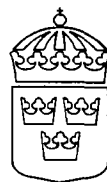


Justitieuskottets yttrande

1989/90:JuU1y

Metallsökare



1989/90
JuU1y

Till kulturutskottet

Inledning

Kulturutskottet har den 22 februari 1990 beslutat inhämta yttrande av justitieuskottet över de under allmänna motionstiden i år väckta motionerna 1989/90:Kr204, Kr222, Kr319 och Kr320 angående ändringar i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Ärendet föranleder följande yttrande från justitieuskottets sida.

Utskottet

Gällande rätt

I lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) finns i andra kapitlet om fornminnen bestämmelser om bl.a. metallsökare. Beträffande sådana finns det två generella förbud i lagen. Metallsökare får inte medföras på fasta fornlämningar annat än vid färd på sådan väg som är upplåten för allmänheten (2 kap. 18 §). Vidare är det förbjudet att använda metallsökare dels inom Gotlands län, dels inom område där fornfynd av vissa i lagen angivna slag tidigare har påträffats (2 kap. 19 §). Den som av uppsåt eller oaktsamhet bryter mot dessa bestämmelser döms till böter eller fängelse i högst sex månader (2 kap. 21 §); dessutom skall metallsökare som använts i strid mot ovan angivna bestämmelser förklaras förverkad om det inte är uppenbart oskäligen. I lagen finns föreskrivet vissa undantag från de ovan redovisade förbuden.

Regler om förverkande på grund av brott finns både i 36 kap. brottsbalken (BrB) och i en rad specialstraffrättsliga bestämmelser. En del av BrB:s förverkandebestämmelser gäller enbart vid brottsbalks-brott, t.ex. förverkande av utbyte av brott (1 §) och av egendom som använts som hjälpmedel vid brott eller vars användande utgör brott (2 §). Andra bestämmelser har tillämpning även inom specialstraffrätten, t.ex. då det gäller föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning eller föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom och som anträffats under

omständigheter som gav uppenbar anledning att befara att de skulle komma till sådan användning (3 §). Förverkande är enligt BrB:s terminologi inte en brottspåföljd utan en särskild rättsverkan av brott. Olika syften kan ligga bakom förverkande; ett vanligt syfte är att förebygga brott.

Bestämmelser om personella tvångsmedel finns i 24 kap. rättegångsbalken (RB); där regleras förutsättningarna för användande av häktning och anhållande. Beträffande dessa bestämmelser kan i korthet nämnas följande. Av 1 § följer att den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, får, om vissa andra förutsättningar är uppfyllda, häktas. Det finns tre sådana särskilda förutsättningar. Det skall således, för att häktning skall få äga rum, finnas risk för att den misstänkte undandrar sig lagföring eller straff (flyktfara), eller försvårar sakens utredning (kollusionsfara) eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara). Häktning får dock inte användas om det kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter.

I detta ärende förekommer uppgifter om att det ofta är utländska medborgare som gör sig skyldiga till överträdelse av bestämmelserna om metallsökare. Det bör därför särskilt understrykas att det av 24 kap. 2 § RB följer att en person som är på sannolika skäl misstänkt för brott får, oberoende av brottets beskaffenhet, häktas, om han saknar hemvist i Sverige och det finns risk för att han genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff. Detta innebär att häktning i dessa fall kan ske även för brott för vilket inte är stadgat högre straff än fängelse i högst sex månader.

Motionärernas önskemål

I motionerna Kr204, Kr222 och Kr320 framställs krav på att riksdagen skall ändra ansvarsbestämmelserna på så sätt att det införs ett stadgande med särskild straffskala för grovt brott mot bestämmelserna om fornminnen i andra kapitlet kulturminneslagen; maximistraflet bör enligt motionerna Kr204 och Kr222 vara fängelse i högst två år. Motion Kr319 innehåller önskemål om att regeringen skall utarbeta förslag till lagstiftning om ett grovt brott med fängelse högst två år i straffskalan. I motion Ku222 yrkas dessutom att riksdagen skall besluta om en utvidgning av förverkandebestämmelserna så att t.ex. fortskaffningsmedel kan förklaras förverkade.

I de aktuella motionerna finns även önskemål om andra förändringar i kulturminneslagen än de som ovan redovisats. Justitieutskottet begränsar emellertid sitt yttrande till att avse frågorna om påföljd och förverkande.

Tidigare lagstiftning

Bestämmelserna om metallsökare trädde i kraft den 1 juli 1985. Förslag till bestämmelserna hade utarbetats av arkeologitutredningen som redovisade sitt förslag i delbetänkandet (DsU 1983:3) Metallsökare — Bruk och missbruk. Kulturminneslagen, som innebar en samlad

reglering av kulturminnesvården, trädde i kraft den 1 januari 1989. Bestämmelserna om metallsökare, som dessförinnan fanns intagna i lagen om fornminnen, överfördes med endast redaktionella ändringar till den nya lagen.

När bestämmelserna om metallsökare infördes uttalade föredragande statsrådet (prop. 1984/85:128 s. 17) att det är nödvändigt att markera att samhället ser allvarligt på missbruket av metallsökare samt att samhället försöker avskräcka från sådan brottslighet genom att överträdelser skall kunna medföra fängelsestraff. Det anfördes också att det med fängelse i straffskalan blev möjligt att under förundersökningen vidta sådana tvångsåtgärder som husrannsakan. Beträffande frågan om förverkande av metallsökare anförde föredragande statsrådet (s. 18) att förlusten av en metallsökare kan upplevas som ekonomiskt ganska kännbar av ägaren. Med hänsyn härtill och till det brottsförebyggande syftet anslöt sig föredragande statsrådet till utredningens förslag att förverkande av metallsökare skulle kunna ske. Kulturutskottet tillstyrkte bifall till de i propositionen lämnade förslagen (KrU 1984/85:15). Riksdagen följde utskottet.

Riksantikvarieämbetet

Frågan om straffrättsliga åtgärder m.m. mot användande av metallsökare har i februari i år aktualiserats för regeringen i en framställning från riksantikvarieämbetet och statens historiska museer (RAÄ). I framställningen föreslår RAÄ att den nuvarande straffbestämmelsen i 2 kap. 21 § kulturminneslagen skall indelas i tre grader. Enligt RAÄ:s förslag skall det för fornminnesbrott dömas till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter. För grovt brott föreslås påföljden bli fängelse i lägst två och högst sex år. RAÄ föreslår vidare bl.a. att förverkandereglerna skärps.

Överväganden

Bakom motionsönskemålen och RAÄ:s framställning ligger alarmerande uppgifter om systematiska och upprepade plundringar av fornminnen på Gotland och Öland under år 1989 varvid sofistikerade metallsökare använts. Brottsligheten uppges fortsätta i år. Det hävdas att nuvarande straffmaximum, fängelse sex månader, är en hämmande faktor i polisens brottsbeivrande arbete.

De lagstiftningsåtgärder som föreslås i motionerna innebär en kraftig höjning av påföljden för brott mot bestämmelserna om fornminnen i kulturminneslagen. Bland motionsförslagen finns också ett krav på en avsevärd utvidgning av möjligheterna till förverkande.

Utskottet vill redan inledningsvis konstatera att de föreslagna förändringarna i kulturminneslagen inrymmer sådana lagstiftningstekniska och principiella straffrättsliga problem att de inte gärna kan beslutas av riksdagen omedelbart efter enbart sedvanlig motionsberedning i utskott. Som framgått av det föregående är också motionsönskemålen i hela deras vidd redan anhängiggjorda i regeringskansliet av vederbö-

rande centralmyndighet. Det är därför utskottets grundinställning att resultatet av övervägandena i regeringskansliet bör avvaktas och att motionerna inte bör tillstyrkas.

Utskottet vill härutöver anlägga följande synpunkter.

Redan ställningstaganden i fråga om en straffskärpning kräver var-samhet från lagstiftarens sida; en förändrad straffskala måste vid en jämförelse med straffskalorna för andra brott framstå som rimlig och proportionell. På lagstiftarens bedömning av straffvärdet hos en gärning i sig får naturligtvis inte inverka sådana ovidkommande omständigheter som polisens resursdisponering eller möjligheterna att tillgripa straffprocessuella tvångsmedel. Det är tvärt om lagstiftarens straffvärdesbedömning som utgör styrsignal i dessa hänseenden.

En särskild fråga när det gäller just den aktuella lagen är om straffbudet för brott mot reglerna om skydd för fornminnen skall behållas i sin nuvarande utformning eller om det bör tillskapas en särskild ansvarsbestämmelse som avser endast överträdelse av bestämmelserna om metallsökare. Motsvarande gäller frågan om en eventuell bestämmelse om grovt brott. Dessa spørsmål kräver lagstiftningstekniskt komplicerade överväganden.

Särskilda svårigheter erbjuder frågan om en utvidgning av förverkandeinstituttet. Som angetts i det föregående finns regler om förverkande på grund av brott både i BrB och i den specialstraffrättsliga lagstiftningen. Enligt BrB:s terminologi är förverkande inte en brotts-påföljd utan en särskild rättsverkan av brott. Olika syften kan ligga bakom en bestämmelse om förverkande; ett vanligt syfte är att förebygga brott.

Vid tillkomsten av förverkandereglererna i brottsbalken anbefalldes en generell återhållsamhet när det gäller att använda förverkandinstituttet som en ekonomisk sanktion (prop. 1968:79 s. 58). I samband med att det i den tidigare jaktlagen infördes en bestämmelse om att transportmedel skulle kunna förverkas som hjälpmedel vid brott mot jaktlagens bestämmelser belystes olika svårigheter som kan uppstå vid förverkande av fordon (prop. 1973:68 s. 12 ff). Departementschefen uttalade bl.a. att det inte får bli fråga om något schablonmässigt förverkande utan förutsättningarna skall vara desamma som gäller för förverkande av andra hjälpmedel, nämligen att det är påkallat till förebyggande av brott eller att det annars föreligger särskilda skäl.

Justitieutskottet har vid olika tillfällen behandlat frågan om förverkande av fordon. Vid ett tillfälle, då det gällde att bedöma ett motionsförslag om vidgade möjligheter att förklara motorfordon som använts som hjälpmedel vid narkotikabrott förverkade, uttalade utskottet att saken rymmer svårbemästrade lagtekniska och rättspolitiska spørsmål (JuU 1982/82:37). Vid ett annat tillfälle gällde prövningen ett regeringsförslag om att i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott föra in en bestämmelse om förverkande av motorfordon. Därvid framhölls att syftet med bestämmelsen var att förebygga fortsatt upprepad trafikbrottslighet av allvarlig art. I ärendet underströk utskottet att bestämmelsen var avsedd att få en mycket restriktiv tillämpning (JuU

1986/87:24). Riksdagen har i andra sammanhang tagit avstånd från tanken på förverkande av fordon som en särskild ekonomisk sanktion (se 1989/90:JuU4 s. 23 f).

1989/90:JuU1y

Som framgår av det anförda inrymmer frågan om en utvidgning av förverkandelinstitutet bl.a. grannlaga rättspolitiska överväganden.

Vad nu sagts innebär inte att utskottet inte ser med allvar och oro på den brottslighet som motionärerna påtalar. Saken brådskar. Mot denna bakgrund vill justitieutskottet förorda att kulturutskottet hemställer att riksdagen med anledning av motionerna som sin mening ger regeringen till känna att det aktuella lagstiftningsärendet bör drivas med största skyndsamhet.

Justitieutskottet vill för egen del tillägga att utskottet anser sig kunna utgå från att vederbörande polismyndigheter — med hänsyn till sakens vikt och till den uppmärksamhet frågan om användande av metallsökare fått — redan nu sätter in särskilda resurser i arbetet på att förhindra och beivra den aktuella brottsligheten.

Stockholm den 3 april 1990

På justitieutskottets vägnar

Britta Bjelle

Närvarande: Britta Bjelle (fp), Lars-Erik Lövdén (s), Ulla-Britt Åbark (s), Jerry Martinger (m), Birthe Sörestedt (s), Ingbritt Irhammar (c), Bengt-Ola Rytter (s), Göran Magnusson (s), Eva Johansson (s), Göran Ericsson (m), Lars Sundin (fp), Anders Svärd (c), Berith Eriksson (vpk), Sigrid Bolkéus (s), Birgit Henriksson (m), Anita Stenberg (mp) och Kent Carlsson (s).

Avvikande mening

Jerry Martinger, Birgit Henriksson och Göran Ericsson (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar med "Utskottet vill redan" och på s. 5 slutar med "aktuella brottsligheten" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill anlägga följande synpunkter på de aktuella förslagen till förändring i kulturminneslagen.

Åtskilliga tecken tyder på att internationella ligor står bakom en stor del av den plundring som sker av fornminnen. Genom plundringarna, som har varit synnerligen hänsynslösa, har en omfattande förstörelse skett av oersättliga kulturminnen. I jakten på mynt, smycken, konstverk och andra värdefulla föremål har hela gravar grävts upp. Detta har lett inte endast till en omfattande skövling av kulturhistoriskt oersättliga värden utan även till att stora delar av Sveriges historia, bl.a. i form av gamla mynt, förts ut ur landet.

Plundrarna har uppenbarligen arbetat systematiskt. De har haft tillgång till bästa tänkbara utrustning. I stor utsträckning har använts sofistikerade metalldetektorer, programmerbara för att ge utslag på olika metaller, i jakten efter guld- och silverskatter. Plundrarna har på så sätt snabbt kunnat söka av större markområden och lätt avgöra var det finns t.ex. ädla metaller.

Det högsta straffet för brott mot bestämmelserna om fornminnen i kulturminneslagen — fängelse sex månader — är, med hänsyn till de aktuella brottens straffvärde, alltför lågt. Enligt utskottets mening bör den aktuella straffbestämmelsen ändras på så sätt att ett grovt brott med fängelse högst två år i straffskalan införs. En sådan höjning skulle medföra inte bara en avskräckande effekt på personer som överväger att ägna sig åt den aktuella brottsligheten utan även en ökad möjlighet att använda personella tvångsmedel.

Bestämmelsen i 2 kap. 21 § kulturminneslagen om förverkande medger inte att några andra hjälpmedel som använts vid brott mot bestämmelserna om fornminnen än metallsökare förklaras förverkade. Möjligheten till förverkande bör enligt utskottets uppfattning utökas i enlighet med vad som följer av förverkandebestämmelserna i brottsbalken. Bestämmelsen måste ändras så att förutom metallsökare även fortskaffningsmedel och andra hjälpmedel som har använts eller som medförts vid brott mot bestämmelserna om fornminnen i kulturminneslagen får förklaras förverkade, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. All egendom som utgör hjälpmedel vid brott mot de aktuella bestämmelserna skall således enligt utskottets uppfattning kunna förklaras förverkad.

De föreslagna ändringarna i kulturminneslagen inrymmer i och för sig såväl lagstiftningstekniska som principiella straffrättsliga problem. Ställningstaganden i fråga om en straffskärpning kräver visserligen varsamhet från lagstiftarens sida; dessutom kräver beslut om en förändrad straffskala normalt att den vid en jämförelse med straffskalorna för andra brott framstår som rimlig och proportionell. Den nu aktuella straffbestämmelsen är emellertid, med hänsyn till de kulturella värden den är avsedd att skydda, i förhållande till andra straffbestämmelser så fristående att sådana jämförelser inte framstår som särskilt relevanta i detta fall. Brottsligheten mot kulturminneslagen har dessutom fått en sådan omfattning och utbredning att kraftfulla och omedelbara lagstiftningsåtgärder är absolut nödvändiga. Enbart den omständigheten att förslagen till lagändring inte varit föremål för sedvanlig lagstiftningsberedning utgör, enligt utskottet, i belysning av vad ovan anförts om angelägenheten av att förändringar vidtas snabbt, inte något hinder mot att riksdagen vidtar erforderliga ändringar i kulturminneslagen såvitt avser straffskalor och förverkande. Det bör ankomma på kulturutskottet att utforma förslag till erforderlig lagtext.

Justitieutskottet förordar mot denna bakgrund att kulturutskottet hemställer att riksdagen med anledning av motionerna beslutar ändringar i kulturminneslagen i enlighet med vad som ovan anförts.