

# **Ser man skogen för alla träd?**

**En jämförande fallstudie över nationalparksförvaltningen  
i Norden ur ett governanceperspektiv**

Magistersavhandling i offentlig förvaltning

Jolanda Emilie Linsén, 34090

Åbo Akademi, Åbo

Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi

Våren 2019

Handledare: Sari Pikkala, Linnéa Henriksson och Marko Joas

*“Many were increasingly of the opinion that they’d all made a big mistake in coming down from the trees in the first place. And some said that even the trees had been a bad move, and that no one should ever have left the oceans.”*

– Douglas Adams, *Hitchhikers Guide to the Galaxy*

## Abstrakt

<b>Universitet:</b> Åbo Akademi	
<b>Fakultet:</b> Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi	
<b>Ämne:</b> Samhällsvetenskaper; offentlig förvaltning	
<b>Författare:</b> Jolanda Linsén	
<b>Arbetets titel:</b> Ser man skogen för alla träd? En jämförande fallstudie över nationalparksförvaltningen i Norden ur ett governanceperspektiv	
<b>Handledare:</b> Sari Pikkala	<b>Handledare:</b> Marko Joas
<p><b>Abstrakt:</b></p> <p>I en specialutgåva av journalen <i>Local Environment</i> (2009) behandlas förvaltningen av nationalparker i Norden ur ett governanceperspektiv och ger en introduktion till hur nationalparksförvaltningen strukturerats för att möjliggöra ökat deltagande. Bland annat tyder dessa undersökningar på att det förekommer skillnader mellan de nordiska ländernas nationalparksförvaltning, trots en allmän uppfattning om en homogen förvaltningskultur och liknande trender i utvecklingen av nationalparksnätverket i Norden.</p> <p>I avhandlingen undersöks den nordiska nationalparksförvaltningen genom komparation. Undersökningen genomsyras av ett governanceperspektiv och kan noteras i de aspekter som undersöks; grundandet av nationalparker, förvaltningsnivå, strukturell komplexitet, representativitet, gränsöverskridande samarbete och möjlighet till deltagande. Jämförelsen görs mellan alla fem nordiska länder (Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige). De utvalda fallen är Mols Bjerge och Vadehavet (DK), Lemmenjoki och Linnansaari (FI), Thingvellir och Vatnajökull (IS), Junkerdal och Reinheimen (NO), Padjelanta och Söderåsen (SV).</p> <p>Inledningvis avser avhandlingen att beskriva likheter och skillnader i den nordiska nationalparksförvaltningen med hjälp av variabler som tangerar förvaltningsmodellernas uppbyggnad. Därefter analyseras sambanden mellan förvaltningsmodellerna och möjligheterna till deltagande utgående från de strukturer som byggts upp för deltagande. Resultaten visar att det förekommer variation i förvaltningsmodellerna som tillämpas i den nordiska nationalparksförvaltningen. Variation kan noteras både mellan och inom länderna. Generellt kan en uppdelning i en östnordisk (Finland och Sverige) och västnordisk (Norge, Danmark och Island) förvaltningskultur noteras i nationalparksförvaltningen.</p> <p>Baserat på avhandlingens resultat kan nationalparksförvaltningen i Norden indelas i två olika modeller: styrelsemodellen och myndighetsmodellen. Den finska och svenska nationalparksförvaltningen domineras av en myndighetsmodell med inskränkta deltagandestrukturer, medan nationalparksförvaltningen i Norge, Danmark och Island domineras av en styrelsemodell med avancerade deltagandestrukturer. Utmärkande för de inskränkta deltagandestrukturerna är sporadiskt deltagande, medan de avancerade strukturerna karakteriseras av systematiskt deltagande. Resultaten kan utnyttjas för granskning och vidareutveckling av de formella strukturer som byggts upp för allmänhetens deltagande i den nordiska nationalparksförvaltningen.</p>	
<b>Nyckelord:</b> governance, Norden, deltagande, förvaltning, nationalparker	
<b>Datum:</b> 23.03.2019	<b>Sidoantal:</b> 104 + referenser (16 sidor)

## Tiivistelmä

<b>Yliopisto:</b> Åbo Akademi	
<b>Tiedekunta:</b> Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta	
<b>Aine:</b> Yhteiskuntatieteet; julkinen hallinto	
<b>Kirjoittaja:</b> Jolanda Linsén	
<b>Työn nimi (suomeksi):</b> <i>Näkeekö metsää puilta? Vertaileva tapaustutkimus Pohjoismaiden kansallispuistojen hallinnosta governance-näkökulmasta</i>	
<b>Ohjaaja:</b> Sari Pikkala	<b>Ohjaaja:</b> Marko Joas
<b>Tiivistelmä:</b> <p><i>Local Environment</i>-julkaisun (2009) erikoispainoksessa käsitellään Pohjoismaiden kansallispuistojen hallintoa <i>governance</i>-näkökulmasta. Julkaisun tutkimukset antavat johdannon siihen, kuinka kansallispuistojen hallinto on rakennettu mahdollistamaan osallistamista. Nämä tutkimukset viittaavat mm. siihen, että Pohjoismaiden kansallispuistojen hallinnassa on eroja, vaikka yleisesti puhutaan homogeenisestä hallintokulttuurista ja samankaltaisista trendeistä Pohjoismaiden kansallispuistoverkostojen kehityksessä.</p> <p>Tässä tutkielmassa tarkastellaan Pohjoismaiden kansallispuistojen hallintaa vertailun avulla. Tutkimuksen teoreettinen pohja nojautuu <i>governance</i>-näkökulmaan, mikä näkyy kaikissa tutkituissa ominaisuuksissa; kansallispuistojen perustaminen, hallintotaso, rakenteellinen monimutkaisuus, edustavuus, rajat ylittävä yhteistyö ja osallistamisen mahdollisuus. Vertailu tehdään kakkien viiden Pohjoismaan välillä (Tanska, Suomi, Islanti, Norja ja Ruotsi). Valitut tapaukset ovat Mols Bjerger ja Vadehavet (DK), Lemmenjoki ja Linnansaari (FI), Thingvellir ja Vatnajökull (IS), Junkerdal ja Reinheimen (NO), Padjelanta ja Söderåsen (SV).</p> <p>Tutkimuksessa kuvaillaan alustavasti Pohjoismaiden kansallispuistojen hallintojen välisiä yhtäläisyyksiä ja eroja. Kuvaus tehdään hyödyntämällä muuttujia, jotka kuvaavat hallintomallien rakennetta. Tämän jälkeen yhteykset hallintomallien ja osallistamisen mahdollisuuksien välillä analysoidaan osallistamiseen tarkoitettujen rakenteiden kautta. Tuloksien mukaan Pohjoismaissa hyödynnetään eri hallintomalleja kansallispuistojen hallinnossa. Vaihtelua on sekä maiden sisällä että niiden välillä. Yleinen jako itäiseen (Suomi ja Ruotsi) ja läntiseen (Norja, Tanska ja Islanti) hallintokulttuuriin on myös nähtävissä siinä, miten kansallispuistojen hallinta on järjestetty.</p> <p>Tutkimuksen tuloksien perusteella Pohjoismaiden kansallispuistojen hallinnon voi jakaa kahteen eri malliin: hallitusmalliin ja virastomalliin. Suomalaisten ja ruotsalaisten kansallispuistojen hallintoa vallitsee virastomalli, jossa on suppeat osallistamisen rakenteet. Norjalaisten, tanskalaisten ja islantilaisten kansallispuistojen hallintoa vallitsee hallitusmalli, jossa on edistyneet osallistamisen rakenteet. Satunnainen osallistaminen on tunnusomaista suppeille osallistamisen rakenteille, kun taas systemaattinen osallistaminen on ominaista edistyneille osallistamisen rakenteille. Tuloksia voi hyödyntää Pohjoismaiden kansallispuistojen muodollisten osallistamisen rakenteiden tarkastelussa ja kehittämisessä.</p>	
<b>Avainsanat:</b> governance, Pohjoismaat, osallistaminen, hallinto, kansallispuisto	
<b>Päivämäärä:</b> 23.03.2019	<b>Sivut:</b> 104 + viitteet (16 sivua)

## Abstract

<b>University:</b> Åbo Akademi University	
<b>Faculty:</b> Faculty of Social Sciences, Business and Economics	
<b>Subject:</b> Social Sciences; Public Administration	
<b>Writer:</b> Jolanda Linsén	
<b>Title in English:</b> <i>Is the forest seen for the trees? A comparative case-study with a governance-perspective on the management of national parks in the Nordic countries</i>	
<b>Supervisor:</b> Sari Pikkala	<b>Supervisor:</b> Marko Joas
<p><b>Abstract:</b></p> <p>The administration of national parks in the Nordic countries is addressed through a governance perspective in the special issue of the journal <i>Local Environment</i> (2009). The studies in this issue present an introduction to how the administration of national parks is structured to enable public participation. Among other things, the studies indicate that there are differences in the administration of national parks between the Nordic countries, despite a common perception of a homogeneous administrative culture and similar trends in the development of the network of national parks in the Nordic countries.</p> <p>This thesis examines the administration of national parks in the Nordic countries through comparative analysis. The theoretical basis for the analysis is a governance perspective, which is visible in all the studied aspects: the establishment of national parks, administrative level, structural complexity, representativity, cross-border cooperation and the opportunity to participate. The comparison is made between all five Nordic countries (Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden). The cases are Mols Bjerge and Vadehavet (DK), Lemmenjoki and Linnansaari (FI), Thingvellir and Vatnajökull (IS), Junkerdal and Reinheimen (NO), Padjelanta and Söderåsen (SV).</p> <p>The objective of the thesis is to describe the similarities and differences in the administration of Nordic national parks, with the help of variables that touch on the structure of the administration. Subsequently, the thesis aims to analyse the relationship between the administration and the opportunity to participate, through the structures that have been set up for participation. The results show that there is variation in the administration models used in the Nordic national parks. Variation can be noted both within and between countries. The division of countries in an East-Nordic (FI and SV) and West-Nordic (NO, DK and IS) administrative culture can also be seen in the administration of national parks.</p> <p>Based on the results presented in this thesis, the Nordic administration of national parks can be divided into two models: the board model and the agency model. The administration of Finnish and Swedish national parks is dominated by the agency model and have restricted structures for participation. The administration of Norwegian, Danish and Icelandic national parks is dominated by the board model and advanced structures for participation. The restricted structures for participation are characterised by sporadic participation, whilst the advanced structures are characterised by systematic participation. The results can be used to review and further develop the formal structures that have been set up to secure public participation in the administration of Nordic national parks.</p>	
<b>Keywords:</b> governance, Nordic countries, participation, administration, national parks	
<b>Date:</b> 23.03.2019	<b>Pages:</b> 104 + references (16 pages)

## Förkortningar

CPR	Common pool resource
EEA	Europeiska miljöbyrån <i>European Environment Agency</i>
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EUROPARC	Federationen för natur- och nationalparker i Europa <i>Federation of Nature and National Parks of Europe</i>
FAO	FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation <i>Food and Agriculture Organization</i>
FN	Förenta Nationerna
HELCOM	Helsingforskommissionen <i>Helsinki Commission</i>
ILO	Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk <i>Indigenous and Tribal Peoples Convention</i>
IUCN	Internationella natuvårdsunionen <i>International Union for the Conservation of Nature</i>
LIN	Linnansaari, en nationalpark i östra Finland
MOL	Mols Bjerger, en nationalpark i nordöstra Danmark
NOU	Norges Offentlige Utredninger
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling <i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>
PAD	Padjelanta eller <i>Badjelánnda</i> , en nationalpark i norra Sverige
SÖD	Söderåsen, en nationalpark i södra Sverige
THI	Thingvellir eller <i>Pingvellir</i> , en nationalpark på Island
UNESCO	FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
VAD	Vadehavet, en nationalpark i västra Danmark
VAT	Vatnajökul, en nationalpark på Island

## Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
1.1. Syfte och frågeställning .....	3
1.2. Disposition.....	4
2. Bakgrund .....	5
2.1. Norden som utgångspunkt.....	5
2.1.1. Förvaltningsnivå.....	6
2.1.2. Lagstiftning .....	7
2.1.3. Samarbete .....	8
2.1.4. Deltagande.....	8
2.1.5. Ursprungsbefolkningens rättigheter .....	10
2.2. Naturvårdens och nationalparkernas utveckling.....	11
2.2.1. Naturskyddet – en motreaktion till industrialismens följder .....	12
2.2.2. Nationalparkerna – den amerikanska drömmen.....	13
2.2.3. Nationalparkernas betydelse för miljön och människan .....	14
2.3. Nationalparker och deras förvaltning i Norden .....	18
2.3.1. Nationalparksnätverkets utveckling i Norden .....	19
2.3.2. Nationalparksförvaltningens grunder .....	22
3. Teoretisk ram och begreppsapparat.....	25
3.1. Governanceperspektivet .....	26
3.2. Governanceperspektivet i nationalparksförvaltning.....	29
3.3. Allmänhetens deltagande.....	30
3.4. Deltagandestrukturer .....	33
3.5. Aktörer.....	34
3.6. Representativitet .....	36
3.7. Förvaltningsnivå .....	37

3.8.	Förvaltningsstruktur.....	38
3.9.	Gränsöverskridande samarbete.....	39
4.	Undersökningsupplägget.....	40
4.1.	Material.....	40
4.2.	Metod.....	42
4.3.	Val av analysenheter.....	43
4.4.	Operationalisering av den beroende variabeln .....	46
4.5.	Operationalisering av de oberoende variablerna .....	47
4.5.1.	Grundandet av nationalpark .....	48
4.5.2.	Förvaltningsnivå.....	49
4.5.3.	Strukturell komplexitet.....	49
4.5.4.	Representativitet.....	49
4.5.5.	Gränsöverskridande samarbete .....	50
5.	Presentation av tio fall av nordisk nationalparksförvaltning.....	50
5.1.	Danmark .....	50
5.2.	Finland.....	56
5.3.	Island .....	61
5.4.	Norge .....	68
5.5.	Sverige.....	74
6.	Jämförelse av tio fall av nordisk nationalparksförvaltning .....	81
6.1.	Likheter och olikheter i nordisk nationalparksförvaltning .....	83
6.1.1.	Grundandet av nationalparker följer den historiska utvecklingens spår .....	83
6.1.2.	Decentraliseringens effekter lyser igenom förvaltningsnivåerna.....	84
6.1.3.	Styrelsemodeller konkurrerar med traditionella upplägg.....	85
6.1.4.	Andelen representanter för de olika grupperingarna varierar .....	87
6.1.5.	Den lättaste och mest allmänna samarbetsformen är operativt samarbete.....	89
6.1.6.	Strategiska arbetsuppgifter möjliggör alltid deltagande.....	90



6.2.	Strukturernas effekt på möjlighet till deltagande .....	92
6.2.1.	Fler provisoriska deltagandestrukturer i nationalparker på statsägd mark.....	92
6.2.2.	Lägre förvaltningsnivå bäddar för mer avancerade deltagandestrukturer.....	93
6.2.3.	Komplex förvaltningsstruktur ger mer utrymme för deltagande .....	94
6.2.4.	Låg representativitet utmärkande för provisoriska deltagandestrukturer.....	95
6.2.5.	Deltagande genom ombud i omfattande gränsöverskridande samarbete .....	97
7.	Diskussion .....	98
7.1.	Övergången från government till governance som katalysator .....	99
7.2.	Nationalparksförvaltningens myndighetsmodell och styrelsemodell.....	100
7.3.	Informationstillgången om nationalparksförvaltningen .....	102
7.4.	Avslutande sammanfattning .....	103
	Referenser.....	1045
	Bilaga 1. Samer och renskötsel i Norden .....	121
	Bilaga 2. Utveckling av det nordiska nationalparksnätverket.....	122
	Bilaga 3. Nationalparksfallens placering och spridning på karta.....	130

## **Tabellförteckning**

TABELL 1. UNDERSÖKNINGSUPPLÄGGET .....	4
TABELL 2. FÖRÄNDRADE PERSPEKTIV GENTEMOT NATURSKYDD OCH NATURVÅRD .....	31
TABELL 3. DE SLUTLIGA ANALYSOBJEKTEN .....	44
TABELL 4. DE OBEROENDE VARIABLERNASOM UTNYTTJAS I ANALYSEN .....	48
TABELL 5. SAMMANFATTNING AV DE DANSKA NATIONALPARKSFALLEN .....	51
TABELL 6. SAMMANFATTNING AV DE FINSKA NATIONALPARKSFALLEN .....	57
TABELL 7. SAMMANFATTNING AV DE ISLÄNDSKA NATIONALPARKSFALLEN .....	62
TABELL 8. SAMMANFATTNING AV DE NORSKA NATIONALPARKSFALLEN .....	69
TABELL 9. SAMMANFATTNING AV DE SVENSKA NATIONALPARKSFALLEN.....	75
TABELL 10. JÄMFÖRANDE TABELL ÖVER RESULTATEN FÖR NATIONALPARKSFALLEN .....	82
TABELL 11. JÄMFÖRELSE MELLAN ENHETER I DE NORDISKA NATIONALPARKERNA .....	95

## **Figurförteckning**

FIGUR 1. PARKFÖRVALTNINGSMODELLEN. ....	24
FIGUR 2. DEN STRUKTURELLA DELTAGANDETRAPPAN.....	34
FIGUR 3. DIFFERENTIERINGEN MELLAN AKTÖRER OCH SAMHÄLLSMEDLEMMAR. ....	35
FIGUR 4. DEN DANSKA NATIONALPARKSFÖRVALTNINGENS STRUKTUR.....	53
FIGUR 5. DEN FINSKA NATIONALPARKSFÖRVALTNINGENS STRUKTUR.....	59
FIGUR 6. FÖRVALTNINGSSTRUKTUR FÖR THINGVELLIR NATIONALPARK.....	64
FIGUR 7. FÖRVALTNINGSSTRUKTUREN FÖR VATNAJÖKULL NATIONALPARK. ....	65
FIGUR 8. DEN NORSKA NATIONALPARKSFÖRVALTNINGENS STRUKTUR. ....	71
FIGUR 9. FÖRVALTNINGSSTRUKTUREN FÖR SÖDERÅSENS NATIONALPARK. ....	78
FIGUR 10. FÖRVALTNINGSSTRUKTUREN FÖR VÄRLDSARVET LAPONIA.....	79

## 1. Inledning

Nationalparker har en betydelsefull roll i samhället till följd av den inbyggda tudelade samhällseliga uppgiften. Å ena sidan skall nationalparkerna stå för att delvis bevara men främst skydda värdefulla naturlandskap och biologisk mångfald, samt sprida kunskap och uppskattning om naturen och främja naturvärden. Å andra sidan bör människans sociala, kulturella och ekonomiska behov även ges utrymme, dock inom ramarna för den naturvårdande uppgiften. Den sistnämnda uppgiften har upplevts som en nödvändighet för att uppehålla nationalparkernas livskraft och acceptans bland befolkningen. Faktum att nationalparkernas roll för näringslivet och som rekreativskälla blivit allt mer central, har främjat den tudelade uppgiftens utveckling där den socioekonomiska aspekten alltmer lyfts fram.

Den tudelade uppgiften ställer bevisligen mycket komplexa krav på nationalparksförvaltningen som har som avsikt att förvalta en känslig och känslöväckande gemensam resurs (eng. *common pool resource, CPR*). Samtidigt som förvaltningen måste fokusera på att bevara naturvärden måste nationalparkerna, på naturskyddets villkor, uppehålla en dragningskraft och framföra sig som konkurrenskraftiga attraktioner för att uppehålla acceptansen och försäkra deras fortsatta existens. Dessa delvis motstridiga aspekter och balansgången mellan dem, presenterar mycket intressanta och betydelsefulla undersökningsobjekt för såväl samhällsvetenskaperna som naturvetenskaperna.

Den historiska utvecklingen i de nordiska länderna följer i stora drag samma mönster i hänseende till naturvärden, miljöskyddet och förvaltningskultur. I takt med samhällseliga strukturuömvälningar har skillnaderna däremot ökat mellan länderna (Hovik et al. 2009; Zachrisson 2009a). Trots att de övergripande trenderna i frågan om decentralisering, ökat sektoröverskridande och samhällseligt deltagande är lika i hela Norden, förekommer det variation i hur dessa trender uttrycks. Tidigare forskning (bl.a. Grönholm 2009, Falleth & Hovik 2009; Lund 2009; Zachrisson 2009a) tyder på att det förekommer skillnader i nationalparksförvaltningen mellan de nordiska länderna. Fortsättningsvis är det dock oklart i precis vilka avseenden och i vilken grad dessa skillnader förekommer. Denna avhandling har dedikerats till att försöka besvara dessa frågor genom en jämförande studie där alla nordiska länders nationalparksförvaltning granskas i en och samma undersökning. Mitt intresse för miljöförvaltning, speciellt deltagande och förebyggande av konflikter, har gett upphov till den allmänna prägel i avhandlingen, nämligen vilka möjligheter det finns för allmänheten att delta i nationalparksförvaltningen.

Nationalparkerna är, förutom en symbolisk och känsloladdad form av naturvård, en väsentlig del av naturskyddet i en förändringsbenägen värld. Deltagande i förvaltningen av detta värdefulla naturkapital kan således ses som var och ens rättighet och skyldighet. Kravet på deltagande ingår i flera internationella konventioner som sipprat ner till nationella, regionala och lokala nivåer. Förutom de demokratistärkande aspekterna av deltagande, är det väsentligt för att trygga den tudelade uppgiftens balansgång och har en betydelsefull inverkan på förebyggandet av konflikter i naturvården (Redpath et al. 2013; Raitio 2008; Varjopuro et al. 2008; Zachrisson 2008; Daugstad et al. 2007; Sandell 2005 m.fl.).

I de nordiska länderna har naturskyddet traditionellt organiserats på central nivå (Hovik et al. 2009). I takt med samhällsutvecklingen och förändrade dimensionerna hos de samhällsliga problemen, har förvaltningsprocesserna tvingats ingå i ett förändringsskede för att försäkra förvaltningens effektivitet, legitimitet och framförallt acceptans. Detta förändringsskede beskrivs ofta som övergången *från government till governance*, där allmänhetens deltagande har en central roll (Montin & Hedlund 2009:21). Avsikten med avhandlingen är att identifiera, beskriva och diskutera de likheter och olikheter som förekommer i nationalparksförvaltningen. Avhandlingen strävar specifikt till att ta reda på hur allmänhetens deltagande har inkorporerats i nationalparksförvaltningens strukturer i de nordiska länderna. Som stöd för detta arbete består den teoretiska ramen av interaktiv samhällsstyrning (*governance*), där variationen och samspelet mellan intressenter uppmärksammas.

Denna studie har en klar induktiv tendens, där observerade skillnader utnyttjas för att bygga upp en uppfattning om skillnadernas och likheternas innebörd för deltagande i koppling till den teoretiska ramen. Avhandlingen strävar till att ge en klar skildring över hur nationalparksförvaltningen är organiserad i de nordiska länderna och slutligen belysa vilka möjligheter det finns för allmänhetens deltagande. Analysen görs genom komparation, där nationalparksförvaltningen i de nordiska länderna beskrivs och jämförs utifrån variabler som utvecklats för att beskriva skillnader och likheter i förvaltningsstrukturerna. Genom att jämföra förvaltningen mellan länder strävar avhandlingen att gå ett steg vidare från en del av forskningen som utförts tidigare, där förvaltningen har granskats ur enskilda fall och i enskilda länder (bl.a. Clifton 2013, Trager 2013; Haukeland 2011; Andersson 2010; Grönholm 2009; Lund 2009). Tyngden i denna avhandling ligger i dess förmåga att belysa de olika förvaltningssystemen som förekommer i vad som i allmänhet anses vara en homogen nordisk förvaltningskultur. Dylikt arbete är av betydelse för att möjliggöra en mer omfattande förståelse av de förvaltningsstrukturer som redan finns och lägger på så sätt en mer konkret

grund för vidareutveckling av dessa. Den grundläggande idén är att bidra till förståelsen för vilka omständigheter som ger upphov till gynnsamma miljöer för naturskyddet. Något som enligt Agrawal & Ostrom (2006) tillhör de viktigaste utmaningarna för naturvården under detta århundrade.

### **1.1. Syfte och frågeställning**

Avhandlingen ämnar beskriva nationalparksförvaltningen och belysa de skillnader som förekommer mellan de nordiska länderna i förhållande till dessa förvaltningssystem. Fokus riktas på att ta reda på vilka möjligheter till deltagande det finns i nationalparksförvaltningen. I tabell 1 presenteras en översikt över avhandlingens undersökningsupplägg som förankras i följande frågeställningar:

- 1) Vilka likheter och olikheter finns i den nordiska nationalparksförvaltningen?**
- 2) Vilka samband finns det mellan nationalparkernas förvaltningsmodeller och möjligheter till deltagande utgående från deltagandestrukturer?**

Forskningsfrågorna som presenterades ovan utgör stommen för studien som fokuserar på de nordiska länderna, det vill säga Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Totalt utgår analysen från 10 fall. För varje land har två nationalparker valts ut där praktiska orsaker spelat en stor roll, men med inslag av strategiskt urval (Esaiasson et al. 2011:180). Den teoretiska grunden utgår från ett governanceperspektiv, d.v.s. behovet av förvaltningsstrukturer som kan svara på kraven för ökad legitimitet, öppenhet och ansvarsutkrävande. I och med att förvaltningsstrukturerna i allmänhet förändrats mot ett mer öppet och inkluderande system och omfattningen av involverade aktörer ökat, är ett nätverksperspektiv väsentligt för att beskriva och analysera de strukturer som finns inom nationalparksförvaltningen.

Underlaget för analysen består av nationalparkernas förvaltningsplaner och övriga relevanta officiella beslut och rapporter. Befintlig reglering har uppmärksammats som en del av bakgrundsmaterialet för att få en uppfattning över de rådande juridiska ramarna för nationalparksförvaltningen i Norden. Regleringen som utnyttjas består av förvaltningslagstiftning och naturvårdslagstiftning samt därtill hörande förordningar. För urval och bakgrund har även diverse informationsdatabaser utnyttjats. Själva analysen utförs genom komparation. Analysens mål är att uppmärksamma skillnader och likheter mellan länderna i förhållande till förvaltningsstrukturerna och lyfta fram vilka möjligheter till deltagande det finns i nationalparksförvaltningen i de nordiska länderna.

## Tabell 1. Undersökningsupplägget

I tabellen presenteras avhandlingens undersökningsupplägg utgående från Denk (2002:33–36).

Vilka egenskaper undersöks?	Förekomsten av skillnader och likheter, vilka dessa är och vilka möjligheter det finns för deltagande i nationalparksförvaltningen i Norden.
Vilka länder undersöks?	Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige.
Hur många fall analyseras?	Två nationalparker per land, totalt 10 fall.
Hur väljs fallen?	Praktisk orientering med inslag av strategiskt urval. Urvalet har utförts med hjälp av förbestämda urvalskriterier.
Vilken är den teoretiska grunden?	Interaktiv samhällsstyrning ( <i>governance</i> ).
Vad ingår i underlaget?	Lagstiftning (förvaltnings- och naturvårdslagstiftning) Förvaltnings- och skyddsplaner för nationalparkerna Relevanta officiella dokument (stadgor, beslut och rapporter) Informationsdatabaser om nationalparkerna
Hur analyseras underlaget?	Jämförande analys. Variabler som kan belysa strukturella skillnader utvecklas och parametrarna jämförs mellan länderna.

## 1.2. Disposition

Avhandlingen är uppdelad i totalt sju kapitel. I det första kapitlet ges en kort introduktion till avhandlingens syfte och bakgrund tillsammans med en översikt av undersökningen. I det andra kapitlet presenteras naturvården och nationalparknätverkets utveckling och nationalparkernas signifikans för både miljö och människa diskuteras. I detta kapitel ges även en inblick i den praktiska nationalparksförvaltningen för att ge en bredare kontext inför själva analysen. I kapitel 3 behandlas den centrala teorin och begreppsapparaten där begreppsapparaturen och variablerna kopplas ihop med det genomsyrande governanceperspektivet. I det fjärde kapitlet behandlas undersökningsupplägget med en presentation av materialet och metoder som utnyttjas för analysen, där även valet av analysobjekt och operationaliseringen av variablerna beskrivs. I kapitel 5 behandlas själva empirin där nationalparksförvaltningen beskrivs skilt för varje land och i det sjätte kapitlet presenteras alla resultaten i datamatrix, varefter resultatens förhållande till forskningsfrågorna behandlas. Både det femte och sjätte kapitlet följer samma struktur där genomgången görs enligt de utvalda variablerna. I det sjunde och sista kapitlet diskuteras resultaten i förhållande till den beroende variabeln och avslutas med en sammanfattning av avhandlingens resultat och deras betydelse samt intressanta vinklingar för fortsatta studier.

## **2. Bakgrund**

Nationalparker är betydelsefulla enheter inom naturvården. Ursprungligen värdesattes nationalparkerna huvudsakligen tack vare de stora enhetliga och representativa landskapen som skyddades med hjälp av parkerna. Dessa områden ansågs kunna bevara naturen och låta den utvecklas fritt och ostörd av mänsklig aktivitet och representerade således idealet av det vilda (eng. *wilderness*). Trots att attityder mot och betydelsen av dessa områden har förändrats med tiden, lever uppskattningen för naturen och nationalparker i allmänhet kvar.

För att ge en insikt i grunderna för den nuvarande nordiska nationalparksförvaltningen, behandlar det första avsnittet Norden som utgångspunkt, där avsikten är att beskriva de ramar som ställs för naturvården inom de nordiska länderna. Därefter beskrivs naturvårdens och nationalparkernas utveckling och innebörd för både människa och miljö i det andra avsnittet. För att ge ett mer konkret sammanhang för avhandlingens analys beskrivs även nationalparksnätverkets utveckling från 1900-talets början till nutid, samt en yttlig beskrivning över hur nationalparksförvaltningen är uppbyggd i praktiken. Avsikten är att med de tre sistnämnda avsnitten bygga upp en referensram för nationalparkernas ideal och betydelse, för att möjliggöra en djupare förståelse för hur de nutida strukturerna, relevanta aktörerna och attityderna gentemot naturvården och dess förvaltning har vuxit fram i Norden. Genom att reflektera tillbaka till denna bakgrund strävas det till att ge ett större djup till avhandlingens analys och diskussion kring resultaten.

### **2.1. Norden som utgångspunkt**

Vare sig det handlar om lagstiftning, skyddsåtgärder eller tillämpning av ny teknologi och nya angreppssätt för att förhindra miljöförstörelse och främja befolkningens hälsa, har de nordiska länderna traditionellt ansetts vara banbrytare inom miljöfrågor i Europa (Hollo 2004:7–8; Andersen & Liefferink 1997). De nordiska länderna har även åtnjutit stabilt och långvarigt samarbete inom miljöpolicy, vilket har möjliggjorts av den gemensamma historiska utvecklingen och de gemensamma värderingarna (Alestalo et al. 2009). Trots att den historiska utvecklingen gör att länderna har en gemensam grund har bl.a. decentraliseringsprocesser och förvaltningskulturer bidragit till olika resultat i hur den offentliga förvaltningen har organiserats, vilket även har påverkat naturförvaltningen (Hongslo et al. 2015). En skillnad mellan östnordisk (Sverige och Finland) och västnordisk (Danmark, Island och Norge) förvaltningskultur kan numera observeras (Sandström et al.

2008:16). Skillnaderna handlar om de regionala enheternas koppling till centralstaten, de lokala och regionala folkvalda organens ställning och idealet om deltagande. Utgångspunkten i avhandlingen är att dessa avvikelser även återspeglas i hur nationalparksförvaltningen är uppbyggd.

### **2.1.1. Förvaltningsnivå**

Så gott som alla de nordiska ländernas förvaltning har genomgått omstruktureringar i förhållandet mellan de kommunala, regionala och statliga förvaltningsnivåerna. I Danmark, Finland och på Island har länsstyrelserna avvecklats, vilket har överfört mycket auktoritet och ansvar på kommunerna, samtidigt som antalet kommuner minskat betydligt i alla tre länder. Överföringen av uppgifter har påverkat organiseringen av miljö- och naturförvaltningen i kommunerna och ökat behovet av stödstrukturer till följd av den ökade arbetsbördan (t.ex. OECD 2014a:36; OECD 2007:142). Till följd av dess storlek och historiska utveckling har Island fortfarande en stark prägel av politisk styrning från centralnivån (Kristmundsson 2002: 6–9). I stil med de övriga länderna har befogenheter överlåtits till lokal nivå, men i långsammare takt och mindre omfattning än i de övriga nordiska länderna (ibid:7–8). Norge och Sverige har fortfarande kvar länsstrukturerna med regionala förvaltningar, men även dessa institutioner har utsatts för omstruktureringar (OECD 2014b:43; OECD 2011:27).

Nilsson (1999:16) menar att de nordiska länderna har samlats kring en medelväg där policyimplementering styrs av ramlagar och riktlinjer från centralnivån och implementeringen sker på regional/lokal nivå genom folkvalda representanter. De förändringar som den nordiska förvaltningen har genomgått under de senaste 20–30 åren i samband med *new public management* har skapat en fragmenterad förvaltningsmosaik, som kräver nya former av koordinerande mekanismer (bl.a. Knutsson et al. 2016; Vanebo & Andersen 2014; Löfgren och Ringholm 2009; Knudsen 2005; Kristmundsson 2002). Centralförvaltningens arbete har generellt sett omvandlats från ett starkt styrande organ, till ett organ med mer omfattande uppgifter som koordinator, rådgivare och informationsförmedlare; *en övergång från government till governance*. För Danmarks, Finlands, Norges och Sveriges del summeras processen ypperligt av Nilsson (*ibid*):

*”Till en början hade Danmark en mycket decentraliserad organisation, som hade växt fram ur 1970-talets decentraliseringsvåg. Tillämpningen av de politiska besluten låg på regional och ibland på lokal nivå, medan de nationella reglerna oftast hade formen av riktlinjer. Under 1980-talet har vissa kontrollinstanser flyttats upp till regional nivå och staten har ökat sina*



*krav på hur lagar och regler skall tillämpas. Sverige har rört sig i motsatt riktning från en centralt och hierarkiskt styrd organisation för koncessioner till att allt mer ansvar läggs på regionala och lokala myndigheter. I Finland har det skett en decentralisering sedan mitten av 1980-talet [men sedan 2010-talet en utveckling i riktning mot mer omfattande regional förvaltning skett], medan Norge på skalan decentralisering/centralisering hamnar någonstans mitt emellan Sverige och Danmark. Det praktiska miljöansvaret har skiftat fram och tillbaka mellan statliga myndigheter på regional nivå och det folkvalda regionala styret.”*

Nilsson (1999:16) nämner inte Island, där utvecklingen främst fokuserat på att effektivera (både central- och lokal-) förvaltningen genom att göra upp tydligare och enklare strukturer och se över arbetsfördelningen mellan olika förvaltande institutioner (oecd.org – *Public Administration Profile Iceland* 2018).

### **2.1.2. Lagstiftning**

Utvecklingen av miljöförvaltningen och dess reglering i Norden har till en början följt mycket liknande mönster. Dessutom har de nationella miljöorganisationernas framväxt skett under ungefär samma perioder under början av 1900-talet och 1970-talet (Hermanson 2008:62–63). De gemensamma mönstren för utvecklingen av miljöregleringen kan urskiljas i inrättandet av (miljö-) och naturvårdslagstiftning som skedde under samma tidsperioder. Naturvårdslagstiftningen är den grundläggande lagstiftningen för nationalparkerna i de nordiska länderna och har ursprungligen inrättats under början av 1900-talet. Under 1990-talet har betydliga revideringar i naturvårdslagstiftningen skett i de nordiska länderna. Detta har främst skett i takt med att EU-inflytandet i miljö- och naturlagstiftningen ökat (Hollo 2004:5), något som även inverkat på utformningen av norsk och isländsk lagstiftning i och med EES-avtalet (OECD 2014a:36; OECD 2011:108).

Det bör noteras att fastän de nordiska länderna har följt en gemensam tradition i inrättandet av natur- och miljöreglering, förekommer det vissa skillnader i hur miljörätten fungerar i länderna. Skillnaderna gäller förhållanden mellan det administrativa beslutsfattandet, besvär och domstolarnas ärendegranskning (Anker et al. 2009). Enligt Anker et al. (2009) har dessa skillnader sitt ursprung i skillnader i utvecklingen av förvaltningslagstiftning, men även i miljörättens utveckling.

För att vara ett ungt rättsområde har miljörätten på kort tid genomgått betydande utveckling, som dessutom ändrat kurs från och med 1990-talet (Gunningham 2012:84). Betydande

strukturella förändringar av miljöretten har ägt rum runtom i världen och i Europa (inkl. Norden) har trenden riktats mot förhandlingar, partnerskap och frivilliga åtgärder (*ibid*). Dessa utvecklingstrender främjas ytterligare genom det starka nordiska samarbetet.

### **2.1.3. Samarbete**

Förutom EU:s inflytande som direkt sker via EU-reglering, har det täta samarbetet i Norden en betydande effekt på hur policy och förvaltningen i regionen utformas och bidrar till överhängande likheter mellan de nordiska länderna (nordforsk.org – Nordic cooperation 2015). Nordiska ministerrådet fungerar som en väsentlig sammanknyttande plattform för policyutveckling (Nordiska ministerrådet 2012:40), men även andra institutioner som HELCOM (Helsingforskommissionen), Internationella Naturvårdsunionen (IUCN) och Federationen för nationalparker i Europa (EUROPARC) är väsentliga för samarbetet i frågan om miljö- och naturförvaltning. Utöver de institutionella anknytningarna, bidrar även internationella överenskommelser till en naturlig inkörsport för diverse former av samarbete bl.a. genom Biodiversitetskonventionen (1992), Ramsarkonventionen (1971), UNESCO:s Världsarvskonvention (1972) och den Europeiska landskapskonventionen (2000).

### **2.1.4. Deltagande**

Utöver det täta samarbetet har även betydande utveckling skett i förhållande till samhällets förmåga att beklä dess medlemmar med olika verktyg att fungera som en del av det reglerande systemet. Framförallt har olika metoder för deltagande erhållit mycket uppmärksamhet och forskning om allmänhetens deltagande har gjorts i flera olika miljösammanhang, allt från policyframställning (OECD 2014a:54; Santos et al. 2006; OECD 2005 m.fl.) till områdesplanering och hantering av diverse samhällsliga funktioner (Fletcher & Pike 2007; Kurian 2006; Buanes et al. 2005 m.fl.) och nationalparksförvaltning (Idrissou et al. 2013; Grönholm 2009; Lund 2009; Zachrisson 2009a; Daugstad et al. 2007 m.fl.).

För naturvården och allmänhetens deltagande tillhör Biodiversitetskonventionen (1992) och Århuskonventionen (1998) till de mest signifikanta internationella överenskommelserna. Inom Biodiversitetskonventionen har det tagits fram ramverk för den miljö som det globala samhället strävar till och gäller såväl nationalstater som individuella medborgare. Århuskonventionen<sup>1</sup> har ratificerats av alla nordiska länder och har bidragit till att tillgången

---

<sup>1</sup> I OECD:s *Environmental Assessment*-rapporter görs en bedömning över bl.a. tillämpningen av Århuskonventionen.

till miljöinformation tryggats i lagstiftning och breddat möjligheterna för individers och grupper möjligheter till deltagande i miljöförvaltningen (OECD 2005:63). Vid sidan om Århuskonventionen har också Agenda 21 (som antogs år 1992) bemötts positivt och båda har en stor betydelse för att uppmuntra utvecklandet av nya deltagandeformer.

En minskning i traditionellt politiskt deltagande har observerats runtom i världen och Norden är inget undantag (Grönlund & Wass 2016; Bengtsson 2007:130–133; Listhaug & Grønflaten 2007; Goul Andersen & Hoff 2001:47; Mair & van Biezen 2001; Nilsson 1999:48 m.fl.). En bidragande orsak till detta fenomen anses bl.a. förändringen i attityder och postmaterialistiska värdenas frammarsch (Grönlund & Wass 2016:382). Däremot kan behovet av självförverkligande ses som en bidragande faktor till ökat samhällsdeltagande, men som sker via andra former av deltagande än de traditionella partipolitiska kanalerna. För att ge utrymme för denna förändring, har processer för allmänhetens deltagande fått större tyngd i förvaltningen.

Deltagandeprocesser ingår i alla nordiska länders förvaltning, men skillnader i attityder, förutsättningar och tillvägagångssätt kan noteras. Det förekommer även stor variation i förhållande till informationens lättillgänglighet och hur allmänhetens deltagande har genomsyrat förvaltningen och de olika förvaltningsnivåerna i de nordiska länderna.

I allmänhet har Norge traditionellt sett mycket erfarenhet av deltagande på olika förvaltningsnivåer och intressenternas deltagande är starkt förankrat i förvaltningen (OECD 2011:82). På Island och Danmark är direkt deltagande vanligt och karakteriseras som proaktivt (OECD 2014a:54; OECD 2007:16,183). Exempel på progressiva strukturer för allmänhetens deltagande kan noteras i t.ex. hur Islands grundlagsförändring utarbetades (bl.a. Landemore 2015) eller i det tillvägagångssätt som uppstod i samband med grundandet av de första danska nationalparkerna (Lund 2009; OECD 2007:95–96). I allmänhet har Norge traditionellt sett mycket erfarenhet av deltagande på olika förvaltningsnivåer och intressenternas deltagande är starkt förankrat i förvaltningen (OECD 2011:82). Fastän Sverige har en mycket öppen förvaltning som präglas av diverse samverkans- och diskussionsgrupper (Nautrvårdsverket 2003) har OECD (2014b:40) i sin revision noterat att det förekommer brister i förmågan att mobilisera intressenter. Variationer i inkludering av intressenter anses vara en följd av den splittrade miljöförvaltningen (*ibid*:43). I Sverige har icke-statliga organisationer en central roll i miljöförvaltningen och är de mest aktiva intressenterna (*ibid*:58–59). Detta gäller även för Finlands del där attityden gentemot deltagande i allmänhet

är förenlig med att förvaltningen litar på att allmänheten höjer sin röst då de har avvikande åsikter. Deltagande i Finland karakteriseras i allmänhet som konsultering och den starka närvaron av icke-statliga intresseorganisationer har traditionellt utformat den allmänna diskussionen och formerna för allmänhetens deltagande (OECD 2007:191). I Finland är deltagande ett viktigt inslag i det kommunala beslutsfattandet (L 410/2015), men har inte samma status på regional och central nivå (OECD 2009:190).

### **2.1.5. Ursprungsbefolkningens rättigheter**

Allmänhetens deltagande berör alla medborgare i de nordiska länderna, men för Sveriges, Norges och Finland del behöver ursprungsfolkets rättigheter uppmärksammas som en sfär för sig. För att bevara ursprungsbefolkningens rättigheter och uppehålla det kulturella arvet kan det även finnas behov att gå utanför de traditionella mekanismerna för deltagande. I bilaga 1 ges en kort generell sammanfattning över samer och renskötsel i Norden.

De samiska folken är en given intressent i förhållande till de nordiska nationalparkerna. Detta härleds till faktum att stora enhetliga nationalparksområden och övriga naturskyddsområden har grundats i områden som traditionellt tillhör samernas levnadsområde. Detta har en historisk grund i att samernas områdesrättigheter inte erkändes under början av 1900-talet, vilket möjliggjorde utnämning av markområden till nationalparker utan motstånd från inflytelserika intressegrupper.

År 1989 fastställdes konventionen om rättigheter för urfolk och stamfolk i suveräna stater (ILO 169), som har haft en varierande effekt på samernas ställning i Norden. Konventionens sjätte<sup>2</sup> och 14 artikel är av signifikans för denna avhandling. Artikel 6 behandlar urfolkens rätt till deltagande i beslutsfattande och konsulteringsprocesser måste ingås i alla beslut som gäller urfolken och deras miljö (Myntti 1998:155). Artikel 14 behandlar urfolkens rätt till det landskap de traditionellt har utnyttjat och har utgjort det centrala hindret för Sverige och Finland att ratificera konventionen i början av 1990-talet<sup>3</sup> (Myntti 1998:157–158). Norge har däremot tolkat den 14:e artikeln som att den inte avser direkt ägande av markområden, utan att den gäller brukanderätt och har med denna motivering ratificerat konventionen år 1990

---

<sup>2</sup> Artikel 6 (1b) poängterar att urfolk ska ha åtminstone samma möjligheter till deltagande som övrig befolkning. Den praktiska tillämpningen av rättigheterna i artikel 6 är fortfarande inte konkretiserade i alla avseenden, utan varierar enligt den faktiska situationen, behov och krav (Myntti 1998:173). Rätten till jämlik representation har dock förverkligats genom ILO-konventionens krav på egna politiska organ och dess ekonomiska förutsättningar såväl som representation i samhällets beslutsfattande organ (Myntti 1998:174).

<sup>3</sup> Båda länderna har hävdats att konventionens krav på äganderätt inte är förenlig med den rådande lagstiftningen och således har de fortfarande inte ratificerat konventionen (ILO.org – *Ratifications of C169* 2016).

(Myntti 1998:158). Trots att Finland och Sverige inte har uppmärksammat rätten till att äga mark har samerna, men även övriga samhällsmedlemmar, beviljats brukanderätt till traditionella områden för renskötsel, jakt och fiske (Myntti 1998:159).

I Norden har samerna med tiden och efter stridigheter erhållit en viss grad av kontroll genom diverse nationella överenskommelser och lagstiftning. I och med ILO-konventionen har nationalstaterna strävat till att överlåta kontroll över den ekonomiska, sociala och kulturella utvecklingen, utan att gå över till självbestämmande eller självstyre (Myntti 1998:153). Den form av styre som samerna numera innehar kan karakteriseras som etnopolitiskt självstyre (Myntti 1998:173). Sverige har traditionellt förhållit sig restriktivt till att överföra specifika rättigheter till samerna och hävdar alla medborgares likabehandling (Myntti 1998:214), vilket även Finland har använt som motivering till att avstå från ratificering av ILO 169-konventionen.

Det har förekommit (och förekommer fortfarande) betydande konflikter mellan nationalstaterna och samerna. I Norge insågs vikten av att främja samekulturen i ett tidigare skede (Myntti 1998:223), medan Sverige och speciellt Finland tog upp arbetet mycket senare (Myntti 1998:354). Dessutom har norska samiska intresseorganisationer en stark förankring till övriga samhälleliga institutioner (Myntti 1998:226). Samerna i de nordiska länderna har i stor utsträckning integrerats i majoritetsbefolkningen, vilket Myntti (1998:354) hävdar att är en konsekvens av statsmakternas sena ingripande i främjande av kulturen. Frågan om äganderätt till traditionella markområden är fortfarande en av de mest aktuella frågorna och orsakerna till konflikt mellan samer och nationalstaterna. Trots att äganderätten inte har erkänts av varken Finland, Sverige eller Norge, har samerna erhållit en bestående position som aktör i förhållande till naturförvaltningen. Det förväntas även att denna position återspeglas i nationalparksförvaltningen.

## **2.2. Naturvårdens och nationalparkernas utveckling**

Med naturskydd avses den traditionella formen av skydd där området utesluts från allmänheten och läggs i en figurativ glasvitrin (jämför eng. *preservation*). Naturvården utvidgar naturskyddet, där skyddet förverkligas genom aktiv vård av områdena och anpassar detta till externa sociala, kulturella och ekonomiska behov genom hållbart utnyttjande (jämför eng. *conservation*). När Puhakka (2007:47–48) lyfter upp dessa begrepp vill hon

uppmärksamma de olika läger som finns inom naturskydds- och naturvårdsrörelsen, något som är väsentligt för att förstå avhandlingens kontext.

Naturskydd och naturvård är koncept som närvarat under hela människans existens, men skiljaktigheterna i tid och rum ligger i hur koncepten har tagit uttryck. Naturskyddets och naturvårdens innebörd har varierat betydligt i såväl motiv, mål och implementering (Puhakka 2007:46). Kulturella och temporala skillnader har funnits och fortsätter att existera till följd av människans skiljaktiga vyer om vad som är värt att bevara och på vilket sätt. Exempelvis har det brittiska kungahuset under medeltiden beslagtagit och *fridlyst* markområden för att möjliggöra jakt för kungahusets nöje (Tsouvalis 2000 i Puhakka 2007:43). Samtidigt har *hima* (från arabiskans *skyddat område*), som avser naturvårdstraditioner som strävar till hållbart nyttjande av miljön, utövats i Mellanöstern i över 1400 år (Kilani et al. 2007:1). Under 1600-talet ledde även en japansk shoguns oro över effekterna av avskogning till att denne tog fram en föreskrift, som beivrade plantering av träd för att hindra erosion (Jones 2008:52). Trots att naturvårdens historia kan ge fler dylika intressanta exempel, riktas uppmärksamheten i det första avsnittet mot naturvårdens utveckling i dess moderna (västerländska) form. Därefter sammanfattas nationalparkernas ursprung i det andra avsnittet. Nationalparkernas idé och betydelse för miljön och människan beskrivs i det tredje avsnittet för att illustrera den betydelsefulla kopplingen som finns mellan nationalparkernas tudelade uppgift.

### **2.2.1. Naturskyddet – en motreaktion till industrialismens följder**

Redan i takt med att industrialiseringen tog allt större uttryck i samhället från mitten av 1800-talet till början av 1900-talet, ökade den allmänna oron för naturens välmående (Hollo 2004:7). De konkreta effekterna av industrialiseringen syntes i vattnen, luftens och de omkringliggande landskapens snabba förändring. Naturskyddet och därtill hörande förvaltning, som utvecklades under slutet av 1800-talet, strävade till att bevara naturen i dess ursprungliga form och *det vilda* utgjorde det rådande idealet (Puhakka 2007:42). Den växande oron för naturens välmående kan även härledas till grundandet av flera miljöorganisationer under början av 1900-talet i Norden (Hermanson 2008:62–63). Natur- och miljövårdsföreningarna har haft en betydande effekt på såväl natur- och miljöpolicy som i att utvidga allmänhetens medvetenhet och uppskattning för miljön (Boström 2003). Dessa föreningar har fortfarande höga medlemstal och åtnjuter stort stöd från allmänheten (Hermanson 2008:63).

Trots att det i början av 1900-talet vidtogs vissa begränsade åtgärder för att förbättra natur- och miljöskyddet skedde utvecklingen långsamt. Utöver detta hölls utvecklingen av natur- och miljöskyddet och dess förvaltning i bakgrunden efter andra världskriget, då den ekonomiska och sociala utvecklingen prioriterades (Hollo 2009:9). Utvecklingen av naturvården tog slutligen fart under 1960-talet som motreaktion till de drastiska förändringar som skett i och med den snabba ekonomiska tillväxten och andra världskriget. Utvecklingen inom miljöförvaltningen ledde snabbt till insikten att det traditionella naturskyddet, där naturen skyddades *mot* människan, inte längre var tillräcklig för att svara på de förändringar som skett. Behovet av ett mer omfattande förhållningssätt var uppenbart och naturen började ses som en integral del av miljön, istället för en oändlig resurs (Puhakka 2007:100). Genom detta skifte i tankesätt började naturskyddet således röra sig mot en form av naturvård där naturen skyddas *för* människan. En ytterlig s.k. grön våg av ökad miljömedvetenhet och föreningsaktivitet skedde under 1970-talet som drev utvecklingen av naturvården vidare (Hermanson 2008:63).

### **2.2.2. Nationalparkerna – den amerikanska drömmen**

År 2009 beräknades att ca 4,5 miljoner km<sup>2</sup> av jordens yta täcktes av de dåvarande ca 3900 nationalparkerna (Curry 2009:229). Enligt den senaste listan över skyddade områden i världen, som publicerades av Förenta Nationerna (FN) år 2018, har antalet och arealen av skyddade områden ökat (speciellt till havs) sedan den senaste listan publicerades år 2014 (FN 2018:8; Deguignet et al. 2014). Naturvården tog för första gången uttryck som nationalparker i USA under 1800-talet<sup>4</sup> (Curry 2009:229). Under slutet av 1800-talet spred sig idén om nationalparker sakta men säkert runtom i världen och i början av 1900-talet hade idén och behovet av naturskydd strandat på andra sidan Atlanten.

Traditionellt har nationalparkerna förvaltats och ägts av centralstaten och finansierats med statliga medel (EEA 2012:12). I och med förändrade inställningar till nationalparker och deras ökade socioekonomiska betydelse, har förvaltningsstrukturerna utvecklats och utformats enligt nationella och lokala förutsättningar. Fram till att IUCN år 1969 sammanställde en definition och klargjorde kriterier för nationalparker har det inte förekommit någon enhetlig definition eller standard ”planritning” för nationalparker, inte minst förvaltningen.

---

<sup>4</sup> Yosemite grundades år 1864 som den första delstatsparken och var det första officiella naturskyddsområdet i USA. Yellowstone National Park grundades år 1872, varefter Yosemite även fick status som nationalpark år 1872 (Puhakka 2007:43 – 44).

Nationalparkerna kategoriseras i regel som klass II områden<sup>5</sup> och de nordiska länderna följer samma definition över nationalparker. IUCN klass II beskriver nationalparker som *”large natural or near natural areas set aside to protect large-scale ecological processes, along with the complement of species and ecosystems characteristic of the area, which also provide a foundation for environmentally and culturally compatible spiritual, scientific, educational, recreational and visitor opportunities”* (IUNC.org – Protected Areas Category II 2014).

Premisserna för nationalparkernas grundande och de lagstiftningsrelaterade detaljerna varierar från land till land eftersom stater är fria att utse, grunda och benämna naturskyddsområden enligt nationella normer oavsett IUCN-klassificeringen. IUCN klassificeringen gäller således inte nödvändigtvis alla områden som nationellt klassas som nationalparker (Puhakka 2007:50). Detta innebär att trots de tillsynes gemensamma och standardiserade klassificeringarna, förekommer det variation i hur nationalparker är uppbyggda och hur de förvaltas. De olika förvaltningsstrukturerna kan även påstås basera på de rådande värderingarna av naturen, i förhållande till det antropocentriska och ekocentriska tankesättet som illustreras i tabell 2 på sidan 31.

En viktig observation är att IUCN-klassificeringen grundar sig i västerländska uppfattningar om vad naturskydd bör vara. Fastän IUCN har berikat världen med definition och kriterier för nationalparker är de ändå sociala konstruktioner. Nationalparker inges den mening och innebörd som en person eller grupp önskar ge baserat på gemensamma uppfattningar. Naturligtvis innebär detta att det finns mycket olika sätt att se på vad en nationalpark innebär. I följande avsnitt ges en kort introduktion till nationalparkernas betydelse för miljön och människan.

### **2.2.3. Nationalparkernas betydelse för miljön och människan**

Den allmänna uppfattningen om en nordisk identitet kan delvis beskrivas med hjälp av ett gemensamt starkt förhållande till naturen som delas av nordbor. En stark koppling till naturen återspeglas i, förutom människors personliga värderingar, även i nordisk litteratur, musik, konst, formgivning och arkitektur (Norden 2015:13). Utöver den mer humanistiska kopplingen till naturen och dess egenvärde, har nationalparkernas ekonomiska betydelse

---

<sup>5</sup> I frågan om avhandlingens analysobjekt är Vatnajökull (IS) och Lemmenjoki (FI) undantag i klassificeringen. I förhållande till Vatnajökull beror det på att det inom nationalparken förekommer områden med flera olika IUCN:s klassifikationer (Vatnajökulsþjóðgarð 2013:12–13). Lemmenjoki ingår i kategorin Ib, vilket har det att göra med faktumet att nationalparken är skogsödemark, där endast 5 % av området är ägnat åt friluftsvksamhet (metsa.fi – *IUCN-luokat muistio* 2014).



uppmärksammats allt mer sedan början av 2000-talet (Sæþórsdóttir 2010; Puhakka 2007; Eagle & McCool 2007; Daugstad et al. 2007 m.fl.). Nationalparker behandlas även ofta av medier, vilket tyder på uppfattningen om att de anses vara av stort intresse för allmänheten.

I detta avsnitt beskrivs den tudelade uppgiften, som är grundläggande för nationalparkernas existens. Därefter behandlas nationalparkernas betydelse för miljön och människan skilt för att illustrera de sfärer som den tudelade uppgiften måste tangera och balansera. Nationalparkernas funktioner är rätt lika runt om i världen, speciellt i väst, således är denna del generell och förhåller sig till allmänna fenomen, hellre än specifika företeelser i Norden.

### ***Den tudelade uppgiften***

Den tudelade uppgiften främjar acceptansen och ökar användarvärdet för nationalparkerna, samtidigt som naturskyddet tillåts en central position<sup>6</sup>. Redan från och med inrättandet av de allra första nationalparkerna har den tudelade uppgiften varit en integral del av nationalparkernas ideal (Puhakka 2007:13). Den viktigaste och mest centrala uppgiften är fortfarande naturskyddet som består av att skydda och vårda värdefulla kulturlandskap, ekosystem och biodiversitet. Inom ramen för naturskydd möjliggörs även miljöfostran, forskning och uppföljning av naturen såväl som utnyttjandet av naturen för friluftsliv. Nationalparkerna i Norden är avgiftsfria områden som inbegrips av allemansrätten<sup>7</sup>.

Nationalparker är en form av naturkapital, det vill säga kapital som finns tillgänglig i miljön. Denna typ av kapital värderas med hjälp av optionsvärde och existensvärde, som klassas som brukarvärden. Optionsvärdet avser att samhället är villigt att betala för att nationalparksområdet bevaras och existensvärdet innebär de etiska uppfattningarna om områdets rätt till att existera. Till skillnad från kapital i allmänhet, åtnjuter nationalparker ett icke-brukarvärde som avser att nationalparkernas värde ligger i andra faktorer än värdet att utnyttja områdets resurser eller ens optionsvärdet för området. Icke-brukarvärdet innebär respekten för naturens egenvärde och hela ekosystemens rätt att fungera enligt naturens villkor (Turner et al. 1994:113). Den tudelade uppgiftens definition är tätt sammankopplad till dessa värderingar. Till följd av detta kan den tudelade uppgiften upplevas som motstridig och är beroende av en balanserad växelverkan för att fungera. Olika former av växelverkan bildas

---

<sup>6</sup> Intressant nog talas det på Island om ”den tredje uppgiften”, som avser landsbygdens utveckling i avbefolkade områden där nationalparkerna ses som ett sätt att främja områdenas utveckling (Arnason 2012).

<sup>7</sup> Allemansrätten har sitt ursprung i Norden och förekommer i alla nordiska länderna, med vissa variationer i den gällande regleringen. Se Nordiska ministerrådets (1997) rapport ”Allemansrätten i Norden”.

till följd av den tudelade uppgiftens natur och kan karakteriseras som antingen symbios, konflikt eller samexistens (Budowski 1976 ur Puhakka 2007:14).

Nationalparkerna har olika betydelser för miljön respektive människan, vilket ger upphov till de olika formerna av växelverkan hos den tudelade uppgiften. Utöver det inneboende skyddsvärdet, bidrar det ökade antalet nationalparker och övriga skyddsområden till ökad uppskattning av naturskyddsområdets sociala och ekonomiska värde. I takt med detta ökar även chanserna till konflikter mellan de motstridiga värderingarna; *ekocentrism* vs *antropocentrism* (Redpath et al. 2013; Daugstad et al. 2007; Bayley & French 2008 m.fl.). Nationalparksförvaltningen strävar efter att balansera de olika värderingarna för att säkerställa och uppfylla den tudelade uppgiften och förebygga konflikter.

### ***Betydelse för miljön***

Det finns en stor variation mellan skyddsområdestyperna i världen. IUCN har sammanlagt definierat sju (Ia och Ib–VI) olika typer av naturskyddsområden. Dessa områden är strikta naturreservat, ödemarksområden, nationalparker, naturminnesmärken, habitat eller artskyddsområden, skyddade landskapsområden (inklusive marina områden) och skyddade områden med hållbart utnyttjande av naturresurser. Olika typer av naturskyddsområden är nödvändiga för att balansera naturskyddets och människans behov. Dessa områden har alla samma avsikt, det vill säga att skydda naturen, men gör det med olika metoder och olika utgångspunkter. Behovet av varierande skyddsområden är väsentligt till följd av mänsklig aktivitet, som numera sträcker sig utöver majoriteten av den för människan beboeliga miljön.

Variationen i skyddstyper möjliggör förverkligande av komplexa nätverk av fredade områden för att bevara naturens mångfald. Nationalparker kan anses utgöra stommen av naturskyddet eftersom de består av stora enhetliga områden, vilket är nödvändigt för att möjliggöra naturskyddets huvudsakliga uppgift. Stora helhetliga områden överskrider även nationella gränser och är ett positivt framsteg för naturskyddet.

Habitatförändring är ett fenomen där habitat både försvinner, försämras och splittras upp (Fahrig 2003) och är ett signifikant hot mot biologisk mångfald. I avseende att bekämpa fragmentering av habitat och minimera dess effekter, tjänar nationalparker en ytterst betydelsefull uppgift. De stora enhetliga områden tillåter förekomsten av flera olika ekosystem och biotoper som i sin tur möjliggör förekomsten av en mångfald av både flora och fauna. Numera har människan brett ut sig över största delen av den beboeliga och användbara miljön, vilket gör det allt svårare att inrätta stora enhetliga skyddsområden. Mindre och mer

specificerade områden som riktar sig direkt mot habitat och artsskydd har därför utformats. Även privatägda skyddsområden, speciellt i närheten av tätt befolkade områden, är av stor betydelse. Dessa områden bildar ett mosaiknätverk av skyddsområden, som till en viss utsträckning främjar naturskyddet. För nationalparker är buffertzoner utanför nationalparksområden av stor betydelse (Heikkinen et al. 1999) eftersom de möjliggör en mer naturlig övergång från den bevarade naturen till den av människan påverkade miljön.

### ***Betydelse för människan***

Runtom i världen är nationalparker i allmänhet uppskattade områden och människans behov av naturnärhet har diskuterats i flera sammanhang av bl.a. psykologer och sociologer (Bratman et al. 2015; Kaikkonen et al. 2014; Bartman et al. 2012; Cole & Hall 2010; Hoehner et al. 2010; Godbey & Mowen 2010; O'Brien 2005; Marcus & Barnes 1999). Traditionellt har nationalparkerna erhållit sin livskraft från något nationalromantiska idéer om nationallandskapens möjlighet att påvisa nationens prakt och ståtlighet (Puhakka 2007:127). Den nationalistiska och fosterländska undertonen som nationalparkerna traditionellt har haft lever fortfarande vidare i det sätt som nationalparker behandlas runt om i världen. Språkets innebörd för utformning av naturens och nationalparkernas värde är även av betydelse och varierar mellan samhällsmedlemmar och människogrupper (Buijs 2009; Puhakka 2007:39).

Attityderna gentemot naturområdena bottnar i den upplevda nyttan av områdena. Till exempel kan naturområdenas positiva effekt på ekonomin återspeglas direkt genom bl.a. höjning av fastighetspriser (Cho et al. 2006) eller indirekt genom möjligheter till att driva olika naturrelaterade verksamheter i området. Dessutom har nationalparkernas innebörd för turismen fortsatt växa<sup>8</sup>, till och med till den grad att det förekommer oro över balansen mellan utnyttjandet av nationalparker för turism och skyddsområdenas naturliga bärkraft<sup>9</sup> (bl.a. Manning 2001; Prato 2001; Sæþórðóttir et al. 1998:48).

Eftersom samhällsmedlemmarnas attityder gentemot nationalparkerna är centrala för parkernas acceptans och överlevnad har flera studier om attityder utförts (Tomićević et al. 2010; Buijs 2009; Stoll-Kleeman 2001; Obua & Harding 1996 m.fl.). De identifierade centrala faktorerna har att göra med graden av kunskap om nationalparkerna, utbildningsnivå, ålder, hemort, antal år bott i närheten av ett skyddsområde, antal besök och attityd mot natur

---

<sup>8</sup> T.ex. utgör turism i medeltal 4,7 % av BNP i OECD-länder, medan motsvarande procent för Island hade stigit upp till 6 % år 2010 (OECD 2014:128).

<sup>9</sup> Naturens bärkraft (eng. *carrying capacity*) kan antingen avse den biologiska bärkraften där antalet arter i ett område begränsas av naturligt förekommande resurser (föda, skydd o.dyl.).

och skogsförvaltning i allmänhet. Överlag har det påvisats att den lokala befolkningen förhåller sig mest skeptiskt till nationalparker. Detta har härletts till oron över följderna i förhållande till restriktioner och diverse effekter för området (bl.a. ökat antal rovdjur, förhinder för infrastruktur och övriga projekt). Bland den lokala befolkningen är det de som drar mest nytta av skyddsområden, som förhåller sig mest positivt till dem (Arnberger & Shoissengeier 2012). Svårigheten i att ändra attityder bottnar i social identitetsteori (Tajfel 1978), som hävdar att den grupp som en person identifierar sig med (oftast) styr personens attityder gentemot samhället och samhällsliga fenomen. Deltagandet och inkluderande i förvaltningen av nationalparker är därför av stor betydelse eftersom de strävar till att göra av med förutfattade meningar och bidra till dialog mellan varierande åsikter och intressen.

Meningsskiljaktigheter i förhållande till nationalparker och områdenas användning har förekommit redan i samband med grundandet av de första nationalparkerna i USA. Problemen har dock blivit mer allmänna och ofta svårare att hantera i och med att naturskyddet allt mer går in på områden som uppfattas som en del av människans rättigheter eller egendom. Konfliktfallen har allt mer att göra med möjligheter att utnyttja områden för diverse verksamheter (Zachrisson 2010; Lund 2009; Zachrisson 2009a; Daugstad et al. 2007; Sandell 2005 m.fl.). En långvarig konflikt ligger även i ursprungs- och lokalbefolkningens rätt till att utöva traditionell näringsverksamhet även innanför fredade områden (Carroll 2014; Grönblom 2009; Zachrisson 2008; Cernea & Schmidt-Soltau 2006, Myntti 1998:192 m.fl.). Motsättningar mellan naturvårdare (eng. *conservationist*) och näringsidkare har även blivit fler i till följd av naturturismens explosionsartade tillväxt under de senaste 20 åren. Fördelsfördelningen av turismen och kopplade verksamheter har uppmärksammats allt mer och diskuteras av bl.a. Heikkilä (2009), Puhakka (2007) och Sautter & Leisen (1999). Konflikternas ihärdighet kan dels härledas till faktumet att lokalbefolkningens rättigheter till nationalparksområden traditionellt har varit en utomstående sfär, medan turismen och naturskyddet har smultit samman allt mer i förvaltningen (Puhakka 2007:252).

### **2.3. Nationalparker och deras förvaltning i Norden**

Nationalparker och övriga naturskyddsområden utgör en stor del av den nordiska markarealen och allt fler nationalparker har även grundats till havs. Enligt statistik från år 2016 (Nordiska rådet 2016) utgörs 20,1 % av den danska arealen, 10,9 % av den finska arealen, 20,2 % av den isländska arealen, 17 % av den norska arealen och 11 % av den svenska arealen av olika typer av naturskydds- eller naturvårdsområden. I Norden finns under skrivande stund totalt 117

nationalparker, varav 5 finns i Danmark, 40 i Finland, 3 på Island, 39 i Norge och 30 i Sverige. Fastän nationalparksnätverket fortfarande utvecklas, handlar det oftast om utvidgningar av existerande områden med andra existerande skyddsområden. Numera grundas de flesta nya nationalparker även på områden som redan tidigare erhållit en annan typ av skyddsstatus enligt lag (t.ex. Natura-2000 eller landskapsskyddsområden).

Nedan ges en kort historisk tillbakablick över utvecklingen av nationalparksnätverket i Norden, varefter det ges en kort överblick över nationalparksförvaltningens grunder. I bilaga 1 presenteras det nordiska nationalparksnätverkets utveckling i tabellformat.

### **2.3.1. Nationalparksnätverkets utveckling i Norden**

I förhållande till nationalparkernas utveckling i Norden kan fyra olika faser urskiljas. Faserna avgränsas i 1900–1950-talet, 1950–1970-talet, 1980–1990-talet och 2000-talet. Dessa faser har alla sina särskilda karaktärsdrag och förhåller sig starkt till vad som pågått i världen runtomkring och utvecklingen av den nordiska naturförvaltningen.

Utvecklingen av nationalparksnätverket fick sin början i Sverige där de första nio nationalparkerna grundades 1909 (Löfgren 2008:9). Island följde därefter med att grunda nationalparken Thingvellir (is. Þingvellir) år 1928 för att skydda platsen där den första isländska riksdagen grundades 930 f.v.t. (Þingvallanefnd 2004:7; Umhverfisstjórnuneytinu 1999:8). Trots grundandet av Thingvellir på Island, var Sverige fortfarande pionjär i utvecklingen av nationalparksnätverket i Norden fram till år 1938 då Finland grundade sina första parker. I och med marköverlåtelse till Ryssland efter andra världskriget blev bara två av de ursprungliga parkerna kvar på finsk mark (Heinonen 2007:44)<sup>10</sup>. Frånsett grundandet av de första finska och en till svensk nationalpark (år 1942), låg utvecklingen av nationalparksnätverket på is under andra världskriget.

Efter andra världskriget fortsatte utvecklingen av det nordiska nationalparksnätverket, men det dröjde fram till 1950-talet för utvecklingsprocessen att återuppta momentum. I Finland grundades sju nya nationalparker år 1956, vilket var produkten av ett helhetsmässigt utredningsarbete som utfördes av en nationalparkskommitté som skulle råda bot på nationalparksnätverket efter marköverlåtelse (Lilja-Rothsten 2011:13). På Island grundades Skaftafjell år 1967 och Jökulsargljúfur år 1973 med stöd av den första

---

<sup>10</sup> I samband med marköverlåtelse upphävdes även skyddet för Porkkala och Heinäsaarten nationalparker tillsammans med vissa naturparker (Heinonen 2007:44).

naturkyddslagen från år 1956 och förvaltades under utbildningsministeriet (is. Menntamálaráðuneytið) fram till 1990 då miljöministeriet bildades (Björk Hallgrímsdóttir 2011:21 ur Árni Bragason, 2001). De första isländska nationalparkerna grundades genom motiverade nomineringar från vetenskapliga samfundet, som togs upp för behandling i ett naturkyddsråd som grundats år 1960 (mbl.is – *Skaftafell í Öræfum Þjóðgarður í 30 ár* 1997). Samtidigt påbörjades utvecklingen av det norska nationalparksnätverket som en del av arbetsuppgifterna i ett statligt naturkyddsråd, men de första två nationalparkerna grundades först år 1962. Sex år efter att de första nationalparkerna i Norge grundats godkändes en nationell plan för utvecklingen av nationalparksnätverket (NOU 1986:17). I Sverige hade utvecklingen av nationalparksnätverket tillsynes avstannat fram till 1970-talet och de parker som grundades följde inga specifika riktlinjer eller målsättningar (Löfgren 2008:86).

Under 1970-talet höll ett paradigmskifte på att ske inom miljö- och naturvården. Vid denna tidpunkt hade redan alla nordiska länder stiftat lagar om naturskyddet, men de samhällseliga förändringarna och förändrade attityderna gentemot naturen krävde vidareutveckling av lagstiftningen. Det verkliga utvecklingsarbetet av naturskyddet, nationalparkerna och dess förvaltning påbörjades först under 1970-talet (bl.a. Wrammer & Nygård 2010:40,45,61; Perttula 2006:60; Umhverfisaráðuneytinu 1998; NOU 1986:87; Gjærevoll 1973:13). Detta berodde framförallt på varierande resursbrister samt bristen på en förvaltningsstruktur och organisation som kunde handha det omfattande arbetet som krävdes av naturskyddet. Nationalparksväsendets tröga start tog fart i takt med att naturskyddet förstärktes då specifika förvaltande institutioner upprättades och de allmänna kraven på naturvårds- och miljöförvaltningen under 1960- och 1970-talen ökade (Hermansson 2008:63).

I Finland och Norge hade den helhetsmässiga planeringen av nationalparksnätverket anammats redan under 1970-talet och detta enhetliga arbete fortsatte in på 1980- och 1990-talen (Perttula 2006:24–25; NOU 1986:6). I Finland grundades totalt 23 nationalparker under 1980- och 1990-talet, medan genomförandet av den norska landsplanen för nationalparker från 1986 tog fart först under början av 2000-talet och under 1980–1990-talet hade endast 5 nya nationalparker grundats i Norge. Till skillnad från Norge och Finland hade utvecklingen av det svenska nationalparksnätverket inte följt någon helhetsmässig planering eller strukturer (Löfgren 2008:9). Detta förändrades dock år 1986 då Naturvårdsverket påbörjade en systematisk planering av nätverket och från och med det har Sverige hållit fast vid en strukturerad planering som baserats på långsiktiga nationalparksplaner och

genomförandeplaner (se Naturvårdsverket 2015; Naturvårdsverket 2008; Löfgren 2008). I Sverige grundades totalt 10 nya nationalparker under 1980- och 1990-talen.

Utvecklingen av nationalparksnätverken i Sverige har varit betydligt långsammare under 2000-talet än tidigare (Naturvårdsverket 2015:7; Naturvårdsverket 2008:8). Under 2000-talet har totalt 3 nya nationalparker grundats, varav det senaste tillägget är Åsnens nationalpark (2018) som höjer Sveriges nationella total till 30 nationalparker.

I Norge hade största delen av den nya landsplanen (1986) förverkligats år 2011, då totalt 18 nya nationalparker hade grundats och 8 existerande parker hade utvidgats (miljødirektoratet.no – *Vern for og nå* 2013). Sedan 2011 har ytterligare 5 nationalparker grundats, men dessa har inte längre ingått i en specifik plan, utan har inrättats med flera olika motiveringar<sup>11</sup>. Detta har medfört behovet av politisk diskussion över hur arbetet kring hur nationalparksnätverkets utveckling skall försäkras i framtiden, en diskussion som pågår som bäst (Energi- og miljøkomiteen 2016; Representantforslag 2016). De två senaste tilläggen till det norska nationalparksnätverket grundades år 2016 och höjer det totala antalet till 39 nationalparker<sup>12</sup>.

Till lika som Norge hade det finska nationalparksnätverkets utvecklingsprogram från år 1976 förverkligats nästan i sin helhet under 2000-talets första årtionde (Heinonen 2007:46). Därefter har det inte funnits en likadan enhetlig plan för inrättandet av nya eller utvidgning av gamla nationalparker. Numera följer nationalparksnätverkets utveckling en rad olika naturtypsspecifika skyddsprogram som framställs och uppdateras av miljöministeriet och förslag angående nationalparker utreds vid behov av Forststyrelsen. Finländare har även varit ivriga på att skicka in initiativ om grundandet av nya nationalparker, där bl.a. Teijo (2015) och Hossa (2017) är produkter av dylika initiativ (se RP 81/2014 och RP 260/2016). Det senaste tillägget i det finska nationalparksnätverket kommer att vara Hossa, som invigts i juni 2017 till ära av ett 100-årigt Finland och är den 40:e nationalparken i Finland.

På Island finns numera totalt tre nationalparker, men antalet nationalparker är inte representativt för naturskyddets omfattning eftersom de flesta naturskyddsområden har förverkligats genom naturreservat (NOU 1986:15). Efter en 30 år lång paus grundades Snæfellsjökull nationalpark år 2001 baserat på ett förslag från 1970-talet (Umhverfisstofnun

---

<sup>11</sup> bl.a. önskemål från Sverige (Fulufjellet) och genom statusförändringar från landskapsskyddsområden till nationalparker (Færder).

<sup>12</sup> Svalbards 7 nationalparker har inte inkluderats.

2010:10). Naturskyddets utveckling på Island har sedan år 2004 följt nationella naturskyddsplaner (is. *náttúruverndaráætlun*) som gjorts för en period på 5 år åt gången. Den senaste planen har gjorts för perioden 2009–2013. Eftersom de tidigare planerna inte genomförts i sin helhet och det gjorts förändringar i naturskyddslagstiftningen har inte en ny plan ännu tagits fram (althingi.is – *Svar um náttúruverndaráætlun* 2014). År 2008 sammanslogs två av de ursprungliga nationalparkerna, Skaftafjell och Jökulsargljúfur, med Vatnajökull nationalpark som grundades enligt den nationella naturskyddsplanen för 2004–2008 (Alþingi 2004). För tillfället finns inga planer för nya nationalparker på Island. Däremot har uppmärksamhet riktats mot att förenhetliga och effektivera förvaltningen av naturskyddsområden (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið 2018).

De första nationalparkerna grundades i Danmark under 2000-talet. Omständigheterna för att grunda nationalparker i Danmark har varit annorlunda i jämförelse med de andra nordiska länderna, eftersom så gott som hela den danska arealen är utnyttjad på ett eller annat sätt (Hovik et al. 2009). Idén om danska nationalparker<sup>13</sup> har dock lyfts upp då och då, men det konkreta arbetet sattes igång först år 2000 efter att OECD kritiserat den danska naturförvaltningen och beivrat inrättandet av nationalparker för att skydda stora helhetliga områden (Miljøministeriet 2006:1–2). Flera pilotprojekt påbörjades år 2002 och som resultat av processen kring pilotprojekten (Miljøministeriet 2006:2; se även Lund 2009) grundades den första nationalparken år 2008. Efter det har det danska nationalparksnätverket utvidgats med fyra parker under tiden 2009–2018, huvudsakligen enligt de pilotprojekt som utfördes under början av 2000-talet.

Bevisligen kan det urskiljas tydliga temporala trender i utvecklingen av det nordiska nationalparksnätverket. Dylåka trender antas även kunna urskiljas i jämförelsen mellan de utvalda nationalparksfallen. I följande avsnitt presenteras nationalparksförvaltningens grunder för att ge en inblick i det praktiska upplägget för förvaltningen av de nordiska nationalparkerna.

### **2.3.2. Nationalparksförvaltningens grunder**

Ur historiskt perspektiv har nationalparkerna inte haft en dedikerad förvaltning väldigt länge. Utgående från idealet om *det vilda* lät man tidigare nationalparkerna vara (se tabell 2 s. 31),

---

<sup>13</sup> I Danmark finns två äldre områden som kallas nationalparker; Rebild (1912) och Dybbøl Skanser (1924). Dessa parker är dock inte nationalparker enligt det som avses i nationalparkslagen, men har tillåtits utnyttja benämningen (Miljøministeriet 2006:14).



men numera anses naturvården kräva en aktiv insats som planeras av förvaltningen. Detta innebär att det utöver definitionen av nationalparker som enheter, finns ett behov att beskriva hur nationalparksförvaltningen på övergripande nivå ser ut. I detta avseende har avhandlingen utnyttjat det som Randrup & Person (2009) kallar för parkförvaltningsmodellen.

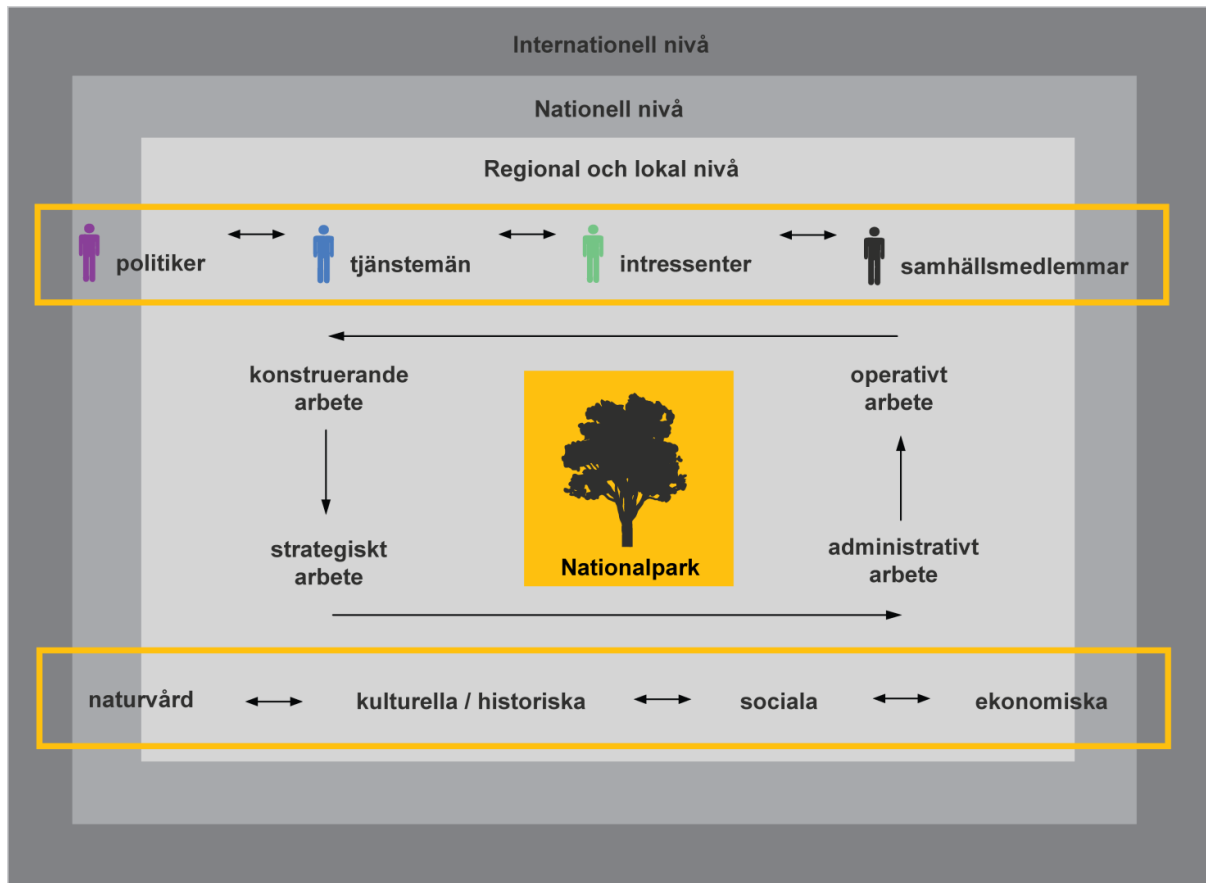
Modellen har ursprungligen utvecklats för att beskriva förvaltningen av lokala grönområden, men dess generalitet gör att den lämpar sig väl för att beskriva de centrala delarna av nationalparksförvaltningen. Modellen beskriver omfattande förvaltning (eng. *comprehensive management*) som inkluderar aktörer (politiker, tjänstemän, intressenter och samhällsmedlemmar) och de olika aspekterna (naturvård, kulturella/historiska, sociala och ekonomiska) som hör till parkförvaltningen på alla hierarkiska förvaltningsnivåer. I figur 3 (nedan) presenteras en modifikation av Randrup & Persons (2009) parkförvaltningsmodell för att illustrera hur förvaltningen är uppbyggd.

Nationalparksförvaltningen arbetar med konstruerande, strategiska, administrativa och operativa uppgifter. I figur 3 illustreras förhållandet mellan dessa arbetsuppgifter, där arbetsprocessen börjar med konstruktivt arbete som avser grundandet och vidareutveckling av parken. Därpå följer strategiskt arbete som inbegriper planering. Den administrativa sfären står för beslutsfattandet och det operativa arbetet står för praktiska åtgärder som utförs enligt fattade beslut. I figuren presenteras även förvaltningens sfärer (regional och lokal, nationell och internationell nivå) och de aktörer och aspekter som ingår i förvaltningen. Notera att aktörerna och aspekterna i figuren sträcker sig ända ut till den internationella nivån, medan förvaltningsuppgifterna hålls inom den nationella, regionala och lokala nivån.

Både den administrativa och operativa delen av nationalparksförvaltningen är numera bundet på ett eller annat sätt till förvaltningsplaner och strategier. Ur ett historiskt perspektiv är förvaltningsplanernas dessutom betydelsefulla dokument eftersom de ger konkret bevis över de rådande naturvärderingarna (Puhakka 2007:57).

En förvaltningsplan är ett officiellt styrdokument som sammanställts för att beskriva förvaltningen av och verksamheten inom ett specifikt förvaltningsobjekt, eller i relationen till ett specifikt problem i ett större sammanhang. Planerna ska utgöra ramarna för administrativa och operationella förvaltningen, där det kan ingå information om strukturer, nödvändiga åtgärder, uppföljning och ansvarsfördelning. Planerna bör i allmänhet inte vara för strikta för att inte begränsa förvaltningens anpassningsförmåga. Förvaltningsplaner framställs för olika ändamål, av olika institutioner på olika hierarkiska nivåer och för olika tidsintervaller. Planer

kräver godkännande från en högre instans och kan kräva en deltagandeprocess för att förverkligas och ofta är det först i samband med framställningen av planer som allmänhetens deltagande uppmärksammas.



**Figur 1. Parkförvaltningsmodellen.**

På den översta raden presenteras de olika aktörerna, medan den nedersta raden inkluderar de olika aspekterna av nationalparksförvaltningen. De gråa områdena illustrerar de olika styrnivåerna för förvaltningen; internationell, nationell, regional och lokal. I mitten av figuren ligger själva förvaltningsobjektet, nationalparkerna och omkring har de olika arbetskategorierna presenteras i förhållande till varandra. *Figuren modifierad från fig. 3 i Randrup & Person (2009).*

Beroende på planens signifikans, styrs planernas innehåll och syfte av lagstiftning, föreskrifter eller diverse myndighetsbeslut. I lagstiftningen angående nationalparker ingår det paragrafer om förvaltningsplaner för nationalparker i alla nordiska länder<sup>14</sup>. Formuleringar och detaljerna i lagstiftningen och processer för utarbetandet av planer varierar något mellan länderna. De nordiska förvaltningsplanerna är inte juridisk bindande, utan tas fram som ett styrande verktyg.

<sup>14</sup> Danmark (kapitel 5 i LBK 120/2017), Island (§ 59 i L 60/2013 och nationalparkernas speciallagar), Finland (§ 19 i L 1096/1996), Norge (§ 35 i L 2009:100) och Sverige (§ 7 i F 1987:938).

Planernas offentlighet är även en förutsättning för allmänhetens deltagande, eftersom de innehåller väsentlig information som krävs för att målmedvetet och välinformerat kunna delta i diskussioner och beslutsfattande. I de nordiska länderna är förvaltningsplanerna offentliga dokument, men tillgängligheten till planerna via t.ex. internet varierar. I de flesta länder har nationalparkerna någon form av webbsida, där det kan ingå information om förvaltningen och planerna, men de flesta sidor betonar informationstillgången för turismen (t.ex. danmarnationalparker.dk, luontoon.fi, vatnajokulsthjodgardur.is, nasjonalparkstyre.no, sverigesnationalparker.se).

### **3. Teoretisk ram och begreppsapparat**

Avhandlingens teoretiska ram utgår från interaktiv samhällsstyrning (governance). Denna teori är även tätt sammanvävt med bl.a. decentraliserings- och nätverksteori, men dessa teorier uppmärksammas inte skilt för sig. Governance kan lätt urskiljas i moderna samhällsliga företeelser och kännetecknas av det paradigmskifte som skett i samhället, där demokratier allt mer strävar till ökad legitimitet genom inkluderande och öppenhet.

I begreppsapparaten har följande begrepp inkluderats: allmänhetens deltagande, deltagandestrukturer, aktörer, representativitet, förvaltningsnivå, förvaltningsstruktur samt gränsöverskridande samarbete.

Allmänhetens deltagande är ett centralt begrepp för governanceperspektivet eftersom governance bygger på deltagande och interaktivitet i beslutsfattandet. Deltagandestrukturer utgör basen för att förstå hur olika förvaltningsstrukturer byggs upp för att möjliggöra olika processer och mekanismer för deltagande. Aktörer är ett inneboende begrepp som beskriver vem som bidrar till deltagande genom att agera genom de olika deltagandestrukturer som inkluderats i förvaltningsstrukturerna.

Representativitet är en grundläggande del av governance eftersom deltagande inte kan förverkligas genom ensidig representation, utan olika aktörer med varierande intressen krävs för att bilda homogena förvaltningsnätverk som har förmåga att bygga upp socialt kapital.

Förvaltningsnivån avser förvaltningens hierarkiska nivåer. Begreppet hänger tätt ihop med governance i och med den genomsyrande principen om decentralisering. Det väsentliga är hur beslutsfattandet förs närmare medborgarna för att möjliggöra bredare deltagande i ärenden som gäller deras närmiljö.

Förvaltningsstruktur som begrepp avser de strukturer som byggs upp för att förvalta ett visst objekt. Ur ett governanceperspektiv spelar strukturerna en stor roll, eftersom förvaltningsstrukturerna i praktiken bildar de formella nätverken som möjliggör förvaltningens alla funktioner, inklusive deltagande.

Gränsöverskridande samarbete har inte en lika tydlig koppling till governance som de andra begreppen. Kopplingen ligger dock i faktum att governanceperspektivet i teorin strävar till en helhetsmässig förvaltning, vilket motiverar att aktörer som finns på andra sidan nationella gränser även tryggas en möjlighet att delta i förvaltningen av närmiljön.

I följande avsnitt sammanfattas avhandlingens teoretiska ram varefter avhandlingens begreppsapparat diskuteras i koppling till den teoretiska ramen och de centrala frågeställningarna i avhandlingen. I samband med beskrivningen av själva begreppen beskrivs även deras relevans för variabelutvecklingen och variabelernas motiveringar.

### **3.1. Governanceperspektivet**

Decentraliseringen som inleddes i Norden under 1980- och 1990-talen är en motreaktion till det tidigare starkt centraliserade styresskicket. Genom att överlåta beslutandemakt till lägre nivåer i förvaltningshierarkin och närmare de som påverkas av maktutövandet, strävas det till att åtgärda de problem som uppstått från det hierarkiska och svåråtkomliga *top-down* systemet (Agrawal & Gibson 1999). Som en följd av decentraliseringen har den offentliga förvaltningen rört sig mot interaktiv samhällsstyrning (eng. *governance*) som gett utrymme för nya typer av förvaltningsstrukturer. Detta skifte uttrycks ofta som rörelsen ”*from government to governance*” eller ”*från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning*” (Montin & Hedlund 2009:7). Uttrycken beskriver övergången från traditionellt maktutövande med hjälp av centraliserade institutioner, till nyare former av offentligt beslutsfattande där intressenternas deltagande och samarbete (interaktivitet) är i centrum (Montin & Hedlund 2009:7; Lefèvre 1998).

Governance utformas av både formella och informella institutioner (Pierre 1999), mekanismer och processer som gjuter det offentliga, privata och civila samhället till en helhet (Marcussen & Torfing 2007:3). Denna sammansättning av aktörer, institutioner och mekanismer bidrar till utvecklingen av breda nätverk som kan utnyttjas i beslutsfattandet på varierande sätt. Kooiman (1993:2) poängterar att interaktiv samhällsstyrning inte är en statisk process som har ett klart mål och en slutpunkt. Interaktiv samhällsstyrning är hellre en fortgående dynamisk

process som avser att balansera behov och kapacitet för att möjliggöra ett ”*ömsesidigt samspel*” (Montin & Hedlund 2009:7).

De nya institutionerna och beslutsprocesserna som decentraliseringen har gett upphov till kräver att governance baserar sig på en process där de offentliga institutionerna ständigt rör sig mot en mer öppen och konstruktiv dialog med övriga samhällsaktörer (Evans et al. 2004:11). Detta har lett till att nätverk i allt större utsträckning tar över de roller som centrala myndigheter tidigare har haft (Bogason & Toonen 1988). Nätverken anses numera ha en djupgående effekt på samhällen och hur förvaltningen fungerar i praktiken. Således är det väsentligt att förvaltningen försäkras förmågan att utnyttja nätverken som verktyg för att lösa komplexa samhälleliga problem (Sørensen & Torfing 2009), t.ex. genom att formalisera och institutionalisera dessa som en del av förvaltningen.

Samtidigt som möjligheterna till deltagande givits större utrymme, har även arenan för allmänhetens deltagande utvidgats och metoderna vidareutvecklats (Bengtsson 2008; Bayley & French 2007; Nilsson 2005 m.fl.). Trots att deltagande kan inta fler olika former är den grundläggande definitionen av deltagande universell: att ge medborgarna inflytande i beslutfattandet genom inkluderande och öppenhet (Zachrisson 2008). En förutsättning för allmänhetens deltagande är således förmågan att bygga upp möjligheter i form av bl.a. formella strukturer och processer där varierande aktörer, med olika bakgrund och intressen, tillåts arbeta med ett specifikt problem eller fråga för att nå ett gemensamt mål. Deltagande betraktas då som en mekanism för att åstadkomma mer målmedvetna och välkonstruerade beslut som samtidigt bidrar till större delaktighet bland allmänheten och ökar acceptansen av besluten (Pierre 1999). Denna avhandling avser inte att studera deltagande i praktiken eller dess resultat, däremot undersöks vilka strukturer som byggts upp i den nordiska nationalparksförvaltningen för att möjliggöra deltagande. I förhållande till interaktiv samhällsstyrning krävs då att förvaltningsstrukturerna har förmågan att inkludera relevanta aktörer samt övertyga och ge incitament för att mobilisera såväl formella som informella nätverk för att nå gemensamma mål.

Deltagandeprocesser och deltagande i allmänhet är en förutsättning för social inlärning som vidareutvecklar och bygger på det sociala kapital som styr och utvecklar nätverk. Putnam (1995) beskriver hur nätverk möjliggör ansamling av relevanta tillgångar och utvecklandet av samarbete som bidrar till gemensam problemlösningsförmåga. Med relevanta tillgångar avser

Putnam socialt kapital, vilket han definierar som de nätverk och den kunskap som möjliggör inlärning, koordinering och samarbete inom samhället för att nå gemensamma mål (*ibid*).

De positiva sidorna av deltagande, d.v.s. ökad legitimitet och öppenhet framhävs ofta, det finns även uppenbara risker och konsekvenser med deltagande som måste hanteras och uppmärksammas. Problematiken kring det ökade deltagandet och governancenätverk har uppmärksammas av många (bl.a. Nordberg 2014; Sørensen 2010; Bodin & Crona 2009; Sørensen & Torfing 2009; Zachrisson 2009a; Fletcher 2007; Shapiro 2000; Agrawal & Ribot 1999). I litteraturen har ansvarsbärande, jämlikhet och inkludering lyfts upp som centrala problem. Då flera intressenter, utanför de traditionella offentliga beslutsfattande organen, inkluderas som aktörer i förvaltningsprocesser sker en naturlig överlåtelse av beslutande makt, vilket inverkar på ansvarsbärandet och ansvarsutkrävande. Shapiro (2000) anser att problematiken beträffande ansvarsskyldigheten är mest ödesdiger då det gäller folkets möjligheter att besluta över hur den demokratiska rösten används i val. Shapiro (*ibid*) menar således att ifall ansvarsbärandet förblir oklara kan det i värsta fall hämma demokratisk förändring.

Samtidigt som ansvarsutkrävande kan bli ett betydligt demokratiskt problem, finns även risken för marginalisering av aktörer i deltagandeprocesserna och governancenätverken. Följden av att stora och starka grupper tränger ut mindre och svagare grupper (eng. *crowding out*) är att existerande nätverk upplever instabilitet. Rubbningar i nätverken utgör ett stressmoment för tilliten mellan aktörer och processernas rättvisa ifrågasätts. Utöver detta är även överdrivet självförtroende och bristfällig kommunikation ödesdigra kombinationer för deltagandeprocesser där förväntningar och tillgångar måste balanseras (Idrissou et al. 2013).

Det är uppenbart att deltagande eller nätverk varken skapas eller behålls enbart baserat på goda avsikter, utan kräver intresse och engagemang från både den offentliga och privata sektorn och framförallt samhällsmedlemmar. För att socialt kapital som koncept skall fungera i praktiken förutsätts tillit mellan de olika aktörerna, ömsesidighet, utbyte och samhörighet som stöds av gemensamma regler, normer och sanktioner inom nätverken (García-Amado et al. 2012). Då dessa förutsättningar tas i beaktande som en del av de gemensamma reglerna och normerna för det interaktiva samspelet, sänker det transaktionskostnaderna för att åstadkomma det upplagda målet. Samtidigt strävar det till att förebygga det s.k. fripassagerarproblemet (García-Amado et al. 2012) eller allmänningens tragedi (Ostrom 1998) från att uppstå.

Nätverk är bevisligen ett krävande fenomen som måste hanteras för att de ska förbli funktionsdugliga. För att hantera nätverk krävs *metagovernance*, d.v.s. *governance av governance* (Sørensen & Torfing 2009:245). Lund (2009) beskriver metagovernance som den eftertanke som läggs på designen av ett governance nätverk och hur nätverket styrs på en övergripande nivå. Metagovernance strävar till att motverka de problem som förekommer i frågan om bl.a. ansvarsbärande, legitimitet eller rättvisa. Metagovernance strävar inte till att frånta governance nätverkens självstyre (*ibid*), utan hellre att vägleda, hantera och kontrollera att nätverket utnyttjas på ett rättfärdigt sätt och att intressenterna följer de formella och informella normerna som nätverket grundar sig på. Avhandlingens analys tangerar inte metagovernance som en specifik del av nationalparksförvaltningen, men resultaten kan ge en inblick i nivån av metagovernance i förvaltningen.

### **3.2. Governanceperspektivet i nationalparksförvaltning**

Nationalparksförvaltningen är en del av samhällets resursförvaltning och eftersom nationalparkerna är en gemensam resurs (eng. *common pool resource*) måste flera olika krav och behov tillfredsställas i förhållande till förvaltningen. Numera är det vedertaget att förvaltningen av dylika resurser kräver att en bred bas av relevanta intressenter inkluderas i beslutsfattande. Eftersom omständigheterna som kopplas till gemensamma resurser är mångfaldiga och varierande, antas detta även återspeglas i förvaltningens utseende i form av deltagandestrukturer.

Den nordiska nationalparksförvaltningen genomsyras av principen om deltagande (Falleth & Hovik 2009; Grönholm 2009; Lund 2009; Nilsson 2009), vilket innebär att det är möjligt att betrakta nationalparksförvaltningen ur ett governanceperspektiv där deltagandemöjligheterna är i fokus. I avhandlingen ligger fokus på formella nätverk som bildas ur de strukturer som ingår i nationalparksförvaltningen. Governancenätverk är nätverk som förvaltar offentliga helheter genom interaktiv styrning och bildas av en sammansättning självständiga aktörer från både offentlig och privat sektor (Sørensen & Torfing 2009). I praktiken kan governancenätverk betraktas som strukturering av det interaktiva samspelet mellan aktörer och därtill hörande processer (Isett et al. 2011).

I tabell 2 (nedan) illustreras övergången från government till governance i nationalparksförvaltningen. Tabellen beskriver det förändrade perspektivet gentemot naturförvaltningen, där distinktionen ligger i hur naturen skyddas, det vill säga *mot* människan

(ekocentrisk) eller *för* människan (antropocentrisk). Den förändrade uppfattningen om naturskyddet har bidragit till behovet att utveckla förvaltningen genom att övergå från de centralstyrda förvaltningsmodellerna, till nya modeller där inkluderingen av lokala aktörer fick en central roll (EEA 2012:22). Ur ett globalt perspektiv betonas fortfarande en rätt centraliserad förvaltningsmodell i de flesta länder, trots att behovet av decentralisering lyfts fram i flera sammanhang. Detta kan härledas till faktumet att tilliten för naturförvaltningen, fram till 1980-talet, placerades starkt centraliserade institutioner (Zachrisson 2009b:9). Ur globalt perspektiv är Europa numera avvikande, eftersom decentraliserade förvaltningsstrukturer är normen (Heinonen 2007:40).

### **3.3. Allmänhetens deltagande**

Numera vinner principen om allmänhetens deltagande stöd från såväl intresseorganisationer och företag som privatpersoner och politiker. Politikernas intresse för utvidgat deltagande och mer involverade medborgardiskussioner, ligger främst i tanken om att ökat deltagande i beslutsfattandet skulle bana väg för mer accepterade beslut (Bayley & French 2008). De andra grupperna strävar däremot efter ett utökat inflytande i beslutsfattandet för att bevaka egna intressen. Trots att betydliga innovationer och utveckling gjorts, kan nivån av deltagandets inflytande ännu ifrågasättas. Frågan om huruvida deltagande endast utnyttjas som ett skyltfönster eller en illusion, för att legitimera redan fastställda beslut, är av stor relevans då deltagande diskuteras och utvärderas. I och med att deltagande erhållit en central roll i policyutformning och beslutsfattande har det riktats uppmärksamhet mot att förstå deltagandets innebörd i praktiken och den upplevda meningsfullheten (bl.a. Grönholm 2009; Zachrisson 2009a; Nilsson 2005:75–76; Zanetell & Knuth 2004).

Allmänhetens deltagande är ett brett begrepp som kräver att både allmänheten *och* deltagande definieras som olika men sammanhängande enheter. Appelstrand (2001) beskriver allmänheten som en sammansättning av intressenter eller människor med olika intressen, mål och bakgrund som är fokuserade på ett visst problem eller en specifik fråga. En sådan sammansättning av intressenter eller personer behöver inte vara strukturerad. Det är värt att notera de skiljaktigheter som förekommer i hur allmänheten definieras i juridiska sammanhang. Definitionerna av allmänheten (eng. *the public*) kan även hänvisa till en eller flera naturliga eller juridiska personer, vilket är en allmän definition i internationella konventioner. Den berörda allmänheten (eng. *the public concerned*) är även en allmänt



## Tabell 2. Förändrade perspektiv gentemot naturskydd och naturvård

Förhållningssätten till naturskyddet förändrades under 1970-talet från ett mer ekocentriskt synsätt som värnade om det vilda, till ett mer antropocentriskt synsätt som strävar till att integrera naturskyddet med sociala och ekonomiska behov. Tabellen har modifierats av tabell 1.1 i EEA (2012:14) som baserar sig på Phillips (2003).

	Före 1970-talet (ekocentrisk)	Efter 1970-talet (antropocentrisk)
<b>Mål</b>	Områden avskildes för att bevaras Grundas för skydd av naturen och speciella landskap Förvaltningens fokus ligger på besökare och turism Områden värderades som "det vilda" Bevara "i en glasvitrin"	Förutom bevaring inkluderas även sociala och ekonomiska mål Grundas med motivering i både vetenskap, ekonomi och kultur Fokus på lokala samhällsmedlemmar Området värderas till följd av "det vildas" kulturella betydelse Bevara, återställa och återhämta
<b>Uppfattningar</b>	En nationell tillgång Nationell angelägenhet	Lokala samhällens tillgång Internationell angelägenhet
<b>Sammanhang</b>	Utvecklas åtskilt från andra områden Förvaltas som en- och avskilda enheter	Del av ett regionalt, nationellt och internationellt sammanhang Förvaltas som helhetliga ekologiska nätverk
<b>Lokalinvånare</b>	Planeras och förvaltas <i>mot</i> människan Lokalinvånarnas åsikter har ingen tyng	Förvaltas <i>med</i> människan (inkl. lokalinvånare) och <i>för</i> människan Förvaltas för att svara på lokalinvånarnas behov
<b>Förvaltning</b>	Centralstyrt	Förvaltningen handhas av en mångfald aktörer
<b>Förvaltningsmetoder</b>	Kortsiktiga planer Teknokrati	Anpassande förvaltning med långsiktiga planer Även politiska aspekter betraktas
<b>Kunskap</b>	Forskare Experter	Olika kunskaper (diverse aktörer) Lokal kunskap har central position
<b>Finansiering</b>	Skattepengar	Olika finansieringskällor

utnyttjad definition och avser en mer avgränsad grupp av naturliga eller juridiska personer som påverkas eller sannolikt påverkas av eller har ett intresse i ett beslut<sup>15</sup>.

Appelstrand (2001) uppmärksammar en mycket slagkraftig och välfungerande definition av *deltagande* som framställts av FAO. Enligt FAO (2000) innebär deltagandet processer som berör utbyte av information, uttryckandet av åsikter eller beskrivning av intressen. Detta sker mellan individuella personer eller organiserade grupper som har ingått i processen frivilligt i strävan att påverka beslut eller slutresultatet gällande en viss fråga eller ett problem (FAO 2000:6).

Allmänhetens deltagande sker i praktiken via olika deltagandeformer eller processer. Som begrepp är deltagandeformer eller -processer inte entydiga, men definieras traditionellt som de mekanismer som samhällsmedlemmar och intressegrupper agerar via för att påverka det offentliga beslutsfattandet (Bengtsson 2008:122–125; Bayley & French 2008).

Det ökade kravet på deltagande och nya, mer lyhörda deltagandeformer har bidragit till att plattformarna, institutionerna och de konkreta sätten att delta ständigt utvecklas i takt med digitalisering och politikens individualisering och internationalisering (Nilsson 2005:73). De nyare formerna riktar sig ofta mot att delta i ensaksfrågor, som bidrar till en allmän upplevelse om att saker blir gjorda (Bengtsson 2008:130) och känslan av att konkreta beslut lättare uppnås. Genom att koppla deltagandet till konkreta, direkt synliga resultat är det möjligt att förhindra känslan av besvikelse bland deltagare (Nilsson 2005:75).

De nyare deltagandeformerna handlar främst om en utvidgning av deltagandedemokrati, som adresserar behovet av att ge utrymme för intressenter att medverka i beslutsfattandet. Deltagardemokrati förser alla individuella deltagare med likvärdig makt och möjlighet att delta i beslutsfattandet och kan därför betraktas som en förlängning eller komplettering av den representativa demokratin (Christensen 2013; Bengtsson 2008:196). Deltagardemokratin kan således beskrivas som en typ av mer ingående medborgardialog.

Denna avhandling är inte intresserad av att identifiera de enskilda deltagandeformer som utnyttjas i nationalparksförvaltningen, utan ser på hur deltagandet har inkluderats i förvaltningens strukturer. Avhandlingen är även intresserad över huruvida äganderätten (bl.a. Klein et al. 2012, Donaldson & Preston 1995) till markområden där nationalparker grundas, påverkar möjligheterna till deltagande via de strukturer som bildas för förvaltningen av

---

<sup>15</sup> Århuskonventionens (1998) 2 artikel 4 punkt, respektive 2 artikel 5 punkt utnyttjar bägge definitioner.

nationalparker. Antagandet är att nationalparker som grundas på statsägd mark är benägna att inkludera fler möjligheter till deltagande eftersom det handlar om en gemensamt ägt markområde. Parker som grundas på privat mark, antas vara mindre främjande av deltagande eftersom färre utomstående aktörer i allmänhet anses ha rätt att delta i förvaltningen av privat mark.

### **3.4. Deltagandestrukturer**

Flera studier har riktat uppmärksamhet till det tillsynes minskade politiska deltagandet. Det visar sig dock att deltagandet egentligen inte har minskat, utan hellre gjort sig loss från de traditionella formerna (Bengtsson 2008:130, Nilsson 2005:73). Det finns olika former för deltagande som alla förutsätter vissa strukturer för att fungera. Inom naturförvaltningen utnyttjas oftast rådgivning och konsultering, deliberativ demokrati (diskussion) och samförvaltning (medbeslutande) och direkt demokrati genom fristående institutioner (beslutande makt hos deltagarna). Den gemensamma aspekten för de fyra förstnämnda deltagandeformerna är att de alla avser att möjliggöra ökat deltagande, utan att totalt ersätta den representativa demokratin (Bengtsson 2008:169; Nilsson 2005:73). Direkt demokrati däremot går ut på att tilldela beslutande makt åt intressenter, vilket avser att flytta det politiska beslutsfattandet närmare samhällsmedlemmarna (*ibid*).

Arnstein (1969) presenterar i sin slagkraftiga artikel från år 1969 olika syner på deltagande. Dessa syner har sedermera omformulerats i flera sammanhang, bl.a. för att beskriva deltagande i naturförvaltning (bl.a. Zachrisson 2009a; Sandström & Widmark 2007; Berkes 1994). Alla dessa versioner innehåller vissa anpassningar och omformuleringar, men oavsett vilken modifikation som utnyttjas bibehåller den sin ursprungliga poäng, d.v.s. att illustrera hur samhällsmedlemmarna kan tilldelas inflytande i samhällets utformning. Även denna avhandling har dragit inspiration från Arnsteins syner på deltagande. För avhandlingens ändamål har det gjorts ytterliga omformuleringar baserats på Zachrissons (2009a) deltagandetrappa.

I figur 2 (nedan) presenteras en s.k. strukturell deltagandetrappa som tangerar avhandlingens huvudsakliga syfte, d.v.s. att ta reda på hur förvaltningsmodeller och -strukturer påverkar möjligheterna till deltagande i nationalparksförvaltningen. Således avser begreppet deltagandestruktur, den del eller delar av förvaltningsstrukturen som finns till för att möjliggöra deltagande.

	Enkel deltagandestruktur	Avancerad deltagandestruktur
Provisorisk deltagandestruktur	Två aspekter	Två eller tre aspekter
Endast en aspekt	Formaliserad struktur	Formaliserad struktur
Formaliserad struktur	Institutionaliserad struktur	Institutionaliserad struktur
Icke-institutionaliserad struktur	Indirekt inflytande	Direkt och indirekt inflytande
Indirekt inflytande		

**Figur 2. Den strukturella deltagandetrappan.**

Trappan illustrerar tre olika deltagandestrukturer som antas kunna förekomma inom den nordiska nationalparksförvaltningen. I operationaliseringen uppmärksammas fyra olika karakteristika hos förvaltningsstrukturerna i varierande sammansättningar.

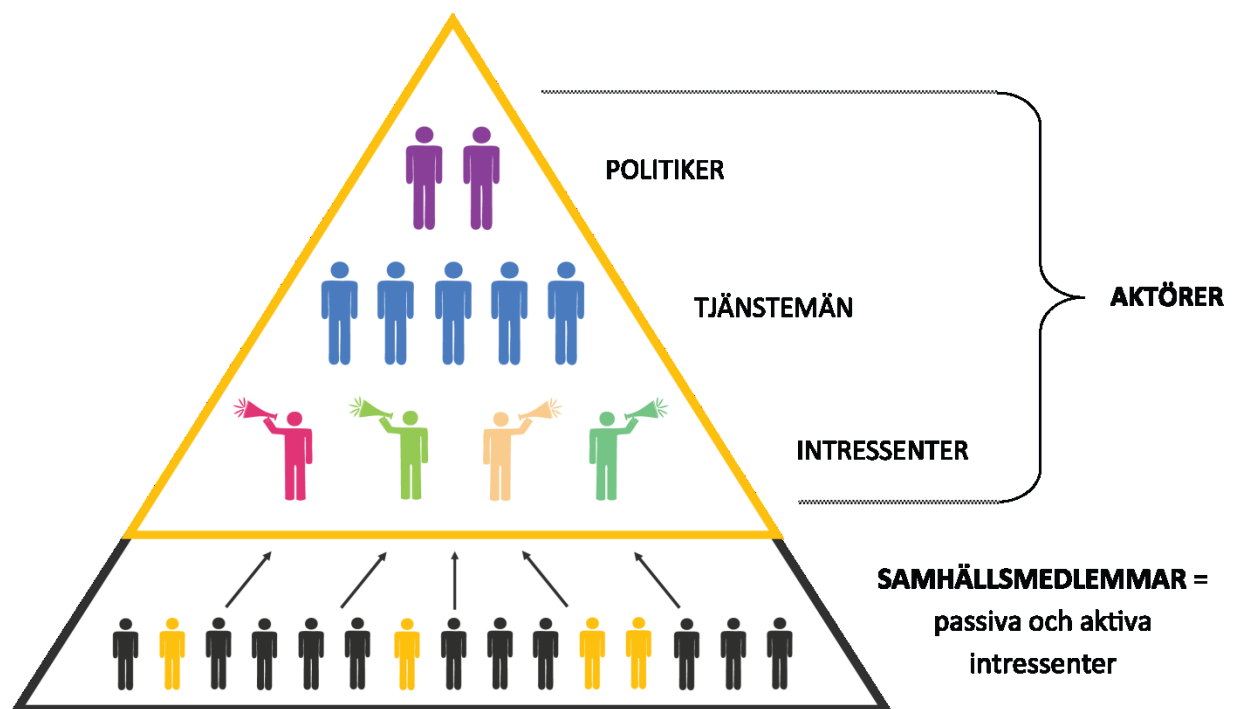
### 3.5. Aktörer

Aktörerna (eng. *participants*) i samhället kan grovt indelas i politiker, tjänstemän/anställda, intressenter och samhällsmedlemmar. Alla aktörer har olika roller, förhållningssätt och relationer till varandra och förvaltningen (Lundquist 1991:39–41). Begreppet aktörer har inte översatts till en specifik variabel på samma sätt som de övriga begreppen, men begreppet är centralt för avhandlingen och genomsyrar på ett eller annat sätt alla de andra begreppen som utnyttjas.

I figur 3 (nedan) presenteras hur en skara av aktörer bildas och grupperas in enligt den roll de har i förvaltningsprocesser. Politiker ligger högst uppe i triangeln eftersom deltagandeprocesserna är en förlängning av representativ demokrati som bildas av folkvalda politiker. Tjänstemännen är en grupp som är underordnad politiker eller det beslutande organ och förbereder samt genomför de beslut och åtgärder som fastställts på politisk nivå. Under tjänstemännen ligger gruppen intressenter, vars mål är att påverka de beslut och åtgärder som vidtas. Dessa tre grupper bildar tillsammans det övergripande begreppet aktörer då de är engagerade i ett visst sammanhang, t.ex. aktörer i nationalparksförvaltning. I figur 3 ligger gruppen samhällsmedlemmar skilt under aktörerna, eftersom samhällsmedlemmarna utgör basen för alla de ovannämnda enskilda grupperingarna.

Samhällsmedlemmar kan beskrivas som användare eller *passiva intressenter*, vilket avser alla personer som tillhör ett specifikt samhälle som påverkas av beslut eller åtgärder (Reed et al.

2009). Gruppen intressenter bildas av samhällsmedlemmar eller deras organisationer som aktivt representerar och förespråkar ett specifikt förhållningssätt till intresset (Lundquist 1991:122). *Aktiva intressenter* kan representera allmän-, sär- eller klientintressen (Lundquist 1991:40) och påverkar på olika sätt slutresultatet av beslut eller åtgärder (Reed et al. 2009). Trots att de inte behandlas i denna avhandling, är det värt att notera att aktörernas aktivitetsgrad varierar och agerande styrs av olika motiveringar som varierar mellan individer och grupperingar (Lund 2009).



**Figur 3. Differentieringen mellan aktörer och samhällsmedlemmar.**

De orange figurerna representerar aktiva och de svarta passiva intressenterna. De aktiva (orange) samhällsmedlemmarna bildar gruppen intressenter. Intressenterna representeras i figuren med olika färger för att illustrera varierande intressen. Dessa intressenter kan bestå av privata medborgare eller personer i anslutning till en viss grupp t.ex. naturskyddsföreningar eller markägare. Intressenterna bildar tillsammans med tjänstemännen/anställda (blåa) och politikerna (lila) gruppen aktörer.

Aktörernas roller skiljer enligt aktörernas strukturering, mål och bakomliggande krav. Politikernas och tjänstemännens roll dikteras av lagstiftning, rådande policy, demokratiska normer och värderingar samt utbildning, medan uppsättningen, rollen och förhållningssättet varierar bland intressenter enligt de specifika intressen de representerar. För att kunna agera tillsammans måste de delaktiga aktörerna, oberoende av roll eller målsättningar, acceptera faktumet att resultatet av deltagande inte kan garanteras eller förutsägas. Aktörernas deltagande är ofta frivilligt, men de krav som ställs på att inleda och uppehålla deltagande är

oftast inte frivilliga utan grundar sig gemensamma formella och informella regler och överenskommelser (Sørensen & Torfing 2009:213, 225).

Utgående från tidigare forskning har följande intressenter identifierats som de mest allmänna i förhållande till nationalparkerna i Norden: naturvårdare; turismbranschen; lokala företag; samer; lokala, regionala och nationella förvaltningsorgan och myndigheter; invånare både på lokal, regional och nationell nivå; besökare; lantbrukare, jagare och fiskare; forskare och alla dessa intressenters respektive intresseorganisationer (bl.a. Arnberger et al. 2012; Zachrisson 2010; Falleth & Hovik 2009; Grönholm 2009; Lund 2009; Daugstad et al. 2007). Alla dessa intressesfärer medför organisationer och enskilda intressenter som strävar till att uppfylla olika behov med hjälp av nationalparkerna och ställer stundvis mycket varierande krav på förvaltningen. Avhandlingen tangerar inte direkt hur alla dessa olika grupper representeras, utan vilken möjlighet samhällsmedlemmarna som en stor sammanhängande grupp har att delta i förvaltningen. Det är dock viktigt att förstå omfattningen av intressenter som berörs av förvaltningen för att eventuellt kunna se större mönster angående variationer i representation.

### **3.6. Representativitet**

Representativiteten är en central aspekt för governanceperspektivet, eftersom representativiteten anses påverka det tillgängliga sociala kapitalet (Putman 2000:22) och förvaltningens legitimitet. Ett genomgående problem med nya deltagandeformer är att inflytandet kan bli ojämnt fördelat och koncentreras till vissa slagkraftiga grupper (Reed et al. 2009; Bengtsson 2008:204; Fung & Wright 2003:33). Den tudelade uppgiftens natur, d.v.s. balansgången mellan naturens och människans behov, bidrar till att antalet aktörer i nationalparksförvaltningen är synnerligen stor.

För att skapa en stabil förvaltning, möjliggöra konflikthantering och varaktighet i besluten som fattas i förvaltningsorgan bestående av olika aktörer, måste uppmärksamhet riktas mot såväl representation och inklusivitet av aktörer som öppenhet och tillit mellan dem (Burger & Mayer 2004; Johnson et al. 2004). För att kunna påstå att en deltagandeprocess är rättvis och för att undvika konflikter, bör representation av varierande aktörer och intressen tas i beaktande från den lokala till den nationella nivån (Hovik et al. 2010; Zachrisson 2010; Reed et al. 2009; Vallejo & Hauselmann 2004:3). I detta sammanhang spelar även effektiv metagovernance en central roll i att förhindra allmänhetens deltagande att slå moteld (Sørensen & Torfing 2009; Sørensen & Torfing 2007:215).

Samtidigt som förvaltning av gemensamma resurser drar nytta av en bred och varierande sammansättning aktörer, går det inte att kringgå faktum att naturförvaltningen förutsätter en naturvetenskaplig förankring. Traditionellt försäkras kunskapsbasen via experter i form av tjänstemän med tjänstemannaplikter och skyldigheter. I modern naturförvaltning uppmärksammas numera även principen om deltagande och utnyttjande av lokal och traditionell kunskap<sup>16</sup>, men det förekommer fortfarande brister i förvaltningens förmåga att utnyttja lokal kunskap och försäkra deltagande (Carroll 2014; Müller & Opgenoorth 2014; Hovik et al. 2010; Nilsson Dahlström 2009 m.fl.). Problematiken ligger ofta i bristen på vetenskapligt bevis för en viss åtgärd eller argument, eller attityder i förhållande till legitimiteten hos känsloladdade argument (Buijs & Lawrence 2013; Hage et al. 2010; Reed et al. 2009; Pekonen 1993:205).

I dess simplaste form innebär representativitet, fördelningen av aktörer som på ett eller annat sätt innehar eller har tilldelats makten att representera en större helhet. Vid litteratursökning är det uppenbart att studier om representativitet främst tangerar frågor kring individegenskaper som kön och etnicitet framom socialt kapital eller yrke.

Antagandet i denna avhandling är å ena sidan att en större variation i representativitet innebär bredare möjligheter att delta i nationalparksförvaltningen, i och med att det konkret demonstrerar möjligheterna för olika aktörer att inkluderas i förvaltningen. Å andra sidan bidrar större variation i representativiteten även större och mer diversifierade nätverk och således ett ökat socialt kapital: ju större socialt kapital, desto större kapacitet att bevaka intressen och utveckla förvaltningen och verksamheten i nationalparkerna.

### **3.7. Förvaltningsnivå**

Principerna för organiseringen av den offentliga förvaltningen grundar sig i hierarki, sektor eller policyområde, territorium, funktion, autonomi eller andra principer som t.ex. språk. Traditionellt indelas förvaltningen på olika hierarkiska nivåer utgående ifrån central, regional och lokal nivå.

Förvaltningsnivåerna kopplas ihop med hierarki och makt. För samhällsfunktioner och rättsskydd är det väsentligt att den offentliga förvaltningen indelas i olika hierarkiska nivåer. De olika förvaltningsnivåerna (central, regional och lokal) rör sig emellan olika nivåer i

---

<sup>16</sup> Utnyttjandet av lokal kunskap betonas bl.a. i Rio-deklarationens (1992) 22 princip (UNESCO 2016).

förhållande till närhet vs distans, lokala intressen vs helhetssyn samt laglighet, rättvisa (tillsyn) och rättssäkerhet, där de olika nivåerna i förvaltningen möjliggör ändringssökande (Lundquist 1992:116). Det bör påpekas att hierarki ändå inte direkt är en indikator över maktfördelning (Lundquist 1992:134), utan maktfördelningen beror delvis på den funktion och tilldelade autonomi som en given institution har. Nya former av governance, där nätverk har en central roll, är även av relevans eftersom de kan bidra till ett skifte i maktfördelning mellan olika aktörer.

De nordiska ländernas institutionella utveckling har ur ett historiskt perspektiv följt nationella normer, hellre än gemensamma nordiska (Allardt et al. 1981:4). I allmänhet kan ändå liknande drag noteras i förhållande till förvaltningsnivåerna (Nilsson 1999:16), dock enligt uppdelningen i östnordisk och västnordisk förvaltningskultur (Sandström et al. 2008:16).

Denna avhandling är intresserad av var de nordiska ländernas nationalparksförvaltning placerar sig på en skala mellan central, regional och lokal förvaltning. Detta är av intresse eftersom det anses ha förmågan att beskriva och eventuellt förklara möjligheterna till deltagande. En lägre förvaltningsnivå anses i allmänhet kunna aktivera enskilda samhällsmedlemmar och hela lokala samhällen till att delta i gemensamma angelägenheter. Däremot överför enskilda samhällsmedlemmar deltagandet lättare åt diverse intresseorganisationer ifall förvaltning sker på en högre hierarkisk nivå.

### **3.8. Förvaltningsstruktur**

Natur- och miljöförvaltningen är ett komplicerat förvaltningsområde som anses kräva en varierande sammansättning institutioner, för att kunna förverkliga det breda policyområdet. Det ökade kravet och behovet av deltagande har medfört behovet att utveckla de samhällsliga institutionerna och deras strukturer. Detta har bidragit till faktum att förvaltande institutioner inte längre kan eller behöver följa traditionella strukturer, där förvaltningen endast består av tjänstemän som presterar enligt politikernas önskemål (Lundquist 1992:12). I frågan om nationalparker arbetar numera en varierande sammansättning av aktörer tillsammans inom de givna lagstadgade ramarna och policymål, för att tillfredsställa naturvårdens krav och den omgivande miljöns behov (jfr. tabell 2 på sidan 31).

Tidigare presenterades begreppet deltagandestruktur som kan betraktas som en underkategori, eller specificering av begreppet förvaltningsstruktur. Med begreppet förvaltningsstruktur avses det sätt som förvaltningen i sin helhet är uppdelad, organiserad och koordinerad



(Ahmady et al. 2016). Begreppet har inkluderats eftersom avhandlingen är intresserad av vem och i vilket format de nordiska nationalparkerna förvaltas i de nordiska länderna.

Genom att granska strukturerna och deras komplexitet antas det att mönster angående deltagandemöjligheter kommer att uppenbara sig i form av hur tydliga strukturerna är och hur de faciliterar deltagandet. Antagandet är att en mindre komplex struktur innebär mindre behov av koordinering och smidigare kommunikation, vilket antas ha en positiv effekt på möjligheten att delta i förvaltningen. Antagandet att en mer komplex struktur bidrar till sämre möjligheter motiveras med att det krävs mer energi för en aktör att sätta in sig i strukturerna och processerna i jämförelse med en mindre komplex struktur (jfr. Saglie & Vabo 2009:387).

### **3.9. Gränsöverskridande samarbete**

Natur- och miljövärden förutsätter ett enhetligt och helhetsmässigt närningsätt, vilket även ställer krav på engagemang och samarbete som är oberoende av nationella, regionala eller lokala gränser. Denna insikt har bidragit till att miljö- och naturförvaltningen har utvecklat diverse strukturer och institutioner för gränsöverskridande samarbete. Samma förhållningssätt gäller även i förhållande till den sociala, ekonomiska och kulturella sfären av nationalparkerna, eftersom människors förutsättningar att leva och bo intill gränser även bör uppmärksammas.

Arnberger & Shoissengeier (2012) påpekar att det runtom i världen förekommer flera nationalparker som grundats i gränsområden, där de som ligger på andra sidan nationella gränser oftast utesluts ur ekvationen. Uteslutandet av aktörer på andra sidan gränsen kan leda till problem för naturvården t.ex. ifall lokalinvånarna inte accepterar skyddsområdet eller industri grundas intill nationalparksgränserna. Samarbete har en förmåga att förhindra missförstånd från att uppstå, hindrar överlappning eller duplicering av diverse åtgärder eller undersökningar och bidrar till en ökad förståelse och korrigerande av obalanser mellan olika aspekter (Timothy 1999). Historiska och geopolitiska aspekter har en betydande roll i huruvida samarbete kan åstadkommas och till vilken grad (Jetoo et al. 2014). I förhållande till Norden är de geopolitiska aspekterna dock mindre relevanta. De gemensamma nordiska värderingarna, gemensamma drag i förvaltningskulturerna och den starka existerande kontakten möjliggör och främjar samarbete mellan de nordiska länderna.

Med gränsöverskridande samarbete i nationalparksförvaltningen avses i denna avhandling ett utbyte av kapacitet och/eller kapital i förhållande till både de ekonomiska, kulturella/sociala, historiska och naturvårdsrelaterade aspekterna av nationalparksförvaltningen. Gränsöverskridande samarbete kan således anta flera olika typer och former.

Förekomsten av gränsöverskridande samarbete och typen av samarbete antas vara kopplad till hur förvaltningsorganen är strukturerade, på vilken förvaltningsnivå de förekommer och den rådande förvaltningskulturen. Både formellt och informellt samarbete är av betydelse, men i förhållande till möjligheterna till deltagande i förvaltningen tilldelas formaliseringen större vikt. Antagandet är att på desto högre hierarkisk nivå förvaltningsorganet befinner sig, desto större utrymme (i form av formaliserade strukturer) erbjuds gränsöverskridande samarbete (Timothy 1999). Däremot spelar även typen av samarbete en roll i analysens slutsatser, där en större andel operativt arbete antas innebära mindre möjligheter för deltagande i och med de operativa arbetsuppgifternas natur.

#### **4. Undersökningsupplägget**

Avhandlingen definieras som en kvalitativ explorativ och jämförande fallstudie med förklarande ambitioner. I avhandlingen studeras utvalda nationalparksfall och i koppling till den teoretiska ramen utvecklas variabler för att beskriva skillnader och likheter mellan fallen. Dessa variabler utnyttjas för att beskriva skillnaderna och likheterna mellan förvaltningsuppläggen och belysa vilka möjligheter till deltagande som förekommer i den nordiska nationalparksförvaltningen. Undersökningsupplägget kretsar kring två forskningsfrågor; 1) vilka likheter och olikheter finns i den nordiska nationalparksförvaltningen och 2) vilka samband finns det mellan nationalparkernas förvaltningsmodeller och möjligheter till deltagande utgående från deltagandestrukturer?

I följande avsnitt presenteras det material som utnyttjas i avhandlingen, den jämförande metoden, valet av analysenheter samt analysvariablerna och deras operationalisering.

##### **4.1. Material**

Materialet som utnyttjas består främst av naturvårdslagstiftning, centrala styrande dokument samt förvaltnings- och skyddsplaner för de specifika fallen. Förvaltningsplanerna för nationalparkerna har erhållits via förvaltningsorganens hemsidor. Förvaltningsorganens

stadgor och andra centrala dokument angående förvaltningsstrukturer och förvaltningsorganens arbete och funktion har även utnyttjats. Även detta material har erhållits via diverse internetsidor. Vid sidan om detta material har det funnits behov att utnyttja material som förekommer på nationalparkernas eller de relevanta myndigheternas internetsidor. Till de mest centrala internetkällorna hör: [www.danmarksnationalparker.dk](http://www.danmarksnationalparker.dk), [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk), [www.metsa.fi](http://www.metsa.fi), [www.ym.fi](http://www.ym.fi), [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi), [www.vatnajokulsthjodgardur.is](http://www.vatnajokulsthjodgardur.is), [www.thingvellir.is](http://www.thingvellir.is), [www.althingi.is](http://www.althingi.is), [www.reglugerd.is](http://www.reglugerd.is), [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no), [www.miljodirektoratet.no](http://www.miljodirektoratet.no), [www.nasjonalparkstyre.no](http://www.nasjonalparkstyre.no), [www.lovdato.no](http://www.lovdato.no), [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se), länsstyrelsernas hemsidor samt [www.laponia.nu](http://www.laponia.nu). För det inledande arbetet och urvalet av fall, har numeriska rådata om nationalparkerna utnyttjats. Dessa data har erhållits från diverse nationella webbsidor och informationsportaler.

Intervjuer har uteslutits redan i början av planeringsprocessen för avhandlingen, p.g.a. tillgängliga resurser och vinklingen av studien, där avsikten är att få en opartisk syn på informationstillgången. Detta är utav intresse eftersom tillgången till information är en grundläggande aspekt i att möjliggöra allmänhetens deltagande. Denna aspekt analyseras dock inte, men kommenteras i diskussionen.

Avhandlingens analys utnyttjar textmaterial på alla fem nordiska språk. Den språkliga dimensionens krav och svårigheter har uppmärksammats. Det har dock ansetts att analysens helhetliga perspektiv kräver att alla nordiska länder inkluderas och att den extra insats som krävs i förhållande till den språkliga dimensionen är värd ansträngningen. Svalbard, Grönland, Åland och Färöarna har uteslutits för att simplificera upplägget av analysen<sup>17</sup>.

Materialgenomgången har gjorts ett land åt gången. Materialgenomgången har varit halvstrukturerad och tangerat de centrala teman för analysen, d.v.s. förvaltningens administrativa del och dess struktur. I mån av möjlighet har genomgången av materialet gjorts på material skrivet på originalspråk, men översatta texter har även utnyttjats, bl.a. har en del av den isländska lagstiftningen och förvaltningsplanen för Thingvellir lästs på engelska.

Det bör poängteras att länderna använder olika benämningar för *förvaltningsplanerna*, men i denna avhandling utnyttjas huvudsakligen detta övergripande begrepp. Skillnaderna i benämningarna som används för förvaltningsplanerna har dock noterats, eftersom de ger en insikt i typen av innehåll, informationsvärdet i planerna och vem planerna riktas åt.

---

<sup>17</sup> På Svalbard finns sju nationalparker och på Grönland en nationalpark. På Åland och Färöarna finns inga nationalparker.

## 4.2. Metod

Vid valet av metod har studiens avsikt, dess generaliseringsförmåga och komplexitet tagits i beaktande. Analysen har en teoriutvecklande avsikt i förhållande till den första forskningsfrågan, medan den andra forskningsfrågan utgör själva analysen. Avhandlingen fokuserar på utvalda aspekter hos ett fåtal fall av nationalparksförvaltningen i Norden, vilket innebär att en renodlad statistisk metod inte relevant (se Esaiasson et al. 2011:112). Istället har komparation valts som metod. Komparation, d.v.s. jämförelse, anses vara den huvudsakliga metoden inom statsvetenskaper (Denk 2002:7 ur Peters 1999:1), eftersom den bidrar till förståelse för olika samhällliga fenomen och företeelser, deras uppbyggnad, orsaker och betydelser (Denk 2002:8). Genom att jämföra de nordiska nationalparkernas förvaltningsupplägg sinsemellan, är det möjligt att urskilja de likheter och skillnader som förekommer mellan länderna.

Analysen baserar sig på fem övergripande fall, det vill säga de nordiska länderna, med ett totalt antal analysenheter på tio nationalparker. Begränsningen av antalet fall har ansetts tillräcklig eftersom det ger möjlighet till ett representativt urval både mellan och inom länderna. Eftersom analysen har flera fall per land är det möjligt att notera skillnader eller likheter inom länderna och mellan länderna. Den huvudsakliga jämförande analysen sker dock mellan länderna, men eventuella skillnader inom länderna behandlas i diskussionen. Bakgrundsfaktorerna och variationen hos de utvalda fallen hålls vid ett minimum genom att undersöka de nordiska länderna, som i stort sett delar samma värdegrund och förvaltningskultur. Detta underlättar i sin tur tolkningen av resultaten och ökar deras trovärdhet.

Avhandlingen strävar till att kartlägga och beskriva skillnader och likheter i förvaltningsstrukturerna. Samtidigt avser analysen, med hjälp av de identifierade likheterna och skillnaderna, även beskriva vilka möjligheter det finns för deltagande i nationalparksförvaltningen. I hänseende till den första forskningsfrågan har huvudsyftet varit att identifiera relevanta variabler och variabelvärden (Esaiasson et al. 2011:50–51) som kunde beskriva skillnader och likheter i förvaltningsstrukturer. Den andra forskningsfrågan utnyttjar de identifierade variablerna för att, genom jämförelse, analysera hur dessa skillnader och likheter bygger upp möjligheterna till deltagande (den beroende variabeln). Denna modell har lett till att a) variabelmängden är hög och b) de variablerna som utvecklats har en koppling till governanceperspektivet, som förespråkar samhälleligt deltagande i beslutsfattande.

Eftersom undersökningens syfte är att jämföra nationalparksförvaltningen i de nordiska länderna kommer analysen att utföras genom komparation, men utan någon specifik komparativ analysmetod. Denna analys kommer inte att kunna ge definitiva svar eller orsakssamband angående skillnadernas eller likheternas effekt på möjligheterna till deltagande. En viss grad av generaliseringar kan göras, men analysens generaliseringsförmåga är begränsad eftersom det handlar om en fokuserad kvalitativ studie, med fokus på utvalda aspekter hos förhållandevis få fall. Däremot bidrar analysen till en djupare förståelse över nationalparksförvaltningen och dess strukturer, samtidigt som skillnader och likheter illustreras och deras eventuella följder kan diskuteras på ett mer konkret plan.

Tidigare forskning tyder på att det förekommer skillnader i nationalparksförvaltningen mellan de nordiska länderna trots en allmän uppfattning om en homogen förvaltningskultur och att länderna i regel följt liknande trender i utvecklingen av nationalparksnätverket (se kapitel 2.3.1). I specialutgåvan av journalen *Local Environment* (2009) behandlas förvaltningen av nationalparker i Norden ur ett governanceperspektiv, där artiklarna tangerar den ökade närvaron av deltagande i förvaltningen (Hovik et al. 2009). Då artiklarnas (Grönholm 2009, Falleth & Hovik 2009; Lund 2009; Zachrisson 2009a) innehåll jämförs sinsemellan kan det antydast förekomma vissa skillnader i hur nationalparksförvaltningen strukturerats för att möjliggöra ökat deltagande.

Förväntan är att Danmark och Island kommer att erhålla relativt likadana resultat och kommer att skilja sig något från de andra länderna. Likaså förväntas det att Sverige och Norge kommer att ha liknande resultat. Finland antas ha flest likheter med Sverige och flest olikheter med Danmark och Island, eventuellt även Norge. Denna förväntan baseras på de indelningar som Sandström et al. (2008:16) hänvisar till i förhållande till uppdelningen av de nordiska länderna i västnordisk och östnordisk förvaltningskultur. Detta antagande ska inte tolkas som en deterministisk tolkning av de analyserade fallen, utan utgör endast en utgångspunkt för själva komparationen och diskussionen.

#### **4.3. Val av analysenheter**

Analysen görs utgående från ett sampel på totalt 10 fall, det vill säga 2 fall per land. Ett större antal fall tillåter inte en lika detaljerad studie som då t.ex. endast två nationalparker i Sverige och Finland undersöks. Trots att antalet fall i denna undersökning är stort för en jämförande analys, är det nödvändigt att inkludera flera analysenheter inom länderna för att öka

variationen i den beroende variabeln (*möjligheter till deltagande*). Detta ökar i sin tur generaliseringsförmågan i förklaringar (Esaiasson et al. 2011:126) över möjligheterna till deltagande i nationalparksförvaltningen.

Genom att utnyttja vissa kriterier strävas det till att förse analysen med jämförbara och relevanta fall, där syftet med analysen driver valet av dessa kriterier (Denk 2002:47). Ett strategiskt urval har utnyttjats i två hänseenden, nämligen förekomsten av 1) nationalparksplaner och 2) nationella gränser. Detta grundar sig i faktumet att en del av själva analysmaterialet består av förvaltningsplanerna. Behovet av fall som delar gränser grundar sig i strävan att analysera ifall det förekommer gränsöverskridande samarbete och har därför behövts specificeras i urvalskriterierna. Förövrigt har urvalet av nationalparkerna grundats på gemensamma karakteristika som har utnyttjats för att få fram tio av de mest representativa fallen från ett totalt antal potentiella fall på 116 nationalparker i Norden (5 i Danmark, 40 i Finland, 3 på Island, 39 i Norge och 30 i Sverige). Det slutliga valet av fall och kriterierna som dikterat detta urval presenteras i sin helhet i tabell 3 (nedan).

### Tabell 3. De slutliga analysobjekten

I tabellen presenteras de datum då förvaltningsplanerna godkänts, nationalparkens areal och ifall arealen är representativ över storleksskillnaderna i landet samt ifall det förekommer en nationell gräns. Vadehavet delar nationell gräns med Tyskland, Lemmenjoki och Padjelanta ligger båda intill den norska gränsen och Junkerdal delar gräns med Sverige.

	Kriterium:	1	2	3	4
Land	Namn	Förvaltningsplanen godkänd	Areal (km <sup>2</sup> )	Representativ i areal	Nationell gräns
DN	Mols Bjerger	25.1.2012	180	X	–
	Vadehavet	21.12.2012	1459	X	X
FI	Linnansaari	17.2.2010	96	X	–
	Lemmenjoki	28.11.2008	2850	X	X
IS	Pingvellir	2.6.2004	237	X	–
	Vatnajökull	12.7.2013	13 240	X	–
NO	Junkerdal	1.10.2008	682	X	X
	Reinheimen	14.12.2009	1969	X	–
SV	Söderåsen	28.5.2001	16,25	X	–
	Padjelanta	15.12.2013	1984	X	X

För valet av analysobjekt har urvalskriterierna och karakteristika varit att det (1) förekommer en godkänd förvaltningsplan för nationalparken i fråga och (2) att nationalparkernas areal

skiljer inom länderna, (3) arealerna är något representativa över storleksskillnaderna mellan nationalparkerna inom landet och (4) att en av nationalparkerna ligger intill en nationell gräns (gäller alla förutom Island). Motiveringarna för urvalet presenteras nedan.

***1. Förekomsten av en godkänd förvaltningsplan för nationalparken.***

Utgående från materialbehovet, är detta strategiska urvalskriterium väsentligt. Förvaltningsplanerna utgör centrala dokument över hur förvaltningen av nationalparken är upplagd och klargör således basen för förvaltningen.

***2. Nationalparkernas areal skiljer sig inom länderna.***

Detta används för att försäkra en variation i arealerna för att få fram en representativ sammansättning av nationalparksfall i länderna.

***3. Arealerna är representativa över storleksskillnaderna inom landet.***

Detta används för att få fram en representativ sammansättning av fall inom länderna och kan till en viss grad möjliggöra generaliseringar. Det bör dock observeras att möjligheten till generaliseringar är begränsade eftersom nationalparkernas storlek varierar drastiskt och andra faktorer än storlek sannolikt spelar en större roll i strukturernas uppbyggnad.

***4. Åtminstone en av nationalparkerna ligger intill en nationell gräns.***

Detta strategiska urvalskriterium har inkluderats i urvalet eftersom detta är av centralt intresse för undersökningen. Det bakomliggande intresset är att belysa hur förvaltningen av nationalparkerna når de personer som lever på andra sidan de nationella gränserna. Island utgör givetvis ett undantag i förhållande till detta kriterium.

Eftersom alla nationalparker inte har förvaltningsplaner eller dessa inte var lättillgängliga, gällades de parker som inte har eller vars planer inte varit tillgängliga via internet bort från den totala sampelmängden. Därefter klassades de resterande nationalparkerna enligt storlek för att kunna bedöma fallen enligt kriterium nr. 2. Eftersom Danmark och Island endast har fem, respektive tre nationalparker underlättades urvalet betydligt i förhållande till kriterierna nr. 3 och 4. För Danmarks del valdes Mols Bjerger og Vadehavet, där Vadehavet är den nationalpark som delar en gräns med Tyskland. Avsaknaden av nationella gränser för Islands del innebär att urvalet endast gjorts på basis av kriterierna nr. 1–3. För Island valdes Thingvellir och Vatnajökull.

Eftersom Finland, Norge och Sverige är länder med betydligt fler nationalparker gjordes uträkningar för att bedöma vilken storleksklass av parker är mest representativ. Beräkningarna gjordes med hjälp av en grov klassificering av parkerna i tre storlekskategorier: < 100 km<sup>2</sup>, 100–999 km<sup>2</sup> och > 1000 km<sup>2</sup>. Utgående från denna kategorisering kunde nationalparkerna indelas enligt storlek, för att illustrera vilka storleksklasser är mest eller minst dominerande i länderna. För att underlätta urvalet beräknades medelvärdet och standardavvikelsen för arealen. Utifrån dessa beräkningar har medelvärdet och standardavvikelsen använts som riktgivande tal i det slutliga valet av fall för Finland, Norge och Sverige. De slutliga fallen och deras placering på karta presenteras i bilaga 3.

#### **4.4. Operationalisering av den beroende variabeln**

Analysens beroende variabel är *möjligheter till deltagande i nationalparksförvaltningen*. Tidigare forskning har inte tangerat möjligheterna till deltagande i nationalparksförvaltningen på nordisk nivå. Värden för den beroende variabeln tilldelas genom att granska de deltagandestrukturer som förekommer i nationalparksförvaltningen enligt de karakteristika som inkluderats i den strukturella deltagandetrappan som inspirerats av Zachrissons deltagandetrappa (Zachrisson 2009a). Den strukturella deltagandetrappan presenteras i figur 2 på sidan 34 och operationaliseringen grundar sig på följande fyra frågeställningar:

*Vilka delar av förvaltningens arbetsuppgifter<sup>18</sup> finns deltagandeformerna till för?*

» Beskriver vilka aspekter deltagandestrukturerna kan påverka.

*Är strukturerna formaliserade eller icke-formaliserade?*

» Beskriver ifall det finns klart definierade sammanhang för deltagande.

*Är strukturerna institutionaliserade eller inte?*

» Beskriver ifall deltagandet sker som en del av den centrala förvaltningen eller som en utomstående helhet.

*Har deltagandet direkt eller indirekt inflytande på beslutsfattandet?*

» Beskriver det inflytande som deltagandestrukturerna överlåter åt de involverade aktörerna.

---

<sup>18</sup> De delar av förvaltningens arbete som utnyttjas i operationaliseringen hänger ihop med parkförvaltningsmodellen (figur 1), där *strategiskt arbete* avser planering av förvaltningens verksamhet, *administrativt arbete* avser beslutsfattandet och den *operativt arbete* avser tillämpning av fattade beslut. *Konstruering*, som även nämns i parkförvaltningsmodellen (figur 1), har uteslutits eftersom avhandlingens fokus ligger på den fortlöpande förvaltningen, inte på processen för grundandet eller vidareutveckling av nationalparkerna.



Dessa karakteristika utgör i olika sammansättning variabelvärdena *provisorisk*, *enkel* och *avancerad* deltagandestruktur. Värdet *provisorisk* tilldelas de förvaltningar som består av en provisorisk struktur med låga möjligheter till deltagande, medan värdet *avancerad* avser en avancerad deltagandestruktur som karakteriseras av hög möjlighet till deltagande. Värdet *enkel* avser en enkel struktur som ligger mellan värden inskränkt och obegränsad. Dessa generaliseringar har gjorts för att underlätta diskussionen kring analysens resultat och för att tydliggöra eventuella skillnader och likheter mellan nationalparksfallen.

I utarbetandet av den beroende variabeln har det uppmärksammats att varken materialet eller forskningsfrågan möjliggör analys över det praktiska inflytande eller de konkreta effekterna av strukturerna, vilket är av betydelse för analysens förklaringsförmåga. Det bör även påpekas att avhänglingen endast förmår analysera de formella nätverk som ingår i de deltagandestrukturer som byggts upp i förvaltningen. Detta innebär inte en avsaknad av informella nätverk eller deltagandestrukturer, men sådana nätverk och sturkturer går inte att undersöka utan en intervjustudie och mer omfattande material.

#### **4.5. Operationalisering av de oberoende variablerna**

Avhandlingens två forskningsfrågor besvaras med hjälp av följande fem oberoende variabler: *grundandet av nationalparker*, *förvaltningsnivå*, *strukturell komplexitet*, *representativitet* och *gränsöverskridande samarbete*. De oberoende variablerna presenteras i tabell 4 (nedan), varefter operationaliseringen presenteras skilt i varsitt avsnitt.

Intresset för den första forskningsfrågan, d.v.s. att ta reda på likheter och skillnader mellan nationalparksförvaltningen i de nordiska länderna, bidrar till ett högt antal oberoende variabler. Genom att inkludera flera variabler erhålls en bättre bild över eventuella likheter och skillnader. Variablerna har utvecklats med stöd av governanceperspektivet för att specifikt beskriva förvaltningens uppbyggnad. Variablerna används ytterligare för att analysera förhållandet mellan förvaltningens uppbyggnad och möjlighet till deltagande.

För att förenkla och komprimera analysen, har det gjorts vissa gränsdragningar angående variablerna. Tänkbara variabler som uteslutits är bl.a. finansieringsmekanismerna, nätverkskaraktistiska hos förvaltningsorganen, deltagandeprocesser kring förvaltningsplanerna och hur representanter väljs till förvaltningsorganen. Eftersom denna avhandling endast utnyttjar skriftligt offentligt publicerat material och inte utnyttjar intervjuer, finns det begränsningar på vilka frågor som kan ställas och vad variablerna kan

svara på. De variabler som inkluderats har valts och vidareutvecklats i hänsyn till det tillgängliga materialet och utgör således den centrala teoriutvecklande delen av avhandlingen.

#### **Tabell 4. De oberoende variablerna som utnyttjas i analysen**

I den högra kolumnen presenteras oberoende variablerna och i den vänstra kolumnen beskrivs variablernas operationalisering.

<b>Grundandet av nationalpark</b>	
statsägd mark	Nationalparker grundas endast på statsägd mark
privat mark	Nationalparker grundas endast på privat mark
statsägd och privat mark	Nationalparker grundas på både statsägd och privatägd mark
<b>Förvaltningsnivå</b>	
statlig	Högsta förvaltningsnivån; statliga institutioner.
regional	Regionalförvaltningen; regionala självstyrande institutioner.
lokal	Lägsta förvaltningsnivån; lokala självstyrande institutioner.
<b>Strukturell komplexitet</b>	
hög komplexitet	De förvaltningsorgan som består av $\geq$ två enheter.
låg komplexitet	De förvaltningsorgan som består av $\leq$ två enheter.
<b>Representativitet</b>	
stor variation	Alla tre grupperingar (politiker, tjänstemän och intressenter) representeras i förvaltningsorganet.
medel variation	Två av tre grupperingar (politiker, tjänstemän och intressenter) representeras i förvaltningsorganet.
låg variation	En av tre grupperingar (politiker, tjänstemän och intressenter) representeras i förvaltningsorganet.
<b>Gränsöverskridande samarbete</b>	
strategiskt samarbete	Gränsöverskridande strategiskt samarbete (planering).
administrativt samarbete	Gränsöverskridande administrativt samarbete (beslutsfattande).
operativt samarbete	Gränsöverskridande operativt samarbete (implementering).

##### **4.5.1. Grundandet av nationalpark**

Denna variabel har inkluderats för att bedöma ifall de områden där nationalparker grundas påverkar möjligheterna att delta i nationalparksförvaltningen. Intresset för att inkludera denna variabel härstammar från antagandet att området där nationalparker grundas, påverkar hur förvaltningsstrukturerna utvecklas i förhållande till deltagande. I analysen bedöms ifall nationalparken är grundad på *statsägd mark*, *privat mark* eller en *blandning av statsägd och privatägd mark*.

#### **4.5.2. Förvaltningsnivå**

Denna variabel har inkluderats för att bedöma ifall placeringen av förvaltningsorganet inom förvaltningshierarkin påverkar möjligheterna att delta i nationalparksförvaltningen. Intresset för denna variabel grundar sig i subsidiaritetsprincipens och decentraliseringens dogm; ju lägre nivå (närmare samhällsmedlemmarna), desto större möjligheter till deltagande. Variabeln förvaltningsnivå kan anta följande värden; *central*, *regional* eller *lokal*.

#### **4.5.3. Strukturell komplexitet**

Variabeln illustrerar hur förvaltningsorganen är uppbyggda och hur strukturerna kan tänkas påverka möjligheterna till deltagande. För att bedöma vilken effekt förvaltningsorganens strukturer kan ha på möjligheterna till deltagande utvärderas strukturernas komplexitet (Gareth 2012; Keskinen et al. 2003:8; Dooley 2002). Variabeln presenteras i två delar, där den första delen illustrerar förvaltningen som en figur över förvaltningsstrukturen (organisationsschema).

I figurerna presenteras förvaltningens centrala enheter med orange. Sådana enheter av förvaltningen som betraktas som en indirekt del av förvaltningen presenteras med grå-orange färg. Beteckningarna N, R och L avser förvaltningsnivån; nationell, regional och lokal. I figuren presenteras de olika enheternas förhållande till varandra med pilar. Enkla pilar avser ett ensidigt förhållande (styrande eller föredragande/rådgivande) medan dubbla pilarna avser ett ömsesidigt förhållande (styrande och föredragande/rådgivande). Strecken mellan enheter avser ett samarbetande förhållande mellan enheter.

Utifrån figuren bedöms den strukturella komplexiteten som antingen *hög komplexitet* eller *låg komplexitet* baserat på antalet enheter i förvaltningen. Fler enheter bidrar till en hög strukturell komplexitet, medan färre enheter bidrar till en lägre strukturell komplexitet (Gareth 2012).

#### **4.5.4. Representativitet**

Denna variabel har inkluderats för att beskriva hur fördelningen av aktörer ser ut i nationalparksförvaltningen och vilken betydelse det kan ha på möjligheten till deltagande. Intresset för variabeln bottnar i behovet att reda ut i vilka roller de diverse aktörerna representeras i förvaltningen. Med variabeln utvärderas hur grupperingarna politiker, tjänstemän och intressenter representeras i nationalparkernas kärnförvaltning. Variabeln kan anta värdet *stor*, *medel* eller *låg variation* beroende på hur många av de ovannämnda

grupperingarna representeras i kärnförvaltningen. I texten presenteras gruppernas representativitet som procentuell andel av hela förvaltningsorganet.

#### **4.5.5. Gränsöverskridande samarbete**

Denna variabel har inkluderats för att bedöma vilken typ av internationellt gränsöverskridande samarbete förekommer i nationalparkerna. Intresset för denna variabel ligger i strävan att ta reda på hur befolkningen på andra sidan en nationell gräns uppmärksammas i nationalparksförvaltningen för parker som grundats intill en nationell gräns (se Arnberg & Schoissengeier 2012). Operationaliseringen baserar sig på uppdelningen i *strategiskt samarbete*, *administrativt samarbete* och *operativt samarbete*. Dessutom kontrolleras det ifall samarbetet har en formaliserad eller icke-formaliserad struktur.

## **5. Presentation av tio fall av nordisk nationalparksförvaltning**

I detta kapitel presenteras de tio nationalparksfallen i följande ordning: Danmark (Mols Bjerger och Vadehavet), Finland (Linnansaari och Lemmenjoki/*Leammi*), Island (Thingvellir/*Pingvellir* och Vatnajökull), Norge (Junkerdal/ *Junŋkaravuome* och Reinheimen) och slutligen Sverige (Söderåsen och Padjelanta/*Badjelánnda*).

Inledningsvis presenteras nationalparksfallens allmänna drag tillsammans med en sammanfattande tabell där nationalparkerna beskrivs enligt analysvariablerna, varefter centrala observationerna återges i text. De observationer som presenteras i de sammanfattande tabellerna återkommer i resultatkapitlets analysmatris (kapitel 6).

### **5.1. Danmark**

De utvalda nationalparksfallen för Danmark är Mols Bjerger och Vadehavets nationalparker. De danska nationalparkerna presenteras sammanfattningsvis i tabell 5 (nedan) varefter de centrala observationerna i förhållande till analysens variabler lyfts fram i skilda avsnitt.

Mols Bjerger är belägen på den östra kusten i Djurland i Syddjurs kommun. Nationalparken består av ett område på 180 km<sup>2</sup>, varav 28 km<sup>2</sup> består av havs- och kustområde (Nationalpark Mols Bjerger 2018:7). Mols Bjerger har fått en ny nationalparksplan under år 2018 för perioden 2018–2024 (nasjonalparkmolsbjerger.dk – *Ny nationalparkplan* 2018), men endast den äldre versionen (2012–2018) har utnyttjats som material för denna avhandling.

**Tabell 5. Sammanfattning av de danska nationalparksfallen**

I tabellen sammanfattas de danska nationalparksfallen Mols Bjerger (MOL) och Vadehavet (VAD) enligt analysvariablerna. På de fem första raderna presenteras de oberoende variablerna och på den sista raden presenteras den beroende variabeln. I den vänstra kolumnen presenteras de erhållna variabelvärden.

Sammanfattning	MOL	VAD
<p><b>Grundandet av nationalpark</b> Nationalparker grundas på mark som ägs av bl.a. staten, privata markägare, kommuner och fonder.</p>	statsägd och privatägd mark	statsägd och privatägd mark
<p><b>Förvaltningsnivå</b> Förvaltningsnivån kan karakteriseras som lokal med central prägel. Förvaltningens kärnverksamhet ligger på lokal nivå, men har en central prägel i form av koordinerande och riktgivande verksamhet på central nivå.</p>	lokal med central prägel	lokal med central prägel
<p><b>Förvaltningsstruktur och komplexitet</b> Förvaltningsorganisationen (nationalparksfond) består av flera enheter med olika funktioner och olika förhållanden till varandra. De centrala förvaltningsenheterna är nationalparksstyrelsen, sekretariatet och nationalparksrådet. Mängden enheter bidrar till en förvaltningsstruktur som kan beskrivas ha hög komplexitet.</p>	hög komplexitet	hög komplexitet
<p><b>Representativitet</b> Enheterna som bildar kärnförvaltningen består av representanter för grupperna politiker, tjänstemän/anställda och intressenter, vilket gör att förvaltningens representativitet bedöms ha stor variation. Dessutom identifieras grupperna sakkunniga och samhällsmedlemmar, som inte ingår i variabelns operationalisering. Den mest representerade gruppen är intressenter.</p>	stor variation	stor variation
<p><b>Gränsöverskridande samarbete</b> I Vadehavsområdet förekommer gränsöverskridande samarbete i form av ett trilateralt samarbete mellan Danmark, Tyskland och Holland. Samarbetet tangerar strategiska, administrativa och operativa aspekter och är formaliserat i form av bl.a. Vadehavsstyrelsen och arbetsgrupper där nationalparksstyrelsens ordförande och nationalparkens sekretariat deltar.</p>	–	formaliserat strategiskt, administrativt och operativt samarbete
<p><b>Möjligheter till deltagande i nationalparksförvaltningen</b> Deltagandestrukturerna är formaliserade och institutionaliserade i form av nationalparksstyrelsen och -rådet. Deltagandet tangerar alla aspekter av förvaltningen, d.v.s. strategiska, administrativa och operativa arbetsuppgifter. Deltagandet har både indirekt och direkt inflytande på beslutsfattandet. Detta tyder på en avancerad deltagandestruktur.</p>	avancerad	avancerad

Vadehavets nationalpark är belägen på den sydvästra kusten i Syddanmark och sträcker sig över fyra kommuner (Esbjerg, Fanø, Tønder och Varde). Med en areal på 1 459 km<sup>2</sup>, varav största delen (ca. 75 %) är kust- och havsområde, är Vadehavet Danmarks största nationalpark (Nationalpark Vadehavet 2012:8). Nationalparken är också en del av UNESCO:s världsarv (UNESCO 2015a). Vadehavets nationalpark har också fått en ny förvaltningsplan som gäller för 2019–2024 (nationalparkvadehavet.dk – *Nationalparkplan trykt* 2018). I denna avhandling har både den gamla och nya förvaltningsplanen utnyttjats.

### **5.1.1. Grundandet av nationalparken**

Enligt nationalparkslagens (LBK 120/2017) 2 § 4 mom. kan nationalparker grundas på landområden, i sjöar och till havs och områden kan ägas av både staten, privata markägare, kommuner, fonder och andra aktörer (danmarksnationalparker.dk – *Hvad er en dansk nationalpark* 2018). Enligt analysens operationalisering tilldelas båda nationalparkerna således värdet *både privat och statsägd mark*.

Det förekommer variation i ägandeförhållanden mellan de två nationalparksfallen. Ungefär 80 % av Mols Bjerger består av privatägt område (Nationalpark Mols Bjerger 2012:56). För Vadehavets nationalparks del ingår det inte exakt information om ägandeförhållandena.

### **5.1.2. Förvaltningsnivå**

Modellen för nationalparksförvaltningen utvecklades huvudsakligen i samband med planeringsarbete som utfördes av en nationell uppföljningsgrupp som Miljöministeriet tillsatt år 2004 (Miljöministeriet 2007:12–13; Miljöministeriet 2006:3). Uppföljningsgruppen hade som uppgift att ta fram rekommendationer för hur förvaltningen av de kommande nationalparkerna kunde se ut i samband med sju pilotprojekt som påbörjats år 2002 (Miljöministeriet 2007: 311–12; Miljöministeriet 2006:2–3). Regeringen stödde den decentraliserade förvaltningsmodellen som uppföljningsgruppen föreslog och både Mols Bjerger och Vadehavet förvaltas enligt denna modell.

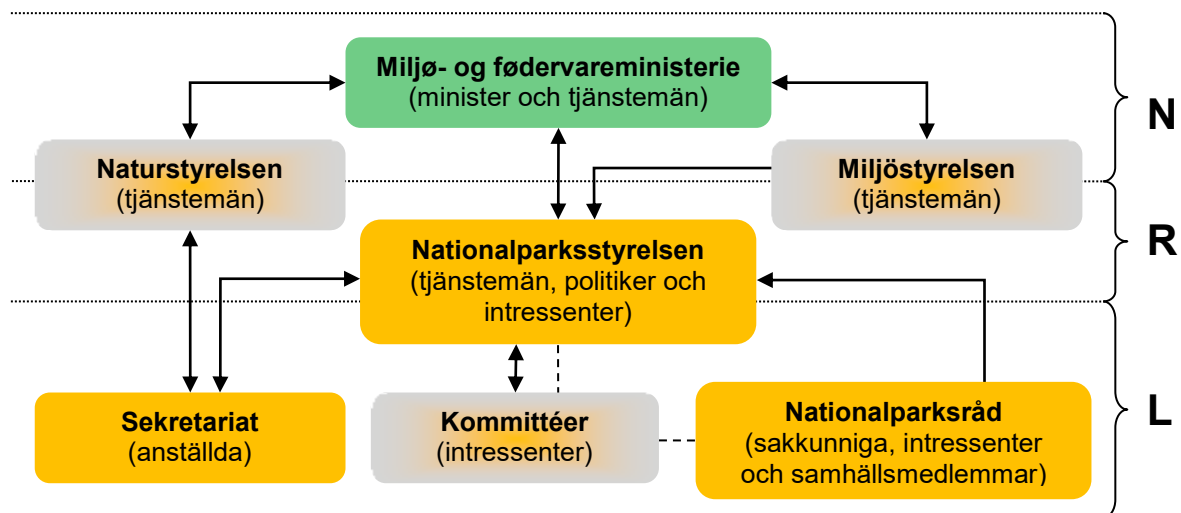
Förvaltningsmodellen kan karakteriseras som *lokal* med central prägel i och med att förvaltningens kärnverksamhet ligger på lokal nivå och drivs av lokala aktörer. Den centrala prägeln förhåller sig till den koordinerande och riktgivande verksamhet som sker på central nivå vid bl.a. Naturstyrelsen och Miljöstyrelsen.

### 5.1.3. Förvaltningsstruktur och komplexitet

Förvaltningen och förvaltningsorganet för danska nationalparker beskrivs i nationalparkslagen (kapitel 3 i LBK 120/2017) samt förvaltningsplanerna (Mols Bjerger 2012:6–7; Vadehavet 121–124). Nationalparkerna förvaltning beskrivs även på [www.danmarksnationalparker.dk](http://www.danmarksnationalparker.dk).

De danska nationalparkernas förvaltningsstruktur och relationer mellan enheterna presenteras i figur 4. Strukturen som presenteras är generaliserad och gäller för både Vadehavet och Mols Bjerger. De huvudsakliga skillnaderna mellan nationalparkerna har att göra med mängden medlemmar i de olika förvaltningsenheterna och kommittéerna.

Förvaltningen är strukturerad som en nationalparksfond, som är en ensamstående statlig institution (Miljøministeriet 2006:5) utan myndighetskompetens (Miljøministeriet 2007:19) och väljs för en period på 4 år i taget (12 § 3 mom. BEK 120/2017). Fonden leds av en nationalparksstyrelse som är överordnat ett verkställande sekretariat (Miljøministeriet 2007:15–16). Som ett rådgivande lokalt tillägg till styrelsen bildas ett lokalt nationalparksråd (Miljøministeriet 2007:16; Miljøministeriet 2006:5) och vid behov kan styrelsen tillsätta kommittéer för att behandla specifika ärenden enligt olika teman.



**Figur 4. Den danska nationalparksförvaltningens struktur.**

I figuren presenteras den danska nationalparksförvaltningens struktur tillsammans med relationerna mellan de olika enheterna. Färgernas och pilarnas betydelse presenteras i kapitel 4.5.3 på sidan 48.

Den strukturella komplexiteten bedöms baserat på förvaltningsorganets centrala delar som presenteras med orange färg i figur 4. Eftersom förvaltningsorganisationen består av tre enheter bedöms den strukturella komplexiteten som *hög*.

#### 5.1.4. Representativitet

Representativiteten har bedömts utgående från de centrala förvaltningsenheterna som färgats orange i figur 4 (ovan). De fyra kommittéerna som ingår i förvaltningen har med avsikt uteslutits från analysen för att förenkla resultaten. Eftersom kommittéerna huvudsakligen består av intressenter från styrelsen och nationalparksrådet, anses uteslutandet inte påverka analysens resultat. Samma gränsdragning har gjorts för nationalparksrådets representanter som sitter i styrelsen. Uppgifterna om representativiteten har erhållits från nationalparkernas hemsidor i juni 2018 (Mols Bjerger representanter 2018; Vadehavet representanter 2018).

Representativiteten för både för Mols Bjerger och Vadehavet bedöms ha *stor variation*, eftersom alla tre grupperingar (politiker, tjänstemän/anställda och intressenter) representeras. Vid sidan om de operationaliserade grupperingarna har en ytterlig gruppering, *sakkunniga*, observerades för bägge danska nationalparker. Dessutom kunde det för Vadehavets del identifieras en gruppering som namnges som (oorganiserade) *samhällsmedlemmar*.

De danska nationalparksstyrelserna består av en ordförande samt 6–12 medlemmar (§ 12 i LBK 120/2017) och innehåller statliga representanter, kommuner, utvalda intresseorganisationer och 1–2 medlemmar som det lokala nationalparksrådet väljer sinsemellan (Miljøministeriet 2006:15). Representanterna för nationalparksrådet som sitter i styrelsen har således en dubbelroll. De lokala nationalparksråden består av representanter för diverse organisationer, markägare, sakkunniga och samhällsmedlemmar med intresse för nationalparken (Miljøministeriet 2007:16; Miljøministeriet 2006:5–6). Sekretariatet består av anställda (Miljøministeriet 2007:14; Miljøministeriet 2006:6).

Totalt representeras Mols Bjerger av 29 aktörer. Den största grupperingen är intressenterna som utgör över hälften av förvaltningen (66 %). Den näst största grupperingen är de anställda inom sekretariatet (17 %). Representationen för politiker (3,5 %) och tjänstemän (3,5 %) är lika stor och är de minst representerade grupperingarna. Grupperingen *sakkunniga* utgör 10 % av aktörerna<sup>19</sup>.

Vadehavet representeras totalt av 51 aktörer. Den dominerande grupperingen är intressenter (37 %). Den näst största gruppen är den extra grupperingen, oorganiserade *samhällsmedlemmar* som utgör 25 % av förvaltningens representativitet<sup>20</sup>. Gruppen anställda svarar för 14 % representativiteten. För Vadehavets del kunde även grupperingen *sakkunniga*

---

<sup>19</sup> Grupperingen består av experter från muséer (nationalparkmolsbjerger.dk – Raad 2018).

<sup>20</sup> Grupperingen består av enskilda markägare i området (nationalparkvadehavet.dk – Organisation 2018).



observeras. Denna gruppering utgör 10 % av aktörerna<sup>21</sup>. Grupperingen politiker och tjänstemän är de minst representerade grupperingarna, som utgör 10 % respektive 4 % av representanterna i förvaltningen.

### **5.1.5. Gränsöverskridande samarbete**

I förhållande till gränsöverskridande samarbete är Vadehavets nationalpark av intresse. Nationalparken delar gräns med den tyska nationalparken i Vadehavet (ty. *Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer*) och tillhör ett av UNESCO:s världsarvsområden som sträcker sig ända till Holland. I förordningen för grundandet av Vadehavets nationalpark (2 § 7 mom. i BEK 1159/2010) nämns det att ett av målen med nationalparken är ”*bidra till en koordinerad utveckling av det dansk-tysk-nederländska vadehavsområdet*”, vilket i praktiken förverkligas via ett trilateralt samarbete.

Nationalparksstyrelsens ordförande deltar i det trilaterala samarbetet som en del av den danska delegationen i den trilaterala styrelsen tillsammans med en representant för Miljöstyrelsen/Naturstyrelsen och de fyra berörda kommunerna (Vadehavet 2018:8; mst.dk – *Det Trilaterale Vadehavssamarbejde* 2018). Dessutom deltar nationalparkens sekretariat i olika arbetsgrupper inom det trilaterala samarbetet och år 2017 har nationalparksstyrelsen anställt en utvecklingskonsulent att specifikt arbeta med främjandet av Vadehavssamarbetet (nationalparkvadehavet.dk – *Ny medarbejder Anne Husum Marboe* 2017). I både den gamla (2013–2018) och den nya (2019–2024) förvaltningsplanen ingår Vadehavssamarbetet som ett insatsområde och nationalparken ska utvecklas i samarbete med det övriga Vadehavsområdet (Vadehavet 2018:22,47; Vadehavet 2013:11, 114–116).

Det förekommer bevisligen olika organ för det gränsöverskridande samarbetet och det är tydligt formaliserat i olika samarbetsorgan på olika hierarkiska nivåer. Enligt analysens operationalisering tilldelas Vadehavet således värdet *alla aspekter* i förhållande till det gränsöverskridande samarbetet.

### **5.1.6. Möjligheter till deltagande i nationalparksförvaltningen**

Intrycket är att både Mols Bjerges och Vadehavets nationalparksförvaltning kan karakteriseras bestå av en *avancerad deltagandestruktur* enligt den strukturella deltagandetrappan i figur 2 på sidan 34.

---

<sup>21</sup> Grupperingen består av forskare från bl.a. muséer, rådgivande statliga institutioner och universitet (nationalparkvadehavet.dk – *Organisation* 2018).

Bedömningen baserar sig på faktum att alla tre aspekter av förvaltningen (strategiskt, administrativt och operativt arbete) uppmärksammas i deltagandestrukturerna (Miljöministeriet 2009:26, 28–29, 33). Deltagandet har en formaliserad och institutionaliserad struktur i och med nationalparksstyrelsens och -rådets roller som plattformar för både deltagande och beslutsfattande (Miljöministeriet 2009:16, 30–31). Nationalparksrådet agerar främst som en rådgivande enhet, men kan av styrelsen bli delegerad beslutanderätt i vissa ärenden. De rådgivande kommittéernas inflytande begränsas däremot till rådgivning. Deltagandet kan således anses ha både indirekt och direkt inflytande på beslutsfattandet.

## **5.2. Finland**

För Finlands del granskas nationalparkerna Linnansaari och Lemmenjoki (sam. *Leammi*). I tabell 6 (nedan) presenteras en sammanfattning över resultaten för nationalparksfallen, varefter fallen presenteras i skilda avsnitt enligt analysvariablerna.

Linnansaari nationalpark finns i Östra Finland och sträcker sig över tre kommuner (Rantasalmi, Nyslott och Varkaus). Med en areal på 96 km<sup>2</sup> (Forststyrelsen 2016), tillhör Linnansaari Finlands minsta nationalparker (Forststyrelsen 2010:7). Lemmenjoki (2850 km<sup>2</sup>) tillhör Finlands största nationalparker och klassas till största del som ödemark (Forststyrelsen 2008:43, 47).

Lemmenjoki sträcker sig över kommunerna Enare och Kittilä, men största delen av nationalparkens areal ligger innanför gränserna för Enare (*ibid*:11). Lemmenjoki befinner sig i ett samiskt område, vilket ställer särskilda krav på förvaltningen. I regeringens proposition för den nya naturvårdslagen (Regeringen 1996:31) noteras det att det riktats färre begränsningar gentemot lokalbefolkningens nyttjande av naturen i de lappländska parkerna i jämförelse med andra nationalparker i Finland. Undantag i regleringen har gjorts och avlägsna delar av parken är öppna för lokalbefolkningen, lokala naturnäringsidkare samt renskötseln (Forststyrelsen 2008:47). Renskötsel har långa anor och är tillåten i hela nationalparksområdet (*ibid*:82). Området delas av tre renbeteslag, varav största delen (<sup>4</sup>/<sub>5</sub>) av området tillhör Sallivaara renbeteslag. Enligt uppgifter från 2007 var alla renägare i Sallivaara renbeteslag samer (*ibid*).

### **5.2.1. Grundandet av nationalparkerna**

Enligt naturskyddslagens (L 1096/1996) 11 § kan nationalparker endast grundas på statligt ägd mark, men privatägda områden kan inkluderas så länge de på långsikt förkovras åt staten.

## Tabell 6. Sammanfattning av de finska nationalparksfallen

I tabellen sammanfattas de finska nationalparksfallen Lemmenjoki (LEM) och Linnansaari (LIN) enligt analysvariablerna. På de fem första raderna presenteras de oberoende variablerna och på den sista raden presenteras den beroende variabeln. I den vänstra kolumnen presenteras de erhållna variabelvärden. Asterisker vid variabelvärden indikerar att det förekommer vissa oklarheter i bedömningarna.

Sammanfattning	LEM	LIN
<p><b>Grundandet av nationalpark</b> Nationalparker grundas endast på statsägd mark, men privata områden kan ingå förutsatt att de på lång sikt förkovras åt staten.</p>	statsägd mark	statsägd mark
<p><b>Förvaltningsnivå</b> Förvaltningsnivån karakteriseras som regional med central prägel. Bedömningen baserar sig på att förvaltningens kärnverksamhet ligger på regional nivå och den centrala prägeln avser de gemensamma förfaringssätt som tas fram på central nivå.</p>	regional med central prägel	regional med central prägel
<p><b>Förvaltningsorganets struktur och komplexitet</b> Förvaltningsorganisationens faktiska struktur är något oklar. Intrycket är att kärnförvaltningen består av de regionala enheterna vid Forststyrelsens Naturtjänster, vilket bidrar till en förvaltningsstruktur som kan beskrivas ha låg komplexitet.</p>	* låg komplexitet	* låg komplexitet
<p><b>Representativitet</b> Till följd av oklarheter kring förvaltningsorganisationens struktur är även representativiteten något oklar. De enheterna som tolkas bilda kärnförvaltningen består av representanter för gruppen tjänstemän, vilket gör att förvaltningens representativitet bedöms ha låg variation.</p>	* låg variation	* låg variation
<p><b>Gränsöverskridande samarbete</b> För Lemmenjokis del beskrivs endast gränsöverskridande samarbete i förhållande till det operativa arbetet och det sker enligt behov, utan formaliserade strukturer.</p>	operativt, icke-formaliserat	–
<p><b>Möjligheter till deltagande i nationalparksförvaltningen</b> Intrycket är att det förekommer formaliserade strukturer för deltagande i bägge nationalparksfallen, men dessa är inte institutionaliserade. Deltagandet tangerar endast den strategiska aspekten och deltagarna har en rådgivande position, vilket innebär att de endast har indirekt inflytande på beslutsfattandet. Detta tyder på en provisorisk deltagandestruktur.</p>	provisorisk	provisorisk

Enligt naturskyddslagens 22 § kan intilliggande privatägda områden införlivas i nationalparken med ägarnas samtycke. Enligt analysens operationalisering tilldelas båda nationalparkerna således värdet *statsägd mark*.

År 2007 har det i Lemmenjoki funnits ca 3 km<sup>2</sup> privatägt markområde inom nationalparken som staten avser förkovra (Forststyrelsen 2008:108). Inom nationalparken finns även enstaka boenden (inte permanenta) som ägs av privatpersoner (*ibid*:62). I förvaltningsplanen för Linnansaari beskrivs inte hur stor andel av områden fortfarande är i privatägo, men det konstateras att parkens utvidgningar i framtiden skulle basera sig på uppköp av privatägda områden innanför nationalparken (Forststyrelsen 2010:63).

### **5.2.2. Förvaltningsnivå**

Nationalparksförvaltningen i Finland har sedan år 1995 tillhört Forststyrelsens ansvarsområde (*metsa.fi – Suojelualueet* 2017) och har utvecklats med starka influenser från den amerikanska federala modellen (Heinonen 2007:40; Perttula 2006:32). Förvaltningen kan karakteriseras som *regional* med central prägel, eftersom förvaltningen handhas av de regionala enheterna av Forststyrelsen Naturtjänster men styrs av gemensamma riktlinjer som tas från på central nivå för hela Forststyrelsen.

### **5.2.3. Förvaltningsstruktur och komplexitet**

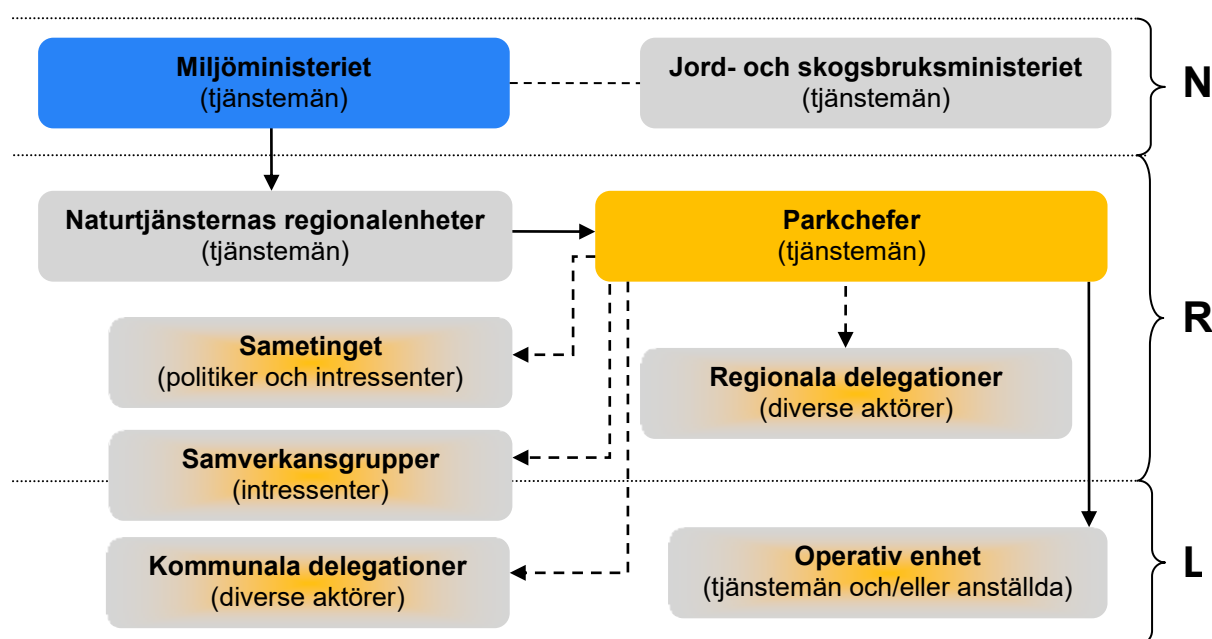
Den finska nationalparksförvaltningens strukturer presenteras inte ingående i förvaltningsplanerna (Forststyrelsen 2010:63; Forststyrelsen 2008:103). Det framgår inte heller klart i lagstiftningen (L 234/2016 eller F 247/2016) eller övriga centrala dokument (riktlinjer, bokslut och verksamhetsberättelser) som utnyttjats i denna avhandling.

I figur 5 (nedan) presenteras en generaliserad bild av förvaltningsstrukturen för finska nationalparker utgående från det utnyttjade materialet. Oklarheter angående förvaltningsstrukturen handlar främst om de regionala och kommunala delegationerna som nämns i lagstiftningen samt varaktigheten av samverkansgrupper och den operativa enhetens uppsättning. Eftersom förvaltningen (enligt tillgänglig information) koncentreras till naturtjänsternas regionala enheter, bedöms den strukturella komplexiteten vara *låg*.

På Naturtjänsternas hemsidor framgår det att naturskyddsområden förvaltas av de fyra regionala enheterna vid Forststyrelsens Naturtjänster (*metsa.fi – Naturtjänster* 2018). Lemmenjoki nationalpark förvaltas av Lapplands naturtjänster (*metsa.fi – Lapin*

Luontopalvelut 2018), medan Insjöfinlands Naturtjänster ansvarar för förvaltningen av Linnansaari (metsa.fi – Järvi-Suomen Luontopalvelut 2018). Vid de regionala enheterna ansvarar parkchefer för förvaltningen av en eller flera nationalparker<sup>22</sup>.

Enligt 5 § i förordningen om Forststyrelsen (247/2016) kan Jord- och skogsbruksministeriet<sup>23</sup> tillsätta en regional delegation för Lappland. Det är oklart ifall en sådan delegation är verksam. En lagstadgad (§ 39 i L 234/2016) kommunal delegation har däremot fastställts i oktober 2016 för Enare området. Delegationen ska fungera som rådgivande organ för hela Forststyrelsen i diverse operativa ärenden i området (Jord- och skogsbruksministeriet 2016).



**Figur 5. Den finska nationalparksförvaltningens struktur**

I figuren presenteras den finska nationalparksförvaltningens struktur tillsammans med relationerna mellan de olika enheterna. Sametinget är endast relevant för Lemmenjoki. Färgernas och pilarnas betydelse presenteras i kapitel 4.5.3 på sidan 48.

#### 5.2.4. Representativitet

Representativiteten har bedömts utgående från de centrala förvaltningsenheterna som färgats orange i figur 5 (ovan). Förvaltningsorganets representativitet karakteriseras av *låg variation*, eftersom förvaltningen representeras av en gruppering (tjänstemän).

<sup>22</sup> Parkchefen för Lemmenjoki anges även ansvara för Urho Kekkonens nationalpark, två naturparker och 4 övriga områden. Parkchefen för Linnansaari ansvarar för ytterligare 6 andra nationalparker, två naturskyddsområden och två övriga naturområden (metsa.fi – Lapin och Järvi-Suomen Luontopalvelut 2018).

<sup>23</sup> Forststyrelsen är en statlig institution som är underordnat både Miljöministeriet och Jord- och skogsbruksministeriet, där Miljöministeriet ansvarar för resultatstyrningen inom den offentliga delen av Forststyrelsen enligt ministeriets befogenheter (§ 9 L 234/2016).

Som en motvikt till den saknade variationen i själva förvaltningsorganet bör det konstateras att det förekommer stor variation i de samverkansgrupper som medverkat i processen att ta fram förvaltningsplanerna för både Linnansaari och Lemmenjoki (Forststyrelsen 2010:10; Forststyrelsen 2008:15–17). Dessa har ändå inte betraktats i bedömningen av representativiteten i denna avhandling, eftersom samverkansgrupperna endast bildats för sammanställningen av skötsel- och nyttjandeplanerna och är inte en permanent del av förvaltningens organisation.

I analysen inkluderas inte heller den eventuella regionala delegationen, den kommunala delegationen för Enare eller Sametinget eftersom de inte utgör en del av nationalparksförvaltningens organisation<sup>24</sup>, utan är utomstående enheter som bl.a. har ett intresse i hur nationalparkerna förvaltas (Regeringen 2015:71–72; Forststyrelsen 2014:47; Forststyrelsen 2008:38).

#### **5.2.5. Gränsöverskridande samarbete**

I förhållandet till gränsöverskridande samarbete är nationalparken Lemmenjoki av intresse. Lemmenjoki ligger vid den norska gränsen och delar gräns med den norska nationalparken Øvre Anarjohka. Samarbetet sker huvudsakligen mellan de finska och norska naturskyddsövervakarna och huvudsakliga samarbetspråket är nordsamiska. Samarbetet uppges vara regelbundet och gäller främst naturskyddet bl.a. övervakning av hotade arter, rovdjursersättning och tillstånd för älgjakt (Forststyrelsen 2008:114).

Bedömningen är att det gränsöverskridande samarbetet gäller *operativa aspekten* av förvaltningen och att den saknar formaliserad struktur.

#### **5.2.6. Möjligheter till deltagande i nationalparksförvaltningen**

Intrycket är att deltagandet i den finska nationalparksförvaltningen består av en *provisorisk deltagandestruktur*. I och med att materialet inte fullständigt klarar av att belysa förvaltningsstrukturerna och deltagandeformerna går det inte att entydigt klassificera den finska nationalparksförvaltningen enligt figur 2 (s. 34).

Deltagandeformen som tydligast framhävs i materialet är samverkansgrupperna som kallas samman för utarbetandet av förvaltningsplanerna (Forststyrelsen 2014: 47–48; Forststyrelsen

---

<sup>24</sup> Enligt naturskyddslagen (1096/1996) kan Miljöministeriet tillsätta delegationer specifikt för nationalparker, men de delegationer som nämns i materialet är inte tillsatta specifikt för att betjäna nationalparksförvaltningen.

2010:10; Forststyrelsen 2008:15–17). I Lemmenjoki förvaltningsplan nämns även att möten och konsultering utförs med vissa intressenter enligt behov (Forststyrelsen 2008:113) och för Linnansaari nämns regelbundna möten med intressenter (Forststyrelsen 2010:64). Denna information antyder att det förekommer formaliserade strukturer i och med möten och samverkansgrupperna, men de är inte en institutionaliserad del av nationalparksförvaltningen. Deltagarna har en konsulterande roll, vilket tyder på att deltagandet har ett indirekt inflytande på beslutfattandet som rådgivare.

### **5.3. Island**

För Islands del granskas nationalparkerna Thingvellir (*Þingvellir*) och Vatnajökull. Inledningsvis sammanfattas nationalparksfallen i tabell 7 (nedan) och de huvudsakliga observationerna beskrivs i skilda avsnitt.

Thingvellir är belägen i södra Island i kommunen Bláskógabyggð. Nationalparken består numera av ett område på ungefär 240 km<sup>2</sup> (Þingvallanefnd 2004:5). Thingvellir har år 2004 inkluderats som ett av UNESCO:s världsarv till följd av dess kulturella värden (UNESCO 2018; Þingvallanefnd 2004:7–8).

Vatnajökull nationalpark är den största nationalparken i Europa och omfattar, efter ett flertal utökningar, numera ett område på 14 141 km<sup>2</sup> (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið 2018:20). Då nationalparken grundades år 2008 sammanslogs området med nationalparkerna Skaftafell (1967) och Jökulsárgljúfur (1973). Nationalparken sträcker sig över åtta kommuner: Þingeyjarsveit, Skútustaðahreppur, Norðurþing, Fljótsdalshérað, Fljótsdalshreppur, Sveitarfélagið Hornafjörður, Skaftárhreppur och Ásahreppur (Baldursson et al. 2018:10). År 2018 har det ansökts om att införa Vatnajökull nationalpark i UNESCO:s världsarv (*ibid*).

Under år 2018 har det tagits fram förslag för nya förvaltningsplaner för Thingvellir (Þingvallanefnd 2018) och Vatnajökull (Vatnajökulsþjóðgarður 2018). I avhandlingen har de nya planernas uppgifter inte utnyttjats.

År 2018 har det även tagits fram ett utkast till proposition för en nationalparksmyndighet som skulle ha hand om alla nationalparker och naturskyddsområden på Island (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið 2018). Denna proposition uppmärksammas i diskussionen, men är inte en del av avhandlingens analys.

### Tabell 7. Sammanfattning av de isländska nationalparksfallen

I tabellen sammanfattas nationalparksfallen Thingvellir (THI) och Vatnajökul (VAT) enligt analysvariablerna. På de fem första raderna presenteras de oberoende variablerna och på den sista raden presenteras den beroende variabeln. I den vänstra kolumnen presenteras de erhållna variabelvärden. Värden som presenteras med asterisk är sådana där materialet varit ofullständigt som bidragit till att bedömningarna är något oklara.

Sammanfattning	THI	VAT
<p><b>Grundandet av nationalpark</b> Nationalparker grundas huvudsakligen på statsägd mark, men nationalparkerna kan innehålla privatägda områden, förutsatt att en överenskommelse gjorts med markägaren.</p>	statsägd och privatägd mark	statsägd och privatägd mark
<p><b>Förvaltningsnivå</b> Förvaltningsnivån för Thingvellir karakteriseras som central med lokal närvaro, eftersom kärnförvaltningen ligger på central nivå med en verkställande enhet på lokal nivå. Förvaltningen för Vatnajökull karakteriseras som regional med lokal förankring till följd av de regionala enheterna som företräds av lokala aktörer.</p>	central med lokal närvaro	regional med lokal förankring
<p><b>Förvaltningsorganets struktur och komplexitet</b> Kärnförvaltningen för Thingvellir består av en kommitté och en verkställande enhet och karakteriseras således ha låg komplexitet. Kärnförvaltningen för Vatnajökull består av en styrelse, fyra regionala råd och därtill hörande verkställande enheter och karakteriseras således som en förvaltningsstruktur med hög komplexitet.</p>	låg komplexitet	hög komplexitet
<p><b>Representativitet</b> Enheterna som bildar kärnförvaltningen för Thingvellir består av representanter från grupperna politiker och tjänstemän/anställda, vilket avser en medelstor variation. Enheterna som bildar kärnförvaltningen för Vatnajökull består av aktörer som tillhör grupperingarna politiker, tjänstemän/anställda och intressenter, vilket avser stor variation i representativiteten. Dessutom kan gruppen sakkunniga identifieras.</p>	medel variation	* medel variation
<p><b>Gränsöverskridande samarbete</b> Denna variabel är inte relevant för Island.</p>	–	–
<p><b>Möjligheter till deltagande i nationalparksförvaltningen</b> Thingvellir har formaliserade strukturer för deltagande, men de är inte institutionaliserade. Ur materialet är det oklart exakt vilka aspekter deltagandet tangerar, men det är klart att det har rådgivande (indirekt inflytande) på beslutsfattandet. Detta tyder på en provisorisk deltagandestruktur. Vatnajökull har formaliserat och institutionaliserat deltagande som tangerar alla aspekter av förvaltningen och har både direkt och indirekt inflytande på beslutsfattande. Detta karakteriseras i sin tur som en avancerad deltagandestruktur.</p>	provisorisk	avancerad



### 5.3.1. Grundandet av nationalparkerna

Enligt naturvårdslagens (L 60/2013) 47 § 4 moment ska de markområden som nationalparker grundas på vara statligt ägda. Undantag kan göras ifall det finns grunder för att inkludera privatägda områden. Ifall privatägda områden inkluderas i nationalparker måste det göras genom överenskommelse mellan markägarna och miljöministeriet. I det nya förslaget till nationalparksmyndighet ingår liknande bestämmelser för nationalparkernas markområden (§ 9) som i den nuvarande lagstiftningen (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið 2018:3, 28). Enligt analysens operationalisering tilldelas båda nationalparkerna således värdet *både privat och statsägd mark*.

Största delen av nationalparken Vatnajökull är klassat som allmänt markområde. En liten del är ägt av staten och endast ett område uppges vara privatägt (figur 3.2 i Vatnajökulsþjóðgarður 2013:23). I förvaltningsplanen för Thingvellir nämns endast att det finns enstaka boenden inom nationalparken, men det finns inte exakt information om deras omfattning (Þingvallanefnd 2004:6).

### 5.3.2. Förvaltningsnivå

De isländska nationalparkerna följer inte för närvarande en enhetlig förvaltningsmodell, utan förvaltningsansvaret för de tre isländska nationalparkerna fördelas till olika institutioner<sup>25</sup> (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið 2018:18).

Förvaltningsmodellen för Vatnajökull är decentraliserad och förvaltningsnivån karakteriseras som *regional* med lokal förankring, till följd av de regionala enheterna som bygger upp förvaltningen men som består av lokala aktörer (Vatnajökulsþjóðgarður 2013:38–40).

Förvaltningsnivån för Thingvellir bedöms som *central* med lokal närvaro. Bedömningen baserar sig på att ledamöterna i nationalparksstyrelsen (Thingvellirkommittén) består av ledamöter från Alltinget. Den praktiska verksamheten handhas av en lokalt närvarande verkställande direktör (Þingvallanefnd 2004:5, 27), som är i kontakt med lokala intressenter och övriga samhällsmedlemmar.

---

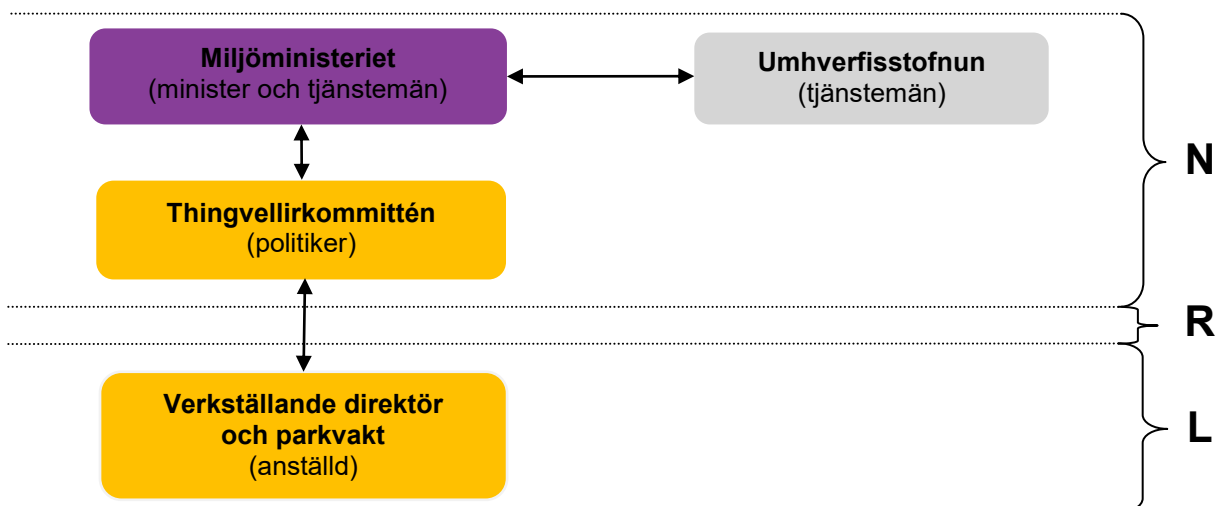
<sup>25</sup> Thingvellir och Vatnajökull förvaltas som fristående statliga institutioner och den tredje nationalparken, Snæfellsjökull, som en del av miljöbyrån Umhverfisstofnun (Umhverfis- og auðlindaráðuneytið 2018:18)

### 5.3.3. Förvaltningsstruktur och komplexitet

Nationalparkernas förvaltningsstruktur och uppsättning beskrivs i både lagstiftning (L 60/2013; R 608/2008; R 848/2005) och förvaltningsplanerna (Vatnajökulsþjóðgarður 2013:37–40; Þingvallanefnd 2004:5–6). Information om förvaltningen finns även tillgänglig på nationalparkernas hemsidor: [www.thingvellir.is](http://www.thingvellir.is) och [www.vatnajokulsthjodgardur.is](http://www.vatnajokulsthjodgardur.is).

Eftersom de isländska nationalparkerna förvaltas enligt olika förvaltningsstrukturer presenteras de i skilda figurer (figur 6 och 7 nedan). I figurerna presenteras även relationerna mellan de olika enheterna av förvaltningen.

Thingvellir<sup>26</sup> förvaltas av en kommitté (is. *Þingvallanefnd*) som består av ledamöter från Alltinget (Þingvallanefnd 2018:5). Thingvellirkommittén karakteriseras som en administrativ kommitté, med ett mandat som gäller fram tills att en ny kommission har valts i samband med Altingsvalen (§ 2 R 848/2005). Kommittén är underordnad miljöministeriet (Þingvallanefnd 2004:5, 27). Thingvellirkommittén utser en parkvakt som fungerar som verkställande direktör för nationalparken och har hand om den dagliga verksamheten tillsammans med övriga anställda (thingvellir.is – *Starfsmenn* 2018; Þingvallanefnd 2004:5, 27). Enligt § 7 i förordningen om Thingvellir (R 848/2005) är parkvakten/direktören den direkta länken mellan Thingvellirkommittén och intressenter inom området.

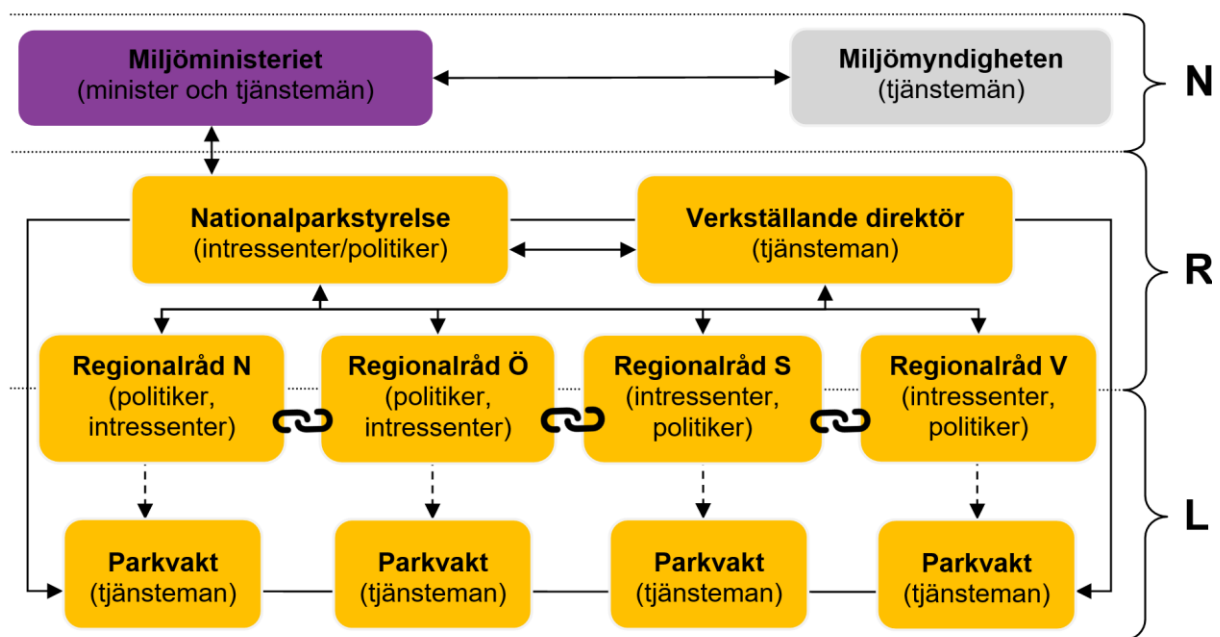


**Figur 6. Förvaltningsstruktur för Thingvellir nationalpark.**

I figuren presenteras förvaltningsstrukturens enheter och relationen mellan dem för Thingvellir nationalpark. Färgernas och pilarnas betydelse presenteras i kapitel 4.5.3 på sidan 48.

<sup>26</sup> Nationalparken Thingvellir är en enskild nationalpark och Thingvellirkommittén ansvarar inte för förvaltningen av andra naturskyddsområden.

Förvaltningsstrukturen för Vatnajökull baserar sig på de fyra semiautonoma regionerna (nord, öst, syd och väst)<sup>27</sup>. En nationalparksstyrelse väljs vart fjärde år (Vatnajökulspjóðgarður 2013:37) och fattar beslut i ärenden som gäller nationalparken. En verkställande direktör har hand om administrativa och operativa ärenden (*ibid* 2013:38–39). Dessutom har nationalparken fyra regionalråd (is. *svæðisráð*) som fungerar som separata enheter, men arbetar som en del av nationalparken som helhet. Regionalråden agerar som rådgivande organ till styrelsen och direktören (*ibid* 2013:38–40). Det praktiska operativa arbetet utförs av parkvakter och deras medarbetare (vatnajökulsthjodgardur.is – *Starfsfolk* 2019).



**Figur 7. Förvaltningsstrukturen för Vatnajökull nationalpark.**

I figuren presenteras förvaltningsstrukturens enheter och relationen mellan dem för Vatnajökull nationalpark. Förkortningarna N = nord, Ö = öst, S = syd och V = väst. Länkarna mellan de regionala råden illustrerar att dessa enheter är kopplade till varandra. Färgernas och pilarnas betydelse presenteras i kapitel 4.5.3 på sidan 48.

Baserat på förvaltningsstrukturerna i figur 6 och 7 betraktas Thingvellir ha *låg strukturell komplexitet* eftersom förvaltningen koncentreras till två enheter (Thingvellirkommittén och verkställande direktör). Förvaltningen för Vatnajökull bedöms ha *hög strukturell komplexitet* eftersom förvaltningen består av flera enheter (styrelse, regionalråden och parkvakter).

<sup>27</sup> Vatnajökull nationalpark förvaltas som ett enhetligt område, men nationalparkens område har delats upp i olika klasser enligt IUCN:s klassificering av naturskyddsområden (Vatnajökulspjóðgarður 2013:13).

#### 5.3.4. Representativitet

Till följd av de olika förvaltningsstrukturerna varierar även förvaltningens representativitet i de två nationalparkerna. Representativiteten har bedömts utgående från de centrala förvaltningsenheterna som färgats orange i figur 6 och 7 (ovan). Uppgifterna över representanterna i de olika förvaltningsenheterna och övriga anställda har erhållits från nationalparkernas hemsidor i januari 2019 (Thingvellir representanter 2019; Vatnajökull representanter 2019). För att förenkla analysen har suppleanter inte tagits med i bedömningen.

Representativiteten för Thingvellir och Vatnajökull visar sig ha *medel variation*, eftersom förvaltningen representeras av två grupperingar. Thingvellir representeras av grupperingarna politiker och tjänstemän/anställda, medan Vatnajökull representeras av tjänstemän/anställda och intressenter. Vid sidan om de operationaliserade grupperingarna har ytterligare en gruppering, *sakkunniga*, kunnat observeras för Vatnajökulls del. För både Thingvellir och Vatnajökull är det oklart ifall den verkställande direktören/parkvakten och de övriga anställda bör klassas som tjänstemän eller anställda<sup>28</sup>.

Förvaltningen för Thingvellir representeras av Thingvellirkommittén, som består av sju ledamöter från Alltinget (§ 2 L 47/2007) och en verkställande direktör/parkvakt med övriga anställda (thingvellir.is – *Starfsmenn* 2019). Totalt representeras förvaltningen för Thingvellir av 16 aktörer, där aktörerna fördelas i grupperna politiker (44 %) och tjänstemän/anställda (56 %). För Thingvellirs del bör det påpekas att förvaltningsplanen har tagits fram i en process där det förekommit omfattande närvaro av olika aktörer (Þingvallanefnd 2004:30–32). Dessa deltagare räknas dock inte med i bedömningen av representativitet, eftersom de är del av en tillfällig process och inte själva förvaltningsorganisationen.

Nationalparksstyrelsen för Vatnajökull består av sju medlemmar som representeras av de fyra regionala råden, externa sakkunniga, miljöskyddsorganisationer (is. *umhverfisverndarsamtökum*) och takföreningen för friluftsliv (is. *Samtök útivistarfélaga, SAMÚT*). För varje region anställs parkvakter, som i sin tur anställer övrig personal (vatnajokulsthjodgardur.is – *Starfsfolk* 2019). Varje regionalråd har sex medlemmar som representerar kommuner, naturskyddsförening och lokala turismföreningar eller -företag (Umhverfiráðherra 2006:18).

---

<sup>28</sup> Arbetsuppgifternas natur och nationalparksförvaltningens befogenheter (Umhverfiráðherra 2006:16–19; Forsætisráðherra 2003:6) antyder att den verkställande direktören/parkvakten har anligt anställningsförhållande.

Totalt representeras förvaltningen för Vatnajökull nationalpark av 45 aktörer. Parkvakterna och övrig personal utgör gruppen anställda (36 %). Tillsammans med anställda utgör gruppen intressenter (33 %), ungefär en lika stor del av förvaltningens representativitet. Det är oklart ifall de kommunala representanterna är kommunala tjänstemän eller kommunalpolitiker, vilket påverkar bedömningen av representanterna i både styrelsen och råden. Således är 27 % av förvaltningens representativitet oklar<sup>29</sup>. Den extra identifierade gruppen, *sakkunniga*, utgör 4 % av förvaltningens representativitet<sup>30</sup>.

För Vatnajökulls del bör det uppmärksammas att de regionala rådens ordföranden är en del av nationalparksstyrelsens sammansättning. Således har 8 % av representanterna i förvaltningen en dubbelroll. Denna dubbelroll har inte räknats med som en del av den totala uppsättningen aktörer. Ytterligare bör det påpekas att 4 % av förvaltningens representanter (takföreningen för friluftsliv och turismrepresentant) endast har en roll som åhörare under nationalparksstyrelsens möten (Vatnajökulshjódgarður 2013:36; vatnajokulsthjodgardur.is – Stjórn og svæðisráð 2019).

### **5.3.5. Möjligheter till deltagande**

Deltagandestrukturen för Vatnajökull karakteriseras som *avancerad* enligt den strukturella deltagandetrappan i figur 2 (s. 34). Detta härleds ur faktum att deltagandeformer finns till för alla olika aspekter av förvaltningen d.v.s. strategiska, administrativa och operativa arbetsuppgifter (§ 6 och 8 i L 60/2007; Vatnajökulshjódgarður 2013:37–40). Deltagandestrukturerna är både formaliserade och institutionaliserade och har såväl direkt som indirekt inflytande på beslutsfattandet (Vatnajökulshjódgarður 2013:37–40; § 6 och 8 i R 60/2007).

Deltagandestrukturerna för Thingvellir karakteriseras däremot som *provisorisk*. Bedömningen baseras på att allmänheten har en indirekt möjlighet till deltagande via de folkvalda ledamöterna i Thingvellirkommittén. I artikel 7 och 8 i förordningen för Thingvellir (R 848/2005) stadgas det specifikt att all kommunikation angående nationalparkens angelägenheter, från allmänheten och andra parter, ska riktas till den verkställande direktören/parkvakten (inte Thingvellirkommittén). Detta tyder på att det finns formella strukturer för rådgivande deltagande via parkvakten, men att dessa strukturer inte är en

---

<sup>29</sup> Listan över medlemmar i de regionala råden antyder att de kommunala representanterna är tjänstemän.

<sup>30</sup> Denna grupp består av externa sakkunniga som utnämns (utan nominering) av Miljöministeriet som ordförande och vice-ordförande för nationalparksstyrelsen (Umhverfisráðherra 2006:16).

institutionaliserad del av förvaltningsstrukturen. Ur det undersökta materialet går det inte att härleda exakt vilka aspekter deltagandet tangerar, men det är klart att deltagandet är rådgivande, d.v.s. har indirekt inflytande på förvaltningen.

Det bör påpekas att förvaltnings- och skötselplanen har tagits fram via ett omfattande deltagande (Pingvallanefnd 2004:30–32), men eftersom denna process är tillfällig inkluderas det inte i resultaten eftersom avhandlingen tangerar formaliserat och institutionaliserade strukturer för deltagande.

#### **5.4. Norge**

För Norges del granskas Reinheimen och Junkerdal (sam. *Junghkaravuome*) nationalparker. Inledningsvis sammanfattas nationalparksfallen i tabell 8 (nedan) och de huvudsakliga observationerna beskrivs i skilda avsnitt.

Reinheimen täcker ett område på 1969 km<sup>2</sup> och sträcker sig över 6 kommuner (Vågå, Lom, Skjåk, Lesjai, Rauma och Norddal) i länen Møre og Romdal och Oppland (Reinheimen 2010:6). Reinheimen karakteriseras som högfjällsområde och ett av de centrala skyddsmålen för nationalparken är bevarandet av vildrensstammen i området.

Junkerdal nationalpark sträcker sig över ett område på 682 km<sup>2</sup> och karakteriseras som fjällödemark (no. *viddelandskap*). Nationalparken korsar två kommuner, Saltdal och Fauske kommuner, där största delen ligger i Saltdal kommun i Nordland (Midtre Nordland nasjonalparkstyre 2008:8).

Junkerdal nationalpark befinner sig i samiskt område (no. *samiske bruksområder*), vilket ställer särskilda krav på förvaltningen (Midtre Nordland 2008:23–27; NOU 1997:602). Renskötseln är i regel en sär rättighet som tilldelas samer innanför samiska områden (bl.a. Norddals län), där det förekommit renskötsel ”*sedan alders tids bruk*” enligt rendriftslagens 4 § (L 2007:40). Junkerdalområdet har en långvarig tradition inom renskötsel och utnyttjas av både svenska och norska rensköttande samer (Midtre Nordland 2008:23). Renskötsel utövas av Balvatn renbetesdistrikt (no. *Balvatn reinbeitedistrikt*), som utnyttjar området året om. Utöver renbetesdistriktet på norska sidan, har de svenska samebyarna Luokta-Mavas och Semisjaur-Njarg rätt att driva sommarbete i vissa delar av Junkerdal området (*ibid*:23–24).

### Tabell 8. Sammanfattning av de norska nationalparksfallen

I tabellen sammanfattas de norska nationalparksfallen Junkerdal (JUN) och Reinheimen (REI) enligt analysvariablerna. På de fem första raderna presenteras de oberoende variablerna och på den sista raden presenteras den beroende variabeln. I den vänstra kolumnen presenteras de erhållna variabelvärden.

Sammanfattning	JUN	REI
<p><b>Grundandet av nationalpark</b> Nationalparker kan grundas på en blandning av statsägda och privatägda områden, men privata markägare är berättigade till vissa ersättningar för skyddsbeslut.</p>	statsägd och privatägd mark	statsägd och privatägd mark
<p><b>Förvaltningsnivå</b> Förvaltningsnivån kan karakteriseras som lokal med central prägel, eftersom de förvaltas enligt en interkommunal förvaltningsmodell vars verksamhet koordineras och vägleds från central nivå.</p>	lokal med central prägel	lokal med central prägel
<p><b>Förvaltningsstruktur och komplexitet</b> Förvaltningsorganisationen består av flera enheter med olika funktioner och olika förhållanden till varandra. De centrala förvaltningsenheterna är nationalparksstyrelsen, sekretariatet, rådgivande kommittén och administrativa kontaktkommittén. Mängden enheter bidrar till en förvaltningsstruktur som kan beskrivas ha hög komplexitet.</p>	hög komplexitet	hög komplexitet
<p><b>Representativitet</b> Enheterna som bildar kärnförvaltning består av representanter för grupperna politiker, tjänstemän och intressenter och således bedöms förvaltningen ha stor variation i representativiteten.</p>	stor variation	stor variation
<p><b>Gränsöverskridande samarbete</b> Intrycket är att det inte förekommer gränsöverskridande samarbete från förvaltningens sida. Detta baserar sig på faktum att det samarbete som beskrivs i materialet sker mellan utomstående aktörer (renbeteslag och företag).</p>	finns inte	–
<p><b>Möjligheter till deltagande i nationalparksförvaltningen</b> Deltagandestrukturerna är formaliserade och institutionaliserade strukturer. Deltagandet berör alla aspekter (strategisk, administrativ och operativ) av förvaltningen, men vissa inskränkningar ingår till följd av nationella riktlinjer. Deltagarna i processen har både direkt och indirekt inflytande på beslutsfattandet, där bl.a. rådgivande kommittéerna har en rådgivande position medan deltagarna i styrelsen har direkt inflytande på beslutsfattandet i nationalparken. Detta tyder på en avancerad deltagandestruktur.</p>	avancerad	avancerad

#### **5.4.1. Grundandet av nationalparkerna**

Fram till att den nya naturmångfaldslagen trädde i kraft år 2009, kunde nationalparker endast grundas på statsägd mark (Miljøverndepartementet 2009:17). Enligt de nya bestämmelserna (§ 35 i L 2009:100) får nationalparker även innehålla privatägda områden. Till följd av skyddsbeslut har markägare och rättsinnehavare, med vissa villkor, rätt till ersättning av staten för ekonomiska förluster (§ 50 i L 2009:100). Enligt analysens operationalisering tilldelas båda nationalparkerna således värdet *både privat och statlig mark*.

I praktiken består 97 % av Junkeradal av statsägd mark (Midtre Nordland 2008:8), medan ungefär hälften av Reinheimen nationalpark tillhör staten (Reinheimen nasjonalparkstyre 2010:6). Det finns flera privatägda stugor (no. *hytte*) inom bägge nationalparkerna (Midtre Nordland 2008:38; Reinheimen 2010:36).

#### **5.4.2. Förvaltningsnivå**

I takt med omstrukturering som skett inom miljö- och naturförvaltningen i Norge sedan 2000-talet, har det utvecklats nya förvaltningsmodeller som till allt större grad uppmärksammar den lokala och regionala förvaltningsnivån (Falleth & Hovik 2009). Regeringens förslag från år 2010 (Miljøverndepartementet 2009) har lagt grunden till den nya modellen för nationalparksförvaltningen, som baserar sig på försök som gjordes i början av 2000-talet.

Den traditionella modellen, med Fylkesmännen i länen som förvaltare, har ersatts med en modell som kräver att områdesförvaltningen ska ske via en interkommunal nationalparksstyrelse som etableras enligt naturmångfaldslagens 62 § (L 2009:100). Ifall majoriteten av kommunerna inte önskar delta i en interkommunal styrelse, kommer fortsättningsvis Fylkesmannen att handha nationalparksförvaltningen (Miljøverndepartementet 2009:223–224). Detta innebär att det kan förekomma skillnader i frågan om vilken hierarkisk förvaltningsnivå som gäller för de olika nationalparkerna, där vissa kan förvaltas på lokal nivå av nationalparksstyrelser och andra på regional nivå av Fylkesmännen.

Informationen om förvaltningsuppläggen som presenteras i förvaltningsplanerna är föråldrad. Således har informationen om struktur och representanter erhållits via webbsidan [www.nasjonalparksstyre.no](http://www.nasjonalparksstyre.no).

I frågan om Junkerdal och Reinheimen förvaltas båda parkerna av nationalparkstyrelser (*Midre-Nordland nasjonalparkstyre* respektive *Reinheimen nasjonalparkstyre*) och förvaltningsnivån karakteriseras som *lokal*, eftersom förvaltningen huvudsakligen kretsar

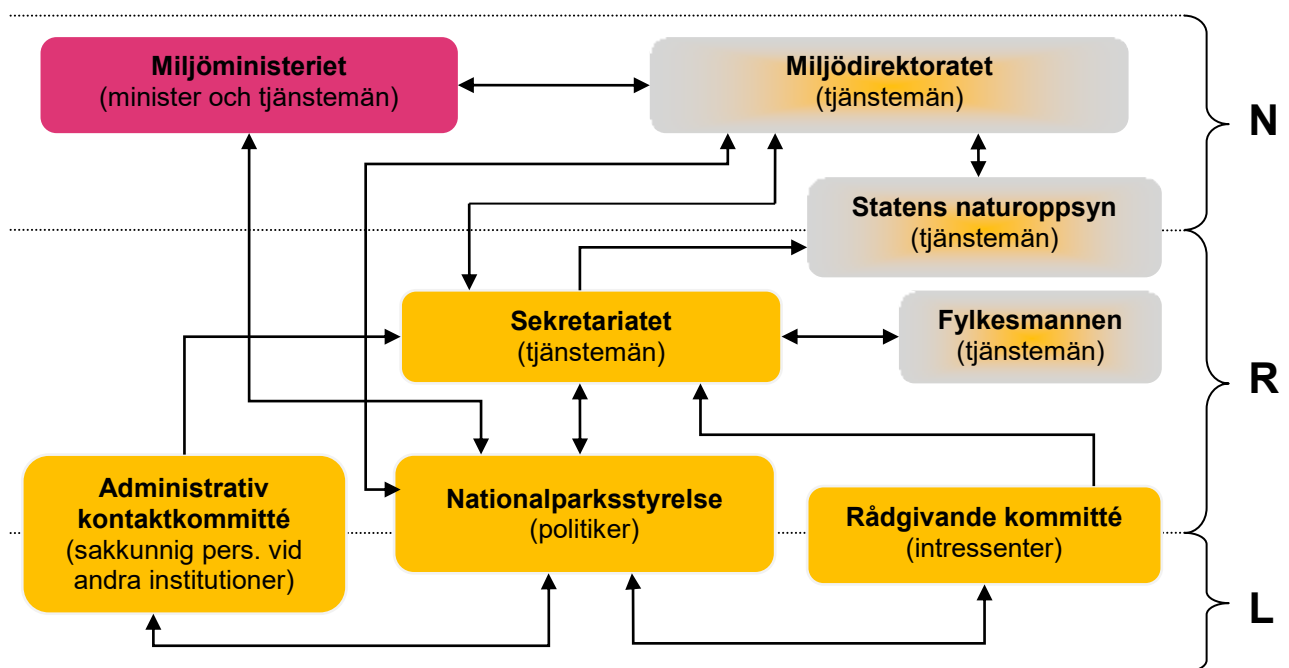


kring kommunerna. Förvaltningen har dock en central prägel från Miljöministeriet och Miljødirektoratet, som överser och koordinerar (no. *tillrettelegge*) nationalparksförvaltningen (Midtre Nordland 2015:7–8; Reinheimen 2015:7; Trager 2013:18).

### 5.4.3. Förvaltningsstruktur och komplexitet

Den rådande förvaltningsstrukturen presenteras i Stortingets proposition (Stortinget 2009:223–224), förvaltningsstadgorna för nationalparksstyrelserna (Midtre Nordland 2015; Reinheimen 2015) och på nationalparkernas hemsidor på [www.nasjonalparksstyre.no](http://www.nasjonalparksstyre.no).

I figur 8 (nedan) presenteras en generaliserad bild av den norska nationalparksförvaltningen, utgående från den interkommunala modellen som numera gäller för både Junkerdal och Reinheimen. Det förekommer vissa skillnader mellan förvaltningsorganisationernas praktiska uppsättning, men de berör främst krav på representanter i de olika enheterna och förhållande till utomstående myndigheter.



**Figur 8. Den norska nationalparksförvaltningens struktur.**

I figuren presenteras den norska nationalparksförvaltningens struktur tillsammans med relationerna mellan de olika enheterna. Sekretariatet har placerats på regional nivå eftersom dessa arbetar hos Fylkesmannen, men är underordnade nationalparksstyrelsen. Färgernas och pilarnas betydelse presenteras i kapitel 4.5.3 på sidan 48.

Förvaltningsorganisationen består av en nationalparksstyrelse, ett sekretariat och diverse kommittéer. Nationalparksstyrelsen väljs för en period på 4 år och fattar beslut om

nationalparken<sup>31</sup>. Enligt förvaltningsstadgorna har styrelsen rätt att fatta vissa myndighetsbeslut (Midtre Nordland 2015:6; Reinheimen 2015:5). Sekretariatet är underordnat nationalparksstyrelsen och förbereder beslut och ansvarar för administrativa och operativa arbetsuppgifter i nationalparken (Miljøverndepartementet 2009:224; nasjonalparkstyre.no – *Stillingsbeskrivelse for nasjonalparkforvaltere* 2015). En rådgivande kommitté (no. *rådgivende utvalg*) ska tillsättas av styrelsen (no. *rådgivende utvalg*) som rådgivande enheter. Ytterligare tillsätts administrativa kontaktkommittéer (no. *administrativt kontaktutvalg*) för att försäkra det administrativa samarbetet mellan nationalparkerna och myndigheter. Båda parkerna har även tillsatt ett arbetsutskott (no. *arbeidsutvalg*) som fattar mindre beslut om nationalparken (Midtre Nordland 2015:5; Reinheimen 2015:2; nasjonalparkstyre.no – *Arbeidsutvalg* 2019; nasjonalparkstyre.no – *Arbeidsutval* 2016). Eftersom arbetsutskotten består av medlemmar från styrelsen har dessa inte inkluderats i bedömningen av den strukturella komplexiteten eller i figur 8 (ovan).

Den strukturella komplexiteten av förvaltningsstrukturen bedöms utgående från de centrala enheterna som presenteras med orange färg i figur 8. Eftersom förvaltningsorganisationen består av fyra centrala enheter bedöms den strukturella komplexiteten vara *hög*.

#### **5.4.4. Representativitet**

Nationalparksstyrelserna består av ett varierande antal medlemmar<sup>32</sup>. Medlemmarna är politisk valda aktörer från kommunerna och länen i området, men även andra aktörer kan involveras vid behov<sup>33</sup> (Miljøverndepartementet 2009:224). I de områden där det finns en samisk närvaro ingår representanter från Sametinget i styrelserna. Enligt Miljøverndepartementet bedöms graden av samisk representation utgående från det givna områdets betydelse för samisk kultur och samiskt näringsliv (*ibid*).

Sekretariatet består av tjänstemän som kallas nationalparksförvaltare (*ibid*). De rådgivande kommittéerna består av representanter för bl.a. markägare, renskötsel och offentliga myndigheter (Midtre Nordland 2015:7; Reinheimen 2015:6–7; Miljøverndepartementet 2009:224). De administrativa kontaktkommittéerna består huvudsakligen av representanter

---

<sup>31</sup> Midtre Nordlands nationalparksstyrelse ansvarar för 5 nationalparker, 2 landskapsskyddsområden och 7 naturreservat (Midtre Nordland 2015: 1–2), medan Reinheimen nationalparksstyrelse ansvarar för en nationalpark, 6 landskapsskyddsområden och ett naturreservat (Reinheimen 2015:1–2).

<sup>32</sup> Reinheimen nationalparksstyrelsen har 9 medlemmar (Reinheimen 2015:2) och Midtre Nordlands nationalparksstyrelse har 14 medlemmar (Midtre Nordland 2015:3).

<sup>33</sup> T.ex. ingår en representant för vildrenskommittén för Breheimen-Reinheimen området (nasjonalparkstyre.no – *Styremedlem* 2019; villrein.no – *Forvaltning* 2019).

för kommunal- och länsförvaltningen och andra myndigheter (Mindre Nordland 2019; Reinheimen 2019; Midtre Nordland 2015:7; Reinheimen 2015:7).

Representativiteten har bedömts utgående från de centrala förvaltningsenheterna som färgats orange i figur 8 (ovan), d.v.s. nationalparksstyrelserna, sekretariaten, de rådgivande kommittéerna och de administrativa kontaktkommittéerna. Uppgifterna över representativiteten har erhållits från nationalparkernas hemsidor i januari 2019 (Midtre Nordland 2019; Reinheimen 2019).

Representativiteten för både Midtre Nordlands och Reinheimens nationalparksstyrelse bedöms ha *stor variation* i representativiteten, eftersom alla tre grupperingar (politiker, tjänstemän och intressenter) representeras.

Totalt representeras Midtre Nordlands nationalparksstyrelse av 42 aktörer. Representativiteten i förvaltningsorganisationen är fördelad rätt jämnt över alla tre grupperingar (politiker, tjänstemän och intressenter). Tjänstemän är den dominerande grupperingen (38 %) och intressenterna (29 %) den minst representerade grupperingen. Grupperingen politiker utgör 33 % av representativiteten, varav ungefär en tredjedel är representanter för Sametinget.

Totalt representeras Reinheimens nationalparkstyrelse av 54 aktörer. Den dominerande grupperingen är intressenter (48 %). Grupperingarna tjänstemän och politiker utgör 35 % respektive 17 % av förvaltningens representativitet.

#### **5.4.5. Gränsöverskridande samarbete**

I förhållande till det gränsöverskridande samarbetet är Junkerdal av intresse. Nationalparken ligger vid den svenska gränsen, men det finns inte ett skyddsområde på andra sidan gränsen.

Intrycket är att det förekommer gränsöverskridande samarbete främst på lokal nivå i koppling till renskötsel och turism. Dessa verksamheter utförs inte i sig av nationalparksförvaltningen utan handhas av utomstående aktörer (bl.a. renbetesdistrikten och enskilda företag). Det bedöms således att det *inte förekommer* gränsöverskridande samarbete för Jukerdals del.

Inom nationalparkens område förekommer det s.k. konventionsbete<sup>34</sup> mellan norska Balvatn renbetesdistrikt och den svenska samebyn Semisjaur-Njarg (Midtre Nordlands nasjonalpark 2008:23–24). Dylikt samarbete följer nationell lagstiftning och lokala överenskommelser

---

<sup>34</sup> Med konventionsbete avses renbete som korsar den nationella gränsen mellan Sverige och Norge. Begreppet härstammar från den bilaterala överenskommelsen över gränsöverskridande renbete (Renbeteskonventionen).

(Midtre Nordland 2008:24; Næringskomiteen 2005)<sup>35</sup>. Balvatn renbetesdistrikt har gjort överenskommelser med markägare på svenska sidan för att säkerställa vinterbetet, men det är oklart ifall dessa överenskommelser fortfarande är vid liv (Midtre Nordlands nasjonalpark 2008:23). I förvaltningsplanen för Junkerdal nämns även att det förekommer snöskoterturer som har sin bas i Sverige men rör sig in på nationalparkens område över gränsen (*ibid*:32).

#### **5.4.6. Möjligheter till deltagande**

Intrycket är att både Junkerdals och Reinheimens nationalparksförvaltning kan karakteriseras bestå av en *avancerad deltagandestruktur* enligt figur 2 på sidan 34.

Bedömningen baserar sig på faktum att deltagandet berör alla tre aspekter av förvaltningen, d.v.s. strategiskt, administrativt och operativt arbete (Midtre Nordland 2015; Reinheimen 2015; Miljöverndepartementet 2009:223–224). Deltagandet har en formaliserad struktur och är en institutionaliserad del av förvaltningen (Miljöverndepartementet 2009:223–224). Deltagandet har både direkt och indirekt inflytande på beslutsfattandet (Midtre Nordland 2015; Reinheimen 2015). Den rådgivande funktionen och det indirekta inflytandet utövas av de intressenter som ingår i bl.a. rådgivande kommittéerna, medan den beslutande makten och direkta inflytandet utövas av lokala och regionala folkvalda politiker i nationalparksstyrelserna.

### **5.5. Sverige**

För Sveriges del granskas Söderåsen och Padjelanta (sam. *Badjelánnda*) nationalparker. De svenska nationalparksfallen presenteras sammanfattningsvis i tabell 9 (nedan), varefter fallen presenteras i skilda avsnitt enligt analysvariablerna.

Söderåsens nationalpark finns i Klippans och Svalövs kommun i Skåne och tillhör med en areal på 16,25 km<sup>2</sup> de mindre nationalparkerna i Sverige (Naturvårdsverket 2001:10).

Padjelanta är däremot den största nationalparken i Sverige med en areal på 1984 km<sup>2</sup>. Padjelanta ligger i Jokkmokk kommun i Norrbottens län (Laponia 2011a:24) och tillhör sedan år 1996 världsarvsområdet Laponia (UNESCO.org – Laponian area 2018).

---

<sup>35</sup> Renbeteskonventionen har tidigare utgjort en betydlig kanal för samarbete för främjande av renskötsel. Konventionen härstammar från år 1972 och förnyades efter en lång och svår process år 2009, men den trädde aldrig i kraft (Jordbruksdepartementet 2010:7). Norge har däremot år 2005 inkluderat den gamla Renbeteskonventionens text i gränsrenbeteslagen (L 1972:31) för att säkerställa det gränsöverskridande renbetet (Midtre Nordlands nasjonalparkstyre 2008:24; Næringskomiteen 2005).

### Tabell 9. Sammanfattning av de svenska nationalparksfallen

I tabellen sammanfattas de svenska nationalparksfallen Padjelanta (PAD) och Söderåsen (SÖD) enligt analysvariablerna. På de fem första raderna presenteras de oberoende variablerna och på den sista raden presenteras den beroende variabeln. I den vänstra kolumnen presenteras de erhållna variabelvärden. Asterisker vid variabelvärden indikerar att det förekommer vissa oklarheter i bedömningarna.

Sammanfattning	PAD	SÖD
<p><b>Grundandet av nationalpark</b> Nationalparker grundas på statsägd mark. Privata områden kan ingå, förutsatt att de på lång sikt förkovras åt staten.</p>	statsägd mark	statsägd mark
<p><b>Förvaltningsnivå</b> Förvaltningsnivån för Söderåsen kan karakteriseras som regional med central prägel eftersom förvaltningen handhas av Länsstyrelserna på regional nivå, men förvaltningen koordineras och vägleds från central nivå. Förvaltningsnivån för Padjelanta (som förvaltas av Laponiaförvaltningen) karakteriseras som regional med lokal förankring, eftersom området förvaltas av en regional styrelse bestående av både regionala och lokala aktörer.</p>	regional med lokal förankring	regional med central prägel
<p><b>Förvaltningsstruktur och komplexitet</b> Förvaltningsorganisationen för Söderåsen är något oklar, men kärnförvaltningen anses bestå av länsstyrelsen, vilket bidrar till en struktur med låg komplexitet. Laponiaförvaltningen består av flera enheter med olika funktioner och förhållanden till varandra. Enheterna i kärnförvaltningen är partsrådet, styrelsen och kansliet. Mängden enheter bidrar till en förvaltningsstruktur med hög komplexitet.</p>	hög komplexitet	* låg komplexitet
<p><b>Representativitet</b> Oklarheter kring förvaltningens struktur påverkar bedömningen av representativiteten för Söderåsen. Intrycket är att förvaltningen endast består av tjänstemän, vilket innebär låg variation. Enheterna som bildar kärnförvaltningen för Laponia består åtminstone av grupperingarna intressenter och tjänstemän/anställda, vilket bidrar till en medelstor variation i representativiteten. Det är oklart ifall politiker även representeras i förvaltningsenheterna.</p>	* medel variation	* låg variation
<p><b>Gränsöverskridande samarbete</b> Gränsöverskridande samarbete borde enligt förvaltningsplanen för Laponia ske i förhållande till operativa aspekter av förvaltningen, men det är oklart ifall det verkligen förekommer och med vilken grad av formalisering.</p>	* operativt	–
<p><b>Möjligheter till deltagande i nationalparksförvaltningen</b> Söderåsens förvaltning består av en provisorisk deltagandestruktur som saknar tydlig formalisering och institutionalisering. Det är oklart vilka aspekter av förvaltningen deltagandet tangerar och de deltagandestrukturer som nämns i materialet är rådgivande med indirekt inflytande på beslutsfattandet. Laponiaförvaltningen består av en avancerad deltagandestruktur som är formaliserad och institutionaliserad och tangerar alla aspekter (med vissa begränsningar). Deltagandet har direkt inflytande via partsrådet och styrelsen och indirekt inflytande via rådslaget.</p>	avancerad	provisorisk

I Sverige har samernas rätt till att utöva renskötsel fastställts i Rennäringslagen (SFS 1971:437), men själva rättigheten baseras på urminnes hävd och betraktas som en särskild rätt (Laponia 2011a:10–12; Forssén 2012:17; SOU 2006:14:384). I rennäringslagens 3 § beskrivs de områden där renskötsel får bedrivas och hela Laponia (inkl. Padjelanta) omfattas av detta område. Rätten till renskötsel tilldelas enligt 1 § sameer som är medlemmar i en sameby och samebyarna tilldelas renbetesmarker på beslut av Sametinget enligt § 6 (NFS 2013:10). Renskötseln är den dominerande näringen i Laponia (Laponia 2011a:32; Löfgren 2008:32).

### **5.5.1. Grundandet av nationalparkerna**

Enligt 7 kapitel 2 § i miljöbalken (SFS 1998:808) kan nationalparker endast grundas på statsägd mark, vilket ofta innebär ett behov av förhandlingar om förvärv av marker till staten (Naturvårdsverket 2008:16; Miljö- och energidepartementet 1997:70). Enligt analysens operationalisering tilldelas båda nationalparkerna således värdet *statsägd mark*.

I skötselplanen för Söderåsen konstateras det att markområdet ägs av staten (Naturvårdsverket 2001:7). Det förekommer fortfarande vissa privatägda byggnader med olika nyttjanderätter (*ibid*:23). I förvaltningsplanen för världsarvsområdet Laponia (dit Padjelanta ingår), ingår inte uppgifter om privatägda och statsägda områden. I planen konstateras dock att det inom nationalparken finns flera byggnader som ägs av Svensk Turismförening och staten (Laponia 2011a:66).

### **5.5.2. Förvaltningsnivå**

Den rådande förvaltningsmodellen med länsstyrelsen som nationalparksförvaltare har utvecklats under 1960-talet i takt med att uppfattningen om naturskyddet förändrades (Rådelius 2002:7). Numera handhar länsstyrelserna största delen av nationalparksförvaltningen i Sverige, medan enstaka parker förvaltas av särskilda stiftelser eller föreningar. Länsstyrelserna har delegerats förvaltningsansvaret enligt 3 § i nationalparksförordningen (SFS 1987:938) och utgör i praktiken en förlängning av Naturvårdsverket som har det övergripande ansvaret för naturvården (OECD 2014:42).

Söderåsens nationalpark förvaltas enligt den traditionella modellen av naturvårdsenheten vid Skånes länsstyrelse. Förvaltningsnivån för Söderåsen karakteriseras som *regional* med central prägel. Bedömningen baserar sig på den regionala länsstyrelsens förvaltningsansvar och den centrala prägeln till följd av Naturvårdsverkets övergripande koordinerande roll i förvaltningen (SFS 1987:938; Regeringen 1987:77–78).

Padjelanta ingår i världsarvet Laponia som bildades år 1996. Fram till år 2013 förvaltades världsarvet av Länsstyrelsen i Norrbotten, varefter befogenheterna för förvaltningen överlämnades åt Laponiaförvaltningen (sam. *Laponiatjuottjudus*). Laponiaförvaltningen är en ideell förening som i sin nuvarande form bildades år 2011 genom Laponiaförordningen (SFS 2011:840). Föreningen handhar alla andra aspekter av nationalparksförvaltningen förutom myndighetsutövningen, som fortfarande tillhör länsstyrelsen (SFS 2011:840).

Laponiaförvaltningens förvaltningsnivå karakteriseras som *regional* med en lokal prägel. Bedömningen baserar sig på faktum att Laponiaförvaltningen förvaltar ett brett regionalt område och länsstyrelsen har en betydande roll av den praktiska förvaltningen, samtidigt som förvaltningen har en stark förankring i kommunerna och samebyarna (Laponia 2011a:2).

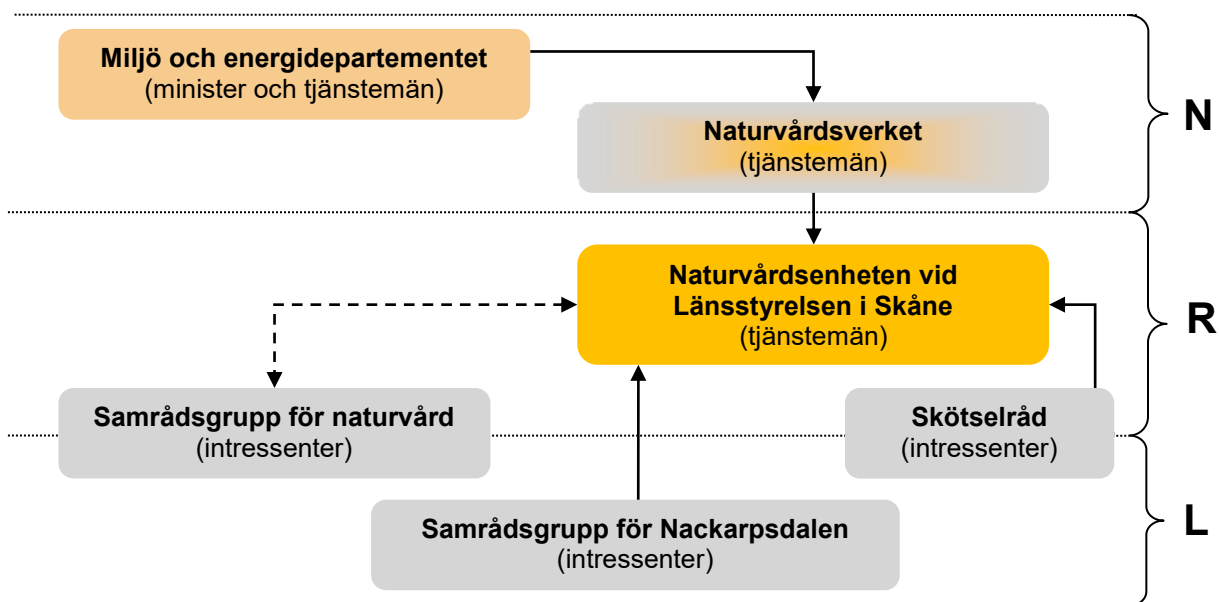
Det bör påpekas att Laponiaförvaltningen fortfarande inte har fått permanent status som förvaltare av världsarvet. Föreningens mandat har förlängts flera gånger och under de senaste åren har det pågått en utredning om föreningens framtid (PwC 2016). Baserat på utredningen har regeringen i december 2018 beslutit att förlänga föreningens mandat fram till slutet av 2022 (regeringen.se – *Laponia förlängs med fyra år* 2018).

### **5.5.3. Förvaltningsstruktur och komplexitet**

Förvaltningens struktur varierar mellan de två nationalparksfallen, vilket även återspeglas i vilken typ av information som finns tillgänglig över förvaltningsstrukturerna. De svenska nationalparkernas förvaltningsstruktur presenteras i 3 § av nationalparksförordningen (SFS 1987:938; Regeringen 1987:77–80) och förvaltningen för Söderåsen presenteras yttligt i förvaltningsplanen (Naturvårdsverket 2001:44). Laponiaförvaltningen nämns inte i nationalparksförordningen, utan beskrivs istället i Laponiaförordningen (SFS 2011:840). I förvaltningsplanen för Laponia (2011a) presenteras främst förvaltningsorganisationens uppgifter, medan förvaltningsorganisationen och dess struktur presenteras mer detaljerat i stadgorna för Laponiaförvaltningen (Laponia 2011b) och i utredningsrapporten om förvaltningen (PwC 2015:10–22). Förvaltningsorganisationen presenteras även på Laponiaförvaltningens hemsidor ([www.laponia.nu](http://www.laponia.nu)).

Eftersom de svenska nationalparkerna förvaltas enligt olika förvaltningsstrukturer presenteras de i skilda figurer nedan. I figur 9 presenteras förvaltningsstrukturen för Söderåsen och förvaltningsstrukturen för Laponia presenteras i figur 10. I figurerna presenteras även relationerna mellan de olika enheterna av förvaltningen.

Förvaltningsorganisationen för Söderåsen<sup>36</sup> består av naturvårdsenheten vid Länsstyrelsen i Skåne (Naturvårdsverket 2001:44). Enligt förvaltningsplanen ska ett skötselråd och en samrådsgrupp<sup>37</sup> ha inrättats (*ibid*), men uppgifter om dess verksamhet och medlemmar finns inte att tillgå i det utnyttjade materialet. För hela länsstyrelsen finns en samrådsgrupp för naturvård<sup>38</sup>, men dess aktiviteter i förhållande till nationalparksförvaltningen är oklara.



**Figur 9. Förvaltningsstrukturen för Söderåsens nationalpark.**

I figuren presenteras förvaltningsstrukturens enheter och relationer för Söderåsens nationalpark. Färgernas och pilarnas betydelse presenteras i kapitel 4.5.3 på sidan 48.

Laponiaförvaltningen<sup>39</sup> består av ett partsråd, styrelse och kansli. Partsrådet är den högsta beslutande enheten där större frågor tas upp av styrelsen (Laponia 2011b:3; PwC 2015:16–17). Styrelsen är föreningens beslutande enhet mellan partsrådets möten (Laponia 2011b:4) och ledamöterna i styrelsen utnämns för en tidsperiod på 2 år åt gången (*ibid*:5). Kansliet har hand om förvaltningens operativa arbetsuppgifter (PwC 2015:14). Laponiaförvaltningen har inte myndighetsbefogenheter. Alla myndighetsuppgifter handhas av länsstyrelsen i Norrbotten (SFS 2011:840), som kan ses som en perifer del av förvaltningsorganisationen. Den rådgivande enheten, rådslaget, kan även betraktas som en perifer del av förvaltningen eftersom rådslagets form beslutas skilt inför varje tillfälle (Laponia 2011b:5).

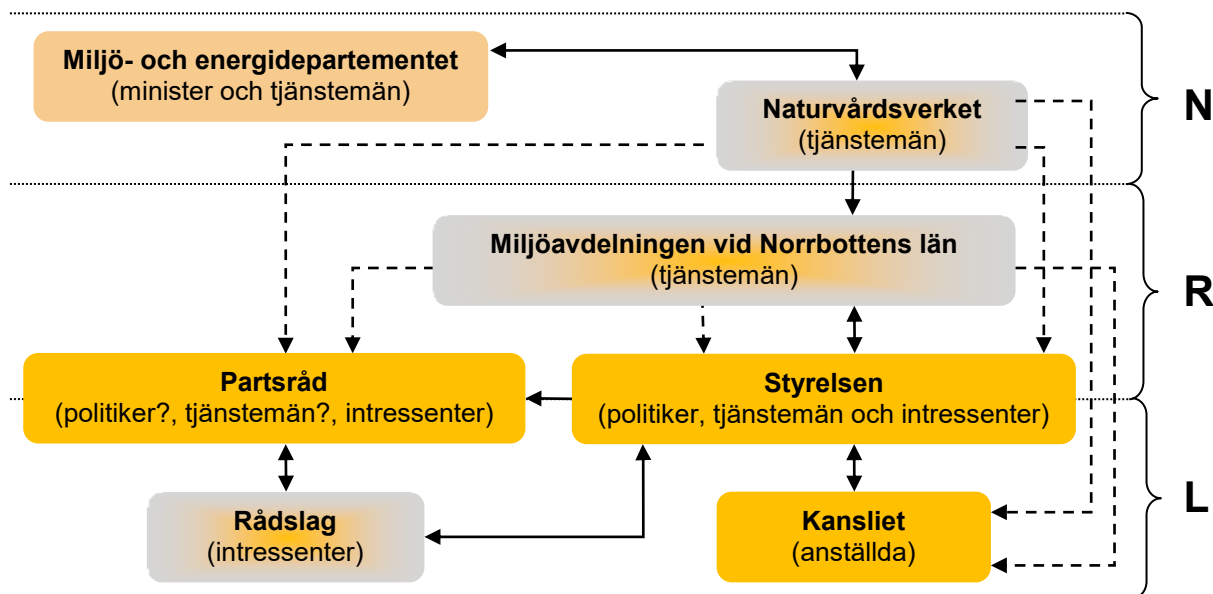
<sup>36</sup> Söderåsens nationalpark hör till Söderåsens områdeshelhet med 10 naturreservat, ett naturminne, ett biotopskyddsområde och fyra övriga Natura 2000-områden i fyra kommuner (Länsstyrelsen Skåne 2018:162).

<sup>37</sup> Samrådsgrupp för Nackarpsdalen, det mest populära området i nationalparken (Naturvårdsverket 2001:22, 44)

<sup>38</sup> Samrådsgruppens uppgift är att delta i olika aspekter av naturvården t.ex. i arbetet kring bildandet och skötsel av naturreservat eller regionala naturvårdsstrategier (länsstyrelsen.se – *Bilda naturreservat* 2018).

<sup>39</sup> Världsarvet täcker ett område på 9 400 km<sup>2</sup> och består av nationalparkerna Padjelanta, Sarek, Stora Sjöfallet och Muddus, samt tre naturreservat och tre övriga områden (Laponia 2012:4, 19).





**Figur 10. Förvaltningsstrukturen för världsarvet Laponia (inkl. Padjelanta).**

I figuren presenteras förvaltningsstrukturens enheter och relationen mellan dem för Laponiaförvaltningen. Färgernas och pilarnas betydelse presenteras i kapitel 4.5.3 på sidan 48.

Den strukturella komplexiteten av förvaltningsstrukturerna bedöms utgående från de centrala enheterna, som presenteras med orange färg i figur 9 och 10 (ovan). Söderåsens förvaltning bedöms ha en *låg strukturell komplexitet* i och med att Länsstyrelsen (och i viss mån Naturvårdsverket) är de enda klart definierade enheterna i förvaltningen. Det bör ändå påpekas att oklarheterna i frågan om samverkansgruppen och skötselrådet bidrar till en oklar bild av förvaltningsstrukturen och påverkar analysen. Till skillnad från Söderåsen, bedöms den strukturella komplexiteten för Laponiaförvaltningen vara *hög*, eftersom förvaltningsorganisationen består av tre enheter. De perifera enheterna, Länsstyrelsen i Norrbotten och rådslaget, har inte inkluderats i denna bedömning.

#### 5.5.4. Representativitet

Till följd av de olika förvaltningsstrukturerna varierar även förvaltningens representativitet i de två svenska nationalparksfallen. Representativiteten har bedömts utgående från de centrala förvaltningsenheterna som färgats orange i figur 9 och 10 (ovan).

Uppgifterna över representanterna i de olika förvaltningsenheterna och övriga anställda har erhållits från varierande källor (förvaltningsplanerna, stadgor och de förvaltande enheternas hemsidor). För att förenkla analysen har suppleanter inte tagits med i bedömningen.

Representativiteten för Söderåsen bedöms ha *låg variation*, eftersom förvaltningen endast representeras av grupperingen tjänstemän. Eftersom det inte funnits information över det

skötselråd och samrådsgrupp som avses i förvaltningsplanen (Naturvårdsverket 2001:44), har inte dessa enheter kunnat tas i beaktande i bedömningen av representativitet. Detta gäller även för länsstyrelsens samrådsgrupp för naturvård (länsstyrelsen.se – *Bilda naturreservat* 2018).

Partsrådet i Laponiaförvaltningen består av fem representanter för samebyarna i området<sup>40</sup> och de övriga fyra parterna<sup>41</sup> har en representant var (Laponia 2011b:3). Styrelsens ledamöter följer samma uppdelning som partsrådet (laponia.nu – *Styrelsen* 2018; Laponia 2011b:5) och kansliet består av åtta anställda (laponia.nu – *Personal* 2018; PwC 2015:15). Således representeras Laponiaförvaltningen totalt av 26 aktörer.

Utgående från information över styrelsens sammansättning bedöms de kommunala representanterna i styrelsen bestå av kommunala tjänstemän (laponia.nu – *Styrelsen* 2018), vilket gör att grupperingen tjänstemän utgör 23 % av representativiteten. De anställda vid kansliet utgör 31 % av representativiteten, medan intressenterna utgör största delen (38 %) av förvaltningens representativitet. Eftersom det är oklart ifall de kommunala representanterna i partsrådet är kommunala tjänstemän eller politiker är 8 % av representativiteten oklar.

Baserat på den tillgängliga informationen bedöms Laponiaförvaltningen ha *medel variation* i representativiteten, eftersom två grupperingar (tjänstemän/anställda och intressenter) representeras i Laponiaförvaltningen. Eftersom det inte finns tillgängliga uppgifter om partsrådets ombud, går det inte att bedöma ifall det förekommer dubbelroller bland de representanter som sitter i styrelsen och partsrådet och ifall de kommunala representanterna i partsrådet är politiker eller tjänstemän. Detta innebär att analysen inte är fullständig och uppmärksammas som sådan i komparationen och diskussionen.

### **5.5.5. Gränsöverskridande samarbete**

I förhållande till gränsöverskridande samarbete är Padjelanta av intresse. Nationalparken ligger intill den norska gränsen, men gränisar inte till andra skyddsområden på norska sidan.

I förvaltningsplanen för Laponia konstateras att Laponiaförvaltningen bör verka för att skapa dialog med aktörer i Norge kring de gränsnära områdena för att försäkra naturskyddets mål (Laponia 2012:90). I övriga dokument finns det inte information om hur en dylik dialog skapas eller vilka åtgärder som vidtagits. Utifrån förvaltningsplanens text konstateras det att

---

<sup>40</sup> I området finns nio samebyar: Tuorpon, Jåhkågassaka tjiellde, Sirges, Unna tjerusj, Báste čearru, Liokta Mávas, Gällivare skogssameby, Udtja och Sierr (Laponia 2011b:1).

<sup>41</sup> De fyra övriga parterna är Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Norrbottens län samt kommunerna Gällivare och Jokkmokk.

ifall gränsöverskridande samarbete förekommer, gäller det främst *operativt* arbete som krävs för tryggheten av naturvärden i världsarvsområdet.

### **5.5.6. Möjligheterna till deltagande i nationalparksförvaltningen**

De svenska nationalparksfallen ligger på olika nivåer i den strukturella deltagandetrappan (figur 2) som presenteras på sidan 34. Söderåsens deltagandestruktur karakteriseras som *provisorisk*, medan deltagandestrukturen för Lapponia karakteriseras som *avancerad*.

Bedömningen för Söderåsen baserar sig på att det inte finns uppgifter som skulle tyda på att det för närvarande finns tydligt formaliserade eller institutionaliserade strukturer för deltagande i nationalparksförvaltningen. Länsstyrelsens samrådsgrupp för naturvård är sannolikt en plattform där deltagandet kan tangera nationalparksförvaltningen, men eftersom det inte funnits information om dess kopplingar till nationalparksförvaltningen har samrådsgruppen uteslutits från analysen. De deltagandestrukturer som nämns i materialet (länsstyrelsen.se – *Bilda naturreservat* 2018; Naturvårdsverket 2001:44), har oftast en rådgivande position i förhållande till förvaltaren. Dyliga deltagandestrukturer medför indirekt inflytande på beslutsfattandet och tangerar oftast strategiska eller operativa arbetsuppgifter (bl.a. revidering av planer eller åsikter om olika naturvårdsinsatser).

Bedömningen för Padjelanta baserar sig på att deltagandet tangerar alla aspekter av förvaltningen, d.v.s. strategiska, administrativa och operativa arbetsuppgifter (Lapponia 2011b:4; SFS 2011:840). Deltagandet har en formaliserad struktur och är en institutionaliserad del av förvaltningen. Deltagandet införlivas både i partsrådet och Lapponiastyrelsen (Lapponia 2011b:3–4), som har direkt och indirekt inflytande på beslutsfattandet. Även rådsrådet är en institutionaliserad del av deltagandestrukturen (Lapponia 2011b:5), men har endast rådgivande funktion och således indirekt inflytande på beslutsfattandet. Rådsrådet är en formaliserad del av förvaltningen, men stadgorna tillåter variation i rådsrådets sammanträden och de ärenden som diskuteras (*ibid*).

## **6. Jämförelse av tio fall av nordisk nationalparksförvaltning**

De tio nationalparkerna presenteras samlat i tabell 10 nedan. Kapitlet är uppdelat i två delar, där avhandlingens två forskningsfrågor behandlas utifrån de resultat som presenteras i datamatrixen. Den första delen ägnas åt den första forskningsfrågan, d.v.s. vilka likheter och olikheter finns i den nordiska nationalparksförvaltningen. Den andra delen ägnas åt den andra

**Tabell 10. Jämförande tabell över resultaten för nationalparksfallen**

I denna datamatrix presenteras resultaten för alla nationalparksfall som beskrivs i kapitel 5. Likheter mellan de olika länderna har grupperats enligt färgerna grå och orange. De mest avvikande värden har färgats vita. Variabler som inte har fått svar har färgats svarta. Värden som presenteras med asterisk är sådana där materialet varit ofullständigt som bidragit till att bedömningarna är något oklara.

	Danmark		Finland		Island		Norge		Sverige	
	MOL	VAD	LIN	LEM	THI	VAT	REI	JUN	PAD	SÖD
<b>Grundandet av nationalpark</b>	statsägd o. privat mark	statsägd o. privat mark	statsägd mark	statsägd mark	statsägd o. privat mark	statsägd o. privat mark	statsägd o. privat mark	statsägd o. privat mark	statsägd mark	statsägd mark
<b>Förvaltningsnivå</b>	lokal	lokal	regional	regional	central	regional	lokal	lokal	regional	regional
<b>Strukturell komplexitet</b>	hög komplexitet	hög komplexitet	* låg komplexitet	* låg komplexitet	låg komplexitet	hög komplexitet	hög komplexitet	hög komplexitet	hög komplexitet	* låg komplexitet
<b>Representativitet</b>	stor variation	stor variation	* låg variation	* låg variation	medel variation	* medel variation	stor variation	stor variation	* medel variation	* låg variation
<b>Gränsöverskridande samarbete</b>		alla aspekter		operativt				operativt	operativt	
<b>Möjlighet till deltagande</b>	avancerad	avancerad	provisorisk	provisorisk	provisorisk	avancerad	avancerad	avancerad	avancerad	provisorisk

forskningsfrågan som strävar till att belysa möjligheterna till deltagande i nationalparksförvaltningen i Norden utgående från deltagandestrukturer. Bägge delarna följer samma logik som kapitel 5, där varje variabel behandlas i skilda avsnitt.

Inledningsvis kan det konstateras att en uppdelning i västnordiska (Danmark, Island och Norge) och östnordiska (Finland och Sverige) länder (Sandström et al. 2008:16) kan noteras i avhandlingens resultat. Fördelningen i tabell 10 visar att Danmark och Norge har lika resultat i alla avseenden, förutom det gränsöverskridande samarbetet. De isländska fallen skiljer sig mest mellan varandra. Vatnajökull har likheter med Norge och Danmark, medan Thingvellir är mest olik i jämförelse med alla nationalparksfallen. Sverige och Finland har flest likheter, men skiljer sig mest då förvaltningen för Padjelanta (d.v.s. Laponiaförvaltningen) granskas. Detta fall är tillsynes en blandning mellan de östnordiska och västnordiska länderna och har flest likheter med Vatnajökull på Island.

De ovannämnda resultaten stämmer inte exakt ihop med det antagande som lyftes upp tidigare (se s. 43). Det antogs att Danmark och Island skulle ha mest lika resultat och att de skulle skilja sig från de andra länderna. Samtidigt förväntades det att Sverige och Norge skulle ha mer lika resultat och att Finland skulle ha flest likheter med Sverige och flest olikheter med Danmark, Island och eventuellt Norge. Resultaten avviker från förväntningarna främst i förhållande till Island och Sverige till följd av skillnader inom länderna. Dessutom skiljer sig resultaten mellan Sverige och Norge rätt mycket. Då det tas i beaktande att Padjelanta (som har flest likheter med Norge) är en unik förvaltningsstruktur i Sverige, kan det konstateras att skillnaderna mellan länderna generellt är större än vad resultaten i tabell 10 tyder på.

## **6.1. Likheter och olikheter i nordisk nationalparksförvaltning**

Ur tabell 10 går det tydligt att urskilja likheter och olikheter mellan de nordiska länderna, men även mellan de enskilda fallen inom länderna. I detta kapitel beskrivs de väsentliga likheterna och olikheterna mellan nationalparksfallen, genom att lyfta fram de mest intressanta observationerna mellan och inom länderna.

### **6.1.1. Grundandet av nationalparker följer den historiska utvecklingens spår**

Resultaten i tabell 10 för *grundandet av nationalpark* visar att nordiska nationalparker kan grundas på antingen statsägd eller både statsägd och privatägd mark. I Finland och Sverige

kan nationalparkerna endast grundas på statsägd mark, medan dansk och norsk lagstiftning tillåter grundandet av nationalparker på både statsägda och privata markområden.

I praktiken kan privatägda områden dock ingå i de finska och svenska parkerna, men det förutsätts i allmänhet att sådana områden på lång sikt förkovras till staten. Eftersom Danmark, Island och Norge har andra förfaringsätt i förhållande till privatägda områden i nationalparker, går det att göra skillnad mellan Danmark, Island och Norge vs Sverige och Finland. Trots att nationalparkerna i Sverige och Finland ska grundas på statsägd mark finns det många privatägda stugor inom de granskade nationalparkernas gränser.

Det är värt att påpeka att bara för 10 år tillbaka skulle Norge ha grupperats med Finland och Sverige, eftersom de nya bestämmelserna som tillåter privatägda områden som del av nationalparker har införts år 2009 (Miljöverndepartementet 2008:17). Det bör även påpekas att det i Norden inte finns ett enda land som i utgångsläget endast skulle grunda nationalparker på privatägda områden.

Ur materialet kan det antydast att den historiska utvecklingen av markanvändning och ägarförhållanden ligger till grund för bestämmelserna om var nationalparker kan grundas. I Finland, Norge och Sverige, där marken historiskt sett har ägts av staten, är det tydligare stadgat om statsägda mark som utgångspunkt för nationalparkerna. Danmark skiljer sig i detta sammanhang, men är trots allt kopplad till historisk utveckling. Faktum att Danmark är det mest tätbebyggda området i Norden och att de första nationalparkerna grundades i början av 2000-talet spelar en betydande roll i hur och var nationalparkerna kan grundas.

Island blev självständigt först år 1944. Detta har haft en betydande effekt på hur markägarförhållanden har utvecklats, vilket även återspeglas i hur de få isländska nationalparkerna har grundats. Detta observeras t.ex. i samband med de olika benämningarna för markområden som används i förvaltningsplanerna. I samband med Vatnajökull görs det skillnad mellan allmänt markområde (is. *þjóðlenda*) och statsägd mark, en skillnad som inte görs i de andra nordiska länderna.

### **6.1.2. Decentraliseringens effekter lyser igenom förvaltningsnivåerna**

Utgående från resultaten i tabell 10 om *förvaltningsnivå*, representeras alla de tre operationaliserade förvaltningsnivåerna (lokal, regional och central) bland de granskade nationalparksfallen. Både de danska och norska fallen placeras på lokal nivå och de finska och

svenska fallen placeras alla på regional nivå. Det enda fallet som placeras på central nivå är Thingvellir på Island.

I samband med analysen över förvaltningsnivåerna har det varit möjligt att urskilja olika förankringar eller prägel på förvaltningsnivåerna. De danska och norska fallen har båda en central prägel till följd av olika koordinerande eller styrande myndigheter på central nivå. En likadan styrande närvaro kan även noteras för de finska fallen och Söderåsen i Sverige. För Vatnajökull på Island och Padjelanta i Sverige kan en tydlig lokal förankring urskiljas, trots att själva förvaltningen sker på regional nivå. En dylik lokal förankring kan även noteras för Thingvellir på Island.

Resultaten återspeglar hur decentraliseringsprocesserna har påverkat utformningen av nationalparksförvaltningen. Nationalparksförvaltningen i Sverige och Finland har i mindre omfattning påverkats av decentraliseringen och har fortfarande kvar mer traditionella regionala förvaltningsmodeller (länsstyrelserna i Sverige och Forststyrelsen i Finland). Utvecklingen i Norge och Danmark har skett under början av 2000-talet och återspeglar tydligt varandra i förhållande till förvaltningsnivå. Island har noterat behovet av att effektivisera förvaltningen av naturskyddsområden (inkl. nationalparker) och håller som bäst på att utveckla förvaltningen mot en mer enhetlig förvaltningsmodell. Den förvaltningsmodell som för tillfället utvecklas på Island motsvarar i stora drag den som för närvarande finns för Vatnajökull och strävar således till att upprätta en mer effektiv och decentraliserad förvaltning.

### **6.1.3. Styrelsemodeller konkurrerar med traditionella upplägg**

Ur resultat kan det noteras att det förekommer flera olika förvaltningsmodeller inom den nordiska nationalparksförvaltningen. I Danmark följer nationalparksförvaltningen i alla parker en fondmodell med styrelse och i Finland förvaltas alla nationalparker av Forststyrelsen. I Sverige gäller i regel länsstyrelsemodell, men även andra modeller förekommer som t.ex. i Lapponia, där förvaltningen handhas av en ideell förening. I Norge förvaltas nationalparkerna i regel enligt den nya interkommunala modellen, men Fylkesmännen (länsstyrelserna) kan fortfarande ha hand om nationalparksförvaltningen ifall kommunerna inte vill gå med i den interkommunala modellen. De tre nationalparkerna som finns på Island förvaltas för närvarande enligt tre olika förvaltningsmodeller, där de två som granskats i denna avhandling är fristående statliga institutioner.

Resultaten i tabell 10 visar att det förekommer fall med både hög och låg *strukturell komplexitet*. Likheter noteras mellan de danska och norska fallen samt Vatnajökull på Island och Padjelanta i Sverige som alla har hög strukturell komplexitet. De finska fallen samt Thingvellir på Island och Söderåsen i Sverige uppvisar däremot en låg strukturell komplexitet. Bedömningarna för Finland och Söderåsen måste hanteras varsamt, eftersom materialet varit bristfälligt och gett en oklar bild över förvaltningsstrukturerna som således påverkar bedömningen av strukturell komplexitet.

Lundquist (1992:12) påpekar att förvaltande institutioner inte längre kan eller behöver följa traditionella strukturer. Detta blir allt tydligare i de sammanhang där förvaltningsstrukturer utvecklas för att öppna upp förvaltningen, något som kan noteras i de analyserade fallen.

Utav de granskade fallen utgör en mer öppen struktur i form av s.k. styrelsemodell grunden för förvaltningsstrukturen i de danska och norska parkerna samt Vatnajökull på Island och Padjelanta i Sverige. Alla dessa har även karakteriserats ha hög strukturell komplexitet. Samtidigt har majoriteten av de fall som karakteriseras ha låg strukturell komplexitet (Finland och Söderåsen i Sverige) kvar en förvaltningsstruktur som kretsar kring mer slutna strukturer i form av myndigheter (Forststyrelsen i Finland och länsstyrelsen i Sverige). Thingvellirkommittén är en fristående statlig institution och har en förvaltningsstruktur som skiljer sig från alla andra fall. Thingvellirs kulturhistoriska värde har återspeglats i förvaltningsstrukturen, där förvaltningsansvaret har överlåtits till demokratiskt valda Altingsledamöter.

Det bör påpekas att de danska och isländska förvaltningsstrukturerna endast finns till för att förvalta de givna nationalparkernas områden. Däremot ansvarar förvaltningsorganisationerna för Finland, Sverige och Norge för de nationalparker som behandlas i avhandlingen och ytterliga områden (bl.a. andra nationalparker och övriga skyddsområden). I förhållande till förvaltningens komplexitet kan det inte urskiljas en tydlig koppling mellan de förvaltade områdenas mängd och förvaltningens komplexitet. Detta beror på att hälften av de länder där förvaltningsorganisationen har hand om mer omfattande områden har en låg strukturell komplexitet (Finland och Söderåsen i Sverige) och hälften har hög komplexitet (Norge och Padjelanta i Sverige).



#### **6.1.4. Andelen representanter för de olika grupperingarna varierar**

Enligt resultaten i tabell 10 finns det stor variation i *representativiteten* i nationalparksförvaltningen i Danmark och Norge. Variationen i representativiteten är låg för Finland och Söderåsen i Sverige, medan de båda isländska fallen samt Padjelanta i Sverige har en medelstor variation i representativiteten. Fastän nationalparksfallen grupperar sig rätt jämnt inom de operationaliserade kategorierna, finns det variationer i representativiteten mellan och inom länderna. De enda fallen som är helt lika är de finska fallen och Söderåsen, där hela förvaltningen representeras av tjänstemän.

Det bör påpekas att bedömningen av representativiteten för de finska fallen och Söderåsen i Sverige är ofullständig eftersom uppgifterna över förvaltningsstrukturerna för dessa fall är något oklara. Bedömningen för Padjelanta i Sverige och Vatnajökull på Island är även något oklar, eftersom det ur materialet inte går att tyda vilken gruppering en del av representanterna tillhör. De ovannämnda oklarheterna har markerats med en asterisk i tabell 10.

För de danska fallen och Vatnajökull på Island kunde två ytterliga grupperingar identifieras som inte ingick i den ursprungliga operationaliseringen av representativitet; *sakkunniga* och *samhällsmedlemmar*. I båda danska fallen och Vatnajökull på Island kunde grupperingen *sakkunniga* observeras. Denna grupp avser forskare och andra experter som inte har tjänstemannastatus och som till deras natur inte lämpar att koppla till gruppen intressenter, där motiven kan betraktas som mer subjektiva. I de danska fallen ingår denna gruppering i nationalparksråden för båda parkerna och i styrelsen för Vadehavet, medan de i Vatnajökull har hand om posterna för ordförande och vice-ordförande i styrelsen. Gruppen samhällsmedlemmar kunde endast observeras i ett av de danska fallen (Vadehavet) där de främst består av enskilda markägare i området och är aktiva i nationalparksrådet.

I Norge och Danmark karakteriseras alla nationalparksfall ha hög variation i representativiteten, men fördelningen av grupperna (politiker, tjänstemän och intressenter) är olika mellan och inom länderna. För de danska fallen är intressenterna den dominerande grupperingen i båda fallen. De minst representerade grupperna för de danska fallen är politiker och tjänstemän. De norska fallen skiljer sig mer sinsemellan, där den största grupperingen för Reinheimen är intressenter och den minsta är politiker, medan Midtre Nordland har rätt jämn fördelning mellan alla grupperingar (~ 30 %), men tjänstemän är mest representerade och intressenterna är minst representerade.

Fastän båda isländska fallen placeras i samma kategori, är fördelningen av representanter mycket olika till följd av varierande omständigheter i förvaltningen. För Thingvellir är representativiteten fördelad ungefär lika mellan politiker och tjänstemän/anställda. Däremot fördelar sig representativiteten i Vatnajökull mellan grupperna tjänstemän/anställda och intressenter. Andelen oklara representanter är 27 % av den totala mängden aktörer. Den oklara andelen består av de representanter som utnämns av kommunerna till de regionala råden och kan i praktiken bestå av olika grupperingar, beroende på vem kommunen väljer att nominera som del av rådet. Den ytterliga (icke-operationaliserade) grupperingen, *sakkunniga* (4 %), har en stor tyngd i förvaltningen eftersom dessa utnämns till de ledande posterna i nationalparksstyrelsen.

Ur resultaten är det klart att den norska nationalparksförvaltningen har en större andel politiker som del av förvaltningen än den danska parkerna. Den norska modellen karakteriseras som en interkommunal förvaltningsmodell där kommunalpolitiker bildar hela nationalparksstyrelsen. Den danska modellen inkluderar kommunalpolitiker, men endast som en del av nationalparksstyrelsen. Förvaltningen för Thingvellir har en likhet med Norge, eftersom representativiteten till en stor del består av politiker, trots att de placeras i olika kategorier i förhållande till variationen i representativitet.

En skillnad som är värd att notera i förhållande till representativiteten är andelen tjänstemän eller anställda, eftersom det ger indikationer över vilken typ av befogenheter och ansvarsuppgifter nationalparksförvaltningen handhar. Endast i de finska fallen och Söderåsen i Sverige är det klart att kärnförvaltningen endast representeras av tjänstemän. I Norge är nationalparksförvaltarna anställda hos länen, vilket indikerar att de skulle ha en tjänstemannaroll till följd av länens myndighetsbefogenheter. I Danmark görs det däremot en tydlig skillnad mellan anställda i sekretariatet och tjänstemän som deltar som representanter för respektive myndigheter i nationalparksstyrelsen. En likadan skildring mellan kansliets anställda och tjänstemannarepresentanterna för länsstyrelsen och Naturvårdsverket görs i Laponiaförvaltningen.

I en del av fallen kan det noteras dubbelroller bland aktörerna. Detta gäller framförallt Vatnajökull på Island och de danska fallen. På Island har de regionala rådets ordföranden en dubbelroll som företrädare i nationalparksstyrelsen och i Danmark är utvalda medlemmar från nationalparksråden medlemmar i styrelsen. En mindre dubbelroll kan även noteras för de

norska nationalparkerna, där nationalparksförvaltarna är sekreterare i de administrativa kontaktkommittéerna.

#### **6.1.5. Den lättaste och mest allmänna samarbetsformen är operativt samarbete**

Resultaten i tabell 10 visar att det förekommer *gränsöverskridande samarbete* i alla de fall som delar en nationell gräns, men att omfattningen och formaliseringen varierar. I Finland förekommer operativt gränsöverskridande samarbete utan någon formaliserad struktur. I Sverige strävas det till operativt samarbete och för Norges del kunde inte gränsöverskridande samarbete noteras som en del av själva nationalparksförvaltningen, men utomstående aktörer utförde operativt gränsöverskridande samarbete. Vadehavet är det stora undantaget där gränsöverskridande samarbetet är formaliserat och tangerar alla aspekter, d.v.s. strategiskt, administrativt och operativt arbete.

Det operativa arbetet är den lättaste formen av gränsöverskridande samarbete att förverkliga, eftersom det kretsar kring konkreta arbetsuppgifter som t.ex. viltförvaltning eller naturvård. Det gränsöverskridande samarbetet är även lättare att förverkliga, ifall det finns ett naturskyddsområde med liknande målsättningar eller krav på andra sidan gränsen. Samarbetet mellan Lemmenjoki i Finland och Øvre Anarjohka i Norge är ett klart exempel på detta. Där förekommer samarbete kring praktiska uppgifter som tillstånd för älgjakt eller rovdjursersättningar. Fastän samarbetet är mer integrerat för Vadehavets del, är utgångspunkten den samma, eftersom det förekommer skyddsområden på andra sidan gränsen. Vadehavsområdet sträcker sig från Danmark till Holland och är del av UNESCO:s världsarv, där det gemensamma målet är att skydda den unika och känsliga tidvattensmiljön i Vadehavet.

Timothy (1999) konstaterar att behovet av formalisering av samarbete ökar i allmänhet i takt med den hierarkiska nivån. Här avses då att ju högre hierarkisk förvaltningsnivå, desto större är behovet av formalisering. Detta kan noteras för Vadehavets del, där samarbetet gäller alla aspekter av förvaltningen, vilket medför ett klart krav på formalisering. Arbete som sker på operativ nivå som har klara regelverk och som inte har en anmärkningsvärd effekt på rättigheter kan utföras genom informellt samarbete mellan förvaltande parter, som t.ex. i fallet Lemmenjoki.

För nationalparker som inte ligger intill andra skyddsområden (Junkerdal i Norge och Padjelanta i Sverige) är det väsentligt att skydda nationalparkens område från oönskade effekter från de intilliggande områdena. Detta skulle i teorin kräva administrativt samarbete

mellan nationalparksförvaltningen och lokalförvaltningen, men dylikt samarbete beskrivs inte i detalj. Endast för Padjelantas del nämns behovet av samarbete med Norge för att försäkra nödvändiga buffertzoner för naturskyddet. Behov av samarbete för att försäkra acceptansen av skyddsområden nämns inte för varken Junkerdal eller Padjelanta.

Resultaten är förvånande eftersom det täta nordiska samarbetet objektivt sett skulle ge utrymme mer omfattande samarbetsformer än vad som förekommer mellan Finland, Norge och Sverige. Vid sidan om lagstadgade ramar och nationella riktlinjer, påverkar sannolikt de förvaltande institutionernas kapacitet, stabilitet och värderingar över hur gränsöverskridande samarbete borde förverkligas. Samarbetsspråket har eventuellt även en roll i förverkligandet av samarbete i praktiken.

#### **6.1.6. Strategiska arbetsuppgifter möjliggör alltid deltagande**

På ett eller annat sätt poängteras deltagandets betydelse för förvaltningen i materialet för alla de analyserade nationalparksfallen. Trots detta, visar resultaten i tabell 10 för *möjlighet till deltagande* att det förekommer variation i de strukturer som byggts upp för att möjliggöra deltagande i de nordiska länderna. De norska och danska fallen, samt Vatnajökull på Island och Padjelanta i Sverige har alla avancerade deltagandestrukturer. Deltagandet för de finska fallen, tillsammans med Thingvellir på Island och Söderåsen i Sverige karakteriseras ha en provisorisk deltagandestruktur.

Likheterna mellan fallen som har en provisorisk deltagandestruktur är tydliga. De tydligaste likheterna kan noteras i faktum att deltagandestrukturerna är rådgivande som innebär indirekt inflytande på beslutfattandet. Den andra likheten är att deltagandestrukturerna inte är institutionaliserade, d.v.s. de är inte en del av förvaltningsorganisationen utan formas som en extern enhet vid behov. Behoven kretsar tydligast kring den strategiska aspekten, dit bl.a. framställning av förvaltningsplaner tillhör. Strukturernas formalisering varierar något. För de finska fallen konstateras det att konsulterande möten med intressenter hålls vid behov, vilket tyder att det finns någon form av formalisering kring denna typ av deltagande. För Thingvellir påpekas det att all kommunikation angående nationalparkens förvaltning ska riktas till parkvakten, vilket även ger en någorlunda formaliserad kanal för vem ärenden ska riktas åt. För Söderåsens del noteras inga dylika formaliserade kanaler för deltagande.

De nationalparksfall som har en avancerad deltagandestruktur har alla formaliserade och institutionaliserade strukturer för deltagande som en del av förvaltningsorganisationen.

Deltagandestrukturerna tangerar alla aspekter av förvaltningen (strategiska, administrativa och operativa arbetet) och har både indirekt och direkt inflytande på beslutfattandet. Alla deltagande enheter har dock inte samma roll, vilket tydliggörs av den uppdelade förvaltningsstrukturen och s.k. styrelsemodellen.

I alla de fall som har avancerad deltagandestruktur kan det göras skillnad mellan den enbart rådgivande delen av deltagandestrukturen och den beslutande delen av deltagandestrukturen. I Danmark och Norge består den beslutande delen av nationalparksstyrelserna och den rådgivande delen av nationalparksrådet/rådgivande kommittén. Förvaltningen för Lapponia har även samma uppsättning där partsrådet och styrelsen (som bildar kärnförvaltningen) har både indirekt och direkt inflytande, medan det externa rådslaget har indirekt inflytande. Intressant nog påpekas det att Lapponiaförvaltningen tar alla beslut med konsensus, något som inte nämns i de andra fallen. Ytterligare är rådslagets formalisering en intressant skillnad i jämförelse med Danmark, Norge och Vatnajökull på Island. I förvaltningsstadgorna för Lapponia konstateras att rådslagets sammanträden och de ärenden som diskuteras kan variera, vilket antyder att rådslaget som en rådgivande struktur saknar tydlig formalisering.

Det bör noteras att det i praktiken finns vissa begränsningar i vad nationalparksförvaltningen kan fatta beslut om, vilket även inverkar vilket inflytande deltagandestrukturerna har. I denna avhandling görs dock inte en analys över förvaltningsorganisationernas befogenheter. Det är dock klart att den danska nationalparksförvaltningen och Lapponiaförvaltningen saknar myndighetskompetens helt och hållet, medan nationalparksstyrelsen i Norge har kompetens att ge vissa dispenser enligt naturmångfaldsalgen. Situationen för Vatnajökull är oklar.

Ur materialet är det klart att deltagandestrukturer alltid finns eller byggs upp kring strategiska arbetsuppgifter, främst i samband med förvaltningsplanernas utveckling eller revidering. Detta är den enda gemensamma nämnaren mellan de nationalparksfall som karakteriseras av antingen provisorisk eller avancerad deltagandestruktur. Deltagande i det strategiska arbetet kan betraktas som en form av miniminivå för att försäkra deltagande i förvaltningen, eftersom förvaltningsplanerna tas fram för att styra och vägleda verksamheten. Genom att inkorporera deltagande (i olika former och omfattning) i den strategiska aspekten anses det då genomsyra den övriga förvaltningen.

## **6.2. Strukturernas effekt på möjlighet till deltagande**

I detta kapitel beskrivs och analyseras resultaten mellan länderna närmare, för att komma åt kopplingarna mellan förvaltningsmodellerna och möjligheterna till deltagande utgående från deltagandestrukturerna.

### **6.2.1. Fler provisoriska deltagandestrukturer i nationalparker på statsägd mark**

Resultaten i tabell 10 visar att nationalparksfallen i Finland och Söderåsen i Sverige som karakteriseras ha en provisorisk deltagandestruktur, också är de länder där nationalparker i utgångsläge grundas på statsägd mark. De mer avancerade deltagandestrukturerna finns huvudsakligen i de länder (Danmark, Island och Norge) där nationalparker grundas på en blandning av statsägd och privat mark, till följd av en varierande överenskommelser mellan stat och markägare. Thingvellir på Island och Padjelanta i Sverige är tydliga undantag i detta avseende i och med de varierande deltagandestrukturerna. Men eftersom skillnaderna i dessa två fall är en följd av unika förvaltningsmodeller i respektive länder, har de inte en inverkan på de slutsatser som presenteras här.

Det är inte förvånande att populationsdensitet inte lyfts upp i det analyserade materialet, men det blir uppenbart att populationsdensiteten har en klar inverkan på var nationalparkerna kan grundas då alla nordiska länderna analyseras sinsemellan. Dessutom är det intressant att notera att det förekommer avancerade deltagandestrukturer i både de mest och minst bebodda länderna (Danmark respektive Island).

Inför avhandlingens analys gjordes antagandet att nationalparker som grundas på statsägd mark är mer benägna att inkludera möjligheter till deltagande, eftersom det handlar om ett gemensamt ägt markområde. Nationalparker som grundas på privat mark antogs således vara mindre främjande av deltagande, eftersom färre utomstående aktörer i allmänhet anses ha rätt att delta i förvaltningen av privat mark. Detta antagande gäller inte för de analyserade nationalparksfallen.

Trots att resultaten som presenteras ovan inte är förenliga med det ursprungliga antagandet, går det att urskilja vissa samband. Ett positivt samband, som är förenligt med governanceperspektivet, kan noteras för de nationalparksfall med avancerad deltagandestruktur. Resultaten för dessa fall återspelgar idén om att ju större mängd aktörer ett förvaltningsobjekt berör (till följd av de olika markområden som nationalparkerna kan grundas på), desto mer uppmärksamhet bör riktas mot inkluderandet av diverse aktörer i

förvaltningen för att bevara dess legitimitet och acceptans. Bl.a. de danska fallen illustrerar tydligt den teoretiska kopplingen i.o.m. förekomsten av grupperingen *samhällsmedlemmar*<sup>42</sup> bland representanterna i förvaltningen. Eftersom de danska nationalparkerna grundas i områden där det förekommer mycket privatägd mark och diverse verksamheter, är det naturligt att individuella samhällsmedlemmar tilldelas möjligheten att delta i förvaltningen.

Förekomsten av provisoriska deltagandestrukturer i nationalparker som grundats på statsägd mark, kunde däremot vara kopplade till antagandet om att skyddsområden på statsägd mark per automatik har en legitimitet och acceptans till följd av statens auktoritet och kompetens. Det minimerar i sin tur behovet av mer avancerade deltagandestrukturer.

### **6.2.2. Lägre förvaltningsnivå bäddar för mer avancerade deltagandestrukturer**

Resultaten i tabell 10 visar att de danska och norska nationalparkerna förvaltas på lokal nivå och har deltagandestrukturer som karakteriseras som avancerade, medan de finska nationalparkerna och Söderåsen i Sverige förvaltas på regional nivå och har provisoriska deltagandestrukturer. Thingvellir är den enda nationalparken som förvaltas på central nivå och har en provisorisk deltagandestruktur. Vatnajökull på Island och Padjelanta i Sverige förvaltas båda på regional nivå och har avancerade deltagandestrukturer. I förhållande till de tre sistnämnda fallen bör vissa omständigheter uppmärksammas:

- 1) För Thingvellir har det unika världsarvets kulturhistoriska värde och betydelse format hur förvaltningsmodellen och deltagandestrukturerna har utvecklats.
- 2) Bakgrundsfaktorerna i fallet Vatnajökull<sup>43</sup> möjliggör inte en renodlat lokal förvaltning, vilket innebär att en regional förvaltning (med lokal förankring) är den mest pragmatiska lösningen. Denna lösning har dock inte hämmat deltagandestrukturernas utveckling.
- 3) Laponiaförvaltningen är en unik förvaltningsmodell i Sverige och länsstyrelsen den mest allmänna förvaltningsmodellen.

Då de ovan nämnda omständigheterna tas i beaktande, kan det göras generaliseringar över förvaltningsnivåns samband med möjligheterna till deltagande i den nordiska nationalparksförvaltningen. Det ursprungliga antagandet kretsar kring decentraliseringens strävan att föra beslutsfattandet närmare medborgarna. Det vill säga att ju lägre förvaltningsnivå nationalparksförvaltningen placerar sig på, desto större möjligheter till

---

<sup>42</sup> Denna gruppering hade ursprungligen uteslutits ur operationaliseringen eftersom det antogs att deltagandet enbart förverkligas genom institutioner och inte direkt som enskilda icke-organiserade samhällsmedlemmar.

<sup>43</sup> Bl.a. befolkningstäthet, resurser och storleken på Vatnajökull nationalpark.

deltagande erbjuds. De mest utmärkande resultaten är jämförelsen mellan Danmark-Norge och Finland-Sverige (med undantag av Padjelanta och Laponiaförvaltningen), som tyder på att en lägre förvaltningsnivå ger utrymme för mer avancerade deltagandestrukturer och därigenom större möjligheter till deltagande.

### **6.2.3. Komplex förvaltningsstruktur ger mer utrymme för deltagande**

Resultaten i tabell 10 visar att det förekommer skillnad mellan länderna i förhållande till den strukturella komplexiteten. I koppling till den beroende variabeln kan det noteras att de nationalparksfall som karakteriseras ha hög komplexitet i förvaltningsstrukturen, även är de länder där deltagandestrukturerna beskrivs som avancerade. Till dessa länder hör Danmark och Norge samt Vatnajökull på Island och Padjelanta i Sverige. Likaså kan det noteras att de fall som har låg strukturell komplexitet, är de länder som karakteriseras ha provisoriska deltagandestrukturer. Till dessa fall hör Finland, Thingvellir på Island och Söderåsen i Sverige.

Resultaten tyder på att en mer komplex förvaltning är kopplad till större möjligheter till deltagande. För att beskriva hur strukturerna påverkar möjligheten till deltagande, lyfts det i tabell 11 (nedan) fram det totala antalet enheter i kärnförvaltningen av nationalparkerna och antalet enheter som bildar en formell struktur för deltagande. Ur tabell 11 kan det avläsas att förvaltningsmodeller med hög komplexitet, har fler enheter som karakteriseras som en deltagandestruktur. Enligt resultaten är ungefär 2/3 av enheterna i fallen med hög strukturell komplexitet även dedikerade till deltagande. Däremot bör det noteras att deltagandet har olika roller inom dessa enheter i form av beslutsfattande och rådgivande enheter, vilket påverkar vilken typ av inflytande deltagandestrukturerna har.

I kapitel 3.8 presenterades antagandet om att det förekommer ett koordinerings- och informationsbehov för att möjliggöra deltagande, som de mer komplexa strukturer inte klarar av att uppehålla. Ur förvaltningsorganisatoriskt perspektiv har detta koordineringsbehov uppmärksammats då förvaltningsmodellerna har utvecklats och förhållanden mellan de olika enheterna har säkerställts med lagstiftning och övrig reglering. Dessutom finns det gott om information över de olika enheternas funktion och roll, vilket underlättar diverse aktörers möjligheter att hitta och engagera sig i deltagandestrukturerna. Dylig specifik reglering och information har inte noterats i de fall som karakteriseras ha låg strukturell komplexitet och provisoriska deltagandestrukturer. Thingvellir är en avvickselse i denna grupp i och med att Thingvellirkommittén till sin natur är en demokratiskt vald deltagandestruktur bestående av



invalda Altingsledamöter. Däremot förvaltas de andra fallen med låg strukturell komplexitet enligt en s.k. myndighetsmodell.

### **Tabell 11. Jämförelse mellan enheter i de nordiska nationalparkerna**

I tabellen presenteras de enheter som bildar kärnförvaltningen i de analyserade nationalparksfallen samt de enheter som representerar formella deltagandestrukturer.

	<b>Nationalparksfall (namn)</b>	<b>Kärnförvaltning (enheter)</b>	<b>Deltagandestruktur (enheter)</b>
<b>DANMARK</b>	Mols Bjerge	3	<b>2</b>
	Vadehavet	3	<b>2</b>
<b>FINLAND</b>	Linnansaari	1	<b>0</b>
	Lemmenjoki	1	<b>0</b>
<b>ISLAND</b>	Thingvellir	2	<b>1</b>
	Vatnajökull	10	<b>6</b>
<b>NORGE</b>	Junkerdal	4	<b>3</b>
	Reinheimen	4	<b>3</b>
<b>SVERIGE</b>	Padjelanta	3	<b>2</b>
	Söderåsen	1	<b>0</b>

#### **6.2.4. Låg representativitet utmärkande för provisoriska deltagandestrukturer**

Resultaten i tabell 10 visar att det förekommer variation i förhållandet mellan representativitet och möjlighet till deltagande mellan de nordiska länderna. Danmark och Norge har stor variation i representativiteten och avancerade deltagandestrukturer, medan Finland och Söderåsen i Sverige har låg variation i representativitet och provisoriska deltagandestrukturer. Båda isländska fallen (Thingvellir och Vatnajökull) visar medelstor variation i representativiteten, men har en provisorisk respektive avancerad deltagandestruktur. Således är Vatnajökull och Padjelanta i Sverige mest lika varandra med en medelstor variation i representativiteten och avancerade deltagandestrukturer. Det bör uppmärksammas att resultaten för dessa fall påverkas av den andel aktörer som inte har kunnat grupperas baserat på materialet. I detta avsnitt spelar dessa oklarheter dock inte en avgörande roll för slutsatserna.

Inför analysen presenteras antagandet att större variation i representativiteten innebär bredare möjligheter till deltagande, eftersom den återspelgar möjligheten för olika aktörer att delta i förvaltningen. Denna koppling kan noteras i resultatet. Utmärkande är att resultaten för

Vatnajökull och Laponiaförvaltningen i Sverige förespråkar att avancerade deltagandestrukturer kan förekomma, trots att representativiteten inte har stor variation. Dessa resultat och hur representativiteten styrs i lagstiftningen i dessa fall (Danmark, Norge, Island och Padjelanta i Sverige) skulle tyda på att variationen av representativitet fastställs separat från deltagandestrukturerna.

Ur resultaten för de finländska fallen och Söderåsen i Sverige är det klart att en låg variation i representativitet och provisoriska deltagandestrukturer har ett samband, eftersom en avsaknad av variation i representanter inte medför ett behov för mer avancerade deltagandestrukturer.

I fyra av sex av de nationalparksfall som har en avancerad deltagandestruktur, är intressenterna den mest representerade enskilda grupperingen. Intressenterna utgör basen för förvaltningens representativitet i dessa fyra fall: Mols Bjerge, Vadehavet, och Reinheimen och Laponia (Padjelanta). De avvikande fallen är Midtre Nordland (Junkerdal) i Norge, där representanterna har en väldigt jämn fördelning och Vatnajökull där materialet inte fullständigt har belyst representativiteten. Resultat ger dock indikationer om en koppling mellan avancerad deltagandestruktur och intressenter som den mest representerade enskilda grupperingen av aktörer. Det bör ändå uppmärksammas att grupperingarna tjänstemän/anställda kommer på en tät andra plats i de flesta fallen, med undantag av de danska fallen där intressenterna klart är den dominerande grupperingen.

Utmärkande för de flesta fallen med avancerad deltagandestruktur är även den skillnad som görs mellan tjänstemän och anställda. Denna skillnad är tydlig för de danska fallen och Laponia i Sverige. Norge skiljer sig i detta avseende i och med nationalparksförvaltarna klassas som tjänstemän, något som kan betraktas som en kvarleva från den gamla norska förvaltningsmodellen med Fylkesmännen som förvaltare. Situationen för Island är oklar, men materialet antyder att det görs skillnad mellan anställda och tjänstemän, där personalen i dessa förvaltningar klassas som anställda framom tjänstemän.

I förhållande till governanceperspektivet kunde separationen mellan tjänstemän och anställda ses om en prekursor för ökad möjlighet till deltagande. Antagandet är då att den omnikompetens som tjänstemän betraktas ha (se Pekonen 1993:205), kan ersättas med andra grupper av aktörer som tillsammans har de kompetenser som krävs av förvaltningen och således öppnar upp förvaltningen för en större variation i representativitet.

Resultaten ger även en inblick i hur samer har uppmärksammats och vilka möjligheter till deltagande de tilldelas i nationalparksförvaltningen. Resultaten visar att samernas representativitet är en institutionaliserad del av nationalparksförvaltningen i Midtre Nordland i Norge och Laponia i Sverige, medan den i Lemmenjoki i Finland är en extern del i form av Sametinget som konsulteras vid behov. En utmärkande skillnad mellan Midtre Nordland och Laponiaförvaltningen är dock vilka samiska representanter som ingår i förvaltningen. Till likhet med Lemmenjoki, består de samiska representanterna i Midtre Nordlands nationalparksstyrelse av Sametingets ledamöter. Medan renbetesdistriktens samiska representanter ingår i de rådgivande kommittéerna. I Laponiaförvaltningen består de samiska representanterna i partsrådet och styrelsen däremot av representanter för områdets samebyar.

#### **6.2.5. Deltagande genom ombud i omfattande gränsöverskridande samarbete**

Resultaten i tabell 10 visar att operativt gränsöverskridande samarbete är den mest förekommande formen av samarbete och kan noteras för Lemmenjoki som karakteriseras ha provisorisk struktur och Midtre Nordland och Laponia med avancerade deltagandestrukturer. Gränsöverskridande samarbete som tangerar alla aspekter av förvaltningen kan endast noteras för Vadehavets del i Danmark, där deltagandestrukturerna karakteriseras som avancerade.

Trots att resultaten tyder på att gränsöverskridande samarbete är vanligare i förvaltningar med avancerade deltagandestrukturer, kan inte ett tydligt samband noteras. Dels beror det på att materialet endast klart belyste samarbetets former för Lemmenjoki i Finland och Vadehavet i Danmark och eftersom det i materialet inte fanns indikationer över att det operativa samarbetet skulle innebära någon form av deltagande.

Inför analysen förväntades det att det skulle tilldelas mer utrymme för deltagande i gränsöverskridande samarbete som kretsar kring de strategiska aspekterna. Förutom Vadehavet, ger materialet inte indikationer på att strategiskt samarbete förekommer i de nationalparksfall som ligger intill en nationell gräns. Detta resultat är något överraskande, men kan vara en följd av de granskade fallen. T.ex. Lemmenjoki (som gränsar till Øvre Anarjohka i Norge) klassas som ödemark, vilket sannolikt inverkar på behovet av gemensam planering och antalet medborgare som planeringen berör på bägge sidorna av gränsen.

Vadehavet i Danmark är den enda av de granskade fallen som visar formaliserat gränsöverskridande samarbete som tangerar alla aspekter av förvaltningen. Vadehavets nationalpark är en del av UNESCO:s världsarv, vilket i sig ställer vissa specifika krav på

förvaltningen<sup>44</sup>. Det bör noteras att det gränsöverskridande samarbetet inte enbart sker i förvaltningsorganisationen för Vadehavet i Danmark. Däremot är samarbetet en kollaborativ insats där nationalparksstyrelsen och sekretariatet är en aktör bland många.

Padjelanta, som ingår i världsarvet Laponia i Sverige, ingår även i UNESCO:s världsarv. Till skillnad från Vadehavet, delar Laponia inte gräns med andra skyddsområden på den norska sidan. Samtidigt delar Lemmenjoki i Finland gräns med den norska nationalparken Øvre Anarjohka, men omfattande gränsöverskridande samarbete förekommer ändå inte. Utgående från teorin anses förekomsten av gränsöverskridande samarbete vara kopplad till hur förvaltningsorganisationerna är strukturerade, på vilken förvaltningsnivå de förekommer och den rådande förvaltningskulturen. Alla dessa aspekter är sådant som starkt påverkas av nationalparkernas status som världsarv och de krav som ställs av UNESCO.

Resultaten tyder på att operativt gränsöverskridande samarbete inte erbjuder möjligheter till deltagande till följd av de operativa arbetsuppgifternas natur. Dessutom tyder resultaten på att möjligheten till direkt deltagande minskar i mer omfattande gränsöverskridande samarbete. För Vadehavets del kan det noteras att deltagandet förverkligas genom ”ombud” via nationalparksstyrelsen och sekretariatet. En koppling mellan minskat direkt deltagande och mer omfattande gränsöverskridande samarbete, härstammar sannolikt från mekanismerna för gränsöverskridande samarbete. Förvaltningen i dylika lyfts fall per automatik upp till högre förvaltningsnivå för att säkerställa nationella mål och legitimiteten av samarbetet. Detta antas i sin tur minska möjligheterna till direkt deltagande, eftersom plattformen för deltagande lyfts upp till högre förvaltningsnivå och längre bort från medborgaren.

## **7. Diskussion**

I avhandlingens inledande kapitel konstateras det att tidigare forskning tyder på att det förekommer skillnader i den nordiska nationalparksförvaltningen, men att det är oklart i vilka avseenden och i vilken grad dessa skillnader förekommer. Resultaten som presenteras i denna avhandling har belysts en del av de skillnader och likheter som förekommer i förhållande till nationalparksförvaltningens strukturer. Resultaten var i allmänhet förväntade och återspeglar governanceperspektivets förankring i förvaltningen i de olika ländernas nationalparksförvaltning.

---

<sup>44</sup> Se UNESCO (2017) *“Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention”*.

I den avslutande diskussionen lyfts de mest framträdande resultaten upp och diskuteras ur ett mer omfattande perspektiv, med enstaka exempel från resultaten. Diskussionen är uppdelad i fyra avsnitt som behandlar rollen av övergången från *government till governance* i utvecklingen av förvaltningsmodellerna, uppdelningen av den nordiska nationalparksförvaltningen i styrelsemodell och myndighetsmodell, kommentarer angående informationstillgången om nationalparksförvaltningen och avslutas med en sammanfattning av resultaten och deras betydelse samt intressanta aspekter för vidare studier.

### **7.1. Övergången från government till governance som katalysator**

Effekterna av övergången från government till governance kan tydligt noteras i förhållande till förvaltningsmodellerna som byggts upp kring nationalparksförvaltningen. Likaså kan det tydligt avläsas vilken roll metagovernance har i denna process och förvaltningens utformning. Den centrala nivån i dessa länder har formats till en tydlig koordinerad och rådgivande instans, framom en traditionellt stark styrande instans.

Variationen i graden av politisering av nationalparksförvaltningen mellan länderna var oväntad. I Danmark noteras det främst i förhållandet till den starka metastyrningen av representativiteten i nationalparksstyrelserna, medan det på Island (åtminstone i Thingvellir) och i Norge tar sig direkt uttryck som politikernas närvaro i nationalparksstyrelserna. I Sverige och Finland (med undantag av Laponiaförvaltningen) kan den politiska aspekten inte observeras i förvaltningens upplägg, däremot grundar sig förvaltningens arbete på policy som formats av politiker på nationell nivå.

Resultaten tyder på att förvaltningen kan ske som en dedikerad eller omfattande förvaltning. En dedikerad förvaltning har hand om ett klart definierat förvaltningsobjekt (en nationalpark), medan omfattande förvaltning innebär att förvaltningen har hand om ett större område med flera olika förvaltningsobjekt (nationalparker, Natura 2000-områden, privata skyddsområden o.dyl.). I Sverige, Finland och Norge förvaltar en och samma organisation ett större omfattande område, medan den danska och isländska nationalparksförvaltningen är dedikerad. Det är intressant att det inte kan göras en skillnad mellan de dedikerade och omfattande förvaltningarnas storlek i förhållande till t.ex. strukturell komplexitet och representativitet. Eventuellt är detta ett effektivitetstänk som härstammar från new public management, men vilken koppling det har till möjligheterna till deltagandet har inte kunnat urskiljas i denna undersökning.

## **7.2. Nationalparksförvaltningens myndighetsmodell och styrelsemodell**

Lundquist (1992:12) menar att förvaltande insitutioner inte längre kan eller behöver följa traditionella strukturer där tjänstemän presterar enligt politikernas önskemål. Resultaten tyder på att det i grova mått förekommer två olika typer av förvaltningsmodeller för nationalparkerna i Norden; myndighetsmodellen och styrelsemodellen. Modellerna karakteriseras framförallt av förvaltningsstrukturernas komplexitet, variationen i representativitet och möjligheterna till deltagande. Utseendet hos dessa förvaltningsmodeller formas av rådande förvaltningskultur, historiska utvecklingen av nationalparksförvaltningen och attityder gentemot deltagande.

Då man jämför myndighetsmodellen och styrelsemodellen, kan det urskiljas att det i styrelsemodellen förekommer större splittring av förvaltningsorganisationen i fler enheter enligt befogenheter och kompetens för att försäkra ansvarsbärande och legitimitet. I myndighetsmodellen krävs inte dylik splittring, eftersom ansvarsbärande och legitimitet säkerställs till följd av status som statlig institution och tjänstemännens förpliktelser. Dessutom finns det en klar skillnad i förvaltningsmodellernas tidsperspektiv. Styrelsemodellen kan karakteriseras som dynamisk, eftersom aktörerna i dessa förvaltningar byts ut med jämna mellanrum, medan myndihgetmodellen har en mer statisk sammansättning.

Tidigare påpekades det att studier kring representativitet har tendensen att kretsa kring individegenskaper som kön och etnicitet framom t.ex. socialt kapital eller yrke. Genom att analysera aktörsgruppernas representativitet har avhandlingen till en del lyckats belysa den strukturella representativiteten hos de deltagande aktörerna. Resultaten ger en inblick i kopplingen mellan de olika grupperna och deltagandet. Framförallt i förhållandet mellan politiker och tjänstemän, tjänstemän och anställda samt intressenternas dominans och variationen av roller inom denna grupp.

Hage et al. (2010) uppmärksammar faktum att en stor utmaning för naturförvaltningen ligger i integreringen av ”*good governance och good science*”. Framförallt är det kopplat till hur den naturvetenskapliga förankringen (vetenskapligt bevis) och lokal kunskap förs samman. De olika förvaltningsmodellerna, har på olika sätt tangerat den naturvetenskapliga förankringen som förutsätts av den tudelade uppgiften. I de mer öppna styrelsemodellerna har den naturvetenskapliga aspekten försäkrats i form av ett sekretariat eller kansli. I dessa enheter finns det utrymme att säkerställa kompetenser, genom att låta de beslutsfattande organen anställa personal med relevanta kunskaper. I myndighetsmodellen utgås det från de ansvariga

tjänstemännenas (omni)kompetens. I förhållande till representativiteten och tjänstemännens position är det även intressant att tjänstemännen i t.ex. de danska fallen och Padjelanta i Sverige, är del av förvaltningen som representanter för myndigheter, medan anställda har hand om det verkställande arbetet.

En intressant detalj är inkluderingen av sakkunniga, framförallt i förvaltningen av Vatnajökull. Dessa representanter utnämns av ministeriet utan nominering och har en betydande roll i förvaltningen (som ordförande), men det krävs även specifika kunskaper för att bli utnämnd. I förhållande till Padjelanta, som har flest likheter med Vatnajökull, är det intressant att jämföra hur frågan om ordförandeskap har lösts i respektive fall. Inom Laponiaförvaltningen har det nämligen förekommit diskussion och polemik kring hur ordförandefrågan bör lösas<sup>45</sup>.

I detta sammanhang är det värt att lyfta fram den samiska representativiteten i förvaltningsmodellerna. Bevisligen uppmärksammas ursprungsbefolkningen i alla tre relevanta länder (Norge, Sverige och Finland), men på relativt olika sätt. I materialgenomgången för nationalparksfallen noterades speciellt Forststyrelsens princip om ”*positiv särbehandling*” (Forststyrelsen 2008:41). Detta avser främst särbehandling i form av de nyttjanderättigheter som tilldelas samiska befolkningen i och omkring nationalparker. Inkludering av samiska aspekter i förvaltningen av nationalparken sker enligt behov och genom konsultering. Detta är en utmärkande skillnad i förhållande till Midtre Nordland i Norge och Laponiaförvaltningen i Sverige. En intressant detalj är att då Laponiaförvaltningen strävar till en samisk majoritet, har den samiska representativiteten för Midtre Nordland beräknats utgående från områdets betydelse för samer.

Representativiteten i de danska fallen hör till de mest intressanta observationerna, eftersom representativiteten av politiker och tjänstemän är lägst av alla fallen. Dessa två grupper betraktas traditionellt som nyckeln till jämlikhet och kunskap, varför kommer det sig då att de representeras i så liten omfattning? I koppling till governanceperspektivet kunde en låg närvaro av politiker och tjänstemän ge signaler om styrkan av metagovernance. Det vill säga att en mindre andel styrande politiker och tjänstemän i en förvaltningsstruktur, skulle tyda på en starkare metastyrning av strukturerna. Som i sin tur minskar behovet av dessa traditionella representanter och ger utrymme åt andra aktörer.

---

<sup>45</sup> Tidigare nominerades ordförande av samebyarna, men numera gäller ett roterande ordförandeskap (se bl.a. sverigesradio.se – *Laponias ordörandeskap: inget nytt problem* 2018; svt.se – *Roterande ordförandeskap räddar Laponia* 2018).

Deltagandet i den nordiska nationalparksförvaltningen varierar mellan sporadiskt och systematiskt, där det sporadiska deltagandet är tydligt i framförallt Finland. Resultaten visar att deltagandet alltid uppmärksammas då förvaltningsplaner tas fram. Detta kan i sig betraktas som en form av miniminivå för att försäkra deltagandet, eftersom förvaltningsplanerna tas fram för att styra och vägleda verksamheten. Idén är då att ifall deltagandet inkorporeras i den strategiska aspekten av förvaltningen, genomsyrar detta deltagande även förvaltningens övriga arbete. En intressant detalj i detta sammanhang är dock att de fall som har de mest avancerade deltagandestrukturerna, har uppdaterat sina förvaltningsplaner flitigast. Medan fallen med provisoriska deltagandestrukturer och s.k. myndighetsmodeller, i regel har en förvaltningsplan som är över 10 år gammal. Ytterligare går det att diskutera vilket värde deltagande i framställning av förvaltningsplanerna har, då de inte är rättsligt bindande dokument som direkt skulle styra förvaltningen.

### **7.3. Informationstillgången om nationalparksförvaltningen**

Materialvalet har varit förenligt med avhandlingens syfte och omfattning, men i vissa fall lider analysen av brister i det utnyttjade materialet. Detta bidrar dock till en intressant inblick i omständigheterna kring informationstillgången om nationalparksförvaltningen i de nordiska länderna.

För alla länder finns mycket turistinformation om nationalparkerna, medan information om förvaltningen i vissa fall har krävt mer omfattande sökningar. Detta gäller framförallt Sverige och Finland. Vid sidan om turistinformationen, har det i Danmark, Norge och på Island funnits mycket information om förvaltningen av nationalparkerna både i förvaltningsplanerna och på internetsidor. Denna typ av information har däremot varit knapp i de svenska (med undantag av Laponiaförvaltningen) och finska motsvarigheterna.

Det bör även påpekas att förvaltningsplanerna för de finska och svenska nationalparksfallen är över 10 år gamla, medan de danska och isländska planerna nyligen har uppdaterats eller håller på att uppdateras. Det går även att notera synnerliga skillnader i lagstiftningens specificitet, där Danmark, Norge och Island har en betydligt större grad av specificitet i lagstiftningen angående nationalparker i jämförelse med Finland och Sverige.

Fastän tillgång till information inte är en nödvändighet för möjligheten till deltagande, är informationstillgången en grundsten som möjliggör mer omfattande deltagande. En bred informationstillgång ökar förståelsen för förvaltningsprocessen och de problem som hanteras i



förvaltningen, samtidigt som det ökar inflytande hos deltagarna och kan sporra ökat intresse för deltagande. Det är överraskande att det förekommer brister i informationen om förvaltningen av nationalparker, ett förvaltningsobjekt som generellt väcker mycket intresse och känslor hos medborgare. Däremot är de observationer som gjorts kring informationstillgången i samband med avhandlingens analys förenliga med det informationsbehov som det är rimligt att förvänta av provisoriska vs avancerade deltagandestrukturer.

#### **7.4. Avslutande sammanfattning**

Avsikten med avhandlingen var att ta reda på vilka likheter och skillnader det förekommer i den nordiska nationalparksförvaltningen och hur de rådande förvaltningsmodellerna påverkar möjligheterna till deltagande. Bevisligen förekommer det både likheter och olikheter i förhållande till den nordiska nationalparksförvaltningen och det förekommer variation i hur deltagandet har uppmärksammats i förvaltningsstrukturerna.

Avhandlingens resultat tyder på att den nordiska nationalparksförvaltningen grovt kan uppdelas enligt en östnordisk- och västnordisk förvaltningskultur. Finland och Sverige hör till den östnordiska förvaltningskulturen och Danmark, Island och även Norge hör till den västnordiska förvaltningskulturen. Samma uppdelning av länderna kan även noteras i förhållande till uppdelningen av nationalparkernas förvaltningsmodeller i antingen styrelsemodellen och myndighetsmodellen. Samma uppdelning upprepas återigen i förhållande till deltagandet, som kan karakteriseras som sporadiskt eller systematiskt, beroende på hur deltagandet har inkorporerats i förvaltningsstrukturerna.

Avhandlingens resultat väcker många intressanta frågeställningar och infallsvinklar som kunde ytnyttjas i vidare studier. Bland annat vore det intressant att se på deltagandet och överföringen av socialt kapital i dynamiska och statiska förvaltningsmodeller. Ytterligare kan hela, mer omfattande studier formuleras enbart kring representativitet och inklusivitet, som kan ses som en nyckel till förverkligandet av deltagande. Dessutom vore det intressant att se på hur de mer öppna strukturerna i styrelsemodellerna hanterar konflikt, som oundvikligen sker i nationalparksförvaltningen som berör många, stundvis motsridiga intressen.

Resultaten belyser vikten av jämförelse som metod för utvecklingen av den offentliga förvaltningen, där även ett internationellt perspektiv kan ge värdefull insikt om utvecklingsbehov. Baserat på resultaten är det uppenbart att det finns behov att

uppmärksamma informationstillgången om nationalparksförvaltningen, framförallt i de förvaltningar som följer en myndighetsmodell. Informationstillgången är väsentligt för att kunna avläsa förvaltningens uppbyggnad, målsättning och allmänhetens möjligheter att delta i förvaltningen.

I avhandlingen lyfts övergången från government till governance fram i flera sammanhang. Denna övergång har fungerat som en tydlig katalysator för skapandet av de förvaltningsmodeller som förekommer i Norden idag. Numera är det klart att naturförvaltningen är i behov av interaktiv samhällsstyrning som har inslag av både top-down och bottom-up förhållningssätt för att försäkra acceptans, legitimitet och inklusivitet.

Eftersom governance är en dynamisk process är det viktigt att genomgående utvärdera nationalparksförvaltningens effektivitet från den tudelade uppgiftens perspektiv, där möjligheterna till allmänhetens deltagande är en genomsyrande aspekt. I förhållande till deltagandet är det viktigt att kontrollera vilka förvaltningsstrukturer som möjliggör deltagande, samtidigt som det tas tid att bedöma ifall det handlar om en verklig kanal för inflytande eller ifall det i praktiken endast är en illusion för att skapa legitimitet.

### **Tillkännagivanden**

Ett stort tack till prof. Marko Joas för all hjälp och för att ursprungligen ha pekat mig i rätt riktning vid val av ämne för avhandlingen. Minst ett lika stort tack till mina handledare Sari Pikkala och Linnéa Henriksson, för all den hjälp och det stöd jag fått för att sist och slutligen få fram denna produkt!

## Referenser

Monografier och artiklar presenteras tillsammans. Referenser som specifikt utnyttjas i analysen av nationalparksfallen har samlats varje land för sig och är listade i alfabetisk ordning (trycka och otryckta källor blandat). Internetkällor har samlats under kategorin otryckta källor.

## Monografier och artiklar

### A

---

Agrawal, A. och Ribot, J.C. (1999). "Accountability in Decentralization A Framework With South Asian and West African Cases". *J Dev Areas* vol. 33(4):473–502. <http://www.jstor.org/stable/4192885>

Agrawal, A. och Gibson, C.C. (1999). "Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation". *World Dev* vol. 27(4):629–649. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(98\)00161-2](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(98)00161-2)

Agrawal, A. och Ostrom, E. (2006). "Political Science and Conservation Biology: a Dialog of the Deaf". *Conserv Biol* vol. 20(3):681–682. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2006.00468.x>

Ahmady, G.A., Mahrpour, M. och Nikooravesh, A. (2016). "Organizational Structure" *Procedia Soc Behav Sci* vol. 230 (1):455–462. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2016.09.057>

Alestalo, M., Hort, S. och Kuhnle, S. (2009). "The Nordic Model: Conditions, Origins, Outcomes, Lessons". Hertie School of Governance - Working Paper 41:1–58. [https://www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/working\\_papers/41.pdf](https://www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/working_papers/41.pdf)

Andersen, M. & Liefferink, D. (1997). *European Environmental Policy: The Pioneers*. Manchester University Press, Machester, Storbritannien:330

Anker, H.T., Fauchald, O.K., Nilsson, A. och Suvantola, L. (2009). "The role of the courts in environmental law – a Nordic comparative study". Nordisk miljörettslig tidsskrift 01/2009. [Hämtad från [https://www.researchgate.net/publication/40846158\\_The\\_Role\\_of\\_Courts\\_in\\_Environmental\\_Law\\_-\\_a\\_Nordic\\_Comparative\\_Study](https://www.researchgate.net/publication/40846158_The_Role_of_Courts_in_Environmental_Law_-_a_Nordic_Comparative_Study) den 30.3.2016]

Appelstrand, M. (2001). "Public Participation and Collaboration". Background paper, Contribution to COST Action E19 "National Forest Programme in a European Context". [Hämtad från <http://www.metla.fi/eu/cost/e19/appelstrand.pdf> den 15.3.2016]

Arnberger, A., Eder, R., Allex, B., Sterl, P. och Burns, R.C. (2012). "Relationships between national-park affinity and attitudes towards protected area management of visitors to the Gesäuse National Park, Austria". *J For Econ* vol. 19(6):48–55. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2011.06.013>

Arnberger, A. och Schoissengeier, R. (2012). "The other side of the border: Austrian local residents' attitudes towards the neighbouring Czech Šumava National Park". *J Nat Conserv* vol. 20(3):135–143. <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2012.01.005>

Årnason, Þ. (2012). "Managing Vatnajökull National Park". *MMV 6 – Proceedings* (1):224–225. (konferens artikel). [http://mmv.boku.ac.at/refbase/files/mmv6\\_226\\_227.pdf](http://mmv.boku.ac.at/refbase/files/mmv6_226_227.pdf)

### B

---

Bayley, C. och French, S. (2008). "Designing a Participatory Process for Stakeholder Involvement in a Societal Decision". *Group Decis Negot* vol. 17(3):195-210. <https://doi.org/10.1007/s10726-007-9076-8>

Bengtsson, Å. (2008). *Politiskt deltagande*. Studentlitteratur, Lund, Sverige:234

Bodin, Ö. och Crona, B.I. (2009). "The role of social networks in natural resource governance: What relational patterns make a difference?". *Glo Env Cha* vol. 19(3):366 – 374. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.05.002>

Bratman, G.N., Daily, G.C., Levy, B.L. och Gross, J.J. (2015). "The benefits of nature experience: Improved affect and cognition". *Landscape Urban Plan* vol. 138(1):41–50. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.02.005>

Björk Hallgrímsdóttir, L. (2011). *Stjórnarfyriřkomulag og staða náttúruverndar í þjóðgörðum á Íslandi* (pro gradu avhandling). Höskolan på Island (Háskóli Íslands). <https://bit.ly/2ATqT27>

Bogason, P och Toonen, T.A.J. (2002). "Introduction: Networks in Public Administration". *Public Admin* 76(2): 205–227. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00098>

Buijs, A.E. (2009). "Lay people's image of nature: Comprehensive framework of values, beliefs, and value orientations". *Soc Nat Resour* vol. 22 (5):417–432. <https://doi.org/10.1080/08941920801901335>

Buijs, A.E. och Lawrence, A. (2013). "Emotional conflicts in rational forestry: towards a research agenda for understanding emotions in environmental conflicts". *For. Policy Econ.* Vol. 33(1):104-111. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2012.09.002>

Burger, D. och Mayer, C. (2004). *Making Sustainable Development a Reality: the Role of Social and Ecological Standards*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. Verlag Kessel, Remagen, Tyskland. <http://www.mekonginfo.org/document/0002193-economy-making-sustainable-development-a-reality-the-role-of-social-and-ecological-standards>

## C

---

Carroll, C. (2014). "Native enclosures: Tribal national parks and the progressive politics of environmental stewardship in Indian Country". *Geoforum* vol. 53(1):31–40. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2014.02.003>

Cernea, M.M. och Schmidt-Soltau, K. (2006). "Poverty risks and national parks: policy issues in conservation and resettlement". *World Dev* vol. 34(10):1808–1830. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2006.02.008>

Cho, S-H., Bowker, J.M. och Park, W.M. (2006). "Measuring contribution of water and green space amenities to housing values: An application and comparison of spatially weighted hedonic models". *J Agr Resour Econ* vol. 31(3):485–507. [http://www.srs.fs.usda.gov/pubs/ja/ja\\_cho011.pdf](http://www.srs.fs.usda.gov/pubs/ja/ja_cho011.pdf)

Christensen, H.S. (2013). "Broadening Democratic Participation? An exploratory study of e-democracy in 188 Finnish municipalities". *SJPA* vol. 17(3):3–21. <http://ojs.ub.gu.se/ojs/index.php/sjpa/article/view/2690>

Cole, D.N. och Hall, T.E. (2010). "Experiencing the restorative components of wilderness environments: Does congestion interfere and does length of exposure matter?". *environ Behav* vol. 42(6):806–823. <https://doi.org/10.1177/0013916509347248>

Curry, N. (2009). *National Parks* ur International Encyclopedia of Human Geography. Elsevier Ltd, Oxford, Storbritannien:229–235.

## D

---

Daugstad, K., Svarstad, H. och Vistad, O.I. (2007). "A case of conflicts in conservation: Two trenches or a three-dimensional complexity?". *Landscape Res* vol. 31(1):1–19. <http://dx.doi.org/10.1080/01426390500448450>

Deguignet, M., Juffe-Bignoli, D., Harrison, J., MacSharry, B., Burgess, N. och Kingston, N. (2014). United Nations List of Protected Areas. UNEP-WCMC Cambridge, Storbritannien. [Hämtad 20.4.2015 [http://wdpa.s3.amazonaws.com/WPC2014/2014\\_UN\\_LIST\\_REPORT\\_EN.pdf](http://wdpa.s3.amazonaws.com/WPC2014/2014_UN_LIST_REPORT_EN.pdf)

Denk, T. (2002). *Komparativ metod – förståelse genom jämförelse*. Studentlitteratur, Lund, Sverige:127

Dooley, K. (2002). "Organizational Complexity". International Encyclopedia of Business and Management. M. Warner (red.), Thompson Learning, London, England:5013–5022. [https://www.researchgate.net/publication/228384313\\_Organizational\\_complexity](https://www.researchgate.net/publication/228384313_Organizational_complexity)

## E

---

EEA (2012) *Protected areas in Europe – an overview*. EEA Report 5/2012. <http://www.eea.europa.eu/publications/protected-areas-in-europe-2012>

Energi- og miljøkomiteen (2016). *Instilling til Stortinget om utvidelse av nasjonalparkplanen og prosess for å opprette nasjonalpark i Østermarka og på Preikestolen*. Instilling 175 S (2016–2017). <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-175s.pdf>

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. och Wängnerud, L. (2007). *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Nordsteds juridik, Stockholm, Sverige: 462

Evans, B., Joas, M., Sundback, S. och Theoblad, K. (2005). *Governing Sustainable Cities*. Earthscan, London, England:160

## F

---

Fahrig, L. (2003). "Effects of habitat fragmentation on biodiversity". *Ann Rev Ecol Evol Syst* Vol. 34(1):487–515. <https://doi.org/10.1146/annurev.ecolsys.34.011802.132419>

Falleth, E.I. och Hovik, S. (2009). "Local government and nature conservation in Norway: decentralisation as a strategy in environmental policy". *Local Env* vol. 14(3):221–231. <https://doi.org/10.1080/13549830802692849>

FAO (2000). *Public participation in forestry in Europe and North America*. Report of the FAO/ECE/ILO Joint Committee Team of Specialists on Participation in Forestry. ILO Working Paper No. 163. 2000. Geneva, Switzerland, International Labour Organization. Hämtad 15.3.2016 <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/timber/docs/publications-other/report-participation.pdf>

Fletcher, S. (2007). "Influences on stakeholder representation in participatory coastal management programmes". *Ocean Coast Manage* vol. 50(5-6):314–328. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2006.11.003>

FN (2018). "United Nations List of Protected Areas – Supplement on protected area management effectiveness". [https://wdpa.s3.amazonaws.com/UN\\_List\\_2018/2018%20List%20of%20Protected%20Areas\\_EN.pdf](https://wdpa.s3.amazonaws.com/UN_List_2018/2018%20List%20of%20Protected%20Areas_EN.pdf)

Fung, A. och Wright E.O. (red). (2003). *Deepening democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso, London, Storbritannien:310

## G

---

- García-Amado, L.R., Pérez, M.R., Inesta-Arandie, I., Dahringer, G., Reyes, F. och Barrasa, S. (2012). "Building ties: social capital network analysis of a forest community in a biosphere reserve in Chiapas, Mexico". *Ecol Soc* vol. 17(3):3–14. <https://doi.org/10.5751/ES-04855-170303>
- Gjærevoll, O. (1973). "Nasjonalpark i Trollheimen?" Trondheim Tursittforening Årbok 1973. <http://www.tfb.no/db/trondheimturistforening/arbok1973/1973%20SCAN0005..pdf>
- Godbey, G. och Mowen, A. (2010). "The benefits of physical activity provided by park and recreation services: the scientific evidence". Research series National Recreation and Park Association. Hämtad 4.3.2016  
[http://www.nrpa.org/uploadedFiles/nrpa.org/Publications\\_and\\_Research/Research/Papers/Godbey-Mowen-Research-Paper.pdf](http://www.nrpa.org/uploadedFiles/nrpa.org/Publications_and_Research/Research/Papers/Godbey-Mowen-Research-Paper.pdf)
- Goul Andersen, J. och Hoff, J. (2001). *Democracy and Citizenship in Scandinavia*. Palgrave Macmillan, England:308
- Grönholm, S. (2009). "Governing national parks in Finland: the illusion of public involvement". *Local Env* vol. 14(3):233–243. <https://doi.org/10.1080/13549830802692955>
- Gunningham, N. (2012) "Regulatory Reform and Reflexive Regulation: Beyond Command and Control" i *Reflexive Governance for Global Public Goods* av Brousseau, E., Dedeurwaerdere, T. och Siebenhüner, B. (red.). MIT Press, London, Storbritannien:366

## H

---

- Hage, M., Leroy, P. och Petersen, A. C. (2010). "Stakeholder participation in environmental knowledge production". *Futures* vol. 42(3):254–264. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2009.11.011>
- Heikkinen, R.K., Virkkala, R. och Toivonen, H. (1999). "Luonnonsuojelualueverkon edustavuus: ekologiset perusteet ja arviointimenetelmät". *Luonnon Tutkija* Vol. 103(4):120–134. Hämtad 4.3.2016  
<http://elektra.helsinki.fi/se/1/0024-7383/103/4/luonnons.pdf>
- Heinonen, M. (red.) (2007). *Puistojen tila Suomessa – Suomen suojelualueet ja niiden hoito 2000–2005*. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja Sarja A 160. Hämtad 23.3.2016  
<https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/lp/Asarja/a160-1.pdf>
- Hermansson, A-S. (2008). "Environmental Concerns within the Baltic Sea Region: A Nordic-Baltic Comparison":61–82 i *Governing a Common Sea – Environmental Policies in the Baltic Sea Region*. Joas, M., Jahn, D. och Kern, K. (red.). Earthscan, London, England:238
- Hoehner, C.M., Browson, R.C., Allen, D., Gramann, J., Behrens, T.K., Floyd, M.F., Leahy, J., Liddle, J.B., Smaldone, D., Spain, D.D., Tardona, D.R., Ruthmann, N.P., Seiler, R.L. och Yount, B.W. (2010). "Parks promoting physical activity: synthesis of findings from interventions in seven national parks". *J Phys Act Hlth* vol. 7(1):67–81. [http://paprn.wustl.edu/research-and-findings/Documents/Hoehner\\_parks.pdf](http://paprn.wustl.edu/research-and-findings/Documents/Hoehner_parks.pdf)
- Hongslo, E., Hovik, S., Zachrisson, A., och Aasen Lundberg, A.K. (2015). "Decentralization of conservation management in Norway and Sweden – Different translations of an international trend". *Soc Nat Resour* vol. 29(8):998–1014. <https://doi.org/10.1080/08941920.2015.1086456>
- Hollo, E.J. (2009). *Johdanto ympäristöoikeuteen*. Talentum, Helsingfors, Finland:570
- Hovik, S., Harvold, K. och Joas, M. (2009). "New approaches to managing protected areas in the Nordic countries" (editorial). *Local Env* vol. 14(3):215–220. <https://doi.org/10.1080/13549830802692781>

Hovik, S., Sandström, C. och Zachrisson A. (2010). "Management of Protected Areas in Norway and Sweden: Challenges in Combining Central Governance and Local Participation". *J Environ Pol Plann* vol. 12(2):159–177. <https://doi.org/10.1080/15239081003719219>

---

Idrissou, L., van Paassen, A., Aarts, N., Vodouchè, S. och Leeuwis, C. (2013). "Trust and hidden conflict in participatory natural resource management: The case of the Pendjari national park (PNP) in Benin". *For Policy Econ* vol. 27(1):65–74. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2012.11.005>

Isett, K.R., Mergel, I.A., LeRoux, K., Mischen, P.A. och Rethmeyer, R.K. (2011). "Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go". *JPART* vol. 21(1):157–173. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq061>

## J

---

Jetoo, S., Thorn, A., Freidman, K., Gosman, S. och Krantzberg, G. (2014). "Governance and geopolitics as drivers of change in the Great Lakes-St. Lawrence basin". *J Great Lakes Res* vol. 41(1):108–118. <https://doi.org/10.1016/j.jglr.2014.11.011>

Johnson, N., Lilja, N., Ashby, J.A., Garcia, J.A. (2004). "Practice of participatory research and gender analysis in natural resource management". *Natural Resources Forum* 28:189–200. <https://doi.org/10.1111/j.1477-8947.2004.00088.x>

Jones, L. (2008). *Environmentally Responsible Design: Green and Sustainable Design for Interior Designers*. Wiley & Sons, Inc., New Jersey, USA:432

## K

---

Kaikkonen, H., Virkkunen, V., Kajala, L., Erkkonen, J., Aarnio, M. och Korpelainen, R. (2014). *Terveyttä ja hyvinvointia kansallispuistoista – Turkimus kävijöiden kokemista vaikutuksista*. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja. Sarja A 208:65. [Hämtad från <http://julkaisut.metsa.fi/julkaisut/show/1746> den 4.3.2016].

Keskinen, A., Aaltonen, M. och Mitleton-Kelly, E. (2003). *Organisational Complexity*. FFRC Publications 6/2003, Åbo, Finland. [https://www.utu.fi/fi/yksikot/ffrc/julkaisut/tutu-julkaisut/Documents/Tutu\\_2003-6.pdf](https://www.utu.fi/fi/yksikot/ffrc/julkaisut/tutu-julkaisut/Documents/Tutu_2003-6.pdf)

Kilani, H., Assaad, S. och Othman, L. (2007). "Al Hima – A Way of Life". IUCN West Asia regional Office, Amman, Jordan – SPNL Beirut, Lebanon, 2007. Hämtad 28.2.2016 från <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2007-017.pdf>

Kooiman, J. (1993). *Modern governance: New Government-Society Interactions*. SAGE Publications Ltd, London, Storbritannien:280

## L

---

Landemore, H. (2015). "Inclusive constitution-making: The Icelandic experiment". *J Political Philos* vol. 23(2):166–191. <https://doi.org/10.1111/jopp.12032>

Labba, N. och Riseth, J.Å. (2006). "Analys av den samiska renskötselns ekonomiska tillpassning. Renen, intäktskälla eller kulturfäste?" NOR:s 14:e nordiska forskningskonferens om ren och

rennäring, Vanda, Finland 20–22 mars 2006. *Rangifer* report nr. 12:57–69. [Hämtat från <http://septentrio.uit.no/index.php/rangifer/article/viewFile/271/254> den 18.3.2016]

Lefèvre, C. (1998). “Metropolitan government and governance in Western countries: A critical review”. *Int J Urban Reg Res* vol. 22(1):9–25. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00120>

Lilja-Rothsten, S. (2011). Valtioneuvoston suojelupäätöksissä ja niiden yhteydessä kirjattujen valtion velvoitteiden täyttäminen. Utredning åt miljöministeriet som gjorts vid institutionen för skogsvetenskaper vid Helsingfors universitet. Hämtad 11.4.2017 <http://www.ym.fi/download/noname/%7BFBF98818-36AF-458C-86BE-BB837C8AAD12%7D/26437>

Listhaug & Grønflaten (2007). “Civil Decline? Trends in Political Involvement and Participation in Norway, 1951–2001”. *Scand Polit Stud* vol. 30 (2):272 – 299. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2007.00181.x>

Lund, D.H. (2009). ”Metagovernance of the national park process in Denmark”. *Local Env* vol. 14(3):245–257. <https://doi.org/10.1080/13549830802693086>

Lundquist, L. (1992). *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur, Lund, Sverige:303

Löfgren, R. (2008). Nationalparksplan för Sverige - Långsiktig plan. Hämtad 4.3.2016 <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-1269-4.pdf?pid=2671>

## M

---

Mair, P. och van Biezen, I. (2001). ”Party Membership in Twenty European Democracies, 1980–2000”. *Party Polit* vol. 7(1):5–21. <https://doi.org/10.1177/1354068801007001001>

Manning, R. (2001). “Visitor experience and resource protection: A framework for managing the carrying capacity of national parks”. *J Park Recreat Admi* Vol 18(1):93–108. <http://js.sagamorepub.com/jpra/article/view/1586>

Marcus, C.C. och Barnes, M. (1999). *Healing gardens: Therapeutic Benefits and Design Recommendations*. John Wiley & Sons, New Jersey, USA:610

Marcussen, M. och Torfing, J. (2007). *Democratic Network Governance in Europe*. Palgrave MacMillan, Hampshire, Storbritannien:326

Myntti, K. (1998). *Minoriteters och urfolks politiska rättigheter: En studie av rätten för små minoriteter och urfolk till politiskt deltagande och självbestämmande*. Lapplands universitet doktorsavhandling. Nordiska institutet för miljö- och minoritetsrätt.

## N

---

Naturvårdsverket (2008). *Nationalparksplan för Sverige – Genomförande 2009–2013*. Rapport 5839, oktober 2008. [Hämtad från <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-5839-5.pdf?pid=3441> den 4.3.2016]

Nilsson Dahlström, Å. (2009). “The two-way appropriation of indigenous knowledge: Environmental management policies and the Laponia process”. *JNS* (2):39 – 57. [Hämtad från [https://www.researchgate.net/publication/279486513\\_The\\_Two-Way\\_Appropriation\\_of\\_Indigenous\\_Knowledge\\_Environmental\\_Management\\_Policies\\_and\\_the\\_Laponia\\_Process](https://www.researchgate.net/publication/279486513_The_Two-Way_Appropriation_of_Indigenous_Knowledge_Environmental_Management_Policies_and_the_Laponia_Process) den 16.3.2016]



Nilsson, A. (red.)(1999). *Samhällsvetare om miljöpolitik*. Nordiska ministerrådet, Köpenhamn, Danmark:95.

Nordberg, K. (2014). "On the Democracy and Relevance of Governance Networks. The case of Ostrobothnia, Finland". *SJPA* vol. 8(2):23–48.  
<http://ojs.ub.gu.se/ojs/index.php/sjpa/article/download/2937/2521>

Nordiska ministerrådet (2012). *Nordic Environmental Action Plan 2013–2018*. Nordiska ministerrådet, Köpenhamn, Danmark. Hämtad 24.4.2015 <http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A701437&dswid=4010>

Nordiska ministerrådet (1997). *Allemansrätten i Norden*. TemaNord-serien 1977:501. Nordisk Forlagshus. Köpenhamn, Danmark:61

---

## O

Obua, J. och Harding, D.M. (1996). "Visitor characteristics and attitudes towards Kibale National Park, Uganda". *Tourism Manage* vol. 17(7):495–505. [https://doi.org/10.1016/S0261-5177\(96\)00067-2](https://doi.org/10.1016/S0261-5177(96)00067-2)

O'Brien, E. (2005). "Social and cultural values of trees and woodlands in northwest and southeast England". *For Snow Landsc Res* vol. 79(1):169–184. Hämtad 15.3.2016  
<http://www.wsl.ch/dienstleistungen/publikationen/pdf/6757.pdf>

OECD (2014a). *OECD Environmental Performance Reviews: Iceland 2014*. OECD Publishing. Hämtad 3.3.2016 <https://doi.org/10.1787/9789264214200-en>

OECD (2014b). *OECD Environmental Performance Reviews: Sweden 2014*. OECD Publishing. Hämtad 3.3.2016 <https://doi.org/10.1787/9789264213715-en>

OECDa (2011). *OECD Environmental Performance Reviews: Norway 2011*. OECD Publishing. Hämtad 3.3.2016 <https://doi.org/10.1787/9789264098473-en>

OECD (2009). *OECD Environmental Performance Reviews: Finland 2009*. OECD Publishing. Hämtad 3.3.2016 <https://doi.org/10.1787/9789264055582-en>

OECD (2007). *OECD Environmental Performance Reviews: Denmark 2007*. OECD Publishing. Hämtad 3.3.2016 <https://doi.org/10.1787/9789264039582-en>

---

## P

Perttula, M. (2006) *Suomen kansallispuistojärjestelmän kehittyminen 1960 – 1990 luvuilla ja U.S. National Park Servicen vaikutukset puistojen hoitoon*. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja Sarja A 155. <http://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/lp/Asarja/a155.pdf>

Phillips, A. (2003). "Turning ideas on their head – the new paradigm for protected areas". *The George Wright Forum* vol. 20(2):8–32. Hämtad 14.3.2016 <http://www.uvm.edu/~snrsprng/vermont.pdf>

Prato, T. (2001). "Modeling carrying capacity for national parks". *Ecol Econom* vol. 39(3):321–331. [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(01\)00248-8](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(01)00248-8)

Puhakka, R. (2007). *Kansallispuistot murroksessa – Tutkimus luonnonsuojelun ja matkailun tavoitteiden kohtaamisesta*. Yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 81 Joensuu Universitet. [http://epublications.uef.fi/pub/urn\\_isbn\\_978-952-458-963-5/urn\\_isbn\\_978-952-458-963-5.pdf](http://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-458-963-5/urn_isbn_978-952-458-963-5.pdf)

Putnam, R.D. (1995). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *J Democr* vol. 6(1):65-78. <https://doi.org/10.1353/jod.1995.0002>

## R

---

Raitio, K. (2008). *You can't please everyone – conflict management practices, frames and institutions in Finnish State Forests*. Joensuu universitet, doktorsavhandling.

Redpath, S.M., Young, J., Evely, A., Adams, W.M., Sutherland, W.J., Whitehouse, A., Amar, A., Lambert, R.A., Linnell, J.D.C., Watt, A. and Gutiérrez, R.J. (2013). "Understanding and managing conservation conflicts". *Trends Ecol Evol* vol. 28:100–109. <https://doi.org/10.1016/j.tree.2012.08.021>

## S

---

Saglie, J. och Vabo, S.I. (2009). "Size and e-Democracy: Online Participation in Norwegian Local Politics". *Scand Polit Stud* vol 32(4):382–401. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2009.00235.x>

Sandell, K. (2005). "Access, tourism and democracy: a conceptual framework and the non-establishment of a proposed national park in Sweden. *Scand J Hosp Tour* vol. 5(1):57–72. <https://doi.org/10.1080/15022250510014291>

Sandström, C., Hovik, S. och Falleth, E.I. (2008). *Omstridd natur – Trender och utmaningar i nordisk naturförvaltning*. Boréa Bokförlag, Umeå, Sverige:345

Sandström, C. och Widmark, C. (2007). Stakeholders' perceptions of consultations as tools for co-management – a case study of the forestry and reindeer herding sectors in northern Sweden". *Forest Policy Econ* vol. 10 (1–2):25–35. <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2007.02.001>

Sæþórsdóttir, A.D. (2010). "Tourism struggling as the Icelandic Wilderness is Developed". *Scand J Hosp Tour* vol. 10(3):334–357 <https://doi.org/10.1080/15022250.2010.495485>

Sæþórsdóttir, A.D., Gísladóttir, G., Grönningsæter, G., Zettersten, G och Högmander, J. (1998). *Ekoturism i Norden – Eksempel från Island, Norge, Sverige och Finland*. Nord 1998:13, Nordisk Ministerråd, Köpenhamn, Danmark.

Shapiro, M. (2000). "Administrative Law Unbounded: Reflections on Government and Governance". *Ind J Global Legal Stud* vol. 8(2):369–377. <http://scholarship.law.berkeley.edu/facpubs/1680>

Stoll-Kleemann, S. (2001). "Barriers to nature conservation in Germany: a model explaining opposition to protected areas". *J Environ Psychol* vol. 21(4):369 – 385. <https://doi.org/10.1006/jevp.2001.0228>

Sørensen, E. (2010). "Governance and democracy". Center for Democratic Network Governance Working Paper Series vol. 1. Roskilde Universitet, Roskilde, Danmark. Hämtad den 20.4.2015 från <http://rudar.ruc.dk/bitstream/1800/6376/1/WorkingPaper20101Sorensen.pdf>

Sørensen, E och Torfing, J. (2009). "Making governance networks effective and democratic through metagovernance". *Publ. Adm.* Vol. 87(2):234–258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>

Sørensen, E och Torfing, J. (2007). "Network governance and post-liberal democracy". *ATP* vol. 27(2):197–237. <https://doi.org/10.1080/10841806.2005.11029489>

## T

---

Timothy, D.J. (1999). "Cross-border partnership in tourism resource management: International parks along the US-Canada border". *J Sustainable Tour* Vol. 7(3–4):182–205. <https://doi.org/10.1080/09669589908667336>

Tomićević, J., Shannon, M.A. och Milovanović, M. (2010). "Socio-economic impacts on the attitudes towards conservation of natural resources: case study from Serbia". *For Policy Econ* vol. 12(3):157–162. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2009.09.006>

## U

---

UNECE (1998). Convention on Access to Information, public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

UNESCO (2017). *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. UNESCO World Heritage Centre, Paris, Frankrike:172 <https://whc.unesco.org/document/163852>

UNESCO (2016). The Rio Declaration on Environment and Development (1992). [http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/RIO\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/nfsunesco/pdf/RIO_E.PDF)

## V

---

Vanebo, J.O. och Andersen, J.A. (2014). "Principles of Public Management in Scandinavian Countries: A Theoretical Assessment". *IJPA* vol. 3 (1):9–24. <https://ssrn.com/abstract=2572924>

Varjopuro, T. et al. (2008). "Introduction: Interaction between environment and fisheries - The role of stakeholder participation". *Mar Pol* vol. 32:147–157. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2007.09.001>

## Z

---

Zachrisson, A. (2010). "Deliberative democracy and co-management of natural resources: snowmobile regulation in western Sweden". *ICJ* vol. 4(1):273–292. <https://doi.org/10.18352/ijc.116>

Zachrisson, A. (2009a). "The designation of Fulufjället National Park: efficient co-management through downward accountability?" *Local Env* vol. 14(3):259–271. <https://doi.org/10.1080/13549830802693177>

Zachrisson A. (2009b). *Commons Protected For or From the People – Co-Management in the Swedish Mountain Region?* Umeå universitet, doktorsavhandling. Hämtad 16.5.2016 <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:280256/fulltext01.pdf>

Zachrisson, A. (2008). "Who should manage protected areas in the Swedish mountain region: A survey approach to co-management". *J Env Man* vol. 87(1):154–164. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2007.01.010>

Zanetell, B.A. och Knuth, B.A. (2004). "Participation Rhetoric or Community-Based Management reality? Influences on willingness to participate in a Venezuelan freshwater fishery". *World Dev* vol. 32(5): 793–807. <https://doi.org/doi:10.1016/j.worlddev.2004.01.002>

## Danmark

BEK 1159/2010. Bekendtgørelse om Nationalpark Vadehavet. Hämtad 8.9.2018 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=133677>

BEK 868/2016. Bekendtgørelse om Nationalpark Mols Bjerge Hämtad 8.9.2018 <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=126459>

danmarksnationalparker.dk – *Hvad er en dansk nationalpark* (2018). Hämtad 23.6.2018  
<http://danmarksnationalparker.dk/hvorfor-nationalparker/hvad-er-en-dansk-nationalpark/>

LBK 120/2017. Lovbekendtgørelse om lov om nationalparker. Hämtad 14.1.2019  
<https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=186417>

Miljøministeriet (2006). Redegørelse af 19.5.2006 om nationalparker (Redegørelse nr. R 17). København, Danmark:7. <https://www.ft.dk/samling/20051/redegoerelse/R17/281047.pdf>

Miljøministeriet (2007). Forslag til lov om nationalparker (2006/1 LSF 131). Hämtad 10.4.2015  
<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=89524>

Mols Bjerger (2012). Nationalparkplan 2012–2018. Hämtad 10.4.2015  
<http://nationalparkmolsbjerger.dk/media/nst/9025209/Nationalparkplan%202012-2018.pdf>

Mols Bjerger repræsentanter (2018).

Styrelsen: <https://nationalparkmolsbjerger.dk/om-nationalpark-mols-bjerger/organisation/bestyrelse/>  
Rådet: <https://nationalparkmolsbjerger.dk/om-nationalpark-mols-bjerger/organisation/raad/>  
Sekretariatet: <https://nationalparkmolsbjerger.dk/kontakt/>.  
Hämtad 23.6.2018.

mst.dk – *Det Trilaterale Vadehavssamarbejde* (2018). Hämtad 8.9.2018 <http://mst.dk/naturvand/natur/international-naturbeskyttelse/det-trilaterale-vadehavssamarbejde/>

nasjonalparkmolsbjerger.dk – *Ny nationalparkplan* (2018). Hämtad 14.1.2019  
<https://nationalparkmolsbjerger.dk/udvikling-og-samarbejde/ny-nationalparkplan/>

nationalparkvadehavet.dk – *Nationalparkplan trykt* (2018). Hämtad 14.1.2019  
<https://nationalparkvadehavet.dk/nyheder-vadehavet/2018/dec/nationalparkplan-trykt/>

nationalparkvadehavet.dk – *Ny medarbejder Anne Husum Marboe* (2017). Hämtad 8.9.2018  
<http://nationalparkvadehavet.dk/nyheder-vadehavet/2017/aug/ny-medarbejder-anne-husum-marboe/>

UNESCO (2015a). Hämtad 2.5.2015 <http://whc.unesco.org/en/list/1314>

Vadehavet (2013). Plan for Nationalpark Vadehavet 2013–2018. Hämtad 10.4.2015  
<http://nationalparkvadehavet.dk/media/nst/9056712/nationalpark-vadehavet-enkelt sider.pdf>

Vadehavet (2018). Nationalparkplan 2019–2024. Hämtad 14.1.2019  
[https://issuu.com/nationalpark\\_vadehavet/docs/npv-plan\\_2019-2024\\_screen\\_883d1dbf95487e](https://issuu.com/nationalpark_vadehavet/docs/npv-plan_2019-2024_screen_883d1dbf95487e)

Vadehavet repræsentanter (2018).

Styrelsen och rådet: <https://nationalparkvadehavet.dk/om-nationalpark-vadehavet/organisation/>  
Sekretariatet: <https://nationalparkvadehavet.dk/kontakt/>.  
Hämtad 23.6.2018.

## Finland

F 247/2016 (2016). Statsrådets förordning om Forststyrelsen.  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20160247>

Forststyrelsen (2016). Kansallispuisto Linnansaari (broschyr). Hämtad 14.1.2019  
<https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/lp/Esitteet/linnansaarifin.pdf>

Forststyrelsen (2014). Suojelualueiden hoidon ja käytön periaatteet. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja (Sarja B 203). Hämtad 2.5.2015 <https://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/lp/Bsarja/b203.pdf>

Forststyrelsen (2010). Linnansaaren kansallispuiston hoito- ja käyttösuunnitelma. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja (Sarja C 77). Hämtad 2.5.2015 <http://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/lp/Csarja/c77.pdf>

Forststyrelsen (2008). Lemmenjoen kansallispuiston hoito- ja käyttösuunnitelma. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja (Sarja C 48). Hämtad 2.5.2015 <http://julkaisut.metsa.fi/assets/pdf/lp/Csarja/c48.pdf>

Jord- och skogsbruksministeriet (2016). Metsähallituksen kuntakohtaisten neuvottelukuntien asettaminen (MMM028:00/2016). Hämtad 14.1.2019 [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/7d814e2e-0aba-496b-b40d-9fe0261ebd8f/4b6b4dbf-4118-48f9-9e6c-c65a96a4d0d9/ASETTAMISPAATOS\\_20170330135211.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/7d814e2e-0aba-496b-b40d-9fe0261ebd8f/4b6b4dbf-4118-48f9-9e6c-c65a96a4d0d9/ASETTAMISPAATOS_20170330135211.pdf)

L 234/2016 (2016). Lag om Forststyrelsen. <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2016/20160234>

L 1096/1996 (1996). Naturvårdslag. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961096>

metsa.fi – *Järvi-Suomen Luontopalvelut* (2018). Hämtad 14.1.2019 <http://www.metsa.fi/jarvisuomenluontopalvelut>

metsa.fi – *Lapin Luontopalvelut* (2018). Hämtad 14.1.2019 <http://www.metsa.fi/lapinluontopalvelut>

Regeringen (2015). Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som gäller omorganisering av Forststyrelsen (RP 132/2015 rd). [https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP\\_132+2015.pdf](https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_132+2015.pdf)

Regeringen (1996). Regeringens proposition med förslag till revidering av naturvårdslagstiftningen (RP 79/1996). [https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/rp\\_79+1996.pdf](https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/rp_79+1996.pdf)

## Island

althingi.is – *Svar um náttúruverndaráætlun* (2014). Hämtad 12.1.2019 <https://www.althingi.is/altext/144/s/1566.html>

Baldursson, S., Guðnason, J., Hannesdóttis, H. och Þórðarson, Þ. (2018). *UNESCO Nomination of Vatnajökull national park for inclusion in the World Heritage List – Dynamic Nature of Fire and Ice*. Hämtad 6.1.2019 <https://www.vatnajokulsthjodgardur.is/static/files/Utgefifid-efni/VJP-sameiginlegt/unesco-nomination-of-vatnajokull-national-park-dynamic-nature-of-fire-and-ice.pdf>

Björk Hallgrímsdóttir, L. (2011). *Stjórnarfyrirkomulag og staða náttúruverndar í þjóðgörðum á Íslandi* (pro gradu avhandling). Höskolan på Island (Háskóli Íslands). Hämtad 6.1.2019 <https://bit.ly/2ATqT27>

Forsætisráðherra (2003). Frumvarp til laga um þjóðgarðinn á Þingvöllum (130. löggjafarþingi 2003–2004). Hämtad 5.1.2019 <https://www.althingi.is/altext/pdf/130/s/1326.pdf>

L 60/2013 (2013). Lög um náttúruvernd. Hämtad 6.1.2019 <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2013060.html>

- L 60/2007 (2007). Lög um Vatnajökulsþjóðgarð. Hämtad 6.1.2019 <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2007060.html>
- L 47/2004 (2004). Lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum. Hämtad 6.1.2019 <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2004047.html>
- R 608/2008 (2008). Reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð. Hämtad 5.3.2016 <http://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/608-2008>
- R 848/2005 (2005). Reglugerð um þjóðgarðinn á Þingvöllum, verndun hans og meðferð. Hämtad 6.1.2019 <https://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/848-2005>
- Þingvallanefnd (2018). Þjóðgarðurinn á Þingvöllum – Stefnumörkun. Hämtad 9.1.2019 [https://thingvellir.is/media/1622/a1072-012-u01\\_stefnum\\_tun\\_tillaga\\_til\\_kynningar\\_j\\_n\\_2018.pdf](https://thingvellir.is/media/1622/a1072-012-u01_stefnum_tun_tillaga_til_kynningar_j_n_2018.pdf)
- Þingvallanefnd (2004). National Park Management Plan 2004–2024. Hämtad 10.4.2015 [http://www.thingvellir.is/media/14035/Manplan\\_web200406011330.pdf](http://www.thingvellir.is/media/14035/Manplan_web200406011330.pdf)
- Thingvellir representanter (2019).  
Styrelsen och regionalråd: <https://www.vatnajokulsthjodgardur.is/is/um-thjodgardinn/stjorn-og-svaedarad>,  
Anstállda: <https://www.vatnajokulsthjodgardur.is/is/thjonusta/starfsfolk>.  
Hämtad den 6.1.2019
- thingvellir.is – *Starfsmenn* (2018). Hämtad 6.1.2019 <https://www.thingvellir.is/um-thjodgardinn/starfsmenn/>
- Umhverfis- og auðlindaráðuneytið (2018). Drög aðfrumvarpi til laga um þjóðgarðastofnun. Hämtad 6.1.2019 [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=99](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=99)
- Umhverfissráðherra (2006). Frumvarp til laga um Vatnajökulsþjóðgarð (133. Löggjafarþingi 2006–2007). Hämtad 5.1.2019 <https://www.althingi.is/altext/pdf/133/s/0439.pdf>
- Umhverfissráðuneytinu (1998). *Frumvarp til laga um náttúruvernd. 123. Löggjafarþing 1998–99.* <https://www.althingi.is/altext/123/s/0848.html>
- Umhverfisstofnun (2010). *Samantekt [fyrir verndaráætlun] um þjóðgarðinn Snæfellsjökull.* Reykjavík, Ísland. Hämtad 5.1.2019 [https://ust.is/library/Skrar/Einstaklingar/Fridlyst-svaedi/Snaefellsjokull/vi%C3%B0auki%20III\\_Samantekt\\_heildarsk%C3%BDrslan.pdf](https://ust.is/library/Skrar/Einstaklingar/Fridlyst-svaedi/Snaefellsjokull/vi%C3%B0auki%20III_Samantekt_heildarsk%C3%BDrslan.pdf)
- UNESCO (2018). Þingvellir National Park. Hämtad 5.1.2019 <https://whc.unesco.org/en/list/1152>
- vatnajokulsthjodgardur.is – *Starfsfolk* (2019). Hämtad 6.1.2019 <https://www.vatnajokulsthjodgardur.is/is/thjonusta/starfsfolk>
- vatnajokulsthjodgardur.is – Stjórn og svæðisráð (2019). Hämtad 6.1.2019 <https://www.vatnajokulsthjodgardur.is/is/um-thjodgardinn/stjorn-og-svaedarad>
- Vatnajökull representanter (2019).  
Thingvellirkommittén: <https://www.thingvellir.is/um-thjodgardinn/thingvallanefnd/>,  
Anstállda: <https://www.thingvellir.is/um-thjodgardinn/starfsmenn/>.  
Hämtad den 6.1.2019.

Vatnajökulsþjóðgarður (2018). Stjórnunar- og vendaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs 2018. Hämtad 9.1.2019 <https://www.vatnajokulsthjodgardur.is/static/files/Stjornsysla/PDF-skjol-kort/sogv-tillaga01-feb2018.pdf>

Vatnajökulsþjóðgarður (2013). Stjórnunar –og verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs. Hämtad 10.4.2015 <http://www.vatnajokulsthjodgardur.is/media/verndaraaetlun/Stjornunar--og-verndaraaetlun-tillaga-til-auglysingar.pdf>

## Norge

Jordbruksdepartementet (2010). Renskötselkonventionen (Ds 2010:22). Hämtat den 16.1.2019 <http://www.regeringen.se/49bba4/contentassets/d3c8835c853b4490b929e73ddcf657f3/renskotselkonventionen-hela-dokumentet-ds-201022>

L 2009:100 (2009). Lov om forvaltning av naturen mangfold (naturmangfoldsloven). Hämtad den 26.8.2018 från <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-100>

L 2007:40 (2007). Lov om reindrift (reindriftsloven). Hämtad 25.2.2019 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-06-15-40>

L 1972:31 (1972). Lov om svensk reinbeiting i Norge og norsk reinbeiting i Sverige (grensereinbeiteloven). Hämtad 25.2.2019 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1972-06-09-31>

Midtre Nordland (2019). Hämtad 16.1.2019.

Styrelse: <http://www.nasjonalparkstyre.no/Midtre-Nordland/Styret/Styremedlemmer/>

Sekretariat: <http://www.nasjonalparkstyre.no/Midtre-Nordland/Styret/Sekretariatet--/>

Rådgivande och administrativ kommitté:

<http://www.nasjonalparkstyre.no/Midtre-Nordland/Styret/Radgivende-utvalg/>

Midtre Nordland (2015). Vedtekter for Midtre Nordland nasjonalparkstyre. Hämtad 26.8.2018 från [http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Midtre\\_Nordland\\_dok/Vedtekter%20MNNPS/Vedtekter%20for%20Midtre%20Nordland%20nasjonalparkstyre%20fra%202015.pdf?epslanguage=no](http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Midtre_Nordland_dok/Vedtekter%20MNNPS/Vedtekter%20for%20Midtre%20Nordland%20nasjonalparkstyre%20fra%202015.pdf?epslanguage=no)

Midtre Nordland (2008). Förvaltningsplan for Junkerdal nasjonalpark. Hämtad 10.4.2015 från [http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Midtre\\_Nordland\\_dok/Junkerdal%20NP/Forvaltningsplan\\_Junkerdal\\_nasjonalpark.pdf?epslanguage=no](http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Midtre_Nordland_dok/Junkerdal%20NP/Forvaltningsplan_Junkerdal_nasjonalpark.pdf?epslanguage=no)

Miljøverndepartementet (2009). Proposisjon til Stortinget (Prop. 1 S 2009 – 2010). Hämtat 9.9.2018 från [https://www.regjeringen.no/contentassets/f613bfe5fa94432c8546044158bae7f9/nn-no/pdfs/prp200920100001\\_mdddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/f613bfe5fa94432c8546044158bae7f9/nn-no/pdfs/prp200920100001_mdddpdfs.pdf)

nasjonalparkstyre.no – *Arbeidsutvalg* (2019). Hämtad 16.1.2019 <http://www.nasjonalparkstyre.no/Midtre-Nordland/Styret/Arbeidsutvalg/>

nasjonalparkstyre.no – *Arbeidsutval* (2016). Hämtad 16.1.2019 <http://www.nasjonalparkstyre.no/Midtre-Nordland/Styret/Arbeidsutvalg/>

NOU (1997). *Naturgrunnlaget for samisk kultur* (NOU 1997:4). Hämtad 26.8.2018 <https://www.regjeringen.no/contentassets/872b149025974e29b993a8430cf14d1f/no/pdfa/nou199719970004000dddpdfa.pdf>

nasjonalparkstyre.no – *Stillingsbeskrivelse for nasjonalparkforvaltere* (2015).

Midtre Nordland:

[http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Midtre\\_Nordland\\_dok/Diverse/Stillingsbeskrivelse%20for%20forvalter.PDF?epslanguage=no](http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Midtre_Nordland_dok/Diverse/Stillingsbeskrivelse%20for%20forvalter.PDF?epslanguage=no)

Reinheimen:

[http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Reinheimen\\_dok/Stillingsinstruks%20Nasjonalparkforvalter\\_17.08.2015.pdf?epslanguage=no](http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Reinheimen_dok/Stillingsinstruks%20Nasjonalparkforvalter_17.08.2015.pdf?epslanguage=no)

Hämtat 9.9.2018

Næringskomiteen (2005) Instilling til Odelstinget fra næringskomiteen (Ot. Prp. Nr. 75 2004–2005). Hämtad 9.9.2018 från <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Odelstinget/2004-2005/inno-200405-098.pdf>

Reinheimen (2019). Hämtad 16.1.2019.

Styrelse: <http://www.nasjonalparkstyre.no/Reinheimen/Nasjonalparkstyret/Styremedlemmer/>

Sekretariat: <http://www.nasjonalparkstyre.no/Reinheimen/Kontakt/>

Sekretariat: <http://www.nasjonalparkstyre.no/Reinheimen/Kontakt/>

Rådgivande kommitté:

[http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Reinheimen\\_dok/Fagleg%20r%C3%A5dgjevande%20utval/Medlemsliste%20FRU\\_%20oppdatert%2021.09.16.pdf?epslanguage=no](http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Reinheimen_dok/Fagleg%20r%C3%A5dgjevande%20utval/Medlemsliste%20FRU_%20oppdatert%2021.09.16.pdf?epslanguage=no)

Administrativ kommitté:

<http://www.nasjonalparkstyre.no/Reinheimen/Nasjonalparkstyret/Administrativt-fagutvale/>

Reinheimen (2015). *Vedtekter for Reinheimen nasjonalparkstyre*. Hämtad 26.8.2018 från [http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Reinheimen\\_dok/Vedtekter%20for%20Reinheimen%20nasjonalparkstyre.pdf?epslanguage=no](http://www.nasjonalparkstyre.no/Documents/Reinheimen_dok/Vedtekter%20for%20Reinheimen%20nasjonalparkstyre.pdf?epslanguage=no)

Reinheimen (2010). *Forvaltningsplan for Reinheimen*. Hämtad 10.4.2015 från [http://www.nasjonalparkstyre.no/PageFiles/10545/Forvaltningsplan\\_100426.pdf?epslanguage=no](http://www.nasjonalparkstyre.no/PageFiles/10545/Forvaltningsplan_100426.pdf?epslanguage=no)

Representantforslag (2016). *Representantforslag om utvidelse av nasjonalparkplanen og prosess for å opprette nasjonalpark i Østermarka og på Preikestolen*. Dokument 8:59 S (2015 – 2016). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2015-2016/dok8-201516-059/>

villrein.no – *Forvaltning* (2019). Hämtad 16.1.2019 <https://villrein-no.squarespace.com/forvaltning-hvem-er-hvem/>

## Sverige

Forssén, A. (2012). *Renskötselrätten – som rättslig konstruktion (examensarbete)*. Uppsala universitet, Uppsala, Sverige. Hämtad 21.6.2018 <https://www.sametinget.se/71615>

Laponia (2011a). *Laponia Tjuottjudusplána/Förvaltningsplan*. Hämtad 10.4.2015 <http://laponia.nu/wp-content/uploads/2015/03/Laponia-forvaltningsplan-svenska.pdf>

Laponia (2011b). *Stadgar för Laponiatjuottjudus*. Hämtad 5.3.2016 <https://laponia.nu/wp-content/uploads/2014/08/Stadgar-Laponiatjuottjudus.pdf>

Länsstyrelsen Skåne (2018). *Årsredovisning 2017 – Länsstyrelsen Skåne*. Hämtad 20.6.2018 <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.276e13411636c95dd93614d/1526973631852/%C3%85rsredovisning%202017.pdf>

länsstyrelsen.se – *Bilda naturreservat* (2018). Hämtad 21.6.2018 <https://www.lansstyrelsen.se/skane/forening/natur-och-miljo/skyddad-natur/bilda-naturreservat.html>



Miljö- och energidepartementet (1997). Proposition om miljöbalken, del 2 (1997/98:45). Hämtad 16.1.2019

<https://www.regeringen.se/49bba2/contentassets/819c244b66b84e22bf86cb1a90d51d1b/del-2>

Naturvårdsverket (2001). Skötselplan för Söderåsens nationalpark. Naturvårdsverkets rapportserie. Hämtad 10.4.2015

[https://sverigesnationalparker.se/globalassets/soderasen/filer/skotselplan\\_soderasen.pdf](https://sverigesnationalparker.se/globalassets/soderasen/filer/skotselplan_soderasen.pdf)

NFS (2013). Föreskrifter för nationalparkerna/suoddjimpárkajda Muddus/Muttos, Padjelanta/Badjelánnda, Sarek och Stora Sjöfallet/Stuor Muorkke (NFS 2013:10). Hämtad 21.6.2018

<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Foreskrifter-allmanna-rad/NFS/2013/NFS-201310---foreskrifter-for-nationalparkernasuoddjimparkajda-MuddusMuttos-PadjelantaBadjelannda-Sarek-och-Stora-SjofalletStuor-Muorkke/>

Pwc (2016). Laponiaförvaltningen – en utvärdering. Hämtad 20.6.2018 <https://laponia.nu/wp-content/uploads/2016/10/PwC-slutrapport-utv%C3%A4rdering-Laponiaf%C3%B6rvaltningen-160930.pdf>

regeringen.se – *Laponia förlängs med fyra år* (2018). Hämtad 12.1.2019

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/12/forvaltningen-av-varldsarvet-laponia-forlangsfyra-ar/>

Regeringen (1987). Regeringens proposition (1987/88:85) om miljöpolitiken inför 1990-talet. Hämtad 21.6.2018 <https://data.riksdagen.se/dokument/GB0385>

Rådelius, C. (2002:7). ”Självstyre eller samförvaltning – Problem och möjligheter utifrån en studie av världsarvet Laponia” (licenciatuppsats). Luleå tekniska universitet, Luleå, Sverige. Hämtad 20.6.2018

<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:990055/FULLTEXT01.pdf>

SOU (2006). Samernas sedvanemarker (SOU 2006:14). Hämtad 9.9.2018

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2006/02/sou-200614/>

SFS (2011). Laponiaförordning (2011:840). Hämtad 5.3.2016 [https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Laponiaforordning-2011840\\_sfs-2011-840/?bet=2011:840](https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Laponiaforordning-2011840_sfs-2011-840/?bet=2011:840)

SFS (1998). Miljöbalken (1998:808). Hämtad 5.3.2016 <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/sfs-1998-808/>

SFS (1971). Rennäringslagen (SFS 1971:437). Hämtad 9.9.2018

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/rennaringslag-1971437\\_sfs-1971-437](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/rennaringslag-1971437_sfs-1971-437)

SFS (1987). Nationalparksförordning (1987:938). Hämtad 5.3.2016

<http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/sfs-1987-938/>

SOU (1951). Förslag till naturvårdslag (SOU 1951:5). Hämtad 14.3.2016

[http://weburn.kb.se/metadata/262/SOU\\_1448262.htm](http://weburn.kb.se/metadata/262/SOU_1448262.htm)

UNESCO.org – *Laponian area* (2018). Hämtad 12.1.2019 <https://whc.unesco.org/en/list/774>

## Otryckta källor

mbl.is – *Skaftafell í Örnefum Þjóðgarður í 30 ár.* (1997). Hämtad 12.1.2019  
<https://www.mbl.is/greinasafn/grein/353293/>

metsa.fi – *IUCN-luokat muistio* (2014). Hämtad 16.5.2016  
[http://www.metsa.fi/documents/10739/11431/iucnluokat\\_muistio.pdf](http://www.metsa.fi/documents/10739/11431/iucnluokat_muistio.pdf)

metsa.fi – *Suojelualueet* (2017). Hämtad 12.4.2017 <http://www.metsa.fi/suojelualueet>

nordforsk.org – *Nordic cooperation* (2015). Hämtad 3.5.2015  
<http://www.nordforsk.org/en/policy/norden/det-nordiske-samarbeidet>

Nordiska rådet (2016). *Statistik om nationalparker.* Hämtad 12.4.2017  
<http://91.208.143.100/pxweb/norden/pxweb/en/Nordic%20Statistics/>

oecd.org – *Public Administration Profile Iceland* (2018). Hämtad 9.9.2018  
<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/countryprofiles/iceland/>

sverigesradio.se – *Laponias ordörandeskap: inget nytt problem* (2018). Hämtad 1.2.2019  
<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2327&artikel=6933432>

svt.se – *Roterande ordförandeskap räddar Lapponia* (2018). Hämtad 1.2.2019  
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrboten/roterande-ordforandeskap-raddar-lapponia>

## Bilaga 1. Samer och renskötsel i Norden

Samer är det enda urfolket i EU och är traditionellt bosatta i de nordliga delarna av Skandinavien och på Kolahalvön i Ryssland. Det totala antalet samer uppskattas ligga kring 80 000–100 000, dock med betydliga variationer i antal inom de nordiska länderna<sup>46</sup>.

Renskötseln är fortfarande en betydande del av den samiska kulturen, trots att endast en minoritet av minoriteten är sysselsatt med renskötsel (Myntti 1998:192, 223). I både svensk och norsk lagstiftning indelas samerna i antingen renskötande samer eller icke-renskötande samer (Myntti 1998:194,222), däremot görs inte en dylik distinktion i finsk lagstiftning.

I Finland är det vanligt att samer subsidierar inkomster från renskötsel med inkomster från turism. Däremot har den klara skiljedragningen mellan renskötande och icke-renskötande i Sverige och Norge bidragit till vissa stridigheter mellan samer främst i frågan om renskötseln och turism (Myntti 1998:195, 223). Den moderna renskötseln utsätts för flertal begränsningar och det förekommer variationer i regleringen i Norden (Myntti 1998:221). Den största skillnaden i regleringen i förhållande till renskötseln mellan Finland, Norge och Sverige gäller rätten till att bedriva renskötsel. Till skillnad från Norge och Sverige, där renskötseln är en sär rättighet som huvudsakligen tilldelas samer<sup>47</sup>, är alla EU-medborgare berättigade att bedriva renskötsel i Finland. Det förutsätts dock att renskötseln bedrivs inom bestämda skötselområden och personen som utför verksamheten att är fast bosatta i området och tillhör ett renbeteslag (Myntti 1998:306).

Det har noterats många dispyter mellan de icke-renskötande majoriteten av samer och renskötande minoriteten (Myntti 1998:195). Dessa motsättningar beror bl.a på lagstiftning som skilt åt dessa grupper från varandra och att turismen har blivit en allt mer lockande inkomstkälla för många samer. Utvecklingen i sysselsättningen har bidragit till att levnadsstandarden hos samerna har ökat i alla nordiska länder och fastän renskötseln inte längre utgör den mest betydande inkomstkällan (Labba & Riseth 2006) är det fortsättningsvis en betydande kulturtradition.

---

<sup>46</sup> Uppgifterna är tagna från [www.samer.se/1536](http://www.samer.se/1536). Det utförs inga folkräkningar på samerna och således är antalet samer endast baserade på uppskattningar. Enligt Myntti (1998:221) kan antalet norska samer variera betydligt eftersom antalet personer som identifierar sig som samer kan vara mycket färre än beräknat.

<sup>47</sup> Den norska regeringen kan bevilja undantag, men förutsättningen är då att personen som önskar bedriva renskötsel innehar ett tillräckligt stort och lämpligt område för skötsel utanför de utnämnda renskötselområdena (§ 8 i reindriftsloven 2007:40; Myntti 1998:222).

## Bilaga 2. Utveckling av det nordiska nationalparksnätverket

Arealen anges endast i heltal, inga avrundningar har gjorts. Kommunerna anges endast i antal. Ifall nationalparken i fråga delar gräns med en annan nationalpark har detta angivits i kursiv. De isländska parkerna som är överstreckade finns inte längre eftersom de har sammanslagits och tillsammans med andra skyddsområden bildat nationalparken Vatnajökull år 2008.

Årtal	Land	Namn	Areal (km <sup>2</sup> )	Ort	Kommuner	Nationell gräns
1909	Sverige	<b>Abisko</b>	77	Norrbottens län	1	
1909	Sverige	<b>Garphyttan</b>	1	Örebro län	1	
1909	Sverige	<b>Gotska Sandön</b>	129	Gotlands län (Österjön)	1	
1909	Sverige	<b>Hamra</b>	14	Gävleborgs län	1	
1909	Sverige	<b>Pieljekaise</b>	153	Norrbottens län	1	
1909	Sverige	<b>Sarek</b>	1 970	Norrbottens län	2	
1909	Sverige	<b>Sonfjället</b>	103	Jämtlands län	1	
1909	Sverige	<b>Stora Sjöfallet</b>	1 278	Norrbottens län	2	
1909	Sverige	<b>Ängsö</b>	1	Stockholms län	1	
1918	Sverige	<b>Dalby Söderskog</b>	0	Skåne län	1	
1920	Sverige	<b>Vadvetjåkka</b>	26	Norrbottens län	1	Norge; <i>Rohkunborri</i>

1926	Sverige	<b>Blå Jungfrun</b>	19	Kalmar län	1	
1927	Sverige	<b>Norra Kvill</b>	1	Kalmar län	1	
1928	Island	<b>Pingvellir (Thingvellir)</b>	237	Suðurland	1	
1930	Sverige	<b>Töfsingdalen</b>	16	Dalarnas län	1	
1942	Sverige	<b>Muddus</b>	493	Norrbottens län	2	
1956	Finland	<b>Lemmenjoki</b>	2 850	Lappland	2	Norge; <i>Øvre Anárjohka nationalpark</i>
1956	Finland	<b>Liesjärvi</b>	21	Egentliga Tavastland	3	
1956	Finland	<b>Linnansaari</b>	96	Östra Finland	3	
1956	Finland	<b>Oulanka</b>	270	Södra Österbotten	2	Ryssland; <i>Paanajärvi nationalpark</i>
1956	Finland	<b>Petkeljärvi</b>	6	Norra Karelen	1	
1956	Finland	<b>Pyhä-Häkki</b>	13	Mellersta Finland	1	
1956	Finland	<b>Rokua</b>	9	Norra Österbotten	2	
1962	Norge	<b>Rondane</b>	968	Oppland och Hedmark	7	
1962	Sverige	<b>Padjelanta</b>	1 984	Norrbottens län	1	Norge; <i>Rago</i>
1963	Norge	<b>Børgefjell/Byrkije</b>	1 450	Nord-Trøndelag och Nordland	4	Sverige
1968	Norge	<b>Gutulia</b>	22	Hedmark	1	Sverige
1968	Norge	<b>Langsua</b>	537	Oppland	6	

1968	Island	<b>Skafthafjell</b>				
1970	Norge	<b>Stabbursdalen</b>	748	Finnmark	2	
1970	Norge	<b>Ånderdalen</b>	124	Troms	2	
1970	Norge	<b>Øvre Pasvik</b>	119	Finnmark	1	Finland och Ryssland
1971	Norge	<b>Femundsmarka</b>	596	Hedmar och Sør-Trøndelag	2	Sverige
1971	Norge	<b>Rago</b>	161	Nordland	1	Sverige; <i>Sarek</i>
1973	Island	<b>Jökulsargljúfur</b>				
1974	Norge	<b>Dovrefjell-Sunndalsfjella</b>	1 698	Sør-Trøndelag, Hedmark, Oppland och Møre og Romsdal	5	
1975	Norge	<b>Øvre Anarjokka</b>	1414	Finnmark	2	Finland; <i>Lemmenjoki nationalpark</i>
1980	Norge	<b>Jotunheimen</b>	1 154	Sogn og Fjordane och Oppland	5	
1981	Norge	<b>Hardangervidda</b>	3 444	Hordland, Buskerud och Telemark	7	
1982	Finland	<b>Helvetinjärvi</b>	50	Birkaland	1	
1982	Finland	<b>Hiidenportti</b>	45	Kajanaland	1	
1982	Finland	<b>Isojärvi</b>	22	Mellersta Finland	1	
1982	Finland	<b>Itäinen Suomenlahti</b>	7	Kymmenedalen	4	
1982	Finland	<b>Kauhaneva-Pohjankangas</b>	57	Södra Österbotten och Satakunta	2	

1982	Finland	<b>Lauhanvuori</b>	53	Södra Österbotten	2	
1982	Finland	<b>Patvinsuo</b>	105	Norra Karelen	2	
1982	Finland	<b>Riisitunturi</b>	77	Lappland	1	
1982	Finland	<b>Salamajärvi</b>	62	Mellersta Finland och Mellersta Österbotten	3	
1982	Finland	<b>Seitseminen</b>	46	Birkaland	2	
1982	Finland	<b>Tiilikkajärvi</b>	34	Norra Savolax och Kainuu	2	
1982	Sverige	<b>Store Mosse</b>	78	Jönköpings län	2	
1983	Finland	<b>Saaristomeri</b>	500	Egentliga Finland	2	
1983	Finland	<b>Urho Kekkonen</b>	2 550	Lappland	2	Ryssland
1983	Sverige	<b>Tiveden</b>	13	Örebro och Västra Götalands län	2	
1986	Norge	<b>Reisa</b>	804	Troms	1	Finland
1986	Sverige	<b>Stenshuvud</b>	3	Skåne län	1	
1987	Sverige	<b>Skuleskogen</b>	30	Västernorrlands län	2	
1989	Finland	<b>Tammisaaren saaristo</b>	52	Nyland	1	
1989	Norge	<b>Saltfjellet-Svartisen</b>	2 101	Nordland	6	
1990	Finland	<b>Kolovesi</b>	47	Södra Savolax	2	
1990	Finland	<b>Torransuo</b>	30	Egentliga Tavastland	1	

1991	Finland	<b>Koli</b>	30	Norra Karelen	3
1991	Finland	<b>Perämeri</b>	157	Bottenhavet	2
1991	Norge	<b>Jostedalsbreen</b>	1 315	Sogn og Fjordane	7
1991	Sverige	<b>Björnlandet</b>	11	Västerbottens län	1
1991	Sverige	<b>Djurö</b>	24	Västra Götalands län (Vänern)	–
1993	Finland	<b>Puurijärvi-Isosuo</b>	27	Birkaland och Satakunta	3
1993	Finland	<b>Päijänne</b>	14	Päijänne-Tavastland	3
1993	Sverige	<b>Tyresta</b>	19	Stockholms län	2
1994	Finland	<b>Noux</b>	45	Nyland	3
1995	Sverige	<b>Haparanda Skärgård</b>	60	Norrbottens län	2
1996	Finland	<b>Valkmusa</b>	17	Kymmenedalen	2
1996	Sverige	<b>Tresticklan</b>	28	Västra Götalands län	1
1998	Finland	<b>Kurjenrahka</b>	29	Egentliga Finland	7
1998	Sverige	<b>Färnebofjärden</b>	101	Västmanlands, Dalarnas och Gävleborgs län	1
2000	Finland	<b>Syöte</b>	299	Norra Österbotten och Lappland	3
2001	Norge	<b>Forollhogna</b>	1 061	Hedmark och Sør-Trøndelag	6
2001	Sverige	<b>Söderåsen</b>	16	Skåne län	2



2002	Sverige	<b>Fulufjället</b>	3	Dalarnas län	1	Norge; <i>Fulufjället</i>
2003	Finland	<b>Leivonmäki</b>	30	Mellersta Finland	1	
2003	Finland	<b>Repovesi</b>	15	Kaakkois-Suomi	2	
2003	Norge	<b>Dovre</b>	290	Hedmark och Oppland	2	
2003	Norge	<b>Møysalen</b>	51	Nodland	2	
2004	Norge	<b>Blåfjella-Skjækerfjella</b>	1 917	Nord-Trøndelag	5	Sverige
2004	Norge	<b>Junkerdal</b>	682	Nordland	2	Sverige
2004	Norge	<b>Lierne</b>	333	Nord-Trøndelag	1	Sverige
2004	Norge	<b>Skarvan og Roltdalen</b>	441	Sør- og Nør-Trondelag	4	
2005	Finland	<b>Pallas-Yllästunturi</b>	1 020	Lappland	4	
2005	Finland	<b>Pyhä-Luosto</b>	142	Lappland	3	
2005	Norge	<b>Folgefonna</b>	548	Hodaland	5	
2006	Norge	<b>Hallingskarvet</b>	451	Sogn og Fjordane, Buskerud och Hordaland	3	
2006	Norge	<b>Reinheimen</b>	1 974	Oppland och Møre og Romdal	6	
2006	Norge	<b>Seiland</b>	316	Finnmark	3	
2006	Norge	<b>Varangerhalvøya</b>	1 818	Finnmark	4	
2006	Norge	<b>Øvre Dividal</b>	769	Troms	1	Sverige

2008	Danmark	<b>Thy</b>	244	Nordjylland	1	
2008	Island	<b>Vatnajökull</b>	13 240	Suðurland, Norðurland eystra och Austurland	9	
2009	Danmark	<b>Mols Bjerge</b>	180	Mittjylland	1	
2009	Norge	<b>Breheimen</b>	1 697	Oppland och Sogn og Fjordane	3	
2009	Norge	<b>Lomsdal-Visten</b>	1 102	Nordland	4	
2009	Norge	<b>Ytre Hvaler</b>	354	Østfold (Östersjön)	2	Sverige; <i>Kosterhavets nationalpark</i>
2009	Sverige	<b>Kosterhavet</b>	388	Västra Götalands län	2	Norge; <i>Ytre-Hvaler</i>
2010	Danmark	<b>Vadehavet</b>	1 459	Syddanmark	4	Tyskland; <i>Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer</i>
2010	Norge	<b>Sjunkhatten</b>	417	Nordland	3	
2011	Finland	<b>Selkämeri</b>	915	Egentliga Finland och Satakunta	8	
2011	Finland	<b>Sipoonkorpi</b>	19	Nyland	3	
2011	Island	<b>Snæfellsjökull</b>	170	Västlandet	1	
2011	Norge	<b>Rohkunborri</b>	555	Troms	1	Sverige; <i>Vadvetjåkka</i>
2012	Norge	<b>Fulufjellet</b>	82	Hedmark	1	Sverige; <i>Fulufjällets nationalpark</i>
2012	Norge	<b>Láhko</b>	188	Nordland	3	
2013	Norge	<b>Færder</b>	340	Vestfold	2	

2014	Finland	<b>Etelä-Konnevesi</b>	15	Mellersta Finland och Norra Savolax	2
2015	Finland	<b>Teijo</b>	33	Egentliga Finland	1
2015	Danmark	<b>Skjoldungernes land</b>	170	Roskilde	3
2017	Finland	<b>Hossa</b>	110	Kajanaland och Norra Österbotten	3
2018	Danmark	<b>Kongernes Nordsjælland</b>	262	Sjælland	5
2018	Sverige	<b>Åsnen</b>	18,73	Kronobergs län	2

### Bilaga 3. Nationalparksfallens placering och spridning på karta

