

Regeringens proposition

1990/91:123

om fornminnesbrott m.m.



Prop.
1990/91:123

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokollet den 7 mars 1991.

På regeringens vägnar

Odd Engström

Bengt Göransson

Propositionens huvudsakliga innehåll

Riksdagen har mot bakgrund av den tilltagande plundringen av fornminnen anmodat regeringen att lägga fram förslag till skärpt lagstiftning på området.

I propositionen föreslås ändringar i 2 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Förslagen avser dels en straffskärpning för olovliga ingrepp i fornlämningar, dels införande av ett generellt förbud att använda metallsökare i landet. •

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1991.

Förslag till

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

dels att 2 kap. 11, 13, 18-21 och 24 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 21 a och 22 a §§,
av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förestlagen lydelse

2 kap. Fornminnen

11 §

Om det behövs en särskild utredning för att ta reda på om en fast fornlämning berörs av ett planerat arbetsföretag som innebär att ett större markområde tas i anspråk, skall kostnaden för utredningen betalas av företagaren. Som sådan exploatering räknas t.ex. anläggande av allmän väg, större enskild väg, järnväg, flygfält, anläggning för energiförsörjning, större vattenföretag och mer omfattande byggande för bostads-, industri- eller handelsändamål.

Beslut om särskild utredning
fattas av länsstyrelsen.

Beslut om särskild utredning
fattas av länsstyrelsen. *Länsstyrelsen skall i beslutet ange vem som skall utföra utredningen.*

13 §

Som villkor för tillstånd enligt 12 § får länsstyrelsen ställa upp skäliga krav på särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen eller särskilda åtgärder för att bevara den. I beslutet om tillstånd skall såvitt möjligt anges den kostnad som åtgärderna beräknas medföra.

Innan länsstyrelsen prövar en ansökan enligt 12 §, får den besluta om en arkeologisk förundersökning av fornlämningen, om det behövs för att få ett tillfredsställande underlag för prövningen eller för att bedöma behovet av att ställa krav på särskild undersökning.

Länsstyrelsen skall i beslutet om arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning ange vem som skall utföra undersökningen.

18 §

Apparat som kan användas för att på elektronisk väg spåra metallföremål under markytan (metallsökare) får inte *medföras på fasta fornlämningar annat än vid färd på sådan väg som är upplåten för allmänheten.*

Apparat som kan användas för att på elektronisk väg spåra metallföremål under markytan (metallsökare) får inte *användas om inte annat anges i 19 eller 20 §.*

Metallsökare får inte heller medföras på fasta fornlämningar annat än vid färd på sådan väg som är upplåten för allmänheten, om inte annat anges i 19 eller 20 §.

19 §¹

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.

Förbudet i 18 § att medföra och använda metallsökare gäller inte riksantikvarieämbetet.

Utan hinder av förbudet i 18 § får metallsökare medföras och användas i militär verksamhet för att söka efter annat än fornfynd.

Vidare får utan hinder av vad som sägs i 18 § första stycket metallsökare användas i myndigheters verksamhet för att söka efter annat än fornfynd.

20 §

Utan hinder av vad som sägs i 19 § får metallsökare användas i militär verksamhet och för att yrkesmässigt söka efter annat än fornfynd.

¹ Senaste lydelse 1990:428.

Utan hinder av vad som sägs i 18 och 19 §§ gäller att metallsökare får medföras och användas

1. vid undersökningar av fornlämningar eller platser där fornfynd påträffats, när undersökningen utförs av riksantikvarieämbetet eller av någon annan efter medgivande av länsstyrelsen eller

2. om länsstyrelsen i annat fall har lämnat tillstånd att medföra och använda metallsökare.

Utan hinder av 18 § får metallsökare medföras och användas vid sådana undersökningar av fasta fornlämningar eller platser där fornfynd har påträffats som efter medgivande av länsstyrelsen utförs av någon annan än riksantikvarieämbetet.

Länsstyrelsen får även i annat fall lämna tillstånd att medföra och använda metallsökare, om skäl därtill föreligger.

21 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms 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 förloreat all rätt på grund av fyndet.

Metallsökare som har använts vid brott enligt första stycket 5, skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms för fornminnesbrott den som av uppsåt eller oaktsamhet

1. tillägnar sig eller eljest förvärvar, gömmer, skadar, ändrar eller avyttrar föremål som enligt 4 § skall tillfalla staten eller hembjudas till staten eller

2. olovligen rubbar, tar bort, gräver ut, täcker över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändrar eller skadar en fast fornlämning.

Om brott som avses i första stycket har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt döms för grovt fornminnesbrott till fängelse i högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen har använt särskild utrustning eller annars visat särskild förslagenhet, om gärningen utförts vanemässigt, avsett fornfynd av större värde eller omfattning eller medfört en omfattande förstörelse av ett fornminne.

För försök eller förberedelse till grovt fornminnesbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brousbalken.

21 a §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som av uppsåt eller oaktsamhet

- 1. inte anmäler fornfynd enligt 5 §,*
- 2. inte gör anmälan enligt 10 § andra stycket eller*
- 3. bryter mot 18 §.*

22 a §

Fornfynd som varit föremål för brott enligt detta kapitel, och som inte enligt 4 § första stycket ändå skall tillfalla staten, skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för fornfyndet kan dess värde förklaras förverkat. Även annat utbyte av ett sådant brott skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Metallsökare som har använts vid brott enligt detta kapitel skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. Annan utrustning som använts som hjälpmedel vid brott enligt detta kapitel eller dess värde får förklaras förverkat, om det är nödvändigt för att förebygga brott eller det finns andra särskilda skäl till det.

24 §

Beslut av länsstyrelsen överklagas hos kammarrätten när det gäller

1. fastställelse av gränserna för ett fornlämningsområde enligt 2 §,
2. särskilda ordningsföreskrifter enligt 9 §,
3. fridlysning enligt 9 § eller

Beslut av länsstyrelsen överklagas hos kammarrätten när det gäller

1. fastställelse av gränserna för ett fornlämningsområde enligt 2 §,
2. särskilda ordningsföreskrifter enligt 9 §,
3. fridlysning enligt 9 § eller

Nuvarande lydelse

4. tillstånd att medföra och använda metallsökare enligt 20 § andra stycket.

De samma gäller i fråga om beslut om sådana föreskrifter som avses i 19 § tredje stycket och som meddelas av annan myndighet än regeringen.

Beslut av riksantikvarieämbetet enligt 16 § överklagas hos kammarrätten.

Beslut i övrigt enligt detta kapitel av länsstyrelsen eller riksantikvarieämbetet får överklagas hos regeringen, om inte annat följer av 25 §.

Kommunen får överklaga länsstyrelsens beslut enligt 2 § andra stycket, 9 § första-fjärde styckena och 12 § andra stycket.

Föreslagen lydelse

4. tillstånd att medföra och använda metallsökare enligt 20 §.

Beslut av riksantikvarieämbetet enligt 16 § överklagas hos kammarrätten.

Beslut i övrigt enligt detta kapitel av länsstyrelsen eller riksantikvarieämbetet får överklagas hos regeringen, om inte annat följer av 25 §.

Kommunen får överklaga länsstyrelsens beslut enligt 2 § andra stycket, 9 § första-fjärde styckena och 12 § andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 1991

Närvarande: statsrådet Engström, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Göransson, Gradin, Dahl, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Freivalds, Wallström, Löw, Persson, Molin, Sahlin, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Göransson

Proposition om fornminnesbrott m.m.

1 Inledning

Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer (riksantikvarieämbetet) har i en skrivelse till regeringen dagtecknad den 26 februari 1990 föreslagit vissa åtgärder för att stävja det tilltagande antalet plundringar av fornminnen. I skrivelsen föreslog riksantikvarieämbetet bl.a. att straffen för brott mot bestämmelserna i 2 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) skulle skärpas och att förbudet mot användning av s.k. metallsökare skulle utvidgas till att gälla hela landet.

Under riksmötet 1989/90 togs i flera motioner upp frågan om skärpta åtgärder mot plundring av fornminnen. Vid behandlingen i kulturutskottet av dessa motioner tog utskottet del av riksantikvarieämbetets skrivelse. I sitt betänkande (KrU26) över motionerna anförde kulturutskottet bl.a.

"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 (riksantikvarieämbetet) påpekat utgör fornminnen en unik historisk kunskapsbank och 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. Kulturutskottet anser att det är nödvändigt med snabba åtgärder för att hindra eller i vart fall så långt möjligt begränsa utplundringen."

Utskottet föreslog riksdagen *dels* att omedelbart besluta om en av utskottet utarbetad ändring i kulturminneslagen som innebar att förbudet att använda metallsökare skulle utvidgas från att ha gällt uteslutande

Gotlands län till att gälla även Borgholms och Mörbylånga kommuner i Kalmar län, *dels* att ge regeringen tillkänna att det lagstiftningsärendet som aktualiserats genom riksantikvarieämbetets skrivelse skulle bedrivas med största skyndsamhet. Riksdagen biföll vad utskottet hemställt (rskr. 276). Förbudet att använda metallsökare även inom Borgholms och Mörbylånga kommuner i Kalmar län trädde i kraft den 1 juli 1990 (SFS 1990:428).

Riksantikvarieämbetets skrivelse har remissbehandlats. Till protokollet i detta ärende bör som *bilaga 1-2* fogas riksantikvarieämbetets skrivelse och remissammanställningen.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 10 januari 1991 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring av lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Lagrådets yttrande, som avgavs den 15 januari 1991, bör fogas till protokollet som *bilaga 4*. Lagrådet har i allt väsentligt godtagit förslaget men föreslagit en viss omfördelning av texten mellan 19 och 20 §§.

I det förslag som jag nu lägger fram har jag beaktat vad lagrådet anfört. Därutöver har jag gjort några redaktionella ändringar i lagtexten, däribland en i förtydligande syfte i 21 a §.

I samband med att jag behandlar de enskilda paragrafer som berörs av lagrådets yttrande tar jag upp lagrådets synpunkter.

2 Allmän motivering

2.1 Bakgrund

Fornlämningar och fornfynd behandlas i 2 kap. kulturminneslagen. Fasta fornlämningar är skyddade mot varje form av ingrepp som inte har medgivits av behörig myndighet (1 § jämförd med 6 §). Skyddet gäller utan något särskilt beslut av någon myndighet. Den som t.ex. rubbar eller skadar en fornlämning kan straffas för detta (21 §).

Fornfynd som påträffas i eller vid en fast fornlämning och som har samband med denna tillfaller staten (3 och 4 §§). Andra fornfynd tillfaller upphittaren. Upphittaren har dock en hembudsplikt om fornfyndet innehåller föremål som helt eller delvis består av guld, silver, koppar, brons eller annan legering med koppar eller om fornfyndet består av två eller flera föremål, som kan antas ha blivit nedlagda tillsammans, s.k. depåfynd (4 §). Vidare är den som påträffar fornfynd som skall tillfalla staten eller hembjudas till staten skyldig att anmäla fornfyndet (5 §). Om anmälan inte görs kan upphittaren straffas (21 §).

Arkeologikutredningen fick den 10 mars 1983 genom tilläggsdirektiv i uppdrag att göra en översyn av vissa frågor om bruket av metalldetektorer vid skattletning. Utredningen överlämnade den 21 november 1983 delbetänkandet (Ds U 1983:3) Metallsökare - bruk och missbruk.

Arkeologikutredningens förslag resulterade i att det i den dåvarande lagen (1942:350) om fornminnen infördes bestämmelser om metallsökare, dvs. apparater som kan användas för att på elektronisk väg spåra metallföremål under markytan. Dessa bestämmelser innebar att metallsökare inte fick medföras på fasta fornlämningar annat än vid färd på sådan väg som är upplåten för allmänheten, att metallsökare inte fick användas inom Gotlands län samt att metallsökare inte heller fick användas inom område där fornfynd som skall hembjudas till staten tidigare har påträffats.

Dessa bestämmelser fördes senare med endast smärre ändringar, främst av redaktionell natur, över till kulturminneslagen.

Skälet till att arkeologikutredningen stannade för att föreslå att förbud att använda metallsökare skulle gälla generellt endast inom Gotlands län var att det var där som problemen fanns med plundring med hjälp av metallsökare. Från Gotlands län förelåg uppgift om åtskilliga fall av missbruk, medan det från övriga delar av landet förelåg uppgift om endast enstaka fall av missbruk.

Av riksantikvarieämbetets skrivelse framgår att denna situation nu radikalt har förändrats. Under våren och hösten 1989 har upprepade plundringar av fornminnen ägt rum på Gotland och Öland. Plundringar har även anmälts från olika platser på fastlandet, t.ex. från Adelsö i Stockholms län. Plundringarna har varit mer omfattande än tidigare. De har även bedrivits systematiskt, med stor precision och, som det tycks, på basis av ett omfattande förarbete. De plundringar som nu har skett skiljer sig därigenom markant från tidigare överträdelser som mer haft karaktären av missriktad hobbyverksamhet.

Fyndplatser och fornlämningar, främst boplatser, fornborgar och gravfält, har systematiskt genomgrävts vilket har medfört oreparabla skador. Dessutom har grävningen skett på sådana ställen där det förmodas att metallsökare har givit utslag. Tillgrepp av ädelmetallföremål har skett och den omrörning av kulturlagren som detta har medfört har förstört möjligheterna att dokumentera fyndomständigheterna och att arkeologiskt tolka dessa.

Mitt förslag: Gärningar som innefattar olovliga ingrepp i fornlämningar eller tillägnelse av eller annat otillåtet förfarande med fornfynd sammanförs till ett särskilt brott - fornminnesbrott. Straffskalan för sådant brott skall vara böter eller fängelse i högst sex månader, förutsatt att brottet inte är grovt. I fall då brottet är grovt skall straffet vara fängelse i högst fyra år. Bestämmelser om straff för försök eller förberedelse till grovt fornminnesbrott införs. Vidare skärps bestämmelserna om förverkande.

Riksantikvarieämbetets förslag: Riksantikvarieämbetet har föreslagit att brott mot bestämmelserna i 2 kap. kulturminneslagen skall delas upp i tre svårighetsgrader och att straffmaximum skall vara fängelse i sex år. Riksantikvarieämbetet har vidare föreslagit att bestämmelserna om förverkande bör utvidgas och avse även andra redskap än metallsökare som används vid brott mot kulturminneslagen.

Remissinstanserna: Alla instanser tillstyrker förslaget att straffbestämmelserna skall skärpas. Göta hovrätt anser att ett lämpligt straffmaximum är fyra år. Rikspolisstyrelsen föreslår att straffbestämmelserna för de allvarigare brotten tas in i brottshalken, förslagsvis i kapitlet om skadegörelse. Riksåklagaren har inget att erinra mot att gärningar enligt 2 kap. 21 § 1. och 3. kulturminneslagen (otillåtna förfaranden med fornfynd och olovliga ingrepp i fornlämningar) indelas i tre svårighetsgrader men är tveksam till att indela övriga straffbelagda förfaranden i flera svårighetsgrader. Han anser vidare att straffskalan för grovt uppsåtligt brott bör kunna sättas i överensstämmelse med den för grov stöld. Bl.a. riksåklagaren har ifrågasatt om inte också försök och förberedelse skall straffbeläggas. De flesta remissinstanserna tillstyrker eller har inte någon erinran mot riksantikvarieämbetets förslag om förverkande.

Skälen för mitt förslag: Riksantikvarieämbetet har i sin skrivelse utförligt redovisat omfattningen av den plundring som pågår av våra fasta fornlämningar. I skrivelsen har det framhållits hur allvarlig plundringen är. Plundringen medför, förutom att fornfynd förs bort, att kulturlagren rörs om och att möjligheterna att dokumentera fyndomständigheterna och arkeologiskt tolka dem förstörs eller allvarligt försvåras. Jag anser, i likhet med riksantikvarieämbetet, att detta utgör ett allvarligt hot mot vårt nationella kulturarv och att det är utomordentligt viktigt att dessa brott beivras på ett kraftfullt sätt.

Riksantikvarieämbetet har i sin skrivelse föreslagit att straffskärpning skall gälla alla typer av brott mot bestämmelserna i 2 kap. kulturminneslagen. Jag anser inte att detta är nödvändigt. En del av de gärningar

som omfattas av straffbestämmelsen i 2 kap. 21 § kulturminneslagen är mer bagatellartade. Som exempel kan nämnas förseelser mot vissa anmälningsplikter. Straffskärpningen bör sättas in vid de gärningar som är verkligt allvarliga hot mot vårt kulturarv.

Vad som då träder i förgrunden är de olovliga ingreppen i fasta fornlämningar och de fall då någon olovligen tillägnar sig fornfynd eller eljest förfogar över sådana fynd på ett otillåtet sätt. Det rör sig här ofta om förstörelse av värden som från arkeologisk synpunkt är oersättliga. Brotten har ofta också ett starkt drag av vinningsbrott. Mynt kan exempelvis inbringa betydande belopp vid försäljning. Vidare kan dagens låga straffsatser fresta exempelvis ett företag att genomföra en exploatering utan att ta hänsyn till att det finns en fast fornlämning på platsen. Företagets uträkning kan vara att det då inte behöver betala de arkeologiska kostnaderna och ev. förseningskostnader och att de ansvariga i allmänhet inte riskerar annat än ett bötesstraff. Med hänsyn till de nu angivna omständigheterna bör det finnas möjlighet att utdöma mycket kännbara påföljder för sådana gärningar.

Enligt min mening bör de gärningar som nu avses, dvs. olovliga ingrepp i fornlämningar och otillåtna förfoganden över fornfynd behandlas för sig.

Beträffande den närmare gärningsbeskrivningen för de brott som sålunda ges en särskild reglering vill jag anföra följande.

Gärningsbeskrivningarna bör träffa fall då någon uppsåtligt eller av oaktsamhet

1. tillägnar sig eller eljest förvärvar, gömmer, skadar, ändrar eller avyttrar föremål som enligt 2 kap. 4 § kulturminneslagen skall tillfalla staten eller hembjudas till staten eller

2. olovligen rubbar, tar bort, gräver ut, täcker över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändrar eller skadar en fornlämning.

De moment som tas upp under 1. ovan motsvarar vad som för närvarande täcks av straffbestämmelsen i 2 kap. 21 § första stycket 1. med tillägg för tillägnelse. Beskrivningen under 2. svarar i sak mot vad som för närvarande täcks av 2 kap. 21 § första stycket 3. Liksom för närvarande bör straffbarhet kunna inträda även vid oaktsamhet. De gärningar som här är ifråga bör få en särskild brottsbeteckning. Den kan lämpligen bli "fornminnesbrott". Straffskalan bör gå från böter till fängelse i högst sex månader.

I vissa fall framstår de gärningar som det här gäller som särskilt allvarliga, t.ex. om det varit fråga om systematisk eller annars omfattande verksamhet. Jag anser därför att en särskild straffskala bör gälla för grova brott. Det medför också den fördelen att man direkt i lagen kan ange de rekvisit som bör leda till en strängare påföljd. Ansvar för grovt brott bör dock komma ifråga endast för uppsåtliga gärningar. För grovt brott bör straffet vara fängelse med ett straffmaximum på fyra år. Det grova brottet bör benämnas "grovt fornminnesbrott".

Vid bedömandet om ett fornminnesbrott är grovt bör särskilt beaktas om gärningsmannen har visat särskild förslagenhet, om gärningen har utförts vanemässigt, om den avser fornfynd av större värde eller omfattning eller medför en omfattande förstörelse av ett fornminne. Ett exempel på särskild förslagenhet är att gärningsmannen har kartlagt områden från fornfyndssynpunkt. Den omständigheten att någon använder en mer avancerad metallsökare för att komma åt exempelvis mynt eller smycken av ädelmetall bör enligt min mening som regel också medföra att gärningen bedöms som grov. *Lagrådet* har förordat att detta kommer till tydligare uttryck i lagtexten genom att det direkt anges att det vid bedömande om brottet är grovt särskilt beaktas om gärningsmannen använt särskild utrustning. Jag ansluter mig till lagrådets uppfattning. En annan omständighet som bör föranleda att brottet beaktas som grovt är om gärningsmannen har visat särskild förslagenhet.

När man tar ställning till om ett fornfynd har större värde bör inte bara dess ekonomiska värde vara avgörande utan också hur pass sällsynt det är eller andra omständigheter som gör det värdefullt ur antikvarisk synvinkel.

Jag föreslår också att försök och förberedelse till grovt fornminnesbrott skall straffbeläggas. Genom att straffbelägga även försök och förberedelse till grovt brott kan ingripande ske på ett tidigare stadium, redan innan gärningsmannen har hunnit åsamka fornlämningen någon skada.

Jag vill i detta sammanhang också erinra om att den som medverkat till fornminnesbrott kan straffas enligt reglerna om medverkan i brottsbalken.

Riksantikvarieämbetet har vidare föreslagit att bestämmelserna om förverkande bör utvidgas och avse även andra redskap än metallsökare som används vid brott mot kulturminneslagen.

Jag delar riksantikvarieämbetets åsikt att förverkandereglererna bör utvidgas. Straffskärpningen skulle bli tämligen verkningslös om inte de redskap och framför allt de fynd som tagits vid plundring av en fornlämning skulle kunna tas om hand. De fornfynd som det gäller här är fornfynd av det slag som tillfaller staten (fornfynd som hittats i eller vid fast fornlämning och som har samband med denna) eller sådana som skall hembjudas till staten (föremål som har hittats på något annat ställe och som t.ex. består helt eller delvis av guld, silver, koppar, brons eller annan legering av koppar). I de fall att fornfyndet enligt bestämmelserna i 4 § skall tillfalla staten kan ett förverkande inte bli aktuellt eftersom staten redan har rätt till egendomen. I de fall där det rör sig om sådana fornfynd som tillfaller upphittaren men som skall hembjudas staten enligt 4 § kan förverkande komma ifråga. Förverkandet innebär här att den som på ett brottsligt sätt förfogar över fornfyndet förlorar sin rätt att få ersättning för inlösen från staten och i stället får föremålet förverkat. Har upphittaren sålt föremålet skall även utbytet av försäljningen kunna förverkas.

Redan i dag skall metallsökare som har använts vid brott förverkas om det inte är uppenbart oskäligt. Jag anser dock att möjligheterna till

förverkande bör utvidgas så att även andra redskap som har använts som hjälpmedel vid brott mot lagen skall kunna förverkas. Det är enligt min mening en förutsättning för att fornminnesbrotten skall kunna motverkas.

Prop. 1990/91:123

2.3 Förbud mot användning av metallsökare

Mitt förslag: Förbudet att använda metallsökare skall utvidgas till att omfatta hela landet. Undantagen från användningsförbudet begränsas i förhållande till vad som gäller i dag. Generellt undantag medges bara för riksantikvarieämbetet samt för militär verksamhet och myndigheters verksamhet i övrigt för att söka efter annat än fornfynd.

Liksom hittills skall förbudet inte gälla sådana undersökningar av fornlämningar m.m. som görs med länsstyrelsens medgivande.

Länsstyrelsen skall vidare även i fortsättningen ha möjlighet att ge särskilda tillstånd i andra fall.

Riksantikvarieämbetets förslag: Överensstämmer i stort sätt med mitt förslag. Riksantikvarieämbetet har dock inte föreslagit att de nuvarande undantagen från användningsförbudet skall ändras.

Remissinstanserna: Alla instanser utom Göta hovrätt och rikspolisstyrelsen tillstyrker förslaget att utvidga användningsförbudet. Hovrätten anser inte att det finns skäl att utvidga användningsförbudet för metallsökare till att gälla hela landet. Förbudet bör gälla endast där det finns ett akut hot. Rikspolisstyrelsen anser att frågan om ett generellt förbud bör övervägas närmare. Bl.a. riksåklagaren ifrågasätter om inte även innehav av metallsökare bör förbjudas.

Skälen för mitt förslag: I dag får metallsökare inte *medföras* på fasta fornlämningar annat än vid färd på sådan väg som är upplåten för allmänheten (18 §). Metallsökare får vidare inte *användas* inom Gotlands län eller inom Borgholms och Mörbylånga kommuner i Kalmar län eller inom område där fornfynd av det slag som skall hembjudas till staten har påträffats (19 §). Vissa undantag finns dock, metallsökare får sålunda användas i militär verksamhet och för att yrkesmässigt söka efter annat än fornfynd. Metallsökare får vidare medföras och användas vid undersökningar av fornlämningar eller platser där fornfynd tidigare har påträffats om undersökningen utförs av riksantikvarieämbetet eller av någon annan efter medgivande av länsstyrelsen. Vidare kan länsstyrelsen i annat fall ge tillstånd till att medföra och använda metallsökare (20 §).

I prop. 1984/85:128 s. 12 ff. diskuterade jag om ett förbud att medföra metallsökare på plats där fornfynd tidigare påträffats skulle införas. Jag kom dock fram till att detta skulle vara ett för stort ingripande. Ef-

tersom dessa platser inte finns utmärkta vare sig i naturen eller på den ekonomiska kartan och inte heller finns i officiella register skulle det inte gå att efterleva ett sådant förbud. Ett generellt förbud att använda metallsökare inom Gotlands län infördes dock. Motiven för detta var den särskilda fyndtäteten inom Gotlands län och det akuta hotet mot de över hela ön utspridda arkeologiska fyndplatserna. Vid denna tidpunkt fanns det bara enstaka rapporter om att metallsökare hade använts på andra håll i landet för att söka efter fornfynd.

Av riksantikvarieämbetets skrivelse framgår att det numera förekommer på flera håll i landet ett mer eller mindre planmässigt sökande efter fornfynd, främst i form av metallföremål. Metallsökarna har tekniskt förbättrats. Vissa är försedda med särskiljningsfunktion, dvs. ger utslag endast för ädelmetaller. Med hänsyn till den allvarliga vändningen som utvecklingen har tagit anser jag det nödvändigt att utvidga användningsförbudet för metallsökare. Riksdagen har redan beslutat att användningsförbudet skall omfatta även Borgholms och Mörbylånga kommuner i Kalmar län. Det planmässiga sökandet efter fornfynd förekommer dock även på andra fornfyndtåta platser. Mälardalen, Skåne, Västergötland och Östergötland är exempel på områden som är särskilt fornfyndtåta. Att avgränsa vissa områden av landet som särskilt skyddsvärda med hänsyn till deras fornminnen är dock svårt att göra. Det är också svårt att - utifrån det hittills kända fynd- och fornlämningsmaterialet - peka ut något särskilt område i landet som inte skulle vara begärligt för plundrare. På grund härav föreslår jag att användningsförbudet skall omfatta hela landet.

Liksom för närvarande bör vissa generella undantag från användningsförbudet kunna medges. Enligt min mening kan dock undantagen begränsas. De befintliga undantagen gäller militär verksamhet och yrkesmässig användning för att söka efter annat än fornfynd. Det generella undantaget för all yrkesverksamhet rimmar inte med riksdagens uttalade önskan om effektiva åtgärder mot skattletning. Undantaget i den nuvarande omfattningen medger en tämligen vid användning av metallsökare i markerna genom att all yrkesmässig användning, t.ex. för alla jord- och skogsbrukare, är tillåten. Jag föreslår att de generella undantagen framdeles får gälla enbart riksantikvarieämbetet samt för militär verksamhet och myndigheters verksamhet i övrigt. Varken militären eller civila myndigheter har dock rätt att med stöd av undantagen söka efter fornfynd.

Ett speciellt undantag både från användningsförbudet och från det existerande förbudet att över huvud taget medföra metallsökare på fasta fornlämningar bör givetvis - liksom för närvarande - finnas för undersökningar av fornlämningar och platser där fornfynd tidigare har påträffats som utförs av riksantikvarieämbetet eller någon som fått medgivande av länsstyrelsen att göra sådan undersökning.

Undantag från förbudet att medföra metallsökare bör även gälla för militär verksamhet. Skälet till detta undantag är att det finns fasta fornlämningar inom militära skjutfält och det måste självfallet finnas möjlig-

het att använda metallsökare över hela skjutfältet för att leta efter blindgångare eller dyl. Detta innebär inte att det skulle vara helt fritt att använda metallsökare i militär verksamhet. Undantaget gäller endast i den mån användningen är motiverad av verksamhetens art.

Länsstyrelsen kan för närvarande lämna tillstånd till att medföra och använda metallsökare även i andra fall. Denna dispensmöjlighet anser jag skall kvarstå. Länsstyrelsen bör dock vara relativt restriktiv med att ge tillstånd både i fall där yrkesmässiga behov åberopas och i andra fall. Bedömningen bör grundas bl.a. på vilka arkeologiska intressen som föreligger inom det område som tillstånd söks för. Ett exempel på fall där dispens från förbudet att använda metallsökare kan bli aktuellt är mineralprospektering där metallsökare ibland är ett viktigt hjälpmedel. Det är dock viktigt att dispens endast meddelas när det av omständigheterna framgår att den sökande är en seriös prospektör. Främst gäller detta de yrkesmässiga prospektörerna, vilka är ganska få till antalet. Det gäller här de stora gruvbolagen eller prospekteringsbolag som arbetar för deras räkning. Dispensen bör i sådana fall ges till företaget, vars ledning får bära ansvaret för hur de anställda agerar. En annan större grupp är de som deltar i den av samhället organiserade s.k. mineraljakten. Personer som tidigare har deltagit i mineraljakten har då i allmänhet skickat in mineralprover till organisatören av mineraljakten och finns därmed registrerade hos denne och får därmed anses vara seriösa prospektörer. Det bör i de här fallen vara förhållandevis enkelt för länsstyrelsen att göra prövningen om en dispens skall kunna utfärdas. Det bör också noteras att mineraljakten för närvarande endast arrangeras i Norrland och Bergslagen samt att uppgifterna om plundring av fornminnen med hjälp av metallsökare hittills har avsett andra delar av landet. Andra fall där dispens från både förbudet att medföra och förbudet att använda metallsökare kan bli aktuellt är för personer som önskar göra begränsade undersökningar i samarbete med de arkeologiska organen. Genom dispensmöjligheten kan länsstyrelsen vidare medge att en jordbrukare får använda metallsökare på sin mark, om det finns ett rimligt skäl till en sådan användning.

Bl.a. riksåklagaren har ifrågasatt om inte innehav av metallsökare skall förbjudas. Jag har övervägt frågan men funnit att detta inte bör ske. Ett sådant förbud skulle medföra behov av ett inlösenförfarande och ett dispensförfarande för dem som i dag innehar sådana apparater. Jag anser att detta skulle medföra onödigt byråkratiskt krångel och framför allt kostnader som ännu inte framstår som påkallade.

Att den legala användningen inskränks på de sätt som jag har föreslagit innebär att hobbybruk av metallsökare inte längre blir tillåtet.

De reella möjligheterna för de rättsvårdande myndigheterna att ingripa mot den användning av metallsökare som innebär ett hot mot fasta fornlämningar och fornfynd skulle sålunda beskåras avsevärt om ett så allmänt bruk av metallsökare vore tillåtet. Med hänsyn till behovet att värna de fasta fornlämningarna och fornfynden får intresset att använda metallsökare för hobbybruk stå tillbaka.

2.4 Beslut om vem som skall utföra arkeologiska undersökningar m.m.

Prop. 1990/91:123

Mitt förslag: I kulturminneslagen införs en uttrycklig föreskrift om att det är länsstyrelsen som, i samband med att den beslutar att en särskild utredning, en arkeologisk förundersökning eller en särskild undersökning skall utföras, också skall utse den som skall utföra utredningen resp. undersökningen.

Skälen för mitt förslag: Frågan om vilken myndighet som skall besluta vem som skall utföra en arkeologisk förundersökning har varit föremål för regeringens prövning i några fall. Regeringen har härvid uttalat, att det får anses åligga länsstyrelsen att besluta vem som skall utföra undersökningen. Skälet till detta är att det är länsstyrelsen som beslutar om undersökningen och som har ansvar för att den blir utförd på ett sätt som är objektivt och vetenskapligt korrekt. För att länsstyrelsen skall kunna ta ansvar för att utredningen/undersökningen blir riktigt utförd måste det åligga den att avgöra vem som skall utföra utredningen/undersökningen. Ett annat skäl till att länsstyrelsen skall utse den som skall utföra utredningen/undersökningen är att utredningen/undersökningen måste utföras av en person eller institution som inte står i ett sådant beroendeförhållande till byggherren att utredningens/undersökningens objektivitet kan sättas ifråga. Jag anser att det finns skäl att låta detta förhållande framgå direkt av lagen och föreslår därför att lagtexten skall ändras så att det i 11 och 13 §§ stadgas att det är länsstyrelsen som i sina beslut skall ange vem som skall utföra en särskild utredning, en arkeologisk förundersökning resp. en särskild undersökning.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom utbildningsdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Lagförslaget har granskats av *lagrådet*.

4 Specialmotivering

Prop. 1990/91:123

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

2 kap. Fornminnen

11 §

Om det behövs en särskild utredning för att ta reda på om en fast fornlämning berörs av ett planerat arbetsföretag som innebär att ett större markområde tas i anspråk, skall kostnaden för utredningen betalas av företagaren. Som sådan exploatering räknas t.ex. anläggande av allmän väg, större enskild väg, järnväg, flygfält, anläggning för energiförsörjning, större vattenföretag och mer omfattande byggande för bostads-, industri- eller handelsändamål.

Beslut om särskild utredning fattas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall i beslutet ange vem som skall utföra utredningen.

13 §

Som villkor för tillstånd enligt 12 § får länsstyrelsen ställa upp skäliga krav på särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen eller särskilda åtgärder för att bevara den. I beslutet om tillstånd skall såvitt möjligt anges den kostnad som åtgärderna beräknas medföra.

Innan länsstyrelsen prövar en ansökan enligt 12 §, får den besluta om en arkeologisk förundersökning av fornlämningen, om det behövs för att få ett tillfredsställande underlag för prövningen eller för att bedöma behovet av att ställa krav på särskild undersökning.

Länsstyrelsen skall i beslutet om arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning ange vem som skall utföra undersökningen.

Ändringarna i dessa paragrafer har behandlats i den allmänna motiveringen avsnitt 2.4.

18 §

Apparat som kan användas för att på elektronisk väg spåra metallföremål under markytan (metallsökare) får inte användas om inte annat anges i 19 eller 20 §.

Metallsökare får inte heller medföras på fasta fornlämningar annat än vid färd på sådan väg som är upplåten för allmänheten, om inte annat anges i 19 eller 20 §.

I första stycket ges först en definition av vad som är en metallsökare i denna lags mening. Denna definition är oförändrad sedan förbudet mot

metallsökare infördes. Vidare innefattar stycket ett generellt förbud mot att använda metallsökare. Detta förbud är nytt såtillvida att det nu har utvidgats till att gälla hela landet. Från detta förbud finns det flera undantag vilka framgår av 19 och 20 §§.

I *andra stycket* finns ett förbud att medföra metallsökare på fasta fornlämningar. Detta förbud är oförändrat. Undantag kan göras även från detta förbud, vilket framgår av 19 och 20 §§.

19 §

Förbudet i 18 § att medföra och använda metallsökare gäller inte riksantikvarieämbetet.

Utan hinder av förbudet i 18 § får metallsökare medföras och användas i militär verksamhet för att söka efter annat än fornfynd.

Vidare får utan hinder av vad som sägs i 18 § första stycket metallsökare användas i myndigheters verksamhet för att söka efter annat än fornfynd.

I denna paragraf ges vissa generella undantag från förbuden i 18 §. Den har utformats i enlighet med vad *lagrådet* har förordat.

I *första stycket* undantas riksantikvarieämbetet från förbudet att medföra och använda metallsökare. Detta är naturligt i och med att riksantikvarieämbetet är den myndighet som har överinseendet över kulturminnesvården inom landet och har behov av att kunna använda metallsökare dels vid undersökningar av fasta fornlämningar och platser där fornfynd tidigare har påträffats, dels ock på andra platser för att t.ex. undersöka ev. förekomst av fornfynd.

Undantaget i *andra stycket* avser rätt att medföra och använda metallsökare i militär verksamhet. I gällande bestämmelser finns det ett undantag från förbudet att använda metallsökare avseende militär verksamhet. Undantaget har nu ändrats så att det även är tillåtet att medföra metallsökare på fasta fornlämningar. Om det t.ex. finns fasta fornlämningar inom militära skjutfält får metallsökare medföras och användas där. Användningsområdet begränsas genom att det i bestämmelsen sägs att metallsökare får användas i militär verksamhet för att söka efter annat än fornfynd. Metallsökare får alltså i sådan verksamhet användas för att söka efter t.ex. minor men inte för att söka efter fornfynd.

Undantaget i *tredje stycket* avser myndigheters användning av metallsökare för att söka efter annat än fornfynd. Undantaget avser inte förbudet att medföra metallsökare på fasta fornlämningar. Det förbudet gäller alltså andra myndigheter än riksantikvarieämbetet och sådana som inte faller under undantaget för militär verksamhet i paragrafens andra stycke. Undantaget i tredje stycket innehåller en inskränkning i förhållande till vad som hittills har gällt då all yrkesmässig användning av metallsökare har varit tillåten. Genom undantaget kan alla myndigheter som behöver använda metallsökare göra det. Om det i något fall skulle vara så att en myndighet behöver använda en metallsökare på en fast forn-

lämning kan den söka tillstånd till detta hos länsstyrelsen, vilket framgår av 20 §.

Prop. 1990/91:123

20 §

Utan hinder av 18 § får metallsökare medföras och användas vid sådana undersökningar av fasta fornlämningar eller platser där fornfynd har påträffats som efter medgivande av länsstyrelsen utförs av någon annan än riksantikvarieämbetet.

Länsstyrelsen får även i annat fall lämna tillstånd att medföra och använda metallsökare, om skäl därtill föreligger.

Denna paragraf motsvarar delvis vad som i dag stadgas i 20 § andra stycket. Paragrafen har med en redaktionell ändring, utformats i enlighet med vad *lagrådet* har förordat.

Av *första stycket* framgår att om länsstyrelsen har gett någon tillstånd att utföra en undersökning av en fast fornlämning eller en plats där fornfynd tidigare har påträffats så har denne rätt att medföra och använda metallsökare vid undersökningen.

Av *andra stycket* framgår att länsstyrelsen, även i andra fall än som avses i första stycket, kan ge tillstånd till att både medföra metallsökare på fasta fornlämningar och använda metallsökare. Det bör påpekas att länsstyrelsen kan begränsa sitt tillstånd på olika sätt, t.ex. till att gälla bara användande av metallsökare inom ett visst område. Det får anses åligga länsstyrelsen att bedöma vilken typ av tillstånd som sökanden har behov av att få. Tillstånd får lämnas endast om skäl därtill föreligger. Härav följer att en prövning alltid skall ske innan dispensen ges. Prövningen kommer, som har framhållits i den allmänna motiveringen avsnitt 2.3, bli olika i olika delar av landet med hänsyn till hur stor fornfyndtätheten är i området.

21 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms för fornminnesbrott den som av uppsåt eller oaktsamhet

1. tillägnar sig eller eljest förvärvar, gömmer, skadar, ändrar eller avyttrar föremål som enligt 4 § skall tillfalla staten eller hembjudas till staten eller

2. olovligen rubbar, tar bort, gräver ut, täcker över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändrar eller skadar en fast fornlämning.

Om brott som avses i första stycket har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt döms för grovt fornminnesbrott till fängelse i högst fyra år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen har använt särskild utrustning eller annars visat särskild förslagenhet, om gärningen utförts vanemässigt, avsett fornfynd av större

värde eller omfattning eller medfört en omfattande förstörelse av ett forminne. Prop. 1990/91:123

För försök eller förberedelse till grovt fornminnesbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

I denna paragraf har de allvarligare brotten mot bestämmelserna i 2 kap. kulturminneslagen förts samman. Paragrafen har utformats i enlighet med vad lagrådet har förordat.

Första stycket punkterna 1 och 2 avser gärningar som i allt väsentligt redan i dag är straffbelagda. Straffmaximum för normalbrott har inte ändrats utan är böter eller fängelse i högst sex månader. Brottet har dock fått en egen benämning, fornminnesbrott. Till skillnad från i dag sägs det uttryckligen att även den som tillägnar sig ett fornfynd kan straffas.

I första stycket punkten 1 behandlas olovliga förfaranden med fornfynd. De fornfynd som det gäller är sådana som skall tillfalla staten, dvs. som hittas i eller vid en fast fornlämning och som har samband med denna, eller sådana föremål som skall hembjudas till staten, dvs. föremål som hittas på andra ställen än vad som sagts ovan och som helt eller delvis består av guld, silver, koppar, brons eller annan legering med koppar eller fornfynd som består av två eller flera föremål som kan antas ha blivit nedlagda tillsammans.

Enligt denna punkt kan den som tillägnar sig fornfynd straffas. Fråga uppkommer här om inte den som har tillägnat sig ett fornfynd också skulle kunna dömas för stöld. Definitionen av fornfynd (3 §) innebär dock bl.a. att det är fråga om ett föremål som när det hittas är utan ägare. Även om fyndet skall tillfalla staten, kan det ifrågasättas om upphittaren gör sig skyldig till ett olovligt tagande när han för med sig fyndet från platsen. Om fyndet skall tillfalla upphittaren, om än med hembudsskyldighet, synes det än svårare att göra gällande ett stöldansvar för upphittaren.

Vidare kan en person som förvärvar ett fornfynd straffas, givetvis under förutsättning att han inte har gjort ett godtrosförvärv.

Om staten har avstått från inlösen eller i övrigt frånträtt sin rätt till ett fornfynd bör varken den som avyttrar eller den som förvärvar ett sådant föremål kunna straffas.

När det gäller straffbestämmelsen i första stycket punkten 2 kan fråga uppkomma om gärningsmannen skall dömas för skadegörelse i stället. En sådan rubricering bör dock inte göras. Gärningen bör rubriceras enhart som fornminnesbrott.

I *andra stycket* finns bestämmelser om grovt fornminnesbrott. Straffskalan är fängelse i högst fyra år. I stycket anges de kriterier som särskilt skall beaktas vid bedömande av om brottet är grovt. Uppräknningen skall dock inte anses vara uttömmande utan även andra fall skall kunna bedömas som grova. Å andra sidan kan det finnas fall då någon av de uppräknade omständigheterna föreligger men gärningsmannen ändå på grund av mildrande omständigheter inte skall fällas för grovt brott. På

förslag av *lagrådet* har det direkt angetts att det vid bedömande av om brottet är grovt särskilt skall beaktas om gärningsmannen har använt särskild utrustning. Såsom framhållits i den allmänna motiveringen är användning av en mer avancerad metallsökare vid plundring av fornminnen exempel på användning av sådan särskild utrustning som kan kvalificera brottet som grovt. Har brottet utgjort ett led i t.ex. mera systematiska undersökningar på platser som är kända för sin fyndtätthet såsom Gotland kan detta föranleda att brottet bedöms som grovt. Som exempel på särskild förslagenhet kan vidare nämnas att personen ifråga har skaffat olika typer av litteratur som visar var fornfynd har hittats eller har anskaffat speciell utrustning - annan än metallsökare - som han behöver bara för att söka just fornfynd och inte behöver för sin yrkesverksamhet i övrigt.

Bestämmelserna i *tredje stycket* är helt nya. Genom dessa bestämmelser kan även försök till och förberedelse till brott straffas. Det gäller dock endast försök och förberedelse till grova brott. Ett exempel på en sådan situation där någon kan dömas för förberedelse till grovt fornminnesbrott är att någon påträffas med kartor med fornlämningar utmärkta, med litteratur om olika fornlämningar eller med metallsökare och andra redskap och där det står klart att avsikten varit att söka efter fornfynd.

Ett typiskt exempel på försök till grovt fornminnesbrott är om någon går omkring på en fast fornlämning med en metallsökare på ett sådant sätt att han uppenbarligen söker efter fornfynd. Visserligen är det i och för sig straffbart redan att medföra metallsökare på en fast fornlämning men detta brott konsumeras av det allvarligare brottet försök till grovt fornminnesbrott.

21 a §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som av uppsåt eller oaktsamhet

1. inte anmäler fornfynd enligt 5 §,
2. inte gör anmälan enligt 10 § andra stycket eller
3. bryter mot 18 §.

I denna paragraf har de lindrigare brotten samlats. Det rör sig om underlåtenhet att i vissa fall fullgöra anmälningsplikt och vissa brott som gäller användning eller medförande av metallsökare men där gärningen inte har medfört någon skada. Den som gjort sig skyldig till ett fornminnesbrott skall, om gärningen innefattar brott även mot 21 a §, inte samtidigt dömas till ansvar enligt den paragrafen. Ansvaret för fornminnesbrott får nämligen anses konsumera ansvaret för brott mot 21 a §.

När det gäller bestämmelsen i *punkt 1* , dvs. underlåtenhet att anmäla att man har påträffat ett fornfynd, kan jämförelse göras med fyndförseelse, 10 kap. 8 § brottsbalken. Fyndförseelse kan dock inte bli aktuellt ef-

tersom fyndförseelse avser underlåtenhet att anmäla hittegods eller annans sak som man av misstag eller tillfällighet har fått i sin besittning. I 9 § lagen (1938:121) om hittegods stadgas att denna lag inte gäller fornfynd. Vad avser "annans sak" förutsätter detta att det finns en ägare till saken vilket det inte finns till fornfynd. Sammanfattningsvis gäller således att den som inte anmäler att han har hittat ett fornfynd endast kan straffas enligt kulturminneslagen.

Bestämmelsen i *punkt 2* avser den som vid grävning påträffar en fast fornlämning och omedelbart avbryter grävningen men inte anmäler till länsstyrelsen att en fast fornlämning har påträffats. Anmälan till länsstyrelsen skall ske omedelbart. Det får i regel anses godtagbart om anmälan görs dagen efter det att fornlämningen påträffades.

Bestämmelsen i *punkt 3* avser de fall att någon olovligen medför eller använder metallsökare utan att det rör sig om förberedelse eller försök till fornminnesbrott och utan att någon fornlämning kommer till skada.

22 a §

Fornfynd som har varit föremål för brott enligt detta kapitel, och som inte enligt 4 § första stycket ändå skall tillfalla staten, skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för fornfyndet kan dess värde förklaras förverkat. Även annat utbyte av ett sådant brott skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Metallsökare som har använts vid brott enligt detta kapitel skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. Annan utrustning som använts som hjälpmedel vid brott enligt detta kapitel eller dess värde får förklaras förverkat, om det är nödvändigt för att förebygga brott eller det finns andra särskilda skäl till det.

Bestämmelsen i *första stycket* är ny. Här stadgas att fornfynd som inte skall tillfalla staten på grund av bestämmelsen i 4 § första stycket skall kunna förverkas. De fornfynd som tillfaller staten enligt 4 § första stycket är fornfynd som påträffas i eller vid en fast fornlämning och har samband med denna. Om ett fornfynd påträffas någon annanstans kan det således förverkas om det är av sådan art att det skall hembjudas staten. Vilka dessa fornfynd är framgår av 4 § andra stycket. Som exempel kan anföras föremål helt eller delvis av guld, silver, koppar, brons eller annan legering med koppar.

Förutom att själva fornfyndet kan förverkas kan, om den som har tillägnat sig fornfyndet sålt det, även utbytet vid försäljningen förverkas.

Bestämmelsen om förverkande av fornfynd eller utbyte av fornminnesbrott är såtillvida fakultativ att förverkande skall ske, om åtgärden inte framstår som uppenbart oskälig. Presumtionen är alltså att förverkande skall ske, om övriga förutsättningar är uppfyllda, men åtgärden får underlåtas om det föreligger starka skäl som talar mot förverkande. Det är således endast i undantagsfall som förverkande skall underlåtas.

Såsom framhållits i den allmänna motiveringen medför ett förverkande på grund av brott att den rätt till ersättning som upphittaren hade haft, om han rätteligen hade anmält sitt fynd till staten, faller bort. Bestämmelsen i hittillsvarande 21 § andra stycket om att den som försummar sin anmälningsskyldighet förlorar all rätt till föremålet får därmed anses obehövlig och har tagits bort ur lagen.

Vem förverkande kan ske hos framgår av bestämmelserna i 36 kap. 5 § brottsbalken.

Enligt bestämmelsen i *andra stycket* skall metallsökare som används vid brott förverkas. Motsvarande regel gäller i dag. Här införs även en möjlighet att förverka annan utrustning som använts vid brott mot bestämmelserna i 2 kap.

24 §

Beslut av länsstyrelsen överklagas hos kammarrätten när det gäller

1. fastställelse av gränserna för ett fornlämningsområde enligt 2 §,
2. särskilda ordningsföreskrifter enligt 9 §,
3. fridlysning enligt 9 § eller
4. tillstånd att medföra och använda metallsökare enligt 20 §.

Beslut av riksantikvarieämbetet enligt 16 § överklagas hos kammarrätten.

Beslut i övrigt enligt detta kapitel av länsstyrelsen eller riksantikvarieämbetet får överklagas hos regeringen, om inte annat följer av 25 §.

Kommunen får överklaga länsstyrelsens beslut enligt 2 § andra stycket, 9 § första-fjärde styckena och 12 § andra stycket.

Paragrafen har ändrats bl.a. på det sättet att det tidigare andra stycket har utgått. Skälet till detta är att förbudet att använda metallsökare har utvidgats till att gälla hela landet.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad som jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att anta förslaget till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

RIKSANTIKVARIEÄMBETET och
STATENS HISTORISKA MUSEER

Datum
1990-02-26
Ert datum

Beteckning
Dnr 1237/90
Er beteckning

Fornminnesavdelningen
Allmänna enheten

Utbildningsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Förslag om skärpta straffbestämmelser m.m. för missbruk av metallsökare på fornminnen

Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer (RAÄ) får härmed uppmärksamma regeringen på ett omedelbart behov av ökade insatser för att förhindra brott mot bestämmelserna till skydd för fornlämningar och fornfynd.

Inträffade skattplundringar under 1989

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 fornynd.

Prop. 1990/91:123
Bilaga 1

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). Infösenbeloppet 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.

Företagna eller planerade motåtgärder

För att skydda fornminnena har företrädare för de antikvariska intressena både i Gotlands och Kalmar län under år 1989 lagt ner ett mycket omfattande arbete med att kartlägga och uppdaga denna brottsliga verksamhet. Vidare har man informerat pressen och mobiliserat allmänheten och hembygdsrörelsen i bevakningen. Polisens utredningsarbete har hittills lett till att husrannsakingar genomförts i några fall och att vissa personer tagits i förhör. Åtal har dock ännu inte väckts mot någon.

Inför 1990 års fältarbetssäsong och det förväntade återkommande hotet mot landets fornlämningar och fornyndplatser har de antikvariska myndigheterna och museerna vidtagit och planerat en rad motåtgärder. RAÄ avser att tillsammans med rikspolisstyrelsen (RPS) 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. Särskild utbildning i detta syfte kommer att ordnas för arkeologer.

Vidare planeras en informationsdag för polis- och åklagarmyndigheten med demonstration av metallsökare och utställning av plundringsattraktiva fornyndstyper. Olika typer av informationsinsatser planeras på regional och central nivå såsom skärmutställningar, föredrag och affischer. Statens historiska museum studerar förutsättningarna för en rikstad informations- och utbildningskampanj till landets metallsökaramatörer.

Prop. 1990/91:123
Bilaga 1

Gällande bestämmelser om metallsökare

Bestämmelser som reglerar användandet av metallsökare vid fornminnen finns i 2 kap. 18-20 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML). Dessa bestämmelser motsvarar bestämmelserna om metallsökare som infördes i fornminneslagen (FML) att gälla fr.o.m. den 1 juli 1985 (prop. 1984/85:128). Bestämmelserna är utformade som ett generellt förbud att utan tillstånd använda eller medföra metallsökare på fast forn lämning eller använda metallsökare inom område där s.k. hembudspliktigt fornynd påträffats. Länsstyrelsen får avgränsa sådan fyndplats. Metallsökare får inte användas inom Gotlands län. För yrkesmässig och militär användning gäller bestämmelserna endast i begränsad omfattning.

Gällande straffbestämmelser

I samband med de nya bestämmelserna i FML infördes även en ändring av straffbestämmelserna. Ändringen innebär i sak att en enhetlig straffskala, böter eller fängelse högst sex månader, skulle gälla för samtliga brott mot FML. Bestämmelser om särskild påföljd för grovt brott togs bort. Syftet var att komma ifrån gränsdragningen mellan normalbrott och brott som är att anse som grovt. I sak samma bestämmelser överfördes den 1 januari 1989 till 2 kap. 21 § KML, dock med det tillägget att också oaktsamhet straffbelades.

I anslutning till ikraftträdandet av bestämmelserna om metallsökare informerade RAÄ om de nya reglerna bl.a. genom en affischkampanj och en folder som distribuerades till försäljningsställen för metallsökare, turistbyråer, gotlandstrafiken m.m. RAÄ utgav även allmänna råd till stöd för länsstyrelsens handläggning av ärendetypen (Underrättelse från RAÄ/SHMM 1985:1). De nya bestämmelserna synes ha haft en stor genomslagskraft. Mellan åren 1985 och 1988 inkom inte en enda rapport om skadegörelse eller plundring. Myndigheterna överraskades därför av den mycket omfattande aktiviteten som inleddes under våren 1989.

Erfarenheterna av fjolårets insatser för att förhindra kriminell användning av metallsökare har visat att den relativt låga straffsatsen kan försvåra polisens utredningsarbete samtidigt som ingripande ofta lågprioriteras till förmån för brott där höga straff kan utdömas.

Vad som inträffat ger anledning till ett försök att närmare analysera straffbestämmelserna i 2 kap. 21 § KML.

Vid en sådan analys får man skilja mellan fyra huvudfall, beroende på om en skattplundring sker på Gotland eller i övriga landet resp. på om den berör en fast fornlämning eller en plats där hembudspliktigt fornfynd tidigare har påträffats. Det kan beträffande fyndplatserna påpekas att den omständigheten att ett fynd påträffas ofta är den första indikationen på att platsen också upptas av en fast fornlämning, t.ex. en övergiven bo- eller arbetsplats. Fyndet kan alltså föranleda att platsens rättsliga karaktär ändras. I straffrättsligt hänseende är det givetvis förhållandena när gärningen företas som är avgörande. Detta hindrar inte att en skattplundring på en fyndplats ofta i praktiken också innefattar skadegörelse på den fasta fornlämning som uppdagas i samband med gärningen.

Fall 1: plundring av fornlämning på Gotland

En skattplundring som företas i en av Gotlands fornlämningar innefattar följande var och en för sig straffbelagda gärningar

- medförande av metallsökare (möjligen konsumerat i nästa punkt)
- användande av metallsökare
- skadegörelse på fornlämningen
- gömmande av fornfynd som skall tillfalla eller hembjudas staten; i senare led ofta också avyttrande
- underlåtenhet att anmäla fornfynd (möjligen konsumerat i föregående punkt)

Fall 2: plundring av fyndplats på Gotland

En skattplundring på Gotland på en fyndplats som inte samtidigt är en fast fornlämning är en brottslig gärning i följande hänseenden

- användande av metallsökare
- gömmande/avyttrande av hembudspliktigt fornfynd/underlåtenhet att anmäla dito

Utanför Gotland men på en fast fornlämning gäller straffbestämmelsen följande överträdelser

- medförande av metallsökare
- skadegörelse på fornlämningen
- gömmande/avyttrande av fornfynd/underlåtenhet att anmäla fornfynd

Fall 4: plundring av fyndplats, övriga landet

På en fyndplats utanför Gotland är straffbelagt endast

- gömmande/avyttrande av hembudspflichtigt fornfynd/underlåtenhet att anmäla dito

Särskilt om användningsförbudet för metallsökare

Man kan i anslutning till fall 4 fråga sig varför inte användande av metallsökare upptagits som straffbelagt förfarande. Denna fråga fordrar en närmare kommentar.

Även om det enligt 2 kap. 19 § KML i princip är förbjudet att använda metallsökare på varje fyndplats där det tidigare har påträffats hembudspflichtiga fynd, får det anses som synnerligen tveksamt om straffansvar kan göras effektivt, såvida inte länsstyrelsen har fattat beslut om att avgränsa ett område runt fyndplatsen (prop. 1984/85:128 s. 16, där det antyds som en förutsättning att lagbestämmelserna kompletteras med verkställighetsföreskrifter för att de skall kunna tillämpas). RAÄ känner inte till något fall där länsstyrelsen har fattat sådana avgränsningsbeslut. I praktiken torde alltså metallsökare straffritt kunna användas överallt i landet, utom på Gotland och på fornlämningarna, där det ju är förbjudet redan att medföra metallsökare.

Om det har skett en skattplundring av en fyndplats någon annanstans än på Gotland torde sålunda straffansvar normalt kunna komma i fråga endast om det kan styrkas att hembudspflichtiga fornfynd påträffats och att dessa undan gömts resp. inte anmälts. Detta är förhållandet beträffande bl.a. de många fyndplatser som finns på Öland. Bevisning om gjorda fynd lär normalt endast kunna säkras i omedelbar anslutning till själva fyndtillfället, t.ex. genom vittnesiakttagelser eller genast gjord husrannsakan.

Medförande och användande av metallsökare torde vara lättare att bevisa än undan gömmande m.m. av hembudspflichtiga fornfynd. Som isole-

rade företeelser framstår däremot inte sådana handlingar som särskilt klandervärda för det allmänna rättsmedvetandet. Det är ju först då fornynd görs och hanteras illojalt som något verkligt straffvärt inträffar. Medförandet och användandet kan emellertid anses som förbrott till den huvudsakliga gärningen och kriminaliseringen ersätter försöks- och förberedelseschotten inom den allmänna straffrätten. I detta hänseende får regleringen anses vara effektiv.

Prop. 1990/91:123
Bilaga 1

Frågan kan ställas om inte länsstyrelserna bör vara mer aktiva med att avgränsa fyndplatsområden med användningsförbud. Emellertid måste värdet av sådana insatser anses som obetydligt. I prop. 1984/85:128 har uttalats (s. 16) att det inte är realistiskt att kräva att områdenas gränser markeras i terrängen. Administrativa och ekonomiska resurser för en sådan utmärkning torde också saknas. Samtidigt ligger användningsförbudets huvudsakliga nytta i att det är känt för allmänheten var det gäller, så att överträdelser kan uppdagas och rapporteras. Även om länsstyrelsen ger full offentlighet åt sina avgränsningsbeslut när de meddelas, blir de inte effektiva med mindre än att kunskapen om dem kan hållas levande hos dem som brukar färdas i markerna, t.ex. genom något slags utmärkning. Någon svårighet för den som planerar en skattplundring är det däremot inte att ta reda på vilka områden, som länsstyrelserna genom sina avgränsningsbeslut bedömer som mest skyddsvärda med hänsyn till den potentiella förekomsten av forntida skatter. RAÅ ifrågasätter därför om den nuvarande utformningen av användningsförbudet i fråga om fyndplatser utanför Gotland är ändamålsenlig.

Straffbestämmelsen och straffvärdet

Några närmare uttalanden till ledning för bedömningen av de olika i 2 kap. 21 § KML ingående gärningsmomentens straffvärde var för sig eller tillsammans finns inte i förarbetena. Det innebär givetvis inte att domstolarna skulle avstå från att göra sedvanliga straffvärdebedömningar. Uppsåt torde straffas strängare än oaksamhet. En omfattande grävning i fornlämningen torde bedömas allvarligare än mindre ingrepp. Emellertid ger KML föga anledning till överväganden av traditionell straffrättslig art rörande t.ex. sådana centrala begrepp i straffrätten som skada/vinning. Strafflatituden medger inte heller att kvalificerad brottslighet straffas lika strängt som vid andra brottstyper där skada/vinning ingår i rekvisiten.

I ljuset av vad man konstaterar om de redan genomförda skattplundringarnas omfattning och de sannolika motiven bakom dem ter det sig naturligt att jämföra straffvärdet av dessa gärningar med andra förmögenhetsbrott och särskilt med stöldbrott.

Det kan i och för sig diskuteras om inte redan gällande rätt medger ansvar för stöld när någon utan lov tillägnar sig ett föremål som tillhör

staten. Detta är ju fallet i fråga om fornfynd som påträffas på eller vid en fast fornlämning och har samband med denna. Enligt andra rättsordningar, t.ex. den engelska, synes också obehöriga tillgrepp av fornfynd bedömas som stöld. Den svenska rättsordningen förefaller däremot inte medge att en skattplundrare döms för detta brott. Redan den omständigheten att det finns ett specialstraffrättsligt stadgande får den effekten att detta ges försteg i lagkonkurrenssituationen. Dessutom möter teoretiska svårigheter med hänsyn till att fornfynd per definition är herrelöst gods, när det påträffas. Även om fyndet skall tillfalla staten, kan det ifrågasättas om upphittaren gör sig skyldig till ett olovligt tagande när han för med sig ett fynd från platsen. I litteraturen synes förfarandet inte anses som olovligt i stöldmening (Jareborg, Brotten II, 1978, s. 20 o 28).

Om fyndet är av den arten att det skall tillfalla upphittaren, låt vara med hembudsskyldighet, synes det än svårare att göra gällande ett stöldansvar för denne. (Dock hör det av allmänna rättsgrundsatser följa att den som hittar ett föremål med hjälp av förbjudna medel, t.ex. en metallsökare, inte kan göra gällande någon upphittarrätt till föremålet. Underlåter vederbörande att anmäla hembudspliktigt fynd, förlorar han i vart fall därigenom rätten till fyndet).

Om det sålunda inte förefaller möjligt att åtala en skattplundrare för stöldbrott, talar ändå starka skäl för att skattplundrarens gärning bör bedömas efter samma straffvärdekriterier som tjuvens. Det som framförallt motiverar jämförelsen är det tillägnelseuppsåt som skattplundraren ådagalägger och de skador som han åstadkommer.

Också med det kvalificerade stöldbrottet (grov stöld) kan jämförelse göras på flera punkter. Användandet av hjälpmedel som metallsökare - i vissa fall otillåtet redan i och för sig - är en sådan. En metallsökare med särskiljningsfunktion gör det mycket lätt att få tag på enbart de ädelmetallföremål som har ett stort marknadsvärde. Det tidsödande upptagandet och hortsorterandet av järnföremål bortfaller.

Ett annat skäl för jämförelse är att de skador som plundringen innebär ofta har ett mycket högt förmögenhetsmässigt värde. Om plundringen sker på en fornlämning, drabbar denna skada i sin helhet staten. Sker den på en fyndplats, förlorar staten inlösenrätten. Bortsett från att staten inte säljer fornfynd, kan förmögenhetsskadan härav bestämmas som skillnaden mellan inlösenvärdet (112,5 % av metallvärdet efter vikt) och det aktuella marknadsvärdet.

Av skadeverkningarna är det egentligen den inmateriella förlusten som är den allvarligaste. Genom att fynden skiljs från den fornlämning eller miljö som de har samband med förstörs deras värde för forskning - en oftast på ett irreparabelt sätt. Bl.a. kan det bli svårt att fastställa en så grundläggande sak som föremålets ålder. Även det omvända förhållan-

det, nämligen att fornfyndet inte kan användas för att datera en fornlämning, är ett men för vetenskapen. I den immateriella skadan ligger också att vackra eller märkliga föremål inte kan ställas ut eller på annat sätt bli tillgängliga för den intresserade allmänheten.

Det bör påpekas att även immateriell skada av detta slag får ekonomiska konsekvenser. För att säkerställa eventuella vetenskapliga restvärden måste kostnadskrävande efterundersökningar göras inom ramen för redan knappa resurser.

Bakom plundringarna ligger också ofta ett stort mått av förslagenhet och planering. Man får förutsätta att gärningsmännen har en arkeologisk utbildning och att de använder denna för att tolka källmaterial, kartor och terrängförhållanden till att leta fram just sådana fyndplatser där erfarenhetsmässigt guld- och silverföremål är att vänta.

Skattplundrarna utnyttjar den omständigheten att fornlämningar och fyndplatser typiskt sett är svårskyddade. Det är en omöjlig uppgift att anordna bevakning ens på de för plundring sannolikt mest utsatta platserna. Detta gäller särskilt som metallsökartekniken gör plundrarna oberoende av dagsljus. I denna mening gör de sig skyldiga till stor hänsynslöshet.

En jämförelse mellan skattplundringar och andra brott behöver inte ta sikte enbart på stöldreglerna. Med tanke på att förmögenhetsskadan av plundringarna främst drabbar staten kan man också jämföra med skattebrotten. En annan jämförelse som gjorts är med brotten enligt jaktlagen.

Om sakomständigheterna vid skattplundring ofta får anses jämförbara med motsvarande rekvisit för andra förmögenhetsbrott, särskilt stöld och grov stöld, får man konstatera att strafflatituden i KML långt ifrån är jämförbar. Medan sex månaders fängelse är maximum enligt 2 kap. 21 § KML är straffet för grov stöld resp. grovt skattebedrägeri fängelse högst sex år.

Reglerna om gemensamt straff för flera brott torde visserligen kunna medföra högre fängelsestraff än maximum för kumulerade skattplundringar likaväl som för flera samtidigt bedömda förmögenhetsbrott. Det framstår ändå som en alltför stor diskrepans mellan strafflatituderna för att den straffrättsliga reaktionen mot systematisk och omfattande skattplundring skall kunna anses adekvat.

Behovet av straffskärpning

Med tanke främst på den stora och lättfångna vinning som står i utsikt för skattplundrarna, framstår nuvarande strafflatitud som så gott som verkningslös som avhållande faktor. Det kan inte anses oralistiskt att

en metallsökaraktion under kort tid inom begränsade områden, kan ge fynd värda en eller flera miljoner kronor på den internationella antikvitetsmarknaden. Även om bevisning för en sådan gärning skulle kunna säkras, vilket med tanke på de ringa kontrollmöjligheterna mer sällan lär bli fallet, framstår den troliga påföljden av några månaders fängelse inte som särskilt avskräckande, vare sig från individualpreventiv eller allmänpreventiv synpunkt.

Nuvarande ordning får dessutom inkonsekventa följder. Tillgrepp av en större guld- eller silverskatt från en ägare, t.ex. ett museum, torde inte kunna bedömas som annat än grov stöld. Om skatten däremot tas ute i markerna, skall den bedömas mycket mildare. Inget utrymme finns att beakta de tillkommande, mycket stora immateriella skadeverkningar som tillgrepp och bortförande av fynd för med sig genom att det vetenskapliga värdet går förlorat. Skatten på museet kan skyddas med säkerhetsanordningar, medan inget motsvarande skydd kan åstadkommas ute i markerna.

RAÄ drar sålunda slutsatsen att en väsentlig straffskärpning är nödvändig som en av flera åtgärder för att motverka skattplundringarna.

Utformningen av en straffskärpning

Som framgått av analysen ovan träffar 2 kap. 21 § KML tämligen olika beroende på var en gärning har begåtts och om metallsökare använts som hjälpmedel eller ej. Det vore i och för sig önskvärt med en striktare uppdelning av bestämmelsen efter de olika gärningsmomentens individuella straffvärde och deras förhållande till gärningsmannens uppsåt resp. oaksamhet. Å andra sidan kan en sådan uppdelning av paragrafen leda till nya oförutsedda komplikationer och till en stelhet i bedömningsgrunderna. Gärningsmomenten bör därför kunna behållas som de är. (Till frågan om ett vidgat användningsförbud - med följande vidgat straffansvar - återkommer RAÄ senare.)

En uppdelning av paragrafen bör i stället ta sikte på att ange olika strafflatituder för ringa, normalt resp. grovt brott. Vad som skall kvalificera brottet som grovt bör anges. Givetvis bör bestämmelsen inte ta sikte endast på skattplundringar, t.ex. obehöriga ingrepp i fornlämningar. En efter denna modell utformad paragraf kan ha följande lydelse.

21 § Den som av uppsåt eller oaksamhet

1.(nuvarande lydelse) eller 19 §

döms för fornminnesbrott till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter.

Är brottet att anse som grovt, skall för grovt fornminnesbrott dömas till fängelse, lägst två och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är att anse som grovt skall särskilt beaktas om det avsett fornfynd av betydande värde, varit ägnat att medföra stor vinning för gärningsmannen, inneburit synnerligen kännbar ekonomisk eller annan skada, riktats mot särskilt svårskyddade objekt eller på annat sätt varit av särskilt farlig art för kulturmiljön.

Prop. 1990/91:123
Bilaga 1

Den som ...(nuvarande lydelse) ... uppenbart oskäligt.

Utvidgning av användningsförbudet för metallsökare

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 omgående 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 Mälardalslän. Att avgränsa vissa områden av landet som mer ägnade för ett användningsförbud för metallsökare än andra är dock en vanskelig uppgift. Det är inte heller möjligt att - utifrån det hittills kända fynd- 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 RÅÄ nu förorda att användningsförbudet sträcks ut till att omfatta hela landet.

Konstitutionella aspekter på föreskrifter av länsstyrelsen

Ett förbud att använda metallsökare är en sådan fråga som enligt 8 kap. 3 § regeringsformen kräver reglering i lag. Frågan är inte av sådan art att riksdagen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan överlämna åt regeringen att meddela föreskrifter. Hittills synes nämligen inte ha ansetts att delegationsmöjligheten i det sistnämnda lagrummet punkt 4 avseende bl.a. lagstiftningsfrågor för natur- och miljövård inkluderar kulturmiljövården.

Sålunda ansågs med hänvisning till regeringsformens bestämmelser grunderna för avgränsningen av metallsökarförbudet på fyndplatser behöva meddelas genom lag (prop. 1984/85:128 s. 46). Till följd härav är länsstyrelsens beslut om den faktiska avgränsningen av varje fyndplats att betrakta som utfyllande verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 13 § regeringsformen, låt vara att det är detta beslut som får den avgörande rättsverkan och att beslutet får anses ha generell giltighet mot den obestämda krets personer som kan göra anspråk på att använda metallsökare på platsen i fråga.

Liknande konstitutionella frågor är knutna till andra bestämmelser om skydd för fornlämningar och fyndplatser i KML, nämligen de i 2 kap. 9 § om särskilda föreskrifter och om fridlysning. De uttalanden som gjorts i förarbetena om vad särskilda föreskrifter får innehålla tar närmast sikte på föreskrifternas verkan mot märkägare (prop. 1942:8 s. 38, DsU 1987:9 s. 85, prop. 1987/88:104 s. 37, 105 o. 115 samt KrU 1987/88 s. 10). I fråga om föreskrifternas generella giltighet mot allmänheten är upplysningarna mer knapphändiga. Ännu mer knapphändiga är uppgifterna om vad som får regleras med ett fridlysningsbeslut (s. 53 resp. 88 resp. 38 resp. 10 f i angivna förarbeten).

Man kan jämföra med motsvarande ordning inom naturvården. 8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen medger här delegation av rätten att besluta föreskrifter med generell giltighet från riksdagen till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Riksdagen har också i 10 och 19 §§ naturvårdslagen beslutat om sådan delegation i fråga om föreskrifter för vad allmänheten har att iakttä inom ett naturreservat eller naturvårdsområde. Regeringen har därefter genom 10 § naturvårdsförordningen bemyndigat länsstyrelsen att efter samråd med statens naturvårdsverk meddela sådana föreskrifter.

Enligt den beskrivna ordningen på naturvårdens område får länsstyrelsen alltså meddela för allmänheten betungande föreskrifter om tillträde till naturreservat och naturvårdsområde. Länsstyrelsen får vidare ingripa på annat sätt i allemansrätten, t.ex. genom att förbjuda växt- och bärplockning.

Motsvarande behov av att freda fornlämningar och fyndplatser från t.ex. slitage på grund av tillträde eller från grävning eller annat letande efter ytterligare skattfynd uppkommer från tid till annan. Det kan också vara fråga om tillträdesförbud på grund av rasrisk eller liknande fara. Ett annat praktiskt exempel är ankringsförbud eller restriktioner för fisket vid skeppsvrak. För att föreskrifter med detta innehåll skall få beslutas av länsstyrelsen fordras enligt 8 kap. 13 § regeringsformen att föreskrifterna kan ses som verkställighetsföreskrifter till KML. Med tanke på vad som sägs i motiven till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 211) om att verkställighetsföreskrifter inte får omfatta något som kan betraktas som ett (i lag) tidigare ej föreliggande ingrepp i enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och den mycket knapphändiga regleringen i 2 kap. 9 § KML, förefaller det emellertid som om en sådan tolkning skulle kunna mötas av invändningar av konstitutionell art. En eventuell tveksamhet är olycklig särskilt med tanke på att föreskrifterna får förenas med vite och att en vitespåföljd ofta är nödvändig för att föreskrifterna skall respekteras.

Om länsstyrelsen överskrider sin kompetens vid meddelandet av verkställighetsföreskrifter, medför detta bl.a. att föreskriften inte får tillämpas (11 kap. 14 § regeringsformen). Med hänsyn både till behovet av klara skyddsregler för fornminnena och till allmänhetens intresse av att inte utsättas för obehörigen beslutade och i vissa fall med vite sanktionerade regler, bör en eventuell tveksamhet om hur långt länsstyrelsen får ingripa i allmänhetens rätt med stöd av särskilda föreskrifter och fridlysning enligt 2 kap. 9 § KML undanröjas.

RAÄ hemställer om översyn av bestämmelserna i de beskrivna hänseendena. En sådan översyn kan leda fram till att det i 2 kap. 9 § KML klarare anges vad som med verkan gentemot allmänheten får regleras

genom särskilda föreskrifter eller fridlysning. Länsstyrelsens beslut om att sådana föreskrifter skall gälla för visst område kan därefter anses som utfyllande verkställighetsföreskrifter. Alternativt kan översynen mynna ut i förslag om ändring i regeringsformen av innebörd att normgivningsmakten beträffande kulturmiljöfrågor – liksom på natur- och miljövårdsområdet – får överlämnas till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Frågor om förverkande

Enligt 2 kap. 21 § tredje stycket KML skall en metallsökare som använts vid brott mot KML, dvs. som har medförts eller använts i strid med reglerna, förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. Frågan om förverkande av andra brotts hjälpmedel än metallsökare, t.ex. fordon eller redskap av olika slag, är däremot inte reglerad. Man kan här jämföra t.ex. med brottsbalkens mer omfattande reglering, som emellertid inte torde vara generellt tillämplig inom specialstraffrätten. Även jaktlagen kan anföras i sammanhanget som exempel på en mer verksam reglering.

RAÄ föreslår att förverkandereglerna i KML ses över, så att antingen en lösning väljs i anknytning till brottsbalken, eller så att särskilda, mer omfattande förverkanderegler förs in i KML.

I sammanhanget hör också klaras ut innebörden av bestämmelsen i 2 kap. 21 § andra stycket KML. Enligt denna förlorar den som bryter mot anmälnings- eller hembudsskyldigheten avseende fornyfynd all rätt på grund av fyndet. Eftersom anmälnings- och hembudsskyldigheten åligger den som påträffar ett fynd torde det alltså vara upphittarens rätt som upphör. Ursprungligen var regelns syfte att utgöra en förverkandepåföljd och den var också så formulerad (prop. 1942:8 s. 55). Den nuvarande lydelsen kan emellertid ge anledning till tveksamhet i flera hänseenden. Vad gäller t.ex. om upphittaren överlåtit fyndet? Kan det förverkas från förvärvaren och hur inverkar i så fall dennes goda tro? Betyder utsläckandet av upphittarens rätt att staten inträder i dennes ställe? Sker detta i så fall direkt på grund av lagens bestämmelser eller behövs ett konstitutivt beslut av domstol?

Inlösen av fornyfynd

Det kan inte uteslutas att den olovliga metallsökarverksamheten kan ha ett samband med statens begränsade resurser för inlösen av hembudspflichtiga fornyfynd. RAÄ har tidigare väckt denna fråga och avser att återkomma till den i sin anslagsframställning.

Med hänvisning till ovan anförda förestår RAÄ att regeringen framlägger förslag för riksdagen eller i övrigt vidtar åtgärder enligt följande.

1. Straffet för överträdelse av 2 kap. 21 § KML 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 klarläggas.

Fornminnen utgör en unik historisk kunskapsbank. RAÄ har ovan anfört 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.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad riksantikvarie efter föredragning av verksjuristen Thomas Adlercreutz och avdelningsdirektör Christian Meschke. I den slutliga handläggningen har deltagit museichef Ulf Erik Hagberg, avdelningschef Gustaf Trotzig, samt avdelningsdirektör David Damell.

RIKSANTIKVARIEÄMBETET OCH STATENS HISTORISKA MUSEER

Margareta Björnstad
Thomas Adlercreutz
Christian Meschke

Bilaga: Förteckning över misstänkta brott

Förteckning över platser som plundrats med metallsökare under 1989

Gotland

Gravfält; Grausne, Stenkyrka sn. Plundrat vid flera tillfällen under maj.

Gravfält; Sättings, Tofta sn. Plundrat vid flera tillfällen under maj.

Vendel- och vikingatida hamn och boplats; Stora Masrids, Västergarns sn, Paviken. Plundrat under maj månad.

Järnåldershusgrund; Fjäle. Plundrad.

Vikingatida och medeltida boplats och skattfyndplats; Uddvide (Kattlunds), Grötlingbo sn. Plundrad under maj och oktober.

Järnåldersboplats och skattfyndplats; Norrkvie/Suderkvie, Grötlingbo sn. Plundrad i oktober, ev. också under maj.

Järnåldersboplats och skattfyndplatser; Kauparve, Sanders, Jakobs, Grötlingbo sn. Flera åkrar genomsökta under oktober ev. också under maj.

Järnåldersboplats och skattfyndplats; Arges och Ocksarve, Hemse sn. Genomsökt i oktober.

Skattfyndplats, ev. boplats,; Norrgårde, Björke sn.

Öland

Fornborg; Triberga borg, Stenåsa sn. Besiktning den 18 juli 1989 var vid 25 uppskurna grästuvor iaktogs.

Fornborg; Ismantorg, Glöminge sn. Stort antal uppskurna torvor och några större gropar. Spåren tyder på att metallsökare med särskiljningsfunktion använts.

Boplats; Ormöga, Bredsättra sn. Vid besiktningen iaktogs ett hundratal nedgrävningar, 0,05-2 m stora. Även åkern öster om vägen har genom-sökts av skattsökare liksom betesmarken norr om fornlämningen. Senare har 190 gropar registrerats.

Boplats; Björnhovda, Torslunda sn. Liknande skador som ovan, dock något mindre omfattning kunde iaktas vid besiktning den 27 oktober.

Prop. 1990/91:123
Bilaga 1

Boplats; Övetorp, Algutsrums sn. Ingrepp av samma art och omfattning som vid Ormögaboplatsen registrerades vid besiktning den 27 oktober.

Boplats; Spångebro, Löt sn. Här var åkern vid besiktningstillfället markberedd och det var därför mycket svårt att avgöra vad som var handgrävt, då åkern var mycket stenbunden. Ett flertal försänkningar och upprivna torvor tolkas dock som åstadkomna genom handgrävning.

Kapellruin m.m.; Kapelludden, Bredsåtra sn. Vid besiktning den 27 oktober iaktogs ett 20-tal förtorkade torvor i det kuperade området söder om kapellruinen samt enstaka lösa torvor i ängarna närmast kapellet. Även invid den södra muren mellan kor och långhus i ruiner fanns spår av grävning.

Boplats; Skedsta, Bredsåtra sn. Misstänkt verksamhet har rapporterats. Vid besiktningstillfället den 27 oktober var åkern nyplöjd varför alla ev. spår var borta.

Ottenby kungsgård, Ås sn. Ett antal väl igenlagda gropar kunde iaktas i parken väster om mangårdshyggnaden. I detta område låg också mindre vita stenar (fyndmarkeringar?) utlagda på den väl betade markytan.

Gravfält; Mysinge, Resmo sn. Vid besiktningen den 30 oktober registrerades ett 40-tal avtorvade områden. Flertalet var belägna på det flacka området öster om stensättningarna. Åverkan kan sättas i samband med användning av metallsökare.

Fornborg; Gråborg, Algutsrums sn. Vid besiktning den 19 november påträffades ett 30-tal lösa torvor i borgens södra del.

Fyndplats för brakteatfynd; Bostrop, N Möckleby sn.

Slottsruin; Borgholm, Råpplinge sn. Vid besiktning den 16 november konstaterades skador vilka sätts i samband med användning av metallsökare strax söder om slottsruinen.

Uppland

Kungsgård, Hovgården, Adelsö sn, stort antal plundringsgropar konstaterades i februari 1990.

Remissammanställning över
riksantikvarieämbetet och statens historiska
museers skrivelse med förslag om skärpta
straffbestämmelser m.m. för missbruk av
metallsökare på fornminnen

Prop. 1990/91:123
Bilaga 2

Efter remiss av skrivelsen har yttrande kommit
in från:

Göta Hovrätt

Rikspolisstyrelsen (RPS)

Riksåklagaren (RÅ)

Länsstyrelsen i Kalmar län

Länsstyrelsen i Skaraborgs län

RPS överlämnar yttranden från polismyndigheterna i Stockholm,
Göteborg, Malmö, Visby och Kalmar.

RÅ överlämnar yttranden från överåklagarna vid regionåklagarmyn-
digheterna i Stockholm, Linköping, Kalmar, Malmö, Vänersborg och
Västerås samt från åklagarmyndigheterna i Visby och Kalmar åklagardi-
strikt.

Polismyndigheten i Malmö har lämnat förslagen utan erinran.

Straffet för överträdelse av 2 kap. 21 § lagen
(1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) bör
skärpas väsentligt

Göta Hovrätt tillstyrker förslaget om att straffmaximum för brott mot
kulturminneslagen höjs. Hovrätten anser att ett lämpligt straffmaximum
är fängelse i fyra år. Strafflatituderna för normalbrott och grovt brott
bör kunna utformas i enlighet med dem som gäller för skadegörelse.
Straffet för skadegörelse är fängelse i högst sex månader eller om brottet
är grovt fängelse i högst fyra år. Riksantikvarieämbetet har som ett kri-
terium för grovt brott angett bl.a. "synnerligen kännbar ekonomisk eller
annan skada". Hovrätten föreslår att denna lokution utgår. Det förefal-
ler oegentligt att i detta sammanhang tala om att staten drabbas av eko-
nomisk skada. Kulturminneslagen tar ju inte sikte härpå utan syftar till
att skydda oersättliga kulturella värden. Det kan vidare ifrågasättas om
det inte bör tillskapas en särskild ansvarsbestämmelse som avser överträ-
delse av bestämmelserna om metallsökare.

Rikspolisstyrelsen anser att man bör överväga att ta in bestämmelsen
om fornminnesbrott i brottsbalken, förslagsvis i 12 kap. som behandlar
skadegörelse.

Polismyndigheterna i Stockholm och Kalmar tillstyrker förslaget.

Polismyndigheten i Göteborg tillstyrker att straffet skärps men anser
att det inte kan anses förenligt med den allmänna rättsuppfattningen att

höja straffmaximum från sex månader till sex år. Polismyndigheten föreslår i stället att normalbrottet skall kunna ge fängelse i högst sex månader, ringa brott böter och grovt brott fängelse i högst sex år.

Polismyndigheten i Visby anser att bestämmelserna bör kunna utformas enligt RAÄ:s förslag, dock att straffsatsen för grovt fornminnesbrott bör begränsas att omfatta fängelse i högst fyra år, varvid strafflatituden för grov skadegörelse (BrB 12:3) tjänat som norm.

Riksåklagaren har inget att erinra mot att gärningar enligt 2 kap. 21 § 1 och 3 p indelas i tre svårighetsgrader. Han är tveksam till att indela övriga straffbelagda förfaranden i 2 kap. 21 § i flera svårighetsgrader. Han avstyrker att oaktsamma gärningar skulle vara straffsanktionerade även vid grova brott. Brottet bör anses som grovt om det visar sig att gärningen utförts vanemässigt, i större omfattning eller om gärningsmannen visat särskild förslagenhet. Det bör även utredas om inte också försök och förberedelse till fornminnesbrott kan göras straffbara för vissa gärningsformer. Möjligen kan det ifrågasättas om inte straffskalorna skulle kunna höjas vad avser lindrigare brott mot KML, exempelvis ett års fängelse för dem som olovligen använder metallsökare. Det förtjänar att övervägas om inte strafflatituderna kunde sättas i enlighet med de för stöldbrott gällande. Straffskalan för grovt uppsåtligt brott synes kunna vara i överensstämmelse med den för grov stöld.

Överåklagare vid regionåklagarmyndigheten i Stockholm anser att det är angeläget att straffbestämmelserna skärps och att detta sker snabbt. Straffskalan för grovt brott bör vara densamma som för grov stöld. Man bör även överväga straffansvar för försök och förberedelse i de fall där gärningarna inte är att anse som ringa.

Överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Linköping anser att det är angeläget med en straffskärpning och att den föreslagna straffskärpningen är befogad. Paragrafens föreslagna utformning, med en klart strukturerad uppdelning av strafflatituder, underlättar också vid bedömning av brottets svårighetsgrad.

Överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Kalmar och åklagarmyndigheten i Kalmar åklagardistrikt anser att kännbara straff och möjlighet att frihetsberöva misstänkt i avvaktan på straffverkställighet samt att utan ingående utredning beslagta tekniska hjälpmedel skulle innebära en nödvändig effektivisering av kampen mot den aktuella typen av brott. Ansvarsbestämmelserna i 2 kap. 21 § KML bör innefatta för uppsåtligt brott enligt 1 p fängelse i högst två år och i grova fall 6 mån - 6 år (kongurens med BrB 8 kap. 4 §). 5 p fängelse i högst ett år. Övriga brott böter eller fängelse i högst 6 månader (även oaktsamhet straffbar).

Överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Malmö anser att en straffskärpning i vissa avseenden är nödvändig. 21 § bör dock bibehållas oförändrad och en ny 21a § införas för brott, som är att anse som grovt, med påföljden fängelse i högst två år.

Överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Vänersborg tillstyrker förslaget om straffskärpning. Vidare föreslås att försök och förberedelse till fornminnesbrott skall göras straffbara.

Överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Västerås anser att det finns utrymme för en väsentlig straffskärpning. Det finns inte heller något att erinra mot den föreslagna uppdelningen av forminnesbrottet i svårighetsgraderna ringa, normalt och grovt brott. En skärpning utöver vad som gäller för stöld är otänkbar. Med hänsyn till att stölden i de allra flesta fall får anses som en mer klandervärd gärning då den riktat sig mot någon som på ett eller annat sätt förvärvat något bör straffskalan för forminnesbrott till och med ligga något under straffskalan för stöld.

Åklagarmyndigheten i Visby åklagardistrikt anser att RAÄ:s förslag om skärpta bestämmelser synes väl motiverade och sakliga. Om det av något skäl inte anses att det grova brottet skall jämföras med grov stöld kan jämförelse ske med grov skadegörelse (BrB 12:3) för vilket stadgas fängelse i högst fyra år och där det stadgas att brottet skall anses som grovt om skadan drabbat sak av stor kulturell eller ekonomisk betydelse eller skadan eljest är synnerligen kännbar. Straff för försök bör övervägas.

Länsstyrelserna i Kalmar och i Skaraborgs län tillstyrker förslaget.

Användningsförbudet för metallsökare bör utvidgas till att gälla hela landet

Göta Hovrätt anser inte att det finns skäl att utvidga användningsförbudet för metallsökare till att gälla hela landet. Förbud mot att använda metallsökare bör gälla endast där det finns ett akut hot. Den av riksantikvarieämbetet bifogade förteckningen över platser som plundrats med metallsökare under 1989 visar inte att det finns ett behov av ett generellt förbud i andra delar av landet än på Öland och Gotland. Möjligen kan det finnas skäl att införa ett sådant förbud även inom vissa delar av Uppland och Västergötland där det finns en stor koncentration av fyndplatser.

Rikspolisstyrelsen anser att frågan om ett generellt förbud omfattande hela landet bör övervägas närmare.

Polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg, Kalmar och Visby tillstyrker förslaget.

Riksåklagaren anser att det finns skäl att utsträcka användningsförbudet till hela landet. Det kan också finnas skäl att, med hänsyn till vad som nyligen inträffat i fråga om "plundringståg", överväga om inte ett förbud mot innehav av metallsökare utom i de redan undantagna fallen i 2 kap. 20 § vore ett mer effektivt medel att hindra missbruk. I samband därmed borde möjligheten att hindra införsel till Sverige av metallsökare också övervägas.

Överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Stockholm anser att förbud för användning av metallsökare bör införas för hela landet. Vidare bör det övervägas om det är möjligt att också förbjuda införande i riket av metallsökare i vissa fall.

Överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Linköping anser att det är mest ändamålsenligt med en utökning av förbudet mot användning av metallsökare till hela landet.

Överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Malmö anser att om användningsförbudet för metallsökare skall utvidgas till hela landet måste detta kombineras med en möjlighet för länsstyrelserna att meddela tillstånd till användning även för annan än militär och yrkesmässig verksamhet.

Överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Vänersborg tillstyrker förslaget.

Överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Västerås anser att i stället för att utvidga användningsförbudet till hela landet kan man lika gärna löpa linan ut och förbjuda innehav av metallsökare utom i de redan undantagna fallen. Möjlighet att med licens inneha metallsökare bör införas.

Åklagarmyndigheten i Visby åklagardistrikt användningsförbudet bör omfatta hela landet.

Länsstyrelserna i Kalmar och i Skaraborgs län tillstyrker förslaget.

Reglerna för förverkande bör skärpas

Rikspolisstyrelsen har ingen erinran mot att förverkandereglerne i KML ses över med inriktning på en skärpning.

Polismyndigheterna i Stockholm, Kalmar och Visby tillstyrker förslaget.

Riksåklagaren biträder RAÄ's förslag att förverkandereglerne bör ses över.

Överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Stockholm anser att förverkandebestämmelserna bör utvidgas. Också bilar och andra redskap än metallsökare som kommit till användning vid brotten bör kunna förverkas.

Överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Linköping anser att en översyn av förverkandereglerne är befogad.

Överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Vänersborg stöder förslaget om att förverkandereglerne skärps och anser att dessa skall utformas efter mönster i 36 kap. 1 och 2 §§ samt 3 § 1 p. brottsbalken.

Överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Västerås har ingen erinran mot förslaget.

Åklagarmyndigheten i Visby åklagardistrikt anser att förverkande bör kunna ske även av andra hjälpmedel, såsom fortskaffningsmedel.

Länsstyrelserna i Kalmar och i Skaraborgs län tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsernas möjligheter att meddela föreskrifter om skydd för fornlämningar och fyndplatser med verkan mot allmänheten bör klarläggas

Prop. 1990/91:123
Bilaga 2

Länsstyrelsen i Kalmar län anser att en översyn bör göras av bestämmelserna om länsstyrelsens möjlighet till utfyllande verkställighetsföreskrifter till KML.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län anser att det är av vikt att en snar översyn av gällande bestämmelser sker.

Allmänt

Överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Stockholm anser att gärningsformerna i 2 kap. 21 § 1 p. bör ändras så att också den som transporterar och förvarar föremål som enligt 4 § skall tillfalla eller hembjudas staten träffas av straffansvar.

Polismyndigheten i Visby och åklagarmyndigheten i Visby åklagardistrikt anser att en särskild brottsbenämning avseende olovlig hantering av fornfynd bör övervägas.

Överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Kalmar och åklagarmyndigheten i Kalmar åklagardistrikt anser att ett nytt brott, förslagsvis benämnt olaga hantering av fornfynd, bör införas. Innehav av fornfynd under omständigheter vilka indicerar avsikt att olovligen tillägna sig godset, straffbelägges. Straffsats - fängelse i högst två år eller i ringa fall böter.

Överåklagaren vid regionåklagarmyndigheten i Vänersborg anser att om det ur principiell synpunkt är möjligt att i lagen inskriva en ständig rätt för staten att återkräva fornfynd oavsett om god tro föreligger eller inte så vore det önskvärt.

Länsstyrelsen i Kalmar län anser att riktlinjer för samarbete med tullmyndighet samt ökade anslag för hembudspliktiga fornfynd är insatser som bör prioriteras.

Förslag till

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

dels att 2 kap. 11, 13, 18-20, 21 och 24 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 21 a och 22 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. Fornminnen

11 §

Om det behövs en särskild utredning för att ta reda på om en fast fornlämning berörs av ett planerat arbetsföretag som innebär att ett större markområde tas i anspråk, skall kostnaden för utredningen betalas av företagaren. Som sådan exploatering räknas t.ex. anläggande av allmän väg, större enskild väg, järnväg, flygfält, anläggning för energiförsörjning, större vattenföretag och mer omfattande hyggande för bostads-, industri- eller handelsändamål.

Beslut om särskild utredning fattas av länsstyrelsen.

Beslut om särskild utredning fattas av länsstyrelsen. *Länsstyrelsen skall i beslutet ange vem som skall utföra utredningen.*

13 §

Som villkor för tillstånd enligt 12 § får länsstyrelsen ställa upp skäliga krav på särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen eller särskilda åtgärder för att bevara den. I beslutet om tillstånd skall såvitt möjligt anges den kostnad som åtgärderna beräknas medföra.

Innan länsstyrelsen prövar en ansökan enligt 12 §, får den besluta om en arkeologisk förundersökning av fornlämningen, om det behövs för att få ett tillfredsställande underlag för prövningen eller för att bedöma behovet av att ställa krav på särskild undersökning.

Länsstyrelsen skall i beslutet om arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning ange vem som skall utföra undersökningen.

18 §

Apparat som kan användas för att på elektronisk väg spåra metallföremål under markytan (metallsökare) får inte medföras på fasta fornlämningar annat än vid färd på sådan väg som är upplåten för allmänheten.

Apparat som kan användas för att på elektronisk väg spåra metallföremål under markytan (metallsökare) får inte användas i landet om inte annat anges i 19 eller 20 §.

Metallsökare får inte heller medföras på fasta fornlämningar annat än vid färd på sådan väg som är upplåten för allmänheten, om inte annat anges i 19 eller 20 §.

19 §¹

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.

Utan hinder av vad som sägs i 18 § får metallsökare medföras och användas i militär verksamhet för att söka efter annat än fornfynd.

Vidare får utan hinder av vad som sägs i 18 § första stycket metallsökare användas i myndigheters verksamhet för att söka efter annat än fornfynd.

20 §

Utan hinder av vad som sägs i 19 § får metallsökare användas i militär verksamhet och för att yrkesmässigt söka efter annat än fornfynd.

¹ Senaste lydelse 1990: 428.

Utan hinder av vad som sägs i 18 och 19 §§ gäller att metallsökare får medföras och användas

1. vid undersökningar av fornlämningar eller platser där fornfynd påträffats, när undersökningen utförs av riksantikvarieämbetet eller av någon annan efter medgivande av länsstyrelsen eller

2. om länsstyrelsen i annat fall har lämnat tillstånd att medföra och använda metallsökare.

Förbudet i 18 § att medföra och använda metallsökare gäller inte

1. riksantikvarieämbetet,

2. vid sådana undersökningar av fasta fornlämningar eller platser där fornfynd har påträffats som utförs av någon annan än riksantikvarieämbetet efter medgivande av länsstyrelsen eller

3. om länsstyrelsen i annat fall har lämnat tillstånd att medföra och använda metallsökare.

Tillstånd att medföra och använda metallsökare får meddelas endast om sakliga skäl föreligger.

21 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms 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.

Metallsökare som har använts vid brott enligt första stycket 5, skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

För fornminnesbrott döms till böter eller fängelse i högst sex månader den som av uppsåt eller oaktsamhet

1. tillägnar sig eller eljest förvärvar, gömmer, skadar, ändrar eller avyttrar föremål som enligt 4 § skall tillfalla staten eller hembjudas till staten eller

2. olovligen rubbar, tar bort, gräver ut, täcker över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändrar eller skadar en fornlämnning.

Om brott som avses i första stycket har begåtts uppsålligen och är att anse som grovt döms för grovt fornminnesbrott till fängelse i högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen har visat särskild förslagenhet, om gärningen utförts vanemässigt, avsett fornfynd av större värde eller omfattning eller medfört en omfattande förstörelse av ett fornminne.

För försök eller förberedelse till grovt fornminnesbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brotsbalken.

21 a §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som av uppsåt eller oaktsamhet

1. inte anmäler fornfynd enligt 5 §,

2. inte gör sådan anmälan som avses i 10 § andra stycket eller

3. bryter mot 18 §.

Till ansvar enligt denna paragraf döms inte om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 21 §.

22 a §

Fornfynd som varit föremål för brott enligt detta kapitel, och som inte enligt 4 § första stycket ändå skall tillfalla staten, skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för fornfyndet kan dess värde förklaras förverkat. Även annat utbyte av ett sådant brott skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Metallsökare som har använts vid brott enligt detta kapitel skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. Andra redskap som använts som hjälpmedel vid brott enligt detta kapitel eller deras värde får förklaras förverkade, om det är nödvändigt för att förebygga brott eller det finns andra särskilda skäl till det.

24 §

Beslut av länsstyrelsen överklagas hos kammarrätten när det gäller

1. fastställelse av gränserna för ett fornlämningsområde enligt 2 §,

2. särskilda ordningsföreskrifter enligt 9 §,

3. fridlysning enligt 9 § eller

Beslut av länsstyrelsen överklagas hos kammarrätten när det gäller

1. fastställelse av gränserna för ett fornlämningsområde enligt 2 §,

2. särskilda ordningsföreskrifter enligt 9 §,

3. fridlysning enligt 9 § eller

4. tillstånd att medföra och använda metallsökare enligt 20 § andra stycket.

Detsamma gäller i fråga om beslut om sådana föreskrifter som avses i 19 § tredje stycket och som meddelas av annan myndighet än regeringen.

Beslut av riksantikvarieämbetet enligt 16 § överklagas hos kamarrätten.

Beslut i övrigt enligt detta kapitel av länsstyrelsen eller riksantikvarieämbetet får överklagas hos regeringen, om inte annat följer av 25 §.

Kommunen får överklaga länsstyrelsens beslut enligt 2 § andra stycket, 9 § första-fjärde styckena och 12 § andra stycket.

4. tillstånd att medföra och använda metallsökare enligt 20 §.

Beslut av riksantikvarieämbetet enligt 16 § överklagas hos kamarrätten.

Beslut i övrigt enligt detta kapitel av länsstyrelsen eller riksantikvarieämbetet får överklagas hos regeringen, om inte annat följer av 25 §.

Kommunen får överklaga länsstyrelsens beslut enligt 2 § andra stycket, 9 § första-fjärde styckena och 12 § andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde den 1991-01-15

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt O. Hamdahl, regeringsrådet Bertil Werner, justitierådet Ulf Gad.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 10 januari 1991 har regeringen på hemställan av statsrådet Göransson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Kerstin Fredriksson.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Enligt 19 § föreligger generell rätt att medföra och använda metallsökare i militär verksamhet för att söka efter annat än fornfynd och generell rätt att använda metallsökare i myndigheters verksamhet för samma ändamål. Vidare har riksantikvarieämbetet enligt 20 § första stycket 1. generell rätt att medföra och använda metallsökare. Ytterligare möjligheter till undantag från förbudet i 18 § mot att medföra och använda metallsökare föreligger enligt 20 § första stycket 2. och 3. I det i 2. angivna fallet krävs dock att fråga är om undersökning till vilken länsstyrelsen lämnat medgivande och i fallet under 3. att länsstyrelsen, om skäl därtill föreligger, lämnar tillstånd att medföra och använda metallsökare.

Lagrådet anser att bestämmelserna blir mera överskådliga om de generella undantagen från förbudet i 18 § förs samman i 19 § och de fall där undantaget är beroende av beslut av länsstyrelsen tas in i 20 § och förordar därför att dessa paragrafer får följande lydelse:

19 §

Förbudet i 18 § att medföra och använda metallsökare gäller inte riksantikvarieämbetet.

Utan hinder av förbudet i 18 § får metallsökare medföras och användas i militär verksamhet för att söka efter annat än fornfynd.

Vidare får utan hinder av vad som sägs i 18 § första stycket metallsökare användas i myndigheters verksamhet för att söka efter annat än fornfynd.

20 §

Utan hinder av 18 § får metallsökare medföras och användas vid sådana undersökningar av fasta fornlämningar eller platser där fornfynd har påträffats som efter medgivande av länsstyrelsen utförs av någon annan än riksantikvarieämbetet.

Länsstyrelsen får även i annat fall lämna tillstånd att använda och medföra metallsökare, om skäl därtill föreligger.

Prop. 1990/91:123
Bilaga 4

21 §

Lagrådet anser att vad som anges i motiven som exempel på fall där gärningsmannen visat särskild förslagenhet och brottet därför är att anse som grovt kommer till tydligare uttryck om andra stycket andra meningen utformas på följande sätt:

”Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen har använt särskild utrustning eller annars visat särskild förslagenhet, om gärningen utförts vanemässigt, avsett fornfynd av större värde eller omfattning eller medfört en omfattande förstörelse av ett fornminne.”

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 1991	7
1 Inledning	7
2 Allmän motivering	8
2.1 Bakgrund	8
2.2 Straffskärpning för vissa brott mot kultur- minneslagen	10
2.3 Förbud mot användning av metallsökare	13
2.4 Beslut om vem som skall utföra arkeologiska undersökningar m.m.	16
3 Upprättat lagförslag	16
4 Specialmotivering	17
5 Hemställan	23
6 Beslut	23
 Bilaga 1	 24
Bilaga 2	Riksantikvarieämbetets skrivelse Remissammanställning över riksantikvarieämbetet och statens historiska museers skrivelse med förslag om skärpta straffbestämmelser m.m. för missbruk av metallsökare på fornminnen
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag
Bilaga 4	Lagrådets yttrande