

7 Viltvårdsområden

7.1 Utredningens förslag i sammanfattning

Utredningen föreslår att lagen (1980:894) om jaktvårdsområden får ändrad rubrik och fortsättningsvis kallas lagen om viltvårdsområden. I lagtexten utmönstras begreppet jaktvård och ersätts med viltvård.

Utredningen har beaktat det äganderättsskydd som gäller enligt 2 kap. regeringsformen och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) i sina överväganden.

Under de allmänna bestämmelserna ändras ändamålsparagrafen så att det tydligt framgår vilket allmänt intresse lagen tillvaratar, dvs. att samordna den jakt och de övriga viltvårdsåtgärder som behövs för att främja viltvården. Lagen föreslås vidare omfatta hela landet. Det undantag som gällt för statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen upphör därmed. Utredningen föreslår också att rätten för en nyttjanderättshavare att bli medlem i en viltvårdsområdesförening utvidgas. En särskild forumregel införs för de fall nyttjanderättshavare eller fastighetsägare vill påkalla jämkning av eller säga upp nyttjanderättsavtal då värdet av upplåten jakträtt minskats eller ökats genom bildandet av ett viltvårdsområde.

Villkoren för att tvångsvis kunna bilda ett viltvårdsområde skärps. Om fastighetsägarna inte är överens skall ett viltvårdsområde få bildas endast om det inbegriper vård av stora rovdjur eller klövvilt. Området får bildas bara om det tillgodoser ett för viltvården angeläget allmänt intresse samt om fyra femtedelar av fastighetsägarna, vilka skall äga minst fyra femtedelar av viltvårdsområdets areal, medger det. I mycket starkt ägosplittrade områden införs dock en särbestämmelse för att underlätta bildandet av viltvårdsområden. För ett viltvårdsområde skall gälla, oavsett om det bildas

frivilligt eller med tvång, att det främjar viltvården. Vidare införs en bestämmelse som innebär att fastigheter som genom avtal eller på annat sätt samordnat viltvården inte får anslutas till ett viltvårdsområde utan ägarens samtycke.

Verksamheten inom ett viltvårdsområde regleras tydligare. Vad som får respektive inte får beslutas av en viltvårdsområdesförening skall tydligt framgå av lag eller underlydande författning. Utredningen föreslår att en bestämmelse med förebild från lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter införs. Den innebär bl.a. att en viltvårdsområdesförening inte får driva verksamhet som är främmande för det ändamål föreningen skall tillgodose. De möjligheter som finns i dag för en förening att inskränka jaktutövningsrätten minskar. Utredningen föreslår att inskränkningar i rätten att jaga inom ett viltvårdsområde endast får gälla älg, kronhjort och dovhjort samt endast avse regler om områdesjakt, gemensamhetsjakt och avskjutningens omfattning. Om det behövs för begränsning av viltskador får dock föreningen vid enstaka tillfällen besluta om områdesjakt och gemensamhetsjakt beträffande annat vilt. Om det uppenbart behövs för bevarandet av rådjursstammen inom ett område får föreningen även meddela inskränkningar i fråga om avskjutningens omfattning. När det gäller upplåtelse av områdesjakt beträffande älg, kronhjort och dovhjort blir nuvarande regler oförändrade.

Beträffande småvilt får viltvårdsområdesföreningen alltså besluta om områdesjakt och upplåtelse av sådan jakt. Föreningens beslut gäller dock inte fastighet vars ägare motsätter sig områdesjakt på småvilt.

Utredningen föreslår att möjligheten som finns i dag att inskränka vissa fastighetsägares rätt att förfoga över jakträtten genom upplåtelse skall utgå. Likaså föreslås att möjligheten att utföra viltvårdsanläggningar på en fastighet mot en fastighetsägares vilja skall försvinna. Vidare lagfästs systemet med jakträttsbevis. Dessutom införs en ny regel som gör det möjligt att i vissa fall undanta en fastighet från områdesjakt om den ombildas eller nybildas genom fastighetsbildning.

Utredningen föreslår att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får möjlighet att meddela närmare föreskrifter i frågor om om-

rådesjakt och gemensamhetsjakt. Möjligheterna att ta ut avgifter förändras också. Vidare införs en bestämmelse i lagen som innebär att beslut med stöd av lagen inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Förfarandet vid bildandet ändras endast på det sättet att nuvarande möjlighet för länsstyrelsen att besluta om att bilda ett viltvårdsområde utan föregående förrättning försvinner i de fall fastighetsägarna inte är ense.

Beträffande stadgarna ändras kravet på vad de skall innehålla. Röstningsreglerna ändras så att rösträtt tillkommer endast fastighetsägarna i viktiga frågor som innebär inskränkningar i jakträtten. Dessutom föreslår utredningen en förändring av reglerna för att ändra föreningens stadgar.

Bestämmelsen att ett område inte får upplösas innan tio år har förflutit från bildandebeslutet försvinner. Ett viltvårdsområde skall upplösas om fler än en femtedel av antalet fastighetsägare eller fastighetsägare som äger mer än en femtedel av viltvårdsområdets areal på två på varandra följande ordinarie föreningsstämmor uttalar sig för en upplösning. Det sker vissa förändringar vid förfarandet när en förening skall upplösas. Dessutom ökar möjligheten att utesluta en fastighet ur ett viltvårdsområde. På en fastighetsägares begäran skall en eller flera fastigheter med samma ägare, som kan bestå som egen enhet för viltvård, uteslutas om övriga fastigheter utgör ett lämpligt viltvårdsområde. Det införs vidare en möjlighet för en viltvårdsområdesförening att bli upplöst efter konkurs.

I det avslutande avsnittet föreslås straffbestämmelsen försvinna och ersättas med en möjlighet för föreningen att besluta om tillfällig avstängning från områdesjakt. Vidare införs en bestämmelse som slår fast att vilt som dödas i strid med viltvårdsområdesföreningens avskjutningsregler skall tillfalla föreningen. Även beträffande skaran klagoberättigade föreslås en förändring. Den som inte är medlem men vars rätt berörs av föreningens beslut får enligt förslaget klagorätt. Länsstyrelsen och allmän förvaltningsdomstol skall vid ett överklagande i fortsättningen inte pröva bara beslutets laglighet utan även dess lämplighet. Ett överklagat beslut kan i fortsättningen såväl upphävas som ändras.

7.2 Inledning

Utredningen har enligt direktiven i uppdrag att se över formerna för samverkan mellan markägare och jägare. Främst avses den samverkan som sker inom jaktvårdsområden.

För att uppnå en bra viltvård krävs det, enligt utredningens direktiv, att jakten och viltvården bedrivs över stora sammanhängande områden. Som ett exempel på bra viltvård nämns i direktiven de olika samverkansformer som finns för älgjakten. Enligt direktiven sker jaktsamverkan i övrigt genom bildande av jaktvårdsområden. Det är tvångssamfälligheter som bildas på initiativ av fastighetsägare i syfte att främja jaktvårdens och jakt rättshavarnas gemensamma intressen genom en samordning av jakten och viltvården. Bestämmelser om jaktvårdsområden finns i lagen (1980:894) om jaktvårdsområden.

Bestämmelserna i lagen om jaktvårdsområden vad avser bildande och upplösning av jaktvårdsområden har kritiserats. Naturvårdsverket fick därför den 8 oktober 1987 i uppdrag av regeringen att utreda verksamheten med bildandet av jaktvårdsområden. I uppdraget ingick att följa och studera verksamheten med bildandet av jaktvårdsområden samt på grundval av denna studie analysera vilka faktorer som påverkar jaktvårdsområdesbildningen och redovisa vilka hinder som eventuellt måste undanröjas eller vilka andra åtgärder som bör vidtas för att få till stånd en ökad områdesbildning. Naturvårdsverket redovisade sitt uppdrag till regeringen den 20 november 1995. Enligt utredningsdirektiven skall utredningen överväga om det finns skäl till ytterligare ändringar utöver de som Naturvårdsverket föreslår när det gäller jaktvårdsområden.

Enligt utredningens direktiv måste strävan vara att inte bara skapa former för samverkan mellan markägarna utan även former för samverkan mellan markägarna och jägarna. I direktiven sägs att ägosplittringen på vissa håll i Sverige medför att områden med mindre fastigheter inte kommer att användas för jakt under de former som är nödvändiga för en bra viltvård. Det framhålls att jaktvårdsområdena då spelar en viktig roll för att tillgodose efterfrågan på jakttillfällen. För att skapa jaktmöjligheter på goda

villkor bör, enligt direktiven, jaktvårdsområdena utvecklas och utgöra en bas för ett lokalt inflytande under demokratiska former.

Hittillsvarande bestämmelser för jaktvårdsområden ger en jaktvårdsområdesförening stora befogenheter att inom ramen för gällande bestämmelser besluta om ändringar och inskränkningar när det gäller jakt och jaktutövning. Tveklöst finns det exempel på att denna möjlighet har missbrukats genom beslut som resulterat i en minskning av enskilda jägares möjligheter till jakt. Jämte tvångsanslutning torde det vara sådana beslut som varit den största anledningen till ovilja att gå med i ett jaktvårdsområde och största grunden till osämja inom befintliga områden. Utredningen föreslår i det följande ändringar i lagen som ger förutsättningar för att det skall kunna skapas jaktmöjligheter på goda villkor. Sammantaget innebär förslagen att jaktvårdsområdena utvecklas så att de utgör en bas för ett lokalt inflytande under demokratiska former. Den möjlighet som finns i dag att missbruka lagen minskar betydligt.

Utredningen inleder med att ge en historisk bakgrund till dagens jaktvårdsområden i avsnitt 7.3. I avsnitt 7.4 och 7.5 redovisar utredningen gällande lagstiftning på området samt några statistiska uppgifter om jaktvårdsområden. I avsnitt 7.6 redovisar utredningen vissa huvudpunkter i sitt förslag och vilka överväganden utredningen därvid gjort. Slutligen, i avsnitt 7.7, redovisar utredningen paragraf för paragraf de ändringar som den föreslår i lagen om jaktvårdsområden. Även ändringar som inte kommenterats i avsnitt 7.6 får där en ingående kommentar.

7.3 Historisk bakgrund

De första bestämmelserna om jaktvårdsområdesinstitutet återfinns i lagen (den 8 november 1912) om rätt till jakt. I 9 § denna lag stadgades följande.

"Sluta ägare av enskilda fastigheter, vilkas ägor bilda ett sammanhängande område, i sådan egenskap avtal om huru jakten å området må utövas och jaktvården handhavas, skall å vad avtalet innehåller om jaktens utövande och om skyldighet för ägare att å sin mark tåla, anlägga eller underhålla inrättning för jaktvårdens tillgodoseende

tillämpas vad i allmänhet stadgas om servitut; dock vare sådant avtal ej bindande över femtio år från det avtalet slöts."

Som framgår av stadgandet var det en frivillig samverkansform. I den bakomliggande utredningen (skrivelse den 23 december 1909 till Jordbruksdepartementet s. 33 ff.) redovisas vilka motiv som låg bakom bestämmelsens tillkomst. Tankegångarna om det föreslagna systemet bygger på att det krävs en viss minimiareal för att tillfredsställa de vilda djurens näringsbehov. Minimiarealen är, enligt skrivelsen, högst växlande beroende dels på de skilda djurens levnadssätt, dels på markens beskaffenhet och andra naturförhållanden. Det finns dock alltid en minimigräns för varje djurslag som inte kan understigas. I skrivelsen sägs vidare.

"Under sådana förhållanden är det fara värdt, att, om en person, som ej äger den minimiareal, som är erforderlig för ett visst djurslags uppehälle och trefnad, på sin mark idkar jakt efter djur af det slaget, han gör sig skyldig till misshushållning med jakten. Frestelsen härtill är så mycket större som djuren kanske endast under ett tillfälligt ströftåg uppehålla sig å det lilla område, hvaröfver skytten förfogar, och han med skäl kan säga sig att, om han icke begagnar tillfället att bemäktiga sig djuret, han endast har föga utsikt att själf få nytta däraf att han sparar detsamma. För honom är obetingat giltigt att en fågel i hand är bättre än tio i skogen. Det är känsla af ansvar för viltstammens vidmakthållande och förkofran, som så sällan kan påräknas hos den, som har en alltför liten jaktmark. Det lämpligaste skulle därför vara att bestämma att endast den, som innehar en viss minimiareal, äger att därå utöfva jakt."

Enligt anförd skrivelse borde arealen sättas olika för olika slag av vilt. De områden som inte når upp till den fastställda storleken skulle då i jaktligt avseende sammanslås med andra i liknande ställning och jakträten utarrenderas för gemensam räkning. Om det inte fanns ett dylikt angränsande område skulle jakträten överlåtas mot skäligt arrende åt annan granne, som hade tillräckligt med mark för att bilda eget jaktområde samt som strävade efter rationell viltvård. Endast genom sådana bestämmelser skulle viltvårdens intressen kunna bli tillgodosedda och jaktens ekonomiska betydelse komma till full rätt; och detta eftersom rationell viltvård på småområden inte kan genomföras beroende på att grannarna kan omintetgöra resultaten av den enskildes ansträngningar och uppoffringar.

De sakkunniga ansåg i den anförda skrivelsen att sådana bestämmelser om viss minimiareal på intet sätt avsåg att beröva den mindre markägaren hans jakträtt utan blott att i viltvårdens intressen inskränka hans befogenhet att själv utöva denna rätt och därigenom ge samma rätt ett större och varaktigare värde för markägaren. Trots det ansåg de sakkunniga att sådana bestämmelser alltför mycket skulle strida mot folks vanor och föreställningar för att ett förslag om en lagstiftning i sådan riktning skulle kunna genomföras med framgång. I stället föreslogs ett stadgande, som företedde stora likheter med bestämmelsen ovan, som gynnade på frivillighetens väg uppkomna sammanslutningar. Motiven bakom bestämmelsen byggde i allt väsentligt på de uttalanden som redogjorts för ovan.

Nästa steg i riktning mot de jaktvårdsområden vi har i dag togs i 1938 års lag (1938:274) om rätt till jakt. Genom denna lag infördes möjligheter att tvångsvis sammansluta fastigheter i ett område kallat jaktvårdsområde. Man övergick därmed från frivilligt bildande av samverkansområden till av offentlig myndighet fastställda jaktvårdsområden. Förutsättningarna för områdets bildande var att fyra femtedelar av berörda fastighetsägare som ägde minst fyra femtedelar av marken biträdde beslutet. Områdena skulle beslutas för en tid av lägst tio år och högst tjugofem år.

Utredningsmannen framhöll i sitt betänkande (SOU 1936:38) de, för en effektiv viltvård, ogynnsamma verkningarna av att jaktområdena var alltför små och önskvärdheten av att dessa markägares jakträtt kunde göras mera fruktbarande. Ett medel att nå dessa mål utgör, enligt utredningsmannen, sammanslutning av flera smärre fastigheters ägor till ett jaktvårdsområde med av delägarna antagna regler för jaktutövningen och viltvården på området. Han konstaterar att det i 1912 års lag om rätt till jakt finns möjlighet att, genom frivilliga avtal, bilda sådana jaktområden men att de flesta försöken att bilda sådana områden strandat på en eller annan markägares vägran att biträda avtalet.

Utredningsmannen konstaterar vidare i sitt betänkande att en av de mera väsentliga anmärkningarna mot tidigare förslag med tvångsinslag – dvs. att jaktvårdsområden skall kunna bildas även gentemot en tredskande markägare – har varit att det ingrepp i den enskildes fria förfoganderätt över sin mark, som blir följden av ett sådant förslag, skulle vara oförenligt

med den på urgammal tradition grundade rätten att jaga på egen mark. Utredningsmannen bemöter anmärkningarna på följande sätt.

"Vid ett första betraktande av föreliggande spörsmål ligger det onekligen nära till hands att anse, att man genom att stadga, att en fastighet eller del av sådan skall mot ägarens vilja kunna anslutas till jaktområde, varom nu är fråga, och att således sådan fastighetsägare kan tänkas icke endast bliva ålagd inskränkningar i fråga om utövningen av honom själv tillkommande jakträtt utan även förpliktad tåla tillvaron av andra jägare på fastigheten, gör ett så betydande ingrepp i hans rätt att i jaktligt hänseende förfoga över fastigheten, att detsamma måste anses oförenligt med här i riket rådande uppfattning. Ser man emellertid närmare på saken och undersöker avsikten med och det eftersträfvade resultatet av ett sådant stadgande, lär man finna att detta ingrepp är av mera formell än reell natur. Visserligen torde de för jaktområdet antagna reglerna angående bl.a. jaktutövningen komma att förhindra fastighetsägaren att efter eget gottfinnande utöva jakt, och väl torde han bliva nödsakad tåla andra jägare på sin mark, men han synes härför bliva mer än väl kompenserad av att han i regel vid den av honom själv bedrivna jakten får röra sig över betydligt större areal än som omfattas av hans egen fastighet. Och det slutliga resultatet av honom pålagda inskränkningar i fråga om jaktutövningen lär i varje fall bliva, att han i framtiden väl icke kommer att kunna berömma sig av att hava överlistat den sista haren eller tjädertuppen i skogen, men att han däremot torde kunna påräkna ett kanske icke alltid stort men jämnt utbyte av sin jakt."

I propositionen redovisas liknande tankegångar (prop. 1938:46 s. 26 f.). Den möjlighet, som beretts i 1912 års lag, för ägare av särskilda fastigheter, vilka bilda ett sammanhängande område, att sammansluta sig för att skapa större jaktarealer har, enligt departementschefen, otvivelaktigen varit till nytta för viltvården och därmed för den enskilde jakträttshavaren. Enligt departementschefen gör "ägofigurernas belägenhet" det på många håll omöjligt för ägarna att bedriva jakt var för sig utan att intrång sker på andra ägares jakträttsområden. Detta kan, enligt honom, lätt leda till ett hänsynslöst exploaterande av viltbeståndet, då den enskilde jägaren frestas att fälla allt, som kommer i hans väg, för att det icke skall bli en annan jägares byte. Departementschefen anser vidare att viltstammen försvinner alltmer och att fara för utrotning av värdefulla djurarter föreligger i stora delar av landet.

Genom sammanslutning kan, enligt departementschefen, ägare av mindre områden avsevärt förbättra sina möjligheter att vårda och utnyttja jakten. Det har emellertid ofta mött svårigheter att på frivillighetens väg genomföra de i 1912 års jaktlag avsedda sammanslutningarna eftersom en eller annan ägare till mark som borde tillhöra det gemensamma jaktvårdsområdet, funnit det fördelaktigt att ställa sig utanför. Departementschefen anför vidare (s. 26 f.).

"...finner jag det önskvärt, att en övervägande majoritet av jordägare med sammanhängande marker skall kunna genomföra beslut om bildande av ett gemensamt jaktvårdsområde.---Då det torde vara av vikt, att denna möjlighet att genomföra en sammanslutning endast tillgripes i ytterlighetsfall, vill jag emellertid föreslå den ändringen..., att de som biträda beslutet utgöra minst fyra femtedelar av samtliga fastighetsägare inom området och tillika äga minst fyra femtedelar av marken i fråga. Vad beträffar dispositionen över jakträtten torde den inskränkningen böra stadgas, att utarrendering av jakten å området ej må ske, om ej samtliga delägare äro därom ense, vilket dock icke bör utgöra hinder för enskild delägare, som ej själv önskar använda sig av sin jakträtt, att å annan person överlåta densamma. Att besluta rörande sättet för jaktens utövande, t.ex. om delägarna skola få jaga allenast å egen mark eller å hela jaktvårdsområdet eller om sammanslutningen endast skall avse jakt efter visst djurslag, synes,....böra överlåtas å delägarna...."

Ändringen (SFS 1963:606) i 1938 års lag om rätt till jakt innebar en sänkning av kvottalet vid bildandet av ett jaktvårdsområde. Förutsättningarna för att bilda ett jaktvårdsområde var därefter att tre fjärdedelar av berörda fastighetsägare som ägde minst tre fjärdedelar av den ifrågakvarande marken biträdde beslutet.

I betänkandet Jaktvårdsområden (1979:19) konstaterar Jakt- och viltvårdsberedningen att rätten att jaga och den därmed förenade skyldigheten att genom åtgärder i övrigt sörja för viltvården är knuten till fastighetsägandet. Emellertid omfattar ägandet i mycket stor utsträckning enheter som med hänsyn till storlek och form inte är lämpliga för jakt och övrig viltvård. Det är därför, enligt beredningen, angeläget att när det gäller viltvården få till stånd en samverkan över ägo gränserna. Enligt beredningen tillgodoser jaktvårdsområdena ett samhällsintresse genom att de ökar möjligheterna att bedriva en jakt som väl fyller de krav som kan ställas från biologisk synpunkt. Intensivare viltvårdsåtgärder är också ett allmänintresse enligt

beredningen. Ökade insatser på det området är nämligen angelägna både av allmänna naturvårdsskäl och med hänsyn till att miljöförändringar i vissa hänseenden försämrat betingelserna för viltet.

Enligt beredningen kan bildandet av jaktvårdsområden också innebära stora fördelar för jägarna. De positiva effekterna av en bättre viltvård kommer också jägarna till del. En intensivare viltvård är dessutom ett inslag i de åtgärder som krävs för att möta en allt större efterfrågan på jakttillfällen. För ägarna av små fastigheter medför, enligt beredningen, ett jaktvårdsområde påtagliga fördelar när fastighetsägarna får möjlighet att utöva jakt inom hela området eller inom flera fastigheter som utgör en sektion av området.

Beredningen framhåller vidare att värdet och behovet av jaktvårdsområden har understrukits av både 1949 års jaktutredning och jaktmarksutredningen. Enligt den förstnämnda utredningen (SOU 1950:40) finns det exempel på att jaktvårdsområden medfört goda förutsättningar för jakt där jakträttshavarna tidigare knappast kunnat utnyttja sin jakträtt på grund av ägosplittringen. I andra fall har områdesbildningen möjliggjort ett utökat utbyte av jakten utan att viltstammarnas fortbestånd äventyrats. Jaktmarksutredningen har framhållit att både forskningsrön och praktiskt utövad jakt visar att en biologiskt anpassad älgjakt måste bedrivas samordnad över relativt stora arealer. Även när det gäller annat viltbråd än älg fordrar enligt utredningen hänsynen till biologiska anspråk, att jaktvården bedrivs efter ett ensartat program över relativt stora arealer.

7.4 Gällande lagstiftning

7.4.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas lagen om jaktvårdsområden med utgångspunkt i förarbetsuttalanden, praxis och doktrin. Genomgången av lagen sker paragraf för paragraf i den ordning de upptas i lagen.

Av landets drygt 1 900 jaktvårdsområden regleras alltså knappt 300 enligt 10-13 §§ lagen (1938:274) om rätt till jakt. Reglerna i 1938 års

jaktlag kommer inte att beröras nedan. Utredningen har redogjort översiktligt för denna lagstiftning i föregående avsnitt.

7.4.2 Allmänna bestämmelser

I syfte att främja jaktvården och jakträttshavarnas gemensamma intressen genom en samordning av jakten och viltvården kan, enligt 1 § lagen om jaktvårdsområden, två eller flera fastigheter eller delar av fastigheter sammanföras till ett jaktvårdsområde och jakträttshavare inom detta bilda en jaktvårdsområdesförening. Ett och samma markområde kan dock inte ingå i mer än ett jaktvårdsområde (RÅ 1983 ref. 2:30). Med jaktvård avses enligt motiven (SOU 1979:19 s. 32 och prop. 1979/80:180 s. 28) dels en ändamålsenlig och efter tillgången på vilt lämpad jakt, dels åtgärder för viltets skydd och förkovran. I lagen jämföras begreppen jaktvård och viltvård (SOU 1979:19 s. 89).

Den lämplighetsprövning som enligt 8 § lagen om jaktvårdsområden skall föregå ett beslut att bilda ett jaktvårdsområde skall ske med ledning av ändamålsbeskrivningen i 1 §. Det sistnämnda stadgandet motsvarar Jakt- och viltvårdsberedningens förslag (se prop. 1979/80:180 s. 28). Beredningen framhåller i sitt betänkande att det främsta syftet med lagen är att främja jaktvården och att skapa möjligheter till positiv samverkan mellan fastighetsägarna (SOU 1979:19 s. 92 f.). Ändamålet bör vara att gemensamt för flera fastigheter eller delar av fastigheter samordna jaktutövningen och andra åtgärder till främjande av viltvården. Bildandet och förvaltningen av ett jaktvårdsområde bör följaktligen alltid ha till syfte att främja viltvården i den betydelse som nyss angetts. Så länge det syftet inte äventyras kan åtgärder vidtas för att jakten skall kunna ge såväl ekonomisk avkastning som möjligheter till avkoppling. En jaktvårdsområdesförening skall således, enligt beredningen, inte ha rätt att driva någon verksamhet som är främmande för det ändamål för vilket området bildades.

Från lagens tillämpningsområde undantas i 2 § lagen om jaktvårdsområden kronomark ovanför odlingsgränsen samt renbetesfjällen. På annan mark där samerna enligt rennäringslagen (1971:437) har rätt att jaga får någon inskränkning inte ske i denna rätt genom bildande av jaktvårdsområden. Syftet med regleringen är att skydda samernas på rennäringslagen grundade

jakträtt (se 25 § rennäringslagen) mot intrång genom bildande av jaktvårdsområden. Vissa marker, där samerna har jakträtt, skall sålunda inte kunna omfattas av jaktvårdsområden och beträffande övriga marker får någon inskränkning inte ske i samernas jakträtt genom bildande av jaktvårdsområden.

Man utgår, enligt motiven (prop. 1979/80:180 s. 19), ifrån att förutsättningarna för ett väl fungerande samarbete inom ett jaktvårdsområde ökar om alla de som utövar jakten och utför viltvårdsarbetet får vara med och, åtminstone i viss utsträckning, besluta hur verksamheten skall bedrivas. I 3 § lagen om jaktvårdsområden finns bestämmelser om förutsättningarna för medlemskap i jaktvårdsområdesförening. Den som äger mark som ingår i ett jaktvårdsområde är medlem i föreningen. Medlemskapet är inte frivilligt för fastighetsägaren; den som äger en fastighet i ett jaktvårdsområde är nämligen *alltid* medlem i jaktvårdsområdesföreningen. Jakträtten på en fastighet kan vara upplåten till annan antingen genom nyttjanderättsavtal som bara avser jakten eller genom avtal om jordbruksarrende. Den som på grund av upplåtelse har rätt att under minst ett jaktår (den 1 juli - den 30 juni) jaga på mark som ingår i jaktvårdsområdet skall på begäran antas som medlem i föreningen under upplåtelsestiden såvida inte särskilda skäl föranleder annat. Medlemskapet i en jaktvårdsområdesförening är sålunda frivilligt för en nyttjanderättshavare. Dessa regler avseende nyttjanderättshavare gäller även för den som har jakträtt på grund av jordbruksarrende. En nyttjanderättshavare som däremot begär att bli medlem skall som regel antas. Skäl för att inte anta en nyttjanderättshavare som medlem kan, enligt motiven (a. prop. s. 19), vara dels att samma mark upplåtits till flera jägare och marken är av så begränsad omfattning att det skulle bli en överrepresentation om alla fick bli medlemmar, dels att nyttjanderätten avser jakt i mycket begränsad omfattning (t.ex. kråkfågel på en mindre fastighet).

Beslut om bildande av ett jaktvårdsområde meddelas, enligt 4 § lagen om jaktvårdsområden, av länsstyrelsen som i samband därmed skall fastställa stadgar för jaktvårdsområdesföreningen i de hänseenden som anges i 21 §. I samband med bildandebeslutet fastställer alltså länsstyrelsen stadgar för jaktvårdsområdesföreningen vad avser dels i vilken utsträckning jakten skall bedrivas gemensamt inom jaktvårdsområdet och grunderna i övrigt för

jakten och viltvården, dels vilka riktlinjer i övrigt som skall gälla för föreningens verksamhet samt dels grunderna för bestämmandet av avgifter till föreningen. Länsstyrelsens fastställelse av jaktvårdsområdesföreningens stadgar avser de delar som är specifika med hänsyn till föreningens ändamål och karaktär av tvångssammanslutning och som inte bara är en överföring till stadgarna av regler som gäller redan på grund av lagen (prop. 1979/80:180 s. 117).

I sin prövning av stadgarnas innehåll har länsstyrelsen att beakta att stadgarna inte kränker enskild rätt eller innehåller något som strider mot lag eller författning (prop. 1979/80:180 s. 124). I vad mån en stadgebestämmelse kan sägas kränka enskild rätt måste avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Givet är att det förhållandet att jaktutövningen inom jaktvårdsområdet kan komma att regleras i olika hänseenden inte utan vidare kan betraktas som en rättskränkning. Detsamma gäller inskränkningar i en fastighetsägares rätt att upplåta jakträtt när en sådan upplåtelse kan bli till förfång för jaktvården eller övriga jakträttshavare inom området. Däremot kan stadgebestämmelser som innebär omotiverade åtskillnader mellan fastighetsägarna vad beträffar rättigheter och skyldigheter naturligtvis inte godtas. Självfallet måste det också betraktas som otillbörligt om exempelvis bestämmelserna om tilldelning av jakträttsbevis utformas så att någon fastighetsägare utestängs från jakten (a. prop. s. 36).

I motiven uttalas (a. prop. s. 22) att enligt allmänna principer gäller som huvudregel att ett beslut om bildande av jaktvårdsområde medför att nyttjanderättshavarna blir bundna av de regler för jaktutövningen som bestäms genom bildandebeslutet och genom de beslut som fastighetsägarna inom området kan komma att fatta. De regler som bestäms för jaktutövningen inom jaktvårdsområdet blir alltså bindande för en nyttjanderättshavare i samma utsträckning som för en fastighetsägare. Områdesbildningen kan innebära både fördelar och nackdelar för nyttjanderättshavarna. Jaktutövningsrätten kan komma att utsträckas till att, oberoende av fastighetsgränserna, gälla hela jaktvårdsområdet eller en del av detta. Å andra sidan kan inskränkningar komma att beslutas vad gäller exempelvis jakttider och det antal djur som får fällas.

I 5 § lagen om jaktvårdsområden upptas bestämmelser – som utformats efter mönster av 7 kap. 30 § jordabalken – angående jämkning av villkor för upplåtelse av jakträtt och om uppsägning av upplåtelseavtal i de fall då värdet av den upplåtna jakträtten minskas eller ökas genom bildandet av ett jaktvårdsområde. Talan om nedsättning av ersättningen skall väckas vid tingsrätt inom två månader från det nyttjanderättshavaren erhöll del av lagakraftvunnet beslut om bildande av jaktvårdsområde. Den som vill säga upp avtalet skall göra det inom samma tid.

Bedömningen av om jakträttens värde ökas eller minskas får ske med ledning av beslutet om bildandet och innehållet i de fastställda stadgarna (prop. 1979/80:180 s. 117 f.). I vad mån någon ändring av värdet skett torde emellertid inte kunna avgöras vare sig vid tiden för bildandet av jaktvårdsområdet eller nära anslutning därtill. Värdet kan ju nämligen komma att påverkas av omständigheter som inte går att överblicka. Beslut som jaktstämman eller sammanslutningens styrelse meddelar angående jaktutövningen, t.ex. i fråga om jakttider och antal djur som får skjutas, kan innebära väsentliga inskränkningar av nyttjanderättshavares möjligheter att utnyttja jakträtten. När tvåmånadersfristen löpt ut, och inskränkande beslut fattas av stämman eller styrelse, finns det dock ingen möjlighet för nyttjanderättshavaren att få till stånd en nedsättning av ersättningen eller att säga upp avtalet med stöd av nu aktuella regler.

Enligt 6 § lagen om jaktvårdsområden gäller beslut enligt lagen även mot nya medlemmar. Det innebär att ny medlem är bunden av de stadgar föreningen har och de beslut stämman och styrelsen har fattat när han blir medlem. Med uttrycket nya medlemmar avses nya fastighetsägare – som ju obligatoriskt blir medlemmar i föreningen – och sådana nya nyttjanderättshavare som blivit invalda som medlemmar. De jaktberättigade inom jaktvårdsområdet, som inte är medlemmar, är också bundna av de regler som gäller för jaktutövningen och viltvården enligt stadgar och beslut. Detta följer av allmänna principer. En fastighetsägare kan ju inte ge en nyttjanderättshavare bättre rätt än han själv har. Det torde innebära att regler som gäller för upplåtaren även gäller mot ny nyttjanderättshavare, trots att denne inte blir medlem i jaktvårdsområdesföreningen.

7.4.3 Villkor för bildande

Enligt 7 § lagen om jaktvårdsområden får ett jaktvårdsområde bildas endast om en majoritet av fastighetsägarna medger det. Majoriteten skall utgöra minst två tredjedelar av antalet fastighetsägare och dessa skall äga minst hälften av den mark som det är fråga om. I de fall fastighetsägarna inte är eniga om att bilda ett jaktvårdsområde ger alltså lagen, genom denna bestämmelse, en möjlighet till tvångsbildning genom majoritetsbeslut. Jakt- och viltvårdsberedningen motiverade tvångsmöjligheten på följande sätt (SOU 1979:19 s. 103 f.).

"Enligt gällande lagstiftning får en områdesbildning inte kränka enskild rätt – en regel som bör upprätthållas även i fortsättningen. Vissa inskränkningar i självbestämmanderätten får emellertid fastighetsägare räkna med. Inom jaktvårdsområdet kan särskilda bestämmelser komma att gälla för jaktutövningen. Fastighetsägaren kan få tåla att vissa anläggningar för viltvården utförs på mark som tillhör honom. Dessutom kan hans möjligheter att upplåta jakträtten på fastigheten påverkas. Rådighetsinskränkningarna måste dock betraktas som måttliga särskilt som de ställs mot de fördelar jaktvårdsområdet innebär för berörda fastighetsägare. Det är därför inte hänsynen till fastighetsägarna som i första hand bör vara avgörande för i vilken grad tvångsanslutning bör vara möjlig. Avgörande bör främst vara dels det allmänna intresset av att jaktvårdsområden bildas och dels utsikterna att få till stånd ett positivt samarbete mellan fastighetsägarna. Förutsättningarna i det sistnämnda avseendet kan skifta från fall till fall. De till områdesbildningarna negativa fastighetsägarna kan, trots att de utgör en minoritet, ha sådana skäl för sin inställning att utsikterna till en positiv verksamhet är obefintlig. Det kan i andra fall förhålla sig på det sättet att ett lojalt samarbete kan förväntas trots att en relativt stor grupp fastighetsägare ställer sig avoga till eller ointresserade av områdesbildningen."

Föredragande statsrådet anförde bl.a. följande i samma fråga (prop. 1979/80:180 s. 14 f.).

"Jag vill understryka att ett väl fungerande jaktligt samarbete över ägo gränserna i stor utsträckning måste bygga på en positiv inställning hos fastighetsägarna. Till detta bör särskild hänsyn tas vid utformningen av reglerna för bildande av jaktvårdsområden. Den nuvarande jaktlagstiftningen ställer inte upp några bestämda krav i fråga om jaktvården. I jaktlagen sägs endast att jakträttsinnehavarna genom en lämplig

och ändamålsenlig jakt och genom viltvårdsåtgärder bör sörja för att ett artrikt och livskraftigt viltbestånd bevaras. I vilken utsträckning detta stadgande, som har karaktären av en rekommendation, kommer att följas blir även när jakträttsinnehavarna samverkar i ett jaktvårdsområde beroende av deras personliga engagemang och intresse. Bildande av ett jaktvårdsområde skapar visserligen bättre förutsättningar för en aktiv jaktvård. För att dessa förutsättningar skall tas till vara är det emellertid nödvändigt att en betryggande majoritet av fastighetsägarna redan från början sluter upp bakom tanken på en samverkan och är överens om huvuddragen i verksamheten...Kravet på viss majoritet bland fastighetsägarna måste emellertid vägas mot intresset av att underlätta bildandet av jaktvårdsområden.

Genom en lagändring år 1963 (prop. 1963:136) sänktes majoritetstalet från fyra femtedelar till tre fjärdedelar...Vid jaktlagens tillkomst förutsattes att jaktvårdsområden i regel skulle komma att bildas frivilligt genom enhälliga beslut. Av de uppgifter om jaktvårdsområdesbildningen som har redovisats framgår emellertid att de flesta jaktvårdsområdena bildats efter förrättning. Jaktvårdsområdena har ändå, trots att bildandet således har rymt inslag av tvång, i allmänhet kommit att utgöra väl fungerande jaktliga enheter. Det har i olika sammanhang framhållits att fastighetsägare, som till en början har varit negativa till bildandet, i många fall kommit att ändra uppfattning när jaktvårdsområdet väl har kommit till stånd. Det kan därför vara försvarligt att som beredningen föreslår ytterligare mildra majoritetskravet."

För att ett jaktvårdsområde skall få bildas krävs, enligt 8 § lagen om jaktvårdsområden, att bildandet är lämpligt med hänsyn till områdets belägenhet och omfång, viltstammen samt förhållandena i övrigt. Den lämplighetsprövning som skall ske enligt förevarande paragraf görs, som nämnts tidigare, av länsstyrelsen. Vid lämplighetsprövningen skall såväl själva bildandet som stadgarnas innehåll prövas mot bakgrund av det i 1 § angivna ändamålet.

Med hänsyn till att jakten bedrivs under mycket växlande förhållanden har lagstiftaren inte ansett det möjligt att i detalj försöka ange vilka omständigheter som skall beaktas vid lämplighetsprövningen (prop. 1979/80:180 s. 15 f.). Enligt propositionen bör dock ett jaktvårdsområde inrättas endast i sådana fall då det – med hänsyn till markområdets belägenhet och omfång, viltstammen och förhållandena i övrigt – finns anledning att anta att det av lagen uppställda syftet kommer att förverkligas. Vid denna prövning måste hänsyn tas till att det föreslagna markområdet får en lämplig

avgränsning inte bara i terrängen utan också i förhållande till andra redan bestående eller planerade jaktvårdsområden. Stor hänsyn måste också tas till den inverkan bildandet kan ha på jakt som har samordnats över fastighetsgränserna i annan form än i ett jaktvårdsområde. Härvid avses främst den samordnade älgjakten. Man kan konstatera att det i motiven uppställda kravet på utredning avseende områdets lämplighet för det i 1 § lagen om jaktvårdsområden omnämnda ändamålet är lågt.

I ett jaktvårdsområde får, enligt 9 § lagen om jaktvårdsområden, inte tas in någon fastighet som med hänsyn till omfång eller användning eller av annan orsak saknar betydelse för jaktvården. Bestämmelsen avser alltså fastigheter som inte har någon betydelse vare sig för jakten eller viltvården. I motiven har angetts att fastigheter inom tätbebyggt område och fastigheter som utgörs av gård, trädgård, industriområde eller liknande inte kan komma i fråga för anslutning (SOU 1979:19 s. 107). Vidare får, enligt andra stycket samma paragraf, mark som har samma ägare och som lämpligen bör bestå som en enhet för sig för jaktvård inte anslutas utan ägarens medgivande. Det innebär att en markägare kan vägra anslutning bara om marken uppfyller de krav som motsvarar dem som enligt 8 § gäller för ett jaktvårdsområde (prop. 1979/80:180 s. 31). Lämplighetsprövningen skall emellertid också avse huruvida det med hänsyn till det tilltänkta jaktvårdsområdet kan godtas att marken lämnas utanför.

7.4.4 Verksamhet

För upplåtelse eller överlåtelse av jakträtt inom ett jaktvårdsområde får, enligt 10 § lagen om jaktvårdsområden, föreskrivas krav på tillstånd av jaktvårdsområdesföreningen. Tillstånd får vägras av föreningen endast om den till vilken jakträtten upplåts eller överlåts inte förfogar över mark inom jaktvårdsområdet av sådan storlek som föreskrivs i föreningens stadgar eller om upplåtelsen eller överlåtelsen kan anses olämplig med hänsyn till jaktvården eller på annat sätt är till avsevärd olägenhet för medlemmarna. Vidare får jaktvårdsområdesförening upplåta rätt till jakt som skall bedrivas gemensamt inom jaktvårdsområdet om det finns föreskrifter om sådan upplåtelse i stadgarna.

I motiven till denna bestämmelse (prop. 1979/80:180 s. 21) framhålls vikten av att de möjligheter till samverkan som jaktvårdsområden ger tas till vara i så stor utsträckning som möjligt. Därefter anförs följande.

"Det är både från allmän och enskild synpunkt önskvärt att jakträttsinnehavarna får möjlighet att utnyttja hela området för jakt och påtar sig ett gemensamt ansvar för viltvården. Genom en sådan samverkan kan jaktvården bli effektivare och därmed ett ökat antal jakttillfällen skapas. Det förhållandet att bildandet av jaktvårdsområden kan innebära att ett ökat antal jakttillfällen ställs till förfogande för marklösa jägare bör självfallet inte motverkas genom regler som onödigtvis hindrar upplåtelse. För att främja såväl bildandet av jaktvårdsområden som utbudet av jaktmark bör det liksom hittills i princip stå varje fastighetsägare fritt att upplåta jakten på den egna fastigheten även sedan denna tagits in i ett jaktvårdsområde...

...Har fastighetsjägaren rätt att jaga inom hela området, bör upplåtelsen följaktligen innebära att nyttjanderättshavaren övertar den rätten. Det innebär emellertid att även fastigheter av mycket måttlig storlek får ett högt jaktligt värde, vilket i sin tur kan leda till ett stort antal upplåtelse. Viltbeståndet inom området kan komma att utsättas för ett jaktryck som inte var förutsatt vid områdets bildande och som inte är förenligt med en god jaktvård. Fastigheternas rätt att avtala om upplåtelse bör därför inte gälla oinskränkt. Jaktvårdsområden bör som beredningen föreslagit kunna vägra att godta sådana upplåtelse, om de är olämpliga med hänsyn till jaktvården eller på annat sätt är till avsevärd olägenhet för övriga jakträttsinnehavare på området."

Lagrådet anmärkte bl.a. följande beträffande detta stadgande (a. prop. s. 119).

"Paragrafen utgår från att tillståndstvång gäller för fastighetsägares upplåtelse av jakträtt som tillkommer honom inom jaktvårdsområdet, vare sig upplåtelsen endast avser jakt på hans egen mark eller vid gemensamhetsjakt också omfattar jakt på annans mark. I lagens regelsystem för jaktvårdsområden ligger inte något sådant tillståndstvång inbyggt. De restriktioner som skall gälla för fastighetsägarnas förfogande över rätten till jakt på deras fastigheter måste därför särskilt beslutas antingen vid bildandet av jaktvårdsområdet eller senare under dess bestånd. Av den föreslagna paragrafen framgår indirekt att tillståndstvång för upplåtelse kan etableras och att tillstånd till upplåtelse kan vägras efter diskretionär prövning endast med den begränsningen att tillstånd måste ges fastighetsägare (men inte annan jakträttsinnehavare) om upplåtelsen inte kan anses olämplig med hänsyn till jaktvården eller på annat sätt är till avsevärd olägenhet för övriga medlemmar...

Lagstiftningen om jaktvårdsområden är avsedd att främja jaktvården genom en samordning av jakten och viltvården på fastigheterna (1 § i förslaget). Det är alltså handhavandet av jakträtten som är föremål för lagregleringen medan de civilrättsliga reglerna om vem jakträtten tillkommer, förutsättningar och former för upplåtelse och överlåtelse av jakträtt etc. i princip inte skall rubbas. Bakom den reglering som skett i 10 § i det remitterade förslaget ligger emellertid insikten att upplåtelser av jakträtt inom området till utomstående kan motverka de intressen som förestavat bildandet av jaktvårdsområdet. Friheten att genom avtal upplåta jakträtt måste därför kunna inskränkas och lagförslaget anger indirekt liksom gällande lag att sådan inskränkning kan ske åtminstone med avseende på fastighetsägares upplåtelse. Hur det förhåller sig med arrendatorernas överlåtelse av sin jakträtt lämnas öppet. Intresset av att förhindra att jakträtten övergår på andra till men för jaktvården måste emellertid vara lika stark oavsett om upplåtelse eller överlåtelse föreligger. Inskränkningarna i avtalsfriheten synes därför böra gälla såväl upplåtelser som överlåtelser. Vidare måste de för att vara effektiva gälla alla som har jakträtt inom området vare sig de är medlemmar eller ej.

Av det sagda torde framgå att de av jaktvårdsintressena betingade ingreppen i jakträttsinnehavarnas rätt att förfoga över sin jakträtt genom avtal har en sådan räckvidd att lagen bör ges ett uttryckligt – och inte som nu ett endast indirekt – stöd för ett tillståndsvång..."

Möjligheten för jaktvårdsområdesförening att vägra tillstånd till upplåtelse eller överlåtelse av jakträtt med hänsyn till storleken på markinnehavet och att upplåta rätt till jakt som skall bedrivas gemensamt inom jaktvårdsområdet tillkom år 1984. Beträffande möjligheten att vägra tillstånd till upplåtelse eller överlåtelse av jakträtt konstaterades i motiven (prop. 1983/84:170 s. 6 f.) att fastigheter av måttlig storlek genom bildandet av jaktvårdsområden kan få ett högt jaktligt värde. Vidare konstateras att det vid bildandet av jaktvårdsområden många gånger förutsätts att inte samtliga markägare inom området kommer att utnyttja sin jakträtt. Det finns därför, enligt propositionen, en risk för att en obegränsad rätt till upplåtelse av jakträtt leder till ett jakttryck inom området som inte var förutsatt vid områdets bildande och som inte är förenligt med en god jaktvård. En upplåtelse kan alltså, enligt propositionen, vara olämplig med hänsyn till jaktvården även om upplåtelsen inte innebär annat än att fastighetsägaren sätter en annan person i sitt ställe för att utöva den jakt som tillkommer honom. En jaktvårdsområdesförening skall därför även i sådana fall kunna pröva upplåtelsen med ledning av stadgeföreskrifter om minimiareal och med stöd av 10 § lagen om jaktvårdsområden kunna vägra att ge sitt

tillstånd till upplåtelsen. Med hänvisning härtill infördes möjligheten att vägra tillstånd.

Samtidigt infördes också möjligheten för en jaktvårdsområdesförening att upplåta rätt till jakt inom jaktvårdsområdet. I motiven sägs (a. prop. s. 8 f.) att om jaktmöjligheterna inom jaktområdet inte utnyttjas i full utsträckning är det angeläget att jakttillfällena erbjuds jägare som saknar jaktmark. Inför en sådan upplåtelse skall föreningen pröva om det med hänsyn till medlemmarnas jaktutövning och de upplåtelse fastighetsägarna har avtalat om är förenligt med jaktvårdens och medlemmarnas gemensamma intressen att ytterligare jägare bereds möjlighet att jaga inom jaktvårdsområdet. Enligt den föreslagna bestämmelsen får, enligt propositionen, en jaktvårdsområdesförening befogenhet att upplåta jakt om en kvalificerad majoritet av fastighetsägarna vill ge föreningen den rätten. En sådan majoritet krävs nämligen för att bestämma stadgarnas innehåll både vid bildandet av nya jaktvårdsområden och ändring av stadgarna för bestående områden.

Det kan noteras att i 1938 års lag om rätt till jakt, Jakt- och viltvårdsberedningens förslag samt det till lagrådet remitterade lagförslaget innehöll en regel som avsåg att förhindra att någon går miste om sin jakträtt genom ett beslut av en majoritet av fastighetsägarna. I det remitterade lagförslaget löd stadgandet: "Endast om alla fastighetsägare medger det får jaktvårdsområdet upplåta rätten till all jakt eller till all jakt efter viss djurart på mark inom området". Detta förslag (11 §) utgick på inrådan av lagrådet som anförde (prop. 1979/80:180 s. 120).

"Bildande av jaktvårdsområde innebär inte, vare sig enligt gällande lag eller enligt förslaget, att fastighetsägarna avhänder sig jakträtten på sin mark utan endast att det tillskapas en möjlighet för dem att besluta att jakten skall utövas gemensamt på de i området ingående fastigheterna eller på del av området eller i fråga om viss djurart. I viltvårdens intresse kan också fattas beslut om att jakträtten inte skall utövas, exempelvis i fråga om viss djurart. Fastighetsägarna är alltså bibehållna sin jakträtt men kan tvingas tåla inskränkningar i denna.

I 11 §...är utgångspunkten att jakträtten på hela området helt eller i fråga om viss djurart tillkommer sammanslutningen och som villkor för dennas jakträttsupplåtelse till annan föreskrivs samtycke av samtliga fastighetsägare. För att sammanslutningen skall kunna förfoga över rätten till jakt på hela området genom upplåtelse till annan måste enligt det förut sagda sammanslutningen genom civilrättsliga avtal med

samtliga fastighetsägare eller med deras jordbruks- eller jaktarrendatorer ha förvärvat jakträtten...Eftersom paragrafen kan ge upphov till den misstolkningen att redan själva bildandet av jaktvårdsområdet kan överföra jakträtten inom området på sammanslutningen bör den föreslagna 11 § utgå..."

På begäran av fastighetsägare som av ideella skäl motsätter sig jakt skall, enligt 11 § lagen om jaktvårdsområden, hans fastighet undantas från jakt som inom jaktvårdsområdet skall bedrivas gemensamt. Några närmare synpunkter på hur stadgandet skall tolkas ges inte i förarbetena eller i praxis. Vid tillkomsten av lagen angavs dock att en liknande bestämmelse fanns intagen i Svenska jägareförbundets dåvarande normalstadgar för jaktvårdsområden och att man fann det lämpligt att frågan reglerades i lag. I en dom från Kammarrätten i Sundsvall (dom 1995-05-24, Målnr. 4410-1994), hänvisar man till dessa förarbetsuttalanden och nämnda stadgar, och ger följande tolkning av bestämmelsen.

"Kammarrätten finner att vid bedömningen...bör beaktas att fråga är om en lagstiftning av i viss mån tvångskaraktär, på så sätt att markägare på grund av bestämmelserna om opinionsvillkor kan tvingas att mot sin vilja ingå med sin mark i ett jaktvårdsområde. Just denna omständighet får rimligen antas ha spelat roll för införandet av den säkerhetsventil mot ett för det enskilda fallet alltför långt gående tvång...Ovan citerade förarbetsuttalanden och kommentar till stadgarna leder vidare till antagandet att kravet på utredning angående påstådda ideella skäl inte skall sättas högt men att viss granskning dock måste vara möjlig, såvida det ifrågasätts huruvida en begäran om avlysning från jakt bygger på vad som kan kallas genuina ideella grunder.

Med utgångspunkt från vad som är allmänt språkbruk får antas att lagstiftaren med ideella skäl åsyftar skäl som bygger på en etiskt eller känslomässigt eller av likvärdiga skäl djupt grundad övertygelse med principiell räckvidd. Satt i sammanhang med avståndstagande från jakt kan detta t.ex. innebära att någon upplever en stark känsla av samhörighet med djuren. Det kan också vara, med viss tillämpning av vad som kan utläsas av jägareförbundets studiematerial, fråga om den som anser att jakt rent allmänt sett är en etiskt oacceptabel handling som enbart får förekomma av nödvändighetsskäl men däremot inte som sport eller fritidsnöje."

En jaktvårdsområdesförening får, enligt 12 § lagen om jaktvårdsområden, bestämma att avgifter skall betalas för jakten inom jaktvårdsområdet och för villebråd som fälls. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att årlig

avgift är tänkt att påföras endast dem som faktiskt utövar jakt. Inkomsterna från avgifterna är tänkta att användas för att täcka förvaltningskostnader och kostnader för gemensamma viltvårdsåtgärder. Hur avgiftssystemet skall utformas, i vilken utsträckning fondering skall ske och hur eventuella fonder skall disponeras bör regleras i jaktvårdsområdets stadgar (prop. 1979/80:180 s. 23 f.) Såsom juridisk person svarar jaktvårdsområdesföreningen för de eventuella skulder som kan uppkomma i den verksamhet sammanslutningen bedriver. Någon ansvarighet för sådana förbindelser åvilar inte de enskilda medlemmarna. Det har inte ansetts finnas behov av andra möjligheter till uttaxering hos medlemmarna än den som sker genom att avgifter bestäms för jakten (a. prop. s. 32 f.).

En fastighetsägare är, enligt 13 § lagen om jaktvårdsområden, skyldig att tåla att anläggningar som behövs för viltvården utförs på hans mark inom jaktvårdsområdet om det inte medför olägenhet av betydelse. I motiven har inte nämnts något närmare om innebörden av begreppet "olägenhet av betydelse". I betänkandet har kommenterats vad som är "viltvårdsåtgärder av betydelse" under rubriken "medlemmar och röstetal" (SOU 1979:19 s. 112).

"Rätten till medbestämmande kan lämpligen begränsas till frågor rörande den praktiska jaktutövningen och frågor rörande vissa viltvårdsåtgärder. När det gäller viltvårdsåtgärder som är av betydelse för en fastighets nyttjande bör bestämmanderätten vara förbehållen delägarna. Exempel på sådana åtgärder är anläggande av viltvatten och upptagande av viltåkrar."

I propositionen sägs följande i specialmotiveringen till 13 § (prop. 1979/80:180 s. 33).

"Genom begränsningen till anläggningar som inte medför olägenhet av betydelse får skyldigheten i huvudsak samma omfattning som den f.n. har enligt jägareförbundets normalstadgar för jaktvården."

I Svenska jägareförbundets skrift "Jaktvårdsområden – stadgar med tillämpningsanvisningar och studiehandedning" har intagits ett liknande stadgande. Stadgandets innebörd utvecklas under rubriken "Förklaringar och anvisningar". Vilken betydelse sådana uttalanden kan ha för rätts-tillämpningen kan diskuteras, men det är tveklöst så att departementschefen

hänvisat till äldre normalstadgar till stöd för utformningen av 13 §. I skriften sägs följande (s. 34).

"Med sådana åtgärder som behövs för viltvården avses i första hand utfodringsanordningar eller åtgärder för älgpass. För att åtgärder som här avses skall få vidtagas fordras att de kan anses skäligen med hänsyn till rådande förhållande. Berörd markägare skall alltid vidtalas innan åtgärder utförs..."

7.4.5 Förfarandet vid bildandet

Ansökan om bildande av ett jaktvårdsområde får, enligt 14 § lagen om jaktvårdsområden, göras av den som äger en fastighet som avses ingå i området. Ansökan skall göras hos länsstyrelsen. En sådan ansökan skall, enligt 15 §, innehålla dels uppgift om vilka fastigheter som avses ingå i jaktvårdsområdet, deras areal och ägarnas namn och adresser samt karta över jaktvårdsområdet, dels förslag till stadgar för jaktvårdsområdesföreningen samt dels utredning om fastighetsägarnas inställning till frågan om jaktvårdsområdets bildande. I motiven framhålls att det måste ställas höga krav på fullständighet och noggrannhet när det gäller fastighetsredovisningen och utredningen om fastighetsägarnas inställning i bildandefrågan (prop. 1979/80:180 s. 33 f.). Lämpligt är att särskilda teckningslistor upprättas där fastighetsägare, genom att underteckna sådan lista, förklarar sig villiga att ansluta sin fastighet till jaktvårdsområdet. Av en sådan förklaring bör otvetydigt framgå vilka fastighetsägare som är villiga att ansluta sin mark till ett jaktvårdsområde med den omfattning och de stadgar som anges i förslaget.

Enligt 16 § lagen om jaktvårdsområden skall frågan om bildandet av ett jaktvårdsområde utredas vid en förrättning under ledning av en förrättningsman, om det inte är uppenbart att förutsättningar för bildandet saknas. Länsstyrelsen får dock utan föregående förrättning besluta att bilda ett jaktvårdsområde, om alla fastighetsägare är ense om detta eller om förrättning annars inte anses nödvändig. Enligt 1938 års lag om rätt till jakt skulle frågan om bildande alltid behandlas vid ett förrättningssammanträde om fastighetsägarna inte var ense. Enligt motiven hade såväl minoriteten som majoriteten nytta av att områdesbildningen tillkom under former som garanterar objektivitet och ändamålsenlighet. Man ansåg att en utredning

inför en ojävig förrättningsman var ett oeftergivligt krav vid meningskiljaktigheter (SOU 1961:67 s. 77 f.). Skälen för denna förändring var att förenkla och rationalisera bildandet (prop. 1979/80:180 s. 16). Länsstyrelsen får välja den handläggningsform som i det enskilda fallet framstår som lämpligast. Bildandefrågan bör dock hänskjutas till förrättning om en fastighetsägare begär det och har vägande skäl för sin begäran.

Har länsstyrelsen förordnat en förrättningsman skall denne, enligt 17 § lagen om jaktvårdsområden, med ledning av ansökningshandlingarna och vad som i övrigt har förekommit göra upp ett förslag till vilken mark som bör ingå i jaktvårdsområdet och vilka stadgar som bör gälla för jaktvårdsområdesföreningen. Förslaget skall behandlas vid sammanträde inför förrättningsmannen. Enligt 18 § skall förrättningsmannen kalla fastighetsägarna till sammanträdet. Kallelsen skall innehålla en kort beskrivning av den avsedda områdesbildningen och uppgift om tid och plats där ansökningshandlingarna finns tillgängliga. Kallelsen skall i god tid före sammanträdet delges fastighetsägarna. Vid förrättningen skall, enligt 19 §, förutsättningarna för bildande av jaktvårdsområdet utredas. Fastighetsägarna skall få tillfälle att yttra sig och förebringa utredning i frågor som är av betydelse för bildandet. Av 18 § framgår att förrättningsmannen skall avge ett utlåtande om jaktvårdsområdet bör komma till stånd. Finner förrättningsmannen att det bör ske, skall han i utlåtandet ta in förslag i fråga om vilken mark som området skall omfatta och förslag till stadgar för jaktvårdsområdesföreningen. Förrättningen avslutas genom att utlåtandet och övriga förrättningshandlingar läggs fram för fastighetsägarna på tid och plats som bestämts vid sammanträde. Handlingarna hålls härefter tillgängliga för granskning under en månad. Efter utgången av denna tid skall förrättningsmannen översända förrättningshandlingarna och de erinringar som kan ha framställts till länsstyrelsen.

7.4.6 Stadgar

Av stadgarna för en jaktvårdsområdesförening skall, enligt 21 § lagen om jaktvårdsområden, framgå dels i vilken utsträckning jakten skall bedrivas gemensamt inom jaktvårdsområdet och grunderna i övrigt för jakten och viltvården, dels vilka riktlinjer i övrigt som skall gälla för föreningens verksamhet samt dels grunderna för bestämmandet av avgifter till

föreningen. Som nämnts ovan fastställer länsstyrelsen, i samband med bildandebeslutet, stadgar för jaktvårdsområdesföreningen i de hänseenden som anges i denna paragraf. Länsstyrelsens prövning och fastställelse begränsas alltså främst till sådana delar i stadgarna som är av omedelbar betydelse för jaktvården, dvs. i vilken utsträckning jakten skall bedrivas gemensamt inom jaktvårdsområdet och grunderna i övrigt för jakten och viltvården, och till riktlinjer i övrigt för föreningens verksamhet, såsom regler för vilken kontroll som skall ske av jakträttsupplåtelser m.m. och av de jagandes kompetens, bestämmelser om och i vilken form sammanslutningen skall sörja för att medlemmar som inte jagar får del i utbytet av jakten etc. Prövningen av stadgarna avser således inte andra delar än sådana som är specifika med hänsyn till föreningens ändamål och karaktär av tvångssammanslutning och som inte är en överföring till stadgarna av regler som gäller redan på grund av lagen (prop. 1979/80:180 s. 117 och 123).

Enligt 22 § lagen om jaktvårdsområden får ett beslut om ändring av stadgarna i de hänseenden som anges i 21 § inte tillämpas innan det har fastställts av länsstyrelsen. Under den tid ett jaktvårdsområde består kan det bli aktuellt att i något avseende ändra föreningens stadgar. Sådana beslut fattas av jaktstämman. Om beslutet gäller ändring av sådana grundläggande bestämmelser som avses i 21 § får beslutet alltså inte tillämpas förrän det fastställts av länsstyrelsen.

7.4.7 Organisation

Den samverkansform som lagen reglerar har omnämnts sporadiskt i den juridiska litteraturen. Bertil Bengtsson menar att det är fråga om en tvångssamfällighet (se Speciell fastighetsrätt, 4:e uppl. s. 218) och till grund för det anför han följande.

"Även om inte alla fastighetsägare inom ett lämpligt område går med på att delta, kan jaktvårdsområde beslutas, om vid offentlig förrättning en kvalificerad majoritet av fastighetsägarna är överens om det och bildandet är lämpligt från jaktvårdssynpunkt m.m. Beslutet fattas sedan av länsstyrelsen."

Han menar alltså att det är en tvångssamfällighet jämförlig med sådana som man stöter på inom t.ex. vattenrätten (vid dikning) och enligt anlägg-

ningslagen. Dessutom torde det vara fråga om en tvångssammanslutning som är offentligrättslig (se bl.a. Carl Hemström, *Gemensamhetsanläggningar*, s. 36, Martin Wittrock, *Föreskriftsmakten*, s. 63 och Lena Marcusson, *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*, s. 316).

Av 23 § lagen om jaktvårdsområden framgår att det för jaktvårdsområdesföreningen skall finnas en styrelse. Innan styrelsen har utsetts kan föreningen inte förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter. För att föreningen skall vara en juridisk person fordras alltså att styrelse har utsetts. Detta innebär att föreningen inte blir juridisk person förrän första jaktstämman hållits efter det att länsstyrelsen beslutat att bilda jaktvårdsområdet. Enligt lagen företräder styrelsen föreningen mot tredje man. Frånsett detta stadgande – och bestämmelsen i 28 § om att styrelsen ansöker om anslutning av ytterligare fastigheter till jaktvårdsområdet – finns inga regler i lagen om vilka befogenheter styrelsen har. Den organisatoriska regleringen av styrelsen och dess uppgifter beslutas alltså av medlemmarna själva.

Medlemmarnas rätt att delta i handhavandet av jaktvårdsområdesföreningens angelägenheter utövas, enligt 24 § lagen om jaktvårdsområden, på jaktstämman. Som framgår av 3 § lagen om jaktvårdsområden räknas som medlem den som äger mark inom ett jaktvårdsområde samt den som under minst ett jaktår äger rätt att jaga på mark ingående i ett jaktvårdsområde om inte särskilda skäl föranleder annat.

När det gäller rösträtt och beslut på jaktstämman gäller, enligt 25 § lagen om jaktvårdsområden och om inte annat följer av särskild bestämmelse i lagen, *att* varje medlem har en röst i frågor som rör åtgärder för viltvården och de närmare föreskrifterna för jaktutövningen med undantag för föreskrifter om avskjutningen, *att* i övriga frågor rösträtt tillkommer endast medlem som är fastighetsägare, som därvid har en röst, om inte någon sådan medlem begär att röstetalet i stället skall beräknas efter fastigheternas areal, *att* ingen får för egen del rösta för mer än en femtedel av det på stämman företrädda röstetalet, *att* den mening som har fått det högsta röstetalet gäller som stämmans beslut, *att* vid lika röstetal val avgörs genom lottning och i andra frågor den mening gäller som biträds av de flesta röstande eller, om även antalet röstande är lika, av stämmans

ordförande *samt att* beslut om ändring av stadgarna inte är giltigt, om det inte biträds av en majoritet av fastighetsägarna som skall utgöra minst två tredjedelar av antalet fastighetsägare och äga minst hälften av den mark som ingår i jaktvårdsområdet.

I frågor som gäller viltvården och jaktutövningen har – med undantag för avskjutningsföreskrifter – varje föreningsmedlem en röst. Eftersom viltstammens storlek och sammansättning kan ha avgörande betydelse för användningen av en fastighet är det enligt motiven (prop. 1979/80:180 s. 19) motiverat att förbehålla fastighetsägarna att bestämma de normer som skall gälla för avskjutningen. Med föreskrifter om avskjutningen avses regler för hur djurstammarna skall beskattas med avseende på djurantal, kön och ålder. Till dessa frågor hör också beslut om licensansökningar för exempelvis älgjakt samt bestämmelser om avgifter för jakträttsbevis och andra avgiftsföreskrifter (a. prop. s. 37).

Enligt huvudregeln har alltså varje medlem en röst. I sådana frågor där bara fastighetsägare har beslutanderätt kan röstningen emellertid ske efter arealinnehav. Om det inte fanns en möjlighet för fastighetsägare att rösta efter arealinnehav skulle detta enligt motiven (a. prop. s. 20) kunna påverka större markägares vilja att medverka i bildandet av jaktvårdsområden. De som har en fastighet under samäganderätt har självklart endast en röst när röstning sker efter huvudtal (a. prop. s. 37).

Begränsningsregeln i 25 § tredje punkten lagen om jaktvårdsområden att ingen för *egen del* får rösta för mer än en femtedel av de på stämman företrädda röstetalet saknade motsvarighet i Jaktmarksutredningens förslag - (SOU 1974:80). Jaktmarksutredningen fann inte anledning att begränsa möjligheten för en person att företräda ett större antal delägare. Möjligen berodde detta på att utredningens förslag inte gav utrymme för röstning efter arealinnehav. Frågan är om begränsningsregeln gäller endast i det fallet röstetalet beräknas efter fastighetens areal eller omfattar även det fallet att någon röstar med fullmakter från andra medlemmar. Orden "för egen del" tyder närmast på att regeln omfattar endast det förstnämnda fallet. Propositionen ger inte någon klarhet i denna fråga (prop. 1979/80:180 s. 20 och 37). Trots det har det i den juridiska litteraturen hävdats att stadgandet omfattar även den som röstar med fullmakter (se

Nordell/Weinberg, Jakten, jägaren och lagen s. 121 och Dyhre/Edlund, Fiskevårdsområden s. 81). Begränsningsregelns omfattning får anses vara oklar.

7.4.8 Jaktvårdsområdes bestånd

Länsstyrelsen kan besluta att en jaktvårdsområdesförening skall upplösas. För ett sådant beslut fordras, enligt 26 § lagen om jaktvårdsområden, att flertalet av de röstande fastighetsägarna på en jaktstämma uttalat sig för en upplösning och att detta flertal antingen utgör mer än en tredjedel av antalet fastighetsägare eller äger mer än hälften av den mark som ingår i jaktvårdsområdet. Sådant beslut får dock inte meddelas innan tio år har förflutit från det beslutet om bildande av jaktvårdsområdet vann laga kraft.

Ett jaktvårdsområde bildas alltså för att bestå tills vidare men med en möjlighet att efter tio år upplösa området. Efter denna tidsperiods utgång får frågan om områdets upplösning väckas utan begränsning till vissa tids mellanrum. Innan denna tidsperiod löpt ut finns dock ingen möjlighet att få området upplöst. Den situationen kan alltså uppstå att ett område inte kan upplösas trots att samtliga medlemmar eller en mycket stor majoritet är överens om att organisationen inte fungerar och inte främjar det ändamål lagen skall ha. Skälet för den gällande tidsgränsen är dels att en relativt lång tid kan krävas för att delägarna inom jaktvårdsområdet skall kunna bilda sig en välgrundad uppfattning om jaktvårdsområdets fortbestånd (SOU 1979:19 s. 109), dels att området därigenom får en stabilitet som gör det möjligt att finna arbetsformer som tillgodoser skilda önskemål (prop. 1979/80:180 s. 25).

På ansökan av styrelsen för de jaktvårdsområdesföreningar som berörs kan länsstyrelsen, enligt 27 § lagen om jaktvårdsområden, besluta dels att föra samman flera jaktvårdsområden till ett jaktvårdsområde, dels att dela upp ett jaktvårdsområde i flera jaktvårdsområden. För sådan ombildning gäller villkoren för och förfarandet vid bildande av jaktvårdsområde. Det innebär att för en ombildning krävs att den biträds av en kvalificerad majoritet av fastighetsägarna i de tilltänkta ombildade områdena. Fastighetsägarna, liksom länsstyrelsen vid sin prövning, får därvid ta ställning till avgränsningen av det ombildade området och till nya eller ändrade stadgar.

På ansökan av jaktvårdsområdesföreningens styrelse får länsstyrelsen, enligt 28 § lagen om jaktvårdsområden, besluta att en fastighet skall anslutas till jaktvårdsområdet. För sådan anslutning fordras medgivande av fastighetens ägare och, om fastigheten ingår i ett annat jaktvårdsområde, av jaktvårdsområdesföreningen för det området.

I 29 § lagen om jaktvårdsområden finns regler om uteslutning av fastighet ur jaktvårdsområdet. Om en fastighet på grund av ändrad användning eller annars väsentligen saknar betydelse för jaktvården samt fastighetsägaren och jaktvårdsområdesföreningen är ense om att fastigheten skall uteslutas ur jaktvårdsområdet får föreningen besluta detta. I de fall sådan enighet inte föreligger prövas frågan om uteslutning av länsstyrelsen. Reglerna i detta stadgande innebär att möjligheterna för en fastighetsägare att bryta sig ur ett jaktvårdsområde är små om denne har mark som är ändamålsenlig för jakt och viltvård. En fastighetsägares möjligheter att lämna jaktvårdsområdet i en sådan situation består då i att begära att området skall upplösas. En sådan begäran kan han dock framställa först sedan tio år förflutit sedan jaktvårdsområdet bildades och hans begäran måste dessutom biträdas av det antal fastighetsägare som framgår av 26 §.

Länsstyrelsen får, enligt 30 § lagen om jaktvårdsområden, förordna att frågor som avses i 26, 28 eller 29 §§ skall utredas vid förrättning innan länsstyrelsen beslutar. För förfarandet vid sådan förrättning gäller 17-20 §§ i tillämpliga delar.

Vid upplösning av en jaktvårdsområdesförening gäller, enligt 31 § lagen om jaktvårdsområden, bestämmelsen i 62 § lagen om förvaltning av samfälligheter. Hänvisningen innebär att ett jaktvårdsområde inte får upplösas förrän områdets skulder har betalats eller medel som fordras för betalning har nedsatts hos länsstyrelsen. Överskott av medel skall fördelas mellan medlemmarna enligt de grunder jaktstämman beslutar om det inte i stadgarna har föreskrivits annat.

7.4.9 Ansvar m.m.

Av 32 § lagen om jaktvårdsområden framgår att om den som har rätt att jaga inom ett jaktvårdsområde bryter mot de regler som enligt stadgarna eller jaktstämans beslut gäller för jakten inom området döms denne till böter, om inte gärningen är belagd med straff i annan lag eller författning. Sådant brott får åtalas av åklagare endast efter angivelse av målsägande. Som målsägande anses även jaktvårdsområdesföreningen. Fälls eller fångas vvillebråd genom sådant brott skall vvillebrådet eller värdet därav förklarats förverkat, om det inte är uppenbart obilligt. Förverkat vvillebråd tillfaller jaktvårdsområdesföreningen.

Bestämmelsen riktar sig enbart till den som har rätt att jaga inom jaktvårdsområdet. Vad som menas med uttrycket "den som har rätt att jaga inom jaktvårdsområdet" har inte förklarats närmare i förarbetena. En jämförelse kan dock göras med det uttryck som finns i 30 § lagen (1981:533) om fiskevårdsområden och de förarbetsuttalanden som finns till denna bestämmelse (prop. 1980/81:153 s. 71 och 283). Med rätt att jaga avses därför rimligen alla som har rätt att jaga inom området oberoende av om jakträtten grundar sig på äganderätt eller nyttjanderätt. Det bör vidare saknas betydelse om nyttjanderätten grundas på arrende eller endast innehav av t.ex. jaktgästbevis som berättigar till jakt för en kortare tid.

Om den som är jaktberättigad inom jaktvårdsområdet bryter mot de regler som enligt stadgarna eller jaktstämans beslut gäller för jakten döms denne till böter. Det innebär att jaktvårdsområdesförenings stadgar och beslut i frågor om jakt är straffsanktionerade. Den begränsning som gäller beträffande vad som får straffsanktioneras har sålunda inskränkts till frågor som har med jakt att göra. Eftersom lagen skiljer på jakt och viltvård torde föreningens stadgar och beslut såvitt gäller viltvård ej vara straffsanktionerade. Det bör noteras att denna ansvarsbestämmelse (s.k. blankettstraffstadgande), som ger ett *enskilt rättssubjekt* rätt att bestämma vilka beteenden som är straffbara, är mycket ovanlig, om ens förekommande, i svensk lagstiftning i övrigt (jfr dock 30 § lagen om fiskevårdsområden).

När det gäller vilka företeelser som kan straffsanktioneras under begreppet jakt kan viss ledning hämtas av rättsfallet NJA 1951 s. 74. Härav torde

följa att de regler som gäller för jakten och som uppställs i stadgarna eller genom jaktstämans beslut måste ha stöd i lagen eller dess förarbeten. Finns inte sådant stöd kan stadgarna eller jaktstämans beslut inte läggas till grund för ansvar.

Villebråd som dödats, fångats eller tillvaratagits vid nämnda brott skall förverkas om det inte är uppenbart obilligt. Presumtionen är alltså att förverkande skall ske, om övriga förutsättningar är uppfyllda, men åtgärden får underlåtas om det föreligger starka skäl som talar mot förverkande.

Anser en medlem vars rätt berörs av beslut på jaktstämma eller beslut av jaktvårdsområdesföreningens styrelse att beslutet inte har tillkommit i behörig ordning eller att det strider mot denna lag eller annan författning eller mot stadgarna eller kränker hans enskilda rätt får han, enligt 33 § lagen om jaktvårdsområden, överklaga beslutet hos länsstyrelsen genom besvär. Den som fått avslag på en begäran enligt 3 § andra stycket om medlemskap får anföra besvär mot avslagsbeslutet. Besvärshandlingen skall ha kommit in till länsstyrelsen inom fyra veckor från dagen för beslutet. I fråga om besvär mot styrelsens beslut räknas dock besvärstiden från den dag klaganden fick del av beslutet. Jaktstämans eller styrelsens beslut skall gälla utan hinder av att det har överklagats, om inte länsstyrelsen förordnar annat.

Besvärsbestämmelsen innebär att länsstyrelsens prövning inte skall avse det överklagade beslutets lämplighet utan bara dess laglighet. Länsstyrelsen ges därmed inte heller befogenhet att ersätta det överklagade beslutet med ett annat (prop. 1979/80:180 s. 40). Valet står alltså mellan att upphäva beslutet eller låta det vara. Ett beslut kan emellertid inte upphävas på den grunden att det bakomliggande materialet håller låg kvalitet och därmed kanske inte ger tillräckligt underlag för ett beslut. Besvärsinstanserna får ju som sagt inte gå in på någon allmän lämplighetsprövning av det klandrade beslutet.

Klagoberättigad är endast den medlem vars rätt berörs. Nyttjanderättshavare vars rätt berörs, men som inte är medlem, saknar alltså möjlighet att få ett beslut överprövat. Den klagande medlemmen måste visa att beslutet rör hans rätt samt att det inte tillkommit i behörig ordning eller strider mot

lagen om jaktvårdsområden eller annan författning eller mot stadgarna eller kränker hans eller hennes enskilda rätt. Besvärsgrunder att beslutet kränker klagandens enskilda rätt innebär att klagandens personliga rättsställning blivit lidande genom det klandrade beslutet. I praxis har ett fall där delägare inom jaktvårdsområdet gynnats framför delägare bosatta utom det ansetts kränka enskilds rätt (Svenska jägareförbundets rättsfallssamling 1979-83, s. 244).

Länsstyrelsens beslut enligt lagen får, enligt 34 § lagen om jaktvårdsområden, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Då beslut som länsstyrelsen, länsrätten eller kammarrätten meddelar enligt lagen angår så många att avskrift av beslutet inte lämpligen kan tillställas envar av dem, skall meddelande om beslutet införas i ortstidning. Tiden för överklagande skall räknas från den dag då kungörandet har skett. Länsstyrelsens beslut skall gälla utan hinder av att det har överklagats, om inte domstol förordnar annat.

7.5 Några statistiska uppgifter om jaktvårdsområden

Vid tillkomsten av jaktvårdsområdesinstitutet år 1938 uttalade Jordbruksutskottet att den dåvarande enda frivilliga jaktvårdsorganisationen, Svenska jägareförbundet, skulle utvidga sin bas och försöka dra till sig – även i form av kollektiv anslutning – ute i bygderna verksamma jaktvårds-sammanslutningar och inte minst jaktvårdsområdesföreningarna (bet. 1938:JoU53 s. 42). Utredningen kommenterar detta i avsnitt 7.7.4.

Enligt uppgift från Svenska jägareförbundet är i dag samtliga jaktvårdsområden i landet utom två medlemmar i Svenska jägareförbundet.

7.5.1 Utvecklingen av jaktvårdsområden

Nedan redovisas hur landets jaktvårdsområden utvecklats från år 1977 fram till den 1 januari 1996. Uppgifterna från år 1977 är hämtade från Jakt- och viltvårdsberedningens betänkande Jaktvårdsområden. Övriga uppgifter är

hämtade från rapporter från länsjaktvårdsförbunden i Svenska jägareförbundet.

Tabell 7.1

Län	Antal befintliga områden			Areal i hektar			Antal fastighetsägare		
	1977	1990	1996	1977	1990	1996	1977	1990	1996
Norrbottnen	179	198	196	997 090	1 074 235	1 057 652	9 100	10 014	9 923
Västerbottnen	274	320	322	1 106 725	1 257 283	1 259 766	8 619	10 649	10 776
Jämtland	168	187	193	866 670	892 084	912 117	8 366	9 273	9 467
Västernorrland	90	106	105	359 489	391 544	387 206	4 221	4 299	4 466
Gävleborg	146	157	156	747 745	746 447	727 760	11 205	12 058	14 494
Kopparberg	96	155	178	457 027	770 000	940 000	9 840	29 542	34 000
Värmland	283	336	343	843 171	913 598	919 019	18 799	21 276	17 447
Örebro	22	19	18	37 548	33 462	30 034	557	478	401
Västmanland	53	51	51	307 145	285 000	262 224	4 110	3 700	3 400
Uppsala	13	13	12	59 838	58 424	56 848	1 073	988	963
Stockholm	13	10	9	71 685	49 650	41 564	1 203	713	556
Södermanland	16	15	14	64 938	62 956	52 005	1 650	1 000	733
Östergötland	18	18	17	43 347	42 035	39 301	464	459	401
Skaraborg	17	13	12	50 502	36 452	27 729	1 877	-	2 000
Göteborg och Bohus	10	6	7	30 694	18 388	18 658	1 000	776	815
Älvsborg	51	48	50	117 476	103 632	103 615	2 544	2 534	2 517
Jönköping	11	10	11	29 440	27 800	28 615	486	462	487
Kalmar	37	38	35	104 481	104 700	93 677	1 754	1 593	1 477
Gotland	9	12	13	19 313	29 295	30 783	631	871	903
Kronoberg	103	105	101	221 454	221 212	211 044	4 499	4 081	3 948
Halland	51	30	24	177 187	111 153	90 785	5 070	3 367	2 700
Kristianstad*									
Blekinge	23	13	13	61 590	43 841	36 934	1 724	1 195	1 156
Malmöhus*	14	12	10	38 662	28 052	25 540	1 700	1 190	1 065
Summa	1 697	1 872	1 890	6 813 217	7 301 243	7 352 876	100 492	120 518	124 095

* Uppgiften under Malmöhus län avser både Malmöhus län och Kristianstad län.

Nedan redovisas, för perioden juli 1995 - juni 1996, antalet jaktvårdsområden som nybildats, antalet områden som upplöstes antalet äldre jaktvårdsområden som ombildats till jaktvårdsområden enligt 1980 års lag och antalet äldre jaktvårdsområden vars giltighetstid förlängts. Vidare redovisar utredningen hur många jaktvårdsområden det fanns i november 1996 och hur många av dessa som regleras enligt 1938 års jaktlag. Slutligen redovisas kostnader för jaktvårdsområden under samma period. Underlaget har tagits fram med hjälp av landets länsstyrelser.

Tabell 7.2

Län	Antal befintliga områden			Uppgifter om jaktvårdsområden för perioden 950701-960630				Befintliga jvo November 1996		Kostnader 950701
	1977	1990	1/1 1996	Nybildade jvo	Upplösta jvo	Ombildning (äldre lag till ny)	Förlängning av giltighetstid	Totalt	Därav 1938 - års lag	
Norrbottnen	179	198	196	0	1	4	1	202	13	89 567
Västerbottnen	274	320	322	2	0	0	0	323	3	39 175
Jämtland	168	187	193	0	0	1	2	196	9	15 951
Västernorrland	90	106	105	0	1	3	1	104	22	19 728
Gävleborg	146	157	156	2	1	4	4	158	51	102 338
Dalarna	96	155	178	2	0	10	4	179	56	2 154 865
Värmland	283	336	343	1	0	2	7	346	38	106 368
Örebro	22	19	18	0	0	0	1	18	3	39 202
Västmanland	53	51	51	¹ 2	¹ 1	4	0	53	5	150 139
Uppsala	13	13	12	0	1	0	0	11	2	-
Stockholm	13	10	9	0	0	0	0	7	2	-
Södermanland	16	15	14	0	² 2	0	0	11	10	-
Östergötland	18	18	17	0	0	2	0	18	8	8 923
Skaraborg	17	13	12	0	0	1	0	13	0	32 986
Göteborg och Bohus	10	6	7	0	1	0	0	6	4	-
Älvsborg	51	48	50	0	0	1	1	50	11	4 600
Jönköping	11	10	11	1	0	0	0	11	0	-
Kalmar	37	38	35	0	0	2	0	37	10	80 346
Gotland	9	12	13	0	0	0	0	13	0	-
Kronoberg	103	105	101	0	1	0	0	102	16	-
Halland	51	30	24	0	0	0	0	26	7	3 257
Kristianstad				0	0	0	0	6	4	-
Blekinge	23	13	13	0	1	0	0	12	11	-
Malmöhus	*14	*12	*10	0	0	0	0	4	3	-
Summa	1 697	1 872	1 890	10	10	34	21	1 906	288	2 850 486

* Uppgiften omfattar även Kristianstads län.

¹ De två områden som bildats har bildats genom uppdelning av ett jvo enligt 27 § punkten 2. Det område som upplösts har alltså blivit två jvo.

² För två äldre jvo har inte förlängd tid begärts.

7.5.2 Kostnader

Enligt förordningen (1980:896) om jaktvårdsområden får ur jaktvårdsfonden betalas kostnader för bildande av jaktvårdsområden, upplösning av jaktvårdsområdesföreningar, ombildning av och anslutning till eller uteslutning ur jaktvårdsområden, ombildning av äldre jaktvårdsområden bildade enligt äldre bestämmelser samt förlängning av giltighetstiden för jaktvårdsområden bildade enligt äldre bestämmelser. Bidragen får avse arvode till förrättningsman, kostnader för fastighetsutredning, kungörelsekostnader och andra kallelsekostnader. Frågor om bidrag prövas av länsstyrelsen.

Utredningen har från Kammarkollegiet begärt kopior av samtliga fakturor mot vilka kollegiet betalt ut medel från jaktvårdsfonden till länsstyrelserna under perioden juli 1995 - juni 1996 (se tabell 7.2). Utredningen har där- efter via länsstyrelserna fått kostnaderna specificerade. Jaktvårdsområden i Dalarna visar sig stå för två tredjedelar av kostnaderna i landet.

Exemplet Dalarna

Utredningen har undersökt kostnaderna för olika åtgärder, t.ex. att bilda ett jaktvårdsområde. Nedan redovisar utredningen kostnaderna i 17 olika ärenden (jaktvårdsområden) som var aktuella hos Länsstyrelsen i Dalarna under perioden juli 1995-juni 1996.

Med anledning av de svåra ägarförhållanden som finns i Dalarnas län har, enligt uppgift från länsstyrelsen, sedan några år tillbaka beviljats bidrag för att en markägarförteckning skall kunna upprättas innan arbetet med på- tecknandet av teckningslistorna har tagit sin början. Sådan förteckning har upprättats för de tre jaktvårdsområden som anges nedan. För dessa områden redovisas vilka kostnader som hittills uppkommit. Ansökan om förrättningsman har ännu inte inkommit.

Jaktvårdsområde	Kostnad
	Lantmäteriet
Kilens jvo	182 224
Idkerbergets jvo	56 355
Göbergsområdet	123 229

För övriga 14 jaktvårdsområden ser kostnadsbilden ut på följande sätt. Det skall beaktas att utredningskostnader kommer att tillkomma för vissa områden.

Tabell 7.3

Jaktvårdsområde	Åtgärd	Antal ägare/ ägarområden	Områdets areal (ha)	Kostnader		
				Lantmäteriet ¹	Länsjaktvårdsför- bundet ²	Summa kost- nader
Tingnäs	Bildande	–	–	313 382		Fler kostnader tillkommer
Gärdsjöbygdens	Förlängd gil- tighetstid 10 år	617	11 292	279 712	38 808	318 520
Halla	Bildande	–	–	78 649		Fler kostnader tillkommer
Getbergets	Bildande	47	764	41 870		Fler kostnader tillkommer
Jordbergets	Bildande	–	607	60 948		60 948
Skogs	³ Bildande	251	3 190	367 581		367 581
Äppelbo	Bildande	148	7 171	291 139		291 139
Orsa	Förlängd gil- tighetstid 15 år	444	19 749	167 935	30 055	197 990
Särna	Ombildning till 1980 års lag	419	26 406	142 997	28 030	171 027
Boda-Bingsjö	Förlängd gil- tighetstid 10 år	1 080	28 698	531 177	62 545	593 722
Åberga	Förlängd gil- tighetstid 10 år	119	2 769	42 082	⁴ 7 544	49 626
Näset-Ärteråsen	Ombildning till 1980 års lag	186	4 124	112 968	14 498	127 466
Spånsans	Ombildning till 1980 års lag	64	1 270	46 902	10 218	57 120
Kättbo	Utredning	137	9 084	135 595	23 699	159 294
Summa	–	3 512	115 124	2 612 937	215 397	2 828 334

¹ Kostnader till Lantmäteriet vid nybildning består av framtagande av markägarförteckning, kallelse till och hållande av förrättnings-sammanträde. Vid förlängning eller ombildning tas markägarförteckning fram. länsjaktvårdsförbundet (Svenska jägareförbundet) håller då i sammanträdet.

² Kostnader till länsjaktvårdsförbundet (Svenska jägareförbundet) består av annonskostnader, rek-brev, kuvert och stadgar.

³ Bildandebeslutet överklagat till Kammarrätten.

⁴ Kallelse har ombesörjts av jaktvårdsområdet, avser alltså kostnader till jaktvårdsområdesföreningen.

Kostnaderna för de åtgärder som vidtagits i dessa 17 områden uppgår sammanlagt till 3 190 142 kr.

7.5.3 Enkätundersökningar

Enskilda markägare och jägare

Markägarna har fått besvara frågan: Vad anser Ni att förekomsten av jaktvårdsområden (jvo) har för betydelse för viltvården respektive antalet jakttillfällen. Motsvarande fråga har ställts till jägare som är registrerade i jaktkortsregistret.

Syftet med ett jaktvårdsområde är att främja viltvården. Det är därför av intresse att få reda på om enskilda markägare och jägare anser att ett jaktvårdsområde har positiv betydelse för viltvården eller om de anser att områdena är betydelselösa eller rent av negativa för viltvården.

Eftersom utredningen enligt direktiven skall försöka skapa nya jakttillfällen är det även av intresse att få reda på markägarens och jägarens uppfattning om ett jaktvårdsområde ökar antalet jakttillfällen eller om jägaren och markägaren anser att de är betydelselösa för eller rent av minskar antalet jakttillfällen.

Jvo:s betydelse för viltvården

Tabell 7.4	Markägare (all mark ca 14 300 000 ha)		
	<i>Medlem i jvo (37 %)</i>	<i>Ej medlem i jvo (63 %)</i>	<i>Samtliga (100 %)</i>
Positivt	66 %	27 %	43 %
Betydelselöst	15 %	21 %	18 %
Negativt	5 %	10 %	7 %
Vet inte	14 %	42 %	32 %
Tabell 7.5	Markägare (mark < 99 ha motsvarar ca 5 900 000 ha)		
	<i>Medlem i jvo (38 %)</i>	<i>Ej medlem i jvo (62 %)</i>	<i>Samtliga (100 %)</i>
Positivt	69 %	25 %	44 %
Betydelselöst	14 %	20 %	17 %
Negativt	4 %	8 %	6 %
Vet inte	13 %	47 %	32 %
Tabell 7.6	Markägare (mark > 100 ha motsvarar ca 8 400 000 ha)		
	<i>Medlem i jvo (31 %)</i>	<i>Ej medlem i jvo (69 %)</i>	<i>Samtliga (100 %)</i>
Positivt	50 %	35 %	40 %
Betydelselöst	21 %	25 %	24 %
Negativt	6 %	16 %	12 %
Vet inte	23 %	24 %	24 %

Tabell 7.7	Jägare		
	<i>i jvo (25 %)</i>	<i>ej i jvo (75 %)</i>	<i>Samtliga (100 %)</i>
Positivt	58 %	33 %	40 %
Betydelselöst	9 %	12 %	11 %
Negativt	2 %	2 %	2 %
Vet inte	31 %	53 %	47 %

Jvo:s betydelse för antal jakttilfällen

Tabell 7.8	Markägare (all mark ca 14 300 000 ha)		
	<i>Medlem i jvo</i>	<i>Ej medlem i jvo</i>	<i>Samtliga</i>
Ökat	52 %	13 %	28 %
Betydelselöst	17 %	25 %	22 %
Minskat	4 %	8 %	7 %
Vet inte	27 %	54 %	43 %

Tabell 7.9	Markägare (mark < 99 ha motsvarar ca 5 900 000 ha)		
	<i>Medlem i jvo</i>	<i>Ej medlem i jvo</i>	<i>Samtliga</i>
Positivt	56 %	13 %	30 %
Betydelselöst	15 %	24 %	20 %
Minskat	4 %	5 %	5 %
Vet inte	26 %	58 %	45 %

Tabell 7.10	Markägare (mark > 100 ha motsvarar ca 8 400 000 ha)		
	<i>Medlem i jvo</i>	<i>Ej medlem i jvo</i>	<i>Samtliga</i>
Positivt	37 %	13 %	20 %
Betydelselöst	29 %	31 %	30 %
Minskat	4 %	21 %	16 %
Vet inte	30 %	35 %	34 %

Tabell 7.11	Jägare		
	<i>i jvo</i>	<i>ej i jvo</i>	<i>Samtliga</i>
Ökat	35 %	14 %	19 %
Betydelselöst	20 %	19 %	20 %
Minskat	3 %	6 %	5 %
Vet inte	42 %	61 %	56 %

Utredningen har särskilt undersökt markägarnas attityd i den del av landet där det finns flest jaktvårdsområden, dvs. Norrland. Markägarna där har svarat på följande sätt.

Jvo:s betydelse för viltvården

Tabell 7.12	Markägare (i Norrland)		
	<i>Medlem i jvo</i>	<i>Ej medlem i jvo</i>	<i>Samtliga</i>
Positivt	60 %	28 %	46 %
Betydelselöst	27 %	32 %	30 %
Negativt	2 %	10 %	5 %
Vet inte	11 %	30 %	19 %

Jvo:s betydelse för antal jakttillfällen

Tabell 7.13	Markägare (i Norrland)		
	Medlem i jvo	Ej medlem i jvo	Samtliga
Ökat	45 %	11 %	28 %
Betydelselöst	26 %	40 %	33 %
Minskat	5 %	14 %	9 %
Vet inte	24 %	35 %	30 %

När det först gäller den *enskilde markägaren och viltvården* uppger 43 procent av de som besvarat frågan att ett jaktvårdsområde är positivt för viltvården, 25 procent att ett jaktvårdsområde antingen inte har någon betydelse för viltvården eller är negativt för viltvården och 32 procent att de inte vet.

Av de markägare som besvarat enkäten är 37 procent medlemmar i ett jaktvårdsområde och 63 procent inte medlemmar.

Den större gruppen, som består av markägare som inte är medlemmar i ett jaktvårdsområde, är klart mindre positiva till jaktvårdsområden. Endast 27 procent anser att ett jaktvårdsområde är positivt för viltvården. 31 procent av markägarna anser att ett jaktvårdsområde är betydelselöst eller negativt för viltvården. De som är medlemmar i ett jaktvårdsområde är klart mer positiva till jaktvårdsområden. Så många som 66 procent anser att ett jaktvårdsområde är positivt för viltvården medan 20 procent anser att ett jaktvårdsområde är betydelselöst eller negativt för viltvården.

I de delar av Sverige där det finns mest jaktvårdsområden, dvs. Väster-norrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, är gruppen positiva markägare ungefär lika stor som i övriga landet. Andelen som anser att ett jaktvårdsområde är betydelselöst eller negativt för viltvården är dock betydligt större. Av samtliga markägare anser 35 procent att ett jaktvårdsområde är betydelselöst eller negativt för viltvården. Procentsatsen för markägare som är medlem respektive inte medlem i ett jaktvårdsområde är 29 respektive 42 procent.

Undersökningen visar att det föreligger en stor skillnad till inställningen till jaktvårdsområden i landet beroende på om markägaren äger mark understigande 100 ha eller 100 ha eller mer. De markägare som äger små enheter har en mer positiv uppfattning och skiljer sig inte nämnvärt från det

totala urvalet. De markägare som har fastigheter på 100 ha eller mer är dock mindre positiva. Av den senare gruppen anser 40 procent att ett jaktvårdsområde har positiv betydelse för viltvården medan 36 procent anser att det saknar betydelse eller är negativt för viltvården. Av de som inte är medlemmar i ett jaktvårdsområde är 35 procent positiva medan 41 procent uppger att det är betydelselöst eller negativt. Av de som är medlemmar anser 50 procent att ett jaktvårdsområde är positivt för viltvården. I förhållande till de som äger små enheter är det en skillnad på nästan 20 procentenheter. 27 procent av medlemmarna anser att jaktvårdsområdena saknar betydelse för eller är negativa för viltvården.

När det gäller *jägaren och viltvården* kan till en början konstateras att andelen jägare som inte anser sig veta vilken betydelse ett jaktvårdsområde har för viltvården är stor. Av samtliga jägare uppger 47 procent att de inte vet vilken betydelse ett jaktvårdsområde har för viltvården. Procentsiffran för motsvarande uppfattning när det gäller medlemmar respektive inte medlemmar i ett jaktvårdsområde är 31 och 53 procent. Av samtliga jägare anser 40 procent att ett jaktvårdsområde är positivt för viltvården. Uppdelat på medlemmar respektive inte medlemmar i ett jaktvårdsområde blir procentsatsen 58 respektive 33.

I fråga om jaktvårdsområdenas betydelse för *antalet jakttillfällen* visar undersökningen att flertalet jägare, 56 procent, inte vet om jaktvårdsområdena har någon sådan påverkan. Av de övriga anser 25 procent att jaktvårdsområdena antingen är betydelselösa för eller minskar antalet jakttillfällen.

För gruppen markägare är fördelningen mer jämn. Av samtliga markägare anser 29 procent att ett jaktvårdsområde är betydelselöst för eller minskar antalet jakttillfällen. Endast 28 procent anser att antalet jakttillfällen ökar. I de nämnda länen i Norrland, där det finns flest jaktvårdsområden, anser 42 procent att ett jaktvårdsområde är betydelselöst för eller minskar antalet jakttillfällen. Endast 28 procent anser att antalet jakttillfällen ökar.

Det föreligger stor skillnad i uppfattning beroende på om man äger marker understigande 100 ha eller om man äger större marker. Av de som äger enheter på 100 ha eller mer anser 46 procent att jaktvårdsområdena är be-

tydsemblösa för eller minskar antalet jakttillfällen. Endast 20 procent anser att antalet jakttillfällen ökar. Av de som äger mindre enheter anser 30 procent att jakttillfällena ökar medan 25 procent anser att det är betydelselöst för eller minskar antalet jakttillfällen.

En klar majoritet av de markägare som inte är medlemmar i ett jaktvårdsområde anser att ett sådant antingen är betydelselöst för eller minskar antalet jakttillfällen. I de nordligaste länen i landet där det finns mest jaktvårdsområden anser 54 procent att jaktvårdsområdena antingen är betydelselösa för eller minskar antalet jakttillfällen. Motsvarande uppfattning har 52 procent av de markägare som äger enheter på 100 ha eller mer. Det är endast mellan 11 och 13 procent av de undersökta kategorierna icke medlemmar som anser att antalet jakttillfällen ökar.

När det gäller medlemmar i ett jaktvårdsområde är bilden inte lika klar utan uppfattningen varierar beroende på om man äger stora eller små enheter. I gruppen markägare med små enheter anser en klar majoritet, hela 56 procent, att jakttillfällena ökar. För de markägare som äger mark på 100 ha eller mer är dock uppfattningen delad. Drygt 35 procent anser att antalet jakttillfällen ökar medan knappt 35 procent anser att jaktvårdsområdet antingen saknar betydelse för eller minskar antalet jakttillfällen. I de nordligaste länen i Norrland anser 45 procent av de som är medlemmar i ett jaktvårdsområde att jakttillfällena ökar medan 31 procent anser att det är betydelselöst för eller att det minskar antalet jakttillfällen.

Beträffande de jägare som är medlemmar i ett jaktvårdsområde anser 35 procent att jakttillfällena ökar medan 23 procent anser att ett jaktvårdsområde är betydelselöst för eller minskar antalet jakttillfällen. I gruppen jägare som inte är medlemmar i ett jaktvårdsområde anser 14 procent att jakttillfällena ökar medan 25 procent anser att ett jaktvårdsområde är betydelselöst för eller minskar antalet jakttillfällen.

Skogsbolagen, stiftet och kommunerna

Skogsbolagen har redovisat att de tillsammans har 1 459 524 ha mark som ingår i jaktvårdsområden. Det utgör knappt 20 procent av den totala markarealen i landets jaktvårdsområden. Av skogsbolagens sammanlagda

jaktbara mark ingår drygt 13 procent i jaktvårdsområden. Skogsbolagen var år 1996 medlemmar i 1 151 av landets 1 890 jaktvårdsområden. Det bolag som ingår i flest jaktvårdsområden och som bidrar med störst areal är AssiDomän AB.

Tabell 7.14

Bolag	Hur påverkas utbudet av jakt- tillfällen av jaktvårdsom- rådesbildning?	Samverkan i jaktvårdsom- råden, är det en bra sam- verkansform för att uppnå en bra viltvård?	Skulle Ni hellre se en annan samverkansform? Om ja, varför?
AssiDomän AB	Ingen påverkan på utbudet.	Nej	Ja
		Lagstiftning beträffande jaktvårdsområden motverkar i och för sig ett bra syfte.	En bra samverkan kan endast skapas på frivillig basis typ älgskötselområden eller hjortskötselområden.
Graningeverken AB	Ingen uppfattning.	Inga synpunkter.	Inga synpunkter.
Korsnäs AB	Ingen påverkan på utbudet.	Ja	Nej
		Under förutsättning att de änd- ringar som föreslagits av jakt- markskommittén genomförs.	
Modo Skog AB	Ingen påverkan på utbudet.	Nej	Ja
			Älgskötselområden eller jakt- klubbar där alla deltar på samma villkor.
SCA Skog AB	– Ökar antalet jakttillfällen vid splittrat markinnehav. – Ingen påverkan på utbudet inom större samlade markinne- hav.	Ja	Nej
		Gynnar framför allt en bättre jaktensamverkan och arrondering.	
Stora Skog AB	Antalet jakttillfällen ökar.	Ja	Nej
		-	-

Stiften har redovisat att de tillsammans har 96 074 ha mark som ingår i jaktvårdsområden. Tre stift i södra Sverige har dock inte kunnat redovisa någon uppgift härvidlag varför siffran kan vara något större. Arealen utgör drygt en procent av den totala markarealen i landets jaktvårdsområden. Av stiftens sammanlagda jaktbara mark ingår knappt 18 procent i jaktvårdsområden. Det fanns 1 890 jaktvårdsområden i landet år 1996 och kyrkan var medlemmar i 281.

Tabell 7.15

Stift	Hur påverkas utbudet av jakttillfällen av jaktvårdsområdesbildning?	Samverkan i jaktvårdsområden, är det en bra samverkansform för att uppnå en bra viltvård?	Skulle Ni hellre se en annan samverkansform? Om ja, varför?
<i>Luleå stift</i>	Antalet jakttillfällen ökar.	Ja Utseende och storlek på ett JVO borde ge förutsättningar för god jakt- och viltvård.	Ja Samlicensområden men kanske främst älgskötselområden ger markägaren bättre möjligheter att medverka (påverka) i skötseln av klövviltet. Samhällets administration av jakten kan därmed förenklas.
<i>Härnösands stift</i>	Ingen påverkan på utbudet.	Ja Men andra samverkansformer kan ge samma effekt.	Ja JVO kan upplevas som tvingande och en inskränkning i äganderätten. Begränsar den enskilde markägarens handhavande av jaktfrågor. Formen är för statisk och permanent.
<i>Uppsala stift</i>	Ingen påverkan på utbudet.	Ja JVO eller jaktklubbar jobbar likartat, båda formerna gynnar jakten. "Klubb- ar" mindre byråkrati.	Nej
<i>Västerås stift</i>	Ingen påverkan på utbudet.	Inga synpunkter. Generellt: Samverkan och goda grannkontakter ger lugnare, trevligare jakt.	Inga synpunkter.
<i>Karlstads stift</i>	Antalet jakttillfällen ökar.	Ja Kan vara enda sättet att utöva bra jakt- och viltvård på små splittrade marker.	Nej Förutom JVO finns möjlighet till frivilliga jaktområden.
<i>Stockholms stift</i>	Ingen uppfattning.	Ingen uppfattning.	Ingen uppfattning.
<i>Strängnäs stift</i>	Ingen påverkan på utbudet.	Ja -	Nej -
<i>Linköpings stift</i>	Vet ej.	Ja -	Inga synpunkter. -
<i>Skara stift</i>	Ingen påverkan på utbudet.	Inga synpunkter.	Ja För älgvård är älgskötselområden, storlicensområden, samlicensområden osv. bra. Även för förebyggande av viltskador.
<i>Göteborgs stift</i>	Ingen påverkan på utbudet.	Ja Det kan det vara i starkt ägosplittrade områden.	Ja Man når längst på frivillighetens väg.
<i>Växjö stift</i>	Antalet jakttillfällen minskar.	Både ja och nej Med ett bra fungerande JVO går det utmärkt. Men är man oense är det förödande och förlamande.	Ja med tvekan. Älgskötselområden är en ny samarbetsform som kanske kan bli bra och kanske kan byggas ut.
<i>Visby stift</i>	Ingen påverkan på utbudet.	Inga synpunkter.	Ja Frivillig övergång till jaktklubbar bra modell.
<i>Lunds stift</i>	Ingen påverkan på utbudet.	Inga synpunkter.	Inga synpunkter.

Kommunerna har redovisat att de tillsammans har 119 321 ha mark som ingår i jaktvårdsområden. Siffran kan vara större eftersom några kommuner

inte har besvarat enkäten och vissa inte kunnat redovisa någon uppgift härvidlag. Arealen utgör knappt två procent av den totala markarealen i landets jaktvårdsområden. Av kommunernas sammanlagda jaktbara mark ingår knappt 40 procent i jaktvårdsområden. Det fanns 1 890 jaktvårdsområden år 1996 och kommunerna var medlemmar i 374.

Utredningen har frågat kommunerna hur de anser att utbudet av jakttillfällen påverkas av jaktvårdsområdesbildning. Av de som besvarat enkäten har 104 kommuner uppgett antingen att utbudet inte påverkas eller att antalet jakttillfällen minskar. En minoritet, 28 kommuner, anser att antalet jakttillfällen ökar. När det gäller huruvida jaktvårdsområden är en bra samverkansform för att uppnå en bra viltvård har 100 kommuner svarat ja, 7 kommuner nej och 59 kommuner har inga synpunkter i frågan.

7.6 Överväganden beträffande vissa huvudpunkter i utredningens förslag

Inledning

Under arbetets gång har utredningen fått motta en stor mängd meningsyttringar i skriftlig och muntlig form från organisationer och enskilda angående utredningens förväntade förslag beträffande viltvårdsområden. Ett flertal artiklar i jaktpress och lokaltidningar har tagit upp utredningens arbete i detta avseende. Eftersom det varit omöjligt för utredningen att bemöta dessa, ibland även felaktiga, uppgifter och svårt att diskutera material som varit under arbete finns det skäl att här något kommentera dessa meningsyttringar.

De flesta som varit positiva till ändringar i nuvarande regler för jaktvårdsområden är enskilda som själva upplevt eller i sin omgivning lagt märke till orimliga konsekvenser av tillämpningen av gällande bestämmelser. Många uppger sig vara både jägare och markägare. Bland dessa yttringar har också förekommit de som anser att all samordning av jakt bör ske på frivillig väg och att ingen lagstiftning på området bör förekomma.

Bland de kritiska meningsyttringarna har majoriteten utgjort protestskrivelser som inkommit från länsjaktvårdsföreningar, länsjaktvårdskonsulenter och jaktvårdsområden varav de flesta utgör lokalavdelningar inom Svenska jägareförbundet. I förbundets centrala tidskrift har på ledarplats framförts åsikten att förändringar av majoritetsreglerna vid bildande och upplösning innebär att demokratin inom jaktvårdsområdena ersätts med feodalvälde. Från samma håll har framställts krav på att jaktvårdsområdeslagstiftningen måste lämnas orörd. Utredningen finner det därför motiverat att nämna något om demokratibegreppet och de krav som ställs på offentlig maktutövning när det gäller hänsyn till grundläggande fri- och rättigheter. Vad nedan anförts ger även en bakgrund till att utredningen måste ta hänsyn till de förändringar som skett på senare tid vad gäller äganderättsskyddet.

Ett skydd för medborgerliga fri- och rättigheter är av väsentlig betydelse för vakthållningen kring demokratin. För svenskt vidkommande slås demokratins princip fast i 1 kap. 1 § regeringsformen. Av stadgandet framgår att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. I en demokratisk stat är den offentliga makten underkastad begränsningar. Begränsningarna har till uppgift att skydda de enskilda individernas rättigheter och lägga restriktioner på majoritetens makt. Minoriteters rättigheter och skyddet för den personliga integriteten sätter alltså gränser för folkmajoritetens beslutsmöjligheter. I 1 kap. 1 § regeringsformen slås också fast att den offentliga makten utövas under lagarna. I en demokrati kan således inte den offentliga makten handla hur som helst och inte göra vad som helst (se bl.a. SOU 1975:75 s. 13 och 89 ff., prop. 1975/76:209 s. 83 ff. och 138 ff. samt bet. 1975/76:KU56 s. 7 ff. och 34 f.).

Genom 2 kap. regeringsformen och europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har medborgarna i Sverige fått ett relativt noga preciserat rättighetsskydd. En rättighet som omfattas av såväl Europakonventionen som regeringsformen är skyddet för den enskildes egendom. Utredningen kan därför inte förbigå de förändringar som inträtt på äganderättsskyddets område på senare tid.

Med hänsyn till vad ovan anförts vill utredningen även nämna något om innehållet i äganderättsbegreppet, de krav regeringsformen och Europakon-

ventionen ställer vid ingrepp i denna rätt samt det allmänna intresse dagens jaktvårdsområden är tänkt att tjäna och som kan motivera ingrepp i äganderätten.

Man kan se olika komponenter i äganderättsbegreppet. En grundläggande aspekt utgörs av besittningsskyddet, dvs. det skydd ägaren har enligt rättsordningen mot att ofrivilligt bli frånhänd något till vars besittning han har rätt. En andra aspekt är förfogandefriheten innebärande rätten att efter eget gottfinnande sköta sin egendom eller överlåta den åt andra.

Äganderätten som förfogandefrihet kan delas upp i tre slags rättigheter. Den mest centrala komponenten utgörs av överlåtandefriheten och innebär dels ägarens rätt att fritt sälja, skänka bort etc. sin egendom till vem han vill, dels hans rätt att upplåta nyttjanderätt till annan person, t.ex. jakträtt. Den andra rättigheten är nyttjandefriheten, dvs. ägarens rätt att exempelvis avverka eller spara sin skog, odla sin mark, jaga eller inte jaga på sin fastighet. Jorddelningsfriheten utgör den tredje komponenten av förfogandefriheten och innebär rätten att avstycka, dela och sammanslå marken (se Karl-Göran Algotsson, Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet, s. 189).

Europakonventionen har haft stor betydelse för den svenska rättsutvecklingen på senare tid. Den är sedan den 1 januari 1995 inkorporerad i svensk rätt. Konventionen har bl.a. legat bakom de förändringar av egendomsskyddet som gjorts i 2 kap. 18 § regeringsformen. Konventionens inkorporerande i svensk rätt har också inneburit att den s.k. proportionalitetsprincipen numera skall beaktas av prövande myndigheter och domstolar. Den betydelse konventionen har fått för frågor om inskränkningar i den enskildes rätt att utnyttja sin egendom har påverkat utredningens arbete när jaktvårdsområdena nu skall utvecklas och utgöra en bas för ett lokalt inflytande under demokratiska former. Utredningen måste således beakta att vissa inskränkningar i äganderätten numera får vidtas endast om de är motiverade av ett angeläget allmänt intresse och att det vid inskränkning i äganderätten skall föreligga en balans mellan vad det allmänna vinner och vad den enskilde förlorar på grund av inskränkningen.

Det allmänna intresse som dagens jaktvårdsområden skall främja är viltvården. Med viltvård avses alla sådana åtgärder som syftar till att bevara våra viltstammar i naturliga bestånd och att i möjligaste mån, under hänsynstagande till allmänna och enskilda intressen, sörja för att dessa inte utvecklas negativt på grund av mänskliga aktiviteter. Åtgärder som främjar viltvården är främst biotopvård, beskattning och skyddsåtgärder. Begreppen har beskrivits i avsnitt 2. Där framgår att jakt i vissa fall är en del av viltvården. Genom en på biologiska grunder riktigt genomförd jakt kan nämligen större viltarters numerär regleras så att jaktlagens krav på bevarande och främjande uppfylls. Beträffande övrigt vilt har jakten ingen eller ytterst ringa inverkan på populationernas storlek.

Nuvarande jaktvårdsområdeslagstiftning reglerar emellertid främst jakten och dess utövning. En jaktvårdsområdesförening tillåts således att detaljreglera handhavandet av jakträtten. Även de civilrättsliga reglerna om vem jakträtten tillkommer, förutsättningar och former för upplåtelse och överlåtelse av jakträtt får rubbas inom ett jaktvårdsområde.

När det gäller andra viltvårdsåtgärder än jakt ger lagen inte samma utrymme för tvång. Det finns visserligen en möjlighet att utföra anläggningar som behövs för viltvården. Dessa anläggningar får dock inte medföra olägenhet av betydelse för fastighetsägaren. Av förarbetena framgår att tillåtliga viltvårdsåtgärder kan vara utfodringsanordningar och åtgärder för älgpass.

Det allmänna intresse som lagen om jaktvårdsområden skall främja är viltvården och det är således huvudsakligen jakten och dess utövning som regleras inom ett jaktvårdsområde. Lagen handlar därmed om samverkan av jakt i syfte att främja viltvården.

7.6.1 Varför skall begreppet jaktvård ersättas med viltvård?

Utredningen har i avsnitt 2 gett sin syn på vad som menas med viltvård och vilka åtgärder som i framtiden bör omfattas av viltvårdsbegreppet. I jaktlagstiftningen och dess förarbeten har man behandlat viltvård och jaktvård som i det närmaste synonyma begrepp.

När lagen om jaktvårdsområden tillkom gällde fortfarande 1938 års jaktlag, dvs. lagen (1938:274) om rätt till jakt. I 1 § andra stycket den lagen definierades uttrycket jaktvård på följande sätt.

"Jakträttsinnehavaren bör genom ändamålsenlig och efter tillgången på villebråd lämpad jakt ävensom, där så lämpligen kan ske, genom åtgärder för villebrådets skydd och förkovran sörja för bevarandet av ett artrikt och livskraftigt villebrådsbestånd (jaktvård)."

En bestämmelse med motsvarande innehåll återfinns i dag i 4 § jaktlagen (1987:259). I den lagen har uttrycket jaktvård utmönstrats och ersatts med viltvård. Uttrycket viltvård har där samma innebörd som den tidigare använda termen jaktvård (SOU 1979:19 s. 89, 1983:21 s. 89 samt prop. 1979/80:180 s. 28 och 1986/87:58 s. 20).

Redan Jakt- och viltvårdsberedningen övervägde att ersätta begreppet jaktvård med viltvård. Beredningen anförde följande i sitt betänkande Jaktvårdsområden (SOU 1979:19 s. 89 och 92).

"--- Med viltvård avser beredningen vad som i jaktlagen kallas jaktvård, dvs. dels viltvårdsåtgärder i traditionell mening, dels en jakt som bedrivs på ett så biologiskt riktigt sätt som möjligt."

Beredningen har i det föregående talat om jaktvårdsområde som en samverkansform för bedrivande av viltvård. Med begreppet viltvård avses då alla de åtgärder, inklusive jakten, som utförs i syfte att vidmakthålla eller skapa individrika viltstammar. Viltvård i den här angivna betydelsen bör innebära en klok hushållning med den resurs som viltet utgör. För denna verksamhet gäller vad i jaktlagen föreskrivs om jaktvård, nämligen att den alltid skall bedrivas med hänsyn till jordbrukets, skogsskötselns och andra näringars intressen.

Beredningen har alltså valt att tala om viltvård i stället för jaktvård. Detta aktualiserar frågan om ett byte av benämning på institutet jaktvårdsområde. Beredningen har emellertid avstått från att föreslå något namnbyte med hänsyn bl.a. till begrepps användningen i den nuvarande jaktlagen. Det kan finnas anledning att återkomma till frågan vid en mera genomgripande omarbetning av jaktlagstiftningen."

Jakt- och viltvårdsberedningen avstod från ett byte främst mot bakgrund av att begreppet jaktvård alltså användes i jaktlagstiftningen. I jaktlagstiftningen har numera begreppet jaktvård utmönstrats.

Utredningen anser att benämningen på institutet jaktvårdsområde skall ändras dels mot bakgrund av att begreppet jaktvård inte längre används i jaktlagen och jaktförordningen, dels för att utredningen nu föreslår relativt omfattande förändringar i lagen där främjandet av viltvården ställs i centrum.

Vad som med särskild styrka talar för ett byte är, enligt utredningen, det förhållandet att ordet jaktvård inte längre förekommer i jaktlagstiftningen. Om man bortser från lagen om jaktvårdsområden förekommer begreppet jaktvård endast i 32 § rennäringslagen (1971:437). Utredningen anser att det förhållandet att man valt att utmönstra begreppet jaktvård ur jaktlagen med följdlagstiftning i sig utgör ett tillräckligt starkt skäl för namnbyte.

Strävan att skapa enhetliga begrepp i jaktlagstiftningen väger enligt utredningen mycket tungt. Utredningsarbetet har visat att begreppen jaktvård och viltvård är synonyma i lagstiftningssammanhang men ofta har olika innebörd för den som är sakkunnig på området. Om begreppet jaktvård skall behållas i lagen om viltvårdsområden krävs det följändringar i jaktlagen. Det skulle få till följd att begreppen jaktvård och viltvård ges olika innebörd i jaktlagen. Motiven till nuvarande lag om jaktvårdsområden visar emellertid att man haft för avsikt att använda begreppet jaktvård i den betydelse som begreppet viltvård har i dag i jaktlagstiftningen. Enligt utredningen finns det inte tillräckligt starka skäl att behålla det i jaktlagen utmöntrade begreppet jaktvård.

Utredningen anser vidare att de förändringar som föreslås genom lagen om viltvårdsområden markerar en kursändring där främjandet av viltvården är det primära syftet. Det är en fördel för framtiden att institutet får ett nytt namn som avspeglar detta förhållande. Utredningen föreslår således att lagen om jaktvårdsområden fortsättningsvis skall heta lagen om viltvårdsområden och att området skall administreras genom en viltvårdsområdesförening.

7.6.2 Tvångssamordning för att främja viltvården

Inledning

Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna upphöjdes den nämnda konventionen till svensk lag. Genom avgöranden från Regeringsrätten har uppmärksamhet riktats mot tillämpningen i svensk rätt av den s.k. proportionalitetsprincipen. Av dessa avgöranden framgår att proportionalitetsprincipen – åtminstone sedan Europakonventionen upphöjts till lag i Sverige – måste beaktas av prövande myndigheter och domstolar. Vid tillämpningen av konventionen i Europadomstolen på bl.a. frågor om inskränkningar i den enskildes rätt att utnyttja egendom ställer domstolen krav på proportionalitet. Vid prövning av frågan om en åtgärd vidtagits i allmänt intresse ingår således att avgöra om det skett en rimlig avvägning mellan det allmänna och det enskilda intresset eller, med andra ord, om åtgärden varit proportionerlig. Proportionalitetsprincipen måste beaktas när viltvårdsområdena skall utvecklas och utgöra en bas för lokalt inflytande under demokratiska former.

Genom den ändring i regeringsformen (SFS 1994:1468) som trätt i kraft den 1 januari 1995 har grundlagsregeln för egendomsskyddet i 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen fått följande lydelse.

"Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen."

Av såväl Fri- och rättighetskommitténs betänkande (SOU 1993:40 s. 90) som regeringens proposition (prop. 1993/94:117 s. 12) till lagändringen framgår att avsikten varit att precisera det egendomsskydd som Europakonventionen innebär för medborgarnas rätt till sin egendom. Förutom ett skydd mot tvångsöverföring av egendom genom expropriation eller något annat sådant förfogande har skäl ansetts föreligga att utöka skyddet till att omfatta även rådighetsinskränkningar för mark och byggnader.

Grundlagsändringen innebär att egendomsskyddet i 2 kap. 18 § stärkts för ägare av fast egendom och för den som innehar fast egendom med någon form av nyttjanderätt. Efter ändringen slår 2 kap. 18 § regeringsformen fast de principer Europakonventionen vill skydda härvidlag. För ett utnyttjande av de möjligheter till inskränkningar i markanvändningen som nödvändigt måste finnas i vissa fall innebär grundlagsregeln att inskränkningarna skall tillgodose angelägna allmänna intressen. Lagregler som möjliggör att tvångssamfälligheter kan bildas eller att rådighetsinskränkningar kan föreskrivas skall alltså vara motiverade av angelägna allmänna intressen.

I förarbetena till grundlagsändringen behandlas den allmänna frågan om den gällande lagstiftningen, som medger ingrepp i annans egendom, uppfyller det uppställda kvalifikationskravet på att ingrepp skall tillgodose angelägna allmänna intressen (SOU 1993:40 del A s. 90 och 235 samt prop. 1993/94:117 s. 16). Slutsatsen blev att grundlagsändringen inte skapade något behov av följdändringar. Notabelt är dock att lagen om jaktvårdsområden inte finns omnämnd i den genomgång av författningsbestämmelser som Fri- och rättighetskommittén gjorde (SOU 1993:40, avsnitt 3.5), ej heller i propositionen (prop. 1993/94:117) eller utskottsbetänkandet (Bet. 1993/94:KU24). Av förarbetena till regeringsformen framgår emellertid att ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse får göras från fall till fall i den politiska beslutsprocessen i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle (SOU 1993:40 s. 90). Det innebär att det som var angeläget allmänt intresse år 1938 eller 1980 kanske inte är det i dag.

Naturvårdsverket har i beslut den 20 november 1995 (dnr 394-4090-87 Nf) uttalat bl.a. följande: "...Naturvårdsverket anser vidare inte att ett beslut om bildande av jaktvårdsområde som fattas i dag (1995), kan vara ett särskilt angeläget allmänt intresse. Utvecklingen har lett till att det inte längre är lika angeläget från viltvårdssynpunkt att bilda jaktvårdsområden..."

Mot bakgrund av de ändringar som gjorts i 2 kap. 18 § regeringsformen och då Naturvårdsverket ifrågasatt huruvida bildande av jaktvårdsområden i dag kan vara ett angeläget allmänt intresse finns det enligt utredningen skäl att närmare pröva behovet av samordning kring viltvården i den utsträckning som sker i dag. Enligt utredningen måste klarläggas i vilken

omfattning det behövs tvångssamordning mellan fastighetsägare i dessa frågor. En allmän utgångspunkt måste därvid vara att det inte får tillgripas mer tvång än vad som är behövt samt att det tvånget skall vara motiverat från viltvårdssynpunkt.

När det gäller bedömningen av om ett viltvårdsområde skall få bildas och vilka beslut en viltvårdsområdesförening eventuellt skall få fatta är den ovan nämnda proportionalitetsprincipen av stor betydelse. En inskränkning från det allmänna sidan, av den enskildes rätt att använda sin egendom, förutsätter numera att det föreligger en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen. Nuvarande möjligheter att bilda jaktvårdsområden och de beslutsmöjligheter en jaktvårdsområdesförening har i frågor om jakt och viltvård måste ses över även med hänsynstagande till denna princip.

Innan utredningen redovisar sin syn på det behov som föreligger härvidlag följer en kort beskrivning av övrig tvångslagstiftning för fastighetssamverkan, vem som har ansvaret för naturvården och viltvården, något om dagens samverkan för att främja viltvården samt Naturvårdsverkets redovisning av uppdraget att följa och studera verksamheten med bildandet av jaktvårdsområden.

Övrig tvångslagstiftning om fastighetssamverkan

Sveriges yta är indelad i fastigheter. Med fastigheter menas särskilda juridiskt avskilda områden av jordytan med tillhörande utrymme under och över jordytan. Fastigheter har skapats för att användas till olika ändamål, t.ex. jordbruksfastigheter, bostadsfastigheter och fritidsfastigheter. För att en fastighet skall kunna användas för sitt ändamål krävs ofta att fastigheten har tillgång till mark och anläggningar utanför sitt eget område, t.ex. en brunn eller en väg. I många fall är behovet av marken eller anläggningarna gemensamt för flera fastigheter. Vissa av dessa gemensamma nyttigheter tillhandahåller samhället på olika sätt såsom allmänna vägar och gator inom tätorter. Andra typer av nyttigheter får fastighetsägarna själva klara av med hjälp av den fastighetsrättsliga lagstiftningen (Tommy Österberg, *Samfälligheter 5:e uppl. s. 11*).

Tvångssamfälligheter har sedan gammalt förekommit i den speciella fastighetsrätten för att underlätta ett rationellt utnyttjande av naturtillgångarna. Det innebär att olika intressenter blir tvungna att bruka sina fastigheter inom ramen för en samfällighet som förvaltas enligt vissa principer som tillgodoser allmänna intressen och har vissa maktbefogenheter i förhållande till delägarna. Tillkomsten av en sådan fastighet kan medföra en begränsning av den enskildes rådighet över sin fastighet och i andra fall får samfälligheten också rätt att nyttja hans fastighet i gemenskapens intresse (Bertil Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten* s. 42).

Nedan följer en kort beskrivning av de vanligaste tvångssamfälligheterna.

Lagen (1939:608) om enskilda vägar omfattar enskilda vägar som är till nytta för en eller flera fastigheter. I lagen regleras främst rätten att ta i anspråk annans mark för vägen, väghållningen och hur denna skall finansieras samt förvaltningen av vägen. Bestämmelser finns om inrättande av den enskilda vägen, vilka frågor som skall prövas vid förrättningen och hur denna skall gå till. Förvaltningen av den enskilda vägen handhas av en juridisk person.

Enligt *anläggningslagen (1973:1149)* kan en anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem inrättas. Till de vanligaste anläggningarna hör vägar, valedningar, grönområden, parkeringsområden, centralantenner, belysning och reningsanläggningar. Fråga om inrättande av en gemensamhetsanläggning prövas vid anläggningsförrättning som handläggs av lantmäterimyndigheten.

Vattenlagen (1983:291) innehåller regler om anslutning och deltagande i olika vattenföretag. Enligt lagens 5 kap. kan markavvattningsföretag bildas i vissa fall. För utförande och drift av företaget utgör delägarna en samfällighet. Vidare finns i 6 kap. samma lag regler för bevattningssamfälligheter.

Lagen (1987:11) om exploateringsamverkan är ett annat exempel på fastighetssamverkan som innefattar tvångsåtgärder. Lagen bygger på tanken

att ägare till fastigheter med mark inom ett visst område gemensamt ställer i ordning mark för bebyggelse i syfte att genomföra detaljplanen och därvid fördela resultatet av en exploatering på ett rättvist sätt mellan de deltagande fastigheterna.

I syfte att samordna fiskets bedrivande och fiskevården och främja fiskerättshavarnas gemensamma intressen kan enligt *lagen (1981:533) om fiskevårdsområden* fiske som tillhör eller utgör två eller flera fastigheter sammanföras till ett fiskevårdsområde och fiskerättshavarna inom detta bilda en fiskevårdsområdesförening.

Ansvar för naturvården och viltvården

Sedan länge har i vårt land funnits lagar och författningar med syfte att skydda naturen mot alltför hårdhänta ingrepp från människans sida. Exempel kan hämtas från jaktens, fiskets, skogshushållningens och bergshanteringens områden. Dessa äldre regler har alltid förestavats av ekonomiska hänsyn. Under framväxten av det moderna samhället har nya och ändrade anspråk på användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt medfört konflikter mellan företrädare för den pågående markanvändningen och dem som önskar förändringar. Sedan början på 1900-talet har det funnits lagstiftning som haft för avsikt att skydda naturen från ingrepp från människans sida utan att primärt förestavas av ekonomiska hänsyn. Naturskyddslagen av år 1952 byggde på tanken att naturvården hade två syften dels att bevara vetenskapligt och kulturellt värdefulla områden, dels att tillgodose sociala intressen genom att hålla mark och vatten öppna för rekreation och friluftsliv. Under senare år har det viktigaste målet för naturvårdsarbetet, såväl här i Sverige som globalt, varit att bevara så mycket som möjligt av allt djur- och växtliv. Detta har kallats bevarandet av den biologiska mångfalden. Att bevara den biologiska mångfalden är i dag i högsta grad en fråga om att skydda naturen från människans påverkan (SOU 1993:27 s. 182 ff.).

Viltvården – i lagen om jaktvårdsområden även benämnd jaktvården – ingår som ett väsentligt moment i naturvården. Viltvård är åtgärder som utförs i syfte att vidmakthålla eller skapa individrika viltstammar. Med vård av vilt avses traditionellt olika stödåtgärder som utfodring och ut-

plantering samt anläggningsarbeten och andra åtgärder för att skapa en för viltet gynnsam miljö. Till begreppet räknas också olika hänsynstaganden till naturvårdens intressen vid markanvändningen, t.ex. i skogs- och jordbruket. Även jakt omfattas av begreppet när den bedrivs planmässigt i syfte att bygga upp eller bevara livskraftiga stammar eller när jakten motverkar den obalans som innebär att vissa arter förekommer i alltför individuella stammar (prop. 1986/87:58 s. 19 f.).

De för viltvården grundläggande bestämmelserna finns i lagstiftningen om naturvård och miljöskydd. Av särskilt stor betydelse är bestämmelserna om hänsyn till naturvårdsintressena i naturvårdslagen med följdförfattningar samt i skogsvårdslagstiftningen och i lagstiftningen om skötsel av jordbruksmark (a. prop. s. 20).

Enligt 1 § naturvårdslagen (1964:822) utgör naturen en nationell tillgång som skall skyddas och vårdas. Den grundsats man velat ge uttryck för genom bestämmelsen är dels att naturen utgör en allmän medborgerlig tillgång, dels att som vägledande princip för naturens skydd och vård ange hänsynen till samhällets behov. Huvudprincipen är att naturvården är ett element i samhällsbyggandet och inte ett mer eller mindre exklusivt intresse för ett fåtal. Därmed skall samhällliga behov inte bara bedömas för stunden utan på lång sikt (prop. 1964:148 s. 36 ff.).

I såväl skogsvårdslagen (1979:429) som lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark m.m. (skötsellagen) finns i dag bestämmelser enligt vilka hänsyn skall tas till naturvårdens intressen, inkluderat viltvårdens intressen, vid skötsel av skogs- och jordbruksmark. Sedan år 1979 har det i skogsvårdslagen funnits en bestämmelse enligt vilken hänsyn skall tas till naturvårdens intressen. Miljömålet för skogsbruket är, enligt prop. 1992/93:226 om en ny skogspolitik, att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga skall bevaras. Biologisk mångfald och genetisk variation i skogen skall säkras. Skogen skall brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma där ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper skall skyddas. Skogsvårdslagen omfattar därmed sådana bestämmelser om återväxt och avverkning som syftar till uthålligt god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. I prop. 1990/91:90 En god livs-

miljö anfördes bl.a. att det aktiva jordbruket bidrar till ett varierat och levande kulturlandskap och till variationsrikedom hos växt- och djurarter (s. 429). I skötsellagen har år 1984 införts en hänsynsregel som, efter komplettering år 1988, gäller hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

I regeringens proposition 1986/87:58 Om jaktlag, m.m. understryks (s. 27) den stora betydelse den normala markanvändningen inom jordbruket och skogsbruket har för viltets livsbetingelser. Genom att hänsyn till naturvårdsintressena tas i dessa näringar kan viltet få tillgång till vatten, föda och skydd. Det åligger, enligt nämnda proposition, främst fastighetsägarna att svara för den del av viltvården som bl.a. regleras i föreskrifterna om naturvårdshänsyn i jordbruket och skogsbruket.

I vissa fall är det emellertid nödvändigt att förbättra förhållandena genom särskilda stödåtgärder eller anläggningar för viltet. Det kan t.ex. vara fråga om stödutfodring under besvärliga vintrar, anläggande av viltvatten eller att ge viltet ett ökat skydd genom att plantera buskar och andra växter. Ansvaret för viltvården i traditionell mening, dvs. särskilda åtgärder till stöd och skydd för viltet som nyss nämnts och en anpassning av jakten i förhållande till vilttillgången, bör enligt den i föregående stycke nämnda propositionen, ligga på jakträttshavaren. Jakträttshavare som inte samtidigt är ägare eller brukare av marken blir dock beroende av fastighetsägarens tillstånd till viltvårdsåtgärder som kräver att mark tas i anspråk varför fastighetsägaren och jakträttshavaren i dessa fall skall ha delat ansvar.

I regeringens proposition Jakt och viltvård (prop. 1991/92:9 s. 19 f.) beskrivs fastighetsägarens ansvar på följande sätt. Jakträtten ingår i äganderätten. Jakten är på så sätt en del av fastighetens ekonomiska utnyttjande. Det är en integrerad del av ägarens fastighetsförvaltning på samma sätt som jordbruk, skogsbruk och fiske. Det är fastighetsägaren själv som har att bestämma över jakten på sin mark. När det gäller de ekonomiska aspekterna av jakten kan man därför egentligen inte skilja mellan fastighetsägare och jägare. Många enskilda fastighetsägare är aktiva jägare. När rollerna på så sätt förenas är ansvaret för viltvården och jakten helt entydig. Men även om fastighetsägaren inte själv sköter jakten har han enligt jaktlagen ytterst ett ansvar för hur denna sköts. Fastighetsägaren

måste därför vara medveten om sitt ansvar och inte skylla viltskador på jägaren. När jakträtten arrenderas ut har fastighetsägaren ett ansvar för utformningen av kontrakten.

Fastighetsägarens ansvar i dessa frågor har blivit utvidgat genom en under år 1996 gjord ändring i jordabalken. Enligt 9 kap. 34 a § jordabalken är jordägaren numera, oavsett om han upplåtit jakträtten till annan eller ej, skyldig att ersätta jordbruksarrendator, som saknar jakträtt på arrendestället, för förluster på grund av viltskador. Det är fråga om viltskador som uppkommer på grund av att det på fastigheten inte bedrivits viltvård i rimlig utsträckning (prop. 1995/96:43 s. 16 f.).

Samverkan för att främja viltvården

De första bestämmelserna om jaktvårdsområdesinstitutet återfinns, som nämnts ovan, i lagen (den 8 november 1912) om rätt till jakt. Det var en frivillig samverkansform och byggde på den uppfattningen att det krävs en viss minimiareal för att tillfredsställa de vilda djurens näringsbehov samt att det under sådana förhållanden finns en fara för att en person som jagar på sin mark, som ej överstiger denna minimiareal, gör sig skyldig till misshushållning med jakten (skrivelse den 23 december 1909 till Jordbruksdepartementet s. 33 ff.). Nästa steg i riktning mot de jaktvårdsområden vi har i dag togs i 1938 års lag om rätt till jakt. Genom denna lag infördes möjlighet att tvångsvis sammansluta fastigheter i ett område kallat jaktvårdsområde.

Ändamålet med den samverkan som avses äga rum inom dagens jaktvårdsområden finns beskrivet i regeringens proposition 1979/80:180 med förslag till lag om jaktvårdsområden m.m. Enligt 1938 års lag om rätt till jakt ålåg det jakträttshavaren att sörja för ett artrikt och livskraftigt villebrådsbestånd genom en ändamålsenlig och efter tillgången på vilt lämpad jakt och genom åtgärder för villebrådets skydd och förkovran. Det motsvarar i allt väsentligt vad som föreskrivs i nuvarande jaktlag. Viltvården är, enligt nämnda proposition, i hög grad beroende av jaktområdets storlek och beskaffenhet och det vilt som finns där. På grund av ägosplittringen är emellertid en ägares jordinnehav för sig endast undantagsvis så stort att det går att bedriva en ändamålsenlig jakt och viltvård. För en god viltvård är

det alltså i allmänhet nödvändigt med en samverkan mellan jakträttshavare. Detta sker genom att intresserade jägare sluter sig samman och arrenderar tillräckligt stora områden. En viktig samverkansform i detta avseende anges jaktvårdsområden vara (s. 11).

I propositionen preciseras vidare det angelägna behov som en lagstiftning om jaktvårdsområden fyller. Samverkan över ägo gränserna är av stor betydelse för en ändamålsenlig jakt och viltvård. Inom jaktvårdsområden finns bättre möjligheter att bedöma viltbeståndets storlek och sammansättning, att hushålla med vilttillgångarna och att bedriva en aktiv viltvård. Samtidigt kan bildandet av sådana områden antas öka utbudet av jaktupplåtelser (s. 12). Samma synsätt redovisas i motiven till nuvarande jaktlag (prop. 1986/87:58 s. 20).

På senare tid har frivillig samverkan vunnit framsteg på framför allt älgvårdens område. I propositionen Jakt och viltvård (prop. 1991/92:9 s. 29 f.) sägs bl.a. följande när det gäller jakten efter älg. Älgen håller sig normalt ganska troget inom ett visst område. Den produktionsanpassade älgjakten innebär att en älgstam måste ha ett tillräckligt stort betesområde. En meningsfull vård av älgstammen kan inte bedrivas om jakten sker inom små områden utan samverkan. Samhällets strävan har därför under de senaste tjugo åren varit att uppmuntra samverkan över större områden med goda förutsättningar att sköta älgstammen på ett bra sätt. Utvecklingen har också under senare år gått mot en ökad samverkan i större älgjaktsområden. Allt fler jägare som disponerar mindre marker har funnit det gynnsamt att samverka med andra. Även andra frivilliga samverkansformer har blivit vanligare, t.ex. att mindre licensområden går samman, jaktlag som tidigare haft egen tilldelning har sökt gemensam licens etc. Utvecklingen har visat att jägarna är beredda att ta ett större lokalt ansvar för de praktiska och administrativa frågorna kring älgvården. Det är på det lokala planet kunskapen skall finnas om viktig basinformation om älgvården. Lokala problem med en alltför stor älgstam som orsakar skador bör också lösas lokalt i samverkan. Genom ett ökat lokalt ansvar skapas också förutsättningar att minska myndigheternas nuvarande administration.

Ett sätt att öka det lokala ansvaret var tillskapandet av älgskötselområden. Inom dessa områden får jakträttshavarna själva avgöra avskjutningens

storlek. Sådana områden registreras av länsstyrelsen. Anslutningen till ett älgskötselområde är frivillig. Har tillräckligt många fastighetsägare ansökt om att deras mark skall registreras som älgskötselområde registrerar länsstyrelsen fastigheterna som älgskötselområde om fastigheterna tillsammans uppfyller kraven för ett sådant område. Även en enskild fastighet kan ha så stor areal att den kan registreras som älgskötselområde. Vill en fastighetsägare att hans fastighet inte längre skall vara ansluten till ett älgskötselområde kan han hos länsstyrelsen ansöka om att hans fastighet registreras som A- eller B-område eller inte registreras alls. Tanken bakom älgskötselområden bygger på ett lokalt och frivilligt ansvarstagande för älgvården (a. prop. s. 30 ff.).

Naturvårdsverkets redovisning av uppdraget att följa och studera verksamheten med bildandet av jaktvårdsområden

I Naturvårdsverkets redovisning av uppdraget att följa och studera verksamheten med bildandet av jaktvårdsområden (se bilaga 2 till detta betänkande) sägs bl.a. följande under rubriken Utvecklingen (Beslut 1995-11-20, dnr. 394-4090-87 Nf s. 5 f.).

"---

Bestämmelserna i 1912 års jaktlag ersattes av betydligt mer omfattande och komplicerade bestämmelser i 1938 års jaktlag (1938:274). Syftet med de nya bestämmelserna var emellertid detsamma, nämligen att stimulera till ökad samverkan mellan fastighetsägare över större områden.

Behovet av samverkan gällde i första hand älgjakten, som vid den här tiden bedrevs på ett sådant sätt att de redan svaga älgstammarna höll på att ödeläggas. Bildandet av jaktvårdsområden enligt den nya lagen (anm. 1938 års jaktlag) styrdes därför så gott som helt av det allmännas vilja att åstadkomma en biologiskt anpassad skötsel av älgstammarna och en säker jakt. I den nya lagen infördes bland annat därför en bestämmelse som medgav att fastigheter kunde anslutas till ett jaktvårdsområde *mot fastighetsägarens uttryckliga vilja*.

En ny lagstiftning om jaktvårdsområden trädde i kraft år 1981 (1980:894). Den ersatte bestämmelserna i 1938 års jaktlag vid ny- och ombildning av jaktvårdsområden. Den nya lagstiftningen bygger huvudsakligen på samma principer som 1938 års jaktlag. En viktig skillnad är dock att tvångsmedlet skärptes och att det blev väsentligt svårare att upplösa ett jaktvårdsområde.

År 1967 påbörjades de första försöken med en helt reglerad älgjakt i några län. Försöken byggde på att samverkan skulle ske mellan jägarna. Inemot tio år senare (1975) påbörjades en ny försöksverksamhet, nu med vad som kan kallas samordnad älgjakt. Idén var dock densamma, nämligen att stimulera till samverkan. Båda försöksverksamheterna byggde på att jägarna *frivilligt* bestämde sig för att samverka, även om bestämmelserna för älgjakten i och för sig indirekt tvingade fram samverkan. Möjligheterna att bryta sig ur en frivilligt överenskommen samverkan var dock begränsade.

Försöksverksamheterna, som pågick under tjugo år till och med år 1987, lade grunden till ett helt nytt sätt att förvalta våra älgstammar. Framför allt ledde emellertid verksamheten till en ny öppenhet mellan jägarna. Den har medfört ett viktigt genombrott för *frivillig samverkan* som grund för jakten och viltvården.

Den nya jaktlagstiftningen som trädde i kraft år 1988, präglas mot denna bakgrund i väsentliga avseenden av ledord som *samråd* och *samverkan*. De genomgripande förändringarna av framför allt jaktförordningen och jaktkungörelsen som trädde i kraft åren 1992 och 1994, betonar i än högre grad vikten av samråd och samverkan, men också betydelsen av frivillighet.

Utvecklingen har lett till att jaktvårdsområden inte längre är en nödvändighet för att förhindra att viltstammarna utarmas. Jaktvårdsområdena är inte heller lika nödvändiga för att åstadkomma samverkan i jakten. Andra, frivilliga samverkansformer har blivit viktigare och har dessutom fungerat bättre.

Jaktvårdsområden kan däremot fortfarande ha viss betydelse i de delar av landet där ägosplittringen är stor. I dessa delar av landet kvarstår därför behovet av att genom samverkan i någon form skapa områden som möjliggör en biologiskt anpassad jakt och till och med att göra det möjligt att överhuvud taget bedriva jakt."

Under rubriken Överväganden redogör Naturvårdsverket först för den ändrade lydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen och fortsätter vidare.

"Grundlagen föreskriver således att ingen skall tvingas avstå från sin egendom eller tvingas tåla inskränkningar i användningen av den, för att tillgodose *allmänna intressen*. Med egendom menas i lagen mark och byggnad. Jakträtten är en rättighet knuten till marken. När det gäller jaktvårdsområden torde dock enbart inskränkningar i jaktutövningsrätten komma i fråga.

Av betydelse för bestämmelsens tillämplighet på jaktvårdsområden torde bland annat vara i vilken mån jaktvårdsområdena bildas för att tillgodose allmänna intressen.

Ett jaktvårdsområde kan således bildas för att 'främja jaktvården och jakträttshavarnas gemensamma intressen'. Bestämmelsen pekar därmed ut två syften med att bilda ett jaktvårdsområde, nämligen *dels* jaktvården, *dels* jakträttshavarnas gemensamma intressen. Det måste uppfattas så att det förra syftet är ett allmänt intresse, till skillnad mot det senare som är ett enskilt intresse.

Till stöd för denna uppfattning finns ett antal uttalanden i betänkandet *Jaktvårdsområden* och i regeringens proposition 1979/80:180. I betänkandet sägs exempelvis under rubriken 'Motiven för jaktvårdsområden' (sid 89, sista stycket) följande.

Jaktvårdsområdena tillgodoser ett *samhällsintresse* genom att de ökar möjligheterna att bedriva jakt som väl fyller de krav som kan ställas från biologisk synpunkt. Intensivare viltvårdsåtgärder är *också* ett *allmänintresse*. Ökade insatser på det området är angelägna både av *allmänna naturvårdsskäl* och med hänsyn till att miljöförändringar i vissa hänseenden försämrat betingelserna för viltet.

I detta sammanhang bör åter påpekas att Jakt- och Viltvårdsberedningens förslag väsentligen bygger på Jaktmarksutredningens betänkande *Jaktmarker*. Jaktmarksutredningens uppdrag var bland annat att utreda möjligheterna att öka antalet jakttillfällen. Med den utgångspunkten lämnade utredningen förslag om förändringar i jaktvårdsområdeslagstiftningen. Det *allmänna intresse* av att öka antalet jakttillfällen förväntades således delvis kunna tillgodoses inom ramen för jaktvårdsområdena. Även beredningen har haft en sådan utgångspunkt (sid 92, första stycket).

I avsnittet 'Opinionsvillkor' (sid 103, sista stycket) för beredningen en utförlig diskussion om motiven för att inskränka fastighetsägarnas rättigheter inom ett jaktvårdsområde. Som motiv för sådana inskränkningar anför beredningen bland annat "det *allmänna intresset* av att jaktvårdsområden bildas".

Även av propositionen 1979/80:180 framgår (bland annat sid 11, andra stycket) att det allmänna har intresse av att jaktvårdsområden bildas. Förarbetena och själva lagen ger också stöd för uppfattningen att bildning av jaktvårdsområden är av åtminstone lika stor betydelse för det allmänna som för de enskilda fastighetsägarna."

Naturvårdsverket utvecklar sedan innebörden av de synonyma begreppen jaktvård och viltvård och kommer fram till, med hänvisning till bl.a. naturvårdslagen och jaktlagen, att viltvården är ett allmänintresse. Att det ankommer på det allmänna genom länsstyrelsen att fatta beslut om att bilda ett jaktvårdsområde måste, enligt verket, också uppfattas som ett uttryck för att det allmänna har ett intresse av att jaktvårdsområden bildas. Naturvårdsverket pekar sedan på att 2 kap. 18 § regeringsformen kräver ett

angeläget allmänt intresse, för att det allmänna skall få inskränka användningen av en medborgares egendom, och att det därför är av väsentlig betydelse om bildandet av ett jaktvårdsområde är av ett sådant kvalificerat intresse. Naturvårdsverket hänvisar därefter till uttalanden i regeringens proposition 1993/94:117 om Inkorporeringen av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor och anför.

"Propositionen ger således inte något klart svar på frågan om vad som i fråga om jaktvårdsområden skall anses vara ett angeläget allmänt intresse, även om den ger viss ledning för en sådan bedömning. Naturvårdsverket anser dock inte att jaktvårdsområden är jämförliga med sådana naturvårds- eller miljöintressen som torde avses med de citerade formuleringarna i propositionen, nämligen naturreservat, djurskyddsområden, etc. Naturvårdsverket anser vidare inte att ett beslut om bildande av ett jaktvårdsområde som fattas idag (1995), kan vara ett särskilt angeläget allmänt intresse. Utvecklingen har lett till att det inte längre är lika angeläget från allmän viltvårdssynpunkt att bilda jaktvårdsområden. Orsaken är bland annat att huvuddelen av fastigheterna i de svårt ägosplitrade delarna av landet redan ingår i jaktvårdsområden. Det allmänna har i hög grad bidragit till denna utveckling genom att i jaktlagstiftningen successivt införa bestämmelser som skapat mer attraktiva förutsättningar för samverkan i jakten och viltvården.

Som redan framförts bildas ett jaktvårdsområde också för att tillgodose de enskilda jakträttshavarnas (fastighetsägarnas) gemensamma intressen (1 § lagen om jaktvårdsområden). Enligt Naturvårdsverkets uppfattning medger inte heller 2 kapitlet 18 § regeringsformen att användningen av mark får inskränkas i syfte att tillgodose *enskilda intressen*.

Naturvårdsverket vill också fästa uppmärksamhet på att bestämmelsen i 2 kapitlet 18 § regeringsformen torde medföra att ersättning på vissa grunder numera måste lämnas till den fastighetsägare vars möjligheter att använda sin mark inskränks som en följd av ett beslut att bilda ett jaktvårdsområde. Regler för sådan ersättning finns emellertid inte i jaktvårdsområdeslagstiftningen, vilket möjligen kan antyda att denna lagstiftning helt enkelt 'glömdes bort' vid ändringen av regeringsformen. Annan, liknande lagstiftning, exempelvis vattenlagen och naturvårdslagen, har sådana regler.

Naturvårdsverket anser slutligen att nuvarande möjligheter för ett jaktvårdsområdes styrelse eller stämma att fatta beslut som inskränker de rättigheter som genom annan författning tillkommer fastighetsägarna, också strider mot regeringsformen. Dessutom, vilket är väsentligen allvarligare, kan en sådan styrelse eller stämma fatta beslut som kan leda till straffansvar för en fastighetsägare i jaktvårdsområdet. Detta är inte heller förenligt med grundlagen.

Sammanfattningsvis finner Naturvårdsverket att bestämmelserna i lagen om jaktvårdsområden (1980:894) inte är förenliga med bestämmelsen 2 kapitlet 18 § regeringsformen (1994:1468)."

Regeringen har, som nämnts ovan, den 15 februari 1996 beslutat att Naturvårdsverkets redovisning av uppdraget att följa och studera verksamheten med bildandet av jaktvårdsområden skall överlämnas till Utredningen om vissa jaktfrågor för beaktande i det fortsatta utredningsarbetet.

Utredningens överväganden och förslag

Som framgår ovan tillkommer tvångssamfälligheter vanligen för att underlätta ett rationellt utnyttjande av naturtillgångarna. Det innebär att olika intressen blir tvungna att bruka sina fastigheter inom ramen för en samfällighet som förvaltas enligt principer som tillgodoser allmänna intressen. Av bl.a. naturvårdslagen kan uttolkas att viltet är en nationell tillgång som skall skyddas och vårdas. Jord- och skogsbrukare skall, enligt respektive näringslagstiftning, ta hänsyn till viltet vid skötseln av jord- och skogsbruksmark. Det åligger därför fastighetsägarna att svara för den del av viltvården som regleras i bl.a. föreskrifterna om naturvårdshänsyn i jordbruket och skogsbruket. Ansvaret för viltvården i traditionell mening ligger på jakträttshavaren. Om fastighetsägaren inte också är jakträtts-havare, dvs. inte själv sköter jakten, har han dock ytterst ett ansvar för hur denna sköts. När jakträtten upplåts har fastighetsägaren ett ansvar för utformningen av kontrakten.

I vissa fall kräver viltvården en samordning över större områden för att en meningsfull vård skall kunna bedrivas. Det ankommer på fastighetsägaren och jakträttshavaren att överväga vilka viltvårdsåtgärder som behöver utföras. För att kunna avgöra vilket skydd och stöd viltet behöver eller vad en anpassad jakt innebär behövs i vissa fall samordning över fastighetsgränserna. För att enskilda fastighetsägare och jakträttshavare skall kunna uppfylla de krav som ställs på dem härvidlag måste det enligt utredningen finnas former för en samverkan mellan fastighetsägare. I vissa fall måste därför en fastighetsägare ges möjlighet att kunna påverka sin närmiljö utanför den egna fastigheten. Skulle det inte vara möjligt på frivillighetens väg behövs en möjlighet att tillgripa visst tvång för att föranstalta sådan

nödvändig viltvård. Frågan är i vilken omfattning det finns ett sådant allmänt intresse av tvångssamverkan inom jaktvårdsområden.

Ett jaktvårdsområde innehåller i dag inga begränsningar vad gäller vilka viltslag samordningen kan omfatta. Samordningen inom ett jaktvårdsområde omfattar allt jaktbart vilt. Från Naturvårdsverkets sida har det ifrågasatts om det föreligger ett behov av samordning över större områden beträffande alla viltslag samt om samordningen i förekommande fall är av angeläget allmänt intresse.

Bakgrundsmaterialet till Jaktmarksutredningens betänkande Jaktmarker (SOU 1974:80) innehåller ett anförande av dåvarande professorn Erik Dahl, Lunds universitet, i ämnet Jakt – ett led i vården av faunan. Anförandet föredrogs för Jaktmarksutredningen under år 1969 och finns redovisat i bilaga 7 till betänkandet Jaktmarker. Anförandet visar att det finns en skillnad på jaktutövningens biologiska uppgift för småvilt respektive högvilt. Denna skillnad innebär att behovet av samordning av viltvården varierar mellan olika viltslag.

Ett viltvårdsområde skall kunna bildas mot en fastighetsägares vilja endast då det föreligger ett starkt allmänt behov av samordning kring viltvården. Det behov av samordning som föreligger måste vägas mot intresset att enskilda egendom skall vara tryggad mot t.ex. expropriation eller rådhetsinskränkning. För att en enskild fastighetsägare skall behöva tåla att en sammanslutning av enskilda – jaktvårdsområdesförening – bestämmer om jakten på hans mark måste samordningen av jakten vara motiverad av ett angeläget allmänt intresse. Vidare måste det föreligga proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde kan förlora på grund av sådana beslut.

Som nämnts i detta avsnitt är det känt att skilda arter kräver olika stora arealer för att en meningsfull viltvård skall kunna bedrivas. Likaså är skilda arter av olika stor ekonomisk betydelse såväl vad avser avkastning som skadegörelse. Detta ger utredningen anledning att skilja ut några arter vars vård kan anses vara av större allmänt intresse än andra arters.

Allmänt

Av 4 § jaktlagen framgår att viltet skall vårdas i syfte att bevara de viltarter som tillhör landets viltbestånd och att främja en med hänsyn till allmänna och enskilda intressen lämplig utveckling av viltstammarna. Alla inhemska arter skall således bevaras och det är inte fråga om uppdelning av faunan i nyttiga och skadliga arter. Kravet på bevarande gäller dock inte främmande arter som etablerat sig genom mänskliga aktiviteter, t.ex. mufflon och wapiti. Sådana skall i stället utrotas.

Av lagtexten framgår att utvecklingen av viltstammarna skall främjas med hänsyn till allmänna och enskilda intressen. Ett allmänt intresse är t.ex. en så art- och individrik fauna som möjligt. Vi vet i dag att svensken i allmänhet uppskattar faunan i naturen. Han eller hon vill av förklarliga skäl ha så många observationstillfällen som möjligt. Det är emellertid så att redan vetenskapen om att omgivningen hyser ett rikt djurliv är av stort värde. Som exempel på enskilt intresse kan nämnas viltrikedom som ger många jaktstillfällen och hög köttavkastning. Det kan också vara fråga om en begränsning av vissa populationer så att skadegörelse hålls på minsta möjliga nivå. Inte sällan sammanfaller allmänna och enskilda intressen så tillvida att exempelvis hög viltrikedom med hög avkastning ger allmän tillfredsställelse över en rik fauna eller att en begränsning av vissa arters individantal håller skadegörelsen nere för näringar vars ekonomi är av allmänt intresse.

Älg

Den art som framstår som mest betydelsefull är givetvis älgen där jakten och andra mänskliga aktiviteter utan tvekan är avgörande för populationens storlek. Detta gör att jakten måste ske med kunnande och ansvar samt att den inte kan ske inom för små områden om den skall ha någon betydelse som antalsreglerande instrument.

Älg förekommer i mer eller mindre täta stammar över hela landet utom på Gotland, och är trots sin storlek mycket produktiv. En ko föder ofta sin första kalv i tvåårsåldern och kalvar sedan årligen upp till tjugoårsåldern. Under sin mest produktiva ålder, ca 5-11 år, föder hon normalt två kalvar

per år. Detta medför att man i en välvårdad älgstam under jakttid kan skjuta ca 60 procent av antalet djur i föregående års vinterstam.

Älgens storlek och höga produktivitet ger en inte ringa köttavkastning. Vid en avskjutning kring 100 000 djur och en medelslaktvikt om 135 kg tillförs landet årligen 13 500 ton kött, vilket i stort motsvarar närmare en månads nötköttkonsumtion i landet. Redan köttavkastningen måste därför anses vara mer än ett enskilt intresse och medföra att vården av älgstammen är angelägen.

Den höga produktiviteten ger också ett ovanligt högt antal jakttillfällen för en så stor djurart. Dessa jakttillfällen är därtill ansedda som särskilt värdefulla av flera skäl. För det första är älgen ett "högvilt" och jakt efter sådana värderas ofta högre än annan jakt. Därtill kommer att även om älg kan jagas på flera sätt sker den helt övervägande jakten som gemensamhetsjakt med denna jaktforms höga sociala värde och rika tillfällen till rekreation. Framför allt det sociala värdet kan utan tvekan, åtminstone lokalt, gå långt utöver det enskilda intresset och från allmän synpunkt motivera att stammen sköts på sådant sätt att antalet jakttillfällen inte hamnar på en onödigt låg nivå. I detta sammanhang skall inte heller förglömmas det rekreativa värde som älgen har även för den icke jagande allmänheten.

Beklagligtvis kan älgen också förorsaka svår skadegörelse på skog och gröda samt ofta orsaka allvarliga trafikolyckor. Skadegörelsen kan drabba enskilda svårt. Problemen blir inte mindre av att möjligheten till ersättning numera är borttagen. Regering och riksdag har klart ut sagt att, om inga andra skyddsåtgärder ger effekt och om så är möjligt från djurskyddssynpunkt, all skadegörelse från vilt i första hand skall åtgärdas genom att den skadegörande djurartens populationstäthet hålls på en rimlig nivå genom jakt.

Såväl skogs- som jordbruk är näringar av stort ekonomiskt intresse för landet. Självfallet är det också ett allmänt intresse att antalet trafikolyckor med älg inblandad hålls på lägsta möjliga nivå. Det är därför tveklöst ett synnerligen angeläget allmänt intresse att älgstammen vårdas på sådant sätt att man genom en anpassning av avskjutningen minimerar älgens skadegörelse till lägsta rimliga nivå.

Kronhjort

Kronhjorten har inte samma utbredning som älgen. Den förekommer fläckvis i södra Sverige upp till norra Mälardalen. Norr därom kan enstaka djur uppträda mer eller mindre sporadiskt. Det är även i detta fall fråga om ett stort hjortdjur. Handjur kan ofta ha slaktvikter över 100 kg.

Jakten sker vanligen som vaktjakt eller tryckjakt. Gemensamhetsjakt har därför inte samma omfattning som för älg. Det är emellertid ett svårjagat vilt som kan ge upphov till många jakttillfällen och arten måste därför, där den förekommer, anses ha ett högt rekreativt värde både för jägare och övrig allmänhet.

Vad som emellertid främst gör att vården av kronhjorten kan bli ett angeläget allmänt intresse är den svåra skadegörelse arten kan förorsaka dels på gröda, dels och framför allt på skog. I det senare fallet är det vanligen värdefull granskog i åldern 20-40 år som angrips med barkgnag, men även tallföryngringar kan skadas. Skadorna är svåra att reparera och betydande förluster uppstår. Hittills enda verksamma botemedel är att hålla kronhjortstammens utveckling under kontroll och detta kräver normalt en samordning av jakten över stora områden.

Dovhjort

Dovhjorten har en än mer lokal förekomst än kronhjorten men med ungefär samma utbredningsområde. Då den är ett utpräglat flockdjur är förekommande bestånd ofta mycket individrika och därtill mycket lokaltrogna.

Jakten sker som tryck- och smygjakt. Då arten förekommer mer koncentrerat till vissa fläckar inom utbredningsområdet blir antalet jägare som kommer i åtnjutande av denna jakt inte så stort. Där den förekommer kan dock antalet jakttillfällen bli betydande.

Artens skadegörelse på skog är ringa, men på grund av koncentrerad förekomst kan skadegörelse på gröda bli mycket besvärande. Det är därför angeläget att antalet individer hålls på en rimlig nivå. Trots lokal trofasthet kan detta ofta kräva samordnade insatser. Detta i synnerhet då särskilt

handjuren ofta utvandrar från sina hemområden vid en för grödan skadepåverkande tidpunkt.

Vildsvin

Vildsvinet är återinfört under sen tid. Dess höga reproduktion, i synnerhet efter milda vintrar, har medfört att populationen ökat i antal mycket snabbt och spritt ut sig över allt större delar av södra och mellersta Sverige. Till spridningen torde även en del olagliga utsättningar från vilthägn ha bidragit.

Vanligaste jaktformen är vakjakt och tryckjakt. Vildsvinet är emellertid ett mycket både vaksamt och skyggt djur som huvudsakligen rör sig nattetid och som därför är synnerligen svårjagat. Dagens jägare saknar huvudsakligen erfarenhet av vildsvinsjakt.

Allmänhetens inställning till vildsvinet är kluven. Många är rädda för vildsvinen och skulle helst se att de inte fanns i den närmaste omgivningen. Andra uppskattar att vildsvinen åter finns i den svenska faunan.

Vildsvinens skadegörelse på skog är av mindre betydelse. De kan t.o.m. ha ett visst värde som skogsvårdare. Skadegörelse på grödor, i synnerhet potatis, kan emellertid bli mycket omfattande liksom skadegörelse i trädgårdssodlingar. Därtill inträffar allt fler trafikolyckor med vildsvin inblandade.

Från allmän synpunkt är det även för denna djurart av stor betydelse att populationen hålls efter i tid och att nödvändiga åtgärder i denna strävan samordnas.

Rådjur

Rådjuret utgör ett mellanting mellan högvilt och småvilt. Då jakten endast marginellt och under speciella omständigheter kan påverka rådjurspopulationen, har Naturvårdsverket ansett att denna djurart normalt skall hänföras till småvilt och att i vart fall inga administrativa reglerande åtgärder av typ

licensjakt är motiverade. I synnerhet senare års överstora rådjursstammar har gjort att sådana åtgärder ansetts helt obefogade.

Sverige är dock ett land med varierande naturförhållanden. Från jägarhåll i Västerbotten har man framfört att en samordnad vård av rådjursstammen där är ett klart angeläget allmänt intresse för att kunna bevara rådjursstammen.

Rådjurens skadegörelse är normalt av ringa betydelse. Under senare år har dock de överstora stammarna förorsakat en viss skadegörelse på skogsförnyngningar. Detta har främst gällt i södra Sverige där möjligheterna till jakt och därmed skadebekämpning varit stora. Här föreligger därför inget stort behov av lagligt stödd samordning.

Rådjursstammen är hotad i vissa delar av landet. I framför allt norra Sverige är man mycket mån om att rådjursstammarna sköts på ett sådant sätt att deras existens inte äventyras. Rådjurets närvaro upplevs som mycket positivt av såväl jägare som övrig allmänhet. Förutom älg är detta det enda vilda hjortdjur som förekommer i markerna. Utan tvekan finns ett stort allmänt och angeläget intresse att rådjursstammen här sköts på ett hänsynsfullt sätt. Utredningen gör därför den bedömningen att vården av rådjursstammen främst inom området norr om Värmland, Dalarna och Gästrikland kan anses vara ett angeläget allmänt intresse.

Stora rovdjur

Björn förekommer i dag i fasta stammar i hela norra Sverige ner till Gästrikland, Dalarna och norra Värmland. Populationen ökar sakta men stadigt. Björnen är för närvarande det enda större rovdjur där jakt medges över större delen av artens utbredningsområde. Till grund för jakten ligger ett behov av jakt enligt de undantag som medges i såväl Bernkonventionen – Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö – (SÖ 1983:30) som i EU:s habitatdirektiv, direktiv 92/43/EEG om bevarandet av naturliga livsmiljöer och av vilda djur och växter.

För Sveriges del har den bedömningen gjorts att det föreligger ett behov av jakt efter björn trots att arten givetvis har ett högt skyddsvärde. Därav följer att det samtidigt är ett synnerligen angeläget allmänt intresse att jakten sker med stor försiktighet, god planering och i kombination med samtida inventeringar och uppföljningar. Detta hänsynstagande kan givetvis bäst tillgodoses vid samverkan över ägo gränser.

Övriga stora rovdjur, dvs. lo, varg och järv, jagas i dag endast när ett skyddsbehov föreligger och då efter särskilt tillstånd eller med stöd av 28 § jaktförordningen (1987:905). När tillstånd ges villkoras detta till föreliggande behov. För närvarande måste behovet av lagligt stödd samordning anses tveksamt. En ändring härvidlag kan dock komma i en nära framtid.

Småvilt

Det synsätt som utredningen redovisat inledningsvis i detta avsnitt, dvs. att behovet av jakten som instrument i viltvården varierar, är inget nytt. Samma synsätt utgör grunden för gällande jakttider i landet. Jaktens biologiska uppgift är nämligen väsentligen olika när det gäller småvilt och högvilt. I Naturvårdsverkets beslut den 2 april 1996 (Dnr 350-2971-95 Nv) angående förslag till jakttider har verket redovisat sin syn på jaktens effekt på småviltbeståndet. I remissvar till Jordbruksdepartementet har bl.a. Svenska jägareförbundet sagt sig dela vad verket anfört härvidlag. Den s.k. jaktidsberedningen redovisar samma grundläggande synsätt i sina jaktidsförslag till verket. Naturvårdsverket har i ovan nämnda beslut anfört följande om jaktens effekt på småviltbeståndet.

"Resultaten från viltforskningen har visat att bestånden av småvilt i Sverige oftast inte påverkas av jakt. Dödligheten som jakten svarar för är oftast väsentligt mindre än annan dödlighet. Vissa viltarters reproduktion är dessutom täthetsberoende. Det vill säga, om populationen glesar ut ökar reproduktionen tills tätheten närmar sig den tidigare nivån. Tillgänglig erfarenhet visar också att vid jakt efter småvilt är jaktrycket i princip självreglerande, på så sätt att jaktrycket minskar med vikande bestånd. När beståndet nått en viss nivå blir uttaget så litet att många helt enkelt avstår från att jaga, varvid jakten i det närmaste upphör, under förutsättning att det inte rör sig om upprepad korttidsjakt."

Det som tidigare angivits som skäl till att jakten efter stora rovdjur och annat klövvilt än rådjur, dock med vissa undantag för den senare arten, under vissa förhållanden skulle kunna anses vara ett så angeläget allmänt intresse att samordning med lagligt stöd skulle få ske, kan således inte läggas till grund för motsvarande stöd vid jakt efter småvilt.

Viltforskningen och allmänna erfarenheter har visat att jakten har ingen eller ytterst ringa betydelse för småviltstammarnas individantal annat än under mycket speciella förhållanden. Sådana förhållanden kan exempelvis vara hare på öar eller av annan anledning avskurna populationer inom starkt begränsade områden.

Småviltet, inklusive rådjuret i södra och mellersta Sverige, har normalt små hemområden, varför den viltvård som eventuellt sker kan utföras även på begränsade områden. Något större behov av samordning föreligger därför inte. Småviltet har därtill normalt höga reproduktionstal. Om ett alltför högt uttag skulle göras vid skydds jakt eller annan jakt, kommer skadan snart att läkas genom den höga reproduktionen. För småviltet föreligger således inte samma behov av väl genomtänkta insatser när jakt för att skydda värdefull egendom måste tillgripas.

Den påtagliga fördelen med samordnad småvilts jakt över större områden är ökade möjligheter till jakt med drivande hund. Detta kan givetvis vara ett angeläget jägarintresse, men kan inte anses vara ett angeläget allmänt intresse.

Sammanfattning

Utredningen anser således att det i vissa områden och för vissa arter kan finnas behov av lagligt stödd samordning för att tillvarata ett angeläget allmänt intresse. Där samverkan behövs skall lagen om viltvårdsområden kunna främja viltvården. Samordningen skall även fortsättningsvis omfatta allt vilt inom viltvårdsområdet. För bildande av ett viltvårdsområde som inte sker frivilligt skall dock krävas att samordningen tillvaratar ett angeläget allmänt intresse. Så får anses vara fallet om tvång är en förutsättning för fungerande samverkan mellan fastigheter beträffande vård av klövvilt eller de stora rovdjuren.

Som nämnts ovan har jakten ingen eller ytterst ringa inverkan på småviltet. Det finns därför inget allmänt viltvårdsintresse av att en förening skall kunna göra inskränkningar i den enskildes rätt att utnyttja sin egendom vad gäller småviltjakt. Utredningens förslag innebär att småviltet visserligen omfattas av viltvårdsområdesföreningens förvaltning men att den enskildes rätt att använda sin egendom vad gäller småviltet inte får påverkas. Detta utvecklas nedan.

Det är ett allmänt intresse att jakten inte överadministreras. Med dagens välinformerade jägarkår bör därför huvuddelen av samordningsbehovet kunna lösas på frivillighetens väg. Frivilligheten är också den överlägset bäst fungerande samverkansformen.

7.6.3 Vilken befogenhet/bestämmanderätt bör en viltvårdsområdesförening ha inom ett viltvårdsområde?

Genom nuvarande lagstiftning kan en majoritet av fastighetsägare tvinga en minoritet dels att ansluta mark till ett jaktvårdsområde, dels att ingå i en jaktvårdsområdesförening. En kvalificerad majoritet av fastighetsägarna kan i stadgarna inskränka fastighetsägarens rådighet t.ex. genom att bestämma att jakten skall bedrivas gemensamt inom jaktvårdsområdet. Det är då inte ovanligt att jakträttshavarna får jaga inom hela jaktvårdsområdet oberoende av fastighetsgränserna. Det kan därmed innebära att fastighetsägaren måste tåla att alla medlemmar med jakträtt får jaga på hans mark trots att han varit motståndare till bildande av jaktvårdsområde. Han kan även tvingas att mot sin vilja tåla att personer som inte har mark ingående i jaktvårdsområdet, och inte heller är medlemmar i föreningen, jagar på hans mark. Om stadgarna så tillåter kan jaktvårdsområdesföreningen upplåta sådan rätt för hela jaktvårdsområdet omfattande även den vars mark tvingats in i jaktvårdsområdet. Vidare kan en fastighetsägare tvingas tåla inskränkningar i sin rätt att upplåta jakträtten på sin egen mark. En kvalificerad majoritet har nämligen möjlighet att i stadgarna införa krav på tillstånd av jaktvårdsområdesförening för upplåtelse av jakträtt om fastighetsägaren inte förfogar över mark av sådan storlek som föreskrivs i föreningens stadgar. Det är också vanligt att den enskilde fastighetsägaren får tåla att jakträtten inte kan utnyttjas på samma sätt som tidigare. En jaktvårdsområdesförening kan nämligen meddela inskränkningar i jaktutöv-

ningsrätten. Det kan gälla frågor om vilka jaktmedel som skall tillåtas inom området, hundanvändningen, jakttider, avskjutningens omfattning etc. Slutligen kan en enskild fastighetsägare mot sin vilja få tåla att det uppförs viltvårdsanläggningar på hans mark.

De befogenheter nuvarande jaktvårdsområdeslagstiftning ger en jaktvårdsområdesförening i fråga om beslutanderätt är således mycket långtgående. En föreningsstämma, dvs. ett enskilt rättssubjekt, har i dag befogenhet att fatta beslut som, för en fastighetsägare, kan innebära såväl expropriation av nyttjanderätt (se Bertil Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten* s. 103) som rådighetsinskränkning. I annan lagstiftning är sådan beslutanderätt normalt förbehållen regering, förvaltningsmyndighet eller kommun. De beslut en förening fattar kan dessutom överprövas endast av laglighetsskäl. Det innebär att ett beslut inte torde kunna ändras trots att det bedöms vara olämpligt eller betydelselöst från viltvårdssynpunkt. Det förhållandet att en jaktvårdsområdesförening har möjlighet att fatta beslut som dels kan vara mycket ingripande, dels inte kan upphävas eller ändras trots att beslutet är olämpligt eller betydelselöst från viltvårdssynpunkt, leder inte sällan till irritation och meningsskiljaktigheter hos fastighetsägare och jägare.

Hittillsvarande bestämmelser för jaktvårdsområden ger alltså föreningen stora befogenheter att inom ramen för gällande bestämmelser besluta om ändringar och inskränkningar när det gäller jakt och jaktutövning. Tveklöst finns det exempel på att denna möjlighet har missbrukats genom beslut som resulterar i en minskning av enskilda jägares möjligheter till jakt. Det torde också vara sådana beslut, som näst tvångsanslutning, varit den största grunden till osämja.

Enligt utredningen skall en viltvårdsområdesförening endast ha beslutanderätt i frågor där det föreligger en klar balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar. Det är varken rimligt eller lämpligt att en viltvårdsområdesförening skall göra avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen, dvs. tillämpa proportionalitetsprincipen. Enligt utredningen skall en förening ha beslutanderätt endast i frågor där allmänintresset i allmänhet klart väger över.

I sammanhanget bör uppmärksammas att Jakt- och viltvårdsberedningen i sitt betänkande Vilt och jakt (SOU 1983:21) föreslog att länsstyrelsen, i de fall det uppenbart behövdes med hänsyn till viltvården, skulle få besluta om dels förbud eller inskränkningar i rätten att jaga på en fastighet, dels skyldighet för en fastighetsägare att tåla att en anläggning för sådant ändamål utförs på fastigheten om det inte medför olägenhet av betydelse. Länsstyrelsen fick inte sådan beslutanderätt. Förslaget är intressant eftersom beslutanderätten i allt väsentligt liknar den som en jaktvårdsområdesförening har i dag (se t.ex. prop. 1979/80:180 s. 117 angående inskränkningar i jakträtten och 13 § beträffande viltvårdsanläggning). En jaktvårdsområdesförenings befogenheter inom jaktvårdsområdet är t.o.m. mer långtgående än de befogenheter länsstyrelsen föreslogs få. För beslut av en jaktvårdsområdesförening krävs nämligen inte att inskränkningen eller anläggningen uppenbart behövs med hänsyn till viltvården.

Den föreslagna bestämmanderätten för länsstyrelsen infördes alltså inte i jaktlagen, bl.a. efter kritik från remissinstanserna. I prop. 1986/87:58 (s. 28) anfördes bl.a. följande.

"Flera av remissinstanserna har motsatt sig eller ställt sig tveksamma till de föreslagna bestämmelserna. Naturvårdsverket har inga principiella invändningar mot bestämmelserna men ifrågasätter om de behövs. Andra remissinstanser hänvisar till att fungerande viltvårdsinsatser förutsätter frivillig medverkan och till att det är jakten med drivande hund som i vissa fall kan behöva stävjas, vilket kan ske med stöd av annan bestämmelse i den föreslagna lagen. Med hänvisning till vad remissinstanserna har anfört avstår jag ifrån att ta upp några motsvarande bestämmelser i det lagförslag jag lägger fram."

Naturvårdsverket anförde bl.a. följande i sitt remissvar (a. prop. s. 199).

"De befogenheter som länsstyrelsen avses erhålla genom denna bestämmelse är långtgående. De nödvändiggör mycket grannliga bedömningar som kräver stor sakkunskap i jaktliga och faunistiska frågor. Det kan därför, bl.a. med hänsyn till att länsstyrelserna ofta inte har sådan sakkunskap, ifrågasättas, om det inte i stället bör ankomma på regeringen med rätt för denna att fatta de aktuella besluten. För en sådan ordning talar också att beslut av denna karaktär bör vara enhetliga, oberoende av var i landet marken är belägen."

Svenska jägareförbundet anförde i sitt remissvar bl.a. följande (a. prop. s. 202).

"---Båda frågorna är enligt Svenska jägareförbundets uppfattning kontroversiella. Vad avser möjligheten för länsstyrelsen att meddela förbud eller inskränkningar i rätten att jaga på en fastighet torde det faktiska förhållandet vara att det endast i utomordentligt sällsynta fall kan bedrivas en så omfattande jaktutövning på en mindre fastighet att grannmarkernas viltbestånd blir lidande. Det förekommer emellertid att fastigheter av olika slag, sportstugetomter och motsvarande utesluts ur jaktvårdsområden eller icke medtages vid bildande av jaktvårdsområden. Dessa fastigheter torde, såvida inte särskilda skäl föreligger, i allmänhet understiga 2 ha storlek. Enligt Svenska jägareförbundets uppfattning bör länsstyrelsens rätt att besluta om förbud eller inskränkningar i rätten att jaga endast omfatta sådana fastigheter inom gränserna för etablerade jaktvårdsområden och andra större fungerande jaktliga enheter."

För att jaktvårdsområdena skall skapa jaktmöjligheter på goda villkor bör områdena, enligt direktiven, utvecklas och utgöra en bas för ett lokalt inflytande under demokratiska arbetsformer. En jaktvårdsområdesförening har i dag en beslutanderätt som är långtgående och som kan medföra väsentliga inskränkningar i en jakträttshavares möjlighet att utnyttja jakträtten. Besluten innebär inte sällan bedömningar som kräver stor sakkunskap i jakt- och faunafrågor. En viltvårdsområdesförening bör dessutom med nuvarande regler ta hänsyn till proportionalitetsprincipen och göra avvägningar mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar i anledning av ett beslut. Mot bakgrund av de svåra avvägningar en förening skall göra – som man i andra sammanhang ifrågasatt om länsstyrelserna har kompetens att klara av – måste övervägas i vilken omfattning nuvarande beslutanderätt för en jaktvårdsområdesförening är uppenbart behövlig från viltvårdssynpunkt och därmed ett allmänt intresse. För att en viltvårdsområdesförening skall kunna ges de bästa förutsättningarna till en friktionsfri samverkan är det av största vikt att föreningen endast får fatta beslut om sådana inskränkningar som är nödvändiga och befogade från viltvårdssynpunkt.

I det följande ger utredningen sin syn på vilka befogenheter en viltvårdsområdesförening bör ha.

Områdesjakt

Med områdesjakt avses här att alla som har rätt att jaga i viltvårdsområdet har den rätten över hela området, således även vid enskilt bedriven jakt.

Som nämnts tidigare intar älgen en särställning bl.a. därför att jakten är den helt avgörande antalsreglerande faktorn. Det är därför viktigt att älgjakten genomförs på ett ansvarsfullt och effektivt sätt. Bäst sker detta om jakten kan bedrivas över större områden. Här är det således ett angeläget intresse att jakten samordnas.

Även när det gäller kron- och dovhjort har jakten en utomordentlig stor betydelse som antalsreglerande faktor, varför en samordning av jakten också för dessa arter kan vara ett angeläget intresse. I synnerhet gäller detta i de delar av landet där jakten sker efter licens.

Beträffande övrigt vilt finns inte skäl att generellt tillåta tvångsregler om områdesjakt. Under rubriken gemensamhetsjakt berör dock utredningen vissa ytterligare möjligheter till områdesjakt.

För den som är intresserad av jakt med drivande hund och inte själv har tillräckligt stor mark för den formen av jakt, är områdesjakt av stort intresse. Den kan helt enkelt bli avgörande för möjligheten att utöva denna jaktform. Samma är förhållandet för de framför allt norrländska jägare som jagar skogsfågel och mård med trädskällare. Utredningen anser dock inte att dessa, oftast enskilda, intressen kan motivera rådighetsinskränkningar i form av områdesjakt.

Om ett viltvårdsområde skulle vara intresserat av att upplåta jakt åt utomstående är områdesjakten av mycket stor betydelse. Jägare som inte känner terrängen sedan tidigare är naturligtvis betjänta av ett stort välarronderat jaktområde utan en mängd gränser att ta hänsyn till. Beklagligtvis är det ytterst sällan som sådan upplåtelse sker. Utredningen anser att detta intresse inte ensamt kan motivera områdesjakt.

Vad som talar emot en alltför generell möjlighet till områdesjakt är att sådan jakt kräver organisation för att fungera på ett acceptabelt sätt.

Områdesjakt kräver därför följdregeringar som ytterligare inskränker en fastighetsägares eller jakträttshavares bestämmanderätt.

Största nackdelen med områdesjakt torde dock vara att den fastighetsägare som inte vill ingå i området mot sin vilja måste tåla att andra jagar på fastigheten. Med nuvarande regler kan man visserligen under vissa speciella förhållanden avlysa jakt på någons mark, men då får ägaren inte själv jaga där. Sådana förhållanden torde inte främja en jaktlig samverkan. Genom sin ringa inverkan på stammarnas numerär kan småviltjakt som sådan inte sägas främja viltvården. Områdesjakt kan mot denna bakgrund inte anses ha sådant allmänt intresse att inskränkningar skall kunna göras i den enskildes jaktutövningsrätt beträffande småvilt.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det kan vara befogat med områdesjakt vid gemensamhetsjakt efter främst älg, men även kron- och dovhjort. I övrigt får områdesjakt förekomma endast på fastigheter där fastighetsägaren inte motsatt sig områdesjakt. Vad gäller områdesjakt på småvilt bör reglerna utformas på det sättet att sådan jakt inte omfattar fastigheter som uttryckligen motsätter sig sådan jakt. För samägda fastigheter innebär det att samtliga delägare måste vara överens om att inte delta i beslutad områdesjakt på småvilt för att fastigheten skall undantas.

Gemensamhetsjakt

Med gemensamhetsjakt avses i detta sammanhang områdesjakt som inte får bedrivas enskilt utan endast tillsammans med övriga jakträttshavare.

För att effektivisera älg-, kronhjorts- och dovhjortsjakten, och i vissa andra sammanhang tillvarata gemensamma intressen när det gäller begränsning av viltskador, bör viltvårdsområdesföreningen få besluta om gemensamhetsjakt. Sådant beslut bör dock, när det avser annat än nämnda vilt, inte gälla generellt för hela jakttiden utan avse vissa bestämda tillfällen när gemensamhetsjakten bedöms angelägen. I övrigt bör berörda jägare ges största möjliga handlingsfrihet och exempelvis kunna bedriva smygjakt på hjort eller vildsvin inom den del av området där de har rätt att jaga. Det kan vara egen mark eller på sådan mark där man på frivillig grund kommit överens om att jaga gemensamt.

Jaktmedel

De jaktmedel som i dag är tillåtna enligt gällande jaktlagstiftning är, genom erfarenhet och omfattande tester, befunna lämpliga för jakt på till respektive vapen och redskap knutna villkor. Det finns därför ingen anledning till ytterligare inskränkningar inom enskilda viltvårdsområdesföreningar.

Hundanvändning

Även hundanvändningen är väl reglerad i gällande lagstiftning. Visserligen förekommer i dag en hel del osämja kring hundanvändningen, men den rör främst områdesjakt på småvilt, som här förutsätts ej skall kunna samordnas tvångsvis. En fastighetsägare som inte vill delta i områdesjakt på småvilt kan undanta sin fastighet. Om behov av inskränkningar ändå skulle uppstå kan länsstyrelsen ingripa med stöd av 19 § jaktförordningen.

Jakttider

Jakttiderna har beretts i flera instanser innan regeringen fattar sitt beslut. Det finns därför normalt ingen anledning att föreslå att inskränkningar skall kunna ske inom enskilda viltvårdsområden. Om det behövs av klimatiska förhållanden kan länsstyrelsen även i detta fall ingripa och då med stöd av 2 § jaktförordningen.

En annan form av inskränkning av jakttiderna kan vara att bara tillåta jakt vissa dagar. Även detta rör mest småvilt och har närmast tillkommit därför att vissa personer på grund av pensionering, arbetslöshet eller av andra skäl får mer tid för jakt än andra. Det finns emellertid inget allmänt intresse att begränsa möjligheterna till jakt inom etablerade viltvårdsområden utöver vad som gäller utanför.

Avskjutningens omfattning

En viltvårdsområdesförening måste ha möjlighet att fatta majoritetsbeslut som kan innebära inskränkningar i en fastighetsägares eller jakträttshavares jaktutövningsrätt när det gäller avskjutningens omfattning. Många av dessa

viltvårdsområden kan få status som älgskötselområde och skall då själva besluta om lämplig nivå på avskjutningen. Likaså kan det vid licensjakt efter älg vid jaktens början visa sig att antalet tilldelade älgar är för högt i förhållande till vad som finns att jaga på området. Det vore fel att inte kunna ta ett beslut om en mindre avskjutning än vad licensen medger.

Det nu sagda gäller främst älg, men skulle också kunna gälla kron- och dovhjort. Som tidigare framhållits kan dessa hjortarter förorsaka omfattande skadegörelse på skog och gröda. Båda arterna är flockdjur och jakt för att begränsa skadegörelse borde därför vara lätt att genomföra för drabbade fastighetsägare. Emellertid rör sig en flock kronhjortar över ganska stora områden, varför en samordning och reglering av jakten kan vara värdefull när det gäller att hålla populationen på önskad nivå. Samma är förhållandet när det gäller dovhjort. Den senare är visserligen mer lokaltrogen under större delen av året men, i augusti och september, vid en för gröda skadeförlig tid, ger sig handjuren ut på vidsträckt vandringar.

I detta sammanhang bör också nämnas avskjutningsföreskrifter såsom koförbud, taggbegränsning, viss kalvandel och liknande. Här torde det vara lämpligt att föreningens organ får besluta om sådana föreskrifter som länsstyrelsen eller lokal samrådsgrupp rekommenderar, men att andra egna förslag endast får ges formen av rekommendationer inom området. I samband med gemensamhetsjakt skall dock av jaktledaren utfärdade regler följas. Vid jakt under allmän jakttid är emellertid ett eventuellt behov av inskränkningar så sällsynt att avskjutningsregler inom viltvårdsområdet inte skall förekomma.

Som framgår ovan anser utredningen att vården av rådjursstammen inom vissa områden i Sverige kan anses vara ett angeläget allmänt intresse. Här är det viktigt att rådjursstammarna vårdas på ett sådant sätt att deras existens inte äventyras. I dessa områden bör därför, om det uppenbart behövs för bevarandet av rådjursstammen inom ett område, en viltvårdsområdesförening få möjlighet att meddela inskränkningar i fråga om avskjutningens omfattning.

All reglering av avskjutningens omfattning och inriktning får endast ske med beaktande av att ett sådant beslut inte får vara så ingripande att

pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastighet inom området.

Viltvårdsanläggningar

Enligt nuvarande lagstiftning är en fastighetsägare skyldig att tåla att anläggningar som behövs för viltvården utförs på hans mark om det inte medför olägenhet av betydelse. Nuvarande regler har, enligt motiven, gett föreningen möjlighet att besluta exempelvis om utfodringsanordningar och åtgärder för älgpass. Enligt utredningen har dessa åtgärder ingen eller ringa betydelse för viltvården. Det finns därför inget allmänt intresse av att tvångsvis kunna besluta om sådana åtgärder. En förening bör rimligen utan svårigheter hitta fastighetsägare som tillåter utfodringsanordningar och åtgärder för älgpass på sin fastighet utan att tvång skall behöva tillgripas.

När motsvarande bestämmanderätt var på förslag för länsstyrelsens del ifrågasattes behovet av en sådan bestämmelse (SOU 1983:21 s. 347 f. jämfört med prop. 1986/87:58 bl.a. s. 28). Utredningen anser att samma bedömning kan göras i fråga om behovet av sådan bestämmelse inom ett viltvårdsområde. Skulle bestämmelsen finnas kvar skulle dessutom en ersättningsbestämmelse få införas i lagen (jfr Bertil Bengtsson, Grundlagen och fastighetsrätten s. 103). Utredningen föreslår därför att bestämmelsen som gör det möjligt att utföra viltvårdsanläggningar på en fastighet mot en fastighetsägars vilja utmönstras. Detta behandlas även i avsnitt 7.7.4.

Sammanfattning

Med beaktande av vad som anförts tidigare om jaktens betydelse för småviltets population finner utredningen att inskränkningar i den enskildes rätt att jaga småvilt inte skall kunna göras om en fastighetsägare motsätter sig sådana åtgärder. Utredningen anser dock att inskränkningar och annan reglering i jaktutövningsrätten kan vara befogad vid jakt efter främst älg men också i vissa fall kron- och dovhjort. Beträffande övrigt vilt bör inte generella rådhetsinskränkningar få beslutas av en viltvårdsområdesförening. De inskränkningar som kan vara befogade är beslut om områdesjakt, gemensamhetsjakt och avskjutningens omfattning på sätt som redovisats ovan.

Om det uppenbart behövs för begränsning av viltskador inom ett viltvårdsområde får vid enstaka tillfällen förekomma områdesjakt och gemensamhetsjakt beträffande stora rovdjur och annat klövvilt än älg, kron-, och dovhjort. Om det behövs för bevarandet av rådjursstammen inom ett område får föreningen även meddela inskränkningar i fråga om avskjutningens omfattning. Det gäller främst områden norr om Värmland, Dalarna och Gästrikland.

Som redovisas nedan föreslår utredningen att regeringen eller myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter i frågor om områdesjakt och gemensamhetsjakt.

Av nuvarande och föreslagen lagtext, under rubriken stadgar, framgår att det av stadgarna för en viltvårdsområdesförening skall framgå bl.a. vilka riktlinjer i övrigt som skall gälla för föreningens verksamhet. Härmed avses bl.a. regler för vilken kontroll som skall ske av jakträttsupplåtelser m.m. och av de jagandes kompetens, bestämmelser om och i vilken form sammanslutningen skall sörja för att medlemmar som inte jagar får del i utbytet av jakt. Bestämmelsen innebär självfallet ingen delegering av beslutanderätt till en viltvårdsområdesförening. I den mån sådana regler innebär ingrepp i enskilds bestämmanderätt över egendom eller möjlighet att utnyttja egendom förutsätter därför sådana ingrepp stöd av föreskrifter. Föreskrifterna utfärdas i förekommande fall av regeringen eller myndighet med stöd av nyssnämnda bemyndigande. Sådana ingrepp måste vara motiverade av säkerhets- eller viltvårdsskäl. Det är därmed tänkbart att det kan finnas skäl att i föreskrifter, eventuellt kompletterade med allmänna råd, närmare reglera tvistefrågor som kan uppkomma i anledning av att områdes- och gemensamhetsjakt är tillåten.

7.6.4 Följdinskränkningar i anledning av områdesjakt och gemensamhetsjakt

Inledning

I nu gällande lagstiftning har det varit vanligt att jakträttshavarna fått jaga, enskilt eller endast tillsammans med övriga jakträttshavare, inom hela jaktvårdsområdet oberoende av fastighetsgränserna. Områdesbildning med

områdesjakt och gemensamhetsjakt har medfört ett behov av följdlagstiftning.

Rätten för en fastighetsägare att utnyttja hela jaktvårdsområdet för jakt innebär att fastigheter som ingår i området får ett högre jaktligt värde. Priset för jakträtten på en fastighet blir också högre med områdesjakt än utan områdesjakt. Jakträtt som upplåts inom ett jaktvårdsområde, oavsett om det är fråga om stora eller små fastigheter, kan därför säljas för ett omotiverat högt pris i förhållande till just den fastighetens jaktliga värde. Jaktvårdsområdesbildningen bidrar på detta sätt till en osund prisutveckling, såvida det inte finns en följdreglering som hindrar det.

Vid områdesjakt har fastighetsägaren oavsett fastighetens storlek tillgång till hela området för jakt. Finns ingen följdreglering är jakträtten densamma oavsett man äger en liten eller stor fastighet.

De nackdelar som områdesjakten för med sig härvidlag har inneburit att särskilda regler införts i lagen om jaktvårdsområden. Det befarades nämligen att nu beskrivna problem kunde leda till ett stort antal upplåtelser och att viltbeståndet därmed kunde komma att utsättas för ett jaktryck som inte var förutsatt vid områdets bildande och som inte var förenligt med en god viltvård. Bestämmelserna i lagen har inneburit att fastighetsägarnas rätt att avtala om jakträttsupplåtelser påverkats. Jaktvårdsområdesföreningen har nämligen i dag rätt att vägra tillstånd till en upplåtelse – eller överlåtelse – om upplåtelsen inte omfattar en areal av viss storlek.

Samtidigt som ovan nämnda bestämmelser infördes i lagen om jaktvårdsområden fick en jaktvårdsområdesförening möjlighet att upplåta rätt till jakt som skall bedrivas gemensamt inom jaktvårdsområdet. En förutsättning för sådan upplåtelse är att det finns bestämmelser om upplåtelse i stadgarna. Det innebär att en jaktvårdsområdesförening i dag har rätt att upplåta jakt om en kvalificerad majoritet av fastighetsägarna har givit föreningen den möjligheten. En sådan majoritet krävs nämligen för att bestämma stadgarnas innehåll både vid bildandet av nya jaktvårdsområden och vid ändring av stadgarna i bestående områden. Motivet för en jaktvårdsområdesförenings rätt att upplåta jakträtt är främst att för det fall jaktmöjligheterna inom området inte utnyttjas i full utsträckning är det angeläget att

jakttillfällena erbjuds jägare som saknar jaktmark. En sådan möjlighet ger också föreningen möjlighet att ekonomiskt ta till vara de jaktmöjligheter som inte utnyttjas av medlemmarna själva.

En ytterligare konsekvens av områdesjakten inom dagens jaktvårdsområden är systemet med jakträttsbevis. Inom områden där jakträttshavarna utnyttjar området för jakt utan hänsyn till fastighetsgränserna har fördelningen av jaktutövningsrätten skett med arealinnehavet som fördelningsgrund. Man har ansett att ett sådant system, med jakträttsbevis, är lämpligt och ändamålsenligt. Som villkor för att få jaga inom området har ställts krav på innehav av ett sådant bevis. Genom att föreskriva viss areal för att erhålla ett jakträttsbevis har varje fastighetsägare fått det antal bevis som hans markinnehav berättigar honom till. Varje fastighetsägare har emellertid haft rätt till minst ett jakträttsbevis (prop. 1979/80:180 s. 20). Något uttryckligt stöd i lagtexten för att ett sådant system får förekomma och att det får medföra inskränkningar i jakträtten finns dock inte.

Några fördelar och nackdelar med nuvarande tillämpning

Fördelen med nuvarande reglering, i vart fall vad gäller systemet med jakträttsbevis, är att möjligheten till utnyttjande av hela jaktområdet och upplåtelse av sådan rätt står i proportion till markinnehavet. Härigenom kan påstås att regleringen skapar rättvisa inom ett område. Det medför också att en fastighetsägare inte kan göra oskäligen vinst på andra fastighetsägares bekostnad.

För ägare till små fastigheter, som drabbas av inskränkning i rätten att upplåta sin jakträtt, begränsas emellertid möjligheten starkt att över huvud taget få ett ekonomiskt utbyte av sin jakträtt genom upplåtelse. Dessa fastighetsägare har ingen möjlighet att upplåta jakträtten *enbart* på sin fastighet. I sådant fall ges nämligen inget tillstånd eftersom fastigheten är för liten. En sådan fastighetsägare är således beroende av att andra fastighetsägare vill upplåta jakträtten till samma person. Systemet innebär att fastighetsägaren får stora svårigheter att upplåta sin jakträtt. Det kan påstås att systemet motverkar en osund prisutveckling på bekostnad av fler jakttillfällen.

Åtminstone i södra Sverige är det vanligt att mycket små marker utanför jaktvårdsområden upplåts till mycket höga priser. Detta gäller främst tätortsnära marker med stor vilttillgång. Situationen är visserligen inte önskvärd från viltvårdssynpunkt, eftersom den ofta leder till ett alltför högt jakttryck, som inte går ihop med jaktlagens intentioner om produktionsanpassad jakt. Det visar emellertid att fastighetsägare med små fastigheter kan drabbas hårt ekonomiskt om de i dag tvingas med i ett jaktvårdsområde. De inskränkningar som är möjliga inom ett jaktvårdsområde kan ju i dessa fall leda till ett väsentligt inkomstbortfall för en fastighetsägare.

Ägare till större fastigheter som inte drabbas av motsvarande inskränkning har kvar rätten att upplåta sin jakträtt och därmed möjlighet att få ett ekonomiskt utbyte av den. Dessa fastighetsägare har därmed också möjlighet att utnyttja det högre jaktliga värde som deras fastighet får genom områdesjakten. Systemet kan, beträffande dessa fastigheter, inte sägas motverka utan snarare skapa en osund utveckling. Vidare kan ifrågasättas om det är rättvist att dessa fastigheter, men inte alla, får möjlighet att ekonomiskt ta till vara de möjligheter som områdesjakten ger.

Reglerna motverkar i dag tillgången på jakttillfällen och nybildningen av jaktvårdsområden. Inom dagens jaktvårdsområden orsakar reglerna ofta gräl och slitningar.

Utredningens överväganden och förslag

Ändringarna i 2 kap. 18 § regeringsformen har, som nämnts tidigare, medfört ett förstärkt egendomsskydd mot vissa typer av rådighetsinskränkningar. Ändringarna innebär bl.a. att en medborgare inte kan tvingas tåla rådighetsinskränkningar utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Om sådana intressen är för handen och inskränkningarna är av visst kvalificerat slag har den enskilde rätt till ersättning.

När det gäller rådighetsinskränkningar i den enskildes möjlighet att fritt upplåta sin jakträtt har i doktrinen ifrågasatts om en sådan inskränkning omfattas av grundlagsskyddet (Bertil Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten* s. 25). I den ändrade grundlagsregeln talas nämligen endast om inskränkningar av markanvändningen. Det har ifrågasatts om t.ex. en

vägrad upplåtelse av jakträtt – till skillnad mot ett ingrepp i jaktutövningsrätten – kan räknas som en sådan inskränkning.

Utredningen anser, oavsett om nu aktuell rådighetsinskränkning omfattas av skyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen eller ej, att intentionerna i stadgandet och därmed kraven för att det allmänna skall få göra ingrepp i enskilds äganderätt och förfoganderätt bör vara de samma i nu aktuellt fall. Framför allt måste inskränkningar i den enskildes rätt att utnyttja egendom vara av sådant allmänt intresse att det föreligger proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen.

En möjlighet för en fastighetsägare att fritt utnyttja områdesjakten skulle leda till avsevärda problem och inte vara till gagn för viltvården. Utan en reglering skulle antalet jägare, som representerar en fastighet, kunna vara obegränsat vid områdesjakt. Likaså skulle en mycket liten fastighet kunna upplåta jakträtten på fastigheten till ett jaktlag, som teoretiskt skulle kunna bestå av ett stort antal personer, vilka också skulle få tillgång till områdesjakten. En sådan avreglering skulle självfallet skapa osämja och få allvarliga konsekvenser för möjligheten att bilda viltvårdsområden framdeles.

Utredningen anser att det sedan länge tillämpade systemet med jakträttsbevis är lämpligt och ändamålsenligt. Det är ett system som är rimligt från viltvårdssynpunkt. Fördelningen av jaktutövningsrätten med arealinnehavet som fördelningsgrund är dessutom rättvist. Genom att varje fastighet har rätt till minst ett jakträttsbevis utestängs heller ingen fastighetsägare från jakt.

Det har inte varit ovanligt att det som villkor för att få jaga inom ett område ställts krav på innehav av ett jakträttsbevis. Man har således haft tillstånd att jaga endast om man innehaft ett jakträttsbevis. Enligt utredningen är det tveksamt om en sådan tillämpning har stöd i lagen. I praktiken innebär det ju en befogenhet för en förening att vägra någon att jaga på sin mark om han inte har jakträttsbevis. Enligt utredningen måste denna möjlighet ha stöd i lag. Utredningen föreslår därför att en sådan bestämmelse införs.

Det bör utfärdas detaljföreskrifter och allmänna råd för tillämpningen av systemet med jakträttsbevis. Det är viktigt att bestämmelserna om områdesjakt och jakträttsbevis tillämpas på ett enhetligt sätt så att det skapas ett förtroende för institutet. I dag är det jaktvårdsområdesföreningens fria skön som råder. I de allra flesta fall fungerar detta väl men det finns ett utrymme för missbruk. Det är självfallet allvarligt eftersom systemet med jakträttsbevis regelmässigt innebär ingrepp i enskilds äganderätt. Enligt utredningen bör Naturvårdsverket få i uppdrag att utarbeta detaljföreskrifter och allmänna råd.

Utredningen anser att det alljämt bör finnas en möjlighet för en viltvårdsområdesförening att upplåta jakträtt. En förutsättning skall därvid vara, precis som i dag, att det finns bestämmelser om sådan upplåtelse i stadgarna. När det gäller områdesjakt på älg, kronhjort och dovhjort skall reglerna vara oförändrade.

En viltvårdsområdesförening skall ha rätt att besluta om upplåtelse av områdesjakt även beträffande småvilt. För småvilt gäller att områdesjakten inte omfattar fastigheter där fastighetsägaren motsätter sig sådan jakt.

När det slutligen gäller den möjlighet som finns i dag att inskränka vissa fastighetsägares rätt att förfoga över jakträtten, dvs. att föreningen får vägra tillstånd till upplåtelse eller överlåtelse av jakträtt, anser utredningen att den skall utgå. Skälen är följande.

Otvetydigt innebär nuvarande regel att små markägare som inte själva vill utnyttja sin mark kan hindras att upplåta mark för jakt åt andra. Utredningen skall enligt sina direktiv lämna förslag till hur fler personer, särskilt de som saknar egen mark, kan ges möjlighet att jaga. Vidare skall utredningen lämna förslag om hur markägare som själva inte utnyttjar sin mark i större utsträckning än i dag skall kunna förmås att upplåta mark för jakt åt andra. Detta utvecklas ytterligare i avsnitt 3, Fler jakttillfällen.

Utredningen anser dessutom att bestämmelsen missgynnar vissa fastighetsägare i förhållande till andra. Ett system med jakträttsbevis är tillräckligt för att skapa nödvändig rättvisa. Antalet jakträttsbevis ökar med

storleken på fastigheten och fördelar på så sätt jaktutövningsrätten efter arealinnehav.

Vidare anser utredningen att ett system med jakträttsbevis väl så bra kan reglera jaktrycket inom viltvårdsområdet. Med ett sådant system kan man reglera det totala antalet jakträttsbevis inom området genom att variera arealgränsen. En ägare till en liten fastighet kan visserligen upplåta sin jakträtt till ett jaktlag, alltså ett flertal personer, men eftersom jaktlaget endast får *ett* jakträttsbevis kan endast en person ur jaktlaget delta i områdesjakten. Utredningen anser att systemet med jakträttsbevis är tillräckligt för att garantera ett jaktryck inom viltvårdsområdet som är förenligt med god viltvård.

Älgjakten och i vissa fall även kronhjortsjakten sker på licens av länsstyrelsen. Enligt utredningen garanterar ett sådant system att jaktrycket inom ett viltvårdsområde är förenligt med god viltvård.

Slutligen anser utredningen att regeln skapar osämja. Den gör därmed mer skada än nytta för viltvårdsområdesinstitutet. Det finns nämligen i dag möjlighet för en jaktvårdsområdesförening att neka en fastighetsägare rätten att upplåta sin jakträtt samtidigt som föreningen kan upplåta jakträtt till annan utomstående. Inget i nuvarande regelverk garanterar att så inte får ske. Den som drabbas har svårt att inse motivet bakom en sådan reglering. Utredningen gör den bedömningen att om regeln behålls påverkas bildandet av viltvårdsområden på ett negativt sätt. Enligt utredningen innebär därför borttagandet av regeln ett främjande av viltvårdsområdesbildningen, att fler personer kan ges möjlighet att jaga och att markägare som inte själva utnyttjar sin mark kan upplåta sin mark för jakt åt andra.

7.6.5 Viltvårdsområdesföreningarnas bestämmanderätt i frågor om jakt och viltvård i förhållande till regeringsformen

Enligt nuvarande regler anses en jaktvårdsområdesförening ha möjlighet att besluta om regler om jakt och viltvård som är bindande för fastighetsägare och jakträttshavare inom jaktvårdsområdet. Det kan gälla regler som t.ex. säger att man endast får skjuta ett visst antal vilt, att man endast får jaga

vissa dagar i veckan, att man inte får jaga på sin mark om man inte har jakträttsbevis (tillstånd), att jakt med hund inte får förekomma eller att man inte får jaga med fallor. Frågan är om sådana regler är att hänföra till normer eller förvaltningsbeslut. Det är en viktig fråga eftersom överlåtelse av normgivningsmakt till enskilda rättssubjekt inte kan komma i fråga enligt regeringsformen.

Med normgivningsmakt menas i regeringsformen rätten att besluta om rättsregler av olika slag. Det utmärkande för rättsreglerna är att de är generella föreskrifter som är bindande för myndigheter och enskilda. Kravet på generell tillämpbarhet är uppfyllt om föreskrifterna avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingsregler. Detsamma gäller om föreskrifter riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer. Om en bindande föreskrift är generellt utformad, är den att anse som en rättsregel och således underkastad bestämmelserna i regeringsformen om normgivningsmakten, även om föreskriften har utformats med tanke på något aktuellt enskilt fall. Om däremot en bestämmelse anges avse bara ett visst konkret fall, kan den inte meddelas i form av normgivning enligt regeringsformen utan följer bestämmelserna om förvaltningsbeslut (Statsrådsberedningen, Regeringsformens regler om normgivningsmakt, s. 5).

Normgivningsmakten fördelas i regeringsformen mellan riksdagen och regeringen. I viss utsträckning är det möjligt dels för riksdagen att överlåta sin normgivningskompetens till i första hand regeringen, dels för regeringen att delegera sin normgivningskompetens till förvaltningsmyndigheter och kommuner. Enligt regeringsformen är det däremot inte möjligt att delegera normgivningsmakt till enskilda rättssubjekt, t.ex. aktieföretag, föreningar eller stiftelser (a. a. s. 7).

I boken *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform* (s. 30 ff.) av Håkan Strömberg diskuteras bl.a. jaktvårdsområden. Han konstaterar att inom dessa samfälligheter tillkommer mer eller mindre generella regler genom vad som förefaller vara ensidiga diktat från enskilda rättssubjekts sida. I boken uppkommer frågan om detta är att anse som en grundlagsstridig delegation av normgivningsmakt till enskilda subjekt.

I betänkandet Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168 s. 262 ff.) var frågan om grundlagsstridig delegation av normgivningsmakt föremål för övervägande av Plan- och byggtredningen. Utredningen kommer fram till att va-lagens bestämmelser, som ger en huvudman för en allmän va-anläggning rätt att utforma taxa och att meddela allmänna bestämmelser för anläggningens brukande, inte är förenliga med regeringsformen. Utredningen uttalar att besluten måste vara av normkaraktär eftersom de är av generell karaktär, bindande för enskilda och riktar sig till en allmän krets av personer.

Även en viltvårdsområdesförenings beslut är av generell karaktär och bindande för enskilda. Om dessa beslut är att betrakta som normer innebär det att nuvarande ordning inte är förenlig med regeringsformen. En lösning inom ramen för gällande system skulle vara att länsstyrelsen, efter förslag från viltvårdsområdesföreningen, fattar beslut i dessa frågor.

I tidigare lagstiftningsarbeten har man ansett att regler som gäller i ett begränsat område och som har rättsverkningar för en bestämd och avgränsad personkrets, t.ex. detaljplaner, inte är tillräckligt allmängiltiga för att kunna jämföras med normer i regeringsformens mening (prop. 1975/76:112 s. 62 ff., prop. 1985/86:1 s. 87-93 och bil. s. 209-215 samt BoU 1986/87:1 s. 17-39 och 453-460). En viltvårdsområdesförenings beslut gäller i ett begränsat område och har rättsverkningar för en bestämd personkrets, nämligen fastighetsägare och jakträttshavare inom området. I vissa fall kan ett viltvårdsområde utgöra ett relativt stort område samt beröra ett stort antal personer. Utredningen anser dock att nämnda förarbetsuttalanden gör det möjligt att betrakta en viltvårdsområdesförenings befogenhet att fatta beslut inom ett viltvårdsområde som förvaltningsbeslut i ett enskilt fall. Den möjlighet till beslutanderätt som en jaktvårdsområdesförening har i dag skulle därmed inte strida mot 8 kap. regeringsformen.

Utredningen vill poängtera, som framgår ovan, att den allmänna delegering av beslutanderätt i frågor om jakt och viltvård som anses gälla i dag inte blir tillåten i framtiden med utredningens förslag. En viltvårdsområdesförening får i fortsättningen inte vidare beslutanderätt än vad som framgår av lagtexten eller lagens följdförfattningar.

Utredningen vill dock föreslå en ändring i lagen om jaktvårdsområden med hänvisning till att utredningen anser det tveksamt om bestämmelsen är grundlagsenlig. I 32 § första stycket lagen om jaktvårdsområden finns en straffbestämmelse som har följande lydelse.

"Bryter den som har rätt att jaga inom ett jaktvårdsområde mot de regler som enligt stadgarna eller jaktstämans beslut gäller för jakten inom området döms till böter, om inte gärningen är belagd med straff i annan lag eller författning."

Enligt detta stadgande har ett enskilt rättssubjekt givits rätt att ange vilka gärningstyper som skall beläggas med straff. Om t.ex. en föreningsstämma bestämmer att ingen får jaga rådjur eller annat vilt på exempelvis onsdagar är det en regel som gäller för jakten. Den som bryter mot denna regel kan alltså av domstol dömas till böter enligt nuvarande lagstiftning. Genom lagen har man alltså lämnat över till jaktvårdsområdesföreningen att bestämma vad som, utöver gällande jaktlagstiftning, skall vara straffbart i fråga om jakt inom ett visst område.

I 8 kap. 3 § regeringsformen sägs att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, vilka gäller ålägganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden måste meddelas genom lag. Som exempel på sådana föreskrifter nämns föreskrifter om brott och rättsverkan av brott. Av 1 kap. 4 § regeringsformen framgår att endast riksdagen har kompetens att stifta lag.

Riksdagens kompetens att lagstifta om brott och rättsverkan av brott kan, enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, i viss omfattning delegeras till regeringen. Delegation kan ske enbart beträffande föreskrifter i särskilt angivna ämnen bl.a. jakt. Föreskrifter om brott och rättsverkan av brott, som ges av regeringen i förordning, får inte avse annan rättsverkan av brott än böter (dock med vissa undantag). Av 8 kap. 11 § framgår att riksdagen kan medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. Det förekommer med stöd av detta stadgande att till allmänheten riktade handlingsregler i ett visst ämne finns intagna i en författning som har beslutats av regeringen medan däremot bestämmelser om straff för överträdelser av dessa regler finns i lag. En i

lag given straffrättslig föreskrift utfylles alltså genom hänvisning till en primär regel i en författning av lägre rang.

Om regeringen saknar självständig kompetens att lagstifta om brott och brottspåföljder, har den likväl enligt 8 kap. 13 § regeringsformen kompetens att i förordning meddela föreskrifter om verkställighet av lag, liksom att i förordning överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet.

Man kan konstatera att regeringen enligt 8 kap. 11 § regeringsformen kan ge förvaltningsmyndighet och kommun rätt att meddela föreskrifter om brott som rör jakt. Det finns däremot inget stöd i regeringsformen för att ett enskilt rättssubjekt kan fylla ut, såsom i lagen om jaktvårdsområden, en lag med till allmänheten riktade handlingsregler.

Intressant i detta sammanhang är de uttalanden som gjordes i prop. 1987/88:26 om ändring i rättegångsbalken (advokatfrågor). Enligt 8 kap. 2 § 1 st. 4 rättegångsbalken får endast den antas till ledamot av Advokatsamfundet som har genomgått för advokatverksamhet erforderlig praktik och teoretisk utbildning. Enligt bestämmelsen i dess äldre lydelse skulle sökanden ha förvärvat sådan praktisk utbildning som föreskrevs i samfundets stadgar. Av nämnda förarbeten (s. 12) framgår att hänvisningen till samfundets stadgar utmönstrades ur lagtexten på grund av att det inte ansågs förenligt med regeringsformen att normgivande verksamhet var delegerad till annan än regeringen och myndigheter och att det därför inte var möjligt att i lag uppdra åt samfundet att i sina stadgar föreskriva viss utbildning som villkor för ledamotskap.

Av uttalanden som görs i Statsrådsberedningens handbok *Myndigheternas föreskrifter* (Ds 1992:112) framgår, som också nämnts ovan, att enskilda rättssubjekt inte kan ha normgivningskompetens. I skriften sägs bl.a. följande (s. 63).

"Regeringsformen medger inte att en myndighet delegerar normgivningskompetens vidare eller över huvud taget ger befogenhet åt någon utanför myndigheten att meddela föreskrifter. En myndighet kan därför inte ge någon annan myndighet eller ett enskilt rättssubjekt,

t.ex...en förening...i uppdrag att meddela föreskrifter på ett visst område..."

Av samma skrift framgår, under avsnittet "användning av standarder i regelarbetet", följande som kan vara värt att notera som en jämförelse med lagen om jaktvårdsområden (s. 203).

"I och med att en myndighet i sina föreskrifter hänvisar till en standard eller en del av den får standarden eller de utpekade delarna samma rättsliga ställning som om myndigheten själv hade beslutat innehållet, dvs. standardens regler blir också myndighetens föreskrifter till den del hänvisningen gjorts. Eftersom ett standardiseringsorgan inte får besluta föreskrifter, måste beskrivningen till en standard alltid göras så att inte standardiseringsorganet senare genom ett eget beslut kan förändra innehållet i myndighetens föreskrifter..."

Denna jämförelse visar att det i andra sammanhang inte accepteras att enskilda rättssubjekt fyller ut regler. När det gäller lagen om jaktvårdsområden har varje jaktvårdsområde befogenhet att bestämma vilka handlingsregler för jakten som skall vara straffbara. Stadgandet i 32 § nämnda lag ger därför i praktiken ett enskilt rättssubjekt rätt att ange vilka gärningstyper som skall beläggas med straff. Enligt utredningen bör det inte ankomma på enskilda rättssubjekt, såsom föreningar, att besluta vilka gärningstyper som skall vara belagda med straff inom ett viltvårdsområde. Med de ovan redovisade bestämmelserna i regeringsformen och de uttalanden som citerats kan det dessutom, enligt utredningens uppfattning, ifrågasättas om nu gällande ansvarsbestämmelse är förenlig med regeringsformens möjligheter att delegera normgivningskompetens. Utredningen föreslår att ansvarsbestämmelsen utgår. Därmed bör även förverkanderegeln i samma stadgande utgå.

7.6.6 Ersättning vid rådighetsinskränkningar

Inledning

Som nämnts ovan har bestämmelsen om egendomsskyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen ändrats från och med den 1 januari 1995. Ändringen

innebär bl.a. att det införs ett skydd mot att inskränkningar i användningen av mark och byggnader – rådighetsinskränkningar – sker i vissa fall. I de fall det allmänna inskränker en medborgares möjlighet att använda sin mark på visst kvalificerat sätt finns i dag en grundlagsskyddad rätt till ersättning. Ersättningsbestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen har följande lydelse.

"Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättning skall bestämmas enligt grunder som anges i lag."

Det skydd som ges i bestämmelsen, vad gäller rådighetsinskränkningar, gäller inskränkningar i användningen av mark eller byggnad. Skyddet omfattar innehavares användning eller nyttjande av mark eller byggnad. Här avses inte bara den som har sådan egendom med äganderätt utan även den som har egendomen med någon form av nyttjanderätt. Detta skydd kan sägas gälla innehavarens fria rätt till nyttjande av sin mark och byggnad och gäller mot det allmännas inskränkningar i denna användning. Skyddet omfattar inskränkningar eller begränsningar genom lagstiftning och myndighetsbeslut. Det gör sig gällande när det införs ett nytt förbud eller en möjlighet till någon annan åtgärd som innebär en begränsning av innehavarens dittillsvarande frihet att nyttja egendomen.

Genom att ett viltvårdsområde bildas och viltvårdsområdesföreningen får bestämmanderätt kan en fastighetsägares pågående markanvändning inom viltvårdsområdet tänkas bli avsevärt försvårad. Bildandet av föreningen och beslut den fattar kan innebära att fastighetsägaren inte kan utnyttja t.ex. jakträtten på samma sätt som tidigare. Enligt 13 § lagen om jaktvårdsområden är en fastighetsägare dessutom skyldig att tåla att anläggningar för viltvården utförs på hans mark, om det inte medför olägenhet av betydelse. I doktrinen har denna möjlighet beskrivits som en sorts expropriation av servituts- eller nyttjanderätt (Bertil Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 103).

Lagen om jaktvårdsområden innehåller i dag inga ersättningsregler. Det finns inte heller regler som sätter en gräns för hur ingripande beslut inom ett jaktvårdsområde får vara.

Utredningens överväganden och förslag

Lagen om jaktvårdsområden har till syfte att främja viltvården. Viltvården utgör, som nämnts tidigare, en del av naturvården. Lagen om jaktvårdsområden är därmed en tvångssamfällighetslagstiftning men också en lagstiftning med syfte att främja naturvården, alltså en naturvårdslagstiftning.

En genomgång av ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar i annan lagstiftning visar att det finns en typ av lagstiftning, s.k. skyddslagstiftning, som normalt inte ger rätt till ersättning. Dit hör t.ex. miljöskyddslagen och hälsovårdslagen. Sammantaget gäller för sådan skyddslagstiftning att det är ingrepp mot farlig egendom eller verksamhet av hälsoskyddsskäl och liknande säkerhetsskäl. Den enskilde får här utan gottgörelse tåla ekonomiska uppoffringar i det allmännas intresse.

Det förekommer att en fastighetsägare även i andra fall är skyldig att tåla restriktioner för markanvändningen utan att rätt till ersättning inträder. Sådana möjligheter finns i plan- och marklagstiftningen. Här är den grundläggande principen att fastighetsägaren inte har rätt till ersättning för att han eller hon hindras vidta åtgärder som innebär ändrad markanvändning. Den pågående markanvändningen är däremot skyddad.

Kvalifikationsgränsen "pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten" är central i ersättningssammanhang. Det innebär att den pågående markanvändningen i princip är skyddad i plan- och marklagstiftning även om markägaren är skyldig att tåla visst intrång i denna. I många lagar utgår därför ersättning, för t.ex. föreskrifter för naturreservat, om pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Annan lagstiftning, t.ex. skogsvårdslagen, saknar ersättningsregler men föreskrifterna får då inte vara så ingripande att pågående markanvändning försvåras.

Jakt är med Ljungman – Stjernquists synsätt (se Den rättsliga kontrollen över mark och vatten s. 113 och 121) brukningssätt av mark. För de fall där markägare själv utnyttjar jakträtten, eller på lagligt sätt upplåtit denna till annan, är jakten ett faktiskt utnyttjande av marken och ger därmed i princip skyddat värde förutsatt att nyttjandet är lagligt (Staffan Westerlund, Naturvård och pågående markanvändning, s. 216). Om markägaren utövar skogsbruk men inte bryr sig om att jaga och inte heller låter annan göra det blir begreppet pågående markanvändning mindre självklart. Staffan Westerlund menar att det trots det kan vara fråga om pågående markanvändning (bl.a. s. 193, 214 och 216). Han gör jämförelse med fall då en skogsbrukare inte brukar sin skog och menar att samma förhållande bör gälla för jakt. Av hans bok framgår bl.a. följande (s. 193 f.).

"I de fall det däremot rör sig om skogsmark, måste undersökas först och främst om marken är skogsbärande samt i vilken utsträckning den är det. Om skog redan finns och detta förhållande kan antas sedan en längre tid ha inverkat på markens objektiva värde..., så torde markstycket behandlas som föremål för faktiskt pågående skogsbruk. Om däremot marken under en för skogsförhållanden mycket lång tid inte varit föremål för skogsbruksåtgärder, beroende på att sådana tidigare inte varit lönsamma, så kan det inte sägas att skogsbruk har pågått där."

Man kan alltså med det ovan förda resonemanget konstatera att det kan vara fråga om pågående markanvändning trots att jakt inte förekommit på marken sedan en tid.

Vid en jämförelse kan konstateras att lagen om jaktvårdsområden skiljer sig i ersättningshänseende från annan lagstiftning när ingrepp görs av naturvårdsskäl. Lagen om jaktvårdsområden innehåller varken ersättningsregler vid rådighetsinskränkningar eller gräns för hur ingripande beslut får vara. När t.ex. ingrepp sker i jakträtten med stöd av naturvårdslagen ges antingen rätt till ersättning (8 och 26 §§ naturvårdslagen) eller så uppställs en gräns för hur ingripande föreskrifterna får vara (14 b § naturvårdslagen, jfr prop. 1974:166 s.118).

Utredningen anser att ingrepp med stöd av lagen om viltvårdsområden i vissa fall kan vara så ingripande att det finns skäl att överväga en ersättningsbestämmelse. Utredningen kan inte finna att det syfte lagen om viltvårdsområden främjar är så starkt att den enskilde utan gottgörelse skall

tåla ekonomiska uppgifter i det allmänna intresse. För att lagen om jaktvårdsområden skall överensstämma med ordalydelsen i 2 kap. 18 § regeringsformen samt annan lagstiftning där rådighetsinskränkningar får göras av naturvårdsskäl måste vissa ändringar göras i lagen. Alternativen är därvid, vid bibehållen rätt att göra rådighetsinskränkningar, att antingen införa en ersättningsbestämmelse eller en bestämmelse som garanterar att begränsningar i jakträtten inte överskrider den toleransnivå som numera är grundlagsfäst i regeringsformen.

En ersättningsbestämmelse kräver ingående överväganden om bl.a. vem som skall kompensera den drabbade. En eventuell ersättningstalan torde lämpligen föras vid fastighetsdomstol. En sådan talan innebär inte ringa kostnader för såväl parter som samhället. En bestämmelse som, i likhet med 30 § skogsvårdslagen eller 6 a § skötsellagen, föreskriver att beslut med stöd av lagen inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras är tveklöst den minst omständliga och minst kostnadskrävande lösningen. Utredningen anser att övervägande skäl talar för att en bestämmelse av det senare slaget införs i lagen.

I lagen om viltvårdsområden bör således införas en bestämmelse av vilken framgår att beslut med stöd av lagen inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastighet inom området. Det ankommer på länsstyrelsen att göra sådana överväganden vid prövningen av bildandet av ett viltvårdsområde och vid överprövning av viltvårdsområdesförenings beslut. Länsstyrelsen har erfarenhet av liknande överväganden vid beslut om t.ex. vattenskyddsområde, se 19 kap. 2 § tredje stycket vattenlagen (1983:291), och föreskrifter till skydd för en viss djurart, 14 b § naturvårdslagen (1964:822) och 15 § naturvårdsförordningen (1976:484).

Med stöd av bestämmelsen i nuvarande 13 § lagen om jaktvårdsområden finns det möjlighet att bestämma att en viltvårdsanläggning får utföras på en fastighet mot en fastighetsägares vilja. I doktrinen har detta beskrivits som en sorts expropriation av servituts- eller nyttjanderätt. Enligt 2 kap. 18 § regeringsformen skall fastighetsägaren vid expropriation vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Eftersom utredningen inte anser att lagen skall innehålla någon ersättningsregel skall det inte heller finnas

möjlighet för viltvårdsområdesföreningen att bestämma att en viltvårdsanläggning får utföras på en fastighet mot en fastighetsägares vilja. Frågan har också behandlats ovan under avsnitt 7.4.7.

7.6.7 Europakonventionen och domstolsprövning

Sedan den 1 januari 1995 är den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) inkorporerad i svensk rätt. Sverige har alltsedan år 1966 varit underkastad Europadomstolens jurisdiktion i fråga om tolkning och tillämpning av konventionen. Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen gäller bl.a. att var och en vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter, skall vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Europadomstolen har i en rad fall ansett att artikel 6.1 är tillämplig på förfaranden som rör den enskildes äganderätt. Fallen har rört såväl rätten att förvärva egendom som rätten att få behålla eller använda egendomen på visst sätt (se SOU 1994:117 s. 91 ff.). Konventionen torde därmed omfatta lagen om jaktvårdsområden. Av bl.a. målen *Le Compte, van Leuven & De Meyere mot Belgien* (dom 1981-06-23, Ser. A No. 43) och *Albert & Le Compte mot Belgien* (dom 1983-02-10, Ser. A No. 58) framgår att en ren laglighetsprövning inte uppfyller kraven på en domstolsprövning.

Besvärshandläggningens nuvarande utformning i lagen om jaktvårdsområden innebär att länsstyrelsens prövning inte skall avse det överklagade beslutets lämplighet utan bara dess laglighet. Länsstyrelsen ges därmed inte heller befogenhet att ersätta det överklagade beslutet med ett annat (prop. 1979/80:180 s. 40).

Europadomstolens domar rörande avsaknaden av möjlighet till domstolsprövning av vissa förvaltningsbeslut, som ansetts röra den enskildes civila rättigheter, har lett till att ett nytt prövningsförfarande har införts. Förfarandet regleras i lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Av förarbetena till den lagen framgår vilken omfattning

domstolsprövningen skall ha för att uppfylla konventionens krav (prop. 1987/88:69 s. 23-25 och 234). En sådan prövning skall omfatta inte bara lagtolkning utan också faktabedömning, bevisvärdering, om ett beslut rymms inom en myndighets handlingsfrihet, bedömning av om föreskriven intresseavvägning gjorts, bedömning av om någon enligt tillämpliga bestämmelser är lämplig att erhålla ett tillstånd, om det förekommer något fel i förfarandet samt om ett beslut uppfyller regeringsformens krav på saktlighet och opartiskhet och allas likhet inför lagen. Vad som inte skall omfattas av bedömningen är sådant som kan hänföras till myndigheternas fria skön, t.ex. att välja mellan flera lagliga tänkbara alternativ, eller politiska lämplighetsavvägningar (SOU 1994:117 s. 180). Europadomstolens avgörande i målet Fredin II mot Sverige (dom 1994-02-23, Ser. A Vol. 283-A) ger ett starkt stöd för ett antagande att domstolen godtar prövningens omfattning på det sätt som sker i rättsprövningsärenden.

För att lagen om jaktvårdsområden skall uppfylla artikel 6.1 i Europakonventionen måste länsstyrelsens och förvaltningsdomstolarnas prövningsrätt utvidgas i enlighet med vad som nämnts ovan. Med hänsyn till den prövning som därmed måste göras är det väsentligt att länsstyrelsen och förvaltningsdomstolarna ges befogenhet att ersätta det överklagade beslutet med ett annat. Utredningen föreslår alltså ändringar i lagen om jaktvårdsområden så att beslut kan ändras även på andra grunder än laglighetsskäl och att det klandrade beslutet kan upphävas eller ändras.

I detta sammanhang är det viktigt att poängtera den proportionalitetsprincip som skall beaktas i dessa ärenden. Principen säger att vid åtgärder som vidtas i allmänt intresse skall göras en avvägning mellan det allmänna och det enskilda intresset. Regeringsrätten har uttalat (RÅ 1996 ref. 44) följande.

"...En grundläggande princip är...att en inskränkning från det allmännas sida av den enskildes rätt att använda sin egendom förutsätter att det föreligger en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen. Att en proportionalitetsprincip har vunnit hävd i svensk rätt underströks också i den proposition som låg till grund för bl.a. inkorporeringen av Europakonventionen och den samtidigt beslutade preciseringen av egendomsskyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen (prop. 1993/94:117 s. 39-40). Vid tillämpningen av art. 1 i det första tilläggsprotokollet till

konventionen har Europadomstolen konsekvent hävdat sådan proportionalitetsprincip (se Danelius, Svensk juristtidning 1991 s. 329-333, 1994 s. 381-383, 1995 s. 534-535 och 1996 s. 75)."

Det framgår således av domen att den s.k. proportionalitetsprincipen – åtminstone sedan Europakonventionen upphöjts till lag i Sverige – måste beaktas av prövande myndigheter och domstolar. Principen innebär att det vid prövningen av bl.a. frågor om inskränkningar i den enskildes rätt att utnyttja egendom måste göras en rimlig avvägning mellan det allmänna och det enskilda intresset och således om åtgärden varit proportionerlig. Principen kan också uttryckas med Regeringsrättens ord så att en inskränkning från det allmänna sida av den enskildes rätt att använda sin egendom förutsätter att det föreligger en rimlig balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen.

7.6.8 Majoritetskravet vid bildande av viltvårdsområden i särskilt ägosplittrade områden

En förutsättning för att ett jaktvårdsområde skall få bildas tvångsvis är att en majoritet av fastighetsägarna medger det. Enligt nuvarande regler skall majoriteten utgöra minst två tredjedelar av antalet fastighetsägare och dessa skall äga minst hälften av den mark som det är fråga om.

I en skrivelse av den 3 mars 1994 från jaktmarkskommittén – som består av företrädare från Svenska jägareförbundet, Jägarnas riksförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Skogsägarnas riksförbund, Sveriges jordägareförbund, AssiDomän AB, Stora Skog AB, MoDo Skog AB och Korsnäs AB – till Naturvårdsverket föreslår kommittén en ändring av majoritetskravet vid bildande av ett jaktvårdsområde. Jaktmarkskommittén föreslår att majoritetskravet vid tvångsvis bildande skärps och att majoriteten skall utgöra fyra femtedelar av antalet fastighetsägare och att dessa skall äga minst fyra femtedelar av den areal det är fråga om. Kommittén föreslår vidare att en upplösning av området bör ske så snart fastighetsägarna uttryckligen visar att majoritetskravet inte är uppfyllt. Till stöd för ändringsförslaget anförde jaktmarkskommittén bl.a. följande.

"Väl fungerande jaktvårdsområden kräver engagemang från markägarna. Markägarnas engagemang ökar om reglerna för själva bildandet

innehåller ett större krav på ett aktivt deltagande. Ett högt krav på positiv viljeyttring minskar också risken för att man genom stämмо- eller styrelsebeslut fastställer för den enskilde orimligt inskränkande regler. Detta samt önskemålet om största möjliga samverkan och respekten för äganderätten talar för att man i princip skulle kräva samstämmighet om bildandet. En sådan ordning skulle dock utifrån rent praktiska skäl i de flesta fall göra det alltför svårt att bilda ett jaktvårdsområde."

Som framgår av redovisningen av tidigare avsnitt har utredningen försökt minimera risken för att man genom stämмо- eller styrelsebeslut fastställer för den enskilde orimligt inskränkande beslut. Utredningens förslag respekterar också det äganderättsskydd som uppställs i regeringsformen och Europakonventionen. Utredningen anser dessutom, i likhet med jaktmarkskommittén, att ett väl fungerande viltvårdsområde kräver engagemang från markägarna och att markägarnas engagemang ökar om reglerna för själva bildandet innehåller ett större krav på deltagande. Som framgår nedan under avsnitt 7.7.3 delar utredningen jaktmarkskommitténs bedömning beträffande nuvarande majoritetskrav och föreslår en skärpning av majoritetskravet.

Ett särskilt problem utgör dock områden med mycket stark ägosplittring. Sådana områden finns bl.a. i vissa kommuner i Dalarnas län såsom Borlänge, Falun, Gagnef, Malung, Mora, Orsa, Rättvik, Leksand, Vansbro och Älvdalen. I Dalarnas län utgör skiften med mindre än 50 meters bredd närmare 30 procent av den privata skogsmarksarealen (prop. 1990/91:155 s. 25).

Från Lantmäteriet i Dalarna har framhållits att medelskiftet i Dalarnas län är litet, cirka 5 ha och i de mest ägosplittrade områdena bara 2,5 ha. Detta innebär, enligt Lantmäteriet, att det inom varje jaktvårdsområde av normal omfattning finns ett betydligt större antal röstberättigade markägare än i andra delar av landet. Svårigheten att samla röster är därför uppenbar. Enligt Lantmäteriet innebär detta förhållande, dvs. många markägare med omfattande samäganderätt inom fastigheterna, att många röster försvinner av praktiska skäl och att detta är mycket besvärande för möjligheten att uppnå erforderlig majoritet vid omröstning för bildande. Möjligheten att nå majoritet är alltså lägre i dessa delar av landet än inom delar med normal ägosplittring. Om majoritetskravet sätts för högt når man, enligt Lant-

mäteriet, inte erforderlig majoritet, inte därför att markägarna är emot bildande, utan i första hand på grund av svårigheten att samla röster från delägare som bor på annan ort eller i utlandet. Lantmäteriet i Dalarna hävdar, mot bakgrund av sina mångåriga erfarenheter, att om majoritetskravet sätts högre än 75 procent kommer nya viltvårdsområden inom de särskilt ägosplittrade delarna av länet att försvåras kraftigt eller helt omöjliggöras.

Fastigheterna i dessa särskilt ägosplittrade områden är alltså små och har sådan arrondering att jord- och skogsbruk inte kan bedrivas rationellt och att skogsvården blir eftersatt (prop. 1990/91:155 s. 20 ff.). Särskild lagstiftning finns därför som är inriktad på att åstadkomma arronderingsförbättringar. De medel som står till förfogande för detta finns främst att hämta i jordförvärvslagen (1979:230), fastighetsbildningslagen (1970:988) samt jordfonden. Fonden skall enligt gällande föreskrifter (SFS 1989:281) användas för att främja en från allmän synpunkt lämplig utveckling av bl.a. skogsbruket. Genom fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen har flera stora omarronderingar kunnat genomföras med radikalt förbättrade ägarförhållanden som följd. Genom ett projekt i Bonäs-Våmhus i Dalarna har t.ex. antalet skogsskiften kunnat minskas från cirka 19 000 med en genomsnittlig areal på 2,5 ha till 815 med en genomsnittlig areal på 55 ha. Jordförvärvslagen utgör ett instrument för arronderingsförbättringar i särskilt ägosplittrade områden genom att i vissa fall uppställa förvärvshinder i särskilda omarronderingsområden.

Omarronderingar får även den positiva följden för viltvårdsområdenas del att de bildandeproblem som redovisats ovan från Lantmäteriet i Dalarna blir lösta. Det är dock inte osannolikt att arronderingsproblemet kommer att finnas kvar under en längre period. Enligt utredningen bör det därför övervägas om majoritetskravet vid bildande av viltvårdsområden skall ha en annan utformning i mycket starkt ägosplittrade områden.

Utredningen är medveten om att fastigheternas speciella arrondering i starkt ägosplittrade områden i princip omöjliggör jakt såvida inte samordning sker över fastighetsgränserna. När det gäller frågan om särskilda regler bör finnas i dessa områden är det dock inte i första hand rationaliseringsskäl, såsom för jord- och skogsbrukets del, som skall vara avgörande utan

hänsynen till viltvården. Avgörande för om en fastighet skall kunna tvingas delta i viltvårdssamverkan inom ramen för ett viltvårdsområde i starkt ägosplittrade områden skall därför – såsom för viltvårdsområden i övriga landet – vara att samordning av viltvården är ett angeläget allmänt intresse.

Det finns i detta sammanhang skäl att påpeka att den bedömning som redovisats ovan under avsnitt 7.6.2 gäller även i nu aktuella områden. Det innebär bl.a., såsom viltforskningen och allmänna erfarenheter har visat, att jakten även i dessa områden har ingen eller ytterst ringa betydelse för småviltstammarnas individantal annat än under mycket speciella förhållanden. Tvångsbildning i dessa starkt ägosplittrade områden, liksom i övriga områden i landet, bör därför enligt utredaren få förekomma om det finns behov av samordning mellan fastigheter beträffande stora rovdjur och klövvilt.

Om inte samordning sker över fastighetsgränserna, beträffande nyssnämnda vilt, är förutsättningarna för att kunna bedriva en meningsfull viltvård genom jakt i dessa starkt ägosplittrade områden sämre än i övriga delar av landet. Där samverkan inte redan förekommer är det därför angeläget att underlätta en tvångssamordning. Enligt utredningen är det olyckligt att bildandet av viltvårdsområden här hindras, inte för att markägare är emot ett bildande, utan på grund av svårigheter att samla röster från delägare. Utredningen föreslår därför att man i starkt ägosplittrade områden sänker majoritetskravet vid bildandet. Majoriteten skall utgöra minst hälften av antalet fastighetsägare och dessa skall äga minst hälften av viltvårdsområdets areal. Särskilda regler skall dock inte gälla för upplösande av ett viltvårdsområde. Ett viltvårdsområde skall därför inte kunna bildas i starkt ägosplittrade områden om en minoritet, som är fler än en femtedel av antalet fastighetsägare eller fastighetsägare som äger mer än en femtedel av viltvårdsområdets areal, motsätter sig bildandet.

Med omarronderingsområde i jordförvärvslagen avses område med mycket stark ägosplittring för vilket länsstyrelsen har fastställt en plan för rationalisering av ägostrukturen. Enlig den lagen bestämmer regeringen vilka kommuner eller delar av kommuner som skall vara omarronderingsområden. I bilaga till jordförvärvsförordningen (1991:736) har regeringen preciserat vilka kommuner eller delar av kommuner som är omarronde-

ringsområden. Det är fem kommuner eller delar av kommuner i Skaraborgs län, tio i Dalarnas län och en i Gävleborgs län.

Utredningen anser det lämpligt att särbestämmelsen om majoritetskravet vid bildandet för starkt ägosplittrade områden kopplas till omarronderingsbegreppet i jordförvärvslagen. Det är därmed de områden som nämnts i föregående stycke som kommer att omfattas av särbestämmelsen.

7.7 Övriga överväganden och förslag

7.7.1 Inledning

I detta avsnitt redovisar utredningen samlat sina överväganden och förslag till ändringar i lagen om jaktvårdsområden. Vissa ändringar har kommenterats utförligt i avsnitt 6. Dessa kommentarer kommer inte att upprepas utan utredningen hänvisar i förekommande fall till den redovisning som gjorts ovan. I den mån några kommentarer inte gjorts eller en fråga endast berörts ytligt ges en mer ingående redovisning av utredningens överväganden.

7.7.2 Lagens rubrik och allmänna bestämmelser

Som redovisats ovan i avsnitt 7.6.1 anser utredningen att begreppet jaktvård skall ersättas med det synonyma begreppet viltvård. Huvudskälet är att ordet jaktvård utmönstrats ur jaktlagstiftningen och att det därför, enligt utredningen, inte finns tillräckligt starka skäl för att behålla det begreppet enbart i lagen om jaktvårdsområden. Till följd härav skall också lagens rubrik ändras. Lagen bör i fortsättningen kallas lagen om viltvårdsområden. Utmönstringen av begreppet innebär att en stor del av lagens paragrafer måste bli föremål för ändringar.

Även ett annat förslag från utredningens sida leder till ändringar utan att för den delen innebära någon ändring i sak. Utredningen föreslår nämligen att begreppet mark skall ersättas med ett annat begrepp. I lagen om jaktvårdsområden används omväxlande mark och fastighet som bestämning av ett område som ingår i ett viltvårdsområde (se t.ex. 3 och 9 §§).

Begreppet mark kan förorsaka problem eftersom det är ett tvetydigt begrepp. Mark har nämligen olika innebörd beroende på vilken lagstiftning man tillämpar. I förarbetena till t.ex. jaktlagen sägs att med mark som hör till fastighet avses också vattenområden (prop. 1986/87:58). I t.ex. 1 § miljöskyddslagen (1969:387) och 1 kap. 1-3 §§ plan- och bygglagen (1987:10) inbegrips dock inte vatten i begreppet mark (eller markområde).

Av 1 kap. 1 § jordabalken framgår att fast egendom är jord och att denna är indelad i fastigheter. Med jord menas jordytan antingen denna består av berg, lera eller grus och oavsett om jordytan utgörs av torr mark eller är täckt av vatten. Marken kan alltså vara helt eller delvis täckt av vatten. Med fastigheter menas särskilda, juridiskt avskilda områden av jordytan, med tillhörande utrymme under och över jordytan (Peter Westerlind, Kommentar till jordabalken 1-5, s. 48 ff.).

Under begreppet mark inbegrips sällan vatten eller vattenområde. Man säger i stället att det finns vatten i marken (t.ex. grundvatten) eller vatten på marken (ytvatten – vattenområde). När en fastighet omfattas av ett viltvårdsområde är avsikten att såväl vatten- som markområden, med tillhörande utrymmen över och under dessa områden, skall ingå. Även ett ytvattenområde eller luften ovanför ett mark- eller vattenområde är alltså tänkt att omfattas av begreppet mark när detta används i lagtexten. Begreppet mark i dess mer inskränkta betydelse är därför, enligt utredningen, inte sällan ett alltför snävt begrepp att användas i dessa sammanhang. Utredningen föreslår att detta begrepp ersätts med termen fastighet. Till följd härav bör även begreppet markägare bytas ut mot antingen jordägare eller fastighetsägare i lagtexten. Utredningen har valt att använda begreppet fastighetsägare.

Begreppet *viltvård* har samma innebörd i denna lag som i övrig jaktlagstiftning. Med vård av vilt avses traditionellt olika stödåtgärder som utfodring och utplantering samt anläggningsarbeten och andra åtgärder för att skapa en för viltet gynnsam miljö. Till begreppet räknas också olika hänsynstaganden till naturvårdens intressen vid markanvändningen, t.ex. i skogs- och jordbruket. Även jakt omfattas av begreppet när den dels bedrivs planmässigt i syfte att bygga upp eller bevara livskraftiga stammar, dels mot-

verkar den obalans som innebär att vissa arter förekommer i alltför indvidrika stammar (prop. 1986/87:58 s. 19 f.).

Med äganderätten till en fastighet följer *jakträtten*. Enligt 10 § jaktlagen har fastighetsägaren – med ett fåtal undantag – jakträtten på den mark eller det vattenområde som tillhör fastigheten. Rätten att råda över jakten innebär först och främst en rätt att bestämma om, av vilka, hur och när jakt enligt 2 § jaktlagen skall utövas på ett visst område. Denna bestämmanderätt framgår inte av lagen utan får anses ligga i sakens natur. Det är inte möjligt att flera var för sig kan ha rådighet över jakten. Jakträtten är alltså en odelbar rättighet. De vilda djur som uppehåller sig på ett område och där blir jagade ägs varken av jakträttshavaren eller någon annan. I rätten att råda över jakten ligger dock en rätt att vid jakt genom ockupation bli ägare till de vilda djur som uppehåller sig på det område jakträtten avser.

Enligt 2 kap. 18 § regeringsformen kan ingen tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose *angelägna allmänna intressen*. Bestämmelsen är relativt ny och trädde i kraft den 1 januari 1995. Lagen om jaktvårdsområden möjliggör ingrepp i äganderätten, främst i jakträtten. Enligt utredningen medför grundlagsändringen att ny lagstiftning skall motiveras av angelägna allmänna intressen. Utredningen har därför, och detta oavsett vilken betydelse grundlagsändringen kan tänkas ha på nuvarande lagstiftning, ansett att den måste lägga sig vinn om att för framtiden analysera dels vilket allmänt behov det finns av samordning i viltvårdsfrågor, dels vilket allmänt intresse en tvångssamfällighetslagstiftning har i dessa frågor. Enligt utredningen innebär grundlagsregeln att beslut om bildande av ett viltvårdsområde, eller beslut om rådighetsinskränkning inom detta, inte är möjligt för att tillgodose önskemål av enbart eller väsentligen enskilt intresse.

Vården av viltet i vårt land är naturligtvis ett angeläget allmänt intresse. Viltet skall, enligt 4 § jaktlagen (1987:259), vårdas i syfte att bevara de viltarter som tillhör landets viltbestånd och att främja en med hänsyn till allmänna och enskilda intressen lämplig utveckling av viltstammarna. I viltvården ingår att genom särskilda åtgärder sörja för att viltet får skydd och stöd och att anpassa jakten efter tillgången på vilt. Det ankommer på

fastighetsägaren och jakträttshavaren att tillse att sådana viltvårdande åtgärder utförs.

Viltets behov av vård är växlande beroende på de särskilda djurarternas olika levnadssätt, på markens beskaffenhet och andra naturförhållanden. Detta har redovisats ovan under avsnitt 7.6.2. Som nämnts tidigare ankommer det på fastighetsägaren och jakträttshavaren att överväga vilka viltvårdsåtgärder som behöver utföras. För vissa större viltarter krävs inte sällan ett fungerande samarbete inom större områden för att viltvården skall kunna bedrivas på ett sådant sätt att viltet utnyttjas ändamålsenligt. För att enskilda markägare och jägare skall kunna uppfylla de krav som ställs på dem i jaktlagstiftningen måste det, enligt utredningen, finnas former för en samverkan mellan fastighetsägare. Viltvårdsområdesinstitutet är tänkt att utgöra en bas för lokalt inflytande under demokratiska former. I dessa områden ges möjlighet att i samverkan anpassa jakten efter tillgången på vilt och i övrigt samordna viltvårdsåtgärder över större områden. När samverkan inte kan komma till stånd på frivillighetens väg är viltvårdsområdena en viktig förutsättning för en god viltvård. Viltvårdsområdena skall alltså genom viltvårdande åtgärder främja ett ändamålsenligt utnyttjande av viltet. De verkar därmed för en från allmän synpunkt önskvärd samverkan mellan fastighetsägare och jägare.

I den inledande paragrafen skall anges det ändamål för vilket ett viltvårdsområde kan bildas. Paragrafen skall vara vägledande för den verksamhet som en viltvårdsområdesförening skall driva och främja. Enligt utredningen måste stadgandet tydligt redovisa det allmänna intresse som motiverar bildandet av en tvångssamfällighet. Det är, enligt utredningen, endast främjandet av viltvården som kan motivera så långtgående ingrepp i äganderätten, främst jakträtten, som en tvångssamfällighetslagstiftning skulle innebära. Utredningen anser däremot att en samordning av jakten i syfte att främja jakträttshavarnas gemensamma intressen – som det sägs i nuvarande lydelse – inte alltid sammanfaller med ett angeläget allmänt intresse. Utredningen anser att den skrivningen bör utgå ur lagen.

Av ändamålsparagrafen skall framgå att lagen är tillämplig inom områden där det beslutats att fastighetsägarna skall samverka. Det är endast fastighetsägare i området som kan ansöka om att ett viltvårdsområde skall bildas

och som kan tvingas delta i den föreningssamverkan som skall äga rum inom området (jfr 3 och 14 §§). Utredningen har därför valt att använda subjektet fastighetsägare i stället för jakträttsinnehavare. Samverkan skall avse åtgärder inom området som är behövliga från viltvårdssynpunkt. Det skall vara fråga om åtgärder, jakt eller biotopvård, som direkt eller indirekt syftar till att förbättra förhållandena för viltet i området. Åtgärderna skall vara förenliga med det i 4 § jaktlagen uppställda målet för viltvården i landet. Samfälligheten skall förvaltas genom en förening.

Utredningen anser att viltvårdsområden, i den mån det finns behov därav, skall kunna bildas även ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Utredningen finner inget skäl till varför denna mark skall undantas från samordning. Ändringen kan även motiveras av att det införts bestämmelser om jakt efter småvilt på statens mark ovanför odlingsgränserna. När nu sådan jakt får bedrivas i dessa områden finns det, enligt utredningen, inte längre skäl att undanta dessa områden från den förvaltningsform som ett viltvårdsområde utgör. Inom ett viltvårdsområde får det dock inte fattas beslut som inskränker samernas lagstadgade rätt till jakt. Hänsyn skall därför tas till den speciella bruksrätt som samernas renskötselrätt enligt rennäringslagen utgör. Den innebär, enligt 1 § rennäringslagen (1971:437), en rätt för den som är av samisk härkomst att använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar; företrädesvis är det fråga om renbete, jakt och fiske. Det skall därför finnas ett skydd i lagstiftningen för samernas rätt till jakt mot intrång i denna genom bildande av viltvårdsområden.

När det gäller medlemskap i föreningen, för den som på grund av upplåtelse har rätt att jaga inom viltvårdsområdet, är i dag rätten att bli medlem i föreningen villkorad på så sätt att upplåtelsen måste omfatta minst ett jaktår, dvs. den 1 juli-den 30 juni. Emellertid är det inte ovanligt att upplåtelse av jakträtt sker årsvis per annat år än jaktår. Det finns inget skäl till varför en sådan nyttjanderättshavare inte skall kunna bli medlem i föreningen. Utredningen föreslår därför ändringar i lagen som innebär att även en sådan nyttjanderättshavare får rätt att bli medlem i föreningen.

De regler som gäller för jaktutövningen inom ett jaktvårdsområde blir bindande för en nyttjanderättshavare i samma utsträckning som för en fastighetsägare (prop. 1979/80:180 s. 22 och 30). I lagen finns bestämmel-

ser som anger under vilka förutsättningar en nyttjanderättshavare eller fastighetsägare kan påkalla jämkning av eller säga upp nyttjanderättsavtalet i de fall då värdet av den upplåtna jakträkten minskas eller ökas genom bildandet av en tvångssamfällighet. Bestämmelserna är utformade efter förebild av vad som föreskrivs i 7 kap. 30 § jordabalken för fall då fastighet undergått förändring genom fastighetsreglering. I lagen finns ingen särskild forumregel i dessa fall varför förevarande tvister upptas vid fastighetsforum, dvs. tingsrätt. Såvitt bekant för utredningen är måltypen mycket ovanlig, så ovanlig att inte ens de i utredningen deltagande myndigheterna och intresseorganisationerna känner till något sådant mål. Utredningen föreslår att det införs en särskild forumregel som innebär att dessa tvister i framtiden skall prövas vid fastighetsdomstol. Motivet för en sådan ändring är att fastighetsdomstol prövar liknande tvister i de fall fastighetsbildning påverkat värdet av en nyttjanderätt, t.ex. nyttjanderätt till jakt. Den större erfarenhet fastighetsdomstolen har i förevarande frågor – men även i övrigt av nyttjanderättstvister – bör utnyttjas även vid tvister där bildandet av ett viltvårdsområde påverkar värdet av en upplåten jakträtt. Fastighetsdomstolen torde därmed ha större möjlighet än tingsrätt att hantera denna typ av mål på ett effektivt och resursbesparande sätt.

7.7.3 Villkor för bildande

I avsnitt 7.6.2 har utredningen ingående redovisat sin syn på behovet av samordning för att främja viltvården. Utredningen kommer därvid fram till att nuvarande tvångsinstitut bör genomgå relativt omfattande förändringar.

För att viltvårdsområden skall vara ett samordningsinstitut för framtiden och kunna accepteras av fastighetsägare och jägare krävs att behovet av viltvårdsområden är väl underbyggt och att behovet är motiverat av starka allmänna intressen. Utredningen har funnit att det finns starka viltvårdsskäl som talar för att tvångssamfälligheter skall kunna bildas med hänsyn till vården av stora rovdjur och klövvilt. Utredningen anser att tvångsbildning av viltvårdsområden i dessa fall kan vara ett angeläget allmänt intresse. Det är endast i dessa fall en eller flera fastighetsägare kan tvingas tåla att en majoritet av fastighetsägare kan bilda ett viltvårdsområde.

Det bör införas ett nytt stadgande som reglerar de fall då tvångsbildning kan förekomma. Av stadgandet skall framgå att om enighet inte föreligger mellan fastighetsägarna får ett viltvårdsområde bildas endast om det tillgodoser ett för viltvården angeläget allmänt intresse. Sådant angeläget allmänt intresse av samordning över större områden föreligger om samordningen innefattar vård av stora rovdjur eller klövvilt och det saknas fungerande samordning.

En ytterligare förutsättning, för att ett viltvårdsområde skall få bildas tvångsvis, är att en majoritet av fastighetsägarna medger att ett viltvårdsområde får bildas. Syftet med viltvårdsområden är ju att sammanföra fastigheter eller delar av fastigheter så att viltvårdande åtgärder – inklusive jakt i sådant syfte – kan samordnas över ägo gränserna. En sådan samordning kräver engagemang från fastighetsägarna. Engagemanget kan förväntas öka om majoritetsreglerna för själva bildandet innehåller ett större krav på aktivt deltagande. Utredningen anser därför att ett konstruktivt samarbete mellan sammanhängande fastigheter främjas om majoritetskravet höjs från nuvarande nivå. Ett krav på fullständig samstämmighet vid bildandet skulle göra det alltför svårt att bilda ett viltvårdsområde. Utredningen anser att majoritetskravet skall skärpas och föreslår att de som skall biträda bildandebeslutet skall utgöra minst fyra femtedelar av samtliga fastighetsägare och äga minst fyra femtedelar av viltvårdsområdets areal. Utredningens förslag härvidlag överensstämmer med vad den s.k. jaktmarkskommittén föreslagit i fråga om förändringar av majoritetskravet. Utredningen föreslår dock, med avvikelse från jaktmarkskommitténs förslag, att undantag från detta majoritetskrav bör finnas i s.k. omarronderingsområden. Utredningen har utvecklat detta i avsnitt 7.6.8.

När fastighetsägare röstar i frågor om bildande och upplösning av ett viltvårdsområde gäller att varje fastighetsägare, oavsett om han äger en eller flera fastigheter, har en röst. Vid sådan omröstning har fastighetsägare som äger fastighet med samäganderätt en röst tillsammans. Utredningen anser att detta bör framgå av lagtexten.

Förutsättningarna, enligt den nuvarande lagstiftningen, för att ett jaktvårdsområde skall bildas – utöver majoritetsbeslut av fastighetsägarna – är att bildandet är lämpligt med hänsyn till markområdets belägenhet och

omfång, viltstammen samt förhållandena i övrigt. Detta krav bör gälla alla områden oavsett om det bildas med tvång eller frivilligt. Ett annat sådant krav bör vara att bildandet främjar vården av berörda viltstammar. Länsstyrelsen skall i dag göra en lämplighetsprövning inte bara vad gäller områdets omfattning och avgränsning utan också av vad stadgarna i övrigt innehåller av betydelse för viltvårdens bedrivande i området. Det är därvid av vikt att det som kommer till uttryck i föreningens stadgar och som skall fastställas av länsstyrelsen har ett sådant innehåll att det kan anses främja viltvården. Det torde bli ytterst ovanligt, med hänsyn till de förändringar utredningen föreslår i övrigt, med stadgar som innehåller bestämmelser som inte kan anses främja viltvården. Utredningen anser att det skall finnas en möjlighet för länsstyrelsen att vägra bildandet av ett viltvårdsområde om så skulle vara fallet.

Utredningen anser att frivillig viltvårdssamverkan bör eftersträvas i första hand. Sådan samverkan har, enligt utredningen, bäst möjligheter att fungera väl. När samverkan inte fungerar på frivillighetens väg och behovet därav är starkt bör viltvårdsområden ändå kunna bildas. I valet mellan dessa förvaltningsformer skall frivilliga samverkanslösningar ha företräde framför viltvårdsområden. Teoretiskt kan man nämligen i dag tänka sig att en majoritet av fastighetsägare tvingar in fastighetsägare som redan deltar i en väl fungerande viltvårdssamverkan. Det finns därmed en möjlighet att missbruka viltvårdsområdesinstitutet. Visserligen sägs i motiven till nuvarande lagstiftning att hänsyn skall tas till sådan samverkan vid bildandet av jaktvårdsområden (prop. 1979/80:180 s. 15). Uttalandena är dock inte sådana att de garanterar att fastigheter, som ingår i en väl fungerande viltvårdssamverkan, inte kan tvingas in i en annan samverkan. Utredningen föreslår därför att en fastighet, som genom avtal eller på annat sätt samordnat viltvården, inte får anslutas till ett viltvårdsområde utan ägarens samtycke.

Utredningen vill i detta sammanhang ge sin syn på vad som är en *lämplig storlek på ett viltvårdsområde*. Ambitionen har inte sällan varit att åstadkomma mycket stora områden. Utredningen anser dock att alltför stora områden kan motverka förutsättningarna för att ett viltvårdsområde skall bli effektivt. Ett viltvårdsområde bör inte vara större än att det finns goda skäl anta att fastighetsägarna och övriga rättighetshavare kommer att lära

känna varandra mer personligt. En förening får inte bli så stor att kontakten mellan styrelsen och medlemmarna försvagas. Det personliga engagemang-
et stärks med stor sannolikhet av mindre enheter.

Utredningen anser att det bör utfärdas klarare riktlinjer för vad som krävs för att bilda ett viltvårdsområde. När det gäller t.ex. vad som är lämplig storlek på ett viltvårdsområde skulle det underlätta såväl för de som avser att bilda ett viltvårdsområde som för tillämpande myndigheter om tillämpningsföreskrifter i ämnet fanns. Likaväl skulle det vara av godo om det fanns närmare direktiv för hur en frivillig samverkan enligt 9 § andra stycket bör vara utformad för att hindra att en fastighet ansluts till ett viltvårdsområde. Detta är frågor som kräver tillämpningsföreskrifter för att dels få en enhetlig tillämpning i landet, dels ge vägledning vid bildandet. Enligt utredningen bör Naturvårdsverket få i uppdrag att utfärda tillämpningsföreskrifter i dessa frågor.

7.7.4 Verksamhet

En viltvårdsområdesförening inrymmer dels en föreningsstämma där en majoritet av medlemmarna kan fatta beslut som är bindande för minoriteten, dels en styrelse med uppgift att handha den löpande förvaltningen och verkställa medlemmarnas beslut. Utåt har organisationen ställning som juridisk person och kan alltså självständigt ingå förbindelser och förvärva rättigheter.

Ändamålet med att bilda ett viltvårdsområde är, som nämnts ovan, att gemensamt för flera fastigheter samordna den jakt och de övriga åtgärder inom området som behövs för att främja viltvården. Det är detta ändamål som motiverar bildandet och som är vägledande för huruvida en viss förvaltningsåtgärd är förenlig med den verksamhet som föreningen skall bedriva. Ändamålet anger alltså ramen för viltvårdsområdesföreningens verksamhet och gränserna för dess behörighet.

Intresset av en ändamålsenlig förvaltning kan många gånger komma i konflikt med enskilda intressen av olika slag. En fastighetsägare som ingår i ett viltvårdsområde är dock fast bunden till denna sammanslutning. Fastighetsägare som ogillar ett beslut kan därför inte dra sig undan ett

beslut genom att t.ex. utträda ur viltvårdsområdet eller dess förening. Det skydd för enskilda intressen som finns i 18 och 19 §§ lagen om förvaltning av samfälligheter skall därför, enligt utredningen, finnas även i lagen om viltvårdsområden. Utredningen föreslår att en ny paragraf införs i lagen som innebär att en viltvårdsområdesförening inte får driva verksamhet som är främmande för föreningens ändamål samt att förvaltningen skall tillgodose medlemmarnas gemensamma bästa men även beakta varje medlems enskilda intressen i skälig omfattning.

I anslutning till detta vill utredningen beröra uttalanden som gjordes av Jordbruksutskottet år 1938 och som alltjämt synes äga tillämplighet. I betänkandet (bet. 1938:JoU53 s. 42) sägs att Svenska jägareförbundet skall utvidga sin bas och försöka dra till sig – även genom kollektiv anslutning – jaktvårdsområden som medlemmar. Tiderna har förändrats och utredningen vill göra följande påpekande. Ett viltvårdsområde kan bildas med tvång och enskilda medlemmar kan inte träda ur föreningen när de ogillar ett föreningsbeslut. Enskilda intressen måste beaktas vid förvaltningen av ett område. Det får därför anses vara oförenligt med en tvångssamfällighetsförenings ändamål att besluta att föreningen skall tillhöra en intresseorganisation.

I dag finnas det en nästan oinskränkt möjlighet för en jaktvårdsområdesförening att fatta beslut i frågor som rör jakt och viltvård; beslut som kan innebära en inskränkning i den enskildes jaktutövningsrätt. Denna möjlighet är kanske det största skälet till varför fastighetsägare är tveksamma att gå in i dagens jaktvårdsområden och ofta upphovet till den osämja som kan förekomma inom ett befintligt område.

Enligt utredningen är det en stor brist att den nuvarande lagstiftningen inte sätter klara gränser för vad som är tillåtet respektive inte tillåtet. Utredningen anser att beslutanderätt skall överlämnas till en förening endast i frågor som kan vara av stort allmänintresse och dessutom nödvändiga för att ett viltvårdsområde skall kunna främja viltvården. Enligt utredningen skall en viltvårdsområdesförening inte få besluta inskränkningar i rätten att jaga såvida beslutet inte kan motiveras av viltvårdshänsyn. Lagen skall därför ange i vilka frågor beslutanderätt får utövas och vilka krav som

gäller. Det är föreningen som skall ha bevisbördan för att sådana förutsättningar är för handen.

Förvaltningen av ett viltvårdsområde omfattar allt vilt. Det instrument i viltvården som lagen om viltvårdsområden reglerar är jakten. Som nämnts ovan har jakten från viltvårdssynpunkt ingen eller ytterst ringa inverkan på småviltet. Det är endast för större vilt som jakten är en viktig del i viltvården. Eftersom ingrepp i äganderätten, t.ex. en fastighetsägares jaktutövningsrätt, endast skall få förekomma om det kan motiveras av ett starkt allmänintresse måste verksamheten inom ett viltvårdsområde avspegla den betydelse jakten har för viltvården. Det måste dessutom föreligga proportion mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar av ett ingrepp. Som utredningen redovisat ovan innebär det att inskränkningar i den enskildes rätt att utnyttja sin egendom endast får förekomma beträffande stora rovdjur och klövvilt.

I avsnitt 7.6.3 har utredningen kommit fram till att vissa inskränkningar i jaktutövningsrätten kan vara befogade vid jakt efter älg, kronhjort och dovhjort. De inskränkningar som kan komma i fråga för dessa vilt är beslut om områdesjakt, gemensamhetsjakt och avskjutningens omfattning. Beträffande övrigt vilt får alltså generella inskränkningar inte meddelas. Inte heller får andra inskränkningar förekomma än de nu nämnda. Vid enstaka tillfällen finns det dock möjlighet att besluta om områdesjakt och gemensamhetsjakt beträffande annat vilt. Detta får endast förekomma om det uppenbart finns behov av att begränsa viltskador. Om det uppenbart behövs för bevarandet av rådjursstammen inom ett område får föreningen även meddela inskränkningar i fråga om avskjutningens omfattning. Sådana beslut kan endast fattas om möjligheten finns med i stadgarna.

När det gäller småvilt får viltvårdsområdesföreningen inte fatta beslut som inskränker den enskildes rätt att utnyttja sin egendom. En förening får visserligen besluta om områdesjakt. Beslutet gäller dock inte fastigheter vars fastighetsägare motsätter sig sådan jakt.

För en viltvårdsområdesförenings beslut om områdesjakt och gemensamhetsjakt finns behov av följdreglering. Utredningens syn på behovet av sådan följdreglering har redovisats under avsnitt 7.6.4.

Utredningen anser att det skall utfärdas detaljföreskrifter och allmänna råd för vilka regler som skall få utfärdas i fråga om områdesjakt, gemensamhetsjakt, avskjutningens omfattning och systemet med jakträttsbevis. Det är viktigt för förtroendet för viltvårdsinstitutet att bestämmelserna i lagen om viltvårdsområden tillämpas på ett enhetligt sätt och att det finns en vägledning för och därmed också kontroll av vilka regler som utfärdas av viltvårdsområdesföreningar. Enligt utredningen bör det ankomma på Naturvårdsverket att utarbeta detaljföreskrifter och allmänna råd.

Som nämnts tidigare innebär områdesjakten inom ett viltvårdsområde att de i området ingående fastigheterna får ett högre jaktligt värde. Det innebär att priset för jakten inte sällan ökar inom ett viltvårdsområde (jfr Bet. 1995/96:JoU12 s. 9 och 14). Inom viltvårdsområdena kommer det, liksom i dag, att finnas regler om arealinnehav vid områdesjakt för att begränsa antalet jägare. Minst en jakträttshavare från varje fastighet kommer att ha rätt att delta vid sådan jakt. Liknande system finns i dag och har i vissa områden fått till följd att fastighetsavstyckningar ägt rum med uttalad avsikt att få ytterligare del i ett jaktvårdsområde, dvs. få tillgång till ytterligare ett jakträttsbevis.

Möjligheten för fastighetsägare att genom samverkan i ett viltvårdsområde få tillgång till jakt av hög kvalitet främjar bildandet av viltvårdsområden. Den möjlighet som finns i dag, att t.ex. bilda två små fastigheter av en redan liten fastighet, hämmar områdesbildningen. Det är tillgången till områdesjakt inom ett viltvårdsområde som gör det attraktivt att ombilda och nybilda fastigheter genom fastighetsbildning.

Utredningen kan konstatera att det är oklart i vilken omfattning fastighetsbildning används som metod för att på ett negativt sätt utnyttja nuvarande ordning. Ett försök att ta reda på omfattningen har dock gjorts på initiativ av Lantmäteriverket. Högskolestuderanden Anders Nilsson har gjort ett examensarbete vid Kungliga tekniska högskolan benämnd Nybildning och förvärv av mindre jord- och skogsbruksfastigheter i jaktvårdsområden. I denna rapport redovisas en undersökning av hur frekvent nybildning och förvärv av mindre jord- och skogsbruksfastigheter är i jaktvårdsområden. Avsikten med rapporten har också varit att försöka ta reda på hur ofta jakt är ett huvudmotiv för sådana åtgärder. Rapporten är från januari 1997 och

bygger på intervjuer med länsjaktvårdskonsulenter, enkätundersökning till jaktvårdsområden, annonsundersökning, fastighetsmäklarundersökning och undersökning hos lantmäterimyndigheten. Undersökningen avser Gävleborgs, Jämtlands och Värmlands län. Under rubriken Reflektioner av undersökningar anför följande (s. 46 ff.).

"Enkätundersökningen till jvo-ordförandena visar att det under tidsperioden 1994-1996 skett 39 st förvärv av skogsbruksfastigheter mindre än 15 ha. Det innebär att det under en 3-årsperiod sammanlagt skett i genomsnitt drygt ett förvärv av mindre skogsbruksfastigheter i vartannat jvo. Färre än hälften av dessa objekt är nybildade fastigheter, övriga befintliga sedan tidigare. Totalt finns det ca 3000 fastigheter i de jvo som ingick i undersökningen.

Av annonsundersökningen som gjordes under första halvåret 1996 framgick det att utbudet av små skogsbruksfastigheter med jakt rätt i ett jvo var tämligen begränsat.

Fastighetsmäklarundersökningen visade också att det inte var speciellt förekommande med förvärv av en mindre skogsbruksfastighet med rätt till jakt i ett jvo.

Av intervjuerna med de olika lantmäterimyndigheterna framgår att det inte är vanligt med en nybildning av mindre skogsbruksfastigheter. Förarbetena till FBL reglerar att en nybildad skogsbruksfastighet måste kunna ge en årlig tillväxt på 200-250 kubikmeter skog. Detta innebär att en nybildad mindre skogsbruksfastighet inte normalt kan vara mindre än ca 40 ha beroende på fastighetens bonitet.

Det är framför allt avstyckningar av bostadsfastigheter med kombinerat ändamål s.k. stora bostadsfastigheter (prop 89/90:151) som kan medföra att små fastigheter på ett par ha med en jaktbar skogsremsa kan nybildas i ett jvo. Införandet av dessa regler för bostadsfastigheter skedde redan 1990.

Jag anser således att det för närvarande inte uppstått några större problem i något jvo i och med ändringarna 94-01-01 i 3 kap FBL. Få nybildningar och förvärv av små skogsbruksfastigheter har skett under tidsperioden 1994-96.

För att undvika att åtkomsten av områdesjakten i ett jaktvårdsområde skall vara huvudmotiv för en fastighetsbildning vill utredningen ändra nuvarande ordning. Utredningen föreslår att en viltvårdsområdesförening skall ha rätt att besluta att fastighet skall kunna undantas från områdesjakt. Det gäller fastighet som under ett viltvårdsområdes beståndstid ombildas eller nybildas genom fastighetsbildning och som efter fastighetsbildningen inte överstiger en i stadgarna bestämd areal. Inom ett viltvårdsområde skall

medlemmar och jakträttshavare behandlas likvärdigt. Det innebär att en förening inte utan sakliga skäl får undanta en fastighet från områdesjakt om en annan liknande fastighet tillåts delta i sådan jakt.

Som nämnts tidigare skall en viltvårdsområdesförening genom viltvårdande åtgärder främja viltvården. Den får inte bedriva verksamhet som är främmande för detta ändamål. I enlighet härmed skall medlemmar och övriga jakträttshavare, som ej är medlemmar, inte kunna åläggas betala avgift för verksamhet som tjänar andra ändamål. Föreningens inkomster skall alltså finansiera gemensamma viltvårdsåtgärder inom området och den förvaltning som är nödvändig för viltvårdsområdesföreningens verksamhet.

Föreningens verksamhet bör, som i dag, grundas på avgifter från dem som har fastigheter inom viltvårdsområdet eller som i övrigt har nytta av föreningens förvaltning. Enskilda skall därför, oavsett om de är motståndare till bildandet av viltvårdsområdet eller ej, betala avgifter till föreningen. Utredningen föreslår, som framgår ovan, att inskränkningar i den enskildes rätt att utnyttja sin egendom endast får förekomma beträffande stora rovdjur och klövvilt. I enlighet härmed skall inte heller avgift tas ut för jakt på småvilt eller för småvilt som fälls av en fastighetsägare som motsätter sig områdesjakt på småvilt.

I undantagsfall kan tänkas att viltvårdsåtgärder av mer omfattande karaktär kan kräva en kombination av investeringar och avstående från jakt på stora rovdjur och klövvilt. Med nuvarande formulering av lagtexten, som ger föreningen rätt att ta ut avgifter endast för jakt och fällt vilt, skulle några avgifter inte flyta in under tid då förbud råder mot jakt på sådant vilt. Begränsningen i detta avseende förhindrar en förening att hitta lämpliga lösningar i avgiftsfrågan i dessa fall. Det finns därför skäl, enligt utredningen, att tillåta en förening att ta ut andra avgifter än för jakt och fällt vilt om det finns bestämmelser om det i stadgarna. Den föreslagna ändringen ger också en skuldsatt förening, som vill upplösas, möjlighet att genom särskild uttaxering betala sina skulder så att föreningen kan uppfylla kraven i 62 § lagen om förvaltning av samfälligheter.

Med nuvarande regler kan en fastighetsägare, om det inte medför olägenhet av betydelse, tvingas tåla att anläggningar för viltvården utförs på hans

mark. Utredningen föreslår att denna bestämmelse utmönstras. Frågan utvecklas i avsnitt 7.6.3 och 7.6.6. En viltvårdsområdesförening får med utredningens förslag utföra anläggningar på mark endast om fastighetsägaren tillåter det. Att utföra anläggningar för viltvård är en verksamhet som ryms under det ändamål föreningen skall tillgodose.

Viltvården ingår som ett väsentligt moment i naturvården (prop. 1979/80:180 s. 11) och lagen om viltvårdsområden är en tvångssamfällighetslagstiftning i syfte att främja just viltvården. Genom lagen kan den enskildes rätt att använda sin fastighet – främst genom ingrepp i jakträtten – bli inskränkt i viltvårdens intresse. En viltvårdsområdesförening har därmed uppgifter som innefattar myndighetsutövning (jfr 11 kap. 6 § regeringsformen). Utredningen föreslår att beslut med stöd av lagen inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastighet inom området. Förslaget är motiverat av att nuvarande lagstiftning om jaktvårdsområden inte innehåller någon ersättningsregel eller bestämmelse som sätter en gräns för hur ingripande ett beslut som fattas med stöd av lagen får vara. Enligt utredningen är en ändring nödvändig för att lagen skall vara förenlig med ordalydelsen i 2 kap. 18 § regeringsformen. Förslaget har behandlats i avsnitt 7.6.6.

7.7.5 Förfarandet vid bildandet

Utredningen anser att förfarandet vid bildandet av ett jaktvårdsområde i dag i allt väsentligt fungerar bra. Det finns därför inte behov av några större ändringar i denna del. I ett avseende föreslår dock utredningen ändringar. I dag får länsstyrelsen utan föregående förrättning besluta att bilda ett jaktvårdsområde om alla fastighetsägare är ense eller om förrättning annars inte anses nödvändig. Utredningen anser att bildandefrågan skall hänskjutas till förrättning i de fall det inte föreligger enighet i bildandefrågan.

7.7.6 Stadgar

De som har del i en viltvårdsområdesförening är fast bundna till denna sammanslutning. Enskild fastighetsägare som ogillar de beslut som

majoriteten fattar kan, som nämnts tidigare, inte dra sig undan beslutet genom att utan vidare utträda ur föreningen.

Regeringsformen medger inte att ett enskilt rättssubjekt, t.ex. en förening, meddelar föreskrifter på ett visst område eller att ett sådant organ ges behörighet att generellt bestämma de närmare villkoren för att ett krav som uppställts i författning skall anses uppfyllda. Det är därför viktigt att det i lagen om viltvårdsområden anges i vilka avseenden föreningen skall ha beslutanderätt över enskilda och villkoren för denna beslutanderätt.

Den möjlighet till ingrepp som denna lag ger skall bara utnyttjas i de fall viltvården kräver det. Förhållandena varierar mellan olika delar av landet. Det innebär att de möjligheter till ingrepp som bör finnas i t.ex. starkt ägosplittrade områden inte alltid är nödvändiga i andra områden. En avvägning måste därför göras i varje enskilt fall. Vilka befogenheter en viltvårdsområdesförening har i dessa avseenden skall redovisas i föreningens stadgar.

Vid bildandet överenskommer medlemmarna, genom antagande av stadgar, vad föreningen skall verka för och vad föreningen kan tänkas få göra mot t.ex. en fastighetsägares vilja. Det är väsentligt att det av stadgarna framgår i vilka frågor ingrepp får göras mot enskild. Den enskilde skall, vid övervägandet om han eller hon skall uttala sig för eller emot en samverkan, veta i vilka frågor beslutanderätten överlämnas till viltvårdsområdesföreningen. Som ytterligare skydd för den enskilde åligger det länsstyrelsen, enligt 4 § lagen om viltvårdsområden, att granska att stadgar eller stadgeändringar i frågor som anges i 21 § överensstämmer med lag.

Vilka ingrepp som får göras i äganderätten och hur omfattande dessa får vara regleras i 10-13 §§ lagen om viltvårdsområden. Utredningen föreslår att regeringen eller myndighet regeringen beslutar får meddela närmare föreskrifter i frågor om områdesjakt och gemensamhetsjakt. Tanken är att det av föreskrifter och allmänna råd mer detaljerat skall framgå vilken bestämmanderätt det finns behov av för att områdesjakt och gemensamhetsjakt skall fungera. En viltvårdsområdesförenings bestämmanderätt begränsas alltså till de frågor som finns angivna i lagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Om en viltvårdsområdesförening skall

ha beslutanderätt i dessa frågor skall de omfattas av stadgarna. I stadgarna skall anges vilka förutsättningar som gäller för föreningens beslut i dessa frågor.

I avsnitt 7.6.5 föreslår utredningen att ansvarsbestämmelsen i 32 § utmönstras. Enligt utredningen skall den, som motiveras närmare nedan, ersättas med möjlighet att besluta om tillfällig avstängning från områdesjakt. Utredningen föreslår därvid att en viltvårdsområdesförening ges en lagstadgad rätt att besluta om sådant ingrepp för den som inte följer föreningens regler. För att beslutet skall vara giltigt skall möjligheten och ingreppets omfattning framgå av föreningens stadgar. Av stadgarna skall således framgå grunderna för beslut om tillfällig avstängning från områdesjakt.

7.7.7 Organisation

Utredningen anser att begreppet jaktstämma i nuvarande lagstiftning, som benämning på det högsta beslutande organet inom viltvårdsområdesföreningen, bör ändras. Begreppet leder tanken till enbart jakt, dvs. en stämma där endast jägare deltar eller en stämma där endast jaktliga frågor diskuteras. En viltvårdsområdesförening består inte bara av medlemmar som jagar. De frågor som behandlas på en stämma är inte heller renodlat jaktliga eftersom det är viltvården som står i centrum för en viltvårdsområdesförenings verksamhet. Utredningen anser att begreppet jaktstämma bör ersättas med den mer neutrala termen föreningsstämma.

Ytterst vilar ansvaret för viltvården på fastighetsägaren. Frågan har behandlats i avsnitt 7.6.2. I prop. 1991/92:9 sägs (s. 19) att även om fastighetsägaren inte själv sköter jakten har han enligt jaktlagen ytterst ansvar för hur denna sköts. Fastighetsägaren måste därför vara medveten om sitt ansvar och inte skylla viltskador på jägaren. När jakträtten upplåts till annan har fastighetsägaren ett ansvar för utformningen av kontrakten. Numera gäller också, enligt 9 kap. 34 a § jordabalken, att jordägaren oavsett om han upplåtit jakträtten till annan eller ej är skyldig att ersätta en jordbruksarrendator, som saknar jakträtt på arrendestället, för förluster på grund av viltskador. Det är därvid fråga om viltskador som uppkommer på grund av att det på fastigheten inte bedrivits viltvård i rimlig utsträckning.

Det ansvar en fastighetsägare har för viltvården och viltskador, även i de fall jakträtten upplåtits till annan, talar för att röstningsreglerna bör ändras. Teoretiskt kan man i dag tänka sig att fastighetsägare vid utformningen av ett jakträttsavtal gett vissa riktlinjer ur viltvårdshänsyn som garanterar att viltskador inte kan uppkomma men att det vid föreningsstämman fattas beslut som motverkar fastighetsägarnas ansträngningar. Utredningen anser att ett sådant resultat skulle vara acceptabelt om det är en majoritet av fastighetsägare som fattat beslutet. Det kan dock i dag vara så att en majoritet fastighetsägare blir i minoritet vid omröstning i sådan fråga. Utredningen föreslår därför att endast fastighetsägare får rösträtt i frågor om avskjutningens omfattning, områdesjakt och gemensamhetsjakt samt i samband därmed uppkomna frågor. Självklart är det möjligt för fastighetsägaren att överlåta sin rösträtt i dessa frågor på jakträttshavaren.

I fråga om rösträtt och beslut på föreningsstämma gäller i dag den begränsningen att ingen får *för egen del* rösta för mer än en femtedel av det på stämman företrädde röstetalet. Enligt utredningen råder det i dag en viss osäkerhet om regeln gäller endast i det fallet röstetalet beräknas efter fastighetens areal eller om regeln också omfattar även det fallet att någon röstar med fullmakter från andra medlemmar. Orden för egen del tyder närmast på att regeln omfattar endast det förstnämnda fallet. Utredningen anser att regeln bör omfatta båda fallen för att hindra att någon samlar in fullmakter i sådan utsträckning att han eller hon får majoritet på stämman. Utredningen menar att lagtexten får en sådan innebörd om orden för egen del tas bort.

Vad avser beslut om ändring av föreningens stadgar gäller i dag att majoritetskravet baseras på den majoritet som gäller vid bildandet av ett viltvårdsområde. Utredningen föreslår att majoritetskravet vid bildande skall ändras varför även majoritetskravet för beslut om ändring av stadgarna bör ändras. Utredningen har i denna del funnit att jaktmarkskommitténs (se avsnitt 7.6.8) förslag till förändringar är intressant. Kommittén anför bl.a. följande.

"...Ett krav som likt dagens lagstiftning följer kravet för bildandet, dvs. med gruppens förslag fyra femtedelars majoritet, försvårar enligt gruppens mening i allt för hög grad ett ändringsbeslut. Gruppen anser därför att en ordning som tar fasta på det minoritetstal som måste

uppnås för att förhindra bildandet eller upplösa ett jaktvårdsområde är lämpligare...

För att förhindra att minoritetsregeln missbrukas anser gruppen det lämpligt att kräva beslut på två stämmor om stadgeändring för att ändringen skall bli giltig..."

Utredningen föreslår att de röstregler som gäller för stämmobeslut i allmänhet skall gälla även vid beslut om ändring av stadgarna. Det finns emellertid behov av ett visst minoritetsskydd i dessa frågor. För att beslut om stadgeändring skall vara giltigt krävs därför att en sådan minoritet, som kan hindra ett bildande eller som kan upplösa ett viltvårdsområde, inte motsätter sig stadgeändringen, att beslutet fattas på två stämmor samt att stadgeändringsförslaget tagits med i kallelsen till föreningsstämmorna.

7.7.8 Viltvårdsområdes bestånd

Utredningen anser att ett väl fungerande samarbete inom ett viltvårdsområde måste bygga på en positiv inställning hos fastighetsägarna. Det är därför av stor betydelse att en betryggande majoritet är för en samverkan och överens om huvuddragen i föreningens verksamhet. När verksamheten inom ett viltvårdsområde bedrivs på ett sådant sätt att en stor minoritet inte längre finner samverkan meningsfull anser utredningen att ett viltvårdsområde skall kunna upplösas. Utredningen anser att upplösning av en viltvårdsområdesförening bör kunna ske om det majoritetskrav som ställs upp i lagen inte längre är uppfyllt. Detta är förhållandet så snart mer än en femtedel av fastighetsägarna eller fastighetsägare med mer än en femtedel av viltvårdsområdets areal förklarar sig vilja upplösa föreningen.

För närvarande gäller att ett jaktvårdsområde bildas utan någon bestämd beståndstid men att det inte får upplösas innan tio år har förflutit från det beslutet om jaktvårdsområdet vann laga kraft. Det kan innebära, vilket dock torde vara ytterst sällsynt, att ett jaktvårdsområde tvingas leva vidare trots att en majoritet vill upplösa det. För att viltvårdsområden i framtiden skall bli en attraktiv samverkansform måste det, enligt utredningen, finnas möjlighet för fastighetsägarna att pröva institutet utan att behöva riskera att bli fast i en föreningssamverkan för en lång tid. Utredningen föreslår därför att nuvarande 26 § fjärde stycket lagen om jaktvårdsområden utgår. Ett viltvårdsområde skall upphöra och föreningen upplösas om en minoritet

som sägs ovan i föregående stycke på två på varandra följande ordinarie föreningsstämmor uttalar sig för en upplösning.

Enligt utredningen skall länsstyrelsen ha möjlighet att upplösa en viltvårdsområdesförening om föreningen saknar styrelse. Länsstyrelsen har i denna fråga, liksom beträffande upplösning efter anmälan, möjlighet att besluta om ytterligare utredning genom att hänskjuta frågan till förrättning.

Utredningen anser att länsstyrelsen även skall ha möjlighet att upplösa en viltvårdsområdesförening om föreningen allvarligt missköter förvaltningen av området. Vilka situationer som ryms under begreppet allvarlig misskötsamhet bör utvecklas i praxis. En sådan situation kan vara att samverkan mellan medlemmarna inom föreningen kommit att bli så bristfällig att detta påverkar viltvården i en negativ riktning.

Utredningen vill uppmärksamma den problematik som finns i nuvarande lagstiftning mellan å ena sidan länsstyrelsens initiativrätt att upplösa en förening om den saknar styrelse och å andra sidan bestämmelsen i nuvarande 26 § fjärde stycket lagen om jaktvårdsområden, enligt vilken ett jaktvårdsområde inte får upplösas innan tio år har förflutit från det beslutet om jaktvårdsområdet vann laga kraft. I Lagrådets yttrande över lagen om fiskevårdsområden berördes länsstyrelsens initiativrätt i ett i den lagen liknande fall (prop. 1980/81:153 s. 279). Det ursprungliga förslaget till lag om fiskevårdsområden innebar att det under en viss tidsperiod var omöjligt för länsstyrelsen såväl att framtvunga att föreningen får en styrelse som att upplösa föreningen. Det skulle innebära att en tredje man, som ingått avtal med föreningen eller eljest har anspråk mot denna, skulle kunna sakna någon att vända sig till för att få sina mellanhavanden med föreningen upplärade. Detta ansåg Lagrådet, med hänsyn till tredje mans behov av rättsskydd, inte kunna godtas. Enligt Lagrådet kunde problemet lösas antingen genom att länsstyrelsen gavs möjlighet att upplösa en förening som saknar styrelse, oavsett om tio år förflutit efter bildandet eller ej, eller genom att ge länsstyrelsen en möjlighet att utse styrelse. Utredningen anser mot bakgrund av att nuvarande 26 § fjärde stycket lagen om jaktvårdsområden föreslås utgå att denna problematik inte finns kvar i lagen om viltvårdsområden.

Enligt utredningen skall en skriftlig anmälan med begäran om upplösning lämnas till länsstyrelsen. Anmälan skall innehålla uppgifter om områdets totala areal, totala antalet fastighetsägare, vilka fastighetsägare som uttalat sig för en upplösning och den totala areal de företräder. Dessa uppgifter underlättar länsstyrelsens fortsatta handläggning.

Enligt gällande lag kan en fastighet uteslutas ur ett jaktvårdsområde endast om den saknar betydelse för jaktvården. Utredningen anser att det bör finnas möjlighet att i ytterligare fall kunna utesluta en fastighet ur ett viltvårdsområde. Enligt utredningen skall det alltid vara möjligt att utesluta en fastighet om det föreligger enighet mellan berörd fastighetsägare och viltvårdsområdesföreningen. Vidare skall en fastighet eller fastigheter med samma ägare kunna uteslutas om fastigheten eller fastigheterna tillsammans lämpligen kan bestå som egen enhet för sig för viltvård och kvarvarande fastigheter utgör ett lämpligt viltvårdsområde. Samma förhållande skall gälla då flera fastigheter med skilda ägare genom avtal eller på annat sätt samordnat viltvården.

Som nämnts tidigare kräver ett väl fungerande viltvårdsområde engagemang från fastighetsägarna. Det kan självklart inte förhindras att det uppkommer motsättningar inom en viltvårdsområdesförening som stör detta engagemang. Det kan inte uteslutas att motsättningarna i enstaka fall blir så stora att det hämmar det viltvårdande arbetet inom föreningen. Inte sällan skulle detta kunna lösas i det vanliga föreningslivet genom att någon utträder eller utesluts ur föreningen. Utredningen vill med den föreslagna ändringen öppna en möjlighet att utesluta en fastighet ur ett viltvårdsområde, t.ex. när osämja uppstått mellan en fastighetsägare och övriga i föreningen. En sådan möjlighet bör finnas när en uteslutning inte inverkar menligt på viltvården. Utredningen anser att en ändring härvidlag skulle vara till gagn för viltvården och öka attraktionskraften hos viltvårdsområdesinstitutet.

Utredningen föreslår en ny bestämmelse, i 31 §, som gör det möjligt för en viltvårdsområdesförening att bli upplöst efter konkurs som avslutas utan överskott. Bestämmelsen har hämtats från 29 § andra stycket lagen om fiskevårdsområden. Motiven för att införa motsvarande bestämmelse i lagen

om viltvårdsområden är desamma som anfördes vid tillkomsten av lagen om fiskevårdsområden (prop. 1980/81:153 s. 282 f. och 288 f.).

Den hänvisning som finns i nuvarande 31 § till 62 § lagen om förvaltning av samfälligheter innebär att ett viltvårdsområde inte får upplösas förrän alla skulder betalats eller de medel som fordras för betalning nedsatts hos länsstyrelsen. Lagen om viltvårdsområden, liksom lagen om fiskevårdsområden, saknar samfällighetsförvaltningslagens bestämmelser om extra uttaxering från medlemmarna när föreningen saknar medel till betalning av skulderna och om möjlighet för länsstyrelsen att förordna syssloman att i styrelsens ställe verkställa uttaxeringen. I händelse av att en förening saknar medel att betala sina skulder, och möjlighet att ta ut avgifter som täcker dessa skulder saknas, återstår endast att sätta föreningen i konkurs. Om en sådan inte ger överskott saknas med nuvarande regler möjlighet att upplösa viltvårdsområdesföreningen. Det innebär att sammanslutningen blir bestående fast den inte längre tjänar något viltvårdande ändamål. Enligt utredningen bör bestämmelserna för en viltvårdsområdesförening vara sådana att föreningen kan upplösas i de fall en förening försätts i konkurs och konkursen avslutas utan att lämna överskott. Den nya bestämmelsen innebär alltså att en viltvårdsområdesförening skall anses upplöst i dessa fall. När föreningen är upplöst anses beslutet om bildande av viltvårdsområdet förfallet (prop. 1980/81:153 s. 282 f.).

7.7.9 Överklagande m.m.

Utredningen föreslår att ansvarsbestämmelsen i 32 § lagen om jaktvårdsområden utgår. Förslaget har behandlats i avsnitt 7.6.5. En viltvårdsområdesförening måste dock ha möjlighet att vidta sanktioner mot dem som inte följer föreningens stadgar eller beslut. Utredningen har valt mellan att införa ett lagstadgat vite och en möjlighet för föreningen att tillfälligt avstänga en jakträttshavare från områdesjakt. Utredningen anser att den sistnämnda åtgärden är minst ingripande samtidigt som den har en tillräckligt avskräckande effekt. Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse i lagen som ger en viltvårdsområdesförening rätt att besluta att medlem eller jakträttshavare som bryter mot de regler som gäller för verksamheten inom viltvårdsområdet tillfälligt kan avstängas från områdesjakt. För att ett sådant beslut skall vara giltigt krävs att en bestämmelse

tagits in i stadgarna och att det framgår av stadgarna i vilka avseenden stämman får bestämma i sådana frågor och hur lång avstängningen får vara. Stadgarna skall fastställas av länsstyrelsen enligt 21 § sjätte punkten. Stadgebestämmelse som innebär avstängning över ett år skall inte fastställas.

För att garantera att en viltvårdsområdesförenings avskjutningsregler efterlevs behövs en fungerande sanktionsmöjlighet. Utredningen anser inte att avstängning från områdesjakt är tillräckligt härvidlag. I 34 § jaktförordningen (1987:905) finns i dag bestämmelser som innebär att vilt som under där angivna förhållanden dött eller avlivats i vissa fall skall tillfalla jaktvårdsområdesföreningen. Utredningen anser det motiverat för efterlevnaden av avskjutningsreglerna att någon liknande bestämmelse införs i lagen om viltvårdsområden och föreslår därför en regel som innebär att vilt som dödat i strid med viltvårdsområdesförenings avskjutningsregler skall tillfalla föreningen.

Utredningen föreslår vidare att kretsen av klagoberättigade utökas. Med nuvarande lydelse är endast medlem vars rätt berörs klagoberättigad. En jakträttshavare vars rätt berörs, men som inte är medlem, saknar således möjlighet att få ett beslut överprövat. I annan tvångssamfällighetslagstiftning, som omfattas av lagen om förvaltning av samfälligheter, har en sådan rättighetshavare klagorätt. Utredningen anser att kretsen av klagoberättigade bör utvidgas till att omfatta även den som inte är medlem om dennes rätt berörs av föreningsorgans beslut.

Med nuvarande utformning av besvärbestämmelsen kan länsstyrelsens prövning inte avse det överklagade beslutets lämplighet utan bara dess laglighet. Länsstyrelsen ges därmed inte heller befogenhet att ersätta det överklagade beslutet med ett annat (prop. 1979/80:180 s. 40). Det är alltså fråga om ett kassatoriskt förfarande. Frågan har behandlats i avsnitt 7.6.7. För att lagen om viltvårdsområden skall uppfylla artikel 6 i Europakonventionen måste, enligt utredningen, länsstyrelsens och förvaltningsdomstols prövningsrätt utvidgas och inte enbart omfatta en laglighetsprövning. Med hänsyn till den prövning som därmed måste göras är det också väsentligt att länsstyrelsen och förvaltningsdomstolen ges befogenhet att ersätta det överklagade beslutet med ett annat.

7.7.10 Bemyndiganden

Utredningen föreslår ett nytt stadgande som innebär att regeringen eller myndighet som regeringen beslutar får meddela närmare föreskrifter i frågor om områdesjakt och gemensamhetsjakt. Bemyndigandets innehåll har utvecklats i avsnitt 7.6.3 och 7.7.6.