



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Bo Duvmo

En modern allemansrätt

Allas rätt att värna och vårda naturen

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Uppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Jesper Blomberg

Termin: HT 2015

Förord

Det enda sättet att få en juridisk allmänbildning som ger ordentlig inblick i juristernas värld och logik är genom grundutbildningen i juristprogrammet. Därför skrev jag högskoleprovet strax efter min 60:e födelsedag och började därefter läsa på juristprogrammet.

Med stöd från mina unga, ambitiösa och begåvade kurskamrater har jag nått till denna punkt då jag fått ynnesten att blicka in i den ädla konsten att skriva rättsvetenskaplig uppsats under samma höga nivå på handledning som utbildningen i övrigt har haft. Jag hade aldrig kunna föreställa mig att ett utbildningsprogram skulle kunna hålla en så jämn och hög klass på föreläsare, seminarieledare och handledare som jag fått uppleva på juristprogrammet vid Lunds Universitet.

I uppsatsen har jag tagit ut svängarna och förklarar detta med en önskan att kombinera mina livserfarenheter med mina nyvunna insikter i juridikens värld. Förhoppningsvis uppfylls kvalitets- och vetenskaplighetskraven trots att uppsatsen nog avviker från det som en del skulle kalla en vanlig innehålls- och resultatambition för en rättsvetenskaplig kandidatuppsats.

Ett stort tack till min handledare, Jesper, som med sina kloka synpunkter har bidragit till stringens samt ordning och reda i uppsatsen. Vill även rikta ett stort tack till min kära hustru, Barbro, som tålmodigt nagelfarit en rättsvetenskaplig text som hon upplever som torr och tråkig men vars innehåll och syfte hon liksom jag är besjälad av.

Båstad, december 2015

Bo Duvmo

Innehållsförteckning / Table of Contents		Sid
Abstract		3
Sammanfattning		3
Förkortningar och akronymer		4
1. Inledning		5
1.1. Allmänt		5
1.2. Övergripande syfte		6
1.3. Frågeställningar		6
1.4. Avgränsningar		7
1.5. Perspektiv, metod och hypotes		8
1.6. Forskningsläge		10
1.7. Material		11
1.8. Uppsatsens disposition		12
2. Bakgrund		13
3. Allemansrätten i grundlagen		14
4. Allemansrätten i lag, doktrin och och praxis		15
5. Områdesskyddsreglerna, deras bakgrund och praxis		17
5.1. Områdesskyddsreglernas bakgrund		17
5.2. Områdesskyddsreglerna i praxis		19
6. Allemansrätten i Europa		20
7. Värdesystem och företeelser i andra rättsordningar		22
7.1. Motstridiga värdesystem		22
7.2. Andra rättsordningar		23
8. Analys och slutsatser		24
8.1. Konflikten mellan RF 2:15 st.4 och områdesskyddsreglerna		24
8.2. Hur mycket allemansrätt tål naturen?		26
8.3. Begränsade övervakningsresurser och rättssystemets trubbighet		28
8.4. Allas ömsesidiga ansvar för en begränsad naturresurs		29
8.5. Introduktion av sociala regler med inspiration från andra rättsordningar		30
8.6. Allemansrättens innehåll – analys av alternativa lösningar		32
8.7. Allemansrättens innehåll – ett förslag		34
9. Fortsatta studier		35
Bilagor:		
1. Sverigekarta – områdesskydd		36
2. Allemansrättsliga inskränkningar i skånska områdesskydd		37
3. Befolkningsstätheter i länder och län		39
Käll- och litteraturhänvisningar samt rättsfall		40

Abstract

The accelerating extinction of species on our planet is one of the most serious threats against the world according to coherent statements from eg. the EU and the UN.

Like most other countries, Sweden has made global commitments to contribute by legislation and application of rules for the protection of the biodiversity.

The essay shows how a conflictual PRA¹ may prevent efficient application of the Swedish legislation. A definition of the PRA that may elivate the conflicts, and at the same time promote the protection of the biodiversity, has been attempted in the thesis.

Sammanfattning

Den accelererande utrotningen av arter är ett av de största hoten mot världen, välståndet, ekonomin och kanske också mänsklighetens överlevnad enligt en samstämd expertis inom t.ex. FN och EU.

Sverige har liksom de flesta andra länder gjort globala åtaganden att "dra sitt strå till stacken" för bevarandet av den biologiska mångfalden och har därför försökt att lagstifta till skydd för denna

Uppsatsen påvisar hur den rådande allemansrättens konfliktfyllda natur kan utgöra hinder för en effektiv tillämpning av den svenska lagstiftningen. I uppsatsen finns ett försök att definiera en konfliktbefriad allemansrätt som stödjer bevarande av biologisk mångfald.

¹ The public right to access (PRA) allows a set of limited uses of private and public land in Sweden. The way the PRA is dealt with in the Swedish, Constitution and the establishment of adjacent rules causes conflicts between eg. practitioners of outdoor activities and the authorities that has been assigned to protect the biodiversity, also between the authorities and the landowners aswell as between the outdoor life practioners and the landowners.

Förkortningar och akronymer

Art- och habitatdirektivet	RÅDETS DIREKTIV 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter
BrB	Brottsbalk (1962:700)
EU	Europeiska Unionen
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
Lst	Länsstyrelse
MB	Miljöbalk (1998:808)
NJA	HDs rättsreferat: Nytt Juridiskt Arkiv
Prop.	Regeringens proposition till Riksdagen
RF	Regeringsformen (1974:152)
Rådet	EU:s ministerråd
SOU	Statens offentliga utredningar

1. Inledning

1.1. Allmänt

Mitt liv som managementkonsult har gått ut på att skapa samsyn mellan koncerners olika funktioner och hierarkiska nivåer för att erhålla styrkan av att många drar åt samma håll.

Juridiken bidrar till samhällets välbefinnande genom att lösa tvister fredligt. Sett mot min professionella bakgrund av att söka samförstånd, så är det kanske inte så underligt att det är just denna aspekt på juridiken som har attraherat mig mest.

Som ägare till en jordbruksfastighet i ett naturskyddsområde upplever jag att allemansrättens grundlagsfästa skydd ser ut att kollidera med områdesskydd som begränsar allmänhetens möjligheter att nyttja allemansrätten.

Understundom förvånas jag av hur några enskilda i den stora allmänheten kan uppvisa en förbluffande aningslöshet, för att inte säga hänsynslöshet, visavi vår fina och värdefulla natur. Många gånger sker det under förevändning att de endast hävdar sin allemansrätt. Det handlar om allt från att bryta mot områdesföreskrifter till mer uppenbara överträdelser som att kasta aluminiumburkar till skada för djur och natur eller att plocka fridlysta växter.

Kanske är det en yrkesskada från managementkonsulttiden som föranleder min instinkt och vana som säger: "Ta reda på om det föreligger en störande normkonflikt avseende allemansrätten och om en sådan föreligger, skapa något som löser upp konflikten för att fler ska förmås att dra åt samma håll."

1.2. Övergripande syfte

Allemansrättens innehåll utvecklas genom lagstiftning, rättspraxis och doktrin. Parterna i allemansrättsliga frågor är markägare, enskilda som vill nyttja annans mark samt offentligheten genom dess normgivande och rättsskipande organ. Parallellt med den rådande allemansrätten har lagstiftning till skydd för den biologiska mångfalden utvecklats.

Syftet med uppsatsen är att beskriva de problem som den putativa² normkonflikten mellan grundlagens skydd för allemansrätten och normerna till skydd för den biologiska mångfalden skapar, analysera de bakomliggande orsakerna till normkonflikten samt föreslå en lösning som eliminerar konflikten och kan effektivisera naturskyddet.

1.3. Frågeställningar

Uppsatsens syfte gör en serie frågor relevanta. De två första frågorna har en uppenbar koppling till uppsatsens syfte att skärskåda allemansrätten:

- Vad består den "putativa" normkonflikten av?
- Tål naturen den rådande uppfattningen om allemansrättens innehåll?

Följande frågor motiveras av att det idag finns områdesskyddsregler som syftar till att skydda den biologiska mångfalden som upplevs stå i konflikt med allemansrätten:

- Är områdesskyddsreglerna effektiva ur naturskyddssynpunkt?
- Kan naturskyddet stärkas med stöd av ett nytt allemansrättsligt betraktelsesätt?
- Kan en allemansrätt formuleras med ett positivt definierat innehåll på ett sätt som löser normkonflikten och samtidigt stärker naturskyddet?

² Används här i brist på ett heltäckande svenskt ord. Det är ett engelskt låneord som används inom straffrätten (se t.ex. "Samurajsvärdsfallet", NJA 2012 s. 45, bl.a. s. 67). Ordets engelska betydelse hittas t.ex. i merriam-webster on-line

1: commonly accepted or supposed

2: assumed to exist or to have existed

hämtad 2015-12-15: <http://beta.merriam-webster.com/dictionary/putative>

1.4. Avgränsningar

Uppsatsen behandlar allemansrättens betydelse för Sveriges möjlighet att leva upp till sitt globala åtagande att bevara den biologiska mångfalden.

Det pågår en omfattande debatt om allemansrättens ingrepp i äganderätten. Debatten handlar om hur olika rättigheter att disponera markanvändning ska fördelas mellan olika intressenter. Uppsatsen utgår från ett gemensamt intresse att bevara den biologiska mångfalden, varför fördelningspolitiska synpunkter ligger utanför uppsatsens intresseområde.

Friluftsförande intressen uttrycker ibland bekymmer över att områdesföreskrifter går utöver vad naturskyddsföremålet egentligen behöver och därmed inskränker allemansrätten i onödan. Att ha synpunkter på om det finns onödiga inskränkningar av allemansrätten ligger utanför uppsatsens ändamål.

I uppsatsen beskrivs EU:rättsliga argument för skydd av biologisk mångfald. Dess inflytande på t.ex. de svenska områdesskyddsreglerna antas i uppsatsen ha skett på korrekta grunder och med korrekt innehåll. Med anledning av uppsatsens syfte saknas anledning att diskutera huruvida svensk lagstiftning går tillräckligt långt eller längre än de krav som EU ställer eller om något sådant är lämpligt.

1.5. Perspektiv, metod och hypotes

Rättsvetenskapen har utvecklats från att vara en vetenskap för rättstillämpare, s.k. interna perspektiv, till att utgöra en vetenskap även för medborgare och normgivare, s.k. externa perspektiv. I det interna perspektivet utgör ofta rättsdogmatisk metod kärnan medan externa perspektiv med fördel tar in metoder från andra forskningsfält.³

Målgruppen här, är normgivare och andra som diskuterar allemansrättens vara och innehåll, d.v.s. huvudperspektivet är det externa. I övrigt färgas uppsatsen även av komparativa, rättsutvecklings- och i övrigt kritiska perspektiv, för att låna några begrepp från kursplanen.

Med uteslutningsmetoden härleds allemansrättens innehåll från Regeringsformen, underordnad normgivning samt allemansrättens positiva innehåll såsom den är uttryckt i praxis och doktrin.

Områdesskyddens relation till grundlagens normer tolkas med en rättsdogmatisk metod⁴ som i det närmaste är att betrakta som kritisk⁵, med utgångspunkt från hur områdesskydd presenteras och hur allemansrätt definieras i de få rättsfall som behandlar temat.

En filosofisk etisk betraktelse, som berör rättsvetenskapens "humanistiska sida"⁶ kommer att användas för att beskriva hur rättsutvecklingen kan ha lett till en normkonflikt.

Vid komparativa perspektiv är kunskap om bakomliggande rättstraditioner och andra förhållanden av största vikt. Man hamnar annars lätt i situationer där man s.a.s. jämför en säck potatis med en paketresa till Paris.⁷

³ Lena Olsen, "Rättsvetenskapliga perspektiv", SvJT 2004 s. 105, s. 140f.

⁴ Jan Kleineman, Korling / Zamboni, s. 26.

⁵ Claes Sandgren (2006), "Vad är rättsvetenskap", Festskrift till Peter Seipel, s. 534f.

⁶ a.a. s. 547.

⁷ Michael Bogdan, s. 46.

Ändå, utan att ge mig in på att analysera olika nationers förhållanden på djupet, så är det för ändamålet befogat att göra några korta beskrivningar av några nationers allemansrättsliga innehåll som sen blir användbara i analysen. I ett försök att inspirera till lösningar används en enkel jämförelse mellan företeelser i vår svenska rättsordning, muslimsk rätt och konfucianskt inspirerad rätt.

I uppsatsen används empiri för att förklara problemställningens relevans. Empirin syftar även till att underbygga lösningsförslaget.⁸

Det rättsvetenskapliga territoriet behöver vidgas utanför sin syn på rätten som en avgränsad, hierarkisk sammanhängande enhet och allenarådande avseende normbildning.⁹ Detta innebär inget ifrågasättande av att det behövs något som är hierarkiskt sammanhängande. Det handlar om att vidga det rättsvetenskapliga perspektivet till att på ett medvetet sätt, påverka de sociala normerna eller åtminstone ge de sociala normerna ett välgörande spelrum.

En egenformulerad utgångspunkt är att ett friktionsfritt samspel mellan alla som nyttjar naturens begränsade resurser, behöver en allemansrättslig definition som uppfyller följande:

- Det är en positivt bestämd rättighet, d.v.s. innehållet är det som beskrivs som tillåtligt.
- Innehållet behöver vara väl definierat, socialt accepterat och fritt från störande konflikter och motsägelser.

⁸ Claes Sandgren, "Om empiri och rättsvetenskap, Del I", JT 95/96, s. 726, s. 736-747.

⁹ Claes Sandgren, "Om empiri och rättsvetenskap, Del II", JT 95/96, s. 1035, s. 1052f.

1.6. Forskningsläge

Allemansrättens innehåll har beskrivits av Bertil Bengtsson på uppdrag av Naturvårdsverket 2004 samt av Ingemar Ahlström 2008.¹⁰ Det råder stor samstämmighet mellan deras uppfattning om allemansrättens innehåll, t.ex. rätt att beträda, tälta, elda, plocka blommor m.m. Båda synes hantera normkonflikten som något vi får leva med.

Åsa Åslund inser allemansrättens konfliktfyllda natur i sin avhandling¹¹ och efter att ha vänt på varje sten föredömligt, avslutar hon bl.a. med att föreslå en utveckling av nyttjanderättens avhängighet av uppfattningen om allemansrättens innehåll.

Margaretha Svenning synes ha löst normkonflikten genom att konstatera att allemansrätten har en sedvanerättslig dynamik och ska definieras indirekt genom äganderättslig lagstiftning.¹² Som jag tolkar hennes text skulle det innebära att normkonflikten blir hanterlig genom att låta bli att definiera allemansrättens innehåll positivt och explicit.

I ett samtal med Margaretha Svenning¹³, beskrev hon att en möjlig lösning på normkonflikten skulle kunna vara att undanta områden som skyddats med områdesföreskrifter från allemansrätten.

¹⁰ Bertil Bengtsson, "Allemansrätt – vad säger lagen?", Ingemar Ahlström, "Allt om allemansrätten".

¹¹ Åsa Åslund (2008), "Allemansrätten och marknyttjande – Studier av ett rättsinstitut"

¹² Margaretha Svenning, "Allemansrätten och dess framtid", 2011, s. 125.

¹³ Telefonsamtal 2015-12-05.

Svenning uppmärksammade mig även på den pågående diskursen, där allemansrättsliga krav upplevs stå i vägen genom att försvåra skydd av värdefull natur. Naturvårdsverket manar till försiktighet med formuleringar som *"Ordningsföreskrifter får endast meddelas om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet, och får inte innehålla något som inte behövs för att syftet med skyddet ska uppnås."*¹⁴

Klas Sandell ser behovet av *"[a]tt myndigheter och politik allvarligt reflekterar över behovet av att i lag bättre beskriva den grundläggande allemansrättens innehåll – dess kärna – om tillfällig hänsynsfull vistelse och fri hänsynsfull färd på annans mark och vatten."* Sandell lyfter i sin uppsats även fram vikten av att en besökare i ett område på ett enkelt sätt ska inse och läsa vilka begränsningar som gäller där samt behovet av ett fungerande socialt samspel.¹⁵

1.7. Material

Följande material har vid arbetet befunnits vara av särskilt stort värde:

- Ingemar Ahlström (2008), Allt om allemansrätten, ett svenskt kulturarv.
- Åsa Åslunds doktorsavhandling vid Linköpings Universitet 2008 med titeln "Allemansrätten och marknyttjande - Studier av ett rättsinstitut".
- Naturvårdsverkets rapport 6470: "Allemansrätten och dess framtid" från 2011.

I övrigt har metodartiklar, kurslitteratur och sedvanliga rättskällor bidragit till insikter och förståelse för uppsatstemat.

¹⁴ Biotopskyddsområden, Vägledning om tillämpningen av 7 kapitlet 11 § miljöbalken, Naturvårdsverket, 2012, hämtad 2015-12-05:
<https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-0176-6.pdf?pid=8067>, s. 70.

¹⁵ Klas Sandell, "Allemansrätten och dess framtid", 2011, s.14.

1.8. Uppsatsens disposition

I bakgrundskapitlet ges en mycket kortfattad beskrivning av de olika problemelementen som ligger bakom den putativa normkonflikten. De påföljande kapitlen innehåller en mer grundlig genomgång av problemställningen.

Uppsatsen har en skarp uppdelning mellan information som hämtats från olika källor i kapitlen 3 - 7 och mina egna resonemang och slutsatser i kapitel 8 - 9. Avsikten är att ge läsaren möjlighet att tydligt skilja mellan kritik av de källor som jag har valt – eller möjligen feltolkat – i de inledande kapitlen och de egna synpunkterna som jag framför i de påföljande delarna.

Kapitel 3 beskriver hur allemansrätten hamnade i grundlagen. Kapitel 4 visar hur lagstiftning, rättspraxis och doktrin påverkar bilden av det allemansrättsliga innehållet. Kapitel 5 handlar om områdesskyddsreglernas ursprung och tillämpning.

Kapitel 6 och 7 kan beskrivas som en samling av till synes osammanhängande verktyg:

- "Allemansrätten i Europa" som i analysen används för att förklara varför det individuella handlingsutrymmet i naturen varierar mellan olika länder och län.
- "Motstridiga värdesystem" som syftar till att vidga förutsättningarna för belysning av det som normkonflikten bottenar i.
- "Företeelser från andra rättsordningar" som inspirerar till lösningar.
-

Verktygslådan i kapitel 6 och 7 kommer sen väl till pass i kapitel 8 "Analys och slutsatser":

- där normkonflikten utreds mer grundligt,
- allemansrättens berättigande jämkas samman med naturskyddsbehoven,
- påvisas hur rättssystemet är ett trubbigt naturskyddsinstrument,
- synliggörs allas ansvar för naturen och behovet av sociala spelregler,
- kritiseras det rådande forskningslägets normkonfliktshantering, samt
- visas och förklaras ett nytt förslag på hur normkonflikten kan hanteras.

I det avslutande kapitlet 9, finns uppsatsens sammanfattade rön som underlag för en – långtifrån uttömmande – lista av studier och förberedelser som skulle behövas, innan ett eventuellt beslut skulle kunna tas för att genomföra förslaget.

2. Bakgrund

Komplexiteten i allemansrättens konfliktfyllda väsen kan belysas av följande element:

1. Allemansrätten är grundlagsskyddad i Regeringsformen 2:15 st. 4.
2. Områdesskydd inskränker på allemansrätten.¹⁶ med stöd av MB kap. 7, till skydd för den biologiska mångfalden. Den accelererande utrotningen av arter anses av FN, EU och Världsekonometiskt forum vara ett av de största hoten mot världen.¹⁷ Som en konsekvens av detta har Sverige, tillsammans med flertalet andra stater, gjort åtagandet att bidra till att bevara den biologiska mångfalden.
3. Att följa områdesskyddens allemansrättsliga inskränkningar försvåras av att:
 - Skyddsområdena är många och geografiskt spridda (se bilaga 1).
 - Skyddsområdenas gränser är inte tillräckligt väldefinierade vilket gör att folk inte nödvändigtvis inser att de befinner sig i ett naturskyddsområde.¹⁸
 - Om man vet att man befinner sig i ett naturskyddsområde så är det svårt att veta vilka allemansrättsliga inskränkningar som gäller just där, eftersom kombinationen av inskränkningar skiljer sig mellan olika områden (se bilaga 2).
4. Allemansrättens innehåll gör att intressenter som månar om naturen, ofta fokuserar på att försvara de egna rättigheterna istället för att försvara naturen:
 - a. Markägare försvarar sina äganderättsliga anspråk ställda mot allemansrätten.¹⁹
 - b. Friluftslivets utövare försvarar sin tillgång till naturen mot markägarhinder och även mot myndighetsskyddet av den biologiska mångfalden.²⁰

¹⁶ "Inom reservatet gäller särskilda bestämmelser och inskränkningar i allemansrätten" i t.ex. Uggleskogens naturreservat, hämtat från Internet 2015-11-22:

<http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/djur-och-natur/skyddad-natur/skydd-skansk-natur/naturreservat/perstorp/uggleskogen/Pages/index.aspx>

¹⁷ Convention on Biological Diversity, Fact Sheet, hämtat 2015-11-20:

<https://www.cbd.int/undb/media/factsheets/undb-factsheet-cbd-en.pdf>.

Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, Halvtidsöversyn av strategin för biologisk mångfald i EU fram till 2020, EU 2015-10-02, hämtad 2015-12-05:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0478&from=EN>.

RÅDETS DIREKTIV 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, s. 2.

¹⁸ Klas Sandell, s. 126.

¹⁹ Åsa Åslund, s. 11.

²⁰ a.a., s. 140.

3. Allemansrätten i grundlagen

I SOU:n bakom allemansrättens grundlagsskydd förklarades avsikten: *"Stadgandet innebär således att möjligheterna att genom lagstiftning eller myndighetsbeslut inskränka i allemansrätten såsom den nu är sedvanerättsligt definierad försvinner."*²¹

Bertil Bengtsson har beskrivit ett politiskt kompromissande bakom SOU:n. Enligt denne var det Socialdemokraterna som krävde allemansrättsskyddet och Bengtsson menar att de nog inte förstod vad kompromissresultatet innebar.²²

I propositionen som lades av den borgerliga regeringen hade inställningen utvecklats till att utgöra ett förbehåll så att markägaren ska sakna möjlighet att erhålla ersättning för det intrång i äganderätten som allemansrätten innebär.²³

Ordalydelsen i stadgandet hittas i RF 2:15 st. 4: *"Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan"*.

I RF 2:20-25 finns undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna. Allemansrätten nämns inte i dessa lagrum vilket befäster allemansrättens grundlagsskyddade oinskränkbarhet.

Propositionen uttryckte utrymme att ändra innehållet i allemansrätten: *"Grundlagen förutsätter alltså att den existerar även om den med tiden kan få ett i förhållande till i dag förändrat innehåll genom t.ex. ändringar i strafflagstiftning."*²⁴ Således ger lagstiftaren sig själv utrymme att t.ex. modernisera innehållet i allemansrätten utan att göra avkall på dess existens eller oinskränkbarhet.

²¹ SOU 1993:40 s. 236.

²² Bertil Bengtsson, "En problematisk grundlagsändring", SvJT 1994 s. 926, s. 928.

²³ Prop. 1993/94:117 s. 18f.

²⁴ Prop. 1993/94:117 s. 50.

4. Allemansrätten i lag, doktrin och praxis

Det yttre ramverket för allemansrätten består av negativt bestämda rättigheter, d.v.s. det som inte är förbjudet är tillåtet, och ges av lagar och förordningar som skydd för hemfrid och skydd mot skador på mark.²⁵

Den negativt bestämda allemansrätten har i doktrin, på uppdrag av naturvårdsverket, kompletterats med mer pedagogiska medel för att förklara vilka handlingsutrymmen som allemansrätten medger.²⁶ Allmänheten matas på detta sätt kontinuerligt med uppfattningen att allemansrätten har ett positivt definierat innehåll. Detta gäller även våra utländska besökare som får lära känna allemansrättens innehåll på 14 olika språk.²⁷

Även HFD har försökt sig på det pedagogiska greppet att formulera allemansrätten som en positivt bestämd rättighet:

*"Allemansrätten kan beskrivas som en befogenhet för var och en att i viss utsträckning, och med vederbörlig hänsyn, nyttja annans fastighet. Nyttjandet får alltså inte gå så långt att ägaren - eller annan med särskild rätt till fastigheten - tillfogas nämnvärd olägenhet eller skada. Den grundläggande innebörden av denna befogenhet är att var och en fritt kan färdas över annans mark, framför allt till fots, men även på skidor samt under kortare tid uppehålla sig där och även plocka blommor, bär och svamp."*²⁸

²⁵ Ingemar Ahlström (2008), "Allt om allemansrätten", s. 17-23.

T.ex.

- BrB 4:4b p. 6 och BrB 4:6 – Hemfridsbrott.
- BrB 8:8 – Egenmäktigt förfarande.
- BrB 8:11 – Tillgrepp i skog och mark m.m.
- BrB 12:4 – Tagande av olovlig väg.
- Lag (1933:269) om ägofred § 47 – Ansvar för skador som djur orsakar på annans mark.
- Trafikförordning (1998:1276) 2:1 st. 4 – Inte störa och undvika skada på annans mark eller växtlighet.

²⁶ Bertil Bengtsson (2004), "Allemansrätt – vad säger lagen?" samt Ingemar Ahlström (2008), "Allt om allemansrätten".

²⁷ Allemansrätten på andra språk, Naturvårdsverket, hämtad 2015-12-08:

<http://www.naturvardsverket.se/Var-natur/Allemansratten/Allemansratten-pa-andra-sprak/>.

²⁸ HFD 2012 ref. 70.

I det s.k. forsränningsfallet konstaterade HD att även kommersiell verksamhet kan ingå i allemansrätten.²⁹ Denna inställning har anammats av Naturvårdsverket som har avsikt att häva restriktioner mot kommersiell verksamhet i nationalparker.³⁰ Forsränningsfallet satte även en övre gräns avseende en enskilds skadegörelse vid utövandet av allemansrätten.

Det saknas lagskydd mot och möjlighet till skadestånd för skador som orsakas genom slitage på grund av stor tillströmning av folk som söker t.ex. rekreation. Markägaren har dock möjlighet att söka hjälp hos myndigheter genom att begära att områden med högt besöksstryck får någon form av områdesskyddsstatus med stöd av MB kap. 7. Ett sådant skydd blir i praktiken ändå ganska tandlöst, vilket visas i kommande kapitel.

En investering kan sätta allemansrätten ur spel. En kommun tilläts avgiftsbelägga ett preparerat skidspår vilket en kommunmedlem ansåg vara oförenligt med allemansrätten.³¹

²⁹ NJA 1996 s. 495.

³⁰ Skyddad natur – en motor för regional och lokal utveckling, Naturvårdsverket (2005) hämtad 2015-11-22: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5504-6.pdf?pid=3126>.

³¹ HFD 2012 ref. 70.

5. Områdesskyddsreglerna, deras bakgrund och praxis

5.1. Områdesskyddsreglernas bakgrund

Områdesskyddens främsta syften kan härledas till behovet att upprätthålla planetens långsiktigt fungerande livsmiljö. FNs konvention för biologisk mångfald utgör en bindande traktat för detta ändamål.³²

Biologisk mångfald utgör grunden för ekonomi och välfärd. Den behövs för pollinering och bördighet som i sin tur är grunden för vår livsmedelsförsörjning. Förändringarna av ekosystemen och utrotning av arter har skett fortare under de senaste 50 åren än någonsin tidigare. Förlust av biologisk mångfald resulterar i risker för den ekonomiska utvecklingen. Världsekonomiskt forum anser att "förlusten av biologisk mångfald och ekosystemkollaps" är ett av de tio största hoten mot världen.³³

Ovanstående ambitioner tar legal form i t.ex. EU:s art- och habitatdirektiv³⁴: *"Eftersom huvudsyftet med detta direktiv är att främja att den biologiska mångfalden bibehålls med beaktande av ekonomiska, sociala, kulturella och regionala behov, bidrar direktivet till det övergripande målet, som är en hållbar utveckling."*

Art- och habitatdirektivet har implementerats i svensk lagstiftning bl.a. inom ramen för miljöbalken kap. 7.

³² Convention on Biological Diversity, Fact Sheet.

³³ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, Halvtidsöversyn av strategin för biologisk mångfald i EU fram till 2020, EU 2015-10-02.

³⁴ RÅDETS DIREKTIV 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, s. 2.

Regeringen har definierat generella biotopskyddsområden, som gjordes under tidigare lagstiftning men numera kan hävdas med stöd av miljöbalken kap. 7. Myndigheter och kommuner har förordnats att identifiera sådana områden med möjlighet att meddela interimistiska områdesföreskrifter, utan rätt till inhibition medan ett områdesskydd väntar på formell verkställighet. Natura 2000-områden för skydd av den biologiska mångfalden har utvecklats. Med stöd av art- och habitatdirektivet art. 17, begär EU rapporter från inventeringar av den biologiska mångfalden i dessa områden vart sjätte år.

De allemansrättsliga gränserna definieras, såsom beskrevs i föregående kapitel, genom bl.a. strafflagstiftning. Relevant strafflag hittas i MB 29:2 med en straffskala som består av böter och fängelse upp till två år för brott mot beslut som tagits att skydda områden med stöd av MB 7:11 eller 24.

Ovan nämnda lagstiftning är ingalunda någon uttömmande beskrivning av alla normer som finns inom detta område. Dessa exempel torde dock vara tillräckliga för att medge vederhäftig argumentering i kapitlet analys och slutsatser.

5.2. Områdesskyddsreglerna i praxis

Praxis avseende brott mot områdesföreskrifter vid nyttjande av annans mark är svår att finna. I ett fall frikändes ett par som av oaktsamhet brutit mot områdesföreskrifter genom att tillfälligt förvara en badtunna i området. Brottet ansågs vara ringa.³⁵

Områdesskyddsregler som syftar till att freda naturen synes primärt tjäna som vägledning vid tillståndsprövning. Praxis avseende någon form av nedre gräns för överträdelser av de allemansrättsliga begränsningarna i områdesskyddsföreskrifter saknas. I MB 29:2 definieras rekvisiten oaktsamhet eller uppsåt. *"Orsaken är svårigheten att i ett åtal uppfylla miljöbalkens straffsanktionsrekvisit avseende uppsåt eller oaktsamhet"*.³⁶

³⁵ Hovrätten över Skåne och Blekinge, 2012-06-04, B 792-12.

³⁶ Samtal med Margaretha Svenning 2015-12-05: *"Det saknas rättspraxis för överträdelse av områdesskyddsregler som stiftats med stöd av MB 7 kap. Orsaken är svårigheten att i ett åtal uppfylla miljöbalkens straffsanktionsrekvisit avseende uppsåt eller oaktsamhet"*.

6. Allemansrätten i Europa

Många tror att allemansrätten är unikt svensk. Via den medeltida tyska rättens "rätters gemeingebrauch" kan allemansrätten härledas ända tillbaka till den romerska rättens "usus publicus". I Norden har allmänningar nyttjats inom ramen för gamla sedvanor sedan urminnes tider.³⁷

Germansk sedvana, som utgår från ägarens rätt att bruka marken, tillämpas i Europas tyskspråkiga delar. Allmänheten har då oftast rätt att röra sig i privata marker och till viss del nyttja naturens tillgångar, så länge markägarens intressen inte skadas. I den romerska rätten har markägaren, i motsats till den ovan nämnda "usus publicus", oinskränkt rätt till sin mark. Det är denna rätt som tillämpas i Kontinentaleuropa i övrigt.³⁸

Först några länder med generös allemansrätt:

- Finlands allemansrätt överensstämmer i stort sett med den svenska. Det är förbjudet att göra upp eld utan tillstånd vid torrt väder eller annan risk för skogsbrand. I den finska strafflagen räknas de naturprodukter upp som man får plocka på annans mark. För vissa bär i vissa områden är plockning förbehållen lokalbefolkningen.³⁹
- I Skottland grundades rätten att vistas på annans mark på tradition och detta blev lagfäst i en landreform 2003. Plockning av vilda bär och svamp ingår inte i de lagstadgade rättigheterna, men anses ändå vara tillåtet enligt tradition.⁴⁰
- Tjeckien tillåter vistelse på privat och offentlig mark samt att plocka vilda bär och svamp för personligt bruk.⁴¹

³⁷ Eero J. Manner, "Allemansrätten — skydd och begränsningar" referat från det 29:e nordiska juristmötet i Stockholm 1981, referent: Väinö Riihelä. s. 252.

³⁸ Ingemar Ahlström, 2008, s. 95.

³⁹ a.a. s. 97f.

⁴⁰ a.a. s. 102f.

⁴¹ a.a. s. 105.

Här följer några länder med restriktiv hållning till nyttjande av annans mark:

- Danmark tillåter vistelse i offentliga skogar, ängs- och hedmarker dygnet runt. I privat skog och annan obrukad mark får man bara vistas på annans egendom under dagtid, under förutsättning att man håller ett avstånd på minst 150 m till närmaste bostadshus. Man får ta sig fram till fots längs kust och strand men inte närmare än 50 m från bostadshus vid privat strand.⁴²
- Tyskland har en federal lag som ger allmänheten rätt att i rekreationssyfte ta sig fram till fots och på skidor i skogsklädda områden. Rättspraxis visar att denna rättighet endast gäller dagtid. Det är inte tillåtet att röka i skogen mellan 1 mars och 31 oktober. Vissa delstatslagar har utvidgat allemansrätten till att plocka blommor, kottar, nötter m.m.⁴³
- I Nederländerna är det inte tillåtet att färdas över privat eller inhägnad mark utan markägarens tillåtelse.⁴⁴

Ingemar Ahlström har förklarat restriktiva allemansrättsliga förhållanden med hög befolkningstäthet i fallen Danmark och Nederländerna. Därför har en tabell med befolkningstäthet för olika länder, regioner och svenska län tagits fram (se bil. 3). Tabellen kommer att användas i analyskapitlet.

⁴² a.a. s. 96f.

⁴³ a.a. s. 104f.

⁴⁴ a.a. s. 104 (Författaren har skrivit Holland, men jag utgår från att detta är den vanliga svenska felbenämningen).

7. Värdesystem och företeelser i andra rättsordningar

7.1. Motstridiga värdesystem

Värdet av en företeelse kan uttryckas som ett egenvärde eller ett instrumentellt värde. Instrumentellt värde innebär att något inte har ett värde för sin egen skull utan är ett medel för att uppnå något. Företeelser som har ett egenvärde är värd att respektera för sin egen skull och ingår i vår moraliska cirkel.

En dualistisk syn där människan är en från naturen skild varelse och där naturen har ett instrumentellt värde för människan kallas antropocentrisk etik. Denna syn har ådragit sig moderna miljöetikens kritik då de anser att det är detta synsätt som är orsaken till vår globala miljö- och utvecklingskris. Enligt dessa behöver naturen, i form av arter och ekosystem, ges ett egenvärde. Det sistnämnda kallas ekocentrisk etik vilket ska skiljas från biocentrisk etik där enskilda arter ges ett egenvärde.

Vid tillämpning av antropocentrisk etik är naturen en till människan förlänad resurs medan naturen i ekocentrisk etik har ett egenvärde som övertrumfar värdet av mänskliga behov.⁴⁵

Skydd av arter och ekosystem utgör grunden i art- och habitatdirektivet som har inarbetats i MB⁴⁶ vilket enligt ovan redovisade terminologi innebär en inarbetning av ekocentrisk etik.

Betydelsen av dessa värderingar kommer att visas i kapitel 8.1. "Konflikten mellan RF 2:15 st. 4 och områdesskyddsreglerna.

⁴⁵ Allt ovanför i detta kapitel har hämtats från David Kronlid (2005), "Miljöetik i praktiken: åtta fall ur svensk miljö- och utvecklingshistoria", s. 185f.

⁴⁶ t.ex. Proposition 2000/01:111, "Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer" s. 1.

7.2. Andra rättsordningar

Två företeelser från utomeuropeiska rättsordningar kan hjälpa till vid ett klarläggande av ett nytt sätt att betrakta allemansrättens väsen:

1. Utöver påbud kännetecknas europeisk rätt av förbudet och tillåtet. Tillåtna handlingar graderas inte vidare i europeisk rätt. I muslimsk rätt definieras två nivåer av tillåtna handlingar: rekommenderad och ogillad.⁴⁷ För att inte oroas av den rättskunnige avseende rättssäkerhetsaspekter, kan det redan på detta stadium nämnas att användningen av begreppen *rekommenderad* och *ogillad* kommer att beaktas för möjligheten att formulera sociala regler.
2. Enkelt uttryckt löses en europeisk tvist genom att en part tillerkänns rätt i domstol. I konfuciansk tvistlösning undviker man en lösning där någon ska behöva förlora. Kinesisk rättstradition innebär att tvistande parter istället *löser upp tvisten* sinsemellan, ibland genom medling.⁴⁸ I följande kapitel används jämförelsen för att illustrera behov av och möjligheter till, att utveckla social kompetens för att uppnå ett effektivt naturskydd.

⁴⁷ Michael Bogdan (2013) "Concise Introduction to Comparative Law", s. 171.

⁴⁸ a.a. s. 161.

8. Analys och slutsatser

8.1. Konflikten mellan RF 2:15 st. 4 och områdesskyddsreglerna

Den klassiska synen på allemansrätten kan sägas vara ett uttryck för antropocentrisk etik. Naturen har setts som befolkningens välgörande skafferi.⁴⁹ Allemansrätten beskrivs som rättigheter för alla och envar att beträda mark och förse sig av det som naturen har att erbjuda inom rimliga gränser. Gränserna sätts av kravet att hålla markägaren skadeslös för dennes bruk av den egna marken.⁵⁰

I RF 2:15 st. 4 talas om "allemansrätten", d.v.s. i singularis bestämd form. Man talar inte om allemansrätter. Det är således en rimlig tolkning att det finns bara en allemansrätt. Huruvida detta är den allmänna uppfattningen kan kräva en större enkätundersökning för att övertyga tvivlaren. Här antas dock att allmänheten, liksom de områdesskyddande myndigheterna, ser allemansrätten som ett någorlunda väldefinierat knippe av rättigheter. Denna slutsats är också rimlig om man ser till den sedvanliga beskrivningen av områdesskyddets effekter. "*Inom reservatet gäller särskilda bestämmelser och inskränkningar i allemansrätten förekommer.*"⁵¹

Således, att allemansrätten saknar något formellt i lag fastställt innehåll saknar betydelse i den stora allmänhetens, och enligt ovan tydligen även i myndigheternas ögon. Allemansrätten måste anses vara en putativt⁵² positivt fastställd rättighet.

Propositionen bakom allemansrättens grundlagsskydd medger förändring av allemansrättens innehåll genom strafflagstiftning. Grundlagen medger således inga begränsningar i utövandet av allemansrätten. Däremot är det så att sådant som medför straffbar skada eller stör hemfriden begränsar allemansrättens innehåll.

⁴⁹ Kapitel 7.1.

⁵⁰ Kapitel 4.

⁵¹ Kapitel 4.

⁵² I betydelse: "*commonly accepted or supposed*", se kap 1.4.

Områdesskyddsregler hindrar bruket av naturresurser på det sätt som den positivt beskrivna allemansrätten medger. Ett sätt att göra normkonflikten uppenbar är att visa hur grundlagsskyddet resulterar i att allemansrätten blir innehållslös genom miljöbalkens straffbud.

Naturresevatet Håckebergas områdesföreskrifter förbjuder tåltning⁵³ vilket vid uppsåt eller oaktsamhet är straffbart med böter eller fångelse enligt MB 29:2. Genom att eliminera tåltning från den generella allemansrätten så kan det grundlagsstadgade skyddet för allemansrätten uppråthållas. På samma sätt är det under vissa tidsperioder förbjudet att betråda vissa områden. Genom att eliminera allmänhetens rätt att betråda mark så kan grundlagsskyddet uppråthållas. Samtidigt upphör ju allemansrätten att existera eftersom en allemansrätt ju förutsätter rätten att betråda mark.

Hur har det kunnat gå så här?

Det har skett en glidning från en antropocentrisk till en ekocentrisk etik. Den biologiska mångfaldens bevarande övertrumfar numera de enskildas kortsiktiga behov av rekreation på skyddad plats eller önskan att förse sig från naturens skafferier.⁵⁴ Naturen har ett högre värde än den enskildes behov.⁵⁵

Det finns samtidigt en stark önskan om att bevara allmänhetens behov av rekreation i naturområden och att ta vara på naturens resurser såsom vår svenska tradition "i alla tider" har gjort möjlig.⁵⁶

Normkonflikten är således resultatet av en utveckling till att säkerställa en, för vår planet livsnödvändig, förändring av samhällets värdegrund samtidigt som vi har försökt bevara innehållet i en otidsenligt formulerad allemansrätt. Detta bör givetvis resultera i en ansträngning att utveckla innehållet i en modern positivt definierad allemansrätt.

⁵³ Bilaga 2.

⁵⁴ Kapitel 5.1.

⁵⁵ Kapitel 7.

⁵⁶ Se SOU-formuleringen i kapitel 3.

8.2. Hur mycket allemansrätt tål naturen?

Behovet att skydda den biologiska mångfalden får på detta stadium anses vara oomtvistad.⁵⁷ Av detta följer begränsningar för hur mycket allemansrätt naturen egentligen tål.

Tabellen i bil. 3 visar att de länder som har de generösaste allemansrättsliga reglerna har den glesaste befolkningen. Man kan ana att det finns en smärtgräns vid 130 människor per kvadratkilometer om man ser Tjeckiens generösa regler och Danmarks strikta regler som en brytpunkt.⁵⁸

Kartan i bilaga 1 visar att områdesskydd är spritt över hela riket. Skyddet kan många gånger vara motiverat av att försöka begränsa negativ påverkan i områden som är populära för rekreation.

Om man beaktar möjligheten att det är mindre betungande att bevara den biologiska mångfalden i glest befolkade områden än i tätt befolkade, så faller ett särskilt stort ansvar på det glest befolkade Sverige.⁵⁹

Den svenska biologiska mångfalden skulle kunna utgöra en tillgång som kan exporteras till områden som genom sin befolkningstäthet eller av misstag i sin utveckling har skadat den egna biologiska mångfalden.

⁵⁷ Kapitel 5.1.

⁵⁸ Kapitel 6.

⁵⁹ Se jämförelser av befolkningstätheter i bil. 3.

Ett talande exempel, som här används anekdotiskt, är den tidigare fridlysta vallhumlan som nu finns i livskraftigt antal i Sverige. Den dog ut i England 1988. Under några vårar har ett par hundra drottningar fångats in i Skåne, ett antal som inte har någon praktisk betydelse för den svenska vallhumlans överlevnad, och återinplanterats i England.⁶⁰

Med hänsyn till koncentrationen av besökare till vissa populära områden samt behovet av att säkra den biologiska mångfalden⁶¹ även i glest befolkade områden, får behovet av en förändrad syn på det allemansrättsliga innehållet nog anses vara väl underbyggt.

⁶⁰ Utbytet skedde dock, såsom i alla fall jag antar, filantropiskt utan någon pekuniär ersättning som motsvarar värdet av att återskapa den biologiska mångfalden i England. Det kan ifrågasättas om inte de kostnader och de uppoffringar som det innebär att utveckla och bevara den biologiska mångfalden i Sverige borde ha ersatts ekonomiskt. Hur man kan fundera kring att sätta ekonomiska värden på biologisk mångfald kan t.ex. hittas i Boardman et al (2011), "Cost-Benefit Analysis", s. 423ff.

⁶¹ Kapitel 51.

8.3. Begränsade övervakningsresurser och rättssystemets trubbighet

Samtidigt som områdesskyddsregler kan verka störande för en markägare så utgör de ofta en välkommen begränsning av andras rätt att nyttja marken. Detta gör att den privata markägaren gärna fungerar som övervakare av att områdesskyddsreglerna efterlevs av allmänheten. T.ex. kan tälningsförbudet i ett områdesskydd bidra till trygghetskänsla hos de boende genom att de slipper obekanta nattgäster i bostadens närhet.

När mark ägs av offentligheten, storföretag eller utgör en kapitalplacering i skog så uppstår problem med övervakningskapacitet. Möjligheten att lagföra enskildas skadegörelse är i praktiken obefintlig även om det ackumulerade slitaget blir stort.⁶² I avsikt att minska slitaget försvåras inte så sällan tillgången till skog genom investering i vägbommar på privata skogsvägar, vilket gör att fina svamp- och bärställen i praktiken blir oåtkomliga på grund av de stora sträckor som måste avverkas till fots för att nå dem.

Tillsynen av områdesskyddsregler får nog betraktas som mer eller mindre omöjlig att genomföra. Sanktioner mot överträdelser går inte att utverka.⁶³ Rättssystemet klarar inte att genomdriva områdesskyddsföreskrifter som begränsar nyttjandet av allemansrätten. Därtill är rättssystemet alltför trubbigt.

Rättssystemet kan behöva kompletteras t.ex. med något som mobiliserar allmänheten till att skydda naturen på motsvarande sätt som markägare idag är motiverade till handling.

⁶² Kapitel 4.

⁶³ Kapitel 5.2.

8.4. Allas ömsesidiga ansvar för en begränsad naturresurs

Formuleringen av MB 7:1 gör att den saknar effekten av att vara genomdrivbar norm: *”Var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den.”* Möjligen skulle den kunna ha ett värde i oaktsamhetsbedömningen men för detta ändamål saknas rättstillämpning.

Så, vad händer den som inte visar hänsyn eller varsamhet? Svaret är att det faktiskt inte händer någonting. Lagtexten får nog anses utgöra en from förhoppning.

Ett engagemang och deltagande främjas om var och en kan fås att känna sig ansvarig. Detta i sin tur innebär att den som inte tar sitt ansvar inte får komma undan utan någon som helst konsekvens. Det räcker således inte med att få veta att man har ansvaret. Normerna påverkar mänskliga känslor och beteendet i alltför liten utsträckning för att åstadkomma detta.

Min erfarenhet är att ett ansvarstagande främjas av ett motsvarande bemyndigande. För att var och en ska bli motiverad till att värna och vårda den begränsade naturresursen kan det således inte bara handla om allas ansvarstagande utan det behövs samtidigt en ”allas rätt att begära att även andra, också de ska ta sitt ansvar”.

Eftersom tillsynen av naturskyddet är beroende av stöd i ett alltför trubbigt rättssystem⁶⁴ för att ge tillräcklig effekt, så behöver naturskyddet förstärkas av en ansvarstagande och bemyndigad allmänhet.

⁶⁴ Kapitel 5.2.

8.5. Introduktion av sociala regler med inspiration från andra rättsordningar

De allra flesta som brukar vistas i naturmiljöer kan rimligen antas bry sig om den. I den mån de orsakar skador så får man anta att det är omognad, okunskap eller tillfällig avsaknad av eftertanke som ligger bakom. Korrigering sker effektivast genom ett fungerande socialt samspel.

Som markägare i ett naturreservat har jag lärt mig att om man vill stoppa en skadegörare, så utsätter man sig för en obehaglig konfliktrisk. Orsaken till detta kan vara att mottagaren av tillsägelsen upplever en "ansiktsförlust" enligt principen att "en synpunkt som man inte har bett om är ett påhopp".

Låt mig ge ett exempel från en höstdag i Osbecks bokskogar på Hallandsåsen för ett par år sedan. Ett sällskap som brukar ha årliga träffar var i färd med att tända eld för att grilla. Det blåste förfärligt. Jag och min hustru undrade stillsamt om det var lämpligt att elda denna dag, med förväntat aggressivt svar till följd: "*vad har ni med det att göra?*". Vi ryckte på axlarna och sa stillsamt: "*det vore trevligt om skogen skulle stå kvar även imorgon*" och lämnade platsen. Vi tittade bakom oss och såg hur den planerade grillutflykten avvecklades.

Detta var ett prov på konfuciansk konfliktlösning⁶⁵ som löste upp konflikten utan att någon behövde "förlora ansiktet". Genom att utveckla naturälskares konfucianska konfliktupplösningförmåga, så kan möjligheten att ta ansvar spridas och bidra till allas ansvarstagande för vår natur.

En sådan konfliktlösningsteknik är sannolikt en effektivare metod för att uppnå insikter och konkret naturskydd än genom att försöka slå regelverk i huvudet på folk. Därför borde naturskyddsföreskrifter kompletteras med några doser konfuciansk konfliktlösningsteknik i form av "umgängesregler" som de med ett djupt naturintresse kan ta till sig och tillämpa.

⁶⁵ Kapitel 7.2. p.2.

Den praktiska gränsen mellan det som naturen tål och inte tål ligger oftast i kvantitet. Vår rättsordning resulterar i binära områdesföreskrifter med tillåtet eller förbjudet. Fokus ligger på det som är förbjudet. Det som är tillåtet nämns sällan eller aldrig i områdesföreskrifter. De antas vara definierade negativt, d.v.s. det som inte är förbjudet är tillåtet.

En större förståelse för områdesskyddet och dess syften skulle sannolikt erhållas om man som i muslimsk rätt⁶⁶ även skulle ha med rekommenderade handlingar, t.ex. som att plocka blommor som det finns ett överflöd av i ett område⁶⁷ och handlingar som är ogillade, t.ex. som att anordna stora orienteringstävlingar med vuxna deltagare⁶⁸.

Med fler tillåtlighetsnivåer för handlingsnormer tillsammans med de konfucianskt inspirerade umgängesreglerna, skulle det sociala samspelet kunna utvecklas till ett betydligt effektivare naturskydd än vad vi har idag.

⁶⁶ Kapitel 7.2. p.1.

⁶⁷ Istället för att förbjuda all blom- och svampplockning för att skydda några rara växter.

⁶⁸ Istället för att hindra en skolklass med nioåringar från att ha en orienteringstävling genom ett totalförbud mot orienteringstävlingar.

8.6. Allemansrättens innehåll – analys av alternativa lösningar

I ljuset av de hittills redovisade resonemangen ger jag mig på ett försök att analytiskt värdera det rådande forskningsläget⁶⁹ avseende allemansrätten och dess påverkan på naturskyddets effektivitet.

Bertil Bengtsson och Ingemar Ahlström kan möjligen sägas företräda de flestas uppfattning om allemansrättens innehåll och kärna. Allemansrättens innehåll, t.ex. rätt att beträda, tälta, elda, plocka blommor m.m. och hanteringen av normkonflikten som något som vi får leva med, skulle kunna förklara dagens situation då särintressen alltför ofta ställs mot varandra.

När särintressen blommar upp, förhindras en saklig diskussion om väsentligheten, nämligen behovet att värna naturen. Den normgivande myndigheten fastnar i en roll som (över?)beskyddande med förbud utan att lyckas med att förklara och försvara dessa tillräckligt. Friluftsfolket uppfattar att områdesskydden är onödigt begränsande för deras utövande av rekreationsaktiviteter inom ramen för allemansrätten. Markägare kan uppleva att allemansrätten är ett alltför stort intrång på äganderätten. Istället för att överbrygga motsättningarna grävs skyttegravarna allt djupare. Naturskyddet som alla parter nog i stor grad månar om, är det som blir lidande.

Åsa Åslunds insikter om allemansrättens konfliktfyllda natur är oantastbara. Det är lätt att hålla med om hennes slutsats, d.v.s. att utveckling av nyttjanderättens avhängighet av uppfattningen om allemansrättens innehåll behövs. Det skulle dock vara önskvärt med mer konkreta bidrag till lösningar.

Margaretha Svennings hantering av normkonflikten genom att, som jag uppfattar det, låta bli att definiera allemansrättens innehåll positivt och explicit, resulterar i osäkerhet, okunskap och bristande engagemang hos gemene man, vilket ytterst är till skada för områdesskyddet.

⁶⁹ Kapitel 1.6.

Svennings andra lösning på normkonflikten, som innebär att undanta skyddade områden från allemansrätten, skulle underlätta i debatten mot friluftsfolket och deras krav på skydd av allemansrätten. Detta skulle även vinna gehör hos de markägare som önskar inskränka på allemansrätten.

Det är dock just denna tendens som lagstiftarna (åtminstone de socialdemokratiska) sannolikt var oroliga för vid förhandlingarna om den förstärkta äganderätten inför grundlagsreformen.⁷⁰ Det är också därför som Naturvårdsverket manar till försiktighet på området med formuleringar såsom *"Ordningsföreskrifter får endast meddelas om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet, och får inte innehålla något som inte behövs för att syftet med skyddet ska uppnås."*⁷¹

Klas Sandells syn närmar sig en lösning: *"[a]tt myndigheter och politik allvarligt reflekterar över behovet av att i lag bättre beskriva den grundläggande allemansrättens innehåll – dess kärna – om tillfällig hänsynsfull vistelse och fri hänsynsfull färdsel på annans mark och vatten."*

Det räcker dock inte med att lagstifta. Det behövs också ett nytt synsätt på hur folk i allmänhet ska engageras i naturskyddet. Sandell nämner i sin uppsats – mycket riktigt – behovet av att utveckla det sociala samspelet och möjlighet att använda modern teknologi för att underrätta folk om gällande regler för ett specifikt område.

Några konkreta förslag som löser den putativa normkonflikten kring allemansrätten och behovet av att stärka skyddet av den biologiska mångfalden synes dock fortfarande saknas.

⁷⁰ Kapitel 3.

⁷¹ Kapitel 1.4, sista stycket.

8.7. Allemansrättens innehåll – ett förslag

Med utgångspunkt från det förda resonemanget skulle innehållet i en allmängiltig allemansrätt kunna formuleras:

"Allemansrätten är allas rätt att värna, använda och vårda naturen med hänsyn till förhållanden på platsen vid den aktuella tidpunkten samt med omtanke om andra människor och hänsyn till deras rättigheter".

Denna formulering inrymmer ändamålet med MB 7:1: *"Var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den."*

Den stora skillnaden mellan den föreslagna formuleringen och MB 7:1 är att den förstnämnda är ett bemyndigande medan lagtexten är ett åläggande.

Genom att anpassa den nuvarande texten i MB 7:1 till den föreslagna formuleringen skulle allemansrätten definieras positivt på ett sätt som sätter fokus på det viktigaste: att skydda naturen och därmed den biologiska mångfalden.

Den föreslagna formuleringen av allemansrätten ger följande fördelar:

- Normkonflikten mellan grundlagsskyddet och områdesskyddsföreskrifterna upphör.
- Den bemyndigar och engagerar medborgarna till att delta i att vårda och värna naturen.
- Den ger utrymme till att utveckla det sociala samspelet som komplement till det trubbiga rättssystemets naturskydd.

9. Fortsatta studier

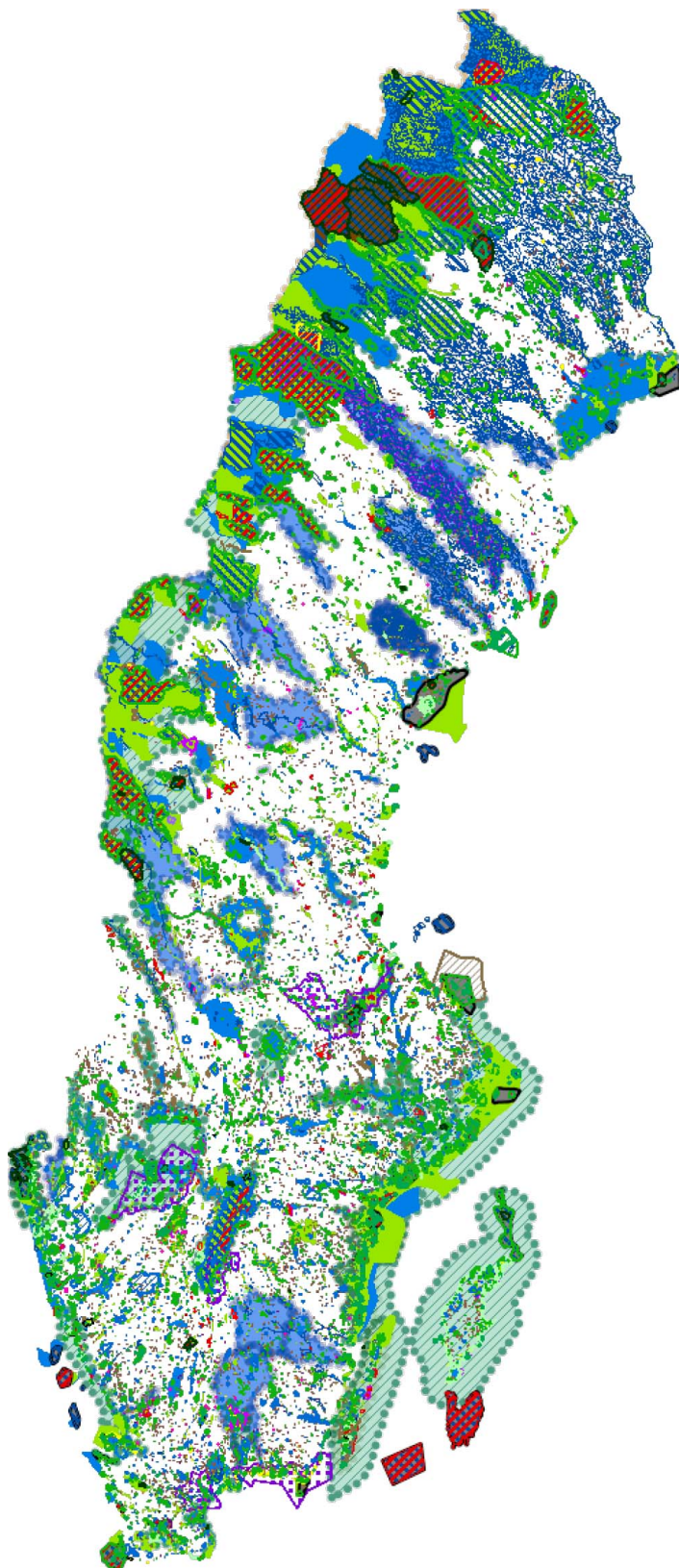
Vi har härmed kommit till vägs ände p.g.a. uppsatsens begränsningsregler. En normkonflikt har påvisats. Dess ursprung kan härledas till en moderniserad syn på människans relation till naturen. Naturen, d.v.s. den biologiska mångfalden, synes inte tåla den nu rådande uppfattningen om allemansrättens innehåll. Områdesskyddsreglerna har konstaterats vara ineffektiva ur naturskyddssynpunkt. Med stöd av ett nytt allemansrättsligt betraktelsesätt kan naturskyddet stärkas. Det föreligger i uppsatsen ett förslag till allemansrättens positivt uttryckta innehåll som löser normkonflikten, stärker skyddet av den biologiska mångfalden och kanske t.o.m. förtjänar epitetet "en modern allemansrätt".

Det behövs ett omfattande utredningsarbete för ett eventuellt genomförande av allemansrätten enligt föreslagen modell. Uppsatsen inrymmer inte kartläggning av alla mått och steg som skulle behöva tas i utredning eller utförande. Här är ändå några exempel på sådant som ett fortsatt arbete skulle kunna innehålla:

- Avseende "allas rätt att värna":
 - o Hur långt en individuell rätt att värna om tillgång till naturen ska sträcka sig t.ex. avseende talerätt gentemot den (privatperson eller myndighet) som utan lagstöd begränsar tillträde till mark?
 - o Kanske t.o.m. en utveckling av nödvärnssituationerna i BrB 24:1 för att medge handgripligt skydd av natur genom att avbryta destruktivt beteende?
- Avseende rätt att använda naturen:
 - o Hur användningsmöjligheterna för en enskild för ett visst område vid en viss tidpunkt kan göras känd på ett effektivt sätt?
- Avseende rätt att bidra till vård av natur:
 - o Hur enskilda frivilliga genom egna initiativ, ideellt arbete, pekuniärt eller mot ersättning kan bidra till naturvård för områden som de själva inte äger?

Utan att på något sätt hävda att den föreslagna lösningen skulle vara allena saliggörande eller den enda fungerande formuleringen, så är min fasta övertygelse att allmänhetens värnande av naturmiljöer behöver stärkas för att skydda den biologiska mångfalden.

Sverigekarta - områdesskydd



© Naturvårdsverket, Lantmäteriet, Geodatasamverkan

I de färglagda ytorna finns det någon form av områdesskydd.

Publicering av bilden är godkänd av webcoordinator
Magnus Kull vid Naturvårdsverket 2016-11-16

Allemansrättsliga inskränkningar i skånska områdesskydd

Bil 2 (1)

Skyddsområdets namn	Beträda	Tälta	Göra upp eld	Blommor & svamp	Döda grenar	Cykla	Bad & bätliv	Organiserad friluftsvärks	Orientering & snitsling	Geocach	blommor/bär	Kommersiell	Klättra
Vitabäckshällorna	X	X	X	X	X	X							
Västra Bosjöklösterhalvön	X	X	X	X	X								
Äspet	X	X	X	X		X							
Sandhammaren	X	X	X	X			X				X		
Nyhamnsläge - Strandbaden	X	X	X	X			X						
Domsten - Viken	X	X	X	X				X					
Södra Lommabukten med Tågarps hed	X	X	X	X									
Skärnäs	X	X	X		X								
Södra Bjärekusten	X	X	X				X	X	X				
Foteviksområdet	X	X	X				X		X				
Flommen	X	X		X									
Skanörs ljung	X	X											
Mälarhusen		X	X	X	X					X			
Ystads sandskog		X	X	X		X	X	X	X				
Rååns dalgång		X	X	X		X	X				X		
Eksholm		X	X	X		X	X						
Stora Hults strand		X	X	X		X		X					
Kungsmarken		X	X	X		X							
Bjärekusten		X	X	X			X						
Drakamöllan		X	X	X				X	X				
Fjällmossen		X	X	X					X				
Kullaberg		X	X	X									
Verkeåns naturreservat		X	X		X	X	X						
Degeberga backar		X	X		X	X		X	X				
Egeside		X	X		X		X	X	X				
Herrevadskloster		X	X		X		X						
Hjällen		X	X		X				X	X			
Grävlingabackarna		X	X		X				X				
Bruces skog		X	X		X								
Bunkeflo strandängar		X	X			X	X				X		
Nabben		X	X			X	X						
Fjärestad-Gantofta		X	X			X		X	X	X			
Balsberget		X	X			X		X	X				X
Lövestads åsar		X	X			X		X	X				
Forsakar med Lillaforsskogen		X	X			X			X				X
Norra Sandskogen		X	X			X					X		
Norra Ljunghusen		X	X			X							
Hagestad		X	X				X	X	X				
Hovby ängar		X	X				X	X					
Gyllebosjön		X	X				X			X			
Bölsåkra - Tranekärr		X	X				X				X		
Skanör - Höll		X	X				X						
Bäckhalladalen		X	X					X	X				
Östra dammarna		X	X					X					

Allemansrättsliga inskränkningar i skånska områdesskydd

Bil 2 (2)

Skyddsområdets namn	Beträda	Tälta	Göra upp eld	Blomma & svamp	Döda grenar	Cykla	Bad & båtliv	Organiserad friluftsvärks	Orientering & snitsling	Geocach	blommor/bär	Kommersiell	Klättra
Hammars backar - Kåsebergaåsen	X	X											
Assmåsabetet	X			X	X								
Näsby fält	X			X									
Varshultamyren	X				X			X	X				
Dunderbäcken	X					X							
Häckeberga naturvårdsområde	X						X	X	X				
Gryteskog	X							X					
Djurrödsbäckens dalgång	X											X	
Glumslövs naturvårdsområde	X												
Kumlan			X	X	X			X	X	X			
Brinkahagen-Möllerödsnäs			X	X	X						X		
Möllegården			X	X		X		X	X				
Knivsås - Borelund			X	X		X							
Vakö myr			X	X					X				
Rövarekulan			X	X							X		
Huflamaden			X	X									
Hercules			X		X	X	X	X					
Klöva hallar			X		X	X							X
Haväng och Vitemölla strandbackar			X		X		X						
Tollaskogen			X		X			X	X	X			
Råbockarp			X		X						X		
Flötö			X		X							X	
Åbjär			X		X								
Klintaskogen			X			X	X	X	X				
Ängelholms strandskog			X			X	X						
Korup med Älemossen och Lya ljunghed			X			X		X	X				
Klintabäcken			X			X		X					
Ekskiftet-Linneskogen			X			X					X		
Näsums bokskogar			X			X							
Sträntemölla-Forsemölla			X					X	X				
Friseboda			X						X				
Veberöds ljung			X										
Klingavälsåns dalgång	X				X								
Åby ängar					X								
Fyledalen					X	X				X	X		
Ekedala					X			X	X	X			
Horna sjömark					X			X					
Hörrödsåsen					X								
Skrylle						X		X	X				
Göingeåsen							X						
Knähaken								X					X
Måkläppen	X							X					
Håslövs ängar	X												

Befolkningsstäthet i länder och län

Bil 3

Land	Befolkning	Areal (kvkm)	Inv / kvkm	Svenska län & tyska delstater
	3388000	892	3799	Berlin
	1735000	755	2298	Hamburg
	663000	404	1640	Bremen
	18075000	34043	531	Nordrhein-Westfalen
	1056000	2569	411	Saarland
Nederländerna	16 788 119	41 526	404	
	2 224 156	6 526	341	Stockholms
	10717000	35751	300	Baden-Württemberg
	6098000	21115	289	Hessen
	4296000	18415	233	Sachsen
Tyskland	80 523 700	357 112	225	
	4061000	19847	205	Rheinland-Pfalz
	2829000	15763	179	Schleswig-Holstein
	12444000	70549	176	Bayern
	8001000	47618	168	Niedersachsen
	2355000	16172	146	Thüringen
Tjeckien	10 327 000	78 866	131	
Danmark	5 639 719	43 094	131	
	2494000	20445	122	Sachsen-Anhalt
	1 300 118	10 969	119	Skåne
	2568000	29477	87	Brandenburg
	1720000	23174	74	Mecklenburg-Vorpommern
	1 644 603	23 797	69	Västra Götalands
Skottland	5 327 700	78 772	68	
	313 626	5 427	58	Hallands
	155 733	2 931	53	Blekinges
	263 947	5 118	52	Västmanlands
	282 992	6 076	47	Södermanlands
	353 072	8 192	43	Uppsala
	445 029	10 545	42	Östergötlands
	290 658	8 504	34	Örebro
	347 076	10 438	33	Jönköpings
	190 916	8 425	23	Kronobergs
Sverige	9 828 655	447 435	22	
	237 027	11 166	21	Kalmar
	57 455	3 134	18	Gotlands
Finland	5 470 820	338 145	16	
	275 455	17 517	16	Värmlands
	281 541	18 119	16	Gävleborgs
	244 120	21 552	11	Västernorrlands
	280 488	28 030	10	Dalarnas
	263 534	54 672	5	Västerbottens
	127 187	48 945	3	Jämtlands
	249 922	97 257	3	Norrbottnens

Siffrorna kommer från olika källor och kan skilja på något år avseende tidpunkten men anses vara tillräckligt noggranna för att tillfredsställa här förevarande behov

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Otryckta källor:

Samtal med Margaretha Svenning, Miljöjurist, Länsstyrelsen i Skåne län, 2015-12-05.

Tryckta källor:

Sveriges offentliga utredningar och propositioner

SOU 1993:40, Fri- och rättighetsfrågor

Prop. 1993/94:117, Inkorporering av Europakonventionen och andra fri och rättighetsfrågor .

Prop. 2000/01:111, Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer

Rättsfall

NJA 1996 sid. 495.

NJA 2012 s. 45.

HFD 2012 ref. 70.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, 2012-06-04, B 792-12.

Elektroniska källor

Svenska myndigheters, EU:s och FN:s elektroniska källor

Allemansrätten på andra språk, Naturvårdsverket, hämtad 2015-12-08:

<http://www.naturvardsverket.se/Var-natur/Allemansratten/Allemansratten-pa-andra-sprak/>.

Biotopskyddsområden, Vägledning om tillämpningen av 7 kapitlet 11 § miljöbalken, Naturvårdsverket, 2012, hämtad 2015-12-05:

<https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-0176-6.pdf?pid=8067>.

Convention on Biological Diversity, Fact Sheet, hämtat 2015-11-20:

<https://www.cbd.int/undb/media/factsheets/undb-factsheet-cbd-en.pdf>.

Halvtidsöversyn av strategin för biologisk mångfald i EU fram till 2020", EU 2015-10-02, "Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, hämtad 2015-12-05:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0478&from=EN>.

Naturreservat Uggleskogen, Länsstyrelsen i Skåne län, hämtad 2015-11-22:

<http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/djur-och-natur/skyddad-natur/skydd-skansk-natur/naturreservat/perstorp/uggleskogen/Pages/index.aspx>.

Naturresevat – vanlig och stark skyddsform, Naturvårdsverket hämtad 2015-11-16: <http://www.naturvardsverket.se/Var-natur/Skyddad-natur/Naturresevat/>.

Skyddad natur, Naturvårdsverket hämtad 2015-11-16: <http://skyddadnatur.naturvardsverket.se>.

Skyddad natur – en motor för regional och lokal utveckling, Naturvårdsverket (2005) hämtad 2015-11-22: <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5504-6.pdf?pid=3126>.

Övriga elektroniska källor

Merriam-webster on-line, hämtad 2015-12-15: <http://beta.merriam-webster.com/dictionary/putative>

Litteratur

Ingemar Ahlström, "Allt om allemansrätten : ett svenskt kulturarv", Stockholm, 2008.

Bertil Bengtsson, "En problematisk grundlagsändring", SvJT 1994, s. 926.

Bertil Bengtsson, "Allemansrätt – vad säger lagen?", Stockholm (Naturvårdsverket), 2004.

Anthony E. Boardman, David H. Greenberg, Aidan R. Vining, David L. Weimer, "Cost-Benefit Analysis, Concepts and Practice, Upper Saddle River, New Jersey, 2011.

Michael Bogdan, "Concise Introduction to Comparative Law", Groningen, 2013.

Jan Kleineman, "Juridisk metodlära" redaktörer Korling / Zamboni, Lund, 2013.

David Kronlid, "Miljöetik i praktiken: åtta fall ur svensk miljö- och utvecklingshistoria", Lund, 2005.

Eero J. Manner, "Allemansrätten — skydd och begränsningar" referat från det 29:e nordiska juristmötet i Stockholm 1981, referent: Väinö Riihelä.

Lena Olsen, "Rättsvetenskapliga perspektiv", SvJT 2004 s.105.

Klas Sandell och Margaretha Svenning, "Allemansrätten och dess framtid", (Naturvårdsverkets rapport 6470, 2011).

Claes Sandgren, "Vad är rättsvetenskap", Festskrift till Peter Seipel, s. 527, Stockholm, 2006.

Claes Sandgren, "Om empiri och rättsvetenskap, Del I", JT 95/96, s. 726.

Claes Sandgren, "Om empiri och rättsvetenskap, Del II", JT 95/96, s. 1035.

Åsa Åslund, "Allemansrätten och marknyttjande : Studier av ett rättsinstitut", Linköping, 2008.