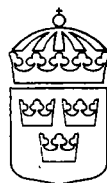


# Kulturutskottets betänkande

1989/90:KrU26

Metallsökare



1989/90  
KrU26

## Sammanfattning

I kulturminneslagen finns bestämmelser som har till syfte att förhindra sådant missbruk av metallsökare, som kan leda till att fasta fornlämningar skadas eller förstörs eller att fornfynd av metall tillgrips. Motsvarande bestämmelser, som infördes vid halvårsskiftet år 1985 i dåvarande fornminneslagen, syntes till en början ha fått stor genomslagskraft men under förra året rapporterades en omfattande aktivitet med plundring av fornminnen, främst på Gotland och Öland.

Mot den angivna bakgrunden förordar utskottet med anledning av motioner att riksdagen skall uttala att ett hos regeringen av riksantikvarieämbetet anhängiggjort ärende om bl.a. skärpning av straffen för brott mot bestämmelserna om fornminnen bör bedrivas med största skyndsamhet; utskottet anför bl.a. att det i ärendet föreliggande materialet med styrka talar för en kraftig höjning av påföljden för brott mot ifrågavarande bestämmelser. Kulturutskottet anser sig emellertid böra godta de synpunkter justitieutskottet i yttrande anfört av innehåll att de i motionerna föreslagna förändringarna i kulturminneslagen inrymmer sådana lagstiftningstekniska och principiella straffrättsliga problem att de inte gärna kan beslutas av riksdagen omedelbart efter endast sedvanlig motionsberedning i utskottet.

Det finns ett generellt förbud att använda metallsökare på Gotland. Mot bakgrunden bl.a. av att ett stort antal platser på Öland plundrats med hjälp av metallsökare under år 1989 föreslår utskottet med bifall till ett motionsyrkande att användningsförbudet fr.o.m. den 1 juli i år utvidgas till att avse även Öland. Utskottet lägger fram förslag till erforderlig lagändring.

## Motioner

1989/90:Kr204 av Jerry Martinger (m) vari yrkas att riksdagen beslutar ändra lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. på sätt som anges i motionen.

1989/90:Kr222 av Gunhild Bolander och Ulla Pettersson (c.s) vari yrkas att riksdagen beslutar att i enlighet med vad i motionen anförts skärpa straffen för vissa brott mot kulturminneslagen och att vidga förverkandemöjligheterna enligt lagen.

1989/90:Kr319 av Margareta Fogelberg m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. som innebär en skärpning av straffskalan för brott mot bestämnelserna till skydd för fornlämningar och fornfynd,

1989/90:Kr320 av Marianne Jönsson (c) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att utvidga det generella förbudet att använda metallsökare till att också gälla Öland,

2. att riksdagen beslutar att i enlighet med vad i motionen anförts skärpa straffen för vissa brott mot kulturminneslagen.

## Yttrande av justitiekommittén

På hemställan av kulturutskottet har justitiekommittén yttrat sig över motionerna. Yttrandet, 1989/90:JuU1y, fogas vid betänkandet som *bilaga 2*.

## Gällande bestämmelser m.m.

I lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen), som trädde i kraft den 1 januari 1989, finns i andra kapitlet bestämmelser om fornminnen.

Fasta fornlämningar är skyddade enligt lagen. Fasta fornlämningar är i lagen angivna lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna. Hit hör bl.a. (1) gravar, gravbyggnader och gravfält samt kyrkogårdar och andra begravningsplatser, (2) resta stenar samt stenar och bergtytor med inskrifter, symboler, märken och bilder samt andra ristningar eller målningar, (3) kors och minnesvårdar, (4) samlingsplatser för rättskipning, kult, handel och andra allmänna ändamål, (5) lämningar av bostäder, boplatser och arbetsplatser samt kulturlager som uppkommit vid bruket av sådana bostäder eller platser, liksom lämningar efter arbetsliv och näringsfång samt (6) ruiner av borgar, slott, kloster, kyrkobyggnader och försvarsanläggningar samt av andra märkliga byggnader och byggnadsverk (2 kap. 1 §).

Till en fast fornlämning hör ett så stort område på marken eller på sjöbotten som behövs för att bevara fornlämningen och ge den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse. Detta område benämns fornlämningsområde. När fråga uppkommer om fastställelse av gränserna för ett fornlämningsområde, prövas frågan av länsstyrelsen (2 kap. 2 §).

Fornfynd är föremål som saknar ägare när de hittas och som (1) påträffas i eller vid en fast fornlämning och har samband med denna eller (2) påträffas under andra omständigheter och kan antas vara minst etthundra år gamla (2 kap. 3 §).

Sådant fornfynd som avses i 3 § 1 tillfaller staten. Sådant fornfynd som avses i 3 § 2 tillfaller upphittaren. Han är dock skyldig att erbjuda staten att få lösa in det mot betalning (hembud), (1) om fornfyndet innehåller föremål som helt eller delvis består av guld, silver, koppar, brons eller annan legering med koppar eller (2) om fornfyndet består av två eller flera föremål, som kan antas ha blivit nedlagda tillsammans (2 kap. 4 §). Den som påträffar ett fornfynd, som skall tillfalla eller hembjudas staten, skall snarast anmäla fornfyndet hos riksantikvarieämbetet, länsstyrelse, länsmuseum eller polismyndighet (2 kap. 5 §). Det är förbjudet att utan tillstånd rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fast fornlämning (2 kap. 6 §).

Lagen innehåller bestämmelser om tillståndsgivningen och om särskilda föreskrifter till skydd för en fast fornlämning (2 kap. 7, 8 och 9 §§).

Bestämmelser om ingrepp i fast fornlämning finns i 2 kap. 10—15 §§. Bl.a. stadgas att om en fornlämning påträffas under grävning eller annat arbete, skall arbetet omedelbart avbrytas till den del fornlämningen berörs (2 kap. 10 § andra stycket).

Vid inlösen av fornfynd som enligt 4 § är hembudspliktigt skall ersättning utgå med ett belopp som är skäligt med hänsyn till fyndets beskaffenhet, för föremål av ädelmetall dock minst motsvarande metallvärdet efter vikt, uppräknat med en åttodel. För fornfynd får även särskild hittelön lämnas. Frågor om inlösen, ersättning och hittelön prövas av riksantikvarieämbetet (2 kap. 16 §).

I 2 kap. 18—20 §§ finns bestämmelser om metallsökare. Bestämmelserna redovisas i allt väsentligt i justitieutskottets yttrande. 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 §). I 2 kap. 20 § anges vissa undantagsfall då metallsökare utan hinder av vad som sägs i 18 och 19 §§ får medföras och användas.

För brott mot bestämmelser i 2 kap. kulturminneslagen finns i 2 kap. 21 § första stycket en enhetlig straffskala. Till böter eller fängelse i högst sex månader döms således den som av uppsåt eller oaktsamhet (1) gömmer, skadar, ändrar, avyttrar eller förvärvar föremål som enligt 4 § skall tillfalla eller hembjudas staten, (2) inte anmäler fornfynd

enligt 5 §, (3) bryter mot 6 §, (4) bryter mot bestämmelserna i 10 § andra stycket eller (5) bryter mot 18 eller 19 §. Den som bryter mot 5 § har förlorat all rätt på grund av fyndet (21 § andra stycket).

Metallsökare som har använts vid brott mot bestämmelserna om medförande eller användning av sådant instrument skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt (21 § tredje stycket).

Då det gäller bl.a. regler om förverkande i brottsbalken och om personella tvångsmedel hänvisar utskottet till justitieutskottets yttrande. I detta redovisas också vissa uttalanden vid tillkomsten av de ursprungliga lagbestämmelserna om metallsökare.

## Skrivelse från riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer (RAÄ) har i en den 26 februari i år dagtecknad skrivelse uppmärksammat regeringen på ett omedelbart behov av ökade insatser för att förhindra brott mot bestämmelserna till skydd för fornlämningar och fornfynd. I skrivelsen tas i allt väsentligt upp samma frågor som i motionerna.

I det följande återger utskottet vissa av de uppgifter och de synpunkter som lämnas i RAÄ:s skrivelse.

Ett avsnitt om inträffade skattplundringar under år 1989 innehåller följande.

Under våren och hösten 1989 har upprepade plundringar av fornminnen ägt rum på Gotland och Öland. Enstaka incidenter har även anmälts från olika platser på fastlandet. Plundringarna har haft en omfattning som hittills varit okänd i Sverige. De har uppenbarligen bedrivits systematiskt, med stor precision och med ett omfattande förarbete. De skiljer sig markant från tidigare överträdelser som mer haft karaktär av missriktad hobbyverksamhet.

Skadegörelsen nu består i att fyndplatser och fornlämningar, främst boplatser, fornborgar och gravfält systematiskt genomgrävs på sådana ställen där metallsökare måste förmodas ha givit utslag. Reparabla skador har härvid åstadkommits genom att tillgreppen av ädelmetallföremål och omrörningen av kulturlager har förstört möjligheterna att dokumentera fyndomständigheterna och att arkeologiskt tolka dessa. En förteckning över misstänkta brott under år 1989 bifogas denna skrivelse.

Enligt nyligen gjorda iakttagelser på Hovgården i Adelsö socken har 1990 års plundringssäsong redan inletts.

Det står utom allt tvivel att plundringarna nu bedrivs i ett direkt kriminellt syfte. Mycket pekar på att det är fråga om professionella ligor som opererar från baser utanför landet. I samband med att skadegörelse har konstaterats har engelskregistrerade bilar iakttagits under sådana omständigheter att de bör sättas i samband med plundringarna.

I England är bruket av metallsökare mycket utbrett. Man har beräknat att ungefär 300 000 personer är anslutna till föreningar som verkar för skattletning. Det finns två specialtidningar, The Searcher och The Treasurehunter, som direkt vänder sig till denna grupp med informativa artiklar om skattletning och om omsättning av funna mynt och fornfynd.

Efterundersökningar på de nu plundrade fyndplatserna har visat att plundrarna haft tillgång till sofistikerad utrustning med s.k. särskiljningsfunktion. Det vill säga en möjlighet att skilja mellan föremål av ädelmetall och järn. På gården Kattlunds i Grötlingbo socken på Gotland upptäcktes mellan 400 och 500 plundringsgropar på en tidigare känd fyndplats för en myntskatt. Vid RAÄ:s efterundersökning av platsen visade sig 250 gropar vara helt tömda, i ytterligare ca 150 gropar påträffades järnföremål, som förövarna uppenbarligen medvetet sorterat bort redan vid sökningen.

SHMM har under de senaste fyra åren löst in myntfynd från Gotland till ett värde av ca 350 000 kr. (slutreglering av ett fynd pågår). Inlösenbeloppet har i samtliga fall motsvarat ca 10 % av marknadsvärdet. Värdet på mynten beror främst på tillgång, kvalitet och efterfrågan. Priset på vikingatida mynt växlar mellan ca 300 kr. för arabiska och 20 000 kr. för svenska. Enskilda mynt kan dock betinga mångdubbelt högre värde. I varje skattfynd ingår erfarenhetsmässigt alltid ett större antal värdefulla kvalitetsmynt.

I skrivelsen redovisas företagna eller planerade motåtgärder inför 1990 års fältarbetsäsong.

RAÄ avser att tillsammans med rikspolisstyrelsen utarbeta allmänna råd avseende bl.a. erforderliga åtgärder vid misstanke om brott, gärningsbeskrivning samt beskrivning av stöldgodset. Ett program för efterundersökning av plundrade områden liksom för undersökningar i förebyggande syfte av fyndplatser som bedöms särskilt värdefulla kommer att upprättas. Programmet kommer att omfatta såväl Öland som Gotland. Vidare planeras olika informationsinsatser.

I skrivelsen lämnas en redovisning för gällande straffbestämmelser. Därvid erinras om att RAÄ utgivit allmänna råd till stöd för länsstyrelsernas handläggning av ärenden rörande bestämmelserna om metallsökare (Underrättelser från RAÄ/SHMM 1985:1). En analys görs av gällande straffbestämmelser. Det förs också en diskussion om straffbestämmelserna och straffvärdet liksom om utformningen av en straffskärpningsregel.

Beträffande utvidgning av användningsförbudet för metallsökare anförs följande.

Den särskilda fyndtätheten på Gotland och det akuta hotet mot de över hela ön utspridda arkeologiska fyndplatserna motiverade införandet år 1985 av det generella användningsförbudet på Gotland (prop. 1984/85:128 s. 16).

Införandet av förbudet ledde — som framhållits ovan — till att den skattletning som förekom i alltmer ökad omfattning under slutet av 1970- och början på 80-talet omgäende upphörde. Huvudorsaken till att förbudet så pass länge respekterades får tillskrivas den diskussion som föregick dess införande och att allmänheten härigenom engagerades i frågan. För efterlevnaden fordras ju nämligen såväl att förbudet står i överensstämmelse med den allmänna rättsuppfattningen, som att allmänheten är beredd att medverka med egna iakttagelser om misstänkta överträdelser.

Erfarenheterna av 1985 års lagstiftning talar för att det vore effektivt att utvidga det geografiska området för det generella användningsförbudet. Ett ytterligare skäl är att användningsförbudet beträffande de individuella fyndplatserna inte alls kan bedömas vara effektivt, av de orsaker som RAÄ har angett tidigare i skrivelsen.

Mot förslaget kan invändas att förbudet ju inte kunnat förhindra de nu inträffade skattplundringarna på Gotland. Visserligen är detta sant, men den omständigheten att vissa handlingar företas trots att de är oönskade är inte ett skäl mot att förbjuda dem. En utvidgning av användningsförbudet till klart angivna geografiska områden, inom vilka skattletningen kan befaras vara överhängande, är en lättbegriplig och för allmänheten inte betungande reform. Snarare torde den ha allmänhetens stöd. Liksom hittills bör den militära och yrkesmässiga användningen vara undantagen.

Ett utvidgat användningsförbud bör i första hand gälla Öland med hänsyn till den särskilda koncentrationen av fynd av ädelmetallföremål i detta landskap. Avgränsningen av just Öland är dessutom lika lätt att motivera som beträffande Gotland.

Även i vissa andra delar av landet har gjorts fynd i sådan omfattning att ett användningsförbud för metallsökare framstår som nästan lika motiverat som i fråga om Gotland och Öland. Det gäller t.ex. Skåne, Väster- och Östergötland samt Mälardalens län. Att avgränsa vissa områden av landet som mer ägnade för ett användningsförbud för metallsökare än andra är dock en vansklighetsfull uppgift. Det är inte heller möjligt att — utifrån det hittills kända forn- och fornlämningsmaterialet — peka ut något särskilt område i landet som inte skulle vara begärligt för plundrare.

Mot denna bakgrund och med tanke på att ett användningsförbud som inte drabbar yrkesmässig och militär användning ändå får anses som en relativt måttlig inskränkning i de medborgerliga rättigheterna, vill RAÄ nu förordna att användningsförbudet sträcks ut till att omfatta hela landet.

RAÄ tar vidare upp bl.a. frågan om förverkande och inlösen av fornfynd.

Sammanfattningsvis föreslår RAÄ följande.

1. Straffet enligt 2 kap. 21 § kulturminneslagen bör skärpas väsentligt.
2. Användningsförbudet för metallsökare bör utvidgas till hela landet, eller i vart fall till Öland.
3. Reglerna för förverkande bör skärpas.
4. Länsstyrelsernas möjligheter att meddela föreskrifter om skydd för fornlämningar och fyndplatser med verkan mot allmänheten bör klargöras.

Fornminnen utgör en unik historisk kunskapsbank. RAÄ har ovan anförts att ett osakkunnigt grävande i fornlämningar och tillgrepp av fynd av ädelmetall innebär att materialets källvärde fördärvas för all framtid samtidigt som fynden i sig kan ha ett synnerligen högt värde på marknaden.

Utrednings- och spaningsarbetet har visat att plundringarna otvetydigt bör ha utförts av professionella ligor i syfte att avyttra fornfynden på den illegala marknaden. Farhågorna för att plundringsaktionerna kommer att fortsätta under 1990 har delvis redan besannats.

Förslagen under punkt 1 och 2 är därför synnerligen brådskande och bör genomföras så snart att inte plundrarna utan risk för allvarliga straffpåföljder kan fortsätta utarmningen av vårt kulturarv.

## Utskottet

Den 1 juli 1985 infördes i dåvarande fornminneslagen bestämmelser som reglerade användandet m.m. av metallsökare. Bestämmelserna överfördes med endast redaktionella ändringar till kulturminneslagen, som trädde i kraft den 1 januari 1989. Bestämmelserna har till syfte att förhindra sådant missbruk av metallsökare, som kan leda till att fasta fornlämningar skadas eller förstörs eller att fornfynd av metall tillgrips. Som framgår av en nyligen till regeringen ingiven skrivelse från riksantikvarieämbetet och statens historiska museer (RAÄ) syntes de nya bestämmelserna då de infördes ha fått stor genomslagskraft. Där- emot har en omfattande aktivitet med plundring av fornminnen rap- porterats under våren och hösten 1989, främst på Gotland och Öland.

I betänkandet behandlas helt eller delvis fyra motioner som samtliga har till syfte att kulturminneslagen skall ändras för att det skall blir möjligt att på ett effektivare sätt än vad den nuvarande lagstiftningen ger möjlighet till bekämpa brottsligheten. Den angivna skrivelsen från RAÄ har samma syfte.

I motionerna Kr204 (m), Kr222 (c, s) och Kr320 (c) 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; maximistraftet bör enligt motionerna Kr204 och Kr222 vara fängelse i högst två år. Motion Kr319 (fp) innehåller önskemål om att regeringen skall utarbeta förslag till lagstiftning om ett grovt brott med fängelse högst två år i straffskalan. I motion Kr222 yrkas dessutom att riksdagen skall besluta om en utvidgning av förverkandebestämmelserna så att t.ex. fortskaffningsmedel kan förklaras förverkade.

I motion Kr320 yrkas också att det generella förbudet att använda metallsökare, som nu gäller endast Gotland, skall utvidgas till att avse även Öland. I motion Kr222 förutsätter motionärerna att RAÄ upp- märksammar frågan om att vidga förbudet till att avse även andra delar av Sverige, i första hand Öland. Motionärerna förutsätter också att RAÄ överväger om det är motiverat och lämpligt att införa licenskrav för innehav av metallsökare.

Som framgår av ett föregående avsnitt har RAÄ i sin skrivelse, som avgetts sedan motionerna väckts, föreslagit bl.a. att en ändring av ansvarsbestämmelserna som leder till väsentliga straffskärpningar skall göras, att användningsförbudet för metallsökare skall utvidgas till hela landet eller i vart fall till Öland samt att reglerna för förverkande skall skäpas.

Kulturutskottet gör följande bedömning.

Utskottet ser i likhet med motionärerna och RAÄ med stor oro på den plundring av fornlämningar som starkt ökat under förra året och som möjliggörs genom att sofistikerade metallsökare kan användas för att lokalisera fynden. Plundringen utgör ett allvarligt hot mot delar av det svenska kulturarvet. Som RAÄ påpekat utgör fornminnen en unik historisk kunskapsbank och ett osakkunnigt grävande i fornlämningar

och tillgrepp av fynd av ädelmetall innebär att materialets källvärde fördäras för all framtid samtidigt som fynden i sig kan ha ett synnerligen högt värde på marknaden. Kulturutskottet anser att det är nödvändigt med snabba åtgärder för att hindra eller i vart fall så långt möjligt begränsa utplundringen.

Riksantikvarieämbetet och rikspolisstyrelsen har ett ansvar för att inom ramen för gällande bestämmelser och i enlighet med sina uppdrag vidta åtgärder på området. Som framgår av RAÄ:s skrivelse har åtgärder vidtagits eller planeras. I likhet med justitieutskottet anser sig kulturutskottet också 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.

Den i ärendet tillgängliga utredningen, som kompletterats genom uppgifter som lämnats vid uppvaktningar, bl.a. av Föreningen Sveriges länsantikvarier, visar emellertid att även lagstiftningsåtgärder är nödvändiga.

Vad som särskilt tilldragit sig uppmärksamhet i motionerna är frågan om en höjning av påföljden för brott mot bestämmelserna om fornminnen i kulturminneslagen och frågan om en utvidgning av möjligheterna till förverkande.

Det i ärendet föreliggande materialet talar enligt utskottets mening med styrka för att en kraftig höjning av påföljden för brott mot bestämmelserna om fornminnen i kulturminneslagen bör komma till stånd. Det finns också skäl som talar för en utvidgning av förverkandemöjligheterna. Det är i enlighet med det ovan anförda angeläget med snabba lagstiftningsåtgärder i angivna hänseenden. Kulturutskottet anser sig emellertid böra godta de synpunkter justitieutskottet anført av innehåll att de i motionerna föreslagna förändringarna i kulturminneslagen inrymmer sådana lagstiftningstekniska och principiella straffrättsliga problem att de inte gärna kan beslutas av riksdagen omedelbart efter endast sedvanlig motionsberedning i utskott. Utskottet hänvisar till redovisningen i justitieutskottets yttrande.

Med hänvisning till det anförda och till vad justitieutskottet i övrigt anført anser kulturutskottet att riksdagen med anledning av motionerna Kr204, Kr222, Kr319 yrkande 1 och Kr320 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna att det lagstiftningsärende som aktualiserats genom RAÄ:s skrivelse bör bedrivas med största skyndsamhet.

Utskottet tar härefter upp frågan om huruvida det är motiverat att i detta sammanhang vidga det generella förbudet att använda metallsökare som nu gäller för Gotland. I denna fråga gör utskottet följande bedömning.

RAÄ har förordat en utvidgning av användningsförbudet till hela landet. Ett genomförande av detta förslag skulle vara en så ingripande åtgärd att den måste prövas i det ovan angivna lagstiftningsärendet.

Den särskilda fyndtätheten på Gotland och det akuta hotet mot de över hela ön utspridda arkeologiska fyndplatserna motiverade införandet år 1985 av det generella användningsförbudet på Gotland (prop.



1984/85:128 s. 16). Vad som anförs motionsvägen och i RAÄ:s skrivelse — vid vilken fogas en bilaga som visar att ett stort antal platser på Öland plundrats med hjälp av metallsökare under år 1989 — talar med styrka för att det nu finns samma skäl som i fråga om Gotland att ha ett användningsförbud beträffande metallsökare som avser Öland. Utskottet föreslår därför att användningsförbudet utvidgas till att avse även Öland. Utskottet föreslår att riksdagen med bifall till motion Kr320 yrkande 1 beslutar om en lagändring av detta innehåll. Utskottet har utarbetat förslag till ändring av 2 kap. 19 § första stycket kulturminneslagen. Lagändringen bör träda i kraft den 1 juli i år.

## Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *straffbestämmelser m.m. i kulturminneslagen* att riksdagen med anledning av motionerna 1989/90:Kr204, 1989/90:Kr222, 1989/90:Kr319 yrkande 1 och 1989/90:Kr320 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
2. beträffande *användningsförbudet rörande metallsökare i kulturminneslagen* att riksdagen med bifall till motion 1989/90:Kr320 yrkande 1 antar det vid betänkandet som *bilaga 1* fogade förslaget till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Stockholm den 3 maj 1990

På kulturutskottets vägnar

*Ingrid Sundberg*

Närvarande: Ingrid Sundberg (m), Åke Gustavsson (s), Berit Oscarsson (s), Jan-Erik Wikström (fp), Jan Hyttring (c), Anders Nilsson (s), Lars Ahlmark (m), Sylvia Pettersson (s), Erkki Tammenoksa (s), Leo Persson (s), Lars Ahlström (m), Margareta Fogelberg (fp), Stina Gustavsson (c), Alexander Chrisopoulos (vpk), Kaj Nilsson (mp), Ingegerd Sahlström (s) och Ulla Berg (s).

# Av utskottet framlagt lagförslag

1989/90:KrU26

Bilaga 1

## Förslag till

Lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 19 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

2 kap.

19 §

Metallsökare får inte användas inom Gotlands län.

Metallsökare får inte användas inom Gotlands län *eller inom Borgholms och Mörbylånga kommuner i Kalmar län.*

Metallsökare får inte heller användas inom område där fornfynd av det slag som skall hembjudas enligt 4 § andra stycket tidigare har påträffats. Sådant område omfattar fyndplatsen och den omgivande mark där ytterligare fornfynd kan tänkas förekomma med hänsyn till det tidigare fyndets karaktär, fyndplatsens och den omgivande markens utseende samt förekomsten av andra kända fyndplatser i närheten.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om den närmare avgränsningen av sådant område som avses i andra stycket.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1990.

### Metallsökare

## Till kulturutskottet

### Inledning

Kulturutskottet har den 22 februari 1990 beslutat inhämta yttrande av justitieutskottet 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 justitieutskottets 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 oskäligt. 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; maximistraffet 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 Kr222 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. Justitiekottet 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 statrådet (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 lagstiftnings tekniska 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 varsamhet 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 spörsmål kräver lagstiftningstekniskt komplicerade överväganden.

Särskilda svårigheter erbjuder frågan om en utvidgning av förverkandeinstitutet. 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 brottspåföljd 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 förverkanderegler i brottsbalken anbefälldes en generell återhållsamhet när det gäller att använda förverkandeinstitutet 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.

Justitiutskottet 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 spörsmål (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:KrU26  
Bilaga 2

Som framgår av det anförda inrymmer frågan om en utvidgning av förverkandeinstitutet 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 Bolkeus (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. 13 börjar med "Utskottet vill redan" och på s. 15 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.