

Förslag om införande av ansökningsavgifter för metallsökarärenden
Ku2016/01648/KL
Kulturdepartementet 103 33
Stockholm

Remissvar från Sveriges Metallsökarförening - SMF

Sammanfattning

Sveriges Metallsökarförening – SMF avstyrker Riksantikvarieämbetets förslag om införande av avgifter vid ansökningar om tillstånd för användning av metallsökare.

Föreningen förutser att ärendemängden hos länsstyrelserna kommer att minska radikalt genom ett införande av en ansökningsavgift, oavsett avgiftsklass. Vi befarar att ansökningar som gäller hobbysökning kommer att i princip upphöra helt.

Ansökningar för att hitta borttappade föremål som nycklar, smycken eller liknande föremål inom den privata sfären kommer också upphöra.

Den illegala användningen kommer att öka och fynd som görs i samband med detta kommer varken anmälas som fornfynd eller hittegods.

Den nuvarande lagstiftningen kring användandet av metallsökare strider sannolikt mot EU-rätten. Användandet av metallsökare på platser som saknar registrerade fornlämningar är sannolikt straffritt.

Införande av en avgift kommer att skada utvecklingen av kulturmiljön och minska intresset för lokal kulturhistoria.

Införandet av avgift kommer att underminera respekten för lagar och blir ett misslyckande för rättsstaten.

Sveriges Metallsökarförening – SMF anser att förslaget saknar grundläggande analyser och alternativa lösningar samt att EU-rättsligt perspektiv och konsekvenser inte har beaktats.

Bakgrund

Den 1 januari 2014 trädde Kulturmiljölagen (1988:950) i kraft som idag berör frågor kring metallsökning. Men det har sedan årtionden tillbaka funnits begränsningar i användandet av metallsökare. Syftet med den nya lagen var att införa en lagstiftning som stod i överensstämmelse med konkurrensrättsliga regler inom EU. Statsrättsliga aspekter gjordes alltså gällande mot ett generellt förbud mot att använda metallsökare. EU-kommissionen hade kritiserat Sverige för sin oproportionerligt stränga lagstiftning kring metallsökare. Förbudet framstod som en oproportionerlig inskränkning i legitima förhållanden att använda metallsökare. Kommissionen ansåg att förbudet utgjorde ett hinder mot den fria rörligheten av varor inom den Europeiska unionen och därför uppmanades Sverige av kommissionen att vidta åtgärder för att komma till rätta med bristen.¹

Under hotet om att bli indragen i en rättsprocess vid EU-domstolen anförde regeringen slutligen;

”Regeringen anser dock att det kan finnas skäl att ifrågasätta om det nuvarande generella förbudet mot användningen av metallsökare är helt ändamålsenligt och är därför beredd att på nytt ompröva omfattningen och utformningen av detta. Regeringen avser därför att ge Riksantikvarieämbetet i uppdrag att skyndsamt utreda en alternativ reglering till det generella förbudet. Inriktningen bör då i första hand vara att förbjuda användandet av metallsökare på och invid fasta fornlämningar samt att förbjuda sökandet efter arkeologiska föremål. I särskilt utsatta regioner, t.ex. Öland och Gotland, bör generella förbud övervägas. Även andra lösningar ska övervägas, med utgångspunkten att det generella förbudet modifieras och att det svenska regelverket ska vara förenligt med unionsrätten.”²

Det överträdelseärende kommissionen initierade efter en anmälan ledde alltså till att den Svenska staten slutligen delade kommissionens uppfattning och åtog sig att modifiera lagstiftningen i enlighet med de EU-rättsliga bestämmelserna. Åtagandet

¹ Se Europeiska kommissionens motiverade yttrande i överträdelseärende 2008/4191.

² Se Regeringens skrivelse 2012/13:80, *Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2012* s 328 ff.

var förpliktigande. Hinder mot den fria rörligheten av varor måste kunna motiveras av tungt vägande skäl och vara likabehandlade, nödvändiga och proportionerligt utformade. Det ansågs inte föreligga kring den tidigare lagstiftningen.

De nya bestämmelserna kring användningen av metallsökare tillkom således på grund av den kritik Sverige ådragit sig för det handelshinder den dåvarande lagstiftningen hade medfört. Riksantikvarieämbete fick därför regeringens uppdrag att föreslå modifieringar i lagstiftningen så att de uppfyllde de EU-rättsliga bestämmelserna.³ Den översyn som då redan pågick kring fornminneslagen fick sedermera också ett tilläggsdirektiv att även föreslå ändringar i lagstiftning så att de stod i överensstämmelse med EU-rätten.⁴ Regeringen medgav också att de då gällande reglerna kring användning av metallsökare var ottydligt formulerade.⁵ Detta ledde dock inte till att själva lagtexten förtydligades i någon nämnvärd omfattning men syftet med den nya lagen var att upphäva de konkurrensbegränsade handelshindren som den tidigare lagstiften stod för.

Straffrättsliga aspekter kan också anföras kring den nu gällande lagstiftningen kring metallsökare. EU-domstolen har istället avgjort flera andra mål som ligger närmare den bedömning som ska göras av den typ av importrestriktion som gäller metallsökare. I ett mål som berörde användningen av vattenskoter underkände EU-domstolens den svenska regleringen. I målet hade åklagare åtalat två personer, Mickelsson och Roos, för att de framfört vattenskoter utanför en farled. Domstolen ansåg att de svenska bestämmelserna att begränsa användningen av vattenskoter inte var proportionerlig och ansåg i praktiken att den aktuella regleringen inte kunde ligga till grund för straffrättsliga åtgärder.⁶ Åklagaren valde sedermera att återkalla åtalet mot vattenskoteråkarna.

Med anledning av lagrådsremissen till den nya lagen framfördes kritik mot regeringens förslag direkt till kommissionen. Kritiken gick ut på att lagförslaget inte uppfyllde de unionsrättsliga bestämmelserna och fortfarande utgjorde ett

³ Se regeringens beslut dnr Ku2011/148/KA.

⁴ Se dir 2011:116 Tilläggsdirektiv till Kulturmiljöutredningen.

⁵ Se prop 2012/13:96 s 54 n.

⁶ Se EU-domstolens dom i mål C-142/05, Åklagaren mot Percy Mickelsson och Joakim Roos, meddelat den 4 juni 2009, hädanefter Mickelsson & Roos. Se även Mål C-265/06, Kommissionen mot Portugal meddelat den 10 april 2008 (solskyddsfilm)

handelshinder. Chefen för enheten ”Free movment of goods” inom den europeiska kommissionen, Raluca Pruna, kom att skriftligen besvara kritiken;

“It appears that approved non-archaeological related usage is exempted from the general ban on the use of metal detectors. Sections 19-20 seem to facilitate a case by case exception assessment with regard to the specific archaeological status in the area in which the metal detector is intended to be used and the general necessity of the use of a metal detector.”

“Given that the exception is clearly defined and defines the responsible authority for the issuing of permits, the Commission considers that the proposed measures strike an adequate balance between the protection of archaeological remains and the free movement of goods”.⁷

Företrädare för kommissionen uppfattar således att användandet av metallsökare för hobbybruk i andra fall än för att söka efter fornfynd på fornlämningar inte längre skulle omfattas av det generella förbudet. Kommissionen menar också att undantaget i lagen är väldefinierat och utgör en rimlig balans mellan skyddet för fornlämningar och unionsrättens krav på den fria rörligheten av varor. Uttalandet ska ses mot att den svenska staten har vidgått inför kommissionen att den inskränkning som den tidigare regleringen innebar stred mot EU-rätten. Staten har löpande kommunicerat med kommissionen om de förändringar de avsåg att vidta för att upphäva handelshindret. Det har som nyss nämnts kommissionen godtagit.

Det åtagande den svenska staten nu gjort gentemot kommissionen måste ju naturligtvis svenska myndigheter också följa, d v s införandet av lätnader i tillståndsgivningen för metallsökare på andra platser än på fornminnen. Ett sådant ställningstagande innebär att principen som fastställdes av EU-domstolen i Mickelsson & Roos blir logiska och harmonierar med uttalandet från chefen för enheten ”Free movment of goods” inom den europeiska kommissionen.

Grunden för EU-domstolens ställningstagande var att den svenska lagstiftningen var oproportionerlig eftersom länsstyrelserna inte hade anvisat områden där vattenskoter kunde framföras utan miljö- och hälsorisker. Det går utan vidare anlägga liknande

⁷ Se kommissionens svar 15 maj 2013 i ärende 2008/4191 ref. Ares(2013)1104498

syntsätt på bruket av metallsökare. EU-kommissionen får anses ha accepterat ett generellt förbud av hobbybruk av metallsökare på de platser där det finns dokumenterade fornlämningar som skulle kunna komma till skada av ett illojalt bruk av metallsökare, Raluca Prunas uttaladen kan inte tolkas på annat sätt.

Det skulle i konsekvens med detta också kunna leda till att brott som uppkommit på andra platser än på fornlämning inte är straffbara. Slutsatsen kan därför bli att nekade tillstånd för att använda metallsökare på områden som saknar dokumenterade fornlämningar strider mot unionsrätten om fri rörlighet av varor och blir angripbara. Om svensk domstol skulle tveka om EU-rättens tillämplighet och anse att grundprincipen i avgörandet mot Mickelsson & Roos inte skulle vara tillämplig kan domstolen begära ett förhandsavgörande av EU-domstolen. För närvarande finns åtminstone ett förvaltningsärende för prövning där en detektorist begärt förhandsprövning av EU-domstolen.⁸

Sveriges Metallsökarförening menar att den nuvarande lagstiftningen och den tillämpning den fått inte medfört de lättnader som EU-kommissionen förutsatt. Det kan också hävdas att staten fört kommission bakom ljuset genom att de utfästelser som gjorts för att undgå vidare handläggning sedermera inte uppfyllts.

Detta förstärks av de verkställighetsföreskrifter och allmänna råd som Riksantikvarieämbetet infört från och med den 1 juli 2016, där man bland annat kräver ett godkännande från markägaren innan länsstyrelsen handlägger en ansökan om att få använda metallsökare inom ett geografiskt område.⁹ Bestämmelsen saknar tidigare motsvarighet och har som enda syfte att försvåra användningen av metallsökare. Det är dessutom ett krav som inte kan ställas med stöd av kulturmiljölagen. Det nuvarande förslaget på införande av avgift har samma syfte. Riksantikvarieämbetet vill minska antalet tillstånd för användning av metallsökare. Detta är en ytterligare konkurrensbegränsade föreskrift som också saknar tidigare motsvarighet.

⁸ Se mål nr 2892-15 vid Kammarätten i Jönköping.

⁹ Se 2 kap i Kulturrådets författningssamling KRFS 2016:1.

De lätnader som skulle införas i den nya lagen avseende användningen av metallsökare, förutsågs i propositionen kunna hanteras inom ramen för länsstyrelsernas befintliga resurser.¹⁰ Det visar också att den handläggning av ansökningarna som länsstyrelserna idag tillämpar inte var förväntad av riksdagen.

Sammantaget har den nuvarande lagstiftningen och det senaste förslaget från Riksantikvarieämbetet medfört en strängare reglering av användandet av metallsökare än vad som gällde då EU-kommissionen 2008 riktade sin kritik mot den dåvarande lagstiftningen.

Problembeskrivning

I promemorian påstås det att ökningen av antalet ansökningar skulle vara 1.200 procent. Det bör vara ett räknefel och torde istället vara drygt 400 procent. Vilket naturligtvis också är en stor ökning, men den är inte 1.200 procent som hävdas som en grund för att införa en avgift på ansökningar.

Det har skett ett ökat intresse för metallsökning på senare år och det finns flera skäl till det. Ett skäl är den förväntade lätnaden i lagstiftningen som aktiverat ett gryende intresse för detta. Den tekniska utvecklingen och det ökade intresset för sentida historia på lokal nivå har också bidragit till utvecklingen. Föremål som är yngre än 160 år har ofta en historia att berätta. Industrialiseringen och urbaniseringen har skapat miljöer som kan vara utmärkta områden att söka på.

Sveriges Metallsökarförening får strax över 50 nya medlemmar varje år. Om man uppskattar antalet metallsökare som säljs av en stor importör så är det ca en femtedel som ansluter sig till föreningen. Vi ser också att den enskilde detektoristen ansöker i genomsnitt tio tillstånd per år och åtta av tio ansökningar gäller badstränder, vilket torde vara relativt enkla att handlägga. Trots detta så avslogs ca 20 procent av ansökningarna under 2015. Detta resulterar oftast i att den sökande garderar sig genom att ansöka om tillstånd på flera geografiska områden än vad som ursprungligen är tänkt, eftersom risken är stor att ansökan avslås. Detta leder till flera ansökningar än vad som egentligen borde vara nödvändigt.

¹⁰ Se prop 2012/13:96 s 78 ff.

Det kan inträffa att en detektorist hittar föremål som är äldre än från 1850. Oftast handlar det om mynt som mycket sällan löses in av staten. Upphittade mynt och andra föremål kan bidra till ny kunskap kring miljön där de upptäckts och kan utveckla det lokala historieintresset för sin ort eller hembygd. Upphittade föremål ger också ett bättre underlag för arkeologiska bedömningar och effektiviserar resursanvändningen i det avseendet. Att fornfynd kan innebära merkostnader i form av registrering, omhändertagande, konservering etc får anses vara en kostnad som får bäras av samhället och ska ställas mot kulturhistoriska värdet av dess upptäckt och att inte förstörs av t ex surt regn, jord- eller skogsbruket.

Förslag till lösning

Som redan framhållits har införandet av en avgift som enda syfte att försvåra användningen av metallsökare. Detta är särskilt tydligt när det framgår av förslaget att det direkta målet med avgiften inte är att länsstyrelserna ska spara pengar. Det är motsägelsefullt när förslaget har som en grundläggande utgångspunkt att länsstyrelserna saknar resurser för att handlägga ansökningarna.

Sveriges Metallsökarförening motsätter sig att det införs en avgift överhuvudtaget.

I förslaget gör Riksantikvarieämbetet jämförelser med den avgift som gäller för ansökan om vapenlicens eller anmälan om kamerövervakning. En avgörande skillnad mellan detta och ett tillstånd att få använda metalldetektor är att det förra gäller tillsvidare och det senare i högst ett år.¹¹ Att detektorister årligen ska betala 700 kr är därför orimligt. Det ter sig dessutom orimligt eftersom detektorister inte kan i förväg med någorlunda visshet bedöma utfallet av länsstyrelsen bedömning. Rättsläget kring den nya lagstiftningen är fortfarande oklar och verkställighetsföreskrifter och allmänna råd har inte bringat någon större klarhet i frågan. Därtill kan det inträffa att en detektorist hittar sådana föremål att området inte längre lämpar sig för fortsatt metallsökning. Sådana föremål kan vara fornfynd av betydelse eller föremål som hör till en förundersökning om brott. Det kan leda till att en länsstyrelse återkallar ett tillstånd eller att en polismyndighet avlyser ett område. Utifrån den uppfattning som Riksantikvarieämbetet har avseende krav på markägarens tillstånd skulle även hon eller han kunna ändra sig och återkalla ett tidigare medgivande. Under dessa

¹¹ Se allmänna råd till 2 kap 6 § i KRFS 2016:1

förhållanden skulle detektoristen också förlora möjligheten att fortsätta med sin hobby.

Om det ska införas en avgift så ska avgiften motsvara avgiftsklass 1 (250 kronor).

Med hänsyn till den skiftande tillämpningen av länsstyrelserna i det oklara rättsläget på en rad punkter ska den sökande erbjudas att erlagga avgiften i efterhand.

Förhållandena är idag sådana att det föreligger synnerliga skäl att tillämpa ett sådant förfarande. Det är oskäligt att enskilda ska behöva betala en avgift för att staten inte har tydliga och förutsägbara regler.

I Riksantikvarieämbetets promemoria föreslås att varje geografiskt avgränsat område ska debiteras en avgift. Idag är det inte ovanligt att detektorister ansöker om tillstånd för flera geografiskt sammanhängande områden. Skälet är att om det upphittas ett fornfynd av betydelse så riskerar detektoristen att länsstyrelsen återkallar tillståndet.

Om området istället är indelat i mindre sammanhängande ytor så finns ändå en möjlighet att använda metallsökare på intilliggande områden. Om en avgift införs bör endast en avgift debiteras om området är geografiskt sammanhängande.

Någon analys över alternativa lösningar till hur ärenden ska handläggas effektivare i enlighet med kulturmiljölagens olika syften diskuteras inte i förslaget, det är en uppenbar brist. Länsstyrelserna skulle t ex kunna anamma Hallandsmodellen, som innebär att vissa områden redan i förväg bedömts som möjliga att hänvisa detektorister till.

Konsekvenser

Riksantikvarieämbetet har rätt i sin bedömning att antalet ansökningar kommer att minska. Sveriges Metallsökarförening – SMF menar dock att minskningen kommer att bli betydande, i vart fall om förslaget genomförs i sin helhet. Det kommer medföra en hel del andra negativa konsekvenser. Frågeställningar som mycket knappt behandlats i promemorian.

Den illegala användningen av metallsökare kommer att öka markant. Idag förekommer sannolikt redan en illegal användning av metallsökare. I de flesta fall handlar det dock säkerligen om bristande kunskap om det regelverk som kringgärdar användningen av metallsökare. Att en privatperson skulle betala 700 kronor för att få

ett tillstånd att söka efter en nyckel eller ett smycke på en väl avgränsad plats ter sig i många fall som osannolikt.

I övrigt så ligger det i farans riktning att detektorister flyttar gränsen för vad som är olagligt och på ett mer förslaget sätt använder metallsökare, kanske till och med på registrerade fornlämningar.

Den illegala användningen av metallsökare kommer också leda till att fornfynd inte kommer till samhällets kännedom. Fornfynd som upphittats på illegal väg kommer inte att anmälas.

Riksantikvarieämbetes förslag kommer innebära en ökad illegal användning av metallsökare, eftersom färre detektorister kommer att söka tillstånd. Den utredning som föregick den nya lagstiftningen konstaterade följande;

”Utredningen har funnit att plundringsproblematiken medför behov av starkt reglerad användning av metallsökare på platser med fornlämningar. Detta särskilt som möjligheterna att upptäcka och beivra illegal användning är starkt begränsade. Risken för en plundrare att bli upptäckt får förutsättas minska vid ökad legal användning. Det finns därför skäl att även beakta vad en ökad användning och tillgång på metallsökare medför då det gäller möjligheten att ingripa mot brott. Av nämnda skäl har utredningen gjort bedömningen att möjligheten att använda eller medföra metallsökare på platser med fornlämningsförekomst måste vara starkt begränsad. Föreslagen reglering innebär dock inte ett totalförbud att använda metallsökare på sådana platser så länge syftet är ett annat än att söka efter fornfynd.”¹²

Ökade möjligheter till legal användning av metallsökare skulle alltså kunna förhindra fornminnesbrott. Av propositionen till kulturmiljölagen framgår också att;

Syftet med förslaget om att användningen av metallsökare inte ska vara tillåtet annat än efter särskilt tillstånd är att motverka och förebygga plundring av fornlämningar med hjälp av metallsökare.”¹³

Det förtjänar att poängteras att själva syftet med den nya lagstiftningen alltså är att motverka plundring. Riksantikvarieämbetets bestämmelser och det nu aktuella

¹² Se SOU 2013:37 s 230 x.

¹³ Se prop 2012/13:96 s 56 xm

förslagets inskränkningar står inte i rimlig proportion till syftet med lagen och kommer inte medverka till att skydda fornlämningar mot plundring.

Enligt de ansvarsbestämmelser som finns i Kulturmiljölagen (1988:950) så är användning av metallsökare utan tillstånd i praktiken ett bötesbrott. Det är inget prioriterat arbete som polis och åklagare bedriver idag. Lägg därtill att det är sannolikt straffritt att använda metallsökare på andra platser än på registrerade fornlämningar, se ovan. Risken för att en detektorist utan tillstånd skulle ertappas och lagföras är alltså liten. Förslaget kommer istället underminera respekten för lagar och det är egentligen ett större problem på längre sikt.

Om rättstaten ska behålla sin auktoritet måste lagbestämmelser harmoniera med vad som i allmänhet kan uppfattas om rimligt och skäligt. Lägg därtill den kritik som EU-kommissionen framfört och som negligerats av Riksantikvarieämbetet. Hur ska staten kunna motivera sina medborgare att följa överordnade bestämmelser när inte ens staten följer dem?!

Inför en eventuell avgiftshöjning får länsstyrelserna räkna med att handlägga ett stort antal ansökningar. Förvaltningsdomstolarna kommer också få en ökad arbetsbörda. Det kommer dränera myndigheterna på resurser som skulle kunna användas till annat.

De nuvarande föreskrifterna, allmänna råden och förslaget kommer påverka utvecklingen och intresset för kulturmiljön negativt. Det finns en samhällelig nytta med att det finns duktiga och intresserade detektorister. Polismyndigheter, Missing People, lantbrukare, kommuner m fl och privatpersoner har nytta av de resurser som detektorister besitter. Men framförallt räddar detektorister föremål som ligger upp till plogdjup från att helt förstöras. Nya fornlämningar kommer att upptäckas, ge ny kunskap och också skyddas.

Införandet av en avgift kommer ytterligare att skada utvecklingen av kulturmiljön och minska det lokala intresset för historia. Nu kommer förvaltningsdomstolar överhoppas av mål där enskilda anser att länsstyrelsens bedömningar är felaktig och uppställda villkor är oskäligen. Den inställning till metallsökning som EU-kommissionen gett uttryck för skulle istället bidra till en positiv utveckling för kulturmiljön.

Här finns stor potential för större samverkan mellan myndigheter och detektorister. Hobbysökning med metalldetektor börjar bli en folkrörelse som främjar olika kulturpolitiska mål. Det finns flera möjligheter att öka intresset hos allmänheten för den lokala kulturmiljön. Sveriges Metallsökarförening - SMF har en struktur där varje enskilt län representeras av en enskild medlem, här finns broar att bygga och hitta nya vägar till lokalt samarbete.

Värdet av allt detta har inte analyserats, överhuvudtaget saknar promemorian grundläggande analyser avseende risker, möjligheter och alternativa lösningar.

Med hopp om att Riksantikvarieämbetet återkallar sitt förslag om införandet av ansökningsavgift.

Vimmerby den 30 september 2016

Sveriges Metallsökarförening

Ordförande Robbin Ask

Orgnr: 802469-0094

info@sverigesmetallsokarforening.se

www.sverigesmetallsokarforening.se