

Nr 30

Utlåtande i anledning av motioner om utredning angående den s. k. allemansrätten.

Tredje lagutskottet har behandlat tre inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, vilka samtliga syftar till utredning angående den s. k. allemansrätten.

I de likalydande motionerna nr 512 i första kammaren av herr *Carlsson, Eric, m. fl.* och nr 602 i andra kammaren av herr *Johansson* i Dockered *m. fl.* yrkas, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om tillsättande av en utredning i syfte att samordna de synpunkter och föreskrifter, som främst i de nordiska länderna är rådande på den s. k. allemansrättens område, med våra naturvårdssynpunkter och vår rättsuppfattning.»

I motionen nr 607 i andra kammaren av herr *Wachtmeister* hemställas, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville begära, att direktiven till den pågående utredningen angående naturskyddslagstiftningen måtte utökas att avse även allemansrättens problem.»

För det närmare innehållet i motionerna redogöres i det följande.

Över motionerna har i den ordning 46 § riksdagsordningen föreskriver utlåtanden inhämtats från hovrätten över Skåne och Blekinge, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Kopparbergs och Norrbottens län samt 1960 års naturvårdsutredning. På begäran av utskottet har yttranden därjämte avgivits av Svenska naturskyddsföreningen och Sveriges riksidrottsförbund.

Gällande rätt m. m.

Allemansrätten

Den enskilde medborgaren i vårt land åtnjuter sedan gammalt relativt stor frihet att färdas över och uppehålla sig på annans mark, att där tillgodogöra sig olika naturprodukter samt att utnyttja annans vattenområde för båtfärder, badning o. d. De befogenheter som således tillkommer envar brukar sammanfattas i termen *allemansrätt*. Vissa rättigheter av speciell art har uttryckligen lagfästs. Sålunda finns bestämmelser om viss rätt till fiske i enskilt fiskevatten och till jakt å annans jaktområde samt om frihet att beträda annans mark vid fiske, jakt och flottning i 6—21 §§ och 27 § lagen om rätt till fiske, 14 § lagen om rätt till jakt respektive 5 § lagen om

1 — Bihang till riksdagens protokoll 1961. 9 saml. 3 avd. Nr 30

flottning i allmän flottled. Även gruvlagens bestämmelser om rätt i princip för envar att erhålla inmutning och därmed att taga i besittning vissa i lagen uppräknade mineral är till formen en »alle mans» rätt. Det är emellertid ej sådana speciella rättigheter man vanligen åsyftar när man talar om allemansrätten, utan därmed brukar avses de rättigheter av mer generell natur som tillkommer allmänheten i de hänseenden som ovan inledningsvis nämnts. Allemansrätten i denna mening är ej stadfäst i lag utan vilar helt på sedvanerättslig grund. Ehuru sedvanan på området i betydande utsträckning torde vara stadgad och allmänt erkänd, råder i brist på laglig reglering viss oklarhet om allemansrättens omfattning och närmare innebörd, i synnerhet som praxis synes ha i relativt liten omfattning haft att lösa hithörande frågor. Emellertid finns vissa lagbestämmelser inom andra rättsområden, vilka tjänar till ledning vid bestämmande av allemansrättens omfattning i särskilda hänseenden eller som i vart fall antyder existensen av en allemansrätt.

En sådan bestämmelse är 24 kap. 4 § *strafflagen*, vilket lagrum bygger på ett stadgande som upptagits redan i 1864 års strafflag. I lagrummet stadgas bötesstraff för den som tager »olovlig väg över tomt eller plantering eller över annan äga som kan skadas därav». Vad som således straffbelagts omfattas uppenbarligen inte av allemansrätten. Däremot anses allt tagande av väg över annans mark, vilket ej är straffbelagt enligt lagrummet, i princip tillåtet. Medan det alltså under alla förhållanden är förbjudet att utan lov färdas å annans tomt och plantering, har envar frihet att taga väg över andra främmande ägor — däribland odlad mark — under förutsättning att ägorna ej kan skadas därav. Det är att märka, att begreppet tomt i straffstadgandet ej har samma betydelse som t. ex. i fastighetsbildningslagstiftningen utan torde bestämmas främst av hänsyn till det hemfridsintresse som rimligen bör anses skyddat i varje särskilt fall. Vad som således skall i en given situation anses vara »tomt» kan naturligen bli föremål för delade meningar, liksom det kan stöta på svårigheter att avgöra vad som skall förstås med »skada» i det konkreta fallet. Sålunda kan tillåtligheten av gång- eller cykeltrafik, som i och för sig inte förefaller vara ägnad att medföra skada, bli mera svårbedömd om trafiken sker vid upprepade tillfällen eller förhaves av en större allmänhet. Vad angår trafik med motor- och hästfordon torde enligt vedertagen uppfattning denna presumeras innebära sådan fara för skada att den i princip anses förbjuden å annan enskild mark än ren utmark. Bl. a. får alltså sådan trafik ej ske å enskild väg utan ägarens tillåtelse. (Här bortses från vad som kan gälla på grund av bestämmelserna om statsbidrag till enskild väghållning, varför en redogörelse lämnats i utskottets utlåtande nr 20/1960.)

24 kap. 4 § *strafflagen* tjänar alltså till ledning vid bestämmande av i vilken omfattning rätt föreligger att *färdas över annans mark*. Till stöd för förefintligheten av en rätt att *å annans mark tillgodogöra sig vissa natur-*

alster brukar på motsvarande sätt åberopas 24 kap. 2 § strafflagen, vilken bestämmelse — jämte 20 kap. 8 § samma lag — stadgar straff för den »som i skog eller mark olovligen tager växande träd eller gräs eller, av växande träd, ris, gren, näver, bark, löv, bast, ollon, nötter eller kåda eller ock vindfälle, sten, grus, torv eller annat sådant, som ej är berett till bruk». Lagrummet tages till indirekt stöd för att det är tillåtet för allmänheten att tillgodogöra sig organiska naturalster, som ej avses med straffbestämmelserna, såsom vilda bär och blommor, svamp, kottar, mossor och lavar. Vad angår oorganiska naturprodukter torde straffstadgandet trots lydelsen ej innefatta hinder för envar att fritt tillägna sig stenar o. d. av ringa eller intet värde, ett förfarande som måste förutsättas för inmutningssystemet i gruvlagen.

I 1 kap. 1 § *vattenlagen* slutligen heter det: »Envar äger att, med här nedan stadgade eller eljest lagligen gällande inskränkningar, råda över det vatten, som finnes å hans grund.» Med orden »eljest lagligen gällande inskränkningar» åsyftas enligt förarbetena bl. a. den rätt som sedvanerättsligt anses tillkomma envar att — under förutsättning att allmänna eller vattenägarens enskilda intressen ej förnärmas — *utnyttja de naturliga vattendragen och sjöarna för båtfärder, badning, vattenhämtning o. d.* Jämväl is torde envar ha rätt att taga på annans vattenområde.

För den rätt som otvivelaktigt förefinnes att *uppehålla sig å annans mark* kan ej på samma sätt utläsas stöd i skriven lag. Hur långt denna rätt — som uppenbarligen avser allenast sådan mark som man enligt allemansrätten äger rätt att beträda — sträcker sig har också blivit i särskild grad föremål för stridiga meningar. Frågan har betydelse bl. a. med hänsyn till den utbredning campinglivet fått i våra dagar. Alla former av vistelse å annans mark, som kan medföra skada å marken eller innebär ett mera varaktigt besittningstagande av denna, torde vara otillåtna utan jordägarens medgivande. S. k. långtidscamping anses allmänt falla utom ramen för vad jordägaren i detta avseende är skyldig att tåla.

Begreppet allemansrätt är inte adekvat i den meningen att det är fråga om en »rätt» eller »rättighet» i egentlig civilrättslig mening. Allemansrätten åtnjuter nämligen ingalunda något fullständigt *rättskydd*. Visserligen anses en markägare inte enbart genom ett förbud, tillkännagivet i form av skyltar eller på annat sätt, kunna betaga allmänheten dess befogenheter enligt allemansrätten. Däremot är markägaren i princip oförhindrad att omöjliggöra tillträde till sina ägor genom exempelvis uppsättande av oöverkomliga stängsel. Intet hindrar heller, att markägaren bringar allemansrätten att upphöra genom dispositioner som förändrar markens karaktär, såsom uppförande av byggnad och anläggande av plantering. Någon rätt för den, som haft ekonomisk vinning av att utöva allemansrätten i ett visst avseende, att erhålla ersättning då denna rätt går honom förlustig genom åtgärder av markägaren föreligger inte. Ej heller torde lagstiftningsåtgärder,

innehållande inskränkningar i allemansrätten, kunna grunda ersättningsanspråk för dem som därigenom åsamkas ekonomisk förlust.

Viss lagstiftning för bevarande av förutsättningarna för allemansrättens utövande inom särskilda områden

Jordägares möjligheter att på tidigare nämnt sätt bringa allemansrätten att upphöra utgör den direkta bakgrunden till strandlagstiftningen. *Strandlagen den 30 maj 1952* avser främst att förhindra, att markägare genom bebyggelse av strandområden förvandlar dessa till »tomtmark» och därigenom betager allmänheten dess möjligheter enligt allemansrätten att där idka bad och friluftsliv (se 1 §). Förutom förbud mot bebyggelse kan enligt strandlagen under vissa förutsättningar utfärdas föreläggande för markägare att borttaga stängsel, som hindrar allmänhetens tillträde till strandområde där den eljest skulle ägt att fritt färdas, eller att anordna genomgång i sådant stängsel (2 §).

För bestämmelsen i 12 § *naturskyddslagen den 21 november 1952* om fridlysning såsom naturpark av område, vilket på grund av sin egen eller omgivningens beskaffenhet är av väsentlig betydelse för befolkningens umgänge med naturen, har också legat till grund bl. a. önskemålet att bevara allmänhetens tillgång till lämplig natur för vistelse under fritiden. Genom de särskilda föreskrifter som vid sådan fridlysning skall utfärdas (13 §) kan allmänheten ges större frihet att nyttja området än allemansrätten medger (exempelvis för s. k. långtidscamping) men kan å andra sidan även genomföras begränsningar i allemansrätten. Jämväl reglerna om nationalparker och naturminnen i naturskyddslagen är i viss mån ägnade att tillgodose behovet av s. k. socialt naturskydd.

Gällande byggnadslagstiftning — *byggnadslagen den 30 juni 1947 och byggnadsstadgan den 30 december 1959* — erbjuder också i viss grad möjligheter att träffa anordningar för tillgodoseende av allmänhetens behov av fritidsområden. I samband med ändringarna i byggnadslagstiftningen år 1959 utmönstrades visserligen en del detaljbestämmelser och därmed vissa föreskrifter om att i samband med planläggning skulle beaktas behovet av skydd för särskilda ur natursynpunkt värdefulla områden. Av förarbetena framgår emellertid att härigenom ingalunda åsyftats att åstadkomma någon ändring i principerna för planläggningen. Även utan direkta lagbestämmelser torde vidare med anlitan av något av byggnadslagstiftningens planinstitut kunna avsättas områden som, ehuru de ej är i behov av skydd på grund av speciella naturförhållanden, dock är värdefulla som friluftsområden. Det skydd som enligt byggnadslagstiftningen kan ges för sådana områden består i förbud mot nybyggnad samt mot schaktning, fyllning, trädgård och därmed jämförliga åtgärder. Såvitt avser ej detaljplanlagd mark kan vidare erinras om de särskilda stadgan- den i byggnadslagen, enligt vilka kan förordnas, att nybyggnad å sådan

mark ej må företagas utan tillstånd inom område som med hänsyn till bl. a. naturförhållanden särskilt bör skyddas (86 och 122 §§ byggnadslagen).

I detta sammanhang kan även erinras om den *fond för friluftslivets främjande* som bildades år 1940 och ur vilken genom beslut av Kungl. Maj:t, efter hörande av statens fritidsnämnd (jfr Kungl. Maj:ts instruktion för statens fritidsnämnd den 19 januari 1940, nr 36), lämnas bidrag till kommuner och enskilda organisationer för bl. a. inköp av markområden till friluftreservat. Hittills har ur fonden anvisats omkring 22 miljoner kronor, huvudsakligen till fasta anläggningar för friluftssändamål såsom fritidsgårdar, raststugor, semesterbyar och vandrarhem. 1961 års riksdag har i enlighet med förslag i statsverkspropositionen under tionde huvudtiteln ökat anslaget till fonden med 200 000 kronor jämfört med föregående budgetår, eller till 1 600 000 kronor.

Bestämmelser mot nedskräpning m. m.

I de två likalydande motionerna nämnes som exempel på avigsidor av det moderna friluftslivet bl. a. nedskräpning i naturen och ökad risk för skogseldar. Om de föreskrifter som f. n. gäller till motverkande av sådana företeelser kan här nämnas följande.

I *naturskyddslagen* (26 och 27 §§) har upptagits bestämmelser, som anbefaller envar att tillse, att han ej skräpar ned i naturen, och som bemyndigar länsstyrelsen att i grövre fall vid vite ålägga den försumlige att iordningställa det nedskräpade området och att vidtaga erforderliga förebyggande åtgärder för framtiden. (Närmare om stadgandenas tillkomst se prop. 188/1952 sid. 77—83.)

Regler av hälsovårds- och ordningskaraktär med tillämpning å fritidsområden återfinnes i ett flertal författningar och cirkulär. Ehuru dessa föreskrifter knappast blir aktuella annat än för områden som nyttjas i större utsträckning än allemansrätten medger — såsom campingplatser upplåtna mot avgift eller eljest särskilt inrättade bad- och friluftsområden — torde det vara av visst intresse att här något beröra desamma. I *hälsovårdsstadgan* är således intagna vissa bestämmelser om vatten, avloppsledningar, klosetter och renhållning, vilka bli att tillämpa på bl. a. campingplatser. Enligt hälsovårdsstadgan kan erforderliga föreskrifter utöver stadgans bestämmelser meddelas i *lokal hälsovårdsordning*. Vidare äger enligt stadgan hälsovårdsnämnd, där för särskilda fall föreskrifter utöver stadgan och den lokala hälsovårdsordningen befinnes erforderliga, till förebyggande eller undanröjande av sanitär olägenhet bl. a. i samband med utnyttjandet av plats, till vilken allmänheten har tillträde, meddela sådana föreskrifter. Enligt *allmänna ordningsstadgan* äger polismyndighet att för särskilda fall meddela erforderliga ordningsföreskrifter avseende bl. a. användande av badplats eller lägerområde, vartill allmänheten äger tillträde, och jämväl när så finnes påkallat med hänsyn till allmänna ordningen förbjuda an-

vändande av sådan plats eller område. För erforderliga ytterligare föreskrifter i avseende å den allmänna ordningen, som kan finnas erforderliga, kan enligt allmänna ordningsstadgan *lokal ordningsstadga* utfärdas. *Medicinalstyrelsen* har i olika cirkulär till samtliga hälsovårdsnämnder i riket framhållit vikten av att nödig uppmärksamhet ägnas åt de sanitära förhållandena på platser, där ett större antal människor samlas, och därvid lämnat detaljerade föreskrifter med avseende å campingplatser.

En närmare redogörelse för innehållet i nu berörda regler och föreskrifter återfinnes i andra lagutskottets utlåtande nr 68 år 1960.

I 12 och 19 §§ *brandlagen* stadgas bötesstraff för den som så handhaver eld eller eldfarligt föremål att brand därav lätt kan uppstå. Vidare skall enligt 19 kap. 5 § strafflagen i vissa fall bl. a. den som av oaktsamhet umgås ovarsamt med eld dömas för allmänfarlig vårdslöshet.

Frågans tidigare behandling

I ett år 1940 avgivet betänkande med förslag angående inrättande av fritidsreservat (SOU 1940: 12 sid. 82—86) har *fritidsutredningen* ingående uppehållit sig vid konsekvenserna i olika hänseenden av allemansrätten och diskuterat frågan om en närmare reglering av densamma. Utredningen har därvid funnit det ur åtskilliga synpunkter önskvärt att få till stånd en sådan reglering åtminstone i vissa avseenden men har avstått från att framlägga förslag härutinnan under hänvisning till att det enligt utredningens mening ej funnes något oskiljaktigt samband mellan allemansrätten och den fråga om tillhandahållande av erforderliga markområden för den icke jordägande befolkningens friluftsliv som utredningen hade att behandla. I vissa yttranden över betänkandet hävdades, att gränserna för allemansrätten borde fastställas i lag. Betänkandet ledde emellertid ej till lagstiftning och frågan blev därför icke i sammanhanget ytterligare diskuterad.

Strandutredningen har i sitt betänkande med förslag till lagstiftning om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden (SOU 1951: 40) uttalat, att den ansett det önskvärt med en närmare laglig reglering av allemansrätten. Då den föreslagna strandlagstiftningen emellertid väsentligen avsåg att bevara rådande förhållanden i fråga om allmänhetens tillgång till stränderna och inte syftade till att öppna nya möjligheter för allmänhetens friluftsliv, ansåg utredningen det ej nödvändigt att verkställa en sådan reglering och precisering för utförande av det uppdrag den fått sig anförtrott. Utredningen har emellertid även bedömt det såsom svårt med hänsyn till de skiftande förhållandena inom olika orter att uppställa generella regler i fråga om åtskilliga allemansrättsliga problem och har framhållit möjligheten att i fråga om bestämda områden utfärda särskilda föreskrifter om allemansrättens utövning, avpassade efter vad som i det speciella fallet ansåges lämpligt, en möjlighet som sedermera realiserats i

naturskyddslagen såvitt angår naturparkerna. (Se betänkandet sid. 42 och 68.)

Frågan om en kodifiering av allemansrätten i särskilda avsnitt har diskuterats även i andra sammanhang. Här kan upptagas följande angående rätt att taga väg, rätt att nyttja vattenområde samt rätt att tillgodogöra sig vissa naturalster å annans mark.

Spörsmålet om reglering av *färdrätten* upptogs i förarbetena till gällande 1939 års lag om enskilda vägar av 1935 års vägsakkunniga. Ehuru de sakkunniga fann spörsmålet i vad mån envar må begagna enskild väg eller färdas över andra enskilda markområden vara i viss mån av betydelse för väglagstiftningen, ansågs frågan närmast falla inom straffrätten och förmenades, att om likväl ett uttryckligt allmänt stadgande av civillags natur skulle anses erforderligt i ämnet ett dylikt dock knappast tillhörde väglagstiftningen utan snarare borde ha sin plats bland regler om jordägarerättens innehåll och allmänna begränsningar (SOU 1938: 23 sid. 58).

Vid tillkomsten av vattenlagen behandlades motsvarande problem i avseende å *rätten att nyttja annans vattenområde*. Vattenrätts- och dikningslagskommittéerna anmärkte i sitt år 1910 avgivna betänkande, att det diltilldags ej funnits nödvändigt att i särskilda lagstadganden uttryckligen hävda vare sig de envar tillkommande befogenheterna att begagna sig av annans vatten eller motsvarande rättigheter beträffande skog och mark i enskild ägo. De kommitterade ansåg lagstiftning härom icke böra försökas, förrän den kunde stödja sig på en mera utpräglad rättsuppfattning rörande gränserna för allmänhetens ifrågavarande rättigheter. Vid sakkunnigförslagets granskning i lagrådet ifrågasatte ett justitieråd, huruvida icke i vattenlagen borde upptagas bestämmelser rörande »alle mans» rätt till vatten och angav även riktlinjer för vad sådana bestämmelser borde innehålla. Lagrådet i övrigt fann emellertid intet vara att erinra emot att ifrågavarande befogenheter fortfarande lämnades av lagstiftningen oreglerade. Föredragande departementschefen yttrade vid förslagets återremiss till lagrådet, att han icke ansett sig böra vidtaga någon åtgärd till lagens kompletterande med bestämmelser i berörda hänseende. (Se NJA II 1919 sid. 30—33.)

I sitt år 1909 avgivna förslag till jordabalk framlade lagberedningen förslag till ett stadgande i jordabalkens första kapitel rörande *rätten för envar att taga vilt växande bär och svamp* å annans mark. I fråga om *vilda blommor och örter* fann däremot lagberedningen ej nödigt att genom uttryckligt lagbud hävda friheten att plocka dem. (Se förslaget III sid. 105 ff.) I 1947 års förslag till jordabalk upptog lagberedningen ej någon motsvarande bestämmelse, därvid beredningen yttrade: »Att uttömmande ange de befogenheter, som tillkomma jordägaren, och de inskränkningar i hans rätt, som följa av olika författningar eller av allmänt vedertagna rättsgrundsatser om vad som brukar kallas 'alle mans rätt', torde möta stora svårigheter. I fråga om den ofta diskuterade rätten att på annans mark plocka bär och svamp

finner beredningen det riktigast att, därest en reglering härav kan anses påkallad, detta sker genom särskild lagstiftning utanför jordabalkens ram, såsom fallet är med exempelvis de inskränkningar i jordägarens rätt, varom stadgas i skogsvårdslagstiftningen.» (SOU 1947: 38 s. 85.) I det nyligen framlagda jordabalksförslaget (SOU 1960: 24—26) har ej ånyo upptagits frågan om allemansrätten och dess inverkan på jordägarens rätt.

Nyssnämnda 1909 och 1947 års förslag har som bekant aldrig förelagts riksdagen. 1960 års förslag torde efter remissbehandling för närvarande vara föremål för övervägande av Kungl. Maj:t. Frågan om rätten till växande bär m. m. har emellertid vid en rad tillfällen genom motioner kommit under riksdagens prövning. Redan år 1899 väcktes motioner med begäran om utredning av frågan om rätten till vilda bär och spørgmålet har därefter behandlats åren 1908, 1913, 1927, 1928, 1934, 1937, 1942, 1944 och 1950. Någon slutförd utredning har emellertid ej kommit till stånd och än mindre någon lagstiftningsåtgärd. De år 1950 väckta motionerna, vari bl. a. yrkades, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utfärdande av bestämmelser innebärande dels fridlysning av mark inom ett avstånd av 200 meter närmast markägarens hus och trädgård, dels befogenhet för skogsvårdsstyrelserna att förbjuda bärplockning å skogsodlad mark under tid då plantorna kunde skadas genom nedtrampning, behandlades av tredje lagutskottet. I dess utlåtande, nr 6 år 1950, finnes intagen en utförlig redogörelse för frågans tidigare behandling, vartill här hänvisas. Utlåtandet utmynnade i en hemställan om avslag å motionerna, vilken hemställan riksdagen biföll. Såsom skäl för sin hemställan anförde utskottet bl. a.:

Frågan om rätten att plocka skogsbär på annans mark har såsom framgått av det ovan sagda vid ett flertal tillfällen varit föremål för riksdagens prövning. Senast inträffade detta år 1944, då i en motion yrkades att riksdagen skulle hos Kungl. Maj:t hemställa om utarbetande och framläggande av förslag till lagbestämmelser angående skydd för markägares rätt till bärplockning å egen skogs- och hagmark. Första lagutskottet hemställde i sitt utlåtande om avslag å motionen. Denna hemställan bifölls av båda kamrarna. I utskottsutlåtandet anfördes i huvudsak att den fria bärplockningsrätten finge anses utgöra en verklig »alle mans rätt», att tillräckliga skäl icke anförts för ett upphävande eller inskränkande av denna rätt samt att allvarliga invändningar kunde göras mot de förslag till kompromisslösningar av frågan, som förut framlagts. I sistnämnda hänseende framhölls bl. a. att förhållandena i vårt land vore sådana, att enhetliga bestämmelser för hela riket icke lämpligen kunde införas.

De skäl, som sålunda vid 1944 års riksdag anfördes mot införande av lagbestämmelser angående markägares ensamrätt till bärplockning å visst område av hans fastighet, anser utskottet bärande.

Utskottet har vidare år 1958 haft att behandla ett genom motioner väckt ärende om införande av möjlighet till förbud mot plockning av vilda växtarter för avsalu. I sitt utlåtande över motionerna (nr 11 år 1958) fann utskottet det uppenbart, att såväl den plockning som ägde rum i försäljnings-

avsikt som den, vilken förhades av bilister från tätorterna under rekreationsutflykter, kunde leda till skövling av markerna med utarmning av växtbeståndet inom vissa områden som följd. Utskottet ansåg olika åtgärder kunna övervägas men framhöll det som önskvärt att frågan löstes så, att allmänhetens rätt att fritt röra sig i markerna samt att där plocka och taga med sig olika slags vilda växter samtidigt bevarades med minsta möjliga inskränkning. Riksdagen biföll utskottets hemställan om skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan, att Kungl. Maj:t ville överväga de åtgärder, eventuellt i form av ändring i naturskyddslagen, som kunde befinnas erforderliga till skydd för landets växtvärld. Ärendet har numera av Kungl. Maj:t överlämnats till 1960 års naturvårdsutredning.

Aktuella överväganden

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 14 oktober 1960 har statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet den 21 oktober 1960 tillkallat överdirektören och chefen för rikets allmänna kartverk J. B. Lundgren såsom utredningsman för att verkställa utredning angående naturskyddslagstiftningen m. m. Utredningen, till vilken knutits sju ytterligare personer såsom experter, har antagit namnet *1960 års naturvårdsutredning*. I de för utredningen meddelade direktiven har anförts bl. a. följande.

I propositionen nr 1952: 188 med förslag till den nu gällande naturskyddslagen framhöll dåvarande chefen för jordbruksdepartementet, huru den snabba utveckling, som ägt rum på skilda områden, medfört att naturen tagits i anspråk på ett helt annat sätt än tidigare. Nätet av kommunikationsleder hade blivit tätare och befolkningen mera rörlig. De ekonomiska värdena i naturen hade blivit föremål för en allt intensivare exploatering, och naturens estetiska värden hade rönt ökad uppskattning, som bl. a. tagit sig det uttrycket att allmänheten i större utsträckning utnyttjade naturen för friluftsliv.

Den sålunda antydda utvecklingen har sedan dess fortskridit i ett allt snabbare tempo. Då härtill genom naturskyddslagen infördes åtskilliga helt nya och oprövade bestämmelser till skydd för naturen, synes tiden nu vara inne att närmare undersöka vilka verkningar lagen haft och i vad mån lagstiftningen över huvud taget motsvarar de krav som ur tidsenlig naturvårdssynpunkt bör ställas på densamma i dagens läge. Därvid bör särskild uppmärksamhet ägnas åt de problem som kan uppstå genom den utökning av fritiden, som kommit eller kan förväntas komma stora befolkningsgrupper till del, bilismens snabba expansion och den därmed sammanhängande omfattande utbyggnaden av vägnätet jämte kommunikationernas utveckling i övrigt.

I samband med översynen av naturskyddslagen bör hinder icke möta att till övervägande upptaga även sådana naturskyddet berörande frågor, som regleras i andra lagar och författningar.

Naturvårdsutredningen kommer, såsom närmare framgår av dess nedan refererade remissvar till utskottet, att taga viss befattning med frågor rörande

de allemansrätten. Till naturvårdsutredningen har, som ovan nämnts, överlämnats ett i riksdagen väckt ärende angående skydd mot plockning av vissa vilda växtarter för avsalu. Vidare har enligt den 30 juni 1961 meddelade tilläggsdirektiv åt naturvårdsutredningen uppdragits att företaga en översyn av 1952 års strandlag. Uppdraget har föranletts bl. a. av en riksdagsskrivelse innevarande år, däri riksdagen såsom sin mening givit Kungl. Maj:t till känna vad tredje lagutskottet anfört i sitt utlåtande nr 20 år 1961. I nämnda direktiv har uttalats, bl. a., att i belysning av erfarenheterna av lagens tillämpning bör utredas i vad mån lagen fyller sitt syfte och förslag framläggas till undanröjande av sådana brister som eventuellt framkommer vid undersökningen.

För närvarande föreligger hos Kungl. Maj:t två framställningar om utredning angående allemansrätten, nämligen en den 14 september 1956 från länsstyrelsen i Blekinge län och en den 29 oktober 1960 från länsstyrelsen i Stockholms län.

I förstnämnda framställning åberopas en skrivelse till länsstyrelsen från Blekinge skärgårdskommitté, vari framhålles bl. a., att enligt kommitténs erfarenhet enskild mark numera nyttjas av allmänheten i en omfattning, som saknar täckning i de för allemansrätten gällande rättsgrundsatserna, att intressemotsättningarna i vissa fall ytterligare skärpts genom åtgärder från markägarnas sida samt att då klara lagregler saknats en del kommuner bl. a. av ekonomiska skäl ej sett någon möjlighet att lösa de problem, som sammanhänger med inrättandet av ett välordnat fritidsområde. Kommittén har i skrivelsen vidare uttalat, att det under angivna förhållanden måste betraktas som en synnerligen kännbar brist, att berörda förhållanden ej närmare reglerats genom lagstiftning. Länsstyrelsen hemställer till Kungl. Maj:t, med hänvisning till innehållet i kommitténs skrivelse, om en närmare utredning i de avseenden, varom i den åberopade skrivelsen förmäles.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller i sin skrivelse bland de problem som är förbundna med att ett ständigt växande antal människor från tätortsområdena för rekreation och friluftsliv söker sig ut i glesbygderna särskilt campingverksamheten samt bil- och båtparkeringen efter kusten och på öarna. Länsstyrelsen säger sig vara helt medveten om att de skisserade problemen inte kan slutgiltigt lösas genom att utformningen av allemansrätten diskuteras eller förändras, men finner att det vore av utomordentlig betydelse, om man som grund för de positiva åtgärder, som enligt länsstyrelsens mening måste sättas in, hade möjlighet att få ett fastare grepp om de rättigheter och inskränkningar allemansrätten i berörda avseenden kan erbjuda.

De anmärkta framställningarna har, såvitt är utskottet bekant, ännu ej föranlett någon Kungl. Maj:ts åtgärd.

Åtgärder i syfte att lösa med allmänhetens fritidsliv i naturen förbundna

problem är jämväl under övertvägande i andra sammanhang. Utskottet kan härom nämna följande.

I skrivelse till Konungen den 24 augusti 1961 har *domänstyrelsen* hemställt, att Kungl. Maj:t ville föreslå riksdagen visst tillägg till förordningen den 10 maj 1935 angående grunder för förvaltningen av vissa kronoskogar, innebärande bemyndigande för styrelsen att å skogar, som avses i förordningen, vidtaga åtgärder ägnade att öka deras värde såsom fritidsområden för allmänheten. Av skrivelsen jämte därtill fogade bilagor framgår bl. a. följande. Styrelsen har låtit verkställa en inventering av sådana kronoparker, som i första hand bör ifrågakomma för fritidsverksamhet, och har utvalt fyra revir som typer för de fritidsskogar styrelsen ämnar särskilt bereda för allmänhetens besök. Avsikten är att undan för undan tillämpa de regler, som kommer att utarbetas för dessa, på ett större antal därför lämpliga kronoparker i landet, främst i dess södra och mellersta delar. Styrelsen anser sig böra underställa Kungl. Maj:t beräknade utgifter för de särskilda anordningar, som uppgiften kräver, i sitt årliga generalförslag och har för avsikt att för år 1962 begära att få disponera vissa medel för ändamålet.

Vidare har *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund* i skrivelse till regeringen den 21 januari 1961 hemställt, att regeringen skall ta de initiativ som fordras för en bättre samhällsplanering med fritidsfrågorna i blickpunkten, därvid framhållits, att en utredning med uppgift att göra en samlad översyn av fritidsfrågorna torde bli erforderlig. Skrivelsen har av statsministern översänts till socialdepartementet.

I sitt utlåtande nr 68 år 1960 i anledning av motion om hälsovårds- och ordningsstadga för campingplatser framhöll andra lagutskottet vikten av att nödvändiga resurser tillskapas för upprätthållandet av ordning och hygien på våra campingplatser. Utskottet ansåg det föreligga ett starkt behov av att myndigheterna sörjer för möjligheter till kontroll och tillsyn så att tillfredsställande förhållanden upprätthålles ej blott på campingplatser, upplåtna mot avgift, utan även på andra campingplatser, på rastplatser längs vägarna samt på badstränder och andra platser, där ett större antal människor samlas. Riksdagen gav i skrivelse till Kungl. Maj:t såsom sin mening till känna vad utskottet sålunda och i övrigt anfört. Detta ärende har av Kungl. Maj:t överlämnats till inrikesdepartementet och torde anses besvarat i samband med att propositionen nr 181 nu framlagts för riksdagen. I nämnda proposition har bl. a. framlagts förslag om utbyggnad av den s. k. omgivningshygieniska tillsynen, varigenom skulle möjliggöras intensifiering av åtgärderna mot nedskräpning av badplatser och andra friluftsområden.

Rättsläget i övriga nordiska länder

Norge

Före tillkomsten av den i motionerna nämnda lagen av den 28 juni 1957 om friluftslivet kan allemansrättens ställning i Norge sägas ha varit i stort sett densamma som den är i Sverige i fråga om såväl rättens innehåll som grunden för densamma. I det senare hänseendet gällde alltså, att allmänhetens fri- och rättigheter i mycket liten utsträckning kommit till uttryck i skriven lag och att i stället sedvanan huvudsakligen var bestämmande för rättens innehåll. Lagstiftningen begränsade sig till dels reglering av vissa speciella rättigheter (såsom fri jakt för envar å särskilda djurslag enligt 22 § i 1951 års jaktlag), dels straffstadganden om olovligt färdande över s. k. inmark under viss årstid (39 § lagen om jords fredning den 16 maj 1860) och om olovlig tillägnelse av naturalster (399 och 400 §§ 1902 års strafflag), varigenom gränserna ansågs uppdragna för vad som kunde anses tillåtet i detta hänseende, dels ock lagfästade i 1940 års »vassdragslov», 12 och 65 §§, av vad som tidigare enligt sedvana gällt i fråga om rätt att utnyttja älvar och insjöar för bad, för färd över islagt vatten samt för färd med båt eller annan farkost. Med undantag av stadgandet i lagen om jords fredning kvarstår de angivna bestämmelserna efter 1957 års friluftslagstiftning alltjämt oförändrade.

Friluftslagen reglerar av allemansrättigheterna allenast den egentliga färdrätten och vad som »naturlig henger sammen med den». Friluftslagkommittén, vars betänkande — avgivet i september 1954 — låg till grund för lagstiftningen, uttalade emellertid (s. 27 i betänkandet, varifrån jämväl föregående citat är hämtat), att de hänsyn den funnit tala för att lagfästa färdrätten jämväl »støtte tanken» att lagfästa andra områden av allemansrätten, därvid särskilt nämndes rätten till bärplockning m. m. å annans mark. Kommittén fann det emellertid falla utom ramen för såväl dess uppdrag som dess kompetens att utarbeta lagförslag omfattande hela rättsområdet. Vad som befanns sammanhånga med färdrätten och som således upptagits i lagen är emellertid så pass vittomfattande, att det kan sägas inbegripa de allra flesta former, i vilka allemansrätten i vedertagen mening hos oss vanligen utövas. I friluftslagen ges således bestämmelser om rätt att färdas å annans mark, att där parkera motorfordon, att där uppehålla sig för rastning, tältning, hållande av friluftssammankomst, idrottsövning m. m., att färdas med båt eller över is på havet och att där bada (mot-svarande rätt beträffande insjöar och älvar är som nämnts tidigare reglerad i »vassdragsloven») samt att landsätta och förtöja båt.

Första kapitlet i lagen, rubricerat »Om ferdsel m. v.», skall här återges i dess helhet.

§ 1. (Hva som forstås med innmark og utmark.)

Som innmark eller like med innmark reknes i denne lov gårdsplass, hustomt, dyrket mark, engslått, kulturbeite og skogplantefelt samt lik-

nende område hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker. Udyrkede, mindre grunnstykker som ligger i dyrket mark eller engslått eller er gjerdet inn sammen med slikt område, reknes også like med innmark. Det samme gjelder område for industrielt eller annet særlig øyemed hvor almenhetens ferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier, bruker eller andre.

Med utmark mener denne lov udyrket mark som etter foregående ledd ikke reknes like med innmark.

§ 2. (Ferdsel i utmark.)

I utmark kan enhver ferdes til fots hele året, når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet.

Det samme gjelder ferdsel med ride- eller kløvhest, kjelke, tråsykkel eller liknende på veg eller sti i utmark og over alt i utmark på fjellet, såfremt ikke eieren med friluftsnemndens samtykke har forbudt slik ferdsel på nærmere angitte strekninger.

§ 3. (Ferdsel i innmark.)

I innmark kan enhver ferdes til fots i den tid marken er frosset eller snølagt, dog ikke i tidsrommet fra 30. april til 14. oktober. Denne ferdselsrett gjelder likevel ikke på gårdsplass eller hustomt, inngjerdet hage eller park og annet for særskilt øyemed inngjerdet område hvor almenhetens vinterferdsel vil være til utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker.

Eier eller bruker kan — uansett inngjerding forby ferdsel over hage, plantefelt, høstsådd åker og gjenlegg (attlegg) også når marken er frosset eller snølagt, såfremt ferdselen er egnet til å volde nevneverdig skade.

Fylkesutvalget kan for det enkelte fylke eller deler av det bestemme at det tidsrom da det etter første ledd skal være ubetinget forbudt å ferdes i innmark, settes kortere eller lengre enn fra 30. april til 14. oktober.

§ 4. (Ferdsel med motorvogn og hestekjøretøy.)

Når ikke annet er bestemt, kan eier av privat veg forby ferdsel med hestekjøretøy, motorvogn (derunder sykkel med hjulpemotor), og parkering av motorvogn på eller langs vegen.

Ved offentlig veg er det tillatt å parkere i utmark, såfremt det ikke volde nevneverdig skade eller ulempe.

§ 5. (Bompenger.)

Når ikke annet er bestemt, kan det til dekning av kostnader for anlegg og vedlikehold etter løyve av kommunestyret (eller i tilfelle formannskapet) tas en rimelig avgift i bompenger for ferdsel på privat bru. Det samme gjelder for ferdsel på privat veg med hest eller kjøretøy. Det kan settes vilkår for slikt løyve. Eieren, brukeren eller friluftsnemnden kan bringe kommunestyrets (formannskapets) vedtak i løyvesaker etter denne paragraf inn for fylkesutvalget. Bestemmelsen i § 25 annet ledd om byenes representasjon i utvalget gjelder tilsvarende.

§ 6. (Ferdsel på sjøen og i vassdrag.)

På sjøen er ferdsel med båt fri for enhver. Ferdsl på islagt sjø er også fri for enhver.

Om ferdsel på innsjøer og elver (åpent eller islagt vassdrag) gjelder reglene i vassdragsloven.

§ 7. (*Landsetting og fortøyning av båt.*)

Under ferdsel har enhver rett til for kortere tid å dra i land båt på strandstrekning i utmark. Det er ikke tillatt å nytte kai eller brygge uten eierens eller brukerens samtykke. Andre fortøyningsgreier (ringer, bolter o. l.) i utmark kan ikke nyttes dersom eieren eller brukeren har forbudt det. Eieren eller brukeren kan likevel ikke motsette seg bruk av slike fortøyningsgreier for kortere tid når bruken kan foregå uten utilbørlig fortrengsel for eier eller bruker.

§ 8. (*Bading.*)

Enhver har rett til å bade i sjøen fra strand i utmark eller fra båt når det skjer i rimelig avstand fra bebodd hus (hytte) og uten utilbørlig fortrengsel eller ulempe for andre.

For bading fra båt eller strand i innsjø eller annet vassdrag gjelder reglene i vassdragsloven.

§ 9. (*Rasting og telting.*)

Plass til rasting, solbad, overnatting eller liknende må ikke tas i innmark uten eierens eller brukerens samtykke.

I utmark må plass som nevnt i foregående ledd ikke tas til utilbørlig fortrengsel eller ulempe for andre. Rasting eller telting må ikke skje når det kan medføre nevneverdig skade på ungskog, eller skogforyngelsesfelt. Telt må ikke settes opp så nær bebodd hus (hytte) at det forstyrrer beboernes fred og i hvert fall ikke nærmere enn 150 meter. Reglene om avstand fra bebyggelse gjelder likevel ikke på område som særskilt er innredet for telting.

Telting eller annet opphold er ikke tillatt i mer enn 2 døgn om gangen uten eierens eller brukerens samtykke. Samtykke til lengre opphold trengs likevel ikke på høgfjellet eller på område fjernt fra bebyggelse, medmindre det må regnes med at oppholdet kan medføre nevneverdig skade eller ulempe.

For tidsrommet umiddelbart før og under villreinjakten kan viltstyret på nærmere avgrenset høgfjellsområde forby eller regulere teltslåing som ikke skjer med samtykke av rette vedkommende og som kan være til ulempe for villreinjakten.

Telting og ferdsel må skje på eget ansvar for skade som dyr kan påføre personer, telt og andre eiendeler.

§ 10. (*Friluftsmøte m. v.*)

Friluftsmøte, idrettsstevne (f. eks. skirenn eller orienteringsløp) og liknende sammenkomst som kan medføre nevneverdig skade eller ulempe, kan ikke holdes uten samtykke av eier eller bruker av grunn hvor avsperring foretas, samling, start eller innkomst finner sted eller hvor sammenstilling av folk for øvrig må påreknes.

Løype for skirenn, terrengløp eller liknende må legges slik at skade på skogforyngning og ungskog og skade på gjerde så vidt mulig unngås.

I andra kapitlet ges närmare regler om färdrättens utövande, om in-skränkning ar i densamma m. m. För den som fär das eller uppehåller sig på annans mark ges föreskrifter om iakttagande av hänsyn och ordning, och markägare eller brukare ges rätt att i vissa fall avvisa dem som uppträder

olämpligt (11 §). Särskilda skadeståndsregler ges inte, utan hänvisning göres till »allminnelige erstatningsregler» (12 §). Det stadgas förbud mot uppförande av stängsel som försvårar utövandet av färdrätten såvitt inte stängslet tjänar ägarens eller brukarens berättigade intressen och ej otillbörligt hindrar allmänheten (13 §). Länsstyrelsen kan emellertid ge tillstånd för högst fem år åt gången att avspärra område, som i särskild grad utnyttjas av allmänheten (16 §). Vägras sådant tillstånd eller kan det antagas, att tillståndet ej medför tillräckligt skydd för området eller att nödvändigt vakthållande eller kringgårdande blir förhållandevis alltför kostsamt, kan ägaren till området kräva, att vederbörande »fylkeskommune» inlöser området (18 §). Vidare gäller förbud mot att utan särskild grund genom skyltar eller på annat sätt kungöra förbud mot enligt friluftslagen tillåten färd och badning (13 §). Ägare eller brukare kan — efter tillstånd i vissa fall — kräva avgift för tillträde till särskilda friluftsområden under förutsättning att avgiften står i rimlig proportion till de åtgärder till förmån för friluftsfolket som vidtagits på området (14 §). Särskilda regler av hälsovårds- och ordningskaraktär kan fastställas för vissa friluftsområden. För enskild mark ges reglerna av den kommunala styrelsen och stadfästes av landshövdingen. För område som staten äger eller har rådighet över utfärdas sådana regler av vederbörande myndighet (15 §).

I friluftslagens 39 § stadgas bötesstraff — såvitt ej förfarandet omfattas av strängare straffbestämmelse — för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet färdas eller under färd vållar skada eller intrång på annans mark, då detta ej enligt lagen eller på annan särskild grund är tillåtet. Samma straff stadgas för den som i övrigt uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder föreskrifterna i 11 § om iakttagande av hänsyn och ordning eller bryter mot bestämmelserna i 13 och 14 §§ eller mot bestämmelse given på grund av stadgandena i 14 eller 15 §§.

För att underlätta arbetet med friluftslagens genomförande och senare handhavande har i lagen stadgats upprättande av ett centralt organ, statens friluftsråd, av länsfriluftsnämnder och av kommunala friluftsnämnder. De sistnämnda är icke obligatoriska (tredje kapitlet).

I friluftslagen har också upptagits vissa bestämmelser om skyldighet för den enskilde att avstå ägande- eller nyttjanderätt till mark för friluftsländamål och att tåla visst intrång till förmån för friluftslivet. Vissa möjligheter att säkra allmänhetens tillgång på friluftsområden fanns redan före denna lagstiftning genom en lag den 25 juni 1937 om avstående av strandområden för färd och badning, en lag samma dag om avstående av mark för idrottsplatser och skidbackar och en temporär lag den 4 juni 1954 om byggnadsförbud m. m. för strandområden. Vidare ansågs en lag den 19 juli 1946 om expropriation och byggnadsförbud rörande markområden m. m. ge viss möjlighet till expropriation för inrättande av fritidsområden och naturparker. Lagarna angående strandområden upphävdes ge-

nom friluftslagen, enligt vilken dels kommun kan uppställa krav på tillstånd för uppförande av byggnad m. m. som kan hindra eller väsentligt försvåra allmänhetens fria färd, och länsstyrelse kan utfärda tidsbegränsat byggnadsförbud m. m. för bestämt angivna områden som gränsar mot havet eller mot vattendrag (fjärde kapitlet), dels Konungen kan, då det kräves för att säkra allmänhetens tillgång till friluftsliv, förordna om avstående av mark till staten eller om vissa inskränkningar i rätt till fast egendom samt vidare till främjande av res- och friluftsliv utfärda lagbestämmelser angående rätt att utmärka färdvägar i utmark, rätt att på bestämda platser bygga broar m. m. till underlättande av färder i utmark, och rätt att expropriera obebod mark för raststugor (femte kapitlet).

Danmark

I Danmark är förhållandena av naturliga skäl annorlunda än i Norge och Sverige. Befolkningstätheten och den omfattande användningen av jorden för brukningsändamål fordrar en starkare grad av begränsning i rätten att färdas på främmande mark. Huvudregeln är därför den, att privata ägor ej är tillgängliga för allmänheten. Emellertid torde markägarna i praktiken ofta underlåta att hävda sin rätt att förbjuda allmänheten att färdas i skog och annan utmark.

Allmänhetens rörelsefrihet i naturen regleras i lag om naturfredning den 7 maj 1937 med däri — senast innevarande år — vidtagna ändringar. I denna lag har också givits en rad bestämmelser om fridlysning, byggnadsförbud m. m. i syfte att bevara det danska landskapets kulturvärden samt dess värde ur natur- och rekreationssynpunkt.

Om allmänhetens rättigheter i avseende å annans mark gäller enligt nämnda lag i huvudsak följande.

För mark i allmän ägo finnes särskilda regler. Enligt 1 § skall allmänheten ges tillträde till obrukad mark, tillhörande stat och kommun, såvitt det kan ske utan att allmänna intressen lider förfång. Lagen innehåller därjämte en särskild bestämmelse (24 §) som stadgar, att färd till fots är tillåten i skog (däri inbegripes plantering), tillhörande staten, kommuner, kyrkor, prästämbeten och offentliga stiftelser. Närmare regler ges i föreskrifter utfärdade av ministeriet för lantbruk och fiskeri. Dessa går ut på att färd till fots är tillåten överallt där det ej genom anslag av särskilda orsaker har gjorts undantag, t. ex. på planterade fält, på ängar och gräsängar. Cykling är bara tillåten på vägar och stigar, som genom anslag är betecknade såsom cykelvägar. Ridning kan föregå på väg eller stig, som är skilt inrättad för detta ändamål eller utmärkt såsom ridväg, medan ridning i skogen i övrigt är underkastad närmare, av skogsstyrelsen fastställda regler. Nöjeskörning med hästfordon är tillåten på vägarna i skogen, om något annat ej framgår av anslag eller spärr genom bom eller grind. Möjligheten till camping är begränsad. Tältning kan ej ske utan särskilt

tillstånd av skogsstyrelsen. Detsamma gäller sammankomster i det fria. Om organisationer vill hålla övningar i skogen, måste det i förväg anmälas till skogsstyrelsen, och de föreskrifter eller påbud som denna ger måste noga följas. Eljest är åkning och skidlöpning i terrängen samt annan sport eller idrottsövning tillåten, liksom färd på is och badning i de sjöar och älvar som ligger innanför området. Vidare är det fritt för alla att plocka blommor och nötter, bär, svamp o. d. under förutsättning att det sker för privat bruk och icke i förvärvssyfte.

Som nämnts har allmänheten i princip ingen färd rätt på privat egendom. Undantag härifrån utgör de från gräsväxt fria strandområdena, där enligt 23 § naturfredningslagen — om ej för särskilda fall bestämts annorlunda — allmänheten äger att färdas till fots, dock ej att utan lov av ägaren uppehålla sig eller bada. Föreläggande kan utfärdas om avlägsnande av hinder för denna färdsel. Utan tillstånd får ej uppföras anordningar eller över huvud taget något företagas som är till väsentlig olägenhet för allmänhetens fria färdsel på områdena. Vidare föreskrives i 1 §, att det kan ges lov till färd i naturen på sådana ställen där färdrätten av hänsyn till friluftslivet är av väsentlig betydelse för allmänheten. Villkoret är att färdandet kan äga rum utan att hänsyn till vederbörande ägares eller brukares berättigade intressen åsidosättes. Markägare kan påfordra, att ordningsföreskrifter utfärdas för allmänhetens uppträdande på strandbräddar, som är öppna för färdsel och bad (23 §).

Naturfredningslagen erbjuder som nämnts möjligheter till åtgärder för bevarande av naturområden. Härom kan översiktligt anges följande.

Enligt 1 § kan fridlysning ske bl. a. av områden, som på grund av skönhet, belägenhet eller egenart har väsentlig betydelse för allmänheten. Vidare råder i princip generellt byggnadsförbud dels å all mark som ej ingår i städer, andra tätbebyggda områden och områden som omfattas av »byudviklingsplan eller byplan» (22 §), dels å områden inom särskilda avstånd från stränder eller strandlinjer, från allmänna och större privata skogar, från större insjöar och offentliga vattendrag samt från vissa vägar (25 §). Från förbuden undantages bebyggelse som tjänar vissa näringar och såvitt avser förbudet i 22 § även »helårsbostäder». Lagen innehåller för övrigt en generell bestämmelse om upprättande av naturfredningsplaner över allmänintressanta eller särskilt egenartade naturområden samt arealer, som det på grund av deras naturskönhet eller belägenhet må anses önskvärt att bibehålla fria från bebyggelse eller andra företag som kan ödelägga eller förringa områdena för allmänheten (33 §). Områden som omfattas av en sådan plan får intill dess slutligt avgörande fattats i fråga om fridlysning ej utan tillstånd förändras genom bebyggelse eller på annat sätt (35 §).

I naturfredningslagen 3—7 §§ ges bestämmelser om upprättande av särskilda »fredningsmyndigheter». Således skall finnas lokalt för Köpenhamn en och för varje »amtsråds-kreds» en eller flera »frednings»-nämnder, för

Köpenhamn och öarnas »amter» en samt för Jyllands »amter» en »anke»-nämnd samt vidare för hela landet gemensamt en »overfrednings»-nämnd, en »taksationskommission» och ett »naturfredningsråd».

Enligt särskild bestämmelse (40 §) straffbelägges överträdelse av naturfredningslagen eller med stöd av denna meddelade bestämmelser och föreskrifter. Vidare stadgas straff för »tilsmudsning» av naturen och för allvarligt missbruk av färdselrätt.

Finland

Rättsläget i Finland i fråga om allemansrätten torde närmast vara att jämställa med det i vårt land. Någon lagstiftning på området motsvarande den i Danmark och Norge finns ej.

Liksom hos oss torde allmänheten ha en sedvanerättsligt grundad rätt att färdas över annans mark och att där tillgodogöra sig vissa naturalster, och anses gränserna för denna rätt uppdragna genom vissa straffstadganden. Enligt 33 kap. 11 § i 1889 års strafflag straffas således den som tager olovlig väg eller gångstig över annans »tomt, åker, äng eller plantering, som därav kan skadas». 33 kap. 1 § samma lag stadgar straff för åverkan för den som å annans mark utan laga rätt med tillägnelseavsikt »uppsåtligen fällt eller skadat växande träd, eller tagit förtorkat träd eller vindfälle, eller av växande träd, ris, gren, rot, näver, bark, löv, bast, kåda, ollon, kottar eller nötter, eller ock avmejat gräs, eller tagit mossa, lav, torv, mylla, lera, sand, grus eller sten». Den som olovligen med tillägnelseavsikt från annans mark tager »upphuggen ved, timmer, gärdsel, huggen sten eller annat som är till bruk berett eller samlat eller avverkar värde» skall enligt 33 kap. 3 § dömas för stöld eller snatteri.

I överensstämmelse med vår rättsuppfattning äger en markägare eller brukare genom uppförande av stängsel eller genom andra faktiska åtgärder hindra allmänhetens tillträde till den mark, varöver han disponerar.

Om rätt att befara och eljest nyttja vattenområde finns ett uttryckligt stadgande i lagen om vattenrätten den 23 juli 1902, där det i I kap. 25 § heter bl. a.

Vattendrag må jämväl utom kungsådra och farled befaras där det eljest är öppet.

Likaledes vare tillåtet att ur vattendrag för husbehov upphämta vatten, att där bada och verkställa tvätt samt att göra annat dylikt bruk av vatten, såvitt begagnandet kan ske utan olägenhet eller otrevnad för ägaren; dock må ej ur nu nämnda befogenheter härledas någon rätt att beträda annans mark.

Över brunn, källa, damm eller annan till vattendrag icke hänförlig vattensamling och dess avlopp inom hans mark, så ock över annat slutet vatten, råde jordägaren fritt; dock må vattnet vid eldfara obehindrat begagnas till dennas avvärijande. — — —

Möjlighet att avsätta naturområden erbjudes i lagen om naturskydd den 23 februari 1923. Jämlikt denna lag kan naturskyddsområden inrättas i ändamål att för framtiden bevara naturskön eller eljest med avseende å sin natur beaktansvärd plats oförändrad eller att freda visst djur eller växtslag. Staten tillhörig mark kan dessutom avskiljas till allmänt skyddsområde för fredande av dess natur mot ingrepp av människohand. Avsättande av enskild mark kan endast ske efter ansökan av ägaren. Staten ges emellertid befogenhet att för inrättande av skyddsområde expropriera fast egendom samt i expropriationsväg fastställa inskränkningar i ägarens rätt att nyttja sådan egendom. Rekreatiomsområden för allmänheten kan inrättas med stöd av denna lag endast då det sociala naturskyddsintraset kan förenas med det rena naturskyddets behov.

Enligt lagen den 14 juli 1898 om expropriation av fast egendom för allmänt behov är ägare eller innehavare av fast egendom pliktig att avstå egendomen eller tåla inskränkning i sin rätt att begagna densamma »då allmänt behov det kräver», en lokution som ej torde utesluta att förfarandet kan tillgripas för att tillgodose ett mera framträdande behov av rekreationsplats för en större allmänhet.

Island

Medan Danmark på grund av stor befolkningstäthet och knappheten på icke bebyggd eller uppodlad jord intar en speciell ställning i förhållande till Finland, Norge och Sverige, kan Island sägas inneha en särställning av rakt motsatta skäl. Island räknar ca 1,5 innevånare per kvadratkilometer yta, medan motsvarande siffra är i runt tal för Danmark 102,5, för Finland 12,5, för Norge 9 och för Sverige 16,5. Endast omkring 13 procent av landets areal kan anses bebodd. De »orörda» områdena utgöres emellertid till stor del av fjällmassiv, bergöknar och andra otillgängliga områden. En betydande del av dessa områden är i allmän ägo.

På grund av sedvanerätt anses allmänheten i Island åtnjuta en vidsträckt frihet att nyttja annans naturliga vattenområden för bad, båtfärder, vattenhämtning o. d. Såvitt angår allmänhetens rätt i avseende å landområden gives bestämmelser i en naturskyddslag av år 1956, där andra kapitlet betitlats »Om allmänhetens tillträde till landets natur». Av innehållet i dessa bestämmelser kan här återges följande.

Färdsel i allmänhet är tillåten allenast å mark, som ej tillhör privata jordegendomar, och under förutsättning att färdseln sker »i laglig avsikt». (I praktiken lär jordägarna emellertid ej ha någon invändning emot att allmänheten färdas över icke odlade områden av deras marker.) Fotgängare äger rätt att färdas och att uppehålla sig jämväl å privat egendom utanför tätbebyggelse »i syfte att njuta av naturen», dock ej å odlade områden. En förutsättning för denna rätt är att vistelsen ej vållar jordägare eller annan rättsinnehavare skada. För rätt att färdas över odlad mark krävs tillåtelse

av ägare eller annan som förvaltar området. Att plocka bär är ej tillåtet på odlade områden utan tillåtelse av områdets ägare eller förvaltare. På icke odlade områden av privata egendomar äger allmänheten taga vilda bär för att konsumera dem på stället, medan plockning för annat ändamål fordrar tillstånd av egendomens ägare eller förvaltare. Å mark »utanför landområden tillhörande jordegendomar» är envar berättigad plocka bär.

Naturskyddsmyndigheterna (naturskyddsnämnder och naturskyddsrådet) kan åt allmänheten anvisa särskilda områden för bärplockning mot avgift till jordägare eller arrendator, därvid emellertid skall tillses, att ägarerna eller arrendatorerna själva kan tillfredsställa sitt behov av bär. Vidare kan naturskyddsmyndigheterna stipulera maximum för avgift, som ägare eller arrendator äger betinga sig, då rätt till bärplockning upplåtes enligt de bestämmelser för vilka redogjorts i föregående stycke. Naturskyddsrådet kan förbjuda användande av redskap eller verktyg vid bärplockning, om det kan befaras, att växtligheten skulle ta skada härav.

Färdsel i strid mot lagens bestämmelser ävensom bärplockning, vilken enligt lagreglerna är otillåten, har straffbelagts.

Fridlysning av landområden kan ske, förutom för vetenskapliga ändamål eller av rena naturskyddshänsyn, då områdena lämpar sig för att ge allmänheten möjlighet att njuta av naturen. Sådana områden benämnes »folkvång» och kan även förvärvas av det allmänna genom expropriation.

Motionerna

I alla tre motionerna nämnes vissa moment i samhällsutvecklingen, såsom ökat bilbestånd och ökad fritid, vilka berett allt fler människor möjlighet till friluftsliv. Detta förhållande har, enligt motionärerna, medfört särskilda problem. »Det kan», sägs det i motionen II: 607, »tyvärr icke bestridas, att alltför många av dem som nu draga fördel av allemansrätten icke uppträda på ett sätt, som gagnar förståelsen mellan friluftsfolk och markägare, utan tvärtom på ett sätt, som alldeles i onödan stör det goda förhållandet mellan nämnda befolkningskategorier och som dessutom betänkligt stör trivseln för det stora flertalet bland friluftsfolket, med andra ord förringar allemansrättens värde för dessa». I motionerna I: 512 och II: 602 nämnes som exempel på några av de avigsidor det moderna friluftslivet fört med sig nedskräpning i naturen, ökad risk för skogseldar, intrång på växande gröda, åverkan på stängsel samt gren- och lövbrytning utan urskiljning.

I sistnämnda motioner anföres, att det bästa och effektivaste sättet att komma till rätta med problemet helt säkert i första hand är uppfostran och upplysning, och även i motionen II: 607 anser motionären det vara möjligt, att man genom upplysning kan bringa »allemansrättens missbrukare» på bättre tankar, ehuru »det torde bli en fråga på mycket lång sikt». Samtliga

motionärer anser emellertid, att det förr eller senare blir nödvändigt med lagstiftning rörande allemansrätten, och framhåller den år 1957 i Norge antagna friluftslagen som exempel på hur en sådan lagstiftning lämpligen kan utformas.

Till närmare motivering av yrkandet om utredning med syfte att samordna förhållandena i vårt land med rättsläget på området i övriga nordiska länder anföres i motionerna I: 512 och II: 602 följande.

Inte minst med hänsyn till den för varje år alltmer tilltagande turisttrafiken mellan i första hand de nordiska länderna och till önskemålen om en så långt möjligt samnordisk lagstiftning anser vi det därför önskvärt att man genom en utredning prövar möjligheterna till en något mera preciserad utformning av allemansrätten t. ex. i enlighet med den norska lagstiftningen. En sådan utredning bör då lämpligen pröva även hur samhället i andra former, t. ex. genom planerande åtgärder, kan tillgodose allmänhetens behov av friluftsområden genom ökade möjligheter att för friluftsliv utnyttja kronan tillhöriga markområden.

I motionen II: 607, däri såsom tidigare angivits yrkats, att naturvårdsutredningens uppdrag måtte utökas till att omfatta även allemansrättens problem, anmärkes, att även om utredningen med hänsyn till direktiven knappast kan undgå att vidröra allemansrätten och dess problem dessa ej kan inrymmas i de övriga naturskyddet berörande, i andra lagar och författningar reglerade frågor, vilka enligt direktiven jämväl kunna upptagas av utredningen till övervägande, »detta av den enkla anledningen, att intet är lagfäst därom». Motionären finner, att det för alla parter kommer att innebära en avsevärd lättnad, om »nuvarande osäkra förhållanden» på allemansrättens område försvinner.

Beträffande motionernas fullständiga innehåll får utskottet hänvisa till motionerna.

Yttrandena

Av remissinstanserna ställer sig *hovrätten över Skåne och Blekinge* bestämt avvisande till förslaget om utredning. Även *länsstyrelsen i Jönköpings län* förkastar tanken på utredning i syfte att kodifiera allemansrätten men ifrågasätter, såsom av det följande framgår, en begränsad utredning med särskilt syfte. *1960 års naturvårdsutredning* upplyser, att den har för avsikt att med nuvarande direktiv arbeta på vissa partiella reformer inom allemansrätten. *Sveriges riksidsrottsförbund* synes ej finna någon särskild utredning angående allemansrättens innehåll och utövande behövlig. I övrigt tillstyrkes motionerna i remissyttrandena, därvid *lantbruksstyrelsen* och *skogsstyrelsen* finner förslaget om utvidgning av direktiven för naturvårdsutredningen lämpligt, medan *länsstyrelserna i Stockholms och Kopparbergs län* anser, att uppdraget bör anförtros en särskild utredning.

Till motivering av sitt negativa ställningstagande till motionerna anför hovrätten.

Med hänsyn till den oklarhet som råder om allemansrättens innebörd och omfattning skulle det enligt hovrättens mening väl vara till nytta om hit-hörande frågor blev närmare utredda. En sådan utredning kräver en noggrann genomgång av problemen ur rättshistoriska och civilrättsliga synpunkter. Den torde bli tidsödande. Belysande för uppgiftens vansklighet är att lagberedningen i sina år 1947 och 1960 avgivna förslag till jordabalk avstått från att söka ange de inskränkningar i jordägarens rätt som följer av vedertagna grundsatser om allemansrätt. Det kan erinras om de synnerligen svårlösta problem som är förenade med den tidigare vid flera tillfällen diskuterade frågan om rätt att plocka bär och svamp på annans mark. En utredning om allemansrätten torde ej kunna förbigå denna fråga. Med hänsyn till de skiftande förhållandena i olika delar av landet torde en utredning kräva en kartläggning av vad som på olika håll anses sedvanerättsligt grundat. Vissa svårigheter torde komma att visa sig, då det gäller att finna allmängiltiga regler lämpade för hela landet.

Det kan enligt hovrättens mening ifrågasättas om önskemålet att vinna en precisering av allemansrätten utgör ett tillräckligt motiv för det omfattande arbete som skulle krävas härför. Den oklarhet som nu föreligger beträffande allemansrättens innebörd och omfattning torde knappast medföra några mera omfattande praktiska olägenheter. Det synes icke i främsta rummet vara eventuella konflikter mellan jordägaren och allmänheten som påkallar uppmärksamhet utan snarare de problem som ur mera samhällsliga synpunkter uppkommer genom friluftslivets utveckling. Dessa är av två slag: dels är samhällsliga åtgärder påkallade för att sörja för att tillräckliga friluftsområden står till förfogande för allmänheten och dels kan reglerande föreskrifter vara nödvändiga till skydd för naturen och även ov ordningsskäl och ur sanitära synpunkter för sådana områden där en större anhopning av människor förekommer. I det förra hänseendet innebar tillkomsten av den provisoriska strandlagen år 1950 och den definitiva strandlagen år 1952 betydelsefulla framsteg. Det kan även erinras om de insatser som kommuner och andra på många håll gjort för att skapa fridtsområden. I det senare hänseendet har lagstiftning som tillkommit de senaste åren, såsom den allmänna ordningsstadgan år 1956 och hälsovårdsstadgan år 1958, skapat ökade möjligheter att tillgodose nutida krav. Möjlighet finnes att genom lokal ordningsstadga och lokal hälsovårdsordning meddela de ytterligare föreskrifter som kan vara behövliga. Av betydelse är även tillkomsten av naturskyddslagen år 1952. I denna finnes sålunda särskilda bestämmelser till skydd mot nedskräpning i naturen. Bestämmelserna om naturparker erbjuder en möjlighet att tillgodose friluftslivet genom fridlysning av vissa områden, varvid länsstyrelsen kan utfärda ordningsföreskrifter. Dessa bestämmelser synes emellertid icke ha tillämpats i nämnvärd grad och därför icke kommit att motsvara förväntningarna. Även i övrigt har lagens tillämpning på olika sätt hämmats. Vad som är behövt synes sålunda i främsta rummet vara att förutsättningar skapas för en mera aktiv naturvård enligt de i naturskyddslagen angivna principerna. Härom pågår emellertid redan utredning.

Länsstyrelsen i Jönköpings län befarar, att en kodifiering av allemansrätten skulle medföra en begränsning av de befogenheter, som sedvanerätten

nu anses medge. Däremot anser länsstyrelsen en begränsad utredning möjligen vara befogad för utrönande av, huruvida allemansrätten sådan den utövas leder till skadebringande intrång för markägare, samt för införande, därest så befinnes vara fallet, av möjlighet för det allmänna att i påvisbara fall av ej ringa skadegörelse lämna markägare skälig ersättning.

Naturvårdsutredningen vitsordar, »att det sedan länge föreligger ett trängande behov att närmare precisera innehållet i den s. k. allemansrätten», och finner det vara av intresse icke minst ur naturvårdssynpunkt, »att allmänhetens umgänge med naturen icke försvåras av oklarhet rörande dess rättigheter och skyldigheter vid beträdande av annans mark». Om utredningens befattning med hithörande frågor anföres.

Redan i ett tidigt skede av naturvårdsutredningens arbete uppstod frågan i vilken utsträckning utredningen kunde komma att taga befattning med frågor rörande allemansrätten. Diskussionen föranledde bl. a. vissa uttalade långtgående förhoppningar från olika intressen inom naturvården. Med anledning härav fann utredningen anledning närmare kommentera denna fråga i en nyligen utsänd cirkulärskrivelse — — — och anförde då följande.

»En inom naturvården sedan länge aktuell fråga är spörsmålet om *allemansrättens innehåll och begränsningar*. Naturvårdsutredningen har icke något uppdrag att verkställa någon allmän utredning rörande hela detta komplicerade rättsområde och det torde ligga i sakens natur att en sådan utredning icke lämpligen kan ske inom ramen för naturvårdsutredningens begränsade uppdrag. Då allemansrätten icke desto mindre torde få anses som en primär förutsättning för befolkningens umgänge med naturen, synes det icke uteslutet att utredningen på begränsade områden kan komma att behandla partiella regleringar inom allemansrättens område av samma typ, som redan finnes inom exempelvis gällande naturskyddslag.»

Av det anförda framgår, att naturvårdsutredningen närmast varit inställd på att arbeta med fortsatta, försiktiga, partiella reformer inom allemansrätten, som ha direkt anknytning till naturvården. Såsom exempel på frågor, som torde bli aktuella kan anföras tillåtligheten att tälta eller parkera bil på annans mark, skärpta åtgärder mot nedskräpning eller förfulande inslag i landskapsbilden, hinder mot s. k. kommersiell blom-plockning o. s. v. Det tillhör vidare utredningens arbetsuppgifter att tillskapa ett utvidgat skydd för vissa kvalificerade objekt såsom grusåsar och vattendrag mot exploatering. Härvid kan allemansrättsliga frågor komma att aktualiseras.

Riksidrottsförbundet har såsom eget yttrande åberopat yttrande av *Svenska orienteringsförbundet*. I detta hänvisas till vissa inom orienteringsförbundet gällande tävlingsregler med syfte att vidmakthålla ett gott förhållande mellan orienterare och markägare. Orienteringsförbundet säger sig genom mångårig kontakt med markägare och jakträttsinnehavare ha lärt, »att man kommer långt med ömsesidig förståelse och hänsyn», och uttalar, att det för orienteringsidrottens skull knappast är behövligt med någon särskild utredning om allemansrättens innehåll och utövande.

De remissinstanser som ställer sig helt positiva till motionernas syfte andrager i huvudsak följande.

Lantbruksstyrelsen ansluter sig till de allmänna synpunkter som anförts i motionerna. Enligt dess mening föreligger behov av verk samma åtgärder för en sanering av förhållandena i fråga om allmänhetens sätt att handskas med naturen och dess skönhetsvärden vid bedrivande av friluftsliv. Vidare synes styrelsen jämväl rättsregler önskvärda, som ger ett nödvändigt skydd för de ekonomiska värdena, främst för produktiv jordbruksjord och skogsmark, utan att därför friluftslivet onödigt hindras.

Skogsstyrelsen har berett skogsvårdsstyrelserna tillfälle att inkomma med yttranden i frågan och anför, att dessa allmänt omvittnar, att behov föreligger av närmare precisering av allemansrätten och av vissa föreskrifter, som förhindrar onödig skadegörelse och nedskräpning m. m. i naturen. Samtliga skogsvårdsstyrelser, som avgivit yttrande i ärendet, har enligt skogsstyrelsen därför tillstyrkt, att en utredning rörande allemansrätten kommer till stånd. Skogsstyrelsen ansluter sig till denna uppfattning och tillägger, att utredningen även bör omfatta förslag till erforderliga åtgärder för dels förhindrande av skadegörelse bl. a. i skogen, dels tillgodoseende av allmänhetens behov av friluftsliv.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller det behandlade spørsmålets ökade aktualitet i hela vårt land och fortsätter.

Det torde emellertid inte finnas någon del av landet, där kombinationen folkrika tätorter och för fritidsverksamhet väl ägnade områden är så markerad som i fråga om komplexet Stor-Stockholm—Stockholms läns skärgårds- och glesbygdsmråden. Här medför tillströmningen till sistnämnda områden av fritidsboende flerstädes en tioudubbling eller mera av befolkningen under sommarmånaderna. I allmänhet torde fortfarande huvuddelen av marken innehas av de bofasta. Även de fritidsboende gör emellertid ofta betydande investeringar i mark och byggnader. En allt större grupp utgör också det friluftsfolk som med hjälp av bil eller båt tillfälligt besöker fritidsområdena. Det är därför naturligt, att de olika gruppernas rättigheter och skyldigheter ofta ger anledning till kontroverser av olika slag. Självklart är också att frågan om allemansrättens omfattning och praktiska innebörd därvid blir aktuell.

Länsstyrelsen har för sin del i åtskilliga sammanhang fått uppmärksamheten riktad på hithörande frågor. I samband med det utredningsarbete som länsstyrelsen på Kungl. Maj:ts uppdrag utför rörande förhållandena för den bofasta skärgårdsbefolkningen i länet har det sålunda framställts krav på en mera preciserad utformning av allemansrätten. Även från deras sida som önskar utnyttja denna rätt reses genom organisationer och annorledes i skilda sammanhang motsvarande krav på klarhet.

Framställningarna har föranlett den tidigare i utlåtandet nämnda framställningen från länsstyrelsen till Kungl. Maj:t om utredning rörande allemansrätten. I frågan, huruvida en sådan utredning bör anknytas till naturvårdsutredningen, anför länsstyrelsen.

Enligt länsstyrelsens uppfattning vore det olyckligt att låta en kodifiering av allemansrätten få karaktären av i huvudsak förbudslagstiftning. Vid en anknytning till naturskyddsutredningen löper man risk att få en

alltför stark markering av naturskyddets betydelse i sammanhanget. Den utredning om och precisering av allemansrättens omfattning och innebörd som erfordras får inte leda till att de många positiva sidorna i allemansrätten förloras. En sådan utredning måste tvärtom också ta hänsyn till människornas behov av friluftsliv och fritidsverksamhet. Den måste sträva efter att skapa ordning såväl i fråga om skyldigheter som rättigheter för berörda parter. Enligt länsstyrelsens mening får man sålunda räkna med att arbetet med att belysa frågorna och komma till klarhet i fråga om den praktiska tillämpningen av allemansrätten inrymmer så många problem att det, som länsstyrelsen tidigare föreslagit, måste motivera en särskild utredning.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län påpekar bl. a., att allemansrätten har sitt ursprung i en tid, då de nutida formerna av friluftsliv var okända och att, ehuru den numera får anses ha sin största praktiska betydelse genom att möjliggöra för människor att i rekreationssyfte utnyttja naturen, den från början ägde avseende å helt andra förhållanden, vilket medfört osäkerhet i bedömningen av vad som skall anses tillåtligt i fråga om företeelser som numera utgör karakteristiska inslag i friluftslivet. Det framhålles vidare, att allemansrättens utövning i takt med det tilltagande friluftslivet medfört olägenheter av stundom allvarlig natur såsom irritation hos markägare och det stora flertalet av friluftsfolket till följd av hänsynslöst uppträdande av vissa människor, ekonomiska skador, som sannolikt i mycket begränsad omfattning ersättes av den skadevållande, samt risker och störningar för djur- och växtlivet. Även om, anför länsstyrelsen, grövre former av otillåtet uppträdande inte lär bero på okunnighet, torde det förhålla sig så att människor i stor utsträckning har tämligen oklara föreställningar om vad som i umgänget med naturen är tillåtet och otillåtet. Länsstyrelsen finner ett lagfästade av allemansrätten i väsentliga delar önskvärt och till gagn såväl för den stora allmänheten som för markägarna. Sin uppfattning, att ett utredningsuppdrag inte bör överlämnas till naturvårdsutredningen utan anförtros en särskild utredning, motiverar länsstyrelsen med att en utredning om allemansrätten berör synnerligen svårlösta och ömtåliga problem och torde komma att ta lång tid i anspråk, medan det är önskvärt, att den beslutande översynen av naturskyddslagstiftningen snarast kommer till stånd.

Till *länsstyrelsens i Norrbottens län* yttrande med tillstyrkan av den föreslagna utredningen har fogats yttranden av överlantmätaren och landsfogden i länet, vilka jämväl förordar, att utredningen kommer till stånd.

Svenska naturskyddsföreningen lämnar vissa statistiska uppgifter till belysande av »pressen på naturen» i våra dagar.

År 1880 bodde — — — 80 procent av befolkningen på landsbygden. 90 år senare — 1970 — räknar man med att förhållandet skall vara det omvända med 80 procent i tätorterna, samtidigt som befolkningen ökat med 3 miljoner. Koncentrationen innebär icke minskat tryck på naturen. De tekniska ingreppen: samhällenas utbyggnad, kommunikations-

lederna, vattenkraftutbyggnaden, vattenföroreningen, torrläggningarna m. m. har inkräktat på värdefull natur och minskat naturens rekreativa värden. Motorismen för samtidigt allt fler människor ut i naturen för friluftsliv och rekreation. 1939 fanns i hela landet 180 000 privatbilar, antalet är nu drygt 1 miljon och 1970 beräknas det vara ca 2 miljoner — eller en per hushåll om 3—4 personer. Jakten och fritidsfisket kan också belysa pressen på naturen. Man räknar sålunda med att vi i dag har drygt 250 000 jägare och mellan 500 000 och 700 000 fritidsfiskare. Vidare bör erinras om den dubbla bosättningen med olika vinter- och sommarbostäder. I den 1958 framlagda regionplanen för Storstockholmsområdet räknar man med ca 50 000 fritidshus inom regionen. Under 1960 avstyckades inom länet inte mindre än 1 600 nya fritidstomter. I Halland är turisternas antal under juli månad ca 170 000 eller lika stort som den fasta befolkningens. Fritidsstugornas antal i länet är ca 20 000.

Angivna utveckling kan enligt föreningen lätt leda till marknötning, nedskräpning, utarmning av flora och fauna, skadegörelse på växande gröda och skog samt störning av och minskad trivsel för landsbygdsbefolkningen. På många håll har, säger föreningen, förhållandena urartat betänkligt, varför klargörande föreskrifter behövs för att uppnå större respekt för legitima intressen. Om vissa regler ges kan, förmenar föreningen, progaganda göras för dessa och sanering ske i smidiga former. Föreningens åsikt att man skyndsamt måste närmare fastställa allmänhetens rättigheter och skyldigheter uppbäres, anför föreningen, av yttranden som föreningen inhämtat från olika håll i landet. Den kommersiella plockningen av vårbloomor, parkerande av bilar på annans mark och rätten till camping anföres som exempel på vad som enligt föreningen närmare bör preciseras genom lagstiftning. Vidare finner föreningen markägares rätt att — såsom förekommit i flera fall i Stockholms län — utan hänsyn till friluftslivets intressen låta inhägna stora arealer böra bli föremål för kritisk granskning. Föreningen går även in på behovet av lämpliga fritidsområden och yttrar.

Föreningen vill påpeka, att naturskyddslagens bestämmelser om naturparker ger vissa möjligheter till en reglering på särskilda platser. Naturparkinstitutet har dock ej kunnat få någon större omfattning och kan av många skäl naturligtvis ej ersätta en friluftslag. Endast sex naturparker har avsatts efter 1952. Glädjande är, att generaldirektören och chefen för Kungl. Domänstyrelsen angivit, att man avser att sköta vissa kronoparker som ett slags fritidsskogar — naturparker. I övrigt är en översiktlig planering som tar fasta på behovet av fritidsområden samt ett bevarande av markernas rekreativa värden i övrigt — så att de icke i onödan tillåtes minska eller fördärvas genom en för hård eller felaktig exploatering — uppenbart nödvändig.

Föreningen anser, att även om vissa specialfrågor skulle komma upp till behandling av naturvårdsutredningen, detta icke på längre sikt torde vara till fyllest.

Enär flertalet remissinstanser uttalat sig i frågan om *den norska friluftslagens lämplighet som förebild för en svensk lagstiftning om allemansrätten* skall här, sedan nu redogjorts för yttrandenas innehåll i huvudsak, översiktligt redovisas ståndpunkterna jämväl i detta särskilda hänseende.

Hovrätten ställer sig skeptisk till den norska friluftslagens värde som förebild för svenska regler i ämnet och anför.

Motionärerna har hänvisat till den norska lagen om friluftslivet såsom en förebild för det utredningsarbete som de begär. Enligt hovrättens mening kan det väl ha vissa fördelar att de regler som rör friluftslivet är sammanförda i en lag. Helt självklar är dock denna lösning icke. De regler som det kan vara fråga om har samtidigt anknytning till annan lagstiftning, där de naturligt hör hemma. Den norska lagen innehåller i första kapitlet regler om rätt att färdas på annans mark och behandlar sålunda en del av de problem som är förenade med allemansrätten. Andra frågor, särskilt den viktiga frågan om bärplockning, behandlas icke i den norska lagen. Denna upptar å andra sidan frågor som ligger utanför vad en utredning om allemansrätten kan ha anledning att syssla med, såsom bestämmelser om ett statens friluftsråd och om friluftsnämnder. De norska reglerna om byggnadsförbud gäller icke blott, såsom den svenska strandlagen, områden vid stranden till havet eller till insjö utan även andra områden som är särskild betydelse för friluftslivet. Även om den norska lagen sålunda innehåller vissa uppslag som kan vara till nytta för en svensk utredning om allemansrätten, har den icke utrett problemen på ett sådant sätt att en överflyttning till svenska förhållanden skulle kunna ske utan ett ingående utredningsarbete.

Lantbruksstyrelsen påpekar, att reglerna i den norska rätten torde ses mot bakgrunden av att tillgången på jordbruksjord i Norge är förhållandevis begränsad, och uttalar att i vårt land det erforderliga skyddet måhända bör kunna uppnås med mindre rigorösa bestämmelser.

Länsstyrelserna i Stockholms och Kopparbergs län, naturvårdsutredningen och Svenska naturskyddsföreningen synes å andra sidan väsentligen ansluta sig till den uppfattning som kommit till uttryck i motionerna och hänvisar i positiva ordalag till den norska lagstiftningen. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* betonar, att det från flera synpunkter vore önskvärt, att vid en utredning förutsättningarna för samstämmighet över huvud mellan de nordiska länderna i fråga om lagstiftningsåtgärder rörande allemansrätten undersöktes. *Naturvårdsutredningen* anför för sin del i sammanhanget, att det vore önskvärt om »flera av lagens bestämmelser, efter vederbörlig överarbetning för att få anslutning till svensk rättspraxis, kunde inflyta i en ny naturvårdslag». *Naturskyddsföreningen* upplyser, att vid flera av dess centrala naturvårdskonferenser och förbundsrådsmöten, då de problem som sammanhänger med det växande naturintresset, den ökade fritiden, allemansrätten och markägarintresset diskuterats, det ur olika synpunkter ansetts, att den norska friluftslagstiftningen i väsentliga stycken kunde tjäna som förebild för Sverige.

Utskottet

Genom att skapa rättsligt skydd för olika befogenheter tillkommande ett subjekt såsom ägare av fast egendom och genom att stadga inskränkningar i givna befogenheter har samhället från tid till annan bestämt jordägarättens innehåll och gränser. »Alle mans» rätt till mark och vatten och till de nyttigheter naturen frambragt har härvid fått vika för äganderättsbegreppet. Ehuru reglerna om äganderättens utsträckning varierat, torde begreppet aldrig ha haft en så vid innebörd att allmänheten varit betagen de befogenheter den nu har i förhållande till jordägaren. Allemansrätten sådan den nu existerar kan därför sägas ha uråldrig hävd. En annan sak är, att med befolkningens ökade rörlighet och med det alltmer utbredda intresset för friluftsliv allemansrätten kommit att utnyttjas i en utsträckning, som varit otänkbar endast för några decennier sedan, och i former, som tidigare varit okända. Medan rätten att färdas och uppehålla sig på annans område tidigare haft sitt huvudsakliga värde för den lokala samfärdseln, har den genom den nu antydda utvecklingen kommit att på ett helt annat sätt innebära en omistlig tillgång för hela vårt folk. Utskottet vill redan inledningsvis framhålla såsom sin uppfattning, att de befogenheter, som nu kan anses rättmätigt tillkomma allmänheten, ej bör i någon mån beskäras genom ny lagstiftning.

Det är naturligt, att den radikala förändringen i allemansrättens utövande medfört problem. Å ena sidan har det blivit en samhällets angelägenhet att så långt övriga allmänna intressen medger det bevara tillgången på naturområden och i övrigt på olika sätt främja friluftslivet. Å andra sidan kan inte en sådan invasion i naturen som den som nu försiggår äga rum utan att frågor aktualiseras om naturskydd och om tillgodoseende av den enskilde jordägarens berättigade intresse av ostördhet och av ordning i sina marker.

Motionärernas begäran om utredning rörande allemansrätten har närmast föranletts av sistnämnda frågor. Av motionerna synes framgå, att avsikten med yrkandena om utredning inte är att få till stånd en inskränkning i allmänhetens nuvarande befogenheter, utan att motionärerna anser ett närmare klarläggande av gränserna för allemansrätten nödvändigt för att minska avarterna i dess utövande till gagn inte bara för markägarna utan även för den övervägande delen av friluftsfolket.

Frågan om bevarande av naturområden för befolkningens friluftsliv har, som framgår av den tidigare redogörelsen, i avsevärd grad redan beaktats, framför allt genom strandlagstiftningen och naturskyddslagstiftningen. Såsom jämväl framgår av vad utskottet tidigare angivit, överväges för närvarande åtgärder som förefaller ägnade att ytterligare tillgodose detta syfte och att leda till att nya områden göres tillgängliga för friluftsfolket. En sådan utveckling torde vara önskvärd ur de synpunkter motionärerna före-

träder och synes böra leda till såväl ett minskat »slitage» på naturen som en nedgång i antalet konfliktsituationer i förhållandet mellan friluftsfolket och markägarna. De insatser i övrigt som såväl från kommunernas som från olika företags sida göres till främjande av friluftslivet torde även ha en i flera avseenden mycket stor betydelse för de syften motionärerna önskar uppnå.

Det finns, som framgår av utskottets redogörelse för gällande rätt, redan nu bestämmelser till motverkande av de »avigsidor» och det »missbruk» av allemansrätten som motionärerna önskar skall stävjas genom den åsyftade lagstiftningen. I själva verket är de företeelser i form av »intrång på växande gröda, åverkan på stängsel, gren- och lövbrytning utan urskiljning» som påtalats i de två likalydande motionerna alls inte yttringar av allemansrätten utan fastmera genom stadganden i strafflagen klart utslutna från vad allmänheten äger rätt att företaga sig. Det torde kunna sägas, att med bestämmelsen i 24 kap. 2 § strafflagen kriminaliserats så gott som samtliga ur naturskyddssynpunkt icke önskvärda ingrepp av allmänheten i naturens växtvärld. Åtgärder till motverkande av att den s. k. kommersiella blomplockningen — för vilken straffbestämmelsen ej utgör hinder — leder till utarmning av växtbeståndet i markerna övervägs för närvarande av naturvårdsutredningen, som för övrigt har att ingå på frågan om naturskyddet i hela dess vidd. Enligt 24 kap. 4 § strafflagen är det vidare vid straffansvar förbjudet att ens beträda tomt, plantering och alla andra ägor »som kan skadas därav». Av uttrycket »kan skadas» framgår, att påvisbar skada ej förutsättes för straffbarhet (jfr rättsfallet NJA 1916 s. 65). Detta lagrum måste anses innebära ett åtminstone ur ekonomisk synpunkt långt gående skydd för den enskilde markägaren mot intrång av utomstående å hans fastighet. Utskottet kan svårligen tänka sig, att civilrättsliga bestämmelser i nu angivna hänseenden skulle vara mer ägnade än de givna straffstadgandena att upprätthålla allmänhetens respekt för efterlevnad av reglerna. Motionärerna synes anse, att en civilrättsligt given laglig reglering av allemansrätten skulle skapa större klarhet rörande gränserna för allmänhetens befogenheter. Det är obestriddigt, att gränserna för vad som enligt 24 kap. 4 § strafflagen skall förstås med uttrycken »tomt», »plantering» och »skada» är flytande och att det måste möta svårigheter att avgöra vad som är tillåtet i varje konkret fall. Utskottet är emellertid ej övertygat om, att det är möjligt att i en ny lagstiftning skapa så mycket större klarhet i förhållandet mellan jordägaren och allmänheten, att en lagstiftning av denna anledning bör anses påkallad. Som i olika sammanhang framhållits (bl. a. av strandlagsutredningen och av hovrätten över Skåne och Blekinge i dess yttrande över motionerna) torde det möta stora svårigheter att få till stånd entydiga bestämmelser med giltighet för alla de skiftande förhållanden som kan möta på olika håll i landet. Den norska friluftslagen, vilken av motionärerna framhållits som ett exempel på hur en

motsvarande lagstiftning i vårt land lämpligen bör utformas, synes i många stycken illustrera detta förhållande. I påfallande hög grad har vid definition av områden, som särskilt tillerkänts skydd, eller av förfaranden, som enligt lagen ej skall tillåtas, tillgripits uttryck som »utilbörlig fortrensel», »tilbörlig varsomhet» och »nevneverdig skade eller ulempe». Utskottet finner anledning antaga, att tolkningen av sådana begrepp kan bli föremål för stridiga meningar och ge anledning till konflikter i lika hög grad som de antydda tolkningssvårigheterna rörande allemansrättens innehåll i vårt land.

Beträffande vissa särskilda former av friluftslivet får emellertid frågan om behovet av laglig reglering ses mot bakgrunden av, att i visst hänseende helt saknas bestämmelser till ledning vid avgörande av vad som skall anses tillåtet eller ej. I fråga om tillåtligheten av tältning, parkering av fordon och förtöjning av båtar å annans mark är nämligen av betydelse ej blott om besittningstagandet inkräktar på tomt eller plantering eller medför risk för skada å annan äga utan också om det innebär ett mera varaktigt utnyttjande av fastigheten. Ett sådant nyttjande anses allemansrätten inte medge, men hur långt varaktigheten skall sträcka sig för att förfarandet skall bli att betrakta som en besittningskränkning är en omdiskuterad fråga även bland rättslärda. Även i ett annat hänseende, nämligen då tältning, parkering o. d. — utan att man kan tala om risk för skada å marken i vart fall ej såvitt avser envar tältande eller bilist för sig — förehaves av ett stort antal människor samtidigt, kan det understundom förefalla befogat anse, att ett intrång i markägarens besittningsrätt äger rum. I nu berörda fall synes ett behov av regler för fastställande av hur långt allmänhetens rättigheter sträcker sig mera påtagligt. Naturvårdsutredningen har, såsom framgår av dess yttrande över motionerna, för avsikt att i viss mån ta befattning med allemansrättsliga problem, och har som exempel på frågor, som torde bli aktuella, anfört just tillåtligheten att tälta eller parkera bil på annans mark. Vid detta förhållande finner utskottet någon åtgärd i saken ej för närvarande påkallad. Utskottet vill i detta sammanhang ånyo betona sin inställning, att man inte genom lagstiftningsåtgärder bör inskränka allmänhetens nuvarande rättigheter.

I vad hittills upptagits har utskottet ej bemött den i motionerna I: 512 och II: 602 särskilt nämnda frågan om nedskräpning av naturen. Utskottet har tidigare redogjort för de möjligheter som för närvarande står till buds och överväges för att komma till rätta med detta otvivelaktigt viktiga och svårbemästrade problem. Utskottet finner det väl kunna förväntas, att med nu möjliga och redan tilltänkta åtgärder det skall bli möjligt att råda bot på missförhållandena å platser, där en större allmänhet regelbundet samlas och förutsättningarna således är goda för anordnande av övervakning och tillsyn. Bestämmelserna i 26 och 27 §§ naturskyddslagen torde emellertid

ej ha nått sitt syfte att åstadkomma en tillfredsställande lösning av frågan beträffande områden, där möjlighet till ingripande i annan ordning saknas. Utskottet bemärker emellertid, att naturvårdsutredningen jämväl ämnar överväga skärpta åtgärder mot nedskräpning, och anser därför ej heller denna fråga för närvarande påkalla ytterligare utredning.

Utskottet har, med hänsyn till utformningen av det ena motionsyrkandet och vad till stöd därför anförts om önskemålet av en såvitt möjligt samnordisk lagstiftning, tidigare i utlåtandet lämnat uppgifter om gällande rätt på ifrågavarande område i de övriga nordiska länderna. Ehuru i vissa stycken väl torde finnas möjlighet att skapa likartade regler, är förhållandena dock i väsentliga delar olikartade de nordiska länderna emellan och tanken på en enhetlig lagstiftning förefaller åtminstone för närvarande ej realistisk.

Genom tidigare uttalanden emot den av motionärerna begärda utredningen har utskottet givetvis ej velat förringa värdet av ett gott förhållande mellan markägarna och friluftsfolket. En positiv inställning från jordägarnas sida gentemot den allmänhet, som söker avkoppling och kontakt med naturen på deras marker, är inte minst ett friluftsfolkets eget intresse. Svenska orienteringsförbundet säger sig i ett yttrande, som utskottet tidigare redovisat, ha genom mångårig kontakt med markägare och jakträttsinnehavare lärt, »att man kommer långt med ömsesidig förståelse och hänsyn», samt finner det för förbundets egen del knappast behövt med någon utredning. Uttalandet torde utvisa, att friluftsfolkets egen inställning, dess förståelse för naturens värden och för markägarens intressen, kanske är den viktigaste förutsättningen för uppnående av tillfredsställande förhållanden på friluftslivets område. Det stora flertalet av dem som söker sig ut i skog och mark har säkerligen en sådan inställning. De som av olika anledningar ej hör till denna kategori torde man enligt utskottets mening ha stora möjligheter att påverka genom upplysning och propaganda. Den upplysningsverksamhet som bedrivs genom skolor och olika organisationer samt på annat sätt måste därför anses vara av utomordentligt värde.

Sammanfattningsvis vill utskottet anföra följande. Friluftsfrågorna står för närvarande i olika sammanhang i blickfältet. Vissa frågor som berör allemansrätten är under utredning. Detta gäller såväl de frågor utskottet enligt ovan funnit böra närmare övervägas som vissa andra i motionerna ej berörda problem, bl. a. den viktiga frågan huruvida strandlagens bestämmelser visat sig tillräckligt effektiva för dess syfte. Andra områden inom allemansrätten avgränsas av regler som — särskilt i kombination med upplysning — bör vara väl ägnade att i nuvarande form tillgodose syftet med motionerna. Utskottet finner med hänsyn till det sagda någon framställning från riksdagens sida om ytterligare utredning för närvarande ej påkallad.

Utskottet hemställer,

att förevarande motioner, I: 512 och II: 602 samt II: 607, icke måtte föranleda annan riksdagens åtgärd än att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer, att motionerna jämte detta utlåtande för kännedom överlämnas till 1960 års naturvårdsutredning.

Stockholm den 7 november 1961

På tredje lagutskottets vägnar:

HUGO OSVALD

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från f ö r s t a kammaren: herrar Osvald, Lindahl, Grym, Georg Carlsson, Kristiansson, Akesson, Ake Larsson och Schött*;

från a n d r a kammaren: herrar Johansson i Torp, Nyberg, fru Torbrink, herrar Wachtmeister, Ekström i Iggesund, Grebäck, fröken Andersson i Lerum och herr Tobé.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.