

Rekommendationerna från rapport 6470 - Allemansrätten och dess framtid

Utredarna Klas Sandell och Margaretha Svenning har författat var sin del i rapporten. Varje delrapport avslutas med rekommendationer. Här hittar du deras rekommendationer.

Detta är version 2 av detta dokument (reviderat 2012-01-13) då vi nu i stället valt ut den inledande sammanfattningen ur Sandells utredning där hans rekommendationer finns koncentrerade som en lista att-satser. (I version 1 av detta dokument hade vi i istället valt ut hans avslutande del av kapitel 5 med mer generella resonemang.)

Innehåll

| | |
|--|----------|
| INNEHÅLL | 2 |
| ALLEMANSRÄTTEN OCH DESS FRAMTID – NÅGRA | 3 |
| SAMHÄLLSVETENSKAPLIGA PERSPEKTIV av Klas Sandell | 3 |
| "Historisk och samhällsvetenskaplig exposé" | 3 |
| Slutsatser och rekommendationer ur ett samhällsvetenskapligt perspektiv | 4 |
| Allemansrättens roll och innehåll är direkt relaterad till samhällsutvecklingen! | 4 |
| Allemansrätten kan ses som ett toleransavgränsat frirum! | 5 |
| Allemansrätten är ett uttryck för ett mångbrukat hänsynslandskap! | 6 |
| Allemansrätten har en mycket stark ställning! | 7 |
| Allemansrätten kan fokuseras och uppdateras! | 7 |
| Rekommendationer | 8 |
| ALLEMANSRÄTTENS RÄTTSLIGA STÄLLNING OCH FRAMTID | 11 |
| av Margaretha Svenning | 11 |
| Rekommendationer | 11 |
| Allemansrätt, markägande och strandskydd | 11 |
| Konflikter och konflikthantering | 11 |
| Miljöbalken som verktyg | 12 |

ALLEMANSRÄTTEN OCH DESS FRAMTID – NÅGRA SAMHÄLLSVETENSKAPLIGA PERSPEKTIV

av Klas Sandell

"Historisk och samhällsvetenskaplig exposé"

Utifrån vår utrednings övergripande syfte: "att skaffa ett brett kunskapsunderlag kring allemansrätten" så skall mitt arbete vara "en mer historisk och samhällsvetenskaplig exposé över allemansrätten och dess kopplingar till landskapets resurser, friluftslivstradition etc". Denna exposé redovisar jag här – efter en inledande sammanfattning med rekommendationer – i form av fem kapitel plus referenser. Mot bakgrund av utredningens mycket måttliga omfattning i tid så bygger detta i stor utsträckning på egna tidigare texter och vilka det gäller anges i inledningen till respektive kapitel.¹ Det första kapitlet efter sammanfattningen är en historisk snabbteckning över friluftslivets, naturturismens och allemansrättens framväxt i Sverige. Då allemansrättens innehåll och roll hela tiden är direkt relaterad till samhällsutvecklingen i övrigt så är detta inte bara en nödvändig bakgrundkunskap utan också en viktig referensram för alla diskussioner om allemansrättens framtid. Därefter följer i nästa kapitel ett principresonemang om vad allemansrätten kan anses vara utmynnande i några principfigurer för dess innehåll och konfliktområden. Som en fördjupning av vad "naturen" kan anses vara – t.ex. i grundlagens "alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten" – så lyfts sedan i nästa kapitel begreppen natur och landskap fram som viktiga referensramar för vad allemansrätten i grunden handlar om. Därefter fokuserar ett kapitel allemansrättens ställning hos svenska folket såsom det framkommit i några enkätundersökningar och där berörs även hur allmänheten ser på eventuella förändringar av allemansrätten liksom synsätt hos landsbygdsbor och arrangörer av naturturism. Mina samhällsvetenskapliga perspektiv avslutas med ett kapitel som innehåller ett antal förslag på vad som är vägval inför framtiden och där även ett antal förslag på konkreta förändringar diskuteras. Avslutningsvis i denna del återfinns litteraturreferenserna samlade för alla dessa fem kapitel, men ett antal underlag av typ skriftlig personlig kommu-

¹ Med tanke på att allemansrättsfrågorna på olika sätt återkommit under hela min tid som forskare så finns ett otal personer som gett avgörande inspiration och hjälp. Men, förutom Naturvårdsverkets expertpanel för allemansrätt (Margaretha Svenning, Annica Idestrom, Per Nilsson och Nils Hallberg), så personer som har varit av särskilt stor betydelse som fackgranskare för hela eller delar av just denna rapporttext är (i bokstavsordning): Ingemar Ahlström, Firma Friluftsplanning; Bertil Bengtsson, f.d. justitieråd; Peter Fredman, Professor Mittuniversitetet; Lina Holmgren, Tillväxtverket; Daniel Nilsson, Riksantikvarieämbetet; Marie Stenseke, Professor Göteborgs universitet; Sverker Sörlin, Professor Kungl. Tekniska Högskolan; Gunnar Zettersten, tidigare Naturvårdsverket; och Åsa Åslund, Universitetslektor Linköpings universitet – vilket naturligtvis inte friskriver mig från det slutgiltiga ansvaret.

nikation och en del massmediamaterial förtecknas enbart i anslutning till där de refereras i texten.

Slutsatser och rekommendationer ur ett samhällsvetenskapligt perspektiv

Här följer sammanfattningar av mina fem kapitel och underrubrikerna med utrops-tecken nedan är mina övergripande slutsatser. Efter dessa kapitelsummeringar följer mina rekommendationer inför allemansrättsfrågornas vidare hantering. Men det är här också viktigt att peka på att det går inte att behandla allemansrättens framtid "styckevis och delt" då frågorna dels berör basala välfärdsvärden knutna till livskvalitet, folkhälsa, frihetskänsla, identitet, tillit, pedagogik, glesbygdsnäringar, boendemiljö m.m. och dels inbegrips vida myndighets- och lagstiftningsområden. Det handlar om alla geografiska nivåer från det grannskapslokala till det nationella liksom Sverigebildens internationella betydelse och berör snart sagt alla lagstiftningens olika områden. Alla eventuella förändringar av allemansrätten måste därför sättas in i ett vidare sammanhang, utredas grundligt och beslutas efteränsamt. Förhoppningsvis kan denna begränsade utredningsinsats om samhällsvetenskapliga perspektiv på allemansrätten fungera som en av utgångspunkterna för sådant framtida utrednings- och utvecklingsarbete.

Allemansrättens roll och innehåll är direkt relaterad till samhällsutvecklingen!

Den praktik som vi associerar med den moderna allemansrätten verkar ha tagits för given av friluftsliv och naturturism när de etablerades i slutet av 1800-talet. Sedan har den moderna allemansrätten som begrepp och praxis successivt vuxit fram parallellt med det moderna urbaniserade samhällets friluftsliv, utomhuspedagogik, sociala naturvård och naturturism. En viktig fas i denna framväxt, efter etableringsfasen runt sekelskiftet 1900, var mellankrigstidens breddning av friluftslivet till större grupper parallellt med urbaniseringens och demokratiseringens genombrott. Under efterkrigstiden bör särskilt noteras det offentligas intresse för att fysiskt säkerställa den allmänhetens naturkontakt som mellankrigstidens ambitioner mer principiellt lyfte fram och som successivt sedan kodifierades i allmänt strandskydd och lagfäst allemansrätt. För vår egen tid, det tidiga 2000-talet, bör särskilt uppmärksammas den snabba utvecklingen av nya aktiviteter i naturpräglade landskap med stora inslag av globala influenser, kommersialisering, specialisering och sportifiering samtidigt som de breda enkla friluftaktiviteterna har fortsatt mycket stor betydelse.

Sammantaget är allemansrättens starka koppling till den övriga samhällsutvecklingen av avgörande betydelse för att förstå dess framtid. Man måste då starta i

samhällets grundläggande karaktärsdrag i termer av bosättningsmönster, ekonomi, landskapsbruk, näringsliv, natursyn och omvärldsrelationer. Det handlar mer specifikt om i vilken utsträckning som allmänheten är intresserad av friluftsliv i vid bemärkelse, för i så fall vilka typer av aktiviteter, vilka platser som söks upp, i vilken utsträckning man gör det på egen hand och i mindre grupper eller om man gör det i organiserade former, eventuellt som köpta servicetjänster. Det handlar inte minst om i vilken utsträckning det offentliga i termer av lagstiftning, samhällsplanering, utbildningsystem, folkhälsoengagemang, glesbygdsutveckling och stöd till frivilligorganisationer, prioriterar allmänhetens utverksamhet och i så fall i vilka former. Det handlar också om i vilken utsträckning särskilda grupper som markägare och turismentreprenörer uppfattar allemansrätten, friluftsliv och naturturism som en möjlighet eller en svårighet. Allemansrättens roll och innehåll är beroende av det samhälle det är en del av och vill man inte bara i efterhand konstatera hur allemansrätten ändrats eller försvunnit över tiden så måste man reflektera över, och eventuellt precisera och aktivt slå vakt om, de värden i allemansrätten som man vill skall leva vidare.

Allemansrätten kan ses som ett toleransavgränsat frirum!

Efter ett inledande resonemang om hur mångfasetterad frågan är om ett rekreationslandskaps tillgänglighet visar kapitel två genom ett antal illustrationer den svenska allemansrättens principiella karaktärsdrag som ett "friutrymme". Det är ett friutrymme mellan olika gränsgränser gentemot vad som enligt olika lagrum inte är tillåtet. I princip har vi avgränsningar av allemansrättens frirum i form av de krav som reses av:

- (i) hemfriden;
- (ii) att inte åstadkomma ekonomisk skada för markägaren;
- (iii) naturskyddets krav på respekt för fridlysningar, tillträdesförbud etc; samt
- (iv) det existerande landskapsbruket (jord- och skogsbruk, infrastruktur, bostäder, industriområden etc.) och dettas konsekvenser för fysisk tillgänglighet och landskapets attraktivitet för rekreation.

Både organiserade och kommersiella verksamheter kan nyttja allemansrätten som en grund för sin verksamhet även om det organiserade nyttjandet (både kommersiellt och icke-kommersiellt) har tydligare krav på förkunskaper, platsval och hänsyn i förhållande till naturlandskapet och ger även myndigheter möjligheter till förämälan och reglering. Det ligger dock en principiell problematik i att dessa regleringar och krav ligger i *miljöbalken* vilket innebär att det alltså i princip är påverkan på naturmiljön som i första hand avses, inte t.ex. störningar för markägare, andra friluftsutövare eller lokalbefolkning. Viktigt inför framtiden anser jag är att lyfta fram vad som kan kallas "den grundläggande" allemansrätten. Det handlar om att avgränsa allemansrätten ifrån en del av de aktiviteter som enligt resonemanget

om "friutrymme" – i princip att det som inte är förbjudet är tillåtet – skulle kunna räknas som allemansrätt men som ändå av andra skäl inte bör räknas dit (t.ex. köra motorfordon på snötäckt mark eller det fria handredskapsfisket längs kusterna och i de fem största sjöarna). I kapitel två diskuteras också parallellerna mellan allemansrätten och Elinor Ostroms resonemang om allmänningar och socialt kapital. Särskilt noteras då de generella problem och behov när det gäller socialt kapital som gäller i ett snabbt föränderligt samhälle – och som alltså gäller för allemansrätten i vår tid.

Allemansrätten är ett uttryck för ett mångbrukat hänsynslandskap!

Kapitel tre inleds med ett resonemang om vad som är ett "landskap" och var i så fall "naturen" går att finna i detta. Ett motiv för detta är den tydliga koppling till naturbegreppet som görs i grundlagens: "alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten". Denna utgångspunkt för allemansrätten är förstås svår att diskutera utan att reflektera något över "var naturen ligger", vilket enligt författaren av detta kapitel gör just ett landskapsperspektiv nödvändigt. Att naturbegreppet är kulturellt konstruerat och förändras över tid och ser olika ut bland olika grupper och individer är tydligt. Samtidigt får inte naturberoendet i en humanekologisk bemärkelse glömmas bort – vi är alla, alltid, direkt beroende av våra inknytningar i naturen för våra grundläggande behov. Ett naturbegrepp i linje av "det som människan inte kontrollerar" (frivilligt eller ofrivilligt) lyfts fram liksom betydelsen av en konkret kontakt med detta "okontrollerade" i ett modernt industrisamhälle där de flesta av våra naturrelationer dolts bakom rör, ledningar och väggar.

Ett annat argument för betydelsen av att reflektera över allemansrättens landskapsperspektiv är att viktiga värden kan kopplas till det – inte minst i ett framtidsperspektiv. Allemansrätten handlar om ett gemensamt hänsynsfullt nyttjande av ett brukat – ett mångbrukat – landskap. Detta till skillnad mot de specialiserade rekreativlandskapen som är det huvudsakliga alternativet när det gäller att tillfredsställa det moderna samhällets intresse för naturkontakt och friluftsliv (nationalparker, friluftsområden etc.). Det hänsynsfulla mångbruket av ett nyttjat, ej museialiserat eller för fritidsbruk särskilt uppbyggt landskap, är allemansrättens bas. Detta landskapsperspektiv kan också på många sätt ses som grunden i en hållbar samhällsutveckling. Det här pekar på allemansrättens stora roll som miljöpedagogiskt redskap och som en grundläggande referensram för allmänhetens möjligheter att genom egna landskapsupplevelser etablera och vidmakthålla perspektiv på människans relation till natur och naturresurser som är förenliga med en hållbar utveckling. Det här är perspektiv på allemansrättens värde som berör basala aspekter på identitet och kunskaper om samhällets naturberoende och bör vara av den största betydelse inte minst när det gäller stadsbefolkningens förståelse för landsbygdens villkor.

Allemansrätten har en mycket stark ställning!

Kapitel fyra presenterar resultat från olika enkätundersökningar bland Sveriges vuxna befolkning och visar på allemansrättens mycket starka position och att man ser den som något positivt värt att försvara. Allmänhetens kunskaper om den grundläggande allemansrätten är generellt goda och vi kan notera att man uppskattar allemansrätten som mycket betydelsefull för de egna utomhusaktiviteterna, betydligt viktigare än nyttjandet av naturreservat och nationalparker. Vi bör här påminna oss den mycket stora bredden i vilka kvaliteter man kopplar till friluftslivet – och där som sagt allemansrätten ses som ett huvudsakligt fundament. Det är en bredd som spänner från existentiella värden till pedagogisk resurs, miljöengagemang och frihetskänsla. Förutom att alla eventuella framtida förändringar av allemansrätten måste relateras till dess mycket starka ställning så bör vi också notera att man är betydligt mer tveksam till förändringar i form av inskränkningar för ideellt organiserade än kommersiellt organiserade grupper. Vi kan också notera ett stöd för att försöka förtydliga allemansrättens innehåll i lagstiftningen.

Två grupper som är av särskilt intresse när det gäller allemansrättens framtid är markägare och turismentreprenörer och därför blir dessa särskilt uppmärksammade i detta kapitel. I praktiken innebär det att inte minst relationen stad-land (urbant-ruralt) kommer i fokus och vissa skillnader noteras i synen på allemansrätten utifrån vilken relation man har till landsbygden. Det är en något större skepsis till allemansrätten och då särskilt kommersiell verksamhet bland de som är bosatta på landsbygden och verksamma i areella näringar. Vi kan också notera att i en separat undersökning av naturturismentreprenörers syn på allemansrätten så visade det sig att de generellt ser den som något positivt. Vi kan även notera det stora stödet hos allmänheten för att friluftsliv i vid bemärkelse bör vara ett offentligt ansvar och i huvudsak finansieras med skattemedel. Avslutningsvis refereras tre återkommande teman i den mediala diskussionen om allemansrätten, nämligen: (i) som hot mot den privata äganderätten; (ii) som syndabock för beteenden som ligger utanför allemansrätten; samt (iii) som livskvalitet i både vid och djup bemärkelse.

Allemansrätten kan fokuseras och uppdateras!

Mot bakgrund av de övriga kapitlens diskussioner av allemansrättens täta relation till samhällsutvecklingen i övrigt, dess principiella innehåll och nu aktuella utmaningar så för det sista samhällsvetenskapligt orienterade kapitlet ett principresonemang om förutsättningarna för allemansrättens framtid. I grunden identifieras då följande tre ramfaktorer för allemansrätten:

- att man själv måste "kunna läsa i landskapet" vad som är tillåtet och förbjudet;
- att den måste aktivt upprätthållas av intresserade nyttjare; och
- att den lärs ut genom att "socialiseras in" ute i landskapet.

Den principiella frågan om fördelar och nackdelar med ökad lagstiftning berörs och några principiella övergripande förhållningssätt till allemansrättens framtid identifieras, nämligen:

- A. se vad det blir; eller
- B. business as usual, inkl nuvarande informationsinsatser; eller
- C. fokusera grundläggande värden och vara öppen för ny lagstiftning; eller
- D. göra principiella förskjutningar och lagstifta utifrån detta (t.ex. stärka naturturism, eller den privata äganderätten, eller biologisk mångfald, eller nationell identitet, eller allemansrätten som internationellt varumärke eller...).

Vidare tas ett antal konkreta förslag upp när det gäller allemansrättens framtid. Dessa förslag är gjorda utifrån alternativ no. 3 ovan – att fokusera grundläggande värden och vara öppen för ny lagstiftning. Här pekas på behoven av att dels precisera och i vissa stycken strama åt allemansrättens avgränsningar runt sitt frirum – sitt "frihetsprisma". Här föreslås även en serie åtgärder för att stärka detta frihetsprismas möjligheter att motstå nutida och framtida inskränkningar. Inte minst diskuteras det kommersiellt organiserade nyttjandet av allemansrätten och då är sammantaget intrycket att det finns starka skäl för att reflektera över möjligheterna av en striktare reglering av detta men samtidigt att en urskärning av all sådan verksamhet ur allemansrätten har få fördelar och väldigt många nackdelar.

På en övergripande nivå är det mitt intryck att allemansrättens problematik idag är mycket mer kopplad till brister i tillämpning av riktlinjer och lagutrymmen som redan statsmakterna indikerat och som även ligger nära allemansrättens ställning och roll hos allmänheten – än det finns ett behov av en helt ny riktning i dessa frågor. Det är inte minst en fråga om att lägga tillräckliga resurser på detta i rättsväsende och förvaltning och en fråga om prioritering i skola, organisationer och turistföretag. Resurser och prioriteringar som utifrån allemansrättens roll bör vara lätta att försvara.

Rekommendationer

Att Naturvårdsverket och det nyinrättade myndighetsnätverket för allemansrätten *noggrant följer allemansrättens utveckling* för att i tid kunna uppmärksamma förskjutningar i dess roll och innehåll så att man vid behov på ett systematiskt, eftertänksamt och demokratiskt sätt kan hantera behov av förtydliganden eller andra åtgärder.

Att man inte ser allemansrätten som ett frirum mellan annan lagstiftning där det som inte är förbjudet blir en del av allemansrätten utan att man fokuserar den s.k. *grundläggande allemansrätten*. Sådant som t.ex. det fria handredsskapsfisket och färdsele med olika motorfordon blir naturligtvis inte förbjudet i och med detta men bör inte självklart ses som en del av just allemansrätten.

Att myndigheter och politik allvarligt reflekterar över behovet av att *i lag bättre beskriva den grundläggande allemansrättens innehåll – dess kärna* – om tillfällig hänsynsfull vistelse och fri hänsynsfull färdsele på annars mark och vatten. Detta som ett sätt att slå vakt om allemansrättens grundläggande värden vilka annars snabbt kan erodera när samhället förändras i termer av t.ex. friluftaktiviteter, teknikutveckling och allmänhetens erfarenheter och kunskaper.

Att man på ett systematiskt och kraftfullt sätt tar tillvara *de stora möjligheter som ligger i allemansrättens landskapsperspektiv*. Ett mångbrukat hänsynslandskap bör ha den största framtida betydelse när det gäller bl.a. miljöpedagogik, livskvalitet, folkhälsa, identitet och demokrati. Genom att ta tillvara detta landskapsperspektiv i skola, samhällsplanering och turism bör inte minst den urbana befolkningens förståelse för, och kunskaper om, landsbygdens villkor stärkas.

Att man försöker inrätta en tydlig offentlig företrädare, en *ombudsman*, i allemansrättsfrågor som har att följa utvecklingen och driva principiellt viktiga fall.

Att man utreder möjligheterna att vid behov *knyta offentliga medel som går till markägare för landskapsvård till tillgänglighetsplaner*.

Att man försöker *stärka möjligheterna till stängselgenombrott* och då inte minst väger in allemansrättens värde som vardagskvalitet för allmänheten.

Att man ser över möjligheterna att vid behov *villkora planer och lovgivning till tillgänglighetsfrågor* när fritidsrelaterade arrangemang i landskapet riskerar att få så mycket karaktär av anläggning att allemansrätten utsläcks.

Att man utreder möjligheterna av att hitta *långsiktiga kriterier på var gränsen går för vad som är en anläggning som utsläcker allemansrätten*.

Att man uppmärksammar, utvecklar och följer olika möjligheter för att ge *bättre "läshjälp" för allemansrättsnyttjaren i landskapet*. Det handlar om att få bättre underlag för att kunna tolka var det är lämpligt respektive olämpligt att göra olika saker vid olika tidpunkter.

Att man fortsättningsvis *särskilt uppmärksammar problematik knuten till det kommersiellt organiserade nyttjandet* av allemansrätten och försöker vidareutveckla möjligheterna att hantera dessa med hjälp av bl.a. anmälningsplikt. Men att man

också försöker vidga detta till ett vidare landskapsperspektiv än bara rörande naturmiljön. Det innebär att man utifrån ett integrerat natur- och kulturlandskapsperspektiv också kan utgå från problem för markägare, lokalt boende och andra friluftsutövare.

Att man utvecklar möjligheter för organisatörer och kanalisatörer av friluftsliv och naturturism att kunna *nå och förhandla med markägarna* i ett område. Dessa samrådsarenor kan förhoppningsvis också bli viktiga för ett generellt bättre samarbete mellan: markägare, myndigheter och organiserat friluftsliv och naturturism. Detta inte minst för att ge bästa möjliga villkor för lokalt förankrat och långsiktigt hållbart nyttjande av upplevelselandskapens ekonomiska framtidsmöjligheter.

Att man inrättar en *skadefond* där drabbade markägare kan begära ersättning för förstörelse och störning i fall där den ansvarige ej kan nås (inkluderar så kallade invasionsskador där det är den stora mängden nyttjare som leder till skada och/eller störning).

Att man utreder *förutsättningar och konsekvenser av att ta bort möjligheten att nyttja allemansrätten som grund för att ta naturalster för avsalu*; alltså att man begränsar att plocka bär, blommor och svamp till att gälla för husbehov.

Att man kraftigt *förstärker den lokala, regionala och nationella kompetensen* och beredskapen i allemansrättsliga frågor. Det innebär att allemansrättens mycket stora betydelse för individ, samhälle och näringsliv måste reflekteras i resursförstärkningar när det gäller planering, rådgivning, övervakning, utbildning m.m.

Att *alla eventuella förändringar av allemansrätten görs utifrån ett helhetsperspektiv*. Det innebär bl.a. att om man överväger förändringar i lagstiftning som berör allemansrätten så bör det föregås av ett omfattande och brett utredningsarbete.

ALLEMANSRÄTTENS RÄTTSLIGA STÄLLNING OCH FRAMTID

av Margaretha Svenning

Rekommendationer

Som en följd av mina data, erfarenheter och resonemang i denna rapport vill jag föreslå ett antal små och stora förändringar, som tillsammans kan bidra till en större adaptionsförmåga hos allemansrätten och göra den bättre rustad inför framtiden.

Vilket betonats på flera ställen i den här rapporten anser jag det inte lämpligt att göra några ingrepp i den s.k. grundlagskompromissen. Vagheten bidrar till allemansrättens flexibilitet. I stället bör *gränserna för äganderätten* ses över för att sedvänjan ska kunna utvecklas. Här nedan följer ett antal förslag.

Allemansrätt, markägande och strandskydd

- Jag föreslår att den rådighetsinskränkning, som genom lagstiftning vid varje given historisk tidpunkt begränsar *markäganderätten tydliggörs i den juridiska och offentliga diskursen. Allemansrätt är en rådighetsinskränkning som måste accepteras av alla markägare.*
- Jag föreslår att domstolar och prövnings- / tillsynsmyndigheterna, dvs. länsstyrelser och kommuner, mer konsekvent och frekvent än idag använder den allemansrättsliga begreppsutgången i strandskyddsärenden enligt tidigare resonemang. Betydelsen av ”*allemansrättsligt tillgänglig*” och ”*tillgänglig för fri passage*” är t.ex. inte samma sak och bör användas med större urskiljning med hänsyn till frizonens storlek i förhållande till fastigheten.
- Jag föreslår att fokus vid strandskyddsärenden läggs vid den sedvanerättsligt definierade normen, för att minska risken att de allmänna intressena annars kontinuerligt försvagas i en normativt föränderlig samtid. Exploateringshänsyn går alltför ofta före allemansrättsliga bedömningar, ett bruk som aktivt bör uppmärksammas och granskas.

Konflikter och konflikthantering

- Förbehållet i grundlagen gör *ingen skillnad mellan ideella och kommersiella aktörer* och jag föreslår att *detta också ska gälla framgent*. Övertramp regleras som nu genom civil- och straffrätt, vilket ter sig tillräckligt och lämpligt.
- Jag föreslår att *länsstyrelserna fortsättningsvis satsar mer handläggningsresurser på systematisk hantering av konflikter* som har sitt ursprung i allemansrätten. Eftersom dessa resurser inte finns idag föreslås en ökad ut-

bildning och resursfördelning till tillsynsmyndigheterna för att möta ett sådant krav.

- För att *stärka allmänhetens rättssäkerhet* vid allemansrättsligt baserade kontakter med tillsynsmyndigheter *skall klagomål och andra kontakter med myndigheterna diarieföras och avslutas med formella beslut*, vilket inte sker idag i någon större utsträckning. ”Icke-beslut” utgör också ett beslut, som måste kunna hanteras formellt, genom överklagande, JO-anmälan eller på annat sätt.

Miljöbalken som verktyg

- Jag föreslår att *12 kap och 26 kap, 6 och 11 §§ miljöbalken, används mer konsekvent och frekvent* vid den förvaltningsrättsliga hanteringen av konflikter med utgångspunkt i allemansrätten.
Med konsekvent användning ska bl.a. förstås att tillsynsmyndigheterna avsätter resurser att följa upp anmälda verksamheter med förelägganden om försiktighetsmått. Om det skulle visa sig att de verksamheter som anmäls, alternativt inrapporterats till tillsynsmyndigheterna som klagomål eller upptäckts på annat sätt, åstadkommer en orimligt stor skada på allmänna intressen bör tillsynsmyndigheterna vara beredda att förelägga om förbud.
- Enligt miljöbalken gäller högre krav på aktsamhet för kommersiella företag som utövar verksamhet med allemansrätten som grund. För att ge dessa krav en faktisk tillämpningsmöjlighet föreslår jag att tillsynsmyndigheterna antingen skall besluta om *generell anmälningsplikt för vissa typer av kommersiellt utövade friluftslivsaktiviteter, alternativt hantera frågorna mer systematiskt genom förelägganden med stöd av miljöbalken, vid olägenheter eller risk för olägenheter.*
- *Ökade möjligheter för tillsynsmyndigheterna att förelägga om stängselgenombrott.* I den mån tillsynsmyndigheterna enklare ska kunna ingripa vid olägenheter, finner jag att lagregleringen i 26 kap 11 § miljöbalken möjligen kan utvidgas till att omfatta också stängsel av betydelse för närboende, även om en sådan förändring då väcker frågan om hur man bäst avgränsar kretsen av s.k. närboende.
Jag finner det väsentligt att betona att hantering enligt miljöbalken även framgent ska utgå från talan utifrån allmänna intressen och med bibehållande av den krets av sakägare som i dag omfattas av talerätt. Den förändring som föreslås inom 26 kap 11 § miljöbalken syftar endast till att utöka tillsynsmyndighetens möjligheter.
- Jag rekommenderar att en regionalt baserad ombudsman för allemansrätten inrättas vid landets länsstyrelser, som en självständig myndighet för att lösa problemet med det allmännas hantering av allemansrättsliga konflikter, som till sin juridiska karaktär är såväl grannelagsrätt som rätt kring det rörliga friluftslivets behov.

Sammantaget anser jag att allemansrätten i sin nuvarande form utgör en viktig del av vår kultur, men att förändrade levnadsvanor motiverar en kontinuerlig översyn och hantering.

De kommersiella aktiviteterna, som ibland förts fram som ett hot mot allemansrätten i den offentliga debatten kan i stället utgöra en av alla de nutida förändringar, som faktiskt innebär ett bättre utnyttjande av allemansrätten. Urbanisering m.m. har fjärrmat nutidsmänniskan, inte minst barnen, från naturen, vilket de växande upplevelseföretagen kan korrigera. De fyller också en funktion genom att introducera och göra ”...avlägsen eller eljest svåråtkomlig natur tillgänglig för fler enskilda människor”, vilket markeras av högsta domstolen i det s.k. forsrännarfallet.

Sammantaget med en ökad information till allmänheten och betoning på att ”inte störa eller förstöra”, ser jag med tillförsikt fram emot en framtid där allemansrätten utgör en naturlig del av livet.