig upplysning. Det förekommer både beslut med villkor om arkeologiska insatser som saknar indikationer på äldre strukturer likväl som beslut med endast villkor eller upplysning om anmälningsplikten där det i kyrkomiljön finns tydliga indikationer på äldre strukturer. Flera av besluten

⁴² Digman, H. *Begravningsplatser och gravar: förslag av tillkallad sakkunnig*, SOU 1961:5, s. 83 "gravkor för utdöda ätter kan ha karaktären av fasta fornlämningar" och regeringens beslut Ku91/569/K avseende skelett som hittats under Bonderups kyrka.

motiveras med att begravningsplatsen är en fornlämning på grund av att den ingår i en bytomt eller området för ett äldre stadslager. I dessa fall gör länsstyrelserna som tidigare nämnts enligt Riksantikvarieämbetets mening egentligen ingen bedömning av möjligheten att finna lämningar från äldre kyrkliga strukturer.

Vad gäller de beslut där det saknas indikationer på äldre strukturer kan det förstås finnas grund för besluten, men i och med att motiveringarna i besluten är kortfattade och generella krävs kompletterande källor för att förstå på vilka grunder länsstyrelserna fattar dem. En fråga som kan vara berättigad att ställa i dessa ärenden är hur efterlevnaden av de beslut som endast villkorar eller upplyser om anmälningsplikten men där det faktiskt finns tydliga indikationer på äldre strukturer - blir länsstyrelserna verkligen kontaktade om det under arbetsföretaget framkommer murar eller andra lämningar? Att upptäcka och kunna identifiera spår efter äldre strukturer kräver många gånger ett tränat öga. Indikationerna på äldre strukturer var enligt Riksantikvarieämbetets bedömning i några av dessa ärenden så starka att det är förvånande att länsstyrelserna inte fattade beslut om en arkeologisk insats.

Kartläggningen visar att det är just i bedömningen av vilka villkor som ska anges i 2 kap. beslut som berör begravningsplatser som de största skillnaderna finns. Det är svårt att utifrån det tämligen begränsade antalet beslut som ingår i kartläggningen dra några långtgående slutsatser, men det finns indikationer på att vissa länsstyrelser i större utsträckning fattar beslut om arkeologiska insatser än andra. Detta kan tyda på att det finns ett behov att förtydliga på vilka grunder länsstyrelserna kan fatta beslut enligt 2 kap. 12 § KML.

I denna studie har vi definierat äldre strukturer i en kyrkomiljö som varande murrester eller raseringslager från en äldre kyrkobyggnad eller en annan till kyrkomiljön hörande byggnad, exempelvis en klockstapel (sid 12 – 13). Vad som avses är sålunda rivna byggnader eller delar av idag stående byggnader. Däremot kan de delar av murar i stående byggnader som ligger under mark inte ses som fornlämning i och med att byggnaden inte är varaktigt övergiven, även om murarna kan vara av äldre datum än murverket ovanför mark. Om markingrepp ska göras i anslutning till sådana murar blir frågan om och i sådant fall utifrån vilket lagrum länsstyrelsen kan fatta beslut om dokumentation av murverket. En dokumentation av äldre murverk kan ge mycket värdefull kunskap om äldre faser av kyrkan historia.

För de ärenden som rör ingrepp i kyrkobyggnadens golv har länsstyrelserna varit tydliga i både 2 och 4 kap. besluten att arkeologiska insatser ska genomföras alternativt att en prövning enligt 2 kap. behöver göras. Motiven till två av 2 kap. besluten är att tidigare arkeologiska undersökningar har genomförts som visat på att äldre strukturer förekommer

under kyrkan. Ett av dessa beslut rörde St. Ragnhild som ingår i fallstudien. Riksantikvarieämbetet anser att det är förvånande är att dessa undersökningar inte lett till att en registrering i FMIS som kan tydliggöra att länsstyrelsen anser att det under kyrkobyggnaden finns en fornlämning. En av kyrkorna finns registerad i FMIS som bevakningsobjekt och har således ett fornlämningsnummer, något som dock inte framgår av beslutet.

Övrigt

Vid intervjuerna med länsstyrelserna lyftes frågan om hur länsstyrelsen bör hantera "oväntade" fynd som kan framkomma och då specifikt fynd av mänskliga kvarlevor och huruvida dessa ska tillvaratas eller återbegravas. Det har under de senare åren uppkommit situationer där hanteringen av mänskliga kvarlevor blivit föremål för diskussion när benen har påträffats i samband med en arkeologisk insats och då lett till meningsskiljaktigheter mellan församling och arkeologer. Riksantikvarieämbetets rekommendation i *Vägledningen för uppdragsarkeologi* är att länsstyrelsen inför sitt beslut har en diskussion med församlingen om hur eventuella ben ska hanteras.⁴³ På så sätt kan en samsyn uppnås redan innan markingreppen görs. Det bör dock poängteras att det är länsstyrelsen som ytterst har ansvar för hanteringen av eventuella fornfynd och om fynden ska tillvaratas eller ej.

⁴³ Vägledningen för uppdragsarkeologi, avsnitt 7 Arkeologiskt fyndmaterial, s. 6.

Riksantikvarieämbetets bedömningar och rekommendationer

Riksantikvarieämbetet konstaterar att länsstyrelserna inte tillämpar bestämmelserna i 2 och 4 kap. KML lika vid handläggning av ärenden rörande markingrepp i kyrkomiljöer. Orsakerna till olikheterna beror dels på varierande ärendeberedning, dels på att lagens bestämmelser är vaga eller svåra att tillämpa i denna typ av ärenden.

Riksantikvarieämbetet lämnar utifrån den genomförda kartläggningen följande rekommendationer för att åstadkomma en mer ensad, tydlig och rättssäker handläggning av markingrepp i kyrkomiljöer. Rekommendationerna presenteras utifrån två teman, beslutens utformning och rutiner respektive bedömningar i samband med tillståndsprövning. Utöver de två temana finns rekommendationer kring frågan om hantering av mänskliga kvarlevor och fyndfördelning som kom upp i samband med intervjuerna av länsstyrelsernas handläggare.

Beslutsutformning och ärendeberedning

I detta tema ingår rekommendationer kring handlägningsprocesser och beslutsutformning hos länsstyrelserna.

Separata beslut för ökad tydlighet

Studien visar att kombinationsbeslut inte gagnar en tydlig och rättssäker beslutsprocess vid markingrepp i kyrkomiljöer. I och med det förenklade förfarandet för att beställa arkeologiska insatser, som de reviderade föreskrifterna för uppdragsarkeologi ger möjlighet till, bedömer Riksantikvarieämbetet att de eventuella fördelarna med att fatta kombinationsbeslut försvinner.

Rekommendationer

Länsstyrelserna bör fatta separata beslut för 2 respektive 4 kap. KML i samband med markingrepp i kyrkomiljöer för att skapa tydlig och rättssäker hantering vid åtgärdernas genomförande.

Motiveringar som tydliggör länsstyrelsernas ställningstaganden

Överinseendet visar att omfattningen och tydligheten i länsstyrelsernas motiveringar av tillståndsbesluten, såväl för 2 som 4 kap. KML, varierar och i många fall är schablonmässiga. Vaga motiveringar i tillståndsbesluten kan bidra till att sökande upplever en otydlighet och oförutsägbarhet i länsstyrelsernas bedömningar.

Rekommendationer

Länsstyrelsernas beslut bör vara väl motiverade för att sökande ska uppfatta dem som tydliga och förutsägbara. Motiveringarna ska på ett transparent och pedagogiskt sätt förmedla bakgrunden och syftet med besluten.

Beslut fattade utifrån korrekt lagrum

Det förekommer att länsstyrelserna fattar beslut om arkeologiska insatser med stöd av felaktiga lagrum. Beslut enligt 4 kap. kan endast förenas med villkor om hur arbetena ska utföras och vilken dokumentation som krävs. Det fattas också beslut som går utöver vad lagen medger, exempelvis i villkorsskrivelser.

Länsstyrelsen ska således inte fatta beslut om arkeologiska insatser utifrån bestämmelserna i 4 kap. KML då dessa endast omfattar objekt som lagen betraktar som kyrkliga kulturminnen, dvs. kyrkobyggnader, kyrkotomter, begravningsplatser och kyrkliga inventarier, och som därmed inte är fornlämningar. Däremot ska länsstyrelsen fatta beslut om arkeologiska insatser om det på platsen för markingreppet finns registrerade fornlämningar eller välgrundade indikationer på fornlämningar. Vid ingrepp under kyrkogolv ska länsstyrelsen fatta beslut om arkeologi, inte dokumentation enligt 4 kap.

Beredning utifrån både 2 och 4 kap. KML är viktig

Studien visar att en framgångsfaktor för en god process i samband med handläggning och tillståndsprövning av markingrepp i kyrkomiljöer är att länsstyrelserna har en fungerande beredning för ärenden som inkluderar handläggning utifrån såväl 2 som 4 kap. KML. För att skapa goda förutsättningarna för att nå fram med de bedömningar som länsstyrelsen gör är en samordnad kommunikation med den sökande av yttersta vikt.

Rekommendation

Länsstyrelsens handläggare bör alltid samråda över sakområdena vid handläggning av ärenden rörande markingrepp i kyrkomiljöer. Länsstyrelsens kommunikation med sökande bör vara ensad och samordnad för att upplevas som tydlig och trovärdig.

Bedömningar i samband med tillståndsprövning

I detta tema ingår rekommendationer kring de bedömningar som länsstyrelserna gör i samband med tillståndsprövning av ärenden enligt 2 och 4 kap. KML.

Beslut om rätt arkeologisk insats

Kartläggningen visar att det förekommer att länsstyrelserna fattar beslut om arkeologiska insatser enligt 2 kap. 12–13 §§ KML utan att det finns en konstaterad fornlämning i eller i närheten av kyrkomiljön. Det är av stor vikt att länsstyrelserna använder de möjligheter som lagen ger utrymme till att fatta flera olika beslut i samband med ett och samma arbetsföretag

Rekommendation

- Ett beslut om arkeologisk förundersökning respektive arkeologisk undersökning förutsätter att det finns en konstaterad fornlämning. Länsstyrelsen bör om de anser att det kan finns indikationer på äldre strukturer som är att betrakta som fornlämning fatta beslut om arkeologisk utredning enligt 2 kap.11 § KML, förutsatt att det är ett större markområde som berörs av arbetsföretaget. Berör arbetsföretaget endast ett mindre markområde bör länsstyrelsen på egen bekostnad låta ta fram ett kunskapsunderlag som motsvarar en arkeologisk utredning enligt 2 kap. 11 § KML.
- Länsstyrelserna bör avbryta genomförandet av en arkeologisk undersökning i form av schaktningsövervakning om fornlämningen visar sig var mer omfattande än vad länsstyrelsen bedömt. För att möjliggöra att fornlämningen undersöks med god vetenskaplig kvalitet bör länsstyrelsen då fatta ett nytt beslut om en arkeologisk undersökning.

Bedömning av förekomst av fornlämning

Beslut med villkor om arkeologiska insatser motiveras i vissa fall med hänvisning till förekomst av fornlämning trots att sannolikheten att påträffa spår av fornlämning är mycket liten.

Rekommendation

Länsstyrelsernas bedömning vid markingrepp som rör kyrkomiljöer som ligger inom ytstora fornlämningar, exempelvis bytomt och stadslager, bör baseras på sannolikheten att finna spår efter fornlämning just inom det aktuella exploateringsområdet och inte på att kyrkomiljön ligger inom en fornlämning.

Förtydligande kring fornlämningar i kyrkliga miljöer

Kartläggningen har visat på att Riksantikvarieämbetets vägledningar kring fornlämningar och markingrepp i kyrkliga miljöer behöver utvecklas.

Rekommendationer

Riksantikvarieämbetets vägledningar bör utvecklas i nedanstående frågor:

- Riksantikvarieämbetet vägledningar för 2 och 4 kap. KML samt lämningstypslistan bör förtydliga om och i sådana fall när gravar på en begravningsplats i bruk ska ses som fornlämning.
- Gravar inne i kyrkobyggnaden betraktas som fornlämningar i de fall de inte är kända sedan tidigare eller markerade i kyrkogolvet.
- Murar under mark till nu stående byggnadsdelar betraktas som kyrkligt kulturminne enligt 4 kap. KML då de utgör en del av den befintliga kyrkobyggnaden. Rivna delar till den idag stående kyrkobyggnaden, äldre kyrkobyggnad eller annan byggnad inom begravningsplatsen eller kyrkotomten betraktas som äldre strukturer som är fornlämningar.
- Riksantikvarieämbetet ska förtydliga hur kyrkotomter i de fall dessa utgörs av en äldre⁴⁴ idag nedlagd begravningsplats ska betraktas som fornlämning eller ej trots att kyrkotomten vårdas och underhålls enligt bestämmelserna i 4 kap. 2 § KML.

Hantering av mänskliga kvarlevor och fyndfördelning

I samband med intervjuerna med länsstyrelserna framkom att det råder en osäkerhet hos de parter (länsstyrelse, församling och undersökare) som har att hantera frågor kring omhändertagande av mänskliga kvarlevor i samband med markingrepp och därtill hörande arkeologiska insatser.

Rekommendation

Länsstyrelserna bör ta upp frågor om hanteringen av mänskliga kvarlevor med berörd församling innan markingrepp, och eventuella därtill hörande arkeologiska insatser, sätts igång. Vid detta tillfälle bör frågor om återbegravning av mänskliga kvarlevor och eventuell fyndfördelning redas ut.

⁴⁴ Tillkommen före 1850.

Referenser

Tryck

Berger, Å och Pantzar, C. *I kyrkans vrår. Antikvarisk besiktning samt arkeologisk förundersökning i Sankta Ragnhilds kyrka inom fornlämning Södertälje 133:1, Södertälje stad och socken, Stockholms län*. Rapporter från Arkeologikonsult 2015:2796. Upplands Väsby.

Digman, H. *Begravningsplatser och gravar: förslag av tillkallad sakkunnig*, SOU 1961:5, Stockholm.

DsU 1987:9 *Kulturminneslagen – sammanförd och bearbetad lagstiftning om kulturminnen*. Förslag av en arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet. Stockholm.

Lista med lämningstyper och rekommenderad antikvarisk bedömning. Version 4.1. Riksantikvarieämbetet.

Proposition 1987/88:104, *Kulturmiljövård*. Stockholm.

Överinseende. Resultat av 2012 års arbete med överinseendebegreppet. Rapport från Riksantikvarieämbetet, 2013.

Vägledningen för uppdragsarkeologi, avsnitt 1 Det uppdragsarkeologiska systemet, 2015-07-02. Riksantikvarieämbetet.

Vägledningen för uppdragsarkeologi, avsnitt 7 Arkeologiskt fyndmaterial, 2012-03-26. Riksantikvarieämbetet.

Lagrar och föreskrifter

Begravningslagen (1990:1144)

Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen (KRFS 2012:2). Kulturrådets författningssamling.

Riksantikvarieämbetets föreskrifter och allmänna råd om uppdragsarkeologi (KRFS 2015:1). Kulturrådets författningssamling.

Övriga källor

Informationsblad om resultatet från de arkeologiska undersökningarna vid Sköllersta kyrka. http://www.lansstyrelsen.se/orebro/SiteCollectionDocuments/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/skyddad-bebyggelse/sevarda-kulturmiljoer/Hallsberg/skollersta-kyrka/FLYER%20Sköllersta%20kyrka_web.pdf

Regeringsbeslut, Överklagande av Dalby kyrkliga samfällighet i fråga om Riksantikvarieämbetets beslut om fyndfördelning, dnr Ku91/569/K.

Riksantikvarieämbetet: *Översyn av regelverket om de kyrkliga kulturminnena – kartläggning och förslag till lagändringar*. Remissversion daterad 2015-03-04.

