



DET KONGELIGE  
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Skjervøy menighetskontor  
v/ Magnar Solbakken

Deres ref

Vår ref

Dato

20/327-9

21. desember 2021

**Klage på avslag på søknad om dispensasjon i henhold til kulturminneloven § 8 første ledd for gjenbruk av den automatisk fredete kirkegården St. Hanshaugen på Skjervøy, Skjervøy kommune**

Klima- og miljødepartementet viser til klage av 16. oktober 2019 på Riksantikvarens vedtak av 02. oktober 2019 om ikke å tillate gjenbruk av kirkegården St. Hanshaugen på Skjervøy, gbnr 69/740 i Skjervøy kommune.

Departementet beklager at saksbehandlingen av ulike årsaker har trukket ut i tid.

**Klima- og miljødepartementet har i en helhetsvurdering av saken funnet at det foreligger grunnlag for å omgjøre Riksantikvarens vedtak av 02. oktober 2019, etter kulturminneloven § 8 første ledd, om ikke å tillate tiltak som vil medføre inngrep i det automatisk fredete kulturminnet kirkegården St. Hanshaugen på Skjervøy, gbnr 69/740 i Skjervøy kommune.**

Departementet stiller følgende vilkår, jf. kulturminneloven § 10:

- Det kan planeres ned til maksimalt 80 cm fra dagens høyeste punkt og det skal deretter fylles på jordmasser slik at det etableres et løsmasselag med minimum 80 cm dybde.
- Tillatelsen til å benytte den automatisk fredete, samiske kirkegården begrenser seg til urnenedsettelse i løsmasselaget, slik at eksisterende begravelse på stedet ikke blir berørt.
- Det skal etter avtale med Sametinget som rette myndighet, jf. Forskrift om fastsetting av myndighet mv. § 4, gjennomføres en arkeologisk overvåking i forbindelse med planeringen.

Postadresse  
Postboks 8013 Dep  
0030 Oslo  
postmottak@kld.dep.no

Kontoradresse  
Kongens gate 20  
www.kld.dep.no

Telefon\*  
22 24 90 90  
Org.nr.  
972 417 882

Avdeling  
Kulturminneavdelingen

Saksbehandler  
Ronny Henriksen  
22 24 59 26

- Eventuelle funn av menneskelige levninger skal, i samarbeid med Sametinget, gjenbegraves på kirkegården.
- Alle kjente og eventuelt gjenfunne gravmonumenter må bevares på kirkegården.
- Selve kirkegårdskonstruksjonen, som muren, inngangspartiet mv. er en del av det automatisk fredete kulturminnet og skal bevares og skjøttes med tilpasset vedlikehold.

**Kirkegården er en etnisk sammensatt kirkegård, men også et automatisk fredet, samisk kulturminne. Kunnskapen om dette og formidlingen av denne historien bør formidles på stedet gjennom skilting og/eller annen informasjon, i samarbeid mellom kirken, kommunen og Sametinget.**

**Denne tillatelsen med tilhørende vilkår gjelder i tre år og utløper dersom tiltaket ikke er igangsatt i løpet av utgangen av 2024.**

**Klagen tas dermed delvis til følge.**

### **Bakgrunn**

I medhold av lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven) § 8 første ledd fattet Riksantikvaren 02. oktober 2019 vedtak om å ikke gi dispensasjon fra den automatiske fredningen for å tillate gjenbruk av kirkegården St. Hanshaugen på Skjervøy, gbnr 69/740 , i Skjervøy kommune. Riksantikvaren viser til at St. Hanshaugen opprinnelig var Skjervøys tredje kirkegård, og var i bruk mellom 1868 og 1893. Kirkegården er på 1300 kvadratmeter og ligger inntil dagens kirkegård. St. Hanshaugen er ikke vedlikeholdt og muren rundt er delvis utrast eller ødelagt. I dag finnes det kun noen få intakte gravminner bevart, i tillegg til en rekke rektangulære gravsøkk med varierende dybde og uten synlige gravmonumenter. Kirkegården er automatisk fredet som samisk kulturminne i henhold til kulturminneloven § 4 andre ledd.

Sametinget har gitt sin tilråding i saken i brev av 24. september 2019. Sametinget viser til at det innenfor kirkegårdsmuren sannsynligvis finnes et hundretalls begravelser. Her er det etter all sannsynlighet gravlagt en god del samiske familier. I henhold til folketellinger for perioden er anslagsvis mellom 25-50 % av gravene samiske. Sametinget viser videre til at denne kirkegården gikk ut av bruk før år 1900 og at det vil være vanskelig eller umulig å finne ut hvilke graver som tilhører hvilke familier, og om de som er begravet på kirkegården regnet seg som samer eller ikke. Sametinget viser til at dagens kirkegård ennå har plass til en del graver og at det er mulig å utvide denne kirkegården og utnytte kirkegården bedre. Sametinget er derfor primært imot at det gis dispensasjon fra fredningen for gjennomføring av tiltaket. Sekundært mener Sametinget at det må stilles krav om en nærmere arkeologisk undersøkelse av berørte graver, før tiltaket gjennomføres, samt at undersøkelsene bekostes av tiltakshaver, jf. kulturminneloven § 10.

Riksantikvarens vedtak er påklaget av Skjervøy menighetskontor (klager) i brev av 16. oktober 2019. Klagen ble avgitt innenfor klagefristen, jf. kulturminneloven § 8 første ledd siste setning.

Riksantikvaren har vurdert klagen og oversendt denne til behandling i Klima- og miljødepartementet ved brev av 17. januar 2020. Riksantikvaren opprettholder sitt vedtak av 02. oktober 2019.

Klager har kommentert Riksantikvarens oversendelsesbrev i brev av 17. februar 2020.

Det ble gjennomført befaring i saken den 01. juli 2020 med klager, Sametinget, samt departementet til stede.

Da Riksantikvaren ikke var tilstede på befaringen og kunne besvare departementets spørsmål i saken, sendte departementet i brev av 08. september 2020 en rekke spørsmål det var relevant å få belyst ytterligere. Departementet mottok Riksantikvarens svar i brev av 02. desember 2020, vedlagt et notat fra Sametinget datert 05. november 2020. Klager har kommentert Riksantikvarens merknader i brev av 26. april 2021.

#### **Klagers anførsler jf. brev av 16. oktober 2019**

- 1) Samisk kulturminne  
Klager viser til Prop. 42 L (2017-2018) om endringen i kulturminneloven § 4 andre ledd om samiske kulturminner. I forarbeidene til denne lovendringen, som fastsatte ny fredningsgrense for samiske kulturminner til år 1917 eller eldre, vises det til det samiske bygningsregistreringsprosjektet. I Sametingets dokument *Forvaltning av automatisk freda samiske bygninger* er det listet opp kriterier for vurdering av kulturminneverdi. Klager mener at kirkegårder scorer lavt på denne verdivurderingen og at dette tilsier at bør gis dispensasjon.
- 2) Ivaretagelse av kulturminneverdiene  
Klager viser til at det er samiske kulturminneverdier knyttet til graver ved tre andre gravlunder. Når det gjelder Eidevannet-feltet, som var i bruk fra 1894 til 1923, og som ifølge klager dekker tilsvarende etniske og kulturelle forhold som St. Hanshaugen-feltet dekker, er det ikke planer om å ta dette gravfeltet i bruk. Klager viser videre til at man kan sette opp en minnestein som opplyser om området tidligere gravlegginger, etter mønster fra Kåfjord kirkegård i Alta kommune.
- 3) Uheldig signaleffekt til lokalbefolkningen  
Klager viser til at det er hoderysting og vantro overfor det faktum at samiske graver er fredet, mens kvenske og norske graver ikke er det. I følge klager er oppfatningen at dette handler om en nyere, kristen kirkegård, og at det ikke gjør noen forskjell om de gravlagte er samiske, kvenske eller norske.
- 4) Helhetsvurdering opp mot samfunnsmessige hensyn  
Klager viser til at St. Hanshaugenfeltet er gjengrodd av småskog, og at slik den ligger ved den tett trafikkerte Kirkegårdsveien og dagens kirkegård er den et skjemmende syn for forbigående. Gjenbruk derimot vil, ifølge klager, forskjønne området.

Klager viser dessuten til at prisen per grav vil bli minst tre ganger høyere ved nyanlegg sammenlignet med gjenbruk. Skjervøy kommune står overfor store økonomiske utfordringer fremover, og er kontinuerlig opptatt av gode, ressurseffektive løsninger. Dette prosjektet er svært godt i forhold til nærmiljøet, samt ressursmessig. Klager mener derfor at de samfunnsmessige hensynene veier tyngst, all den tid de kulturminnefaglige verdiene ivaretas godt på øvrige gravlunder. Klager viser til at Sametinget anfører i sin tilråding at «*dagens kirkegård ennå rommer plass til en god del graver, og at det er mulig å utvide denne kirkegården et godt stykke videre mot vest og nordvest*». Klager mener at momentene over viser at dette er irrelevant.

#### **Riksantikvarens merknader, jf. oversendelsesbrev av 17. januar 2020**

- 1) Samiske kirkegårder eldre enn 1917 er automatisk fredet i henhold til kulturminneloven. Riksantikvaren viser til at det er anslått at 25-50 % av Skjervøys befolkning var samiske i den perioden kirkegården var i bruk. Hele St. Hanshaugen-feltet omfattes derfor av fredningen, inkludert norske og kvenske begravelser, og inngrep i grunnen er derfor ikke tillatt uten etter tillatelse:
- 2) I rundskriv T-3/2000 fra daværende Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet og Miljøverndepartementet fremgår det at dersom deler av automatisk fredet kirkegård ikke har vært i bruk etter 1945, skal gravlegging ikke gjenopptas. Riksantikvaren viser til at kirkegården ikke har vært i bruk siden 1893 og derfor omfattes av kirkerundskrivets føringer.
- 3) Riksantikvaren viser til at St. Hanshaugen-feltet ble registrert som automatisk fredet, samisk kulturminne i 2002. Riksantikvaren mener at det ville vært naturlig om eventuelle reaksjoner fra lokalbefolkningen ville kommet da.
- 4) Riksantikvaren viser til at ikke-planerte kirkegårder var svært vanlig frem til godt ut på 1900-tallet, men at det finnes kun et lite antall som har bevart dette preget i dag. Videre mener Riksantikvaren det er synd når fredete kulturminner mangler tilstrekkelig skjøtsel, men anser ikke det for god nok argumentasjon for at det kan gis dispensasjon fra fredningen. Videre viser Riksantikvaren til at de støtter Sametingets tilråding, og anser at viktige samiske kulturminneverdier vil gå tapt dersom det tillates gjenbruk av gravfeltet, og at bevaring vil bidra til å styrke og videreføre samisk kultur.

#### **Klagers merknader til Riksantikvarens oversendelsesbrev, jf. brev av 17. februar 2020**

Klager viser til at de mener at gjenbruk av gravfeltet er et godt prosjekt med effektiv areal- og ressursutnyttelse og med god beliggenhet og at kulturminneverdiene vil bli godt ivaretatt.

- 1) Klager viser til at det er tre andre gravlunder på Skjervøy som dekker en periode på 500 år og at det aktuelle gravfeltet omfatter fredete graver fra en 25-årsperiode.
- 2) Klager er uenig med Riksantikvaren i at gravene er en viktig kilde til forståelse og bevaring og viser til at det i dag ikke kan skilles mellom samer og nordmenn som er begravet på kirkegården.

- 3) Klager er videre enig med Riksantikvaren i at kirkegården har stor kulturhistorisk verdi og mener at Riksantikvarens vurdering i liten grad tar hensyn til de konkrete forholdene.
- 4) Klager viser for øvrig til at et nyanlegg vil være om lag tre ganger dyrere enn gjenbruk og mener at en dispensasjon i dette tilfellet er hensiktsmessig.

### **Riksantikvarens merknader til departementets spørsmål, jf. brev av 2. desember 2020**

I Klima- og miljødepartementets brev av 08. september 2020, samt i oppfølgende møte mellom departementet og Riksantikvaren den 09. oktober 2020, stilte departementet en rekke spørsmål det var relevant å få ytterligere belyst. I sitt svar, vedlagt innhentet notat fra Sametinget datert 05. november 2020, viser Riksantikvaren til følgende:

*Hvilke synlige og arkeologiske samiske kulturminneverdier mener Riksantikvaren vil gå tapt dersom det tillates gjenbruk av gravfeltet?*

- St. Hanshaugen kirkegård er svært intakt og har i liten grad blitt endret de siste 120 år. De synlige delene vil gå tapt dersom kirkegården gjenopptas. Den vitenskapelige verdiene vil gå tapt dersom gravene ødelegges eller fjernes. Innholdet i massene på stedet vil også kunne gi informasjon om begravelsene på kirkegården.

*Hvordan vurderer Riksantikvaren disse kulturminneverdiene opp mot tiltakets samfunnsmessige betydning?*

- I alt 126 kirkegårder i 33 kommuner er registrert som automatisk fredete, samiske kirkegårder, men få har et så stort innslag av samiske begravelser som St. Hanshaugen. Riksantikvaren viser imidlertid til det ikke kan dokumenteres fremtidig beregnet behov for gravplasser eller anleggelsen av en ny gravplass på stedet.

*Hvilke alternative løsninger, avbøtende tiltak eller eventuelle vilkår for tillatelsen har Riksantikvaren vurdert i saken?*

- Riksantikvaren kan ikke se at det vil være mulig å stille vilkår eller gjennomføre avbøtende tiltak slik at man i tilstrekkelig grad sikrer de samlede kulturminneverdiene ved St. Hanshaugen kirkegård. Gjenbruk vil utløse krav om arkeologiske undersøkelser. Riksantikvaren anbefaler at andre løsninger utredes.

### **Klagers merknader til Riksantikvarens svar på departementets spørsmål, jf. brev av 24. april 2021**

I departementets brev av 12. april 2021 ble klager gitt anledning til å kommentere Riksantikvarens merknader tilsvarende til departementets spørsmål.

*Hvilke synlige og arkeologiske samiske kulturminneverdier mener Riksantikvaren vil gå tapt dersom det tillates gjenbruk av gravfeltet?*

- Klager viser til at kirkegården har et hundretalls rektangulære gravsøkk, men at det er ingen gjenværende samiske gravminner. På en opparbeidet kirkelig gravlund er gravsøkkene like enten det er samer eller nordmenn som er begravet, og uten

gjenværende gravminner er det derfor umulig å skille den ene fra den andre. Klager avviser derfor at kirkegården har en synlig samisk kulturminneverdi.

*Hvordan vurderer Riksantikvaren disse kulturminneverdiene opp mot tiltakets samfunnsmessige betydning?*

- Klager viser til at dagens gravlund fylles opp, den nye utvidelsen likeså. Selv med økende gjenbruk på den aktive gravlund vil befolkningsveksten bidra til et kontinuerlig behov for mer gravareal. Klager mener at i et langsiktig og helhetlig samfunnsmessig perspektiv vil gjenbruk av St. Hanshaugen være et så godt prosjekt at det bør medføre dispensasjon.

*Hvilke alternative løsninger, avbøtende tiltak eller eventuelle vilkår for tillatelsen har Riksantikvaren vurdert i saken?*

- Klager viser til at det kan være aktuelt å tilføre masser for å løfte terrenget noe, for å sikre at nye graver ikke kommer i berøring med eksisterende graver. Klager mener også at steinmuren i stor grad kan bevares for ettertiden.

## **Klima- og miljødepartementets vurderinger**

### *Generelt*

Automatisk fredete kulturminner er alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, og i kraft av sin alder og informasjonsverdi er dette de viktigste kildene til vårt lands tidligste historie. Lovgiver har tatt konsekvensen av dette ved å bestemme at alle kulturminner fra før 1537 og samiske kulturminner fra år 1917 eller eldre er automatisk fredet, jf. kulturminneloven § 4.

Hovedregelen er at ingen må sette i gang tiltak som er egnet til å skade, ødelegge, grave ut, flytte, forandre, tildekke, skjule eller på annen måte utilbørlig skjemme automatisk fredete kulturminner, jf. kulturminneloven § 3 første ledd. Dersom noen ønsker å sette i gang tiltak som kan virke inn på automatisk fredete kulturminner på en måte som nevnt i kulturminneloven § 3 første ledd, kan vedkommende søke om dispensasjon for dette etter kulturminneloven § 8. Fra og med 2020 er det den aktuelle fylkeskommunen, eventuelt Sametinget for samiske kulturminner, som er rette myndighet, med Riksantikvaren som klageinstans. Klima- og miljødepartementet er klageinstans for vedtak fattet av Riksantikvaren.

Tillatelse etter kulturminneloven § 8 beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering hvor formålsbestemmelsen i kulturminneloven § 1 gir føringer for skjønnsutøvelsen. Hensynet til kulturminnets opplevelsesverdi i sitt opprinnelige miljø, sammen med hensynet til bevaring av dets kulturhistoriske og vitenskapelige kildeverdi står sentralt. Avslag på søknad om tillatelse skal normalt ikke medføre så store private eller samfunnsmessige konsekvenser at det ikke står i et rimelig forhold til kulturminnets verdi.

### *Til saken*

Det sentrale i denne saken er, etter departementets vurdering, hvorvidt den samfunnsmessige nytteverdien av tiltaket tilsier at hensynet til bevaring av kulturminnets kulturhistoriske og vitenskapelige kildeverdi må settes til side.

Departementet legger avgjørende vekt på at det i Skjervøy kommune er begrensede muligheter til utvidelse av kirkegården og til å finne andre egnede områder for fremtidige kirkegårdsarealer. Nærhet til kirken eller sentrum bør ikke i seg selv være et kriterium for hvilke arealer som kan benyttes som kirkegård, men etter det departementet forstår finnes det heller ikke områder utenfor sentrum som er egnet for formålet. Den planlagte utvidelsen av dagens kirkegård vestover skal etter opplysning fra klager, i søknaden datert 11. mars 2019, iverksettes uansett, men har ikke tilstrekkelig areal i mer enn noen få år framover.

Departementet mener som Sametinget at kunnskap om samiske kulturminner utenfor de samiske kjerneområdene fortsatt er mangelfull. Automatisk fredete, samiske kirkegårder i et kystområde som Skjervøy har derfor stor opplevelsels- og kildeverdi og er viktige historiske vitnesbyrd. Kunnskap om samisk historie på Skjervøy er med andre ord en tungtveiende kulturmiljøverdi, men departementet legger vekt på at det ikke er det visuelle uttrykket til St. Hanshaugen-kirkegården som er avgjørende. Selv om kirkegårdens alderdommelige og forlatte preg gir en tilleggsverdi til opplevelsen og forståelsen av historien, er oppbygningen og utseendet etter departementets vurdering sekundært i vurderingen av kirkegården som et automatisk fredet, samisk kulturminne. Årsaken til den automatiske fredningen er tilstedeværelsen av og den betydelige andelen av samiske begravelser. Det er disse begravelsene, med de menneskelige levningene, som først og fremst begrunner den automatiske fredningen.

Departementet vurderer at den samfunnsmessige nytteverdien av tiltaket er stor og må tas hensyn til. Det er likevel ikke slik at de kulturhistoriske og vitenskapelige kildeverdiene må settes helt til side. Etter departementets vurdering er det mulig å ivareta de kulturhistoriske verdiene på St. Hanshaugen, samtidig som kirkegården fortsatt kan benyttes til sitt opprinnelige formål.

I følge klager var det vanlig at kister ble begravet på 1,8 meters dybde den gangen St. Hanshaugen var i bruk. Medregnet kistenes høyde på ca. 40 cm skal det i teorien være mulig å unngå gravene ned til 1,4 meters dybde. I praksis er dette høyst usikkert. Det er ikke mulig å vite hvordan jordlag og begravelser faktisk ligger under overflaten. Noen begravelser kan ha avveket fra standarden, det kan ha blitt lagt begravelser i flere lag, og det kan ha skjedd forskyvninger og bevegelser i massene som gjør at mye arkeologisk informasjon kan finnes også i grunnere lag. I tillegg kan det tenkes at manglende gravstøtter o.l. kan være nedsunket og overdekket og dermed mulig å gjenfinne ved undersøkelser. Alle inngrep i grunnen vil kunne avdekke viktig informasjon som kan bidra til å belyse brukshistorien til kirkegården på St. Hanshaugen. Departementet mener imidlertid at en fullstendig arkeologisk utgravning av hele kirkegården ikke står i et forholdsmessig forhold til de konsekvensene dette har for begravelsene på stedet sammenholdt med kostnadene dette

innebære kirkegården kan derfor etter departementets syn kun benyttes til urnenedsettelse som ikke berører de gravene som allerede finnes på stedet.

Urnedsettelse trenger omlag 80 cm dybde. Å gjenbruke St. Hanshaugen som urnelund forener behovet for ytterligere gravplassareal, samtidig som de vitenskapelig og kulturhistoriske verdiene de opprinnelige begravelser utgjør, bevares på stedet.

Departementet mener at dette kan ivaretas ved at kirkegården planeres og fylles maksimalt opp med løsmasser. Det må gjennomføres en arkeologisk overvåking ved planeringen av grunnen på gravfeltet før arealet tas i bruk.

#### **Konklusjon:**

**Klima- og miljødepartementet har etter en helhetsvurdering av saken funnet at det foreligger grunnlag for å omgjøre Riksantikvarens vedtak av 02. oktober 2019, etter kulturminneloven § 8 første ledd, om ikke å tillate tiltak som vil medføre inngrep i det automatisk fredete kulturminnet kirkegården St. Hanshaugen på Skjervøy, gbnr 69/740 i Skjervøy kommune.**

**Departementet stiller følgende vilkår, jf. kulturminneloven § 10:**

- **Det kan planeres ned til maksimalt 80 cm fra dagens høyeste punkt og det skal deretter fylles på jordmasser slik at det etableres et løsmasselag med minimum 80 cm dybde.**
- **Tillatelsen til å benytte den automatisk fredete, samiske kirkegården begrenser seg til urnenedsettelse i løsmasselaget, slik at eksisterende begravelser på stedet ikke blir berørt.**
- **Det skal etter avtale med Sametinget som rette myndighet, jf. Forskrift om fastsetting av myndighet mv. § 4, gjennomføres en arkeologisk overvåking i forbindelse med planeringen.**
- **Eventuelle funn av menneskelige levninger skal, i samarbeid med Sametinget, gjenbegraves på kirkegården.**
- **Alle kjente og eventuelt gjenfunne gravmonumenter må bevares på kirkegården.**
- **Selve kirkegårdskonstruksjonen, som muren, inngangspartiet mv. er en del av det automatisk fredete kulturminnet og skal bevares og skjøttes med tilpasset vedlikehold.**

**Kirkegården er en etnisk sammensatt kirkegård, men også et automatisk fredet, samisk kulturminne. Kunnskapen om dette og formidlingen av denne historien bør formidles på stedet gjennom skilting og/eller annen informasjon, i samarbeid mellom kirken, kommunen og Sametinget.**



**Denne tillatelsen med tilhørende vilkår gjelder i tre år og utløper dersom tiltaket ikke er igangsatt i løpet av utgangen av 2024.**

**Klagen tas dermed delvis til følge.**

Med hilsen

Mathys Truyen (e.f.)  
avdelingsdirektør

Hege Skalleberg Gjerde  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

Kopi

Riksantikvaren  
Sametinget