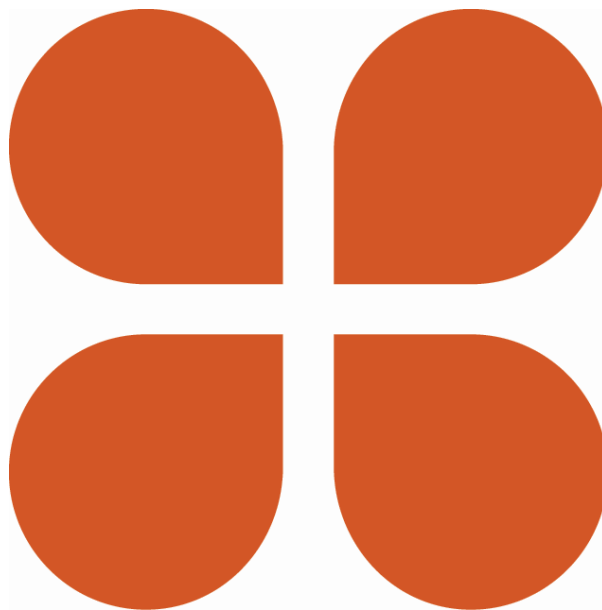


Rapport från Riksantikvarieämbetet

Metallsökare

Förslag till ny reglering om användning av
metallsökare i lagen (1988:950) om kulturminnen mm.
Återrapportering av regeringsuppdrag Ku2011/148/KA



Innehåll

Sammanfattning.....	4
Uppdraget	5
Utredning och genomförande	5
Gällande regler	6
Förslag till lösningar	10
Målsättningar med förslagen till lösningar	10
Innebörden av förslagen till lösningar och av ett licensförfarande	10
Förslag till ändrad lagtext avseende 2 kap. 18-20 § kulturminneslagen	14
Konsekvensanalys	16
Konsekvenser för bevarandet av kulturarvet och för beivrandet av brott.....	16
Konsekvenser för det allmänna och enskilda – Åtgärder, kostnader och finansiering	18
Ansvar för fortsatt utveckling mot ett ökat användande	21
Riksantikvarieämbetets slutsatser	22
Källor	23

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet har fått i uppdrag av regeringen att se över kulturminneslagens reglering av användandet och medförandet av metallsökare och lämna förslag till bestämmelser som är förenliga med EU-rätten.

Myndigheten har därför gjort en utredning av allmänna och enskilda samhällsbehov som rör användningen av metallsökare, också i ett internationellt perspektiv. Syftet med utredningen har varit att kunna föreslå och konsekvensanalysera bestämmelser som balanserar behovet av *fri rörlighet av varor inom unionen* med behovet av att *bevara, använda och utveckla kulturarvet*. Balansen innebär att bestämmelserna ska ge så stor möjlighet till ökat användande av metallsökare att de är proportionerliga i förhållande till sina syften *samtidigt* som den ökade användningen bidrar till att målen för kulturminneslagen och kulturpolitiken uppnås.

Riksantikvarieämbetet föreslår två lösningar, som båda bedöms vara förenliga med EU-rätten. Inriktningen för lösningarna är att användningen av metallsökare på fasta fornlämningar samt för att söka efter fornfynd är förbjuden. På Gotland och Öland gäller generellt förbud mot användande av metallsökare.

Den första lösningen innebär möjligheter till ökad användning av metallsökare i syfte att leta fornfynd och andra metallföremål genom att ett licensieringssystem införs – en s.k. metallsökarlicens. Den andra lösningen medför möjligheter till ökad användning av metallsökare genom att det blir fritt att leta annat än fornfynd förutom på Öland och Gotland samt på eller vid fasta fornlämningar. Förslag till ny lagtext för båda lösningarna redovisas.

Riksantikvarieämbetet förordar den lösning som innebär införandet av ett licensförfarande dvs. den första lösningen. Denna lösning ger den bästa balansen mellan möjligheter till ökat användande av metallsökare och bevarandet, användandet och utvecklingen av kulturarvet.

Riksantikvarieämbetet konstaterar att förändringar av lagstiftningen som möjliggör ökad *legal* användning medför att det krävs mer av myndigheterna för att bedriva kontroll och tillsyn över användningen av metallsökare. Risker är att plundringen av kulturarvet ökar genom en modifiering av bestämmelserna, inte minst med bakgrund i den internationella hotbild som redovisas i rapporten.

Riksantikvarieämbetet konstaterar också att en modifiering kan medföra ökade kostnader för det allmänna, särskilt i fråga om administration, fyndhantering, uppföljning och åtgärder för att förebygga, upptäcka och beivra illegal användning av metallsökare.

En effekt av ett licensförfarande är att det uppstår en marknad för organisationer som utbildar metallsökaranvändare.

Uppdraget

EU-kommissionen bedömer i motiverat yttrande av den 1 oktober 2010 (överträdelseärende 2008/4191) att förbudet enligt 2 kap. 18 § lagen (1988:950) om kulturminnen mm. (kulturminneslagen) är oproportionerligt i förhållande till sina syften och därmed inte förenligt med artiklarna 34 och 36 i EUF-fördraget. Kommissionen begär att Sverige ska vidta åtgärder för att lösa problemet.

Regeringen har gett Riksantikvarieämbetet uppdraget (Ku2011/148/KA) att se över bestämmelserna och lämna förslag till sådana förändringar som behöver vidtas till följd av det motiverade yttrandet, dvs. göra bestämmelserna förenliga med EU-rätten och därmed lösa problemet.

Av uppdraget framgår att olika lösningar kan övervägas, men inriktningen bör i första hand vara att användningen av metallsökare på och invid fasta fornlämningar samt för att söka efter arkeologiska föremål bör vara fortsatt förbjuden. I regioner med särskilt hög andel fornlämningar bör behovet av fortsatta generella förbud övervägas.

Utredning och genomförande

Den korta tiden för uppdragets genomförande har inte medgett några heltäckande analyser av läget för och den förväntade utvecklingen av nyckelfaktorerna marknaden, brottsförebyggandet, brottsligheten, bevarandet, användningen och utvecklingen av kulturarvet och kunskapsuppbyggnad. Detta innebär i sig svårigheter att bedöma och föreslå huruvida modifieringar av bestämmelserna kan göras förenliga med både EU-rätten och målen för kulturpolitiken.

Underlaget för utredning av läget och den förväntade utvecklingen utgår från antaganden baserade på principer och olika samhällsbehov. Behoven är att bevara, använda och

utveckla kulturarvet, varor ska ha en fri rörlighet inom EU, förebygga och bekämpa brottslighet, använda metallsökare i syfte att leta fornyfynd eller andra föremål och slutligen att bygga upp kunskap om kulturarvet.

Underlag för utredningen har även hämtats vid en hearing där olika intressenter har uttryckt sina respektive behov och från en internationell workshop med representanter för det offentliga kulturarvsarbetet i sju europeiska länder. I samband med hearingen hölls ett möte med representanter för Länsstyrelserna. Workshopen hade inriktning på lagstiftning, erfarenheter, trender och konsekvenser av en svensk lagförändring. Frågan om ändringen av bestämmelserna har tagits upp och diskuteras i *Europae Archaeologiae Consilium* (EAC). Information om metallsökaranvändning har också hämtats från Riksantikvarieämbetets register över beslut enligt kulturminneslagen. Dessa olika underlag (2011) kommer att göras allmänt tillgängliga via Riksantikvarieämbetets hemsida.

Utredningen har tydliggjort och övergripande analyserat samhällsbehoven. Analysen har också handlat om de internationella hoten mot kulturarvet och kopplingen till en illegal användning av metallsökare. Syftet med analyserna är att kunna föreslå en modifiering av bestämmelserna som är förenlig med såväl EU-rätten som målen för den svenska kulturpolitiken.

Gällande regler

I portalparagrafen 1 kap. 1 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) slår lagstiftaren fast att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö och att ansvaret för detta delas av alla. Portalparagrafen stadgar också att såväl enskilda som myndigheter ska visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön och att den som planerar eller utför ett arbete ska se till att skador på kulturmiljön såvitt möjligt undviks eller begränsas. Reglerna om fasta fornlämningar och fornyfynd återfinns i andra kapitlet i kulturminneslagen.

Fasta fornlämningar

I 2 kap. 1 § kulturminneslagen definieras begreppet fast fornlämning som en lämning efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergiven, och som dessutom hör till vissa kategorier, t.ex. resta stenar. Det finns inget ålderskriterium när det gäller fornlämningar, förutom när det gäller skeppsvrak. Ett skeppsvrak blir fast fornlämning när det kan antas att 100 år gått sedan skeppet förlist.

Till en fornlämning hör i enlighet med 2 kap. 2 § kulturminneslagen ett så stort område på marken eller på sjöbotten som behövs för att bevara fornlämningen och ge den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse. Detta område benämns fornlämningsområde.

Av 2 kap. 6 § kulturminneslagen följer att det är förbjudet att utan Länsstyrelsens tillstånd rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fast fornlämning.

Den som vill rubba, ändra eller ta bort en fast fornlämning ska ansöka om tillstånd hos Länsstyrelsen i enlighet med 2 kap. 12 § kulturminneslagen. Länsstyrelsen får lämna sådant tillstånd endast om fornlämningen medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till fornlämningens betydelse.

Fornfynd

Av 2 kap. 3 § kulturminneslagen framgår att fornfynd är föremål som saknar ägare och som antingen påträffas i eller vid en fast fornlämning eller påträffas under andra omständigheter och kan antas vara minst etthundra år gamla. Fynd som hittas i eller vid en fast fornlämning tillfaller staten. Övriga fynd tillfaller upphittaren, men om det är fråga om föremål av ädelmetall eller om det rör sig om flera föremål som kan antas ha lagts ner samtidigt så har staten förköpsrätt till fynden.

Den som påträffar ett fornfynd, som ska tillfalla eller hembjudas staten, ska snarast anmäla fornfyndet hos Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelsen, länsmuseet eller Polismyndigheten (och man kan även anmäla det till Kustbevakningen om det rör sig om fynd som har samband med skeppsvrak).

Frågor om inlösen, ersättning och hittelön prövas av Riksantikvarieämbetet.

Vid inlösen av hembudspliktiga fornfynd ska skälig ersättning utgå och för fornfynd som tillfallit staten får särskild hittelön betalas ut. Det framgår av 2 kap. 16 § kulturminneslagen.

Fornminnesbrott

Den som av uppsåt eller oaktsamhet tillägnar sig eller förvärvar, gömmer, skadar, ändrar eller avyttrar föremål som enligt 2 kap. 4 § kulturminneslagen ska tillfalla staten eller hembjudas till staten eller olovligen rubbar, tar bort, gräver ut, täcker över eller på annat sätt

ändrar eller skadar en fast fornlämning kan dömas för fornminnesbrott i enlighet med 2 kap. 21 §.

För fornminnesbrott döms också den som bryter mot förbudet mot användande av metallsökare i 2 kap. 18 § kulturminneslagen. Det framgår av 2 kap. 21 a §.

Metallsökare

I 2 kap. 18 § kulturminneslagen finns ett generellt förbud mot att använda metallsökare. Enligt andra stycket samma bestämmelse får metallsökare inte medföras på fornlämningar, annat än vid färd på väg som är upplåten för allmänheten. Enligt 2 kap 19 § får metallsökare användas av Riksantikvarieämbetet, samt i militär verksamhet eller annan myndighets verksamhet som inte avser att söka efter fornfynd. Länsstyrelsen får enligt 2 kap.20 § lämna tillstånd till användning av metallsökare för undersökning av fasta fornlämningar eller platser där fornfynd har påträffats. Länsstyrelsen kan vidare lämna tillstånd till användning av metallsökare, om skäl för det finns.

Bestämmelserna om metallsökare infördes i dåvarande fornminneslagen den 1 juli 1985, eftersom det på den tiden blivit allt vanligare att metallsökare användes för skattletning även i fasta fornlämningar och på fyndplatser. 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 hade påträffats. Endast redaktionella ändringar i bestämmelserna (2 kap. 18-20 §§) var aktuella vid införandet av kulturminneslagen den 1 januari 1989. Senare infördes ett förbud mot att använda metallsökare inom Borgholms och Mörbylånga kommuner i Kalmar län.

1991 skärptes kulturminneslagen när det gällde användningen och medförandet av metallsökare. Syftet med skärpningen var att möta den tilltagande plundringen av fornminnen. Förbudet att använda metallsökare kom att utvidgas till att omfatta hela landet och skärpningen innebar att hobbybruk av metallsökare inte längre var tillåten. Lagändringen innebar att också att straffbestämmelserna ändrades och skärptes (21 §). Med hänsyn till behovet av att värna de fasta fornlämningarna och fornfynden fick intresset all använda metallsökare för hobbybruk stå tillbaka. Detta motiverades huvudsakligen av att en för stor allmän användning av metallsökare skulle göra det svårt för myndigheterna att ingripa mot den användning som hotar kulturarvet.

Allemansrätten

Allemansrätten är en för Sverige unik rätt att fritt röra sig i landskapet. Denna rätt är inskriven i 2 kap. 18 § regeringsformen. Allemansrätten definieras inte i grundlagen eller i någon annan lag. Begreppets betydelse får därför uttolkas med hjälp av andra lagar och genom sedvanerätt. Enkelt uttryckt kan man säga att allemansrätten innebär att var och en har en begränsad rätt att använda sig av annans fastighet – mark och vatten – främst genom att färdas över den, åtminstone till fots och under en kortare tid uppehålla sig där.

Förslag till lösningar

Analyserna ligger till grund för Riksantikvarieämbetets förslag till lösningar av problemet. De lösningar som övervägts, syftar till att ge *möjligheter* till ökad lämplig användning av metallsökare relaterad till de ovan angivna samhällsbehoven.

Interventionslogiken för kulturminneslagen är *att skydda de mest omistliga inslagen i vårt materiella kulturarv*. Ett huvudsakligt syfte med skyddet enligt nuvarande 2 kap. 18-20 §§ kulturminneslagen är att *ingen plundring av kulturarvet ska ske*. Detta är ett centralt syfte med bestämmelserna, också framgent. Behovet av att skydda kulturarvet måste ställas i relation till hoten, vilket diskuteras nedan i konsekvensanalysen. En hindrad plundring innebär också att skingrandet av fynden undviks och dessutom en minskad illegal internationell handel med fornyfynd.

Målsättningar med förslagen till lösningar

Det ena målet för lösningarna är att det framtida skyddet enligt 2 kap. 18-20 §§ ska vara proportionerligt i förhållande till sina syften och därmed inte vara ett omotiverat hinder för den fria rörligheten av varor enligt artiklarna 34 och 36 EUF.

Det andra målet är att bestämmelserna och tillämpningen av dem *även* ska bidra till att kulturarvsmålet för kulturpolitiken uppnås, vilket är att bevara, använda och utveckla kulturarvet. De modifierade bestämmelserna bör således vara förenliga med såväl EU-rätten som målen för och syftena med kulturpolitiken.

Konsekvenserna av den ökade användning som respektive lösning skulle kunna innebära analyseras nedan i relation till samhällsbehoven av att bevara, använda och utveckla kulturarvet med beaktande av hoten mot kulturmiljön samt kostnader för det allmänna och enskilda. Riksantikvarieämbetet föreslår också möjlig finansiering.

Innebörden av förslagen till lösningar och av ett licensförfarande

Riksantikvarieämbetet redovisar två förslag till lösning av problemet. Båda lösningarna innebär att 2 kap. 19-20 § blir oförändrade.

Lösning 1 – Ökad användning genom metallsökarlicens

Förslaget till lösning innebär stor möjlighet för den som vill använda metallsökare i syfte att leta efter fornyfynd och andra metallföremål att kunna göra detta.

Det är enligt förslaget förbjudet att använda metallsökare, men att det införs en möjlighet att hos Länsstyrelsen ansöka om en metallsökarlicens. Detta åstadkoms genom att en ny 18 a § införs. Den nya paragrafen innebär att den som har metallsökarlicens får leta fornyfynd inom länet, förutom på Öland och Gotland och på en fast fornlämning. Om ett fornyfynd påträffas vid sökning måste letandet på platsen omedelbart avbrytas, fyndet dokumenteras och tas om hand samt förhållandet anmälas till myndigheterna.

Licensen gäller i ett år, men kan förlängas. Licensen gäller i del av eller hela länet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få utfärda föreskrifter om vilka krav på utbildning och personlig vandel som ska vara uppfyllda för att få metallsökarlicens.

När det gäller medförande av metallsökare är reglerna likadana som i dag, förutom att det också är förbjudet på Öland och Gotland.

Licensinnehavaren kan också få länsstyrelsens tillstånd enligt nu gällande 2 kap. 20 § till användning av metallsökare i syfte att leta fornyfynd i eller vid fast fornlämning. Länsstyrelsen har då möjlighet att styra användningen till vissa fasta fornlämningar, exempelvis om ett särskilt allmänt intresse finns av att ta tillvara fynden där. Länsstyrelsen kan i beslutet om tillstånd ställa krav och villkor på bl.a. undersökningsplan och sökandens finansiering av hantering och konservering av fynden.

Licensförfarandet medför att myndigheterna kan ha överblick över vilka användare av metallsökare som letar fornyfynd och andra metallföremål, men inte kontroll av varje enskilt söktilfälle.

Lösning 2 – Tillåtet letande efter annat än fornyfynd

Det andra förslaget innebär att det är förbjudet att leta efter fornyfynd. Det är helt förbjudet att använda metallsökare på Öland, Gotland samt på en känd fast fornlämning. Detta innebär alltså att det är tillåtet att använda metallsökare för att leta annat än fornyfynd förutom på Öland, Gotland samt på känd fast fornlämning. När det gäller medförande av metallsökare är reglerna likadana som i dag.

Den föreslagna lösningen öppnar för allmän användning av metallsökare i syfte att leta efter annat än fornynd.

Lösningen innebär att det är svårt att bevisa vem som har för avsikt att leta fornynd utanför de områden som är skyddade.

Lösning 2 kan också kombineras med ett licensförfarande, för att möjliggöra metallsökaranvändning i syfte att leta efter fornynd. Det skulle innebära en obalans till nackdel för det kulturpolitiska målet och målet för skyddet enligt kulturminneslagen.

Licensförfarandet

De gällande reglerna utgör ett hinder för användningen av metallsökare i syfte att leta fornynd och andra metallföremål. Ett införande av ett licensförfarande tar bort det hindret och möjliggör denna användning.

Licensförfarandet tillgodoser behovet eller intresset av att som hobby och i syfte att bevara kulturarvet använda metallsökare för att leta efter fornynd. Licensförfarandet innebär att de som vill använda metallsökare för att leta fornynd eller andra metallföremål ges möjlighet att göra detta.

Inriktningen för det licensierade sökandet ska vara att bevara, använda och utveckla kulturarvet. Fynden ska kunna bidra till allmänhetens och forskningens kunskaper och i sig kunna hanteras, konserveras och bevaras på museer. Den som har en licens bör inte ha rätt till inlösen och hittelön för fynd.

För att kunna få metallsökarlicens bör krävas att sökanden har grundläggande kunskaper om arkeologi och de regler som gäller för fornynd. Detta innebär att det bör krävas någon slags metallsökarutbildning/-examen för att kunna få en licens. Sådan utbildning bör kunna ges av t.ex. läns museer eller motsvarande, arkeologiska forskningsinstitutioner och de företag som är lämpliga att utföra arkeologiska uppdrag enligt 2 kap. 11-14 §§ kulturminneslagen. Vidare bör krävas att sökanden är en laglydig och omdömesgill person för att få licens. Den som är dömd för brott bör således i stor utsträckning vara diskvalificerad från att kunna få licens. Riksantikvarieämbetet bör ges möjlighet att föreskriva vad utbildningen ska innehålla och vilka övriga som krav som ska gälla för att få licens.

Riksantikvarieämbetet kommer i syfte att initiera licensförfarandet att, till den tidpunkt som krävs i relation till de modifierade bestämmelsernas ikraftträdande, ta fram

- vägledning för Länsstyrelsens tillämpning av licensiering enligt 2 kap. 18 § kulturminneslagen,
- föreskrift och utbildningsvägledning som tydliggör lämplig kompetensnivå och inriktning, dvs. vad en metallsökarexamen ska omfatta och dokumentera,
- föreskrift för vad som krävs för att få bedriva utbildning och utfärda metallsökarexamen, dvs. få Riksantikvarieämbetets godkännande som utbildare och examinator samt
- utbildningspaket och utföra pilotutbildningar för några examinatorer

De sammanlagda effekterna av ett licensförfarande förväntas bli positiva för behoven av att bevara, använda och utveckla kulturarvet, att varor ska röra sig fritt inom unionen, att använda metallsökare i syfte att leta fornyfynd samt att utveckla metoder och öka kunskaper om kulturarvet.

En positiv effekt av ett licensförfarande är att en marknad kan skapas för dem som är lämpliga att utbilda metallsökaranvändare och utfärda examen.

Verkställighetsföreskrifter och vägledning

Modifieringen bör ske med stöd av kompletterande och tydliggörande verkställighetsföreskrifter, vägledning och utbildning för tillämpning av bestämmelserna. För detta behöver Riksantikvarieämbetet föreskriftsrätt.

Förslag till ändrad lagtext avseende 2 kap. 18-20 § kulturminneslagen

Nuvarande reglering	Förslag till lösning 1. Ökad användning – metallsökarlicens	Förslag till lösning 2. Tillåtet letande efter annat än fornyfynd
<p>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 §.</p>	<p>18 § Apparat som kan användas för att på elektronisk väg spåra metallföremål under markytan (metallsökare) får inte användas om inte annat anges i 18 a - 20 §.</p>	<p>18 § Apparat som kan användas för att på elektronisk väg spåra metallföremål under markytan (metallsökare) får inte användas för att söka efter fornyfynd. Metallsökare får inte användas på Gotland och Öland eller på fasta fornlämningar, om inte annat anges i 19-20 §§..</p>
<p>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 §.</p>	<p>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 §§</p>	<p>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 §§</p>
	<p><i>18 a § Länsstyrelsen får lämna tillstånd till enskilda att söka efter fornyfynd (metallsökarlicens) inom länet. En metallsökarlicens får dock inte avse Gotland, Öland eller fasta fornlämningar. Licens gäller för ett år, men kan förnyas.</i></p> <p><i>Fornfynd som påträffas av en person som har metallsökarlicens tillfaller staten. Särskild hittelön enligt 2 kap. 16 § andra stycket utgår inte.</i></p> <p><i>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva vilka krav på utbildning och personlig vandel som ska vara uppfyllda för att få en metallsökarlicens.</i></p>	

Nuvarande reglering	Förslag till lösning 1. Ökad användning – metallsökarlicens	Förslag till lösning 2. Tillåtet letande efter annat än fornynd
<p>19 § Förbudet i 18 § att medföra och använda metallsökare gäller inte riksantikvarieämbetet.</p>	<p>19 § Förbudet i 18 § att medföra och använda metallsökare gäller inte riksantikvarieämbetet.</p>	<p>19 § Förbudet i 18 § att medföra och använda metallsökare gäller inte riksantikvarieämbetet.</p>
<p>Utan hinder av förbudet i 18 § får metallsökare medföras och användas i militär verksamhet för att söka efter annat än fornynd.</p>	<p>Utan hinder av förbudet i 18 § får metallsökare medföras och användas i militär verksamhet för att söka efter annat än fornynd.</p>	<p>Utan hinder av förbudet i 18 § får metallsökare medföras och användas i militär verksamhet för att söka efter annat än fornynd.</p>
<p>Vidare får utan hinder av vad som sägs i 18 § första stycket metallsökare användas i myndigheters verksamhet för att söka efter annat än fornynd.</p>	<p>Vidare får utan hinder av vad som sägs i 18 § första stycket metallsökare användas i myndigheters verksamhet för att söka efter annat än fornynd.</p>	<p>Vidare får utan hinder av vad som sägs i 18 § första stycket metallsökare användas i myndigheters verksamhet för att söka efter annat än fornynd.</p>
<p>20 § Utan hinder av 18 § får metallsökare medföras och användas vid sådana undersökningar av fasta fornlämningar eller platser där fornynd har påträffats som efter medgivande av länsstyrelsen utförs av någon annan än riksantikvarieämbetet.</p>	<p>20 § Utan hinder av 18 § får metallsökare medföras och användas vid sådana undersökningar av fasta fornlämningar eller platser där fornynd har påträffats som efter medgivande av länsstyrelsen utförs av någon annan än riksantikvarieämbetet.</p>	<p>20 § Utan hinder av 18 § får metallsökare medföras och användas vid sådana undersökningar av fasta fornlämningar eller platser där fornynd har påträffats som efter medgivande av länsstyrelsen utförs av någon annan än riksantikvarieämbetet.</p>
<p>Länsstyrelsen får även i annat fall lämna tillstånd att medföra och använda metallsökare, om skäl därtill föreligger.</p>	<p>Länsstyrelsen får även i annat fall lämna tillstånd att medföra och använda metallsökare, om skäl därtill föreligger.</p>	<p>Länsstyrelsen får även i annat fall lämna tillstånd att medföra och använda metallsökare, om skäl därtill föreligger.</p>

Konsekvensanalys

Den mest lämpliga lösningen är den som samtidigt tillgodoser behoven av, eller ger bästa balansen mellan de allmänna intressena, fri rörlighet av varor och bevarandet av kulturarvet – också i ett europeiskt perspektiv. Detta perspektiv är centralt då hoten mot kulturarvet genom en illegal användning av metallsökare är internationella.

Lösningarna medför olika konsekvenser eller *förväntade effekter* för såväl samhällsbehoven som det allmänna och enskilda. Riksantikvarieämbetet bedömer att lösningarna som föreslås är förenliga med EU-rätten, tack vare den *effekt* av ökad användning av metallsökare som kan förväntas oavsett vilken av dessa modifieringar av bestämmelserna som väljs.

De konsekvenser som är av störst betydelse för att kunna avgöra vilken lösning som ger den mest lämpliga balansen mellan de allmänna intressena är de för

- bevarandet av kulturarvet och för beivrandet av brott och
- för det allmänna och enskilda, omfattande åtgärder och kostnader.

Konsekvenser för bevarandet av kulturarvet och för beivrandet av brott

Att förebygga, förhindra och beivra brott är ett av samhällets grundläggande behov. Behovet av att förebygga, upptäcka och beivra *kulturarvsbrott* har en generell utgångspunkt i detta och en stark relation till de kulturpolitiska målen. Varken oaktsamt fyndletande eller medveten plundring av kulturmiljöer genom illegal användning av metallsökare är förenliga med syftena med kulturpolitiken. En ökad användning av metallsökare som syftar till att bidra till att de kulturpolitiska målen nås är därför önskvärd.

Hot och möjligheter att möta hoten

Behovet av att skydda kulturarvet ska ställas i relation till hoten. Det har återkommande konstaterats att den plundring som sker i landet är del av både ett nationellt och ett ökande internationellt problem som kräver att Sverige vidtar åtgärder och insatser såväl på hemmaplan som i samverkan med andra länder (Brottsförebyggande Rådet 2006 och 2007, Riksantikvarieämbetet 2008 a och 2008 b). Den föreslagna ratificeringen av 1995 års UNIDROIT-konvention om kulturföremål som stulits eller förts ut olagligt är ett exempel på detta och ett steg mot att möta hoten (prop. 2010/11:83).

Riksantikvarieämbetet erfar genom internationella kontakter att kulturarvsmyndigheter i Europa ser med oro på förändringen av den svenska lagstiftningen. Denna oro baseras på olika erfarenheter av plundringsproblemet och det faktum att några länder just har eller är i färd med att skärpa lagstiftningen för användningen av metallsökare – i syfte att just möta de ökande hoten och den ökande plundringen. I dessa och andra fall vidtas olika åtgärder för att hindra plundringen. Den franska intresseorganisationen *Halte au pillage du patrimoine archéologique et historique* (Association HAPPAH) har understrukit oron i en skrivelse till EU-kommissionen.

Frågan har redogjorts för och diskuterats i *Europae Archaeologiae Consilium* (EAC), såväl vid organisationens styrelsemöte i Stockholm den 28 januari som vid årsmötet i Belgien den 17 mars 2011.

Nuvarande lagstiftning innebär att användning av metallsökare är en ovanlig företeelse. Användning av metallsökare kan därmed lätt uppmärksammas av vem som helst och rapporteras till myndigheterna. Denna möjlighet minskas om lagstiftningen liberaliseras. Ju friare den *legala* användningen av metallsökare blir, desto svårare är det för myndigheterna att bevara kulturarvet genom att upptäcka och beivra *illegal* användning. Risken för en plundrare att bli upptäckt minskar vid en ökad legal användning. Det blir också svårare för myndigheterna att bevisa uppsåt och kunna lagföra brott.

Bevarande genom licensförfarande

Licensförfarandet innebär att den som använder metallsökare för att leta fornynd får stor möjlighet att göra detta när de är licensierade. Kunskapsnivån om kulturarvets betydelse höjs hos användarna genom licensförfarandet, via utbildning och direkt kontakt med den offentliga kulturmiljövården eller företag som står för kompetenshöjningen.

Själva inriktningen för att med licens leta efter fornynd ska vara den att bevara, använda och utveckla kulturarvet. Fynden ska kunna bidra till allmänhetens och forskningens kunskaper och i sig kunna hanteras, konserveras och bevaras och tillgängliggöras genom visning på museer.

Licensförfarandet medför att myndigheterna kan ha överblick över vilka som är användare av metallsökare i syfte att leta fornynd och andra metallföremål, men inte kontroll på varje enskilt söktillfälle.

Tillståndsförfarande

Tillståndsförfarande ger myndigheterna viss kontroll över metallsökar användningen.

Förfarandet innebär också att det är enkelt för myndigheterna att tydliggöra fornfyndens bevarandevärde och vilka områden som har ett så högt värde att de är skyddade.

Tillståndskravet för metallsökar användning i syfte att leta fornfynd på eller vid fasta fornlämningar ger Länsstyrelsen möjligheter att ställa villkor på användningen när det gäller bl.a. planering, dokumentation, fyndhantering och finansiering. Tillståndsförfarandet ger också Länsstyrelsen möjligheten att styra licensierat metallsökar användande till fasta fornlämningar i de områden som är särskilt påverkade av kemiska substanser eller markbearbetning, i syfte att ta hand om och bevara de hotade fynden.

Tillåtet letande efter annat än fornfynd

Tillåtet letande, med undantag av letande efter fornfynd och i skyddade områden, innebär stora möjligheter till ökad *legal* användning av metallsökare, men också minskade möjligheter för myndigheterna att upptäcka och beivra den *illegala* användningen samt att kunna bevisa uppsåt.

Konsekvenser för det allmänna och enskilda – Åtgärder, kostnader och finansiering

Konsekvenserna av den föreslagna modifieringen är tydligast för statens administration, hanteringen av fynd, kontrollen av illegal användning av metallsökare samt arbetet med att förebygga, upptäcka och beivra brott. De ändrade reglerna innebär att Länsstyrelserna, Riksantikvarieämbetet och Statens Historiska Museer/Kungliga Myntkabinettet får fler ärenden än idag. Fler fornfynd kommer att komma in till de regionala museerna eller motsvarande. Modifieringen medför inga större konsekvenser för Polisen och Tullen.

Konsekvenserna för enskilda är kostnader och tidsåtgång för att skaffa kompetens för metallsökarlicens eller söka tillstånd och de krav eller villkor relaterade till användningen som staten kan ställa genom bestämmelserna. Riksantikvarieämbetet har inte inom uppdragstiden kunnat utreda de fulla konsekvenserna för enskilda.

Administration och fyndhantering

Administrationen inom staten kan bli något mera omfattande genom modifieringen, främst för Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna.

En konsekvens av nya bestämmelser är statens uppgift att ta fram och införa ett nytt system för tillämpningen. För Riksantikvarieämbetet handlar det om att ta fram verkställighetsföreskrifter och vägledningar, hålla utbildningar, utveckla uppföljningsindikatorer och information samt eventuellt utveckla ett licensregister. Detta får lösas genom omprioriteringar. Uppgiften att ta fram och införa det nya systemet innebär också arbete i olika hög grad för de ovan angivna myndigheterna och organisationerna.

Den statliga administrationens kostnader för uppföljning och utvärdering kommer att öka. Riksantikvarieämbetet har i denna del övervägt frågan om att utforma och hålla nationellt licensregister, i syfte att vara tillsynsvägladande och tillsammans med Länsstyrelsen följa utvecklingen av den licensierade användningen. Utfärdade licenser skulle i så fall rapporteras till Riksantikvarieämbetet. Informationen i registret skulle finnas ständigt uppdaterad och tillgänglig för Länsstyrelsen, Polisen och Tullen.

För den löpande statliga administrationens del är ökningen relaterad till hur många metallsökarlicenser och tillstånd till användning som söks och hur många nya fynd som görs. Länsstyrelserna kommer att få ökade kostnader dels för handläggningen av ansökningar om metallsökarlicenser, dels att ta hand om de fyndanmälningar som kommer in till myndigheten. Riksantikvarieämbetet kan få fler ärenden om registrering och fyndfördelning.

Frågan om inlösen och hittelön har varit central för modifieringen av bestämmelserna. Om en metallsökaranvändare skulle ha fått betalt av staten för sina fynd hade de ekonomiska konsekvenserna för det allmänna blivit avsevärda, i såväl utgifter som arbetsinsats. Tyngden i konsekvenserna hade då, i normalfallet, inte legat på själva inlösen- och hittelönkostnaderna utan på bl.a. handläggning, bestämning och värdering av fynden samt efterundersökningar av fyndplatser.

Då användarna genom licensiering eller tillståndsförfarande föreslås avsäga sig rätten till inlösen och hittelön blir arbets- och kostnadssituationen för staten en annan. Då handlar den statliga administrationen om att handlägga anmälningar av fynd, registrera fynd, besluta om fyndfördelning och betala för fyndhantering och konservering samt eventuellt förvaltning av register och system.

I de fall Länsstyrelsen ger tillstånd enligt 2 kap. 20 § kulturminneslagen till metallsökaranvändning i syfte att leta fornyfynd i fasta fornlämningar, kan också villkor ställas på att användarna har full finansiering för hantering och konservering av de fynd som hittas.

En effekt av ett ökat inflöde av fornfynd innebär merarbete för museerna, men också effekten av att marknaden för företag, institutioner och museer som arbetar med fyndhantering och konservering skulle öka. Marknaden skulle också öka för dem som tillhandahåller utbildningar för licensieringen.

De ytterligare arbetsuppgifter som här kan bli fråga bör kunna rymmas inom nuvarande anslagsramar. Kostnader för fyndhantering och konservering täcks genom anslaget bidrag till kulturmiljövård.

Förebygga, upptäcka och beivra brott

En ökad *legal* användning av metallsökare ställer också högre krav på ökad kontroll och tillsyn över den *illegala* användningen. För att möta hoten krävs att resurser tillförs eller omfördelas för preventivt arbete, tillsyn, övervakning och kontroll, hos såväl Länsstyrelsen som Brottsförebyggande Rådet, rättsväsendet, Polisen och Tullen. Hur mycket mer resurser som behövs för en sådan utveckling kräver mer utredning i samverkan mellan berörda myndigheter än vad som getts tid för inom ramen för detta uppdrag.

Riksantikvarieämbetet och Brottsförebyggande Rådet har i tidigare rapporter och rapporteringar till regeringen (2008a och b respektive 2006 och 2007) föreslagit åtgärder till hur kulturarvsbrott kan förebyggas. Här har det lyfts fram att

- det är i de allra flesta fall mer effektivt att förebygga ett brott begås än att utreda brott som redan begåtts. Här framhålls information, kommunikation, utbildning och samarbeten mellan intressenterna
- det finns stora behov hos tillsyns- och brottsbekämpande myndigheter av att förenkla rutiner och riktlinjer, stärka samarbeten och förbättra övervakningen av kulturmiljön för att hindra att kulturarvsbrott begås
- Polisens utredning av kulturarvsbrott behöver effektiviseras
- samarbetet mellan Polis, åklagare, allmänhet och de som handlar med fornfynd och antikviteter behöver utvecklas
- straffskalorna bör ses över

Hur åtgärderna skulle kunna administreras och finansieras framgår också av tidigare rapporter, särskilt *Brott mot kulturarvet* (Riksantikvarieämbetet 2008 b).

Ansvar för fortsatt utveckling mot ett ökat användande

De modifierade bestämmelserna ger möjligheter till ökad användning av metallsökare. Användningen kan öka på flera ordnade sätt med syfte att bevara, använda och utveckla kulturarvet. Här märks särskilt samarbeten mellan metallsökaranvändare och den offentliga kulturmiljövården och forskningen. Hembygdsrörelsen kan vara en aktör i dessa sammanhang. Sådana samarbeten är under utveckling, också i andra delar av Europa. Ansvaret för att dessa samarbeten blir till och ger förväntade effekter för kulturarvet och metallsökaranvändningen ligger på allmänna och enskilda intressenter. Statens ansvar är att ordna styrmedel, system, initiera och bidra till bevarande- och utvecklingsprojekt samt följa upp och utvärdera utvecklingen.

Det ligger utanför detta uppdrag att utreda och föreslå samarbeten mellan metallsökaranvändare och professionella arkeologer inom ramen för arkeologiska undersökningar enligt 2 kap. 11-14 §§ kulturminneslagen. Även sådana samarbeten är en möjlighet till ökad användning av metallsökare.

Riksantikvarieämbetets slutsatser

Riksantikvarieämbetet anser att de föreslagna lösningarna tillgodoser behovet av den fria rörligheten för varor, men kan inte med säkerhet konstatera i vilken grad som förslagen tillgodoser det omvända förhållandet – det om de föreslagna modifierade bestämmelserna är tillräckliga för att bevara kulturarvet inom ramen för kraven på den fria rörligheten. För detta krävs en mer djupgående analys av nyckelfaktorerna.

Inriktningen för lösningarna är att användningen av metallsökare på fasta fornlämningar samt för att söka efter fornynd är förbjuden. På Gotland och Öland gäller generellt förbud mot användande av metallsökare.

De modifierade bestämmelserna innebär en friare *legal* användning i olika hög grad, beroende på vilken lösning som väljs. Riksantikvarieämbetet konstaterar att det genom modifiering kommer att bli svårare för myndigheterna att upptäcka och beivra *illegal* användning av metallsökare samt bevisa uppsåt, också i olika hög grad beroende på vilken lösning som väljs. Det finns en risk att plundringen av kulturarvet ökar genom modifieringen av bestämmelserna.

Hotet mot kulturarvet i form av den illegala användningen av metallsökare kan mötas under förutsättning att mer resurser avsätts för myndigheternas samarbeten, kontroll och tillsyn. Arbetet med skyddet mot plundring och beivrandet av en illegal internationell handel kommer också att behöva utvecklas i samarbete med andra länder och aktörerna på den legala marknaden.

Den friare användningen bidrar också till att nå de kulturpolitiska målen att bevara, använda och utveckla kulturarvet, särskilt om den kan ske med inriktning på just detta. Ett licensförfarande tjänar detta syfte bäst.

En önskvärd utveckling är att samarbeten mellan metallsökaramatörer och den offentliga kulturmiljövärderna ökar, vilket motsvarar utvecklingen i andra delar av Europa.

Lösning 2 skulle ge stor frihet för användning av metallsökare och vara bättre för den fria rörligheten av varor, men sämre för bevarandet av kulturarvet. Anledningen är att den ökade *legal*a användningen skulle innebära svårigheter att upptäcka, bevisa och lagföra den *illegala* användningen av metallsökare, dvs. den plundring som i detta sammanhang är det stora hotet mot kulturarvet.

Den tidigare beskrivna balansen mellan fri rörlighet av varor och målen för kulturpolitiken skulle bäst uppnås genom att nuvarande bestämmelser kompletteras med ett licensförfarande och en tillståndsgivning som öppnar för en ökad lämplig användning av metallsökare, dvs. genom lösning 1.

En sådan lösning skulle undanröja hindret för användning av metallsökare i syfte att leta efter arkeologiska föremål eller andra metallföremål. Åtgärden bidrar till det mål som eftersträvas med både kulturminneslagen och kulturpolitiken samtidigt som den i mindre utsträckning begränsar den fria rörligheten för varor.

Källor

Brottsförebyggande Rådet 2006. *Cultural Heritage Crime – the Nordic Dimension*. Report 2006:2.

Brottsförebyggande Rådet 2007. *Brott under ytan*. Rapport 2007:5. En undersökning om fornminnesbrott. En BRÅ-rapport i samarbete med Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen på Gotland.

Riksantikvarieämbetet 2008 a. *Kulturarvsbrott*. Författare Lars Korsell och Linda Källman. Riksantikvarieämbetet, Brottsförebyggande Rådet och Statens Kulturråd.

Riksantikvarieämbetet 2008 b. *Brott mot kulturarvet – förebygga, upptäcka och beivra*. Redovisning av regeringsuppdrag. RAÄ dnr 301-949-2008.

Riksantikvarieämbetet 2011. *Förväntade effekter av ökad metallsökaranvändning*. Underlag till återrapportering av regeringsuppdrag Ku2011/148/KA. Förslag till ny reglering om användning av metallsökare i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.. Rapport från Riksantikvarieämbetet.