

FJELLVETTREGULERING

- ingen skam å snu?

En studie av hvordan risiko ved fjellturisme kan reguleres, med vekt på rettslige verktøy



**Universitetet
i Stavanger**

Helse, rikdom og glede rommes i det ene ordet: Friluftsliv

(Mikkjel Fønhus, 1894-1973)

MASTEROPPGAVE I SAMFUNNSSIKKERHET

Universitetet i Stavanger,

Det samfunnsvitenskapelige fakultet,

Institutt for medie-, kultur- og samfunnsfag

VÅR 2017

Av Sina Furnes Øyri

**MASTERGRADSSTUDIUM I
SAMFUNNSSIKKERHET**

MASTEROPPGAVE

SEMESTER: VÅREN 2017

FORFATTER: Sina Furnes Øyri

VEILEDER: Sindre Bø

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE: Fjellvettregulering, ingen skam å snu? En studie av hvordan risiko ved fjellturisme kan reguleres, med vekt på rettslig verktøy

EMNEORD/STIKKORD: rettslig regulering, risiko, risikokommunikasjon, allemannsretten, produktkontroll, internkontroll, informasjon, markedsføring, forutsetninger, persepsjon, tiltak

SIDETALL: 88

STAVANGER

**09//06/2017
DATO/ÅR**

Register over forkortelser

§ - paragraf

Strl. - Lov om straff (straffeloven), 20. mai 2005 nr. 28, tidligere Almindelig borgerlig

Straffelov 22 mai 1902 nr. 10

Prodctrl. - Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven), 11. juni 1976 nr. 79

Politul. - Lov om politiet (politiloven), 4. august 1995 nr. 53

Fril. - Lov om friluftlivet (friluftsløven), 28. juni 1957 nr. 16

Nml. - Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldsloven), 19. juni 2009 nr. 100

kap. – kapittel

jf. – jamfør

ref. - referanse til

nr. – nummer

etc. – et cetera: det øvrige

o.l. – og lignende

f. eks. – for eksempel

hhv. - henholdsvis

USAID – United States Agency for International Development

IRGC – International Risk Governance Council

IN – Innovasjon Norge

Meld. St. - Melding til Stortinget

St.meld. - Stortingsmelding

Ot.prp. - Odelstingsproposisjon

Prp. - Proposisjon

NOU – Norges Offentlige Utredninger

Innst. - Innstilling

ROS-analyse – Risiko og sårbarhetsanalyse

DSB – Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

FORORD

Arbeidet med denne masteroppgaven har vært en lærerik prosess. Temaet har fenget meg av flere grunner, deriblant egeninteresse for friluftsliv og mulighet for å bidra til kunnskap om tryggere ferdsel i fjellheimen.

Spesielt takk til Sindre Bø som har vist stor interesse og engasjement for mitt valgte tema, og gitt god veiledning underveis i arbeidet. En takk rettes også til Bjørn Ivar Kruke og Preben Lindøe. Jeg er dere alle takknemlig for kritiske spørsmål og klarsynte kommentarer.

Den største takken sender jeg til mor og far – som har lært meg hardt arbeid og gleden ved fjell- og friluftsliv. Takk for motivasjon, oppmuntring og deres urokkelige tro på meg.

Stavanger 9. juni 2017

Sina Furnes Øyri

SAMMENDRAG

Tema for denne studien er å undersøke hvordan risiko i fjellturisme kan reguleres, med vekt på rettslige verktøy og informasjons- og kommunikasjonsforpliktelser for tilbydere av fjellturisme. Problemstillingen er slik formulert: *Hvordan kan rettslig regulering bidra til å kontrollere og redusere risiko ved fjellturisme?*

Masteroppgaven er basert på en dokumentstudie.

Hensikten med studien er å belyse og finne frem til ulike former for risikoregulering av fjellturisme og drøfte hvordan plikter som påhviler tilbydere av fjellturisme, kan bidra til å forebygge uønskede hendelser. Overordnede mål for studien er å oppnå nyansert kunnskap om fenomenet fjellturisme og hvordan risiko ved dette kan søkes regulert primært gjennom rettslige verktøy, men med et blikk til andre typer tiltak og virkemidler.

Analysen gir økt forståelse for hvilke eksisterende rettslige verktøy som kan forbedre risikoreguleringen til fjells, samt at den gir økt kunnskap om hvordan (egen)kontroll av risiko kan effektiviseres gjennom å informere og formidle om risiko ved turmålene. Ferdsel i norsk natur/fjellheim er regulert gjennom prinsippet om allemannsrett i friluftsløven, og egenkontroll med risiko legges til grunn for den frie ferdselen. Individene forventes å ta ansvar for egen sikkerhet ved ferdsel i naturen. Jeg peker også på at det finnes mulige spesialreguleringer av den frie ferdselsretten, herunder politiloven §7. Studien viser hvordan lov om produktkontroll og dens aktsomhetsplikt både gjelder tilbyder av den risikofylte forbrukertjenesten og den som benytter tjenestetilbudet, samt hvordan aktsomhetsnormen stiller særlige krav til tilbyderens informasjon om tjenesten. Jeg hevder at aktsomhetsnormen, jf. lov om produktkontroll er en form for lovfesting av kravet om risikokommunikasjon. Det er derfor rimelig å hevde at det er en sammenheng mellom rettsregulering og risikokommunikasjon, og at rettslige reguleringsvirkemidler kan bidra til å kontrollere og redusere risiko ved fjellturisme dersom plikten til å informere utad om risikofaktorer i tilstrekkelig grad blir tatt på alvor. Ytterligere belyser studien hvordan risikopersepsjon bør overveies av markedsførerne og tilbyderne som en viktig faktor i utformingen av informasjon, idet mottakerne av budskapet har ulike forutsetninger og forståelseshorisonter for å tolke dette.

Studien viser at det foreligger et regelverk, som dersom det følges tilstrekkelig opp av tjenestetilbyderne, vil kunne virke effektivt for å forebygge uønskede hendelser og minimere risikoen ved fjellturisme. I tillegg viser vurderingene i drøftingen at et hensiktsmessig risikoforebyggende arbeid vil måtte inkludere andre supplerende tiltak, som eksempelvis utvikling av bransjestandarder, felles begrepsbruk for markedsføringen og fortsatt vekt på fysiske innretninger som utleie av utstyr, fjellvoktere og guider.

En kombinasjon av rettslig regulering gjennom krav og plikter for tilbyder av risikofylte forbrukertjenester og tiltak som ligger utenfor lovgivning, vil kunne utfylle hverandre i søken etter å tilby turgåere de best mulige forutsetningene for å gjennomføre bestigningen av norske naturattraksjoner, med lavest mulig restrisiko.

Denne masteroppgaven har mottatt støtte fra Skadeforebyggende Forum (Skafor).

INNHOLD:

Register over forkortelser

Forord

Sammendrag

1.	<u>INNLEDNING</u>	1
1.1	Presentasjon av problemstillingen. Studiens hensikt og mål	2
1.2	Avgrensninger etc.	3
1.3	Studiens oppbygning	5
1.4	Begrepsavklaringer	5
2.	<u>STUDIENS BAKGRUNN</u>	9
3.	<u>FORSKNINGSMETODE</u>	11
3.1	Datakilder og typer	14
3.1.1	Datainnsamling	15
3.1.2	Validitet og reliabilitet	15
3.2	Utfordringer ved forholdet teori og empiri	16
4.	<u>TEORETISK FUNDAMENT</u>	18
4.1	Perspektiver på regulering av risiko	18
4.1.1	Risiko som fenomen	19
4.1.2	Regulering av risiko	22
4.2	Perspektiver på kommunikasjon, risikokommunikasjon og persepsjon	25
4.2.1	Generell kommunikasjonsteori	25
4.2.2	Teori om risikokommunikasjon	25
4.2.3	Persepsjonsteori	27
4.3	Perspektivene på rettslig regulering og risikokommunikasjon	29
5.	<u>FRILUFTSLIV OG FJELLTURISME – verdiskapende og utfordrende</u>	31
6.	<u>EMPIRI OG ANALYSE</u>	39
6.1	Allemannsretten	40
6.1.1	Spesialreguleringer av ferdsel	44

6.2 Produktkontroll	52
6.2.1 Nærmere om aktsomhetsnormen og uakseptabel risiko	56
6.2.2 Internkontroll	59
6.3 Allemannsrett, egenkontroll av risiko og myndighetsregulering av risiko gjennom produktkontroll	64
6.3.1 Dorgefosdommen	66
6.4 Risikokommunikasjon ved fjellturisme	69
6.5 Er dagens mulighetsrom i lovverket hensiktsmessig?	75
6.5.1 Hensyn som taler for å sikre en formell ferdselsregulering ved naturattraksjoner som Preikestolen og Trolltunga	76
6.5.2 Hensyn som taler imot (en styrket?) formell regulering av ferdsel til naturattraksjoner som Preikestolen og Trolltunga	77
6.6 Tiltak utenfor lovgivningen	78
7. KONKLUSJON	86
7.1 Veien videre. Oppgavens videre bidrag til fagfeltet.	87
Litteraturliste	89

1. INNLEDNING

Temaet for masteroppgaven er å undersøke hvordan risiko i fjellturisme kan reguleres, med vekt på rettslige verktøy og informasjons- og kommunikasjonsforpliktelser for tilbydere av fjellturisme.

Turismen i norsk fjellheim er økende, og veksten har vært stor i antallet utenlandske besøkende¹. Erfaringene fra sommeren 2016 sine mange redningsoppdrag ble etterfulgt av debatt om hvorvidt utfart til turmål som for eksempel Trolltunga og Preikestolen bør risikoreguleres². Journalist og medlem av Rogaland Alpine Redningsgruppe, Sindre Bø sparket i gang debatten med en kronikk i Stavanger Aftenblad 28. juni 2016. Bø (2016a) hevder at reiselivet og myndighetene har markedsført norsk natur ensidig og ukritisk, uten å ta nødvendig stilling til sikkerhet og beredskap for fotturistene.

Det generelle utgangspunktet er at samfunnet kan fokusere på forebyggingstiltak som del av risikoreguleringen. Forbud og skranker for friluftslivutfoldelse oppstilles unntaksvis, eksempelvis ved ferdselsforbud (sykkel, fotturer og klatring) av hensyn til fugleliv, reinsdyrtrekk og lignende. Farene ved å legge ut på tur betraktes selvvalgt og frivillig. Fjellvettreglene er det nærmeste vi kommer en oppskrift på atferd i fjellet, og kan fungere rådgivende for folks egne vurderinger av risiko. Det er lang tradisjon for ikke å regulere risiko med påbud og forbud. I diskusjonen om forbud og basehopping for noen år siden ble risikoen for redningsmannskapene vurdert som ikke-uforholdsmessig stor i forhold til den enkeltes frihet til å utsette seg selv for faren forbundet med basehopping, og det ble aldri et generelt forbud. Et særeksempel er forbudet mot basehopping i Trollveggen, begrunnet i hensynet til redningsmannskap. Den selvvalgte risikoen blandes med forventningen om at dersom man ikke behersker situasjonen, tar noen andre ansvar for sikkerheten. Denne distinksjonen krever proaktiv risikokommunikasjon. Masterstudien vil undersøke hvilke eksisterende rettslige verktøy som kan forbedre risikoreguleringen til fjells, samt øke kunnskapen om hvordan (egen)kontroll av risiko kan effektiviseres gjennom å informere og formidle om risiko ved turmålene. Andre supplerende tiltak belyses i avhandlingens

¹ Se presentert tallmateriale under kapittel 5

² Se definisjon av risikoregulering under begrepsavklaringer

rettspolitiske vurderingsdel.

1.1 Presentasjon av problemstilling. Studiens hensikt og mål

Masteroppgavens tittel:

Fjellvettregulering – ingen skam å snu?

En studie av hvordan risiko ved fjellturisme kan reguleres, med vekt på rettslige verktøy

Hensikten med denne studien er å belyse og finne frem til ulike former for risikoregulering av fjellturisme og drøfte hvordan plikter som påhviler tilbydere av fjellturisme kan bidra til å forebygge uønskede hendelser.

Overordnede mål for studien er å oppnå nyansert kunnskap om fenomenet fjellturisme og hvordan risiko ved dette kan søkes regulert primært gjennom rettslige verktøy, men med et blikk til andre typer tiltak og virkemidler.

Studiens problemstilling er:

Hvordan kan rettslig regulering bidra til å kontrollere og redusere risiko ved fjellturisme?

Forskningsspørsmål:

Forskningsspørsmål er den mest sentrale faktoren i et forskningsdesign, og av Blaikie kalt for «the real starting-point» (2010:17). Det er viktig at spørsmålene formuleres på en presis og utvetydig måte slik at det ikke råder tvil om hva formålet med spørsmålene er. Videre er det derfor et poeng at forskeren kan skille mellom ulike typer av forskningsspørsmål: «hva», «hvorfor» og /eller «hvordan» (Blaikie, 2010:17).

På grunnlag av dokumentanalyse vil jeg forsøke å svare på følgende tre forskningsspørsmål:

- Hvordan kan allemannsretten begrense eller åpne for eventuell regulering av risiko, og hvilke spesialreguleringer strekker seg ut over denne allmenne ferdselsretten?³
- Hvilke forpliktelser følger av produktkontrollloven og internkontrollforskriften for aktører som tilbyr forbrukertjenester tilknyttet fjellturisme?

³ Allemannsretten sett som gjeldende for allmenn ferdsel, spesialreguleringer for ferdsel vurderes etter politiloven, naturmangfoldsloven og lov og forskrift om fallskjermhopping innenfor visse fjellområder.

- På hvilke måter kan risikokommunikasjon bidra i reguleringen?⁴

Forskningsspørsmålene bidrar til å utdype, forklare og understøtte det problemstillingen skal svare på. Videre legger de grunnlaget for, og danner grensene og rammer for hva som er relevant i denne masteroppgaven (Blaikie, 2010). Spørsmålene skal være det Holter og Kalleberg (1996:53) kaller «retningsgivende». Jeg mener at studiens forskningsspørsmål kan si noe om hvilke risikoreguleringer/forpliktelser som foreligger ved fjellturisme, og bidra til å forklare hvorfor reguleringene er som de er. I tillegg kan jeg igjennom disse spørsmålene søke svar på om behovet for risikokommunikasjon impliserer at reguleringen ikke er tilfredsstillende, det vil si at utfordringer ved formell regulering av fjellturisme må appelleres via risikokommunikasjon, til turister. Fenomenet risikokommunikasjon vil ha betydning i forhold til begge de to første forskningsspørsmålene. Både i forhold til allemannsrett og den enkeltes oppfatninger omkring ferdsel i naturen, men også i forhold til produktkontrollovens aktsomhetsplikt hvor tjenestetilbudet er organisert. En slik begrunnelse mener jeg viser *hvorfor* det er viktig å få forskningsspørsmålene besvart, og hvorfor svarene kan være av betydning også for «brukergrupper utenfor forskningen» (Holter og Kalleberg, 1996:32).

1.2 Avgrensninger etc.

Masterstudien tar ikke sikte på å gi en uttømmende fremstilling av temaet, og bruk av rettslige verktøy og risikokommunikasjon er bare to av forklaringsmodellene på hvordan risiko ved fjellturisme kan søkes regulert.

Tiltak utenfor lovgivning behandles som supplerende momenter i studiens kapittel 6, og er derfor ikke nevnt som en del av problemstillingen. Risikokommunikasjon nevnes heller ikke i problemstillingen. Dette er like fullt et av forskningsspørsmålenes tema fordi studien behandler risikokommunikasjon som en del av produktkontrollovens rettslige plikter for tjenestetilbyder. Således er det relevant og nødvendig å utforske risikokommunikasjon som allment fenomen, herunder på hvilke måter forutsetninger, persepsjon og forforståelse har betydning for turistenes risikooppfatninger- og håndtering.

Masteroppgaven er først og fremst en fremstilling av hvordan norske turmål og friluftsliv per i dag kan reguleres, samt hvorvidt nye tiltak kan bidra i reguleringen på en hensiktsmessig

⁴ Risikokommunikasjon utforskes i studien både i forhold til persepsjon, og vurdert som en del av lovreguleringen.

måte i fremtiden. Tema i avhandlingen er regulering av risiko og praktisering av allemannsrett og produktkontroll. Andre problemstillinger med side til friluftsliv så som arealbruk og kommuneplan nevnes, men vil ikke være gjenstand for utførlig behandling utover det.

Forslaget om opprettelse av Preikestolen nasjonalpark har vært oppe til politisk behandling i Stortinget og ble i februar 2017 nedstemt (Stavanger Aftenblad, 10/02/17). Det er derfor et noe utdebattert tema, som foreløpig ikke har den nødvendige politiske støtte til å bli gjennomført. Reguleringer knyttet til naturmangfoldsloven, herunder om nasjonalparkopprettelse kan være veien å gå for å kontrollere turiststrøm ved kjente utfartsmål anføres derfor kun som supplerende argument. Spesialreguleringen om forbud mot fallskjermhopping innenfor visse fjellområder er vurdert som relevant å nevne, fordi den viser at det eksisterer lovgivning som er begrunnet i hensynet til redningsmannskapenes uforholdsmessig høye risiko ved oppdrag.

Det offentliges ansvarsforhold- ansvar for risikoforebyggende tiltak nevnes kort, men vil ikke bli gjenstand for videre behandling i denne avhandlingen. Det vil uansett danne bakteppet for samfunnets fokus på arbeid med sårbarhet, risiko og beredskap. Problemstillingen i denne masteroppgaven retter seg imidlertid mot det ansvaret som påhviler tjenestetilbyder og den selvstendige mottaker⁵. Det offentlige i form av Innovasjon Norge forstås i denne oppgaven som tilrettelegger for andre (halv)offentlige reiselivsetater og ikke som selvstendig tilbyder.

I masteroppgavens behandling av relevante rettskilder, herunder den såkalte Dorgefossdommen, er hensikten å belyse og analysere hvordan utfart til kjente turmål og friluftsliv *generelt* er regulert, og hvorvidt risiko ved dette kan søkes regulert. Spørsmål knyttet til regel anvendelse og lovtolking behandles ikke. Avhandlingen gir således ikke en uttømmende fremstilling av regelverket, men er søkt tilpasset tema. Dette er dels begrunnet i kapasitetshensyn og dels i at disse temaene ikke er spesielt relevante i et samfunnssikkerhetsperspektiv.

⁵ Oppgaven retter seg primært til den store gruppen ordinære fjellturister og ikke ekstremsportutøvere.

1.3 Studiens oppbygning

Studien er delt i syv hovedkapitler som også har mindre kapittelinndelinger.

Kapittel 1 – Det innledende kapittelet, hvor mål, hensikt, studiens problemstilling og forskningsspørsmål er presentert. Avgrensninger og begrepsavklaringer følger etter dette.

Kapittel 2 – Masteroppgavens bakgrunn: det vises til temaets aktualitet og debattmomentenes relevans for studiens drøftelse.

Kapittel 3 – Studiens metodevalg. Det gjøres rede for valg av dokumentanalyse og forankringen i et kvalitativt metodeopplegg. Det pekes på juridisk metodelære og hermeneutikk.

Kapittel 4 – Masteroppgavens teoretiske fundament. Her redegjøres det for utvalgte perspektiver på regulering av risiko, herunder betraktninger om risiko innen samfunnssikkerhetsfaget versus den juridiske forståelse av risiko. Det redegjøres også for perspektiver på kommunikasjon, risikokommunikasjon og persepsjon, samt pekes på tilknytningen mellom perspektivene på rettslig regulering og risikokommunikasjon.

Kapittel 5 – Presentasjon av fenomenet friluftsliv, utvalgt tallmateriale knyttet til besøkstall og aktiviteter, samt redningsoppdrag. Dernest beskrives roller og ansvarsforhold tilknyttet markedsføring og regulering av friluftslivet.

Kapittel 6 - Studiens empiriske del. Dette omfatter skissering av det empiriske materialet og analyse og fortolkning av dette opp mot det teoretiske fundamentet. Dette drøftes opp mot problemstilling med forskningsspørsmål. Empiri og drøfting er integrert i dette kapittelet. Denne fremgangsmåten ser jeg som velegnet fordi jeg ønsker gjennomgående å være tett på empirien i drøftingsarbeidet. Dette hviler på ambisjonen om at jeg igjennom tolkningsarbeidet skal kunne forstå hva empirien betyr for forskningsspørsmålene jeg har stilt. Det jeg da har søkt å være påpasselig med, er å være tydelig på hva som er empiri og min fortolkning og drøfting av denne. Det gjøres i dette kapittelet også en kritisk fortolkning av mulighetsrommet som foreligger i regelverket omkring friluftsliv. Det drøftes hensyn for og imot rettslig risikoregulering av ferdsel. Mulige tiltak utenfor lovgivningen for å tilpasse systemet i forhold til fjellturismens utfordringer, beskrives og drøftes.

Kapittel 7 – Studiens resultater konkluderes opp imot problemstillingen.

1.4 Begrepsavklaringer

Fjellturisme (en del av det naturbaserte reiselivet)

Defineres i denne studien som fotturer i bratt/ulendt terreng, der målet er en av

turistattraksjonene Preikestolen, Kjerag, Trolltunga eller tilsvarende. Begrepet favner både norske og utenlandske besøkende, med vekt på utenlandske turister som besøker Norge med det formål å oppleve norske natur under egenaktivitet som fotturer. Fjellturisme ses som en aktivitet hver enkelt bedriver, og som en aktivitet organisert av tjenestetilbydere. Denne tosidigheten er viktig å ha i mente fordi det spiller inn på hvilke verktøy som benyttes for å håndtere risiko i forbindelse med fjellturisme.

Risiko

Det eksisterer ulike perspektiver på risiko, og et vanlig skille oppstilles mellom et realistisk/objektivistisk og et konstruktivistisk perspektiv. I den objektivistisk anlagte skoleretningen vurderes risiko som en kvantifiserbar størrelse, der risiko defineres som produktet av sannsynlighet og konsekvens (Engen, Kruke m.fl., 2016). I en konstruktivistisk tilnærming betraktes risiko som en sosial konstruksjon: risiko er således noe som avhenger med menneskelig persepsjon og fortolkning (USAID, 2011). Felles for de ulike forståelsene av risikofenomenet er at begrepet retter seg mot faren for tap av viktige verdier på grunn av en uønsket hendelse (NOU 2000:24). De ulike perspektivene på risiko, samt skiller og fellestrekk behandles mer inngående under kapittelet om risiko som fenomen.

Risikoregulering

Forstås i denne oppgaven som ulike former for styring og kontroll med risiko, herunder hvordan lov- og regelverk brukes for å håndtere risiko ved fjellturisme (Engen og Kruke m.fl., 2016). Begrepet behandles nærmere under teorikapittelets redegjørelse.

Risikokommunikasjon

Er en del av rammeverket for risikostyring, og har fire sentrale funksjoner (Engen og Kruke m.fl., 2016): informere og opplyse om risiko, hjelpe folk til å håndtere risiko, sikre tillit mellom myndighetsinstanser og befolkning, samt involvere interessenter i prosesser rundt problemløsning og risikovurdering.

Rettsregulering

Juridisk begrep for myndighetsutøvet normregulering av ulike forhold (Boe, 1996).

Risikostyring/risikohåndtering

Strategier, tiltaksplaner, prosesser, analyser for å identifisere potensielle hendelser og trusler,

årsaksforklaringer, analyse av mulige utfall og konsekvenser og beskrivelse av risikoen (Olsen og Langhelle m.fl., 2006). Resultatene av analysene blir som regel presentert sammen med kostnad-nytte eller kostnad-effektivitet beregninger. Endelig avsluttes prosessen med å innføre de nødvendige tiltak for å imøtekomme risikoanalysen (Olsen og Langhelle m.fl., 2006).

Sårbarhet

Uttrykk for de funksjonsproblemene et system vil få hvis det utsettes for en uønsket hendelse, og problemene med å gjenoppta sin virksomhet innen rimelig tid etter hendelsen (NOU 2000:24).

Tilsiktede hendelser og utilsiktede hendelser

Eksempler på tilsiktede hendelser er terroraksjoner, sabotasje, spionasje. Utilsiktede hendelser er eksempelvis naturkatastrofer som ras og flom eller ulykker, branner (St.mld. nr. 22, 2007-2008). Det er imidlertid ikke mulig å oppstille et knivskarpt skille mellom tilsiktede og utilsiktede årsaker. En katastrofe kan ha sitt utspring i naturforhold, men forebygging og tiltaksplaner som avhenger av menneskelig innsats, kan ha betydning for utfallet av katastrofen (Fimreite og Læg Reid m.fl., 2011).

Bærekraftig

FNs Brundtlandkommisjon definerte begrepet for 30 år siden som en utvikling som imøtekommer behovene til dagens generasjon uten å redusere mulighetene for kommende generasjoner til å dekke sine behov (Brundtlandkommisjonen, 1987). For masteroppgavens tema er presset på norsk natur gjennom økt turisttrafikk en utvikling som både gir økonomisk vekst og lokal verdiskaping, samtidig som det krever økt oppmerksomhet omkring bevaring av natur- og kulturmiljø både på kort og lang sikt. Diskusjonen om et bærekraftig reiseliv har også en side til spørsmålet om kostnadsfordeling for å opprettholde god infrastruktur og beredskap i fjellheimen. Dette perspektivet faller utenom studiens analyse, men nevnes kort avslutningsvis under tiltak utenfor lovgivningen.

Turist/turisme

Å være turist defineres som «å reise bort fra hjemmet for en viss periode, enten med hensikt å koble av fra daglige gjøremål (drivkraft bort fra noe) eller å oppleve noe annet enn hva hverdagen har å by på (trekkes til noe)» (Granseth, 2012:9).

Turisme som omfatter utenlandske besøkende: «Inngående turisme (inbound tourism) er utlendingers reiser, opphold og aktiviteter i Norge, hvor stedet i Norge er utenfor deres «vanlige bevegelsesområde»» (Granseth, 2012:11).

Forebygging

«Tiltak for å redusere muligheten for en uønsket hendelse, eller på forhånd redusere konsekvensene av en mulig hendelse» (Meld. St. 10, 2016-2017:26).

Persepsjon

Persepsjon kan defineres som sansestimuli, hvor mennesket gjennom en selektiv og konstruktiv prosess av sanseintrykk danner seg oppfatninger av verden (Teigen, 2016).

2. STUDIENS BAKGRUNN

Temaet har vært gjenstand for bred omtale det siste året. Ulike aktører har deltatt i mediedebatten, deriblant Den Norske Turistforening, Norsk Folkehjelp, Røde Kors, Fjord Norge, sikkerhetsforskere, Politiet. Representanter fra kommunalt- og sentralt nivå har også uttalt seg, senest justisminister Anundsen i NRK-programmet Brennpunkt 23. november, 2016. Hensikten med denne masteroppgaven er å utrede mulighetene som eksisterer for å sikre en mer effektiv fremtidig håndtering av turiststrømmen til norsk fjellheim. Drøftingen tar spesielt utgangspunkt i fotturer til fysiske turistmål som Preikestolen, Kjerag og Trolltunga. Jeg anser derfor temaet for å være dagsaktuelt og relevant for en masteroppgave i samfunnssikkerhet.

Den økte turisttrafikken til norske turmål gir en rekke ringvirkninger. Med økt trafikk følger næringsinteresser, og sentralt står Innovasjon Norges rolle innen turistnæringens markedsføring i utlandet⁶. Den sterke myndighetsdrevne markedsføringen har bidratt til å profilere Norge som et land for natur- og aktivitetsopplevelser, med flere besøkende som resultat og dertil økt verdiskaping for turistnæring og kommuner. Videre har dette gitt press på de mest spektakulære turmålene, som Preikestolen og Trolltunga. Presset på disse naturområdene og den radikale økningen i antall turister med ulik kulturell og språklig bakgrunn, har gjort det utfordrende å formidle korrekt risikoinformasjon i tide. I tillegg er bieffekter av besøksomfanget manglende samvirke og ansvarsavklaringer mellom berørte aktører (tilbydere, kommune-fylkesmann, dvs. kommunalt ansvar vs. statlig regulering samt problematikk knyttet til kostnadsfordeling: redningstjenesten avhenger av frivillig innsats-prinsippet om gratis helsehjelp og redning versus fordeling av økonomisk byrde med tilbyder/turist, ref. erstatningsansvar ved uaktsomhet). Dette åpner et mulighetsrom som gjør det mulig å planlegge og forvalte de mest spektakulære naturmagnetene i norsk fjellheim bedre. Noe av dette rommet kan hende hviler på en avklaring om det slik reguleringen forvaltes i dag, er en manglende standardisering i forventningene til tilbyder av friluftslivstjenester. For å imøtekomme behovene for en mer hensiktsmessig forvaltning, vil denne oppgaven sikte mot å vise hvordan og hvorfor regulering av friluftsliv kan analyseres ved hjelp av virkemiddelet rettsregulering, og hvordan et slikt virkemiddel sammen med

⁶ Innovasjon Norge er et statlig norsk selskap med formål om å fremme distriktsutvikling, innovasjon og norsk næringsliv, herunder Norge som reisemål. Se nærmere behandling under kapittel 5.

andre tiltak kan bidra til en bedre risikohåndtering.

Temaet friluftsliv og risiko er på ulike måter blitt behandlet i tidligere forskning. Følgende bidrag er relevant for denne studien: Marianne Reusch (2012) har forsket på allemannsretten, Reidar Bjerke (2016) har vurdert bruk av temaveileder for risikobaserte forbrukertjenester, Andre Horgen (2013) sitt arbeid er rettet mot friluftsliv og ulykker, årsaksforhold og juridiske konsekvenser og Kjetil Søreide og Christian Lycke Ellingsen m.fl. (2007) sin studie utforsker risiko for ulykke eller død ved basehopping. Av internasjonal forskning er Laura N. Rickard (2014) sin artikkel *Mountains and Handrails: Risk, Meaning, and Responsibility in Three National Parks* relevant: her diskuteres det hvordan besøkendes verdier og tidligere erfaringer spiller inn på hva som kan karakteriseres som ønsket risiko. Slike oppfatninger er spesielt relevante i amerikanske nasjonalparker, hvor utilsiktet skade er utbredt, mens det samtidig er støtte for å tillate risikoeksponering. Artikkelen spør hva som er besøkendes forventninger til å møte eller unngå risiko. Intervjuer viste hvordan nasjonalparkansatte vurderer de besøkende som selv ansvarlige for å unngå uønsket risiko gjennom søken etter informasjon og oppmerksomhet omkring farer, samtidig som det anerkjennes at det eksisterer barrierer for slik informasjonsinnhenting og oppmerksomhet. Ingen av de nevnte prosjektene behandler eller vinkler temaet slik masteroppgavens problemstilling gjør, men tar for seg deler av tematikken. Reusch (2012) og Søreide og Ellingsen m.fl. (2007) anvendes i studiens drøftelse.

3. FORSKNINGSMETODE

Forskningsmetoden som er valgt for masteroppgaven, er styrt av ønsket om å belyse problemstillingen mest hensiktsmessig. Studien er teoretisk, en slags feltforskning i biblioteket (Holter og Kalleberg, 1982), der ulike teorielementer «ropes opp av» empirien. Jeg har valgt dokumentanalyse som utgangspunkt, hvor hensikten er å søke svar på noe, bringe større klarhet og kaste lys over noe (Furnes, 1997). Dokumentanalyse innebærer datainnsamling og vurdering/analyse av skrevne kilder (Holter og Kalleberg, 1982). I min masteroppgave omfatter dokumentanalysen lovverk, rapporter, veiledninger og retningslinjer. Herunder vil rettskilder undersøkes og brukes i drøftelsen. Studiens formål vil være å undersøke og få frem sammenhenger for problemstillingen og tilliggende forskningsspørsmål; og gjennom dokumentanalyse vil jeg fremsette forklaringer og drøfte argumenter, verdier og synspunkt som kommer til uttrykk. Med en slik utredende holdning, anser jeg det som mulig å avklare og besvare problemstillingen.

Tilnærmingen er dels induktiv, dels abduktiv. Der induktiv strategi nyttes når siktemålet er å besvare «hva» - spørsmål, er abduktivt design hensiktsmessig når målet er å studere sosial virkelighet som konstruert og fortolket av forskningsobjektene. Induktiv strategi er aktuelt for denne studiens problemstilling der formålet er å finne ut hva regulering av friluftsliv innebærer, hvilket innhold og formål regelverket har. Abduktiv strategi nyttes der jeg søker forståelse for og årsaker til det forskningsspørsmålene skal utrede og besvare (Blaikie, 2010). Abduktiv metode søker altså å forklare fenomener og komme frem til rimeligheten i forklaringene, og kan linkes til hermeneutikken der mening, fordommer og intensjoner er samspillende faktorer for hvordan den sosiale verden forstås og tolkes.

Et startpunkt for hvordan jeg i forskerrollen kan tolke materialet som kommer frem i dokumentanalysen, er å vurdere forventningene som regelverket konstruerer for virksomhetenes risikohåndteringsarbeid. Herunder hvordan virksomhetene bør håndtere aktsomhetsplikten og internkontrollarbeidet i planleggings- og beslutningsprosesser tilknyttet egen aktivitet.

I følge Pettersen (2014) er samfunnssikkerhet et sammensatt fenomen som krever flerfaglighet og tverrfaglighet. Med dette som bakteppe har jeg valgt et kvalitativt

metodeopplegg, som i denne studien også vil involvere juridisk metodisk tilnærming til fenomenet. Juridisk metode er læren om rettskildene og målet er å finne lovgivers meningsinnhold. Dette innebærer at selve teksten er utgangspunktet, men at konteksten også har betydning, og at teksten derfor ikke alltid er stoppestedet, jf. hermeneutiske tolkning.

Jeg redegjør i det følgende for grunnleggende momenter innen juridisk metodelære, samt kjennetegn ved hermeneutikken.

Juridisk metode - rettskildelære⁷

Myndighetsregulering er normativitet av ulik art og normene formidles gjennom regler, retningslinjer og avveininger (skjønn). Slikt sett kjennetegnes juridisk tenkning og metode av å regulere virkeligheten og ikke beskrive denne. Rettslige virkemidler skiller seg derfor fra andre typer virkemidler fordi det kun fokuserer på den normative atferden, altså hva skal-, hva bør- og hva kan gjøres (Boe, 1996). Hvorfor regler (ikke) etterleves eller håndheves er spørsmål som faller utenfor den juridiske metodens siktemål, men vil være aktuelle og relevante spørsmål å utgreie i et empirisk (sosiologisk, kulturelt, antropologisk, psykologisk) perspektiv. Således er både den normative og den deskriptive behandlingen av risikoregulering interessant for oppgavens drøftelse.

Det finnes ulike typer rettsregler. Felles er at det er en generell norm (Boe, 1996:33). Regler er ikke synonymt med lovregler, det vil si at en regel ikke *må* være i form av lovtekst, men kan også være ulovfestet (Boe, 1996). Boe oppstiller tre distinksjoner mellom de ulike formene for rettsregler:

- primær- og sanksjonsregler, hvor primærregler retter seg mot rett, plikt og kompetanse og sanksjonsregler mot brudd på disse
- handlingsregler og beslutningsregler, hvor handlingsregler betegner faktisk atferd og beslutningsregler retter seg mot at myndighetene stifter en rett eller plikt for noen
- pliktregler og kompetanseregler, hvor pliktregler henvender seg til påbud, forbud,

⁷ Erik Boe (1996) vil tjene som grunnlag for oppgavens korte redegjørelse av hvordan rettsregler tolkes og brukes (det som kalles rettskildelære).

tillatelser og kompetanseregler regulerer beslutningsmyndighet

Regelanvendelsen er en tre-leddet prosess bestående av tolkning, bevisbedømmelse og subsumsjon (anvendelse av rettsregler på et faktum). I jussens regelanvendelse er rettskildeprinsippene helt sentrale og sier noe om hva som er relevant og hvordan det relevante skal nyttes (Boe, 1996). Rettskildefaktorene kan rangeres og av størst vekt er lov og forskrift, forarbeider (Proposisjoner, Stortingsmeldinger, Norges offentlige utredninger), rettspraksis (dommer og kjennelser). I denne masteroppgaven er lov om friluftsliv, lov om produktkontroll og Internkontrollforskriften helt sentrale, samt noen forarbeider og veiledninger. Av rettspraksis er dom fra Dalane Tingrett 28. november 2007, den såkalte Dorgefoss-dommen, relevant for oppgavens tema. Tingrettsdommer har mindre rettskildemessig vekt enn avgjørelser fra Lagmannsrett og Høyesterett, men den rettskildemessige betydningen er for denne besvarelsen ikke regnet som avgjørende. Idet Dorgefoss-dommen behandler spørsmål tilknyttet produktkontroll og internkontroll for tilbyder av aktiv naturopplevelse (juvvandring), er denne vurdert som selvstendig relevant i forhold til temaet.

Hermeneutikk

Læren om fortolkning av meningsfulle fenomener kalles hermeneutikk (Gilje og Grimen, 1993). Betegnelsen kommer fra det greske *hermeneuein*, som betyr å oversette/forklare/tolke (Wittusen, 2014b). Wilhelm Dilthey definerte tidlig hermeneutikk som metode for åndsvitenskapene, hvor målet var metodologisk rekonstruksjon av tekster og overse fortolkerens eget ståsted (Wittusen, 2014a). Noe senere aktualiseres Hans-Georg Gadammers filosofiske hermeneutikk med fokus på menneskelig forståelse som avhengig av forforståelse, og erkjennelsen av at det er umulig å overse fortolkerens historiske ståsted (Wittusen, 2014a). Hermeneutikk kan slik vi kjenner den i dag, oppfattes som en grunnlagsteori og reflekterende problematiseringsdiskurs. Hermeneutikk stiller spørsmål ved fortolkerens forutsetninger og er derfor relevant å drøfte med tanke på denne masteroppgavens behandling og bruk av rettskilder, samt i forhold til formidler og mottaker av budskap knyttet til turistinformasjon- og advarselsarbeid.

Et meningsfullt fenomen innebærer at det har en betydning, som for å bli forstått, må fortolkes. Meningen kan i noen tilfeller kreve spesielle tilnærminger metodisk for å fremtre

klar og forståelig (Gilje og Grimen, 1993). Uklarhetene kan skyldes ulike forutsetninger for forståelse, og noen fenomener kan systematisk ha uklart meningsinnhold (Gilje og Grimen, 1993). Der forutsetningene for forståelse er så ulike at det oppstår fortolkningsproblemer av mening, representerer hermeneutikken et forsøk på å forklare hvilke tolkningsutfordringer som kan oppstå og hvordan forståelse kan muliggjøres (Gilje og Grimen, 1993).

Utgangspunktet for fortolkningsmaterialet er at det er en tekst eller en tekstanalog (handling eller situasjon). I samfunnsvitenskapene omfattes eksempelvis datamateriale som dokumenter og muntlige ytringer, samt andre typer fenomener som adferd, normer og regler (Gilje og Grimen, 1993). Gjennom fortolkningen av datamaterialet prøver en å komme frem til en rimelig mening, som ifølge Charles Taylor (2001:239) betyr «å gjøre et studieobjekt forståelig», og «å avdekke en underliggende sammenheng eller mening». Slik Gadamer (2004) formulerer det, er da hermeneutikkens hovedoppgave å klarlegge *betingelsene* for hvordan forståelse av fortolkningsmaterialet oppnås.

Den hermeneutiske sirkelen og vurderinger omkring fortolkning er for masteroppgaven relevant og interessant av tre grunner. Først fordi jeg som utreder av problemstillingen må gjøre meg tanker om egen innfallsvinkel til og forforståelse av materialet, særlig på bakgrunn av min juristutdanning. For det andre er tekstforståelse og fortolkning viktig i konteksten jus-hermeneutikk fordi tekstanalyse er en helt sentral del av den juridiske arbeidsmåte- og tenkning. For det tredje er hermeneutikkens forforståelse av betydning i studiens kapittel om persepsjonsteori.

3.1 Datakilder- og typer

Datakilder deles inn i tre grupper: primær, sekundær og tertiær (Blaikie, 2010) Primærdata er data som forskeren selv samler inn, sekundær data er rådata som allerede er samlet inn av noen andre når forskeren benytter disse og tertiærdata er andrehåndsdataba, samlet inn og også analysert av andre (Blaikie, 2010). For masteroppgaven vil datamaterialet som stammer fra lovttekst og forskrift kategoriseres som primærdata, idet materialet er resultat av data av opprinnelig karakter, og har fordelen av at jeg kan gjøre rede for hvordan datamaterialet har fremkommet og metodevalgene som ligger til grunn for dette. Øvrig datamaterialet i dokumentanalysen er mitt sekundærmateriale - de skriftlige tekstene er andre forskeres og forfatters fortolkning av et materiale (Fossaskåret og Fuglestad m.fl. 1997).

Kvalitative og kvantitative data angir hvilken form metoden for innsamling og analyse vil

kunne ha, og utgjør en distinksjon mellom tall og ord (Blaikie, 2010). Imidlertid er dette skillet ikke nødvendigvis helt presist, idet analysen ettersom den skrider frem vil kunne føre til at data transformeres, samt at en kombinasjon av begge former for data vil kunne være hensiktsmessig i forskningsarbeidet (Blaikie, 2010). Arbeidet i denne masteroppgaven vil kunne omtales som en kvalitativ studie idet «hovedvekten legges på en fortolkning av kvalitative data som språklige utsagn eller episoder» (Holter og Kalleberg, 1982:25).

3.1.1 Datainnsamling

Datainnsamlingen består av valg av relevant litteratur innen fagområdet risikoregulering, herunder to former for regulering: lovgivning og samfunnskontroll, samt risikokommunikasjon, herunder noe generell kommunikasjonsteori. Ved innsamlingen av relevant litteratur er den nettbaserte søkeportalen «Oria» benyttet, som gir oversikt over faglitteratur i universitetsbibliotekenes bibliotekbaser. Sentrale søkeord for studiens tema har vært: risiko, risikokommunikasjon, kommunikasjon, produktkontroll, allemannsrett, friluftsliv, nasjonalpark, turisme, turistnæring. En betydelig del av datainnsamlingen som utgjør grunnlaget for rettslig regulering gjøres via juridisk metode. Særlig relevant er frilufsloven og produktkontrollloven, samt Internkontrollforskriften. I tillegg vil politiloven og naturmangfoldsloven nevnes og relevante Stortingsmeldinger, Odelstingsproposisjoner og rapporter benyttes som viktige understøttende argumenter i analysen. Materiale fra Innovasjon Norge og noen medieutspill i media, vil belyses og analyseres i forhold til hensynet til risikoformidling/kommunikasjon.

3.1.2 Validitet og reliabilitet

Det forutsettes at metoden jeg har valgt både er valid (gyldig) og reliabel (pålitelig) (Jacobsen, 2000). Jeg mener at kildeutvalget slik det er lagt opp, evner å gi den informasjonen jeg aktivt har søkt (jf. validitet). At flere av kildene er primærkilder (eksempelvis lover, forskrifter og artikler), og at disse er uavhengige og representerer faglig tyngde, bidrar til at materialet som drøftelsen baseres på kan sies å ha stor grad av validitet og reliabilitet. Studiens funn om allemannsrettens betydning som prinsipp i norsk friluftsliv, støttes av tidligere forskning, jf. Reusch (2012). Utover dette er det ikke uproblematisk å vurdere om studiens øvrige funn, for eksempel om aktsomhetsnormen som lovfestet risikokommunikasjon, sammenfaller med tidligere forskning og således enten støtter eller

svækker denne (jf. reliabilitet). Til det er tidligere forskning på akkurat dette området for lite synlig. Den ytre reliabiliteten forteller i hvilken grad ulike forskere vil oppdage det samme og generere tilsvarende begreper som meg i min forskerrolle (transparens). Selv om forforståelsen vil kunne virke inn på måten empirien er samlet inn på, mener jeg at metoden har sikret høy reliabilitet. Studien kan sies å ha ekstern validitet (ref. Johannessen og Tufte m.fl. (2010:230) i den forstand at beskrivelsene av, fortolkning og forklaringer omkring aktsomhetsansvar etter produktkontrollen og risikokommunikasjon, vil være nyttig på andre områder enn fjellturisme.

Det er viktig å være klar over at det i en kvalitativ forskningstilnærming vil være rom for ulike tolkningsmuligheter av datamaterialet. Jeg hadde derfor ved innledningen av masteroppgavens lese- og skriveprosess som mål å være åpen for flere og alternative tolkninger, slik at jeg ikke tok forhastede slutninger, men kunne evne å komme frem til rimelige og relevante tolkninger av datamaterialet.

Jeg har forutsetninger jeg bringer med meg inn i rollen som forsker og som spiller inn på meningsproduksjonen (Fossaskåret og Fuglestad m.fl. 1997). Masterstudien har således krevd at jeg gjorde noen refleksjoner over mitt eget ståsted. I møte med tekstlesing i dokumentanalysen vil de begrepene og argumentasjonen jeg har valgt fremheve noen trekk og overse noen andre trekk. Særlig aktuelt for egen forforståelse av materialet er min bakgrunn som jurist, som er en av årsakene til at juridisk metode beskrives, utdypes og anvendes i masteroppgaven. En ulempe med å ha denne bakgrunnen kan være at jeg møter materialet med «juridiske briller». Jeg mener likevel at fordelene ved dette er større, da jeg bringer til torgs to ulike innfallsvinkler til temaet: *både* konteksten samfunnssikkerhet og konteksten jus. Tilsvarende kan en svakhet ved prosjektet da bli at drøftingen dras mellom de ulike hensynene. Samtidig mener jeg at denne «vekselvirkningen» klart representerer en styrke ved prosjektet, idet analysens fasetter til sammen danner en bred forståelse av tematikken.

3.2 Utfordringer ved forholdet teori og empiri

Idet studien primært er en dokumentanalyse vil empirien hentes fra gjennomgangen av relevante dokumenter og faglitteratur. Samtidig vil overgangene mellom det som belyses av teori om rettslig regulering og det som gjelder konkrete rettskilder i empirikapittelet kunne

oppleves noe flytende for leseren. Det vil for denne masteroppgavens formål være viktig å presisere at teorielementene om regulering av risiko er behandlet på generelt grunnlag og ikke tar for seg konkrete bestemmelser eller hensyn i lovverket. Lovverk belyses og drøftes som empiri.

Slik sett vil teori og empiri i denne masteroppgaven kunne sies å være gjensidig forutsettende for at drøftelse og refleksjoner omkring forskningsspørsmålene skal bli fruktbare (Hagen og Gudmundsen, 2011).

4. TEORETISK FUNDAMENT

Jeg vil i det videre presentere to teoretiske innfallsvinkler for oppgaven, deretter følger en gjennomgang av relevant og anvendt teorilitteratur og en nærmere redegjørelse for de teoretiske perspektivene. Dette utgjør analyserammen for masteroppgaven.

Oppgavens rammeverk utgjøres av to teoretiske innfallsvinkler: en retter seg mot *regulering* av risiko og en hviler på teorier om *kommunikasjon* og risiko. De to bidragene gir til sammen et bredt faglig utgangspunkt for å belyse og diskutere empirien utover i oppgaven. Andre perspektiver er også relevante og teorifundamentet som presenteres, er således skjønnsmessig valgt ut. Jeg mener imidlertid at det utvalgte teorifundamentet på en god måte kan være med på å belyse problemstillingen.

Gjennomgangen av de utvalgte bidragene tar sikte på å gi et bakteppe for forskningsarbeidet (Blaikie, 2010). I denne gjennomgangen blir de belyste bidragene inndelt etter oppgavens to teoretiske innfallsvinkler: teoretiske perspektiver på regulering av risiko og teori knyttet til kommunikasjon og risikokommunikasjon.

4.1 Perspektiver på regulering av risiko

Besvarelsen drøfter ulike perspektiver på risikoregulering, slik det er fremstilt innen fagområdet samfunnssikkerhet. Dette omfatter både egenkontroll av risiko og lovregulering og anvendelse av rettslige virkemidler. Innen regulering av risiko utgjør dette de to sentrale kontrollmekanismene (Engen og Kruke m.fl., 2016). Perspektiver på risikostyring gjennom rettslig regulering vil primært behandles og drøftes med bakgrunn i teoriperspektiver hentet fra Engen og Kruke m.fl. (2016) og Lindøe og Kringen m.fl. (2015).

I Perspektiver på samfunnssikkerhet av Engen og Kruke m.fl. (2016) er temaet risiko og sikkerhet i samfunnsvitenskapelig teori. Bokens teoretiske innfallsvinkler knyttet til regulering av risiko omfatter internkontroll samt risikokontroll, usikkerhet og sårbarhet. Det som behandles om internkontroll er særlig relevant for studiens drøftelse av kombinasjonen bedrifters egenkontroll med risiko og myndighetskrav.

I Risiko og Tilsyn av Lindøe og Kringen m.fl. (2015) behandles sammenhengen mellom risiko, regulering og tilsyn. Forfatterens analyse av rettslig regulering og sikkerhetsstyring er relevant for oppgavens teoriperspektiv om risikoregulering. Forfatterne tar for seg problemstillinger knyttet til utfordringer i handlingsrommet mellom virksomhetenes egen kontrollvirksomhet (herunder internkontroll), etterlevelse av lovpålagte regler og myndighetskontroll. Bokens behandling av temaet vil anvendes i masteroppgavens forståelse av overordnede prinsipper for regulering, styring og kontroll med risiko.

Idet lovregulering og myndighetskontroll er en sentral del av studiens tema, vil det være nødvendig å gjøre rede for juridisk tenkning, herunder kort om de ulike typene rettsregler. Innføring av rettskildelære av Erik Boe (1996) gir en oversikt over grunnleggende rettslig tenkning og rettsanvendelse. Boken vil nyttes som henvisning til juridiske ord og uttrykk som kommer til anvendelse i oversikten over de ulike rettslige virkemidlene. I tillegg vises det til Lødrup og Asland (2013) sin behandling av begrepsparet risiko og ansvar innen rettsvitenskap. Det er viktig å presisere at teori omkring risikoregulering *generelt* vil danne bakteppet for de konkrete lovbestemmelsene og hensynene bak disse, som drøftes i empiridelen av oppgaven.

4.1.1 Risiko som fenomen

Før jeg behandler noen av reguleringsmekanismene knyttet til risiko, er det relevant og interessant å presentere skillet mellom risikobegrepet innen samfunnssikkerhetsfaget versus den juridiske forståelse og vurdering av risiko.

Risikobegrepet i samfunnssikkerhetsfaglig kontekst

United States Agency for International Development (heretter referert til som USAID) (2011) beskriver den historiske utviklingen i forståelsen av risiko. Det grunnleggende utgangspunktet var i lang tid at katastrofer ble betraktet som «acts of God». At en ulykke inntraff eller en katastrofe rammet, ble oppfattet som uttrykk for menneskenes manglende evne og vilje til å opptre og handle i tråd med sin religiøse overbevisning. Med teknologiske og naturvitenskapelig fremskritt vokste det gradvis frem en skepsis til denne tidligere skjebnebestemte holdningen til hvorfor ulykker og katastrofer rammet. Denne økte problematiseringen omkring slike deterministiske oppfatninger, medførte at risikoens iboende

natur og menneskelige reaksjonsmønstre ble vektlagt som bidragende faktorer til katastrofer og ulykker. USAID legger i den forbindelse frem to sentrale perspektiver på risikoforståelse, henholdsvis et samfunnsvitenskapelig og et naturvitenskapelig.

Det samfunnsvitenskapelige perspektivet

Innen dette perspektivet er to paradigmer parallelt rådende; ett der katastrofer ses som resultat av usikkerhet knyttet til fareidentifisering og som uttrykk for sårbarheten i systemet, og ett paradigme hvor fokus er manglende proaktiv handling i forhold til risiko.

Det naturvitenskapelige perspektivet

Innen dette perspektivet er fokuset å kunne kvantifisere og beregne sannsynlige utfall av farekilder. Dette representerer perspektivets grunnleggende utgangspunkt, men modereres av forskeren Dombrowky som advarer mot at virkeligheten kan reproduseres basert på matematiske beregninger (USAID, 2011). I tillegg poengterte naturvitenskapelige forskningsmiljøer at risiko også kan betraktes som et sosialt fenomen – og flyttet slik fokus fra katastrofe som fenomen over til risiko som selvstendig begrep.

Det moderne perspektiv på katastroferisiko

I moderne forskning innen katastrofe og risiko har oppmerksomheten rundt faktorene kjønn, rase, alder og klasses tilhørighet økt. Det skilles mellom to skoleretninger innen forskning med et slikt fokus: et konstruktivistisk perspektiv og et objektivistisk perspektiv. Forskeren Cardona er sentral i utdypningen av disse retningene (USAID, 2011). I den konstruktivistiske tilnærmingen til risiko betraktes risiko som en sosial konstruksjon. Risiko er således noe som avhenger av menneskelig persepsjon og fortolkning. Holdningen til risiko vil variere med samfunnsmedlemmenes rotfestede oppfatninger, som igjen er påvirket av sosio-økonomisk posisjon. Til forskjell fra dette betrakter og vurderer den objektivistisk anlagte skoleretningen risiko som en kvantifiserbar størrelse, noe som eksisterer uavhengig av menneskelige faktorer. Risiko blir her sett som en «kalkulerbar størrelse» (Engen og Kruke m.fl., 2016:91).

Innen moderne forskning av risiko er imidlertid den mest aktuelle og relevante innfallsvinkelen interdisiplinær, det vil si at den verken ensidig tilnærmer seg risiko som et sosialt konstruert fenomen, eller som en statistisk beregnet størrelse.

Risikobegrepet i juridisk kontekst

Risiko i juridisk forstand må ses i sammenheng med ansvarsbegrepet. Ansvar innebærer forpliktelsen til å gjøre eller unnlate å gjøre noe. Risiko handler derfor om å bære konsekvenser- og hvorvidt et rettssubjekt kan bebreides. Videre betyr dette at risiko er noe flyttbart- hvor risikoen overføres fra en part til en annen part.

I den alminnelige erstatningsretten har begrepene skyld (forsett), skylddevne (culpa;latin) og uaktsomhet, adekvans og påregnelighet særlig betydning (Boe, 1996, Lødrup og Asland, 2013). Det kan oppstilles et skille mellom subjektivt klanderverdige handlinger og ansvar på objektivt grunnlag. Handlinger med subjektivt ansvar betegnes som culpaansvar, og personen har culpa når handlingen har vært uaktsom eller uforsvarlig (Lødrup og Asland, 2013).

Uaktsomheten kan i konkrete tilfeller graderes fra simpel til grov uaktsomhet. Den analogiske tolkningen av aktsomhetsnormen i lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) rettet mot både tilbyder og mottaker av tjenesten, er at dette er et slikt forsvarlighetskrav. Dette behandles nærmere i oppgavens kapittel om produktkontrollloven.

I den juridiske forståelsen av ansvar og erstatning, foreligger det krav om årsakssammenheng, samt at skaden som voldes er adekvat. En helt sentral vurdering er herunder hvorvidt skaden kunne anses som påregnelig ved aktiviteten eller handlingen som ble utført. Det er også slik at de fleste skader som oppstår eller som vi utsettes for, ikke skyldes en skadevoldende handling i seg selv. Skaden er en følge av individets egen uforsiktighet eller handlemåte. Som eksempel trekker Lødrup og Asland (2013) frem det å stå på ski og dertil falle og brette benet, eller å bedrive idrett som innebærer risiko for skader. Slike aktiviteter omfatter ingen annen skadevolder bak hendelsen enn den uheldige selv, som brette en ankel eller et håndledd i utøvelsen av aktiviteten. Her kan vi snakke om «aksept av risiko» (Boe, 1996:337). I denne besvarelsen kan en slik type vurdering knyttes til den generelle forventning til at individene selv er ansvarlige for vurderinger omkring risiko og egne forutsetninger ved fjellsportaktiviteter. Dette knytter seg som nevnt i forrige avsnitt, også opp til aktsomhetsnormen i produktkontrollloven. Resonnementet får betydning for hvordan vi tenker og vurderer skadeårsak og risikoansvar, og vil drøftes i lys av problemstillingen senere i besvarelsen.

Videre belyser Lødrup og Asland (2013) skillet mellom erstatningsretten og andre skadeforebyggende tiltak. Lov om produktkontroll nevnes som eksempel på en del av det offentlige kontrollapparatets skadeforebyggende lovgivning, som har som mål å trygge et produkt eller en tjeneste gjennom myndighetsregulerte krav til virksomhetene. Det vises videre til det som kalles økonomisk prevensjon, hvor hensikten med å ha et skjerpet ansvar for de som produserer et produkt eller tilbyr en forbrukertjeneste er å få produktene eller tjenestene til å bli sikrere. Formålet med en slik økonomisk prevensjon er dermed at erstatningsplikten utløser et motiv for den skadevoldende produsent og tilbyder til å handle på en bestemt måte (Lødrup og Asland, 2013).

Rettslig regulering av risiko gjennom myndighetskrav generelt, beskrives i det følgende. Den spesifikke reguleringen gjennom konkrete lovbestemmelser behandles og drøftes imidlertid i oppgavens empiriske del⁸.

4.1.2 Regulering av risiko

Risikoregulering innen samfunnssikkerhetsfaget undersøker hvordan ulike kontroll- og styringsvirkemidler kan brukes for å håndtere risiko (Engen og Kruke m.fl., 2016). Regulering av sikkerhet er komplekst, og omfatter tiltak og reguleringer med ulik grad av myndighetsinnblanding.

Regulering av risiko kan grupperes i tre temaer: presise regler, samfunnskontroll og tvungen statlig påvirkning (Engen og Kruke m.fl., 2016). Tvungen statlig påvirkning i form av avgiftsregulering og beskatning vil ikke være gjenstand for utgreiing i denne oppgaven, fordi fokuset er virkemidlene lov og forskrift (presise regler) og samfunnskontroll (påvirkning gjennom sosiale normer og avtaler). I utgangspunktet retter samfunnets kontrollmekanismer seg både mot villedede handlinger og ulykker. For denne besvarelsens problemstilling avgrenses det mot villedede/ondsinnede handlinger.

⁸ Presisering: risikoregulering som samfunnskontrollerende verktøy er teori i besvarelsen. Den konkrete lovgivningen utgjør en del av empirien.

I det følgende presenteres de to formene for risikoregulering, henholdsvis egenkontroll av risiko (samfunnskontroll) og rettslige virkemidler (lovregulering/presise regler).

Egenkontroll av risiko (på individnivå samt for virksomheter)

Egenkontroll skiller seg fra den presise lovgivningen. Gjennom egenkontroll er individet eller virksomhetens vurderinger omkring risiko egeninitiert og uavhengig av myndighetsinnblanding (Engen og Kruke m.fl., 2016). Selvregulering kan imidlertid være lagt til grunn som et minstekrav fra myndighetshold, mest kjent er prinsippet om internkontroll. På denne måten kan det oppstilles krav om et minimum av kontrollmekanismer internt i virksomheten, men uten at innholdet i disse beskrives spesifikt. Internkontroll er med dette både egenkontroll og myndighetskontroll. Det er nødvendig å ha denne sontringen i bakhodet under behandlingen av studiens problemstilling, fordi internkontroll kan betraktes som en form for rettslig regulering, samtidig som den enkelte bedrifts forståelse og tolkning av risiko innenfor dette er egenkontrollert. Egenkontroll på virksomhetsnivå skiller seg slik seg fra egenkontroll av risiko på individnivå, idet den enkelte privatperson foretar vurderinger omkring egen risiko uavhengig av myndighetsinngripen. Slike sontringer som gjelder begrepet egenkontroll og fenomenet internkontroll drøftes senere i besvarelsen.

Rettslige virkemidler

Det eksisterer ulike typer av normer og regler innen rettsregulering. Jeg vil skissere en oversikt over de viktigste formene for rettslige virkemidler og kategorisere disse etter om de er rettslig-bindende eller ikke-rettslig bindende.

Utforming av lover og forskrifter er myndighetens mest inngripende virkemiddel for å utøve kontroll og styring med risiko (utgjør *lovregulering som risikoregulering*). Lover er rettsregler som fastsetter rettigheter og plikter og vedtas, endres og oppheves av Stortinget. Etter lovvedtak i Stortinget, er det regjeringens oppgave å utforme nærmere regler i forskriftsform. Forskrift er etter forvaltningslovens⁹ § 2 (1, litra c) *...et vedtak som*

⁹ Lov av 10. februar 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer.

Forut for lovvedtak og tilhørende forskrift(er) foretar Stortinget et omfattende forberedende lovarbeid (Boe, 1996). Dokumentene i dette forberedende arbeidet kalles forarbeider. Forarbeider – tidligere Odelstingsproposisjon, kalles nå bare Proposisjoner. I tillegg til lovforarbeider er Stortingsmeldinger en sentral dokumenttype for å forstå politiske prioriteringer og mål. Dokumentet som oversendes regjeringen til Stortinget, har til hensikt å presentere saker uten at de er knyttet til et ferdig lovforslag og holde Stortinget orientert om prioriteringer og interessefelt. I masteroppgaven er flere Stortingsmeldinger svært relevante for å forstå, forklare og drøfte problemstillingen.

Eksempler på ikke-lovfestede virkemidler er veiledninger, retningslinjer og standarder, og er ikke-rettslig bindende (Boe, 1996). *Veiledninger og retningslinjer* er virkemidler som er av veiledende art og som bidrar som tolkningsverktøy for lovbestemmelser og regelverk. *Standarder* betegner normer, prosedyrer og rutiner som er utarbeidet for et spesifikt område. Slike industristandarder, bransjestandarder og profesjonskrav karakteriseres av å være formåls- eller funksjonsbaserte og angir krav til fremgangsmåte eller resultat (Lindøe og Kringen m.fl., 2015). Eksempel på standard med relevans for denne besvarelsen er produktkontrollovens §3b som bruker betegnelser som «harmonisert standard» (2.ledd), «nasjonale standarder» (2.ledd, litra a), «regler for god praksis» (2.ledd, litra c).

Rettslig standard¹⁰

En rettslig standard er et begrep eller uttrykk i lovtekst som må tolkes, forstås og anvendes gjennom normer utenfor loven selv. Innholdet i en slik standard utvikles gjennom forvaltningspraksis, og endrer seg i takt med samfunnsutviklingen. På denne måten «låser» ikke lovgiver begrepsinnhold, men åpner for at holdninger, strømninger og skift i tiden kan påvirke innholdet og forståelsen.

Noen av begrepene som er relevante for studiens problemstilling kan betegnes som rettslige standarder, f. eks «uakseptabel risiko» jf. produktkontrolloven §2a, eller begrepet aktsom/uaktsom. Nærmere om begrepene følger under drøftelsen.

¹⁰ Merk: en rettslig standard tilsvarer ikke bransjestandard som beskrevet ovenfor

4.2 Perspektiver på kommunikasjon, risikokommunikasjon og persepsjon

Jeg vil i det følgende redegjøre kort for en klassisk kommunikasjonsmodell, risikokommunikasjonsprosesser, samt teorier om persepsjon.

4.2.1 Generell kommunikasjonsteori

Etter Berlos (1960) klassiske kommunikasjonsmodell forklares kommunikasjon mellom avsender og mottaker som en lineær prosess. Sentrale begreper i kommunikasjonsmodellen er koding og dekoding. Før avsender sender meldingen, formuleres meldingen (kodes) ut i fra avsenders evne til å kommunisere. Mottaker av meldingen oppfatter og tolker budskapet (dekoder). Det forutsettes at avsender og mottaker har samme evne til å kommunisere, slik at koding og dekoding sammenfaller. Denne toveisprosessen oppstiller derfor forventninger til aktørenes gjensidige kommunikasjonsferdigheter: avsender og mottaker må ha felles forståelse og mediumet (telefon, radio, bilder, sosiale medier, tv) må være hensiktsmessig for det budskapet som formidles (Engen og Kruke m.fl., 2016). Slik felles forståelse og et hensiktsmessig medium legges til grunn som sentrale forutsetninger også innen kommunikasjon om/av risiko.

4.2.2 Teori om risikokommunikasjon

Kommunikasjon om risiko handler om avsenders troverdighet, informasjonens gyldighet og tillit mellom avsender og mottaker. Målet med risikokommunikasjon vil være å få mottaker/aktøren til «å tilpasse sin atferd til den informasjonen som kommuniseres» ut (Engen og Kruke m.fl., 2016: 325). For masteroppgavens problemstilling vil dette være et helt sentralt moment. De involverte aktørenes fremtreden vil kunne spille en avgjørende rolle for hvordan turgåerne oppfatter risiko. Dette gjelder både for turistnæringens forpliktelser i formidling av risikoene ved fjellturer på et tidlig stadium, dernest oppfølging av kommune og beredskap. Målet med informasjonen som formidles; opplysnings- og advarselsarbeidet, vil være å begrense risikogrupper fra å gå krevende turer i norske fjell eller tilrettelegge for gjennomføring av turen på en tryggere måte gjennom utleie av utstyr, bekledning o.l. Teoretiske perspektiver om aktører, kommunikasjon, budskap og tillit sett i sammenheng vil derfor utgjøre en sentral del av oppgavens drøftingsfokus.

International Risk Governance Council sitt rammeverk (heretter kalt IRGC-modellen) er omtalt flere steder i faglitteraturen. I masteroppgavens behandling av rammeverket vil fremstillinger hentes fra Perspektiver på samfunnssikkerhet av Engen og Kruke m.fl. (2016), samt IRGC (2008) sin egen redegjørelse. Modellen vil kunne gi veiledning i noen av prosessene og sammenhengene mellom de to teoriperspektivene fordi den vektlegger risikokommunikasjon i alle faser av modellen. Modellen beskriver et rammeverk bestående av fem prosesser: førvurdering, risikovurdering, toleranse- og akseptvurdering, risikostyring og kommunikasjon. Det vil ikke være formålstjenlig for studiens problemstilling å behandle alle disse fem prosessene utførlig, men bruke momenter fra vurderingsfasene (der kunnskap om risikoen søkes etablert) og fra prosessen risikokommunikasjon (som gjennomgående spiller en rolle). Jeg vil kort redegjøre for prosessene som rammeverket beskriver av førvurdering, vurdering og kommunikasjon.

I førvurderingsfasen er målet å kartlegge utfordringer og problemer på det aktuelle risikoområdet, slik at ulike interessenter gjennom diskurs enes om et felles mål. Vurderingsfasen identifiserer og vurderer risiko. I arbeidet med å finne frem til hva risiko betyr for individene og miljøet samt hvilke sosiale og økonomiske konsekvenser risikoen kan ha, er det helt sentralt å vurdere oppfatninger om risiko hos de ulike diskursaktørene. Uønskede hendelser forbindes med usikkerhet og det er derfor avgjørende å kartlegge prosesser som virker inn på menneskenes persepsjoner. Engen og Kruke m.fl. (2016:348) nevner «psykologiske, sosiale, institusjonelle og kulturelle» faktorer som formgivende og forsterkende prosesser for hva som påvirker risikoatferden kollektiv og individuelt. Førvurderings- og vurderingsfasen følges naturlig av en beslutningsprosess, der kommunikasjon utgjør en avgjørende del av i arbeidet. I følge IRGC-rammeverket er det viktig at sivilister og berørte aktører blir forklart rasjonalt bak beslutninger og tiltak. Dette anses som en del av en toveis kommunikasjonsprosess, der individene på bakgrunn av kunnskapen som formidles kan ta informerte valg om risiko og håndteringen av denne. En slik fremgangsmåte gjør individene i stand til å vurdere eget ansvar, hevder IRGC (2008).

IRGC-modellen vektlegger slik sett deltakelse og tillit mellom alle relevante aktører for at risikostyring skal fungere hensiktsmessig. En vellykket risikostyringsprosess avhenger av god risikokommunikasjon og tillitsfulle relasjoner mellom ekspertgrupper og lekfolk (Engen og

Kruke m.fl., 2016). Det har vært en utvikling i måten funksjonen til risikokommunikasjon betraktes. Risikokommunikasjon var tidligere et instrument for myndigheter og ekspertgrupper til å informere lekfolk om farer, trusler og risiko. I dag er befolkningen i større grad involvert i beslutningsprosesser og har lettere tilgang på kunnskap, gjennom teknologi og sosiale medier. Dette skiftet har ført til at risikokommunikasjon ifølge IRGC-modellen, må vektlegge individer og grupperes meninger og engasjement. Individene må derfor involveres i problemløsning og beslutningsprosesser som knytter seg til risiko (Engen og Kruke m.fl., 2016). I det følgende legges det frem et utvalg momenter innen perspektiver på persepsjon.

4.2.3 Persepsjonsteori

For å knytte reguleringsregimet sammen med kommunikasjonsperspektivene, vil det være interessant å belyse persepsjon som en viktig del av det å forstå hvordan og hvorfor turister tolker, oppfatter og bedømmer risiko slik de gjør.

Boyesen (2003) og Engen og Kruke m.fl. (2016) anvendes i fremstillingen. Momenter fra Slovic (1987), Thelle og Breivik m.fl. (2001) og Douglas og Wildavsky (1982) supplerer teorigrunnlaget for hva som påvirker individers risikoforståelse.

Den sosiale konteksten (herunder kulturell kontekst og persepsjon) rundt prosessene kan belyse noe av utfordringene ved håndtering av risiko ved fjellturisme. I følge Engen og Kruke m.fl. (2016) påvirkes vår risikoforståelse av mange faktorer, som kognitive egenskaper, personlige erfaringer og individuelle verdier. Dermed blir individet «isolert i en personlig virkelighetsoppfatning» (Engen og Kruke m.fl., 2016:82). Gjennom disse prosessene og med bakgrunn i egenskapene, erfaringene og verdiene vi besitter, dannes vår oppfatning av risiko. I det psykologiske perspektivet på risiko beskrives det hvordan disse prosessene virker inn på individenes sannsynlighets- og alvorlighetsvurderinger. Hva individet vurderer som akseptabel og tolererbar hendelse, eller omvendt, er dermed resultat av selektive vurderinger om usikkerhet tilknyttet en hendelse og dens konsekvenser (Engen og Kruke m.fl., 2016).

Forsker Marit Boyesen (2003:4) argumenterer for at det «har vist seg å være en sammenheng

mellom opplevd risiko og hvordan mennesker forholder seg risiko. Hva som oppfattes som risiko og hvor risikofylt ulike forhold oppleves, vil være styrt av både individuelle forhold og kjennetegn ved den kulturen en er en del av». Momenter av betydning for den skjønsmessige opplevelsen av risiko og situasjonen kan være mismatch og bias, sosiale prosesser, frykt, følelser og persepsjon, risikokommunikasjon, gjeldende normers innvirkning på våre vurderinger, sosiale faktorerens påvirkning på hva vi velger ut som risiko eller ikke (Boyesen, 2003). Oppfatninger omkring risiko er slik sett komplekst sammensatt.

Douglas & Wildavsky (1982) forsøker også å vise at risiko er kulturelt betinget og at menneskers risikopersepsjoner påvirkes av kultur, sosiale normer, sosial organisering etc.

I litteraturen beskrives overgangen fra ekspertvelde og teknokrati til involvering av lekfolk i risikokommunikasjon, som et resultat av det moderne samfunn (Engen og Kruke m.fl., 2016). Informasjon er lett tilgjengelig og lekfolk og «Hvermannsen» googler seg frem til kunnskap. I dette ligger det også et demokratielement og anti-patriarkisk holdning, mener forfatterne. I Thelle og Breivik m.fl. (2001) hviler det et paradoks i denne modernitetens forståelse av risiko. Generelt assosieres risiko ofte med noe negativt, men på individnivå er det derimot tegn til økende aksept for risiko satt i en spenningssøkende- og mestringsorientert kontekst, og risiko betraktes da i større grad som noe positivt.

I *The perception of risk* argumenterer forskeren Slovic (1987) for at farer som vurderes som frivillige også betraktes som kontrollerbare. Synspunktet nevnes i studiens drøftelse om egenkontroll av risiko og individuelle forutsetninger. Slovic (1987:285) viser til hvordan en bred gjennomgang av forskningsresultater av risikopersepsjon viser at «riskiness» betyr noe mer enn bare forventet antall fataliteter, og at en slik utvidet risikooppfatning derfor bør ha betydning for hvordan risiko forklares til publikum. Nettopp fordi sivilister tar andre momenter med i sine risikovurderinger enn forskere, fordrer det meningsutveksling mellom aktørene dersom risikokommunikasjon og risikohåndtering skal virke fruktbart, mener Slovic (1987).

Som det fremgår av de nevnte perspektivene er oppfatningen at risikobedømming formes og utvikles ut i fra en rekke faktorer. Individenes forutsetninger preger forståelsen av og tolkningen av risiko. Forforståelsens betydning for mottakers tolkning av budskapet som

kommuniseres er i så måte sentralt. Momenter fra Aadland (1997), Skjervheim (2001), Gadamer (1987), Taylor (2001) og Gilje og Grimen (1993) anvendes i det følgende.

For å forstå, har forforståelsen vi møter en tekst eller situasjon med avgjørende betydning. Forforståelse, bakgrunnskunnskap og kontekst, utgjør «briller» som er avgjørende for hvordan vi tolker inntrykk til å ha sammenheng, og ikke fremstå som vilkårlige og uklare (Aadland, 1997:168). I følge Gadamer er forforståelsen primærbetingelsen i hermeneutikken, fordi den i stor grad avgjør hva vi oppfatter som «en meningsmessig enhed» (2004:281). Det ligger derfor en forutgående projisering av mening i våre oppfatninger. Filosofen Hans Skjervheim (2001:269) er inne på noe av det samme: «alt før eg byrja reflektere, hadde godteke mange ting og meint mange ting». Gadamer (1987) selv viser til Aristoteles beskrivelse av hvordan innsikt former forventninger. For hvorvidt gjensidig forståelse kan oppnås, er språket avgjørende. Hermeneutikken omfatter fenomener tilknyttet misforståelse, forståelse og meddelelse, som alle er «en form for språklighet» (Gadamer, 1987:147). Det å være stum av beundring eller målløs er ifølge Gadamer (1987) også et uttrykk for *noe*, fordi når ordene ikke strekker til, vitner det om at vi gjennom språket forsøker *uansett* å gi uttrykk for *alt*. Erfaringer endrer menneskenes uttrykksmåter, dialog endrer språket, og samtidig skaper de kommunikative handlingene samforståelse (Gadamer, 1987). Språket og ordene vi anvender for å beskrive bestemte følelser eller situasjoner vil imidlertid variere med felles kulturelle handlings-, følelses- og erfaringsbegreper, påpeker Taylor (2001). Forståelsen avhenger av bakgrunnsvirkeligheten vi besitter og vår evne til å settes oss inn i andre språklige begreper avgjør om vi forstår situasjoner og handlinger (Taylor, 2001). Noe av det samme kan forstås med Poppers «forventningshorisont», som for mennesket fungerer som en «referanseramme» for hva vi opplever gir mening (Gilje og Grimen, 1993:72). Ved vurdering av turistenes respons på informasjon er kulturbakgrunn og erfaringer med dette grunnleggende forutsetninger for hvordan risiko oppfattes, tolkes og bedømmes. Det blir derfor viktig å være bevisst dette når budskap utformes og søkes kommunisert. For denne studienes anliggende er kunnskap om mottakernes kulturbakgrunn og forståelsehorisont en forutsetning for at informasjonen som gis skal kunne forstås som tiltenkt. Dette kan tyde på at kommunikasjonen slik sett bør tilpasses mottaker på en hensiktsmessig måte.

4.3 Perspektivene rettslig regulering og risikokommunikasjon

Studiens to utvalgte teoretiske innfallsvinkler, som retter seg mot *regulering* av risiko og *kommunikasjon* av risiko ses i sammenheng under besvarelsens drøftelse. Slik IRGC-

modellen beskriver kommunikasjon, er det å betrakte som et gjennomgående verktøy for å sikre korrekt informasjon om foreliggende farer og risiko. Det er også et verktøy myndighetene og andre relevante aktører har for å sikre etterlevelse av tiltak. For denne studiens tema og problemstilling er risikokommunikasjon dermed et myndighetsverktøy av to anledninger: i forhold til formidling av informasjon og advarselsarbeid, *samt* en prosess som kan forsøkes sikret gjennom å oppstille krav til tilstrekkelig informasjonsarbeid for tilbydere innen reiselivsnæringen. Med et slikt perspektiv lagt til grunn, blir det videre siktemålet med besvarelsen å belyse og drøfte foreliggende regelverk og plikter for tilbydere av forbrukertjenester innen fjellturisme. Herunder undersøkes og diskuteres det hvorvidt det kan sies at lovgiver oppstiller en plikt til kommunikative handlinger overfor forbrukerne av slike tjenester, og i så fall hvilken rolle mottakernes forutsetninger for risikobedømming bør bli ivare tatt i fremtidig markedsføring.

5. FRILUFTSLIV OG FJELLTURISME - verdiskapende og utfordrende

Jeg vil i det følgende kort beskrive fenomenet friluftsliv, og utvalgt tallmateriale knyttet til besøkstall og aktiviteter, samt redningsoppdrag. Derne beskriver roller og ansvarsforhold tilknyttet markedsføring og regulering av friluftslivet. Til sammen danner dette bakteppet for oppgavetemaets aktualitet, og konteksten regulering av risiko ved friluftslivsturisme.

Å feriere er et relativt nytt fenomen. Reising og forflytting har til alle tider funnet sted, da som folkevandringer, korstog og pilegrimsferder med nød, sult og krig, nysgjerrighet og utferdstrang, handel eller religiøst motiv som drivkrefter (Granseth, 2012). I dag er reising derimot forbundet med ferie, å ha (fri)tid og økonomisk mulighet til å oppleve andre steder og kulturer for forlystelsens skyld. Det knytter seg slik sett positive forventninger til det å reise og være turist.

I rapporten Norsk turisme (Granseth, 2012) er tre stikkord helt sentrale: kulturell betydning, helsepolitikk og allemannsrett. De samme momentene trekkes frem i Stortingsmelding *Friluftsliv - Natur som kilde til helse og livskvalitet*, hvor myndighetsmålet med friluftslivspolitikken slik den føres, sammenfattes: «sentral del av norsk kulturarv og nasjonal identitet, og som en viktig kilde til høyere livskvalitet og bedre helse for alle» (Meld. St.18, 2015-2016:7). I den norske befolkningen er fotturer i skogen og på fjellet noen av de mest populære og utbredte aktivitetene, og denne nasjonale bruken av naturen i friluftslivssammenheng har dannet «grunnlaget for utviklingen av det moderne reiseliv i Norge», påpekes det (Meld. St.18, 2015-2016:99). I tillegg til å beskrive tradisjonelle verdier ved norsk friluftsliv, vedkjenner Stortingsmeldingen behovet for endrede vilkår og rammebetingelser for en del av forvaltningen av friluftsliv. Dette begrunnes i fremveksten av nye former for friluftslivsaktiviteter, urbaniseringstendenser og økt innvandring. Videre fremheves viktigheten av en fortsatt tilnærmet urokkelig allemannsrett, der myndighetens fokus vil være å stimulere til tiltak som tilrettelegging og informasjon fremfor strengere og avgrensede reguleringer av allemannsretten. Slik det beskrives, søkes det mot en politikk og forvaltning som satser på informasjon og opplæring i «naturvennlig ferdsel i henhold til allemannsretten» (Meld. St.18, 2015-2016:8). I den nylig publiserte Stortingsmeldingen om reiseliv, Meld. St. 19 (2016-2017) *Opplev Norge - unikt og eventyrlig*, bekreftes dagens politikk om informasjon og opplæring i naturvennlig ferdsel, og viser til økt fokus på

merking, informasjon og forenklet infrastruktur.

Besøksstall

Reiselivsnæringen er en viktig norsk næring, og sto i 2015 for drøye 4 prosent av den totale verdiskapingen og snaut ni prosent av norsk sysselsetting (Meld. St. 19, 2016-2017:5). Særlig det som kategoriseres som naturbasert reiseliv har opplevd stor etterspørsel og økonomisk vekst de senere år: «Reiseliv er en av verdens raskest voksende næringer. Reiselivsnæringen i Norge har om lag 140 000 ansatte og en samlet årlig verdiskaping på om lag 70 milliarder kroner. Natur- og kulturbasert reiseliv i Norge har hatt en stor vekst de senere år, og det er potensial for videre vekst.» (Meld. St. 18, 2015-2016:100). Den samme utviklingen innen naturopplevelser og næringsliv beskrives i Meld. St. 18 (2016–2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt*. Eksempelvis har besøksstallene for de mest kjente norske naturattraksjonene hatt en sterk vekst de siste årene. Antall besøkende til Preikestolen var i 2016 på 285 000 og på Kjerag 70 000 besøkende (Stavanger Aftenblad, 01/11/16). Trolltunga hadde 80 000 besøkende i 2016 (NRK, 23/11/16). Tallene forventes å stige de kommende årene.

Meld. St. 18 (2016–2017) vier et helt kapittel (jf. kapittel 9) til temaet friluftsliv og verdiskaping, og fremhever kommersielle turtilbuds lokale ringvirkninger i form av arbeidsplasser og inntekter til lokalsamfunnene. I dette samme kapittelet er det kun lagt til en passus om sikkerhet i kommersielle friluftslivstilbud. Dette kan tyde på at kommersielle interesser, næringsliv og lokal verdiskaping kan forstås som de viktigste aspektene ved reiselivsnæringens friluftslivstilbud i Norge.

Samtidig med økningen i reiselivsnæringen generelt, har friluftslivsturisme opplevd økt internasjonalisering. Aktiviteter knyttet til fjell og fjorder er spesielt populære naturopplevelser blant utenlandske turister i Norge. Turistundersøkelsen 2014 viser at blant utenlandske turister ønsker 84 prosent å oppleve eller hadde vært ute i naturen, 64 prosent ønsker å oppleve eller hadde vært i fjordene og 55 prosent ønsker å oppleve eller hadde vært i fjellet (Meld. St.18, 2015-2016:100).

Bakgrunnsrapporten til *Vestlandsundersøkelsen 2015* (Innovasjon Norge 2015a:16) gir en oversikt over hvilke aktiviteter turistene oppgir som sentrale for oppholdet deres:

Oppleve naturen 74%
Slappe av 71%
Oppleve fjordene 59%
Besøke historiske bygninger/steder 51%
Oppleve fjellene 48%
Spise lokal mat og drikke lokale drikkevarer 48%
Ha det moro 47%
Gå på restaurant 43%
Gå turer på over 2 timer 40%

Som det fremgår av disse tallene, står natur- og fjellbasert friluftsliv sentralt i turistenes formålsbeskrivelse av sin ferie. Innovasjon Norge sammenfatter tallgrunnlaget slik: «Turistene med base på Vestlandet kan i høy grad karakteriseres som naturturister – hele 8 av 10 ønsker å foreta forskjellige aktiviteter i naturen», og hevder turistene i Vestlandsregionen primært er «drevet av naturopplevelser» (Innovasjon Norge, 2015b, hhv.:5 og :30).

Det kan imidlertid se ut som om undersøkelsene som er gjort i forbindelse med Innovasjon Norges rapporter ikke stiller spørsmål knyttet til utfordringer ved aktivitetene som er gjennomført, eller til hvorvidt informasjon gitt på forhånd oppleves å samsvare med realitetene. Dette kan sies å være en svakhet ved undersøkelsesopplegget og kan tyde på at potensialet for mer kunnskap om turistenes risikooppfatninger er tilstede.

Verdiskaping

I tillegg til typen aktiviteter turistene trakter etter, viser tallene fra Innovasjon Norge at Vestlandsregionen hadde det nest høyeste forbruket med 22 prosent av det totale forbruk i Norge. Dette til tross for at regionen var den tredje største i 2015 målt i antall overnattinger. Dette tyder på at det er høy verdiskaping knyttet til reiseliv i Vestlandsregionen, som igjen vil kunne antas å ha betydning for hvordan næringen markedsfører seg mot pengesterke turister.

Undersøkelsen viser i tillegg hvem som er disse pengesterke turistene; sammenlignet med turistene i øvrige regioner har Vestlandsregionen flest utenlandske turister i sommersesongen. De utenlandske turistene er primært tyske og nederlandske, men det kommer også en høy andel turister fra Frankrike og USA til Vestlandet (Innovasjon Norge, 2015b). Veksten i naturbasert reiseliv er altså en del av en internasjonal trend, og beskrives som «en av de raskest voksende markedene innen turistnæringen, med en vekstrate på 10 til 12 prosent per år» (Dervo og Skår m.fl., 2014:26). Det er slik sett grunn til å tro at markedet for friluftslivbaserte reiseopplevelser er å regne for stadig voksende også for norsk reiselivsnæring, og at markedsføringen av norske naturopplevelser i et verdiskapingsperspektiv kan hevdes å ha vært vellykket frem til nå. På bakgrunn av dette, er det mulig å hevde at en videreføring av strategien mot utenlandske markeder vil kunne forventes å gi økt pågang og vekstpotensiale for aktører som tilbyr fjellturisme.

Utfordringer

Ulike undersøkelser tyder altså på at omfanget av det naturbaserte reiselivet øker, og at den står for en betydelig verdiskaping. I forbindelse med at Meld. St. 18 (2016–2017) ble sendt ut på høring, uttalte Klima- og miljødepartementet at økningen av norske og utenlandske turister innen natur- og kulturopplevelser på den ene siden bidrar til verdiskaping, men på den andre siden byr på utfordringer. Dette synet deles av Energi- og miljøkomiteen på Stortinget, som peker tilsvarende på utfordringene i sin innstilling til Stortingets behandling av Meld. St.18 (2016-2017): «Flertallet viser til at det i enkelte områder er stor slitasje på naturen og omgivelsene med økt press fra turisme. Lofoten, Trolltunga og Prekestolen er områder som i løpet av de siste årene har opplevd at økningen av turister sliter på naturen. Flertallet mener likevel det er positivt med økt turisme, og at Norge som reisemål er blitt mer attraktivt og tilgjengelig» (Innst. 26 S, 2016–2017:13).

Dette tyder på at mange er enige i at et økt antall fjellturister også vil ha konsekvenser utover ren verdiskaping, og at det behøves tiltak som imøtekommer disse utfordringene. Erkjennelsen retter seg både det som gjelder slitasje på stier og natur, men også hensynet til beredskapsressurser. Det følger også av en artikkel fra Kommunal og moderniseringsdepartementet, som kom ut i forbindelse med Meld. St. 18 (2016–2017)

Berekraftige byar og sterke distrikt. Der vektlegges press på beredskapsressursene som en utfordring ved dagens reiselivsforvaltning: «Det frivillige redningsmannskapet rundt Trolltunga jobber hardt for å redde turister som ikke er forberedt på den lange fjellturen. Enkelte destinasjoner opplever et sterkt press og høye besøkstall uten at verdiskapingen skjer lokalt. Da er det viktig å legge til rette for at kommunene arbeider for en bærekraftig og framtidsrettet forvaltning av fjellet og utmarka, slik at det skapes verdier som i større grad kommer lokalsamfunnene til gode» (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2017).

Dette underbygges av tallmateriale om redningsaksjonene på Trolltunga, som stadfester utviklingen som beskrives i Stortingsmeldingen og tilhørende Innstilling. Som allerede nevnt har særlig Preikestolen i Rogaland og Trolltunga i Hordaland de siste årene gitt økt antall besøkende til Vestlandet. Besøksomfanget har ført til en økning også i antallet redningsaksjoner. Norsk Folkehjelp utførte eksempelvis 34 redningsaksjoner ved Preikestolen, per 13. oktober 2016 (NRK, 13/10/2016). Ved Trolltunga ble det gjennomført 40 redningsaksjoner i 2016, og under Samfunnssikkerhetskonferansen 2017 holdt Odda Røde Kors et foredrag om redningsaksjonene som de siste to årene har blitt gjennomført. Følgende materiale ble presentert (Odda Røde Kors, 2017): Av de redningsoppdragene som ble gjennomført i 2015 var 82 prosent utenlandske. Til sammenligning var kun to av de som ble reddet i 2016, norske. Det som går igjen er at turgåerne er dårlig utrustet på alle områder (klær, lys, mat, osv.), fullstendig utkjørte, de forlater den som er skadet eller går forbi skadde. Andre kjennetegn er at de starter for sent på dagen og går uansett vær. Dette eksempelet viser at veksten innen fjellturisme i Norge byr på både naturslitasje og sikkerhets- og beredskapsutfordringer, og at tiltak som kan forebygge uønskede hendelser derfor må utredes og prioriteres.

Samarbeid og samordning innen reiselivsnæringen- roller og ansvar

Reiselivsnæringen er mangfoldig og består av mange ulike virksomheter på tvers av bransjer og regioner. Både offentlige og private aktører er involvert i næringen. Næringen har siden 2013 og frem til våren 2017 blitt omstrukturert, og reisemålsselskapene er nå delt inn i større enheter (Meld. St. 19, 2016-2017). Formålet med reisemålsselskapene er å samordne reiselivsnæringen, sikre effektiv drift og tilrettelegge for samarbeid mellom næringens interne aktører og kommuner og fylkeskommuner (Meld. St. 19, 2016-2017).

Sentrale offentlige aktører er viktige samarbeidspartnere for bedriftene og virksomhetene

innen norsk reiseliv. Kommunene og fylkeskommunene utgjør den lokale og regionale forvaltningen, som viktige støttespillere i utviklingen av og tilretteleggingen for reiselivsnæringen (Meld. St. 19, 2016-2017). Kommunene har politisk hovedansvar for friluftslivsforvaltning og samfunnsplanlegging, og for at denne er bærekraftig (Meld. St. 18, 2016–2017). I Meld. St. 18 (2016–2017) belyses utfordringene som kommunene har i forhold til ivaretagelsen av dette ansvaret: «(...) utviklinga dei siste åra har synt at det er ein del utfordringar. Det gjeld mellom anna korleis kommunar skal arbeide for å sikre tryggleiken til dei tilreisande og ei berekraftig og framtidretta forvaltning av naturen» (:114). Kommunene har ansvaret for å fastsette rammene for næringsutvikling, og ivaretagelse av natur- og kulturarv gjennom kommunale planprosesser. Planlegging av- og beslutninger omkring arealbruk danner viktige premisser for å ivareta og utvikle særegne lokale landskap, naturmangfold og friluftsliv. Kommunal planlegging av infrastruktur og et godt tilrettelagt tjenestetilbud er i tillegg viktig for å sikre god lokal verdiskaping. Den enkelte kommune er ansvarlig for å identifisere risikoer og planlegge for disse innenfor kommunegrensene, og arbeidet skal sammenfattes i en helhetlig ROS. Denne kommunale beredskapsplikten er lovfestet gjennom plan- og bygningsloven, med formål om å redusere risiko og sårbarhet i lokalsamfunnet så vidt mulig (Meld. St. 10, 2016-2017). Fylkesmannen i hvert fylke har forøvrig ansvaret for å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyse for hele fylket, såkalt fylkes-ROS (Meld. St.10, 2016-2017). Fylkeskommunene har på sin side en samordningsrolle for å sikre at alle relevante aktører i regionen samarbeider om arealbruk, kulturminner og samferdsel (Meld. St.19, 2016-2017).

Den nyeste Stortingsmeldingen om reiseliv, Meld. St. 19 (2016-2017) trekker frem offentlige markedsføringsmidler som sentrale premissleverandører for den lokale og regionale planleggingen rundt reiseliv. Overføringene fra det offentlige er ment som et virkemiddel for å heve landsdelselskapenes¹¹-, de interkommunale- og kommunale selskapenes kompetanse og kunnskapsnivå, samt utvikle destinasjonene (Meld. St. 19, 2016-2017). Innovasjon Norge¹² har en spesielt viktig rolle innen reiselivsutvikling og finansiering. Som statlig selskap med formål om å profilere og markedsføre norsk næringsliv, er Innovasjon Norges posisjon for reiselivsbedriftene og markedsføringen av norske fjell- og naturopplevelser i

¹¹ Landsdelselskap (dekker en eller flere fylkeskommuner med underliggende regionale destinasjonsselskap og destinasjonsselskap) samarbeider med Innovasjon Norge. Regionale destinasjonsselskap omfatter et eller flere destinasjonsselskap innen en landsdel, mens et enkeltstående destinasjonsselskap dekker et mindre område (Meld.St.19, 2016-2017:24)

¹² Heretter også omtalt med forkortelsen IN

utlandet helt sentral. Reiseliv er et av fokusområdene for selskapet, og på nettportalen *VisitNorway* finnes en rekke artikler om tjenester rettet mot næringen. IN sine bidrag til reiselivsnæringen er delt inn i fem kategorier: finansiering, klynger og nettverk, kompetanse og rådgivning, samt profilering (Meld. St. 19, 2016-2017).

Innovasjon Norge (2017) beskriver formålet med sin såkalte Norgeskampanje som å «skape oppmerksomhet og nysgjerrighet» om Norge. Kampanjen består av en blanding av «profilerende og salgsutløsende budskap». Innovasjon Norges bistand er slik sett ensidig ment å fremme salgspromoverende budskap, og kommunisere slik at målgruppene inspireres til å: «gjøre det lettere for våre målgrupper å velge Norge» (Innovasjon Norge, 2017). I tillegg til å utforme det som refereres til som treffsikre kampanjer som bidrar til verdiskaping for norsk reiseliv, er et av målene å tilrettelegge for «langsiktig og bærekraftig verdiskaping og næringsutvikling» (Innovasjon Norge, 2017). Hva så med informasjon som kan sies og ikke være «salgsutløsende», eksempelvis risikoformidling? Den eneste reservasjonen som eksplisitt nevnes i forhold til markedsføringsbudskap, er at «all kommunikasjon skal være basert på målgruppens premisser og behov» (Innovasjon Norge, 2017). I tillegg er guiden *Safety in the Norwegian Mountains - how to stay safe when hiking* publisert på nettportalen *VisitNorway* (udatert). Guiden er på engelsk, men krever at målgruppen aktivt leter seg frem til denne. Her ligger det trolig et potensiale for en mer synlig og proaktiv formidling fra ansvarlige markedsførere.

Trygghet nevnes imidlertid under ett av de tre hovedområdene innen bærekraftighetsstrategien for norsk reiseliv: «Gjestetilfredshet, trygghet og opplevelseskvalitet. Å sørge for trygge, tilfredsstillende og berikende opplevelser for alle turister uavhengig av kjønn, rase, funksjonshemninger eller andre faktorer» (Innovasjon Norge, udatert). Som eksempel på hva som ligger i dette trygghetsmålet nevnes to momenter: å sikre høy kvalitet på opplevelsene, og kunnskap om gjestene og deres behov. Sett under ett, kan det synes som om det tilgjengelige rådgivningsmaterialet på INs nettsider ikke umiddelbart skaper inntrykk av at risikobetraktninger ved markedsføring og salg av norske turopplevelser er et satsningsområde. Heller ikke Meld. St. 19 (2016-2017) *Opplev Norge – unikt og eventyrlig* nevner risikobetraktninger under sin beskrivelse av profileringsarbeidet til IN. Utfordringene som knytter seg til den økte turiststrømmen og antallet redningsaksjoner ved blant annet Preikestolen og Trolltunga i 2016, ble imidlertid drøftet under et IN-organisert arbeidsmøte med sentrale aktører for forvaltning og sikkerhet ved norske

naturattraksjoner 7. desember 2016. Aktørene som deltok hadde ulike roller og ansvar knyttet til sikkerhet og besøksforvaltning, og formålet var å presentere aktuelle muligheter og utfordringer, skissere en oversikt over ansvarsområder og peke på relevante kortsiktige- og langsiktige tiltak. Følgende satsningsområder og prioriteringer ble fremmet: la besøksforvaltning og sikkerhet anerkjennes som en del av bedriftenes samfunnsansvar, slik at temaet settes høyt på agendaen, legge enda mer vekt på kommunikasjon som forebyggende virkemiddel i beredskapsarbeidet, samt adressere det møtet kaller «elefanter i rommet», henholdsvis muligheter for fellesfinansiering og individ/brukerfinansiering og allemannsrettens fallgruver: det ønskes større vekt på allemannsplikten(e). Dette kan tyde på at fjellturismens utfordringer i forhold til sikkerhet nå også er satt på agendaen til Innovasjon Norge. Arbeidsmøtets konkrete innspill som synes relevante for denne studiens problemstilling, blir nevnt underveis i den videre drøftelsen.

Den videre fremstilling

I neste kapittel vil målet være å besvare problemstillingen om hvordan fjellturisme kan risikoreguleres primært gjennom rettslige verktøy, og drøftingen er skissert etter de tre tematiske løpene i studiens forskningsspørsmål (det andre og tredje spørsmålet veves inn i hverandre). Til slutt drøftes hensyn for og imot rettslig risikoregulering av ferdsel, og mulige tiltak utenfor lovgivningen belyses.

6. EMPIRI OG ANALYSE

Dokumentanalysen vil bestå av litteratur knyttet til rettslige reguleringshensyn, herunder av allemannsretten, forbud mot ferdsel og opphold i bestemte områder og krav til produkt- og internkontroll.

Drøftelsen som retter seg mot allemannsretten, jf. lov om friluftsliv er sentral for å besvare oppgavens problemstilling fordi den danner bakteppet for hvordan myndighetene regulerer friluftslivet, og for hvordan nordmenn oppfatter og opplever rammene for utøvelse av friluftslivsaktiviteter.

Produktkontroll- og aktsomhetsnormen i lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester er sentral for å besvare oppgavens problemstilling fordi den legger opp til regulering av risiko gjennom plikter for tilbyder av forbrukertjenester innen friluftslivsaktiviteter, og krav til internkontrollsystemer i virksomhetene.

Informasjons-, advarsels- og kommunikasjonsarbeid (ref. IRGC-modellen) drøftes opp imot den rettslige reguleringen av turmål som tilbys som forbrukertjenester- og det vurderes hvorvidt dette er to sider av samme sak, i den forstand at en advarsels- og informasjonsplikt er lovfestet gjennom aktsomhetsplikten i produktkontrollloven. Det søkes her innsikt i om det er rimelig å betegne risikokommunikasjon som lovfestet verktøy for forbrukertjenester som tilbyr fjellturisme. Analysen av produktkontrollansvar og risikokommunikasjon innebærer derfor en todelt drøftelse: ansvar etter produktkontrollloven retter seg både mot en type rettslig *regulering av risiko i seg selv*, som samtidig omfatter et vilkår om *informasjonsplikt om risiko*, jf. risikokommunikasjon til de tjenesten retter seg mot. Her vil altså teoretiske perspektiver om regulering ses i sammenheng med teori om risikokommunikasjon. Fordi perspektivene slik sett bør drøftes som gjensidig forutsettende i empirien, vil disse to forholdene veves delvis inn i hverandre i drøftelsen.

All empirien har i større eller mindre grad regulering av risiko som utgangspunkt for sine drøftelser, men fokuserer i ulik grad på tilknytningen til egenkontroll, myndighetskontroll, informasjon- og kommunikasjonsbetraktninger.

Redegjørelsen av og drøfting av reguleringsregimet, lovverk og andre tiltak følger heretter, skissert etter studiens tre forskningsspørsmål.

6.1 Allemannsretten

Det første forskningsspørsmålet dreier seg om begrepet allemannsretten og prinsippets betydning som rød tråd for regulering av friluftsliv i Norge. Det belyses og drøftes hvorvidt allemannsretten begrenser eller muliggjør ferdselsregulering i norsk fjellheim, og hvilke implikasjoner dette kan ha i et risikoperspektiv.

Lov om friluftsliv har som formål, jf. §1: «å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre almenhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselskappende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes».

Formålsparagrafen ble innlemmet i 1996, etter at friluftslovens materielle innhold hadde vært tilnærmet uendret siden loven ble vedtatt i 1957 (Prop. 88 L, 2010–2011). Allemannsretten er dermed et prinsipp som er lovfestet, jf. lovens formulering «almenhetens rett til...». Selve begrepet *allemannsrett* defineres ikke i lovteksten, og kom først inn i friluftslivsloven etter lovendringen i 2011 (Reusch, 2012). Det følger av Prop. 88 L (2010–2011) Endringer i friluftsloven og straffeloven at begrepet ble kodifisert¹³, jf. § 19: «Utøvelse av allemannsretten etter denne lov gjelder med de begrensninger som følger av annen lovgivning eller av forskrifter gitt i medhold av lov». (min understrekning)

Ferdselsretten på land, i utmark er etter hovedregelen fri. Den frie ferdselsretten er negativt definert, hvilket innebærer at all mark som ikke er definert etter lovens bestemmelse som innmark, er å anse som utmark for fri ferdsel (Reusch, 2012). Ferdsel i utmark på *fjellet* er regulert spesielt i to bestemmelser, hhv. fril. §2 (2) og § 9 (3). Ridning og sykling, samt teltopphold over to døgn er etter disse bestemmelsene videre regulert, og er mindre begrenset i utmark på fjellet enn i all annen utmark (Reusch, 2012).

¹³ Kodifisere betyr å omgjøre sedvanerett til formell, skriftlig lov eller forskrift (Jusleksikon, udatert).

Fril. §§ 15 og 16 hjemler henholdsvis ferdsel på visse friluftsområder og sperring av særlig utsatt område. I diskusjonen om mulighetene for å regulere ferdsel til Preikestolen og Kjerag, ble disse bestemmelsene trukket frem som relevante myndighetsverktøy av Samfunns, beredskaps- og kommunalavdelingen ved Fylkesmannen i Rogaland. Miljødirektoratet ved seniorrådgiver Arild Sørensen, viste imidlertid til en uttalelse fra Klima- og miljødepartementet om at fril. §15 ikke kunne anvendes ut i fra en beredskapsmessig begrunnelse (Sørensen, Eriksen og Kvam, 2016).

Det trekkes opp ytterligere en grense i fril. § 19, som angir at ferdselsretten også kan begrenses av bestemmelser og forbehold gitt i andre lover. Det er eksempelvis adgang til kommunal forskriftsregulering: «som regulerer allmennhetens ferdsels- og oppholdsrett. Slike reguleringer kan fastsettes i medhold av friluftslovens § 2 annet ledd, § 3 tredje ledd, § 3a tredje ledd, § 15 og § 16» (Miljødirektoratet, 2013).

Reusch (2012) påpeker at det avgjørende for allemannsretten er at aktiviteten er i samsvar med fril. § 2 (1) og aktsomhetsnormen i § 11 (1). Så lenge aktiviteten er til fots, i utmark og skjer på en hensynsfull og varsom måte, samt ikke strider mot andre spesifiserte ferdselsbestemmelser i annen lovgivning, spiller det ingen rolle om aktiviteten er uorganisert eller organisert-kommersiell (Reusch, 2012). På den andre siden nevnes endringer i aktivitetsmønstre og en mer næringsrettet bruk som relevante momenter for å innføre et tydeligere skille mellom rekreasjonsrettet friluftsliv i nærmiljøet og turistbasert utnyttelse (Reusch 2012). I debatten om endringer i friluftslivet, har forslag om å begrense allemannsretten vært fremmet, men blitt holdt tilbake av frykt for negative konsekvenser for norsk turistnæring, samt mulige problemer retts teknisk, hevder Reusch (2012). Det har imidlertid blitt strammet inn i organiserte aktiviteter i verneområder, og adgang til å drive kommersielle aktiviteter innen rammene av allemannsretten kan begrenses ved lokale forskrifter, jf. § fril. § 19 som nevnt ovenfor. Reusch (2012) nevner flere slike tilfeller, blant annet hvordan forbud mot kommersiell turisme gjennom verneforskriften begrunnet i naturvern hensyn, er anvendt i Troms. Mulighetene for å finne nye former for restriksjoner for masseferdsel i norsk høyfjell er slik sett tilstede, dersom målet er å begrense ferdsel ut i fra miljømessige vernehensyn. Utfordringen ligger i hvordan restriksjoner og vern skal kunne finne sin gyldige begrunnelse i hensyn til utøverde av friluftaktivitetene, dvs. ut i fra

helsemessige (ulykkes)risikobetraktninger. Årsaken til at debatten om allemannsrettens plass i fremtidens friluftsliv og det flere hevder er et utdatert prinsipp med tanke på dagens besøksutfordringer, stopper opp skyldes trolig lovens begrensninger i hvilke hensyn prinsippet er ment å ivareta. Argumenter for innstramminger i allemannsretten av hensyn til natur- og miljøvern er fra lovgivers side det prinsippet søker å ivareta, og ikke andre hensyn hvor resonnetet dreier seg om at økt ferdsel kan medføre økt risiko for uønskede hendelser på individnivå. I lys av dette har flere av debattmomentene, for eksempel brukerbetaling- og avgiftsbelegging eller forbud og åpningstider ved naturattraksjonene, trolig lagt for sterk vekt på allemannsretten som et innskrenkende instrument for ferdsel, når utgangspunktet er det motsatte. Fremtidige diskusjoner kan derfor kunne gagne på å legge allemannsrettens prinsipielle innhold til grunn, og skifte fokus over til det frilufsloven legger av begrensninger i form av brukernes plikter.

Allemannsrettens rammer eller grenser uttrykkes i lovens §11 (1): «Enhver som ferdes eller oppholder seg på annen manns grunn eller på sjøen utenfor, skal *opptre hensynsfullt og varsomt for ikke å volde skade eller ulempe* for eier, bruker eller andre, eller påføre miljøet skade. Han plikter å se etter at han ikke etterlater seg stedet i en tilstand som kan virke skjemmende eller føre til skade eller ulempe for noen». (Min kursivering). Reusch (2016) søker å oppklare en vanlig feilslutning om at allemannsretten har forrang foran lovens plikter: «Hensynsregelen er allemannsrettens grense». Denne hensynsregelen, jf. §11 retter seg mot det som omtales som allemansplikten. Slik allemannsretten er forklart i det foregående kan den beskrives som det Lindøe og Kringen m.fl. (2015) karakteriserer som lovgivning som en form for *regulering*. Allemansplikten, jf. §11 kan på den andre siden betraktes som motsatsen til allemannsretten. Allemansplikten er ikke kodifisert, slik som allemannsretten og dens nærmere innhold er søkt konkretisert av frilufs- og idrettsorganisasjoner (Meld. St. 18, 2015-2016). Men- allemansplikten er altså også en form for regulering fordi den tar sikte på å begrense atferd og visse aktiviteter, der den nærmere forståelsen bygger på samfunnskontroll. Dette refereres til som påvirkning gjennom sosiale normer og avtaler, jf. Lindøe og Kringen m.fl. (2015). Lovens bruk av begrepsparet «hensynsfullt og varsomt», der innholdet har blitt utarbeidet av frilufsorganisasjoner for å konkretisere «allemanspliktene» som rettesnorer for god oppførsel, kan i tillegg derfor oppfattes som det juridisk teori kaller for en rettslig standard. I Meld. St. 18 (2015-2016) argumenterer departementet imot innskrenkninger i allemannsretten, og viser til allemanspliktene som

viktige rettesnorer. Dette støttes også i Innstilling fra energi- og miljøkomiteen, der følgende merknad til Meld. St. 18 (2015–2016) ble fremmet: «I forbindelse med økt turisme er det viktig at det gis god informasjon om allemannsretten og ansvaret hver enkelt har som bruker av naturen. Flertallet mener dette arbeidet bør styrkes samtidig som det i de områdene som i dag har slitasje på grunn av økt turisme, må utarbeides tiltak som begrenser slitasje på naturen» (Innst. 26 S, 2016–2017:13).

Komiteen argumenterer med dette for en vid og sterk allemannsrett, men der to hensyn bør fremheves i det fremtidige arbeidet: belastningen på steder som Trolltunga og Preikestolen må *begrenses* og det må *iverksettes tiltak* som bedre kommuniserer allemannsrett- og allemansplikt overfor tilreisende turister. Tilsvarende fremhever Innovasjon Norge på sitt arbeidsmøte *Naturattraksjoner - sikkerhet- og besøksforvaltning* at det er behov for å forklare og kommunisere utad hvilke rettigheter og plikter som følger av allemannsretten, samt et behov for å drøfte mulige begrensninger og muligheter som allemannsretten oppstiller (Innovasjon Norge, 2016). Det er på bakgrunn av disse momentene derfor grunn til å mene at formidling av allemanspliktene overfor publikum bør vektlegges ytterligere, gjennom salgskampanjer og i informasjon ved turmålene.

Allemannsretten representerer et klassisk dilemma innen (vår) tenkning om risiko. På den ene siden åpner den for fri benyttelse av naturen gjennom aktiviteter som er ønskelige i det norske samfunnet. Et aktivt og tilgjengelig friluftsliv er et mål for myndighetene, både av historisk-kulturelle hensyn og i et folkehelseperspektiv; turgåing og rekreasjon i naturen vurderes som aktiviteter som gir helsemessige gevinster. På den andre siden åpner allemannsretten for at folk utsetter seg for risiko. I dette hviler paradokset: Å leve med risiko er slik sett en avveining mellom ulike hensyn: frihet og usikkerhet. Hvordan usikkerheten håndteres vil derfor trolig ha avgjørende betydning for hvilke utslag allemannsretten gir i den frie benyttelsen av norsk natur. Tiltak for å redusere turgåeres og turturistenes sårbarhet overfor risiko, må slik sett veies opp mot hvordan allemannsrettens positive virkninger derigjennom reduseres.

6.1.1 Spesialreguleringer av ferdsel

Andre hensyn, som strekker seg utover allemannsrettens hensyn til fri ferdsel og naturvern, reguleres i andre lover enn friluftsløven (Reusch, 2012). I den enkelte spesiallovgivning er hensyn av samfunnsmessig karakter inntatt. Slike andre mulige begrensninger og tilretteleggingstiltak begrunnet i samfunnssikkerhetshensyn kan være hensyn til rikets sikkerhet, forsvarshensyn, brannvern, fallskjermhopping (Reusch, 2012:247). I det følgende behandles tre former for ferdselsregulering, som strekker seg utover den frie allemannsretten.

Forbud mot fallskjermhopping mv. innenfor visse fjellområder

Lov av 12. juni 1987 nr. 57 om forbud mot fallskjermhopping mv. innenfor visse fjellområder og Forskrift av 12. juni 1987 nr. 495 om forbud mot fallskjermhopping m.v. i Trolltindene illustrerer noe av konflikten mellom utøvelse av friluftslivsaktivitet og den forbundne risiko ved aktivitet. Loven og tilliggende forskrift kom i kjølvannet av en debatt om fare og risiko ved ekstremsportutøving i Trolltindene da det i perioden 1984-1986 ble gjennomført 11 redningsaksjoner etter mislykkede basehopp. Siden 1965 har 19 menn mistet livet i Trollveggen, ni basehoppere og 10 klatrere (NRK, 12/03/13). I 1986 iverksatte politiet et midlertidig forbud, før Stortinget våren 1987 vedtok forbud ved lov. Det har etter forbudet forekommet noe ulovlig hopping, og i 1990 fikk en norsk basehopper som den første en bot på 30000 kroner for overtredelse av forbudet, jf. lov om forbud mot fallskjermhopping § 3 «Den som overtrer forskrifter gitt i medhold av § 2, straffes med bøter».

Begrunnelsen for forbudet er gitt i lovens formålsbestemmelse, jf. §1 «stor risiko for ulykker og utsetter redningsmannskapers liv for fare». En norsk studie som ble publisert i det medisinske tidsskriftet *Journal of Trauma* i 2007, viser til tall som tilsier at faren for ulykke eller død ved basehopping er fem til åtte ganger så stor som ved vanlig fallskjermhopping. Studien har beregnet risiko ved alle hopp ved Kjerag, utført i perioden 1995- 2005. Forfatterne av studien skriver i sitt abstract at «The number of accidents and helicopter activation increases with the annual number of jumps» (Søreide og Ellingsen m.fl. 2007). I motsetning til i Trollveggen er basehopping lovlig fra Kjerag. Selv om studien viser til sammenheng mellom antall hopp og forekomst av skader, gjelder dette ikke tilsvarende for antallet dødsfall eller behov for redningstjeneste. I en artikkel i Tidsskriftet for Den norske legeförening kommenterer Kjetil Søreide (2007) studiens funn. Noen av årsakene til hvorfor

Kjerag skiller seg fra Trollveggen, og derav ikke er omfattet av tilsvarende fallskjermhoppforbud er «preventive tiltak, Stavanger basehopperforenings lokale skolering av hoppere og fokus på sikkerhet» (Søreide, 2007). Til sammen kan disse faktorene ha bidratt til å redusere risikoen ved Kjerag som hoppsted.

Lovens begrunnelse for å begrense fallskjermhopping innenfor fjellområdet Trolltindene er ikke hensynet til den risiko utøveren selv utsetter seg for, men den risiko slik aktivitet har for redningsmannskapet som setter eget liv i fare under redningsoppdrag. Denne begrunnelsen tyder på at heller ikke denne spesialreguleringen av ferdsel legger føringer for en mer restriktiv ferdselsregulering av hensyn til risikobetraktninger for den som er i aktivitet. Risiko for utøveren vektet ikke tungt nok til å begrense aktiviteten. Med dette bakteppet synes eventuelle spesialreguleringer av ferdsel i mer allment tilgjengelige friluftslivsområder (med begrunnelsen ulykkesrisiko), lite realistisk.

Politi-loven¹⁴ - forbud mot opphold

En aktuell og faktisk anvendt spesialregulering er imidlertid politi-lovens § 7 om inngripen for å opprettholde ro og orden. Bestemmelsen ble nyttet sommeren 2016 da Politiet stengte både veien og stien til Preikestolen med begrunnelsen om ivaretagelse av enkeltpersoners/allmennhetens sikkerhet (Stavanger Aftenblad, 09/08/16).

Fylkesmannen i Rogaland (2016) beskriver i sin redegjørelse om beredskapen ved Preikestolen og Kjerag, at politi-loven § 7 er den eneste mulige hjemmel for å regulere ferdsel. Lovens bestemmelse lyder:

§ 7 Håndhevelse av den offentlige ro og orden m.v.

Politiet kan gripe inn

1. for å stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden eller når omstendighetene gir grunn til frykt for slike forstyrrelser
2. for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet
3. for å avverge eller stanse lovbrudd

¹⁴ Lov om politiet (politi-loven) nr. 53 av 4. august 1995, forkortet politi-l.

Politiet kan i slike tilfeller blant annet regulere ferdselen, forby opphold i bestemte områder, visitere person eller kjøretøy, uskadeliggjøre eller ta farlige gjenstander i forvaring, avvise, bortvise, fjerne eller anholde personer, påby virksomhet stanset eller endret, ta seg inn på privat eiendom eller område eller påby områder evakuert.

Bestemmelsen innebærer altså at politiet kan regulere ferdsel eller ilegge forbud mot opphold i bestemte områder for å ivareta enkeltpersoners eller allmenhetens sikkerhet. I forbindelse med Politiets beslutning om ferdselsforbud etter politiloven § 7 i en sak fra 2014 uttaler Sivilombudsmannen (2016) at ved bruk av bestemmelsen innebærer det krav om at det må være en «konkret og nærliggende risiko» for forstyrrelser av ro og orden (...) Tilsvarende gjelder for alternativene i bestemmelsens første ledd nr. 2 og 3 om å ivareta enkeltpersoners eller allmenhetens sikkerhet og avverge lovbrudd.» (Sivilombudsmannen, 2016). Videre beskriver Sivilombudsmannen (2016) at bestemmelsens første ledd må betraktes som «(...) en angivelse av de hovedinteresser som skal beskyttes, og ikke som en uttømmende angivelse av når politiet har myndighet til å gripe inn med regulerende tiltak. Tilsvarende gjelder for de virkemidlene politiet etter annet ledd har til rådighet. Departementet har presisert at (...) politiet kan «iverksette tiltak som ikke uttrykkelig er tatt med i paragrafen hvis behovet tilsier det».

Ut i fra Sivilombudsmannens tolkning er det naturlig å forstå virkeområdet til politilovens § 7 som forholdsvis vid. Interesser som ikke nevnes eksplisitt kan etter denne tolkningen også forsøkes beskyttet gjennom bruk av bestemmelsen. At politiet begrunnet sin anvendelse av politil. § 7 for å sette en stopper for ferdsel til Preikestolen sommeren 2016 ut i fra risikobetraktninger for den enkelte turgåer, kan slik sett anses som et rimelig tiltak i den konkrete situasjonen. Seniorrådgiver i Miljødirektoratet understøtter dette i en e-postutveksling om ferdselsregulering av Preikestolen og Kjerag med Fylkesmannen i Rogaland sitt kontor, med formuleringen: «Folks sikkerhet er primært en politioppgave» (Sørensen, Eriksen og Kvam, 2016).

Et ferdselsforbud etter politil. § 7 skal i utgangspunktet fastsettes etter politiets skjønnsmessige vurdering, jf. bestemmelsens ordlyd «Politiet *kan* gripe inn» (min kursivering). Forut for anvendelse av et inngripende tiltak, skal alle andre midler av svakere

art ha blitt vurdert som «utilstrekkelige eller uhensiktsmessige», jf. politil. § 6 (2). Ytterligere skal ethvert tiltak som iverksettes av politiet være «nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig», jf. politil. §6 (2). Det må altså vurderes konkret hvorvidt et totalt ferdselsforbud er den siste mulige utvei, når svakere midler som informasjons- og advarselsarbeid synes nytteløst. På bakgrunn av disse momentene, sammenholdt med Sivilombudsmannens uttalelse og Fylkesmannens redegjørelse kan det derfor anses som et rimelig tiltak når forholdene ved eksempelvis Preikestolen er så alvorlige at det er en nærliggende fare for at folk utsetter seg selv og eventuelle redningsmannskaper for unødig risiko.

Vedtak etter denne bestemmelsen krever imidlertid ressurser og har karakter av å være inngripende. Politiloven § 7 slik den ble begrunnet brukt for å stenge vei og sti til Preikestolen, er altså på den ene siden et effektivt tiltak fordi uønsket ferdsel umiddelbart kan forhindres, men på den andre siden taler verken intensjonen til bestemmelsen eller dens inngripende karakter for en utstrakt bruk. På bakgrunn av disse to siste momentene synes det ut i fra en rettslig vurdering både urealistisk og lite hensiktsmessig å argumentere for en hyppigere og utvidet bruk av politiloven § 7 (2) for fremtidig risikoregulering av fjellturisme i Norge.

Men: i et samfunnssikkerhetsfaglig perspektiv vil imidlertid denne spesialreguleringen kunne tale for en mer utstrakt bruk. Individpreventive grunner taler for dette, både i forhold til turisten(e) som skader seg, men også av hensyn til den risiko (frivillige) redningsmannskaper utsetter seg for. I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil også bruk av politilovens §7 kunne sies å tale for en hyppigere bruk for å hindre folk i å legge ut på tur under svært krevende værmessige forhold, idet hindringen av ferdsel vil kunne forebygge bruk av redningsressurser. Forebygging gjennom å hindre ferdsel til Preikestolen eller Trolltunga når forutsetningene kan tilsi at det er svært nærliggende at det kommer til å oppstå uønskede hendelser, vil slik sett representere en proaktiv myndighetsstrategi. Å oppstille ferdselsforbud begrunnet i ivaretagelse av enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet, som er lovens ordlyd, vil i en risikokontekst innebære at individenes egne vurderinger omkring risiko overstyres. En mer utstrakt bruk av denne spesialreguleringen for å hindre folk i gå tur er på den måten et brudd med den enkeltes frie vilje til å utsette seg for risiko i naturen. På den

andre siden er det en sentral samfunnsoppgave for myndighetene å ivareta individenes sikkerhet, liv og helse (følger også av politil. §1 (2)).

Eksempelet om politil. §7 som rettslig verktøy for å hindre ferdsel illustrerer derfor også utfordringen i at allemannsretten åpner for at den enkelte selv kan vurdere og avgjøre risiko for egen fremferd i naturen. Avveiningen blir derfor etter min oppfatning mellom hva individansvaret omfatter og hvor langt det offentliges ansvar strekker seg. Aktiv myndighetskontroll av turmålenes besøkende krever tilstedeværende politi. Virkemiddelet er som nevnt ressurskrevende, og sammenholdt med hensynet til frihet og egenkontroll gjør det til et lite attraktivt virkemiddel. I lys av dette, må erkjennelse av risiko derfor få økt betydning, fordi det på den måten kan danne grunnlag for hensiktsmessige tiltak.

Risikoanalyser må suppleres med verdivurderinger: hvilken vekt skal enkeltmenneskets frihet tillegges? Politilovens inngripen i ferdsel som et risikoreducerende tiltak vil på denne måten måtte vektes mot frihetshensyn og prinsippet om allemannsrett. I tillegg vil økonomiske hensyn som politiresurser, spille inn i vurderingen over realismen i tiltaket. Dessuten vil restrisiko¹⁵ være uunngåelig uavhengig av hvilke tiltak som iverksettes.

Dersom blikket vendes noe bort i fra hensynet til personlig frihet og allemannsrett, samt bestemmelsens inngripende- og ressurskrevende karakter, vil bruk av politilovens §7 som en regulering som i enkelte situasjoner strammer inn den allmenne ferdselsretten, kunne hindre folk fra å ta unødig risiko. Derigjennom vil hensynet til ivaretagelse av individenes sikkerhet kunne sies å virke inn på to områder: på den ene siden vil det kunne åpne opp for å stoppe turister fra å utsette seg for en uttalt risiko og på den andre siden hindre en unødvendig økt belastning på frivillig redningsmannskap. Slik sett vil lovens ordlyd om å ivareta individenes eller allmennhetens sikkerhet også kunne rettes imot hensynet til frivillige redningsmannskap (som myndighetenes beredskapsressurser avhenger av). På bakgrunn av disse hensynene og i lys av de mange redningsaksjonene som har vært gjennomført ved Preikestolen, Kjerag og Trolltunga, kan det tyde på at det er urealistisk at man skal forvente erkjennelse av økt risiko hos store deler av de utenlandske turistene som går til Preikestolen, Trolltunga og Kjerag. Erfaringene det er vist til om bekledning, fysiske forutsetninger og forventninger til turen,

¹⁵ Uavhengig av planer, tiltak og beslutninger som søker å redusere risiko, må vi akseptere et visst gjenværende nivå av risiko (Meld. St. 10, 2016-2017).

samt trossing av advarsler og råd, gir grunn til å hevde at det kan tyde på at risikoerkjennelse på individnivå i stor grad mangler. Det er derfor mulig å hevde at politilovens § 7 kan fungere som en risikoreguleringssikkerhetsventil i de tilfeller og situasjoner hvor alle andre typer tiltak kan oppleves uttømt.

Drøftingen har vist at bestemmelsens inngripende karakter, samt individ- og ressurs hensyn taler imot en hyppig bruk, men at det ut ifra en samfunnssikkerhets- og beredskapsmessig kontekst er mulig å argumentere for en mer utstrakt bruk av politilovens § 7.

Naturmangfoldsloven¹⁶ - nasjonalpark

Stavanger Turistforening, ved leder Preben Falck har i debatten om ferdselsregulering flagget nasjonalparkområde som en mulig variant for å begrense turtrafikk til Preikestolen. Falck har uttalt at «Lovhjemmelen bør gjelde turistmål, og en bør kunne regulere både antall og tidspunkt for når turistene kan gå til turistmålene. Og når været tilsier det, må en kunne en stenge rutene» (NRK 09/08/2016). En slik regulering vil i så fall måtte hjemles i naturmangfoldloven. Om regulering av allemannsretten ved naturmangfoldsloven og nasjonalparkområde, presiserer Reusch (2012) at ferdsel til fots i nasjonalparkområder kun kan begrenses eller forbys «i avgrensede områder, og bare dersom det er nødvendig for å bevare planter eller dyr, kulturminner eller geologiske forekomster» (:270). Med bakgrunn i dette resonnet er det altså naturvern hensyn som primært kan begrunne ferdsel- og oppholdsbegrensninger ved områdevern. Det følger av naturmangfoldslovens §22 at det kan gis bestemmelser i forskrift som tar sikte på å regulere «gjennomføring av større arrangementer i utmark» og «ferdselsformer som i særlig grad kan være skadelig». I følge Reusch vil dette legge til rette for å regulere antall deltakere og omfanget på arrangementet (2012). Ut i fra denne tolkningen vil opprettelse av nasjonalpark eksempelvis rundt Preikestol-området, der formålet er å begrense ferdsel og ha kontroll med antall besøkende, kunne ha noe for seg. Imidlertid vil ikke en slik regulering av allemannsretten med hjemmel i naturmangfoldloven, på generelt grunnlag gi vidtrekkende reguleringsmuligheter begrunnet i hensynet til personrisiko. Etablering av nasjonalparkområdet som svaret på utfordringer

¹⁶ Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) nr. 100 av 19. juni 2009, forkortet nml.

knyttet til ferdsel og personrisiko, vil dermed (etter min mening) antakelig være mindre hensiktsmessig. Dette underbygges av argumentene for å omfatte Kjerag i forskrift om verneplan for Frafjordheiene, hjemlet i naturmangfoldsloven. Hensynene bak dette vernet er naturvernmessige, og ikke sikkerhetshensyn ved ferdsel (Sørensen, Eriksen og Kvam, 2016).

Med bakgrunn i negative forventninger fra grunneiere og lokalpolitikere i tidligere reguleringsdebatter om Preikestolen-området, ble det 2015 lansert et forslag som sidestilte bruk og vern (Stavanger Aftenblad, 10/02/17). På den ene siden rådet skepsisen fra forrige behandling av forslaget i 2008-2011, der motstanden var sterk mot nasjonalparkstatus blant lokalpolitikere fra Forsand og Hjelmeland. På den andre siden sto pådriverne, som anførte erfaringene fra andre steder om at nasjonalparkstatus lokker enda flere turister som argument for å fremme et nytt forslag med sidestilling av bruk og vern. Venstres representant Iselin Nybø, som var klart for forslaget, argumenterte for nasjonalparkmodell både av naturvern hensyn og som verktøy for å tilrettelegge for sikrere ferdsel: «Det hadde vært et løft for reiselivet og markedsføringen av regionen. Samtidig har vi store utfordringer i dag, blant annet med turister som er dårlig forberedt på vær og terreng, og må reddes ned av frivillige. Med nasjonalparkstatus kunne man drevet en mer helhetlig forvaltning, og sluppet en del av disse situasjonene» (Stavanger Aftenblad, 10/02/17). Til tross for dette ble begrunnelsen om at et nasjonalparkområde ville legge for sterke restriksjoner, holdt frem som avgjørende for hvorfor forslaget ble nedstemt under Stortingets behandling i februar 2017. Stavanger Turistforening uttrykte skuffelse over at forslaget ble nedstemt. Dette eksempelet viser at naturmangfoldloven som spesialregulering av ferdsel, muliggjør vernestatus og nasjonalparkstatus i områder hvor hensynet til naturen er det avgjørende. Således har den begrenset verdi i en vurdering av mulig risikoregulering rettet mot personrisiko i fjellturisme.

Allemannsretten i fremtiden

Allemannsretten er i stadig utvikling. Prinsippet har blitt klargjort og styrket gjennom friluftslovens mange endringer i perioden 1957 til 2011 (Meld. St. 18, 2015-2016). Det vil sikkert være mange debatter om prinsippet også i fremtiden. Frem til i dag har vekten særlig vært på utfordringene knyttet til konflikter mellom turgåer og grunneier og vern av natur- og kulturverdier. Myndighetsfokuset slik jeg fortolker det, har ut i fra denne forståelsen tradisjonelt dreid seg om naturvennlig og hensynsfull ferdsel i norsk natur, og ikke konflikter

knyttet til sammenheng mellom bruk av naturen, ferdsel og risiko. Det kan kun tenkes et unntak for inngripen i ferdselsretten der naturinteresser og beredskapsinteresser er sammenfallende, presiserer seksjonsleder i Friluftslivseksjonen i Miljødirektoratet (Sørensen, Eriksen og Kvam, 2016). Innskrenkninger i denne allmenne bruk- og ferdselsretten begrunnet i risikohensyn er lite trolig idet nasjonalkulturelle oppfatninger ligger sterkt nedfelt i nordmenns forhold til natur og frihet. Som mulighetsrom i dagens lovverk nevner imidlertid Meld. St. 18 (2015-2016) at friluftsløven åpner for at kommunene kan regulere ferdsel der hvor utfarten til spesielle friluftsområder er «særlig stor eller gjør nevneverdig skade» (:53). Meldingen nevner dog ikke hvilke praktiske reguleringsutfordringer dette kan by på for store utfartsmål.

Et annet moment som taler for allemannsretten og liten grad av myndighetsregulering av friluftslivet, er knyttet til et kost-nytte-perspektiv. De positive virkningene av et åpent og tilgjengelig friluftsliv kan vurderes til å ha så gode folkehelse relaterte- og frihetsfremmende elementer i seg, at reguleringer og tiltak som hindrer fri utnyttelse av utmark vektet mindre viktig. Dette synes også å være motivet når regjeringen kommenterer følgende: «En del risikoer er der fordi vi velger å leve med dem. De er gjerne knyttet til aktiviteter vi ønsker i samfunnet, som oftest fordi de kan gi en gevinst» (Meld. St.10, 2016-2017:30). Det er dermed denne omtalte *gevinsten* som er vurderingstemaet når vi skal drøfte inngripen i allemannsretten, og således innebærer vurderingene også et moralelement. Dette viser seg, slik jeg oppfatter det, i at beslutninger om regulering av risiko knyttet til fjellturisme vektlegger frihetshensyn: individene kan selv best avgjøre egne forutsetninger for atferd i naturen. I følge teoriperspektiver på persepsjon, vil holdninger og kulturell bakgrunn kunne virke inn på individenes opplevelser av kontroll, risiko og håndteringen av denne (Boyesen, 2003, Douglas og Wildavsky, 1982). I tillegg kan dette perspektivet virke inn på hvordan vi ønsker å portrettere norske naturopplevelser. Denne vurderingen finner støtte i Meld. St. 19 (2016-2017) der allemannsretten som prinsipp forsvares som en av de viktigste faktorene for hvorfor norsk natur har blitt et eksportprodukt. Turisters mulighet til fri ferdsel i norsk natur og utmark har «gitt Norge som reisemål et konkurransefortrinn» (Meld. St. 19, 2016-2017:53). I seg selv kan dette synet virke mot noen av argumentene som taler for innskrenkninger i allemannsretten. I lys av en slik politisk forståelse og målsetting, er det mulig å stille spørsmål ved om dette innebærer at faremomentene ved for eksempel Trolltunga underspilles i markedsføringen, til fordel for hensynet til turistnæringen og den

lokale verdiskapingen. I så fall kan dette synes noe paradoksalt, idet det er turistnæringen selv som kan lide omdømmetap, og de lokale politi- og redningsressurser som får byrden når turister skader seg eller forviller seg under sin bestigning av norske fjellattraksjoner. Etter alt å dømme er det derfor en mer farbar vei å styrke næringens egne plikter i forhold til informasjon og risikobetraktninger overfor forbrukerne, og bruke ressurser på å etablere bransjestandarder for markedsføring og kommunikasjon.

Dette tar oss videre til tematikken som dreier seg om konsekvensene av manglende aktsomhet etter produktkontrollen og internkontrollforskriften. Der allemannsrettens utgangspunkt er egenkontroll med risiko, er regelverket om produktkontroll til en viss grad det motsatte, fordi det pålegger virksomhetene plikter vedrørende aktsomhet og kontroll med risiko. Er det her et ikke fullt utnyttet mulighetsrom ligger i dagens regulering av fjellturisme som risikofylt forbrukertjeneste? Dette fører oss videre til studiens drøftelse av produktkontroll.

6.2 Produktkontroll

Det andre forskningsspørsmålet, som jeg skal drøfte i det følgende, retter seg mot hvilke forpliktelser som påhviler tjenestetilbyder av risikofylte forbrukertjenester, etter produktkontrollen og internkontrollforskriften.

Bakgrunnen for den rettslige reguleringen av produktkontroll stammer fra myndighetenes økte vektlegging av skademulighetene ved produkter, på slutten av 1960-tallet og begynnelsen av 70-tallet. Foranledningen beskrives i NOU 1995:4: «man hadde erfart at den stadig raskere strømmen av nye produkter kunne ha negative bivirkninger både i forhold til miljøet og menneskers helse» (:57).

Formålsbestemmelsen, jf. § 1, definerer lovens formål til å:

«forebygge at produkter og forbrukertjenester medfører helseskade, herunder sørge for at forbrukerprodukter og forbrukertjenester er sikre»

I forarbeidene til lov om endringer i lov om produktkontroll går det frem om dette formålet, at: «Loven legger opp til forebyggelse av helseskade og miljøforstyrrelse» (Ot.prp.nr. 32,

2004-2005:5). Dette innebærer at virksomheter som har befatning med produkter og forbrukertjenester er underlagt reglene som pålegger en aktsomhetsplikt og en plikt til å treffe forebyggende tiltak for å forhindre virkninger som helseskade og miljøforstyrrelser (Ot.prp.nr. 32, 2004-2005).

Utgangspunktet for norske virksomheter som tilbyr forbrukerprodukter- eller tjenester er derfor at disse driver i henhold til produktkontrollovens krav. Dette er etter dagens lovverk et ubetinget krav til slik virksomhet. Regelverket utgjør dermed myndighetskontroll gjennom presise regler (Kruke og Olsen m.fl., 2016). Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)¹⁷ er ansvarlig tilsynsmyndighet i forhold til produktkontrollen når det gjelder forbrukertjenester. Nærmere om tilsynets formål og funksjon faller utenfor denne studiens behandling, ref. avgrensningssyn¹⁸.

Om produktkontrollens virkeområde finner vi veiledning i Ot.prp. nr. 32 (2004-2005), hvor det går frem at forbrukertjenester som kan medføre helseskade omfattes av lovens bestemmelser, forutsatt at det ikke foreligger særlovgivning på området. Forbrukertjenester defineres som «tjenester som tilbys fysiske personer hovedsakelig utenfor næringsvirksomhet. Eksempler på slike tjenester kan være fritidsdykking, rafting, strikkhopp, hesteriding og andre former for sports- og fritidsaktiviteter» (Ot.prp.nr. 32, 2004-2005:5).

Denne beskrivelsen finner støtte i DSB (2007) sin *Temaveiledning i risikoanalyse for risikofylte forbrukertjenester*, som i sitt forord omtaler forbrukertjeneste som «sport- og fritidsaktiviteter, som rafting, hestesport, klatring, brevandring, fritidsdykking (opplæring og arrangementer), alpint (nedfart) generelle event aktiviteter og lignende». Det presiseres at temaveilederen og begrepet forbrukertjeneste også kan anvendes for andre aktiviteter. I lys av dette fremstår det naturlig å omfatte fjellvandring i bratt terreng, som er utgangspunktet for denne besvarelsens problemstilling.

I *Handlingsplan 1997-2002 Forebygging av ulykker i hjem, skole og fritid* (heretter omtalt som *Handlingsplanen*), uttaler departementet i kapitlet «Forebygging av friluft-, hav-, sjø-, og vannulykker» (Helse- og omsorgsdepartementet, 1997:kap.3.4.1): «Friluftaktivitet

¹⁷ Heretter kalt DSB

¹⁸ Tilsyn som myndighetskontroll og organ for reaksjon- og sanksjoner når lovpålagte krav ikke etterleves, se Risiko og tilsyn *Risikostyring og rettslig regulering* av Lindøe og Kringen m.fl. (2015).

reguleres i liten grad av lover og forskrifter. Et skille her går mellom organisert og uorganisert friluftsliv. Produktkontrollen regulerer organiserte tjenestetilbud som ikke er underlagt annet regelverk». Av dette går det frem at produktkontrollen slik sett søker mot å regulere profesjonelle aktørers tjenestetilbud, og er derigjennom et spesielt viktig instrument i forebygging av ulykker og helseskade. Departementet påpeker videre at det finnes trender innen fritidssektoren og naturbruk som kan representere økt ulykkesrisiko: «Det skjer en økning i risikofylte fritidsaktiviteter i naturen. Natur og naturopplevelser er viktige salgsprodukter innenfor reiselivsnæringen. Dette innebærer behov for å fokusere på produkter, innretninger og aktivitetsopplegg knyttet til naturbruk» (Helse- og omsorgsdepartementet, 1997:kap.3.4.1). Risikofylte fritidsaktiviteter kan her tolkes som en del av det *Ulykker i Norge - Nasjonal strategi for forebygging av ulykker som medfører personskade 2009–2014* (heretter omtalt som Strategien), karakteriserer som forbrukertjenesteulykker (Helse- og omsorgsdepartementet m.fl., 2009). Dette følger opp det som nevnes i Handlingsplanen om økt etterspørsel etter «mer risikobetonte aktiviteter» (Helse- og omsorgsdepartementet 1997:kap.3.4.1). Videre viser Strategien til at DSB har opplevd økt påtrykk om bistand fra «tilbydere av landbaserte forbrukertjenester, blant annet fra Den Norske Turistforening, Norsk fjellsportforum, Norske Tindevogledere og fra undervisningssektoren» (Helse- og omsorgsdepartementet m.fl., 2009:32). I tillegg belyser Handlingsplanen utfordringer ved det økte omfanget av turister som aktivt benytter norsk natur, og hvor det mangler hensiktsmessig egenkontroll av risiko: Hovedredningssentralen Sør-Norge vurderte det høye antallet turister og jegere som var overrepresentert ved redningsaksjonene som et resultat av at ulykker «i stor grad skjer der hvor kunnskap om risiko og sikkerhet ikke er god nok. Det er i dette tilfelle snakk om utrykninger som ville vært unødvendige dersom regler for ivaretagelse av egen og andres sikkerhet (sjøvett- og fjellvettregler) ble fulgt» (Helse- og omsorgsdepartementet, 1997:kap. 3.4.1).

Handlingsplanen og Strategien belyser den generelle utfordringen som stadig og fortsatt er aktuell: på den ene siden innehar noen typer av friluftslivsaktiviteter økt risiko for ulykker, mens det på den andre siden er aktiviteter som er lite regulert. Det er grunn til å mene at dette bør ha betydning for hvordan produktkontrollens krav til aktsomhet forstås, formidles og praktiseres. Det nærmere innhold i denne normen behandles under studiens kapittel 6.2.1.

Som et resultat av EU-direktivet om alminnelig produktsikkerhet kom det i Norge et lovforslag i 2005 om endringer i produktkontrollen. Av spesiell interesse for oppgavens

problemstilling er tre lovendringer som fulgte (jf. Ot.prp.nr. 32, 2004-2005):

- pålegge mottakere av forbrukertjenester en aktsomhetsplikt idet plikten før lovendringen gjaldt for samtlige andre som omfattes av loven, jf. vedtatt § 3 annet ledd siste punktum.
- pålegge den som eier eller leder virksomhet som tilbyr forbrukertjenester plikt til aktivt å gi brukerne relevante opplysninger som setter dem i stand til å vurdere og sikre seg mot den risiko for helseskadelige virkninger som er forbundet med tjenesten, jf. vedtatt § 3 femte ledd.
- lovfeste vurderingskriterier for sikkerheten ved forbrukertjenester jf. vedtatt § 3b. Lovendringene følger av ordlyden i aktsomhetsplikten, jf. produktkontrollloven §3:

Krav til aktsomhet følger av §3 (2):

«Den som eier eller leder virksomhet som tilbyr forbrukertjenester, eller utfører arbeid i slik virksomhet, skal vise *aktsomhet* og treffe rimelige tiltak for å forebygge at forbrukertjenesten medfører helseskade. Mottaker av forbrukertjeneste skal vise aktsomhet ved benyttelse av tjenesten». (min utheving)

Kunnskapsplikten følger av §3 (4):

«Den som eier eller leder virksomhet som tilbyr forbrukertjenester, plikter å skaffe seg slik *kunnskap* som er nødvendig for å kunne vurdere faren for helseskade». (min utheving)

Opplysningsplikten følger av §3 (5):

«Personer som nevnt i tredje og fjerde ledd plikter å gi bruker av forbrukerprodukt og mottaker av en forbrukertjeneste tilstrekkelig og relevant *informasjon* slik at disse settes i stand til å vurdere sikkerheten ved disse og eventuelt sikre seg mot fare, med mindre dette klart fremgår uten slik informasjon. Informasjonen skal være tydelig, lett tilgjengelig og tilpasset brukerens og mottakerens behov. Slike *opplysninger* medfører ikke fritak fra lovens øvrige krav». (mine uthevninger)

Lovendringene førte altså til de tre formene for presisering, som sitert ovenfor: kravene til aktsomhet, kunnskapsplikt og opplysningsplikt som til sammen utgjør reguleringen av aktsomhetsplikten/normen.

6.2.1 Nærmere om aktsomhetsnormen og uakseptabel risiko

To sentrale rettslige standarder vil nå belyses nærmere, hhv. aktsomhet/uaktsomhet og uakseptabel risiko.

Produktkontrollen oppstiller som nevnt krav til aktsomhet, jf. aktsomhetsplikten §3 (2).

Både tilbyder og mottaker er pliktsubjekter etter loven. Tilbyder plikter å fremskaffe kunnskap og har opplysningsplikt overfor mottaker av forbrukertjenesten. I tillegg pålegges mottaker av forbrukertjenesten et aktsomhetsansvar ved benyttelse av tjenesten.

Aktsomhetsnormen er således todelt: vi må sondre mellom informasjons og advarselsplikten for tilbyder og aktsomhetsplikten for mottaker av tjenesten.

Som nevnt under teoribehandlingen av jussens risiko- og ansvarsforståelse, er en sentral vurdering om pådratte skader under utøvelse av aktivitet/handling kan ses som påregnelige. Vandring i bratt fjellterreng har i utgangspunktet noen risikofaktorer ved seg, og slik sett vil skade som oppstår underveis på tur kunne være påregnelig i forhold til aktiviteten. For studiens problemstilling er dette et viktig poeng både i forhold til den generelle forventning om at individene selv best er skikket til å vurdere egne forutsetninger gjennom egenkontroll ved risiko, samt i forhold til produktkontrollens aktsomhetsnorm. Mottakere av forbrukertjenesten, eksempelvis fjellturen, vil slik sett måtte regne med eventuelle skader dersom egen aktsomhetsplikt ikke er tilstrekkelig etterfulgt. Herunder påhviler det den enkelte et ekstra ansvar i å vurdere egne forutsetninger, styrker og svakheter når vedkommende legger ut på krevende fjelltur. Skadefølgen er slik sett individspesifikk, og risikoen for skadepotensiale vil måtte vurderes ulikt alt etter den enkeltes forutsetninger. Eksempelvis vil en med et i utgangspunktet stivt kne, etter alt å dømme kunne få større skadefølge av et overtråkk som leder til fall enn en person uten fysiske lyter. Det sentrale poenget er at samme skade vil kunne resultere i ulikt tap/følge og aktsomhetsnormen vil derfor måtte vurderes ulikt fra person til person (Lødrup og Asland, 2013).

Temaveilederen fra DSB (2007) lister opp hvilke medvirkende faktorer som kan ligge i karakteristikken «risikofylt» forbrukertjeneste. Naturelementer som vær- og føreforhold og fallhøyde nevnes, likeledes sikringsutstyr og individenes egne forutsetninger. For aktiviteter hvor naturopplevelse, mestring og personlig involvering flettes inn i hverandre, stilles det dessuten ekstra høye krav til kompetanse og risikoforståelse hos tilbyder.

I lovforarbeidene til endringer i produktkontrolloven viser departementet til en styrking av tilbyders informasjonsplikt. Informasjonen som formidles fra tilbyder til forbruker skal være «lett tilgjengelig og tilpasset brukers og mottakers behov», og det må forventes at denne endringen vil medføre noe økte kostnader for tjenestetilbyder (Ot.prp. nr. 32, 2004-2005:46). Temaveilederen fra DSB (2007) presiserer at ansvaret for den enkelte tilbyder av risikofylte forbrukertjenester retter seg mot den delen av tjenesten som er utadrettet. Det tilbudet som forbruker mottar skal således være helhetlig, og omfatte alle deler av det aktuelle risikobildet. Plikten etter produktkontrolloven innebærer i alle tilfeller krav til tydelig informasjon om forbrukertjenesten og tilliggende risiko. Faren for helseskade må vurderes ut ifra en konkret helhetsvurdering, hvilket betyr at markedføringsmateriale rettet mot utenlandske fjell/friluftslivsturister må inneholde alle elementer som potensielt kan ha noe å si for risikobildet. På bakgrunn av dette er det å forvente at informasjonen som formidles i markedføringskampanjer o.l. tilfredsstillende styrkede lovkravet. Etter min oppfatning kan informasjonsplikten som følger av produktkontrolloven, med rimelighet kunne karakteriseres som *rettsregulering av risikokommunikasjon*. På hvilke måter risikokommunikasjon kan bidra i reguleringen av risiko ved fjellturisme, vil drøftes nærmere under behandlingen av det tredje forskningsspørsmålet.

I forarbeidene til lov om endringer i lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrolloven) (Ot.prp.nr.32, 2004-2005), går det frem at det er risikoen for helseskade på bruksstadiet som skal vurderes. Begrepet uakseptabel risiko karakteriseres som «en rettslig standard¹⁹ og innholdet i den skal utvikles gjennom forvaltningspraksis: «Hva som skal anses som et tilstrekkelig sikkerhetsnivå, vil måtte avgjøres konkret i det enkelte tilfelle» (Ot.prp.nr.32, 2004-2005:21). Disse forarbeidene viser i sin tur til tidligere forarbeider til produktrl. § 6a, som ga veiledning i hvilke momenter som skal vektlegges ved en slik risikovurdering. Om tjenesten har et visst skadepotensial skal vektlegges i vurderingen, herunder «om det er et visst alvor i de følgene produktet kan medføre» Det må i tillegg vurderes som sannsynlig at produktet/tjenesten har et skadepotensial. Denne sannsynlighetsvurderingen bør bygge på følgende resonnement: «Desto alvorligere skadepotensialet er, desto mindre må sannsynligheten for at skaden oppstår være. Hvor stor sannsynlighet det er for at skaden skal inntreffe, vil blant annet

¹⁹ Se definisjon av rettslig standard under tidligere begrepsavklaring

avhenge av produktets bruksområde, hvordan det er markedsført og hvilken brukergruppe det er rettet mot.» (Ot.prp.nr.32, 2004-2005:21, jf. Ot.prp. nr. 65, 1989-90:3 og 4).

Det må kunne forventes det DSB-veilederen kaller «akseptabelt risikonivå for målgruppen» (2007:kap.1.1). I den praktiske tilnærmingen til dette ligger kravet om å gjennomføre risikoanalyse tilpasset aktiviteten som tilbys. Dette følger av Internkontrollforskriften (se studiens kapittel 6.3.2). Det vil derfor være av betydning for risikobildet at brukergrupper av turistgrupper, som Innovasjon Norges markedsføring retter seg mot, er vurdert ut ifra et relevant risikonivå. Et viktig moment er det som kalles unntak for den åpenbare risiko (jf. Ot.prp.nr. 32, 2004-2005:30): «Hva som kan regnes som åpenbar risiko for helseskade i forhold til forbrukertjenester, må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle av tjenesteyter». Det må altså derfor foretas en konkret vurdering for hver gang, idet omstendighetene rundt forbrukertjenesten, eksempelvis vær- og føreforhold, samt kunnskapsnivået på mottakergruppen osv., vil kunne variere. For masteroppgavens problemstilling er dette relevant fordi lovforarbeidene (utover veiledning om vurdering av skadepotensiale), ikke angir en målestokk for hva som utgjør en *åpenbar risiko* innen forbrukertjenester. Det henvises derimot til konkrete vurderinger av den enkelte situasjon, hvilket betyr at det er opp til den enkelte tjenestetilbyder selv å avgjøre hva risikoen for helseskade er. Denne manglende indikasjon på hva som ligger i «åpenbar risiko» muliggjør rasjonelle og konkrete vurderinger der og da av eksempelvis guide eller veileder, samtidig som manglende retningslinjer åpner for beslutninger som ikke tar høyde for interne forskjeller i gruppens forutsetninger o.l. At lovforslaget ikke tok stilling til hva som ligger i begrepet kan ha bidratt til å skape et vakuum og manglende evne/vilje til å vurdere dette konkret hos den enkelte virksomhet. Det er derfor rimelig å hevde at dette kan ha gitt aksept for manglende stillingstaking internt i virksomhetene. På den andre siden åpner dette vakuudet muligheten for at felles begrepsbruk og bransjestandarder vil være nyttige å etablere for fremtiden²⁰.

Forskriftshjemmel

Produktkontrolloven er i seg selv en fullmaktslov der forvaltningens ansvar er utstrakt gjennom bruk av forskrifter, jf. § 4 (2) som lyder:

²⁰ Se delkapittelet om tiltak utenfor lovgivningen

«Når det finnes påkrevet for å forebygge at forbrukertjeneste medfører helseskade, kan Kongen treffe vedtak om:

- a) offentliggjøring av advarsels- eller sikkerhetsinformasjon
- b) krav til kvalifikasjoner hos den som utfører arbeid knyttet til forbrukertjenesten
- c) krav til driften
- d) at forbrukertjeneste ikke kan tilbys uten godkjenning
- e) forbud mot å tilby forbrukertjenesten»

Formålet med å utarbeide og hjemle krav i slik forskrift er å forebygge helseskade, slik som nevnt, jf. § 1 (1) bokstav a. Prodktl. § 4 (2) gir altså forvaltningen hjemmel til å fastsette reguleringer av punktene a-e, i forebyggingsøyemed. Hvor grensen går for å hjemle tiltak i forskrift kan vi finne en føring for i NOU 1995:4 (:59), hvor det poengteres om produktkontrollen at «I og med at formålet er å *forebygge* helseskader og miljøforstyrrelser, må det kunne opereres med en viss sikkerhetsmargin. Det betyr at det kan være tilstrekkelig at det er en *fare for* skadevirkninger. Dette er i samsvar med føre-var-prinsippet.»

Reguleringer sett som føre-var-tiltak kan slik anses for å være legitimt virkemiddel for å regulere risiko. Helt sentralt for denne oppgavens problemstilling er her internkontrollforskriften, jf. prodktl. §8 (5): «Kongen kan gi forskrifter om internkontroll og internkontrollsystemer for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av denne lov overholdes». Pliktene som følger av lov om produktkontroll kan etter min oppfatning med dette betraktes som det Engen og Kruke m.fl. (2016) kaller en hybrid, fordi det både inneholder myndighetsreguleringen av risiko ved krav til produktkontroll, samtidig som kravene om internkontrollsystemer er en form for virksomheters egenkontroll av risiko. Internkontroll som prinsipp og forskrift, behandles i det følgende.

6.2.2 Internkontroll

Prinsippet om internkontroll fikk sitt gjennombrudd på 1970-tallet, etter flere alvorlige industriulykker, og ble kjent i Norge som en ny form for myndighetskontroll i offshoreindustrien (Lindøe og Kringen m.fl., 2015). Denne nye formen for myndighetskontroll ble utviklet og tilpasset også landbaserte virksomheter, der formålet var å selvstendiggjøre og ansvarliggjøre virksomhetene i forhold til lokale behov, interne arbeidsprosesser og organisering (Engen og Kruke m.fl., 2016). Forskrift om systematisk

helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften) ble fastsatt ved kongelig resolusjon 6. desember 1996 med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven og arbeidsmiljøloven, og trådte i kraft 1. januar 1997.

Gjennom internkontroll forenes virksomhetens selvregulering og myndighetsregulering/den preskriptive reguleringen (Engen og Kruke m.fl., 2016). Engen og Kruke m.fl (2016) kaller kontrollformen for «en hybrid mellom to idealyper» (:247). Selvreguleringen gir den enkelte virksomhet stort spillerom og autonomi²¹ til selv å kontrollere og organisere risiko²². Den andre idealtypen beskriver virksomhetenes organisering og produksjon styrt av bestemmelser i lov- og forskriftsform²³. Mellomtingen av disse to kontrollregimene er her internkontroll sett som «enforced self-regulation» (Engen og Kruke m.fl., 2016:248). Kombinasjonen egenkontroll og myndighetskontroll gjennom lovgivning er et særtilfelle, og internkontroll er et relevant eksempel på hvordan samfunnet utøver kontroll gjennom en slik mekanisme som kombinerer egenkontroll og lovregulering (Engen og Kruke m.fl., 2016).

I Kommunal- og arbeidsdepartementet (1997) sin veiledning om forskriften gis det både en praktisk tilnærming til hvordan virksomheter kan oppfylle kravene i forskriften, samt kommentarer til de enkelte bestemmelsene. I kommentarkapittelet presiseres det at blant annet på produktkontrollens område er ikke forskriftens anvendelse avhengig av om virksomheten sysselsetter arbeidstakere eller ikke. Også enmannsbedrifter som faller inn under regelverket om produktkontroll er omfattet av kravene i internkontrollforskriften (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1997).

Enhver virksomhet som er omfattet av lov om produktkontroll er således også omfattet av krav om systematisk gjennomføring av tiltak, jf. internkontrollforskriften §2.

Tiltaksgjennomføringen retter seg mot «forebygging av helseskade eller miljøforstyrrelser fra produkter eller forbrukertjenester», jf. forskriftens formålsbestemmelse. Kravene om å sikre forbrukertjenesten gjennom slik tiltaksgjennomføring, påhviler den ansvarlige omsetter av tjenestetilbudet. Den ansvarlige for den systematiske internkontrollen er ifølge

²¹ Autonomi betyr selvbestemmelse

²² «bottom-up» (desentralisert styring), jf. Engen og Kruke m.fl., 2016:303

²³ «top-down» (sentralisert styring), jf. Engen og Kruke m.fl., 2016:303

produktkontrolllovens § 4 (2) «(...)produsent, importør, omsetter(...)». Omsetter vil for denne studiens problemstilling være den aktuelle ansvarlige tjenestetilbyder av fjellturisme.

Forskriften oppstiller krav til dokumentasjon av tiltak på HMS-området. Sertifikater, herunder frivillige sertifikater skal inngå i dokumentasjonen, ref. forskriftens §5. Det følger av Meld. St. 18 (2015-2016) at tjenestetilbyder innehar et selvstendig ansvar til sertifisering og kvalitetssikring for sikker ferdsel i forbindelse med naturbasert reiseliv. Det er rimelig å hevde at ved vurderingene omkring hva som er sikker ferdsel, kan momenter i vurderingen «sikker forbrukertjeneste», jf. produktkontrollloven §§2 a (6) og 3 b anvendes tilsvarende.

Krav til ROS-analyse

Det forventes at det opprettes en rekke systemer og tiltak for at virksomheter innen turistnæringen på en tilfredsstillende måte kan sies å opptre i samsvar med kravene i Internkontrollforskriften. Det foreligger for eksempel et generelt krav til ROS-analyse. I DSB (2007) sin veileder om ROS-analysen for risikofylte forbrukertjenester, anvendes fjellføring som eksempel på hvordan slik analyse kan gjennomføres på virksomhetsnivå.

Tjenestetilbudet, f. eks fjellvandringen, bør ifølge veilederen stykkes opp i kronologiske sekvenser som anmarsj- klatre- topp- nedstigning- retur. For hver sekvens listes potensielle farer og uønskede hendelser/situasjoner. Hendelsene prioriteres dernest etter størst betydning, alvorlighetsgrad. Aktivitetene og hendelsene av størst prioritet legges inn i en matrise for senere å kunne tjene som grunnlag for en årsaks- og konsekvensanalyse. I neste omgang vil det være aktuelt å vurdere sannsynlighet og konsekvens. Som veilederen påpeker vil det kunne være utfordrende å finne en rimelig balanse mellom sannsynlighetsvurderingene og konsekvenser, men at dette er avgjørende for videre vurderinger omkring aktuelle og relevante tiltak (DSB, 2007:kap.3.5). Vurderingene vil deretter kunne presenteres ved et såkalt trafikklysdigram, der fargekodene grønn (lav), gult (middels) og rødt (høy) angir grad av viktighet for iverksettelse av tiltak. Skalaen løper altså fra akseptabel, tolererbar og til ikke-tolererbar hendelse (Rausand og Utne, 2009). Hensiktsmessige tiltak legges så inn i en handlingsplan for den uønskede hendelsen(e), som danner utgangspunkt for virksomhetens konkrete oppfølging av tiltakene og det systematiske forebyggings- og sikkerhetsarbeidet etter Internkontrollforskriften.

Slik jeg vurderer virksomhetskravet om ROS-analyse, er det rimelig å forvente at informasjonen og advarslene som gis av turoperatørene og reiselivsnæringen harmonerer med den potensielle risikoen som påhviler/tilligger tjenesten de tilbyr.

Et eksempel på en slik ROS-analyse finner vi i risikovurderingen for Preikestolen, Kjerag og Flørlitrapene (INOSA, 2017). Risikovurderingen er utarbeidet av et eksternt konsultentselskap, på oppdrag fra Stiftelsen Preikestolen og er datert 7. mars 2017. Den er således dagsaktuell og et relevant eksempel på et av internkontrollforskriftens krav til virksomheter.

Risikovurderingen er utformet som en grovanalyse²⁴. Formålet med analysen slik det er forklart i dokumentet, har vært tredelt:

- dokumentere de sentrale risikomomentene som knytter seg til besøk i områdene Preikestolen, Kjerag og Flørlitrapene
- dokumentere og drøfte de eksisterende barrierer for uønskede hendelser
- dokumentere og drøfte risikoreducerende forslag til tiltak

Risikomatriksen viser risiko for ulike hendelser inndelt etter kategoriene grønn, gul og rød. Hendelser i grønn kategori angir akseptabel risiko, hendelser i gul kategori angir risiko som søkes holdt så lav som mulig, jf. ALARP-prinsippet (as low as reasonably), og rød risikokategori angir risiko som umiddelbart må håndteres.

Funnene fra analysen viser at størstedelen av de uønskede hendelsene ligger i gult område. Hendelsene som er vurdert faller enten inn under kategorien personskaade eller kategorien omdømmetap. For Preikestolen og Kjerag viser analysen følgende funn av potensielle hendelser med høyeste score for konsekvens- og sannsynlighet:

Preikestolen

Høyest score for konsekvens:

- a. person faller utenfor stup eller utfor plataet eller at person blir påkjørt i/på veien ved

²⁴ En grovanalyse er ifølge Rausand og Utne (2009) en semi-kvantitativ metode som gjennom flere trinn identifiserer farekilder, uønskede hendelser, oppstiller frekvens- og konsekvensvurderinger, samt foreslår aktuelle risikoreducerende tiltak

parkeringsplass (personskade)

b. stien og/eller plataet er overfylt med mennesker (omdømmetap)

Høyest score for sannsynlighet:

a. person er utslitt/blir utmattet eller at person trækker over (personskade)

b. stien/plataet er overfylt med mennesker (omdømmetap)

Kjerag

Høyest score for konsekvens:

a. person faller utenfor stupet på toppen av tredje bakke eller fra plataet, fra snøfonn, fra bolten eller blir påkjørt i/på veien ved parkeringsplass (personskade)

b. stien er overfylt med folk (omdømmetap)

Høyest score for sannsynlighet:

a. person får overtråkk eller utmattet, nedkjølt eller går seg vill/bort (personskade)

b. venteområdet er overfylt med mennesker (omdømmetap)

På bakgrunn av funnene har risikovurderingen dannet bakteppet for utforming av tiltak som kan bidra til å redusere risikoen for de nevnte uønskede hendelsene. For denne studien er det spesielt interessant og relevant at vurderingen vektlegger kultur- og språkforskjeller som utløsende årsak til flere uønskede hendelser på/til Preikestolen. Det pekes på et behov for bedre tilpasset informasjon for at råd og advarsler skal etterleves. I risikovurderingen uttales det at «kultur- og språkforskjellar er føreslått som en hovudforklaring på ulik etterlevelse. INOSA vil derfor foreslå eit tiltak knytt til utvikling av kompetanse og system for informasjonsformidling som i større grad kan sikra eterleving» (INOSA, 2017:14). Et slikt resonnementet og forslag til tiltak er på linje med de utfordringene som også næringen selv påpeker og drøfter i Innovasjon Norges arbeidsmøte. Kompetanse- og informasjonsutvikling som risikoreduserende tiltak som foreslås i denne risikovurderingen for Preikestolen, Kjerag og Flørlitrapene kan derfor etter alt å dømme også være relevant for andre naturattraksjoner. Erfaringene fra hendelser og redningsoppdrag på Trolltunga peker i samme retning, hvor det knytter seg lignende utfordringer til kulturforståelse og etterlevelse av informasjon og advarsler.

På bakgrunn av dette er det mulig å hevde at risikovurderingen kan ha betydning utover de tre reisemålene i Rogaland, og vil kunne tjene som bevisstgjøring om hvilke tiltak som kan være verdt å prøve også for lignende turisttursmål.

6.3 Allemannsrett, egenkontroll av risiko og myndighetsregulering av risiko gjennom produktkontroll

Om sammenhengen mellom de ulike rettsregulerende virkemidlene, viser departementet i Meld. St. 18 (2015-2016) til at allemannsretten statuerer at enhver er selv ansvarlig for egen sikkerhet under utøvelse av friluftsliv, men at loven om produktkontroll setter krav om risikovurdering og informasjon om tjenestetilbud i norsk natur. Om egenkontroll av risiko heter det at «Friluftsliv innebærer aktiviteter med større eller mindre grad av ulykkesrisiko. Ferdsel i norsk natur skjer på eget ansvar» (Meld. St. 18, 2015-2016:87). Behovet for informasjon, skilting og merking blir imidlertid vist til som viktige tiltak for å forebygge ulykker. Det følger av Meld. St. 18, 2015-2016 at regjeringen mener at den enkelte tjenestetilbyder innehar ansvaret for sertifisering og kvalitetssikring for: «sikker ferdsel i forbindelse med naturbasert reiseliv» (:106). Dette betyr at det anses som et privatrettslig ansvar å tilrettelegge for et kvalitetssikret tilbud. Dette synet forsterkes av uttalelsen om at offentlige friluftslivsmyndigheter ikke har «direkte ansvar dersom det skjer ulykker i forbindelse med utøvelse av friluftsliv» (Meld. St. 18, 2015-2016:87).

Videre drøftes det i hvilken grad kommunale forskrifter kan ha betydning som offentligrettslig reguleringsvirkemiddel. Det advares mot en mer liberal bruk av lokale forskrifter idet det kan gjøre det «krevende å holde seg orientert om hvilke aktiviteter som kan utøves de enkelte steder. Dette kan oppleves som en barriere for å drive friluftsliv». (Meld. St. nr. 18, 2015-2016:28). Lokale forskrifter som regulerer friluftsliv blir i tillegg anført som ressurskrevende for kommunene.

Stortingsmelding 18 (2015-2016) om friluftsliv legger med dette ikke til rette for å gjennomføre innskrenkninger i allemannsretten, og begrunner det i hensynet til frihet og friluftslivutfoldelse, næringspolitiske hensyn, samt forvaltningsmessige og lovtekniske

hensyn. Det klare budskapet kan derfor forstås som en fortsatt sterk allemannsrett, med økt spillerom for næringstilbydere av friluftsliv, men ikke tilliggende strengere krav til sikkerhet i tjenestetilbudet. Er dette et paradoks all den tid det påpekes at aktivitetsformene er endret og mer krevende enn tidligere? Burde ikke dette nettopp berede grunnen for en strengere regulering av allemannsretten eller i det minste, styrke de generelle kravene til tilbydere av risikofylte forbrukertjenester innen friluftsliv? Det synes som at myndighetene spiller ballen over til tjenestetilbyderne selv, ved å vise til fortsatt selvpålagte sikkerhetssertifiseringer. Likefullt, en styrket informasjonsplikt jf. produktkontrollloven, og plikt til internkontrollsystemer i virksomhetene utgjør rammeverket for den formelle og lovfestede myndighetskontrollen med risikofylte forbrukertjenester. Regulering av risiko ved fjellturisme er slik sett en blanding av formelle regler og myndighetskrav og prinsipper av mindre presis karakter. Egenkontroll med risiko gjennom allemannsretten suppleres gjennom krav og plikter for tilbyder, som skal sørge for et best mulig beslutningsgrunnlag for mottaker av tjenesten. Individenes egenkontroll har slik sett en dobbelthet i seg: den består på den ene siden av å ha friheten til å ferdes fritt etter individets selvstendige aktsomhetsvurdering, samtidig som egenkontrollen også består i å beslutte på grunnlag av informasjon og advarsler som gis av en profesjonell tjenestetilbyder.

Analysen har vist at allemannsretten, slik den er forstått og praktisert i dag, ikke kan anvendes som myndighetsverktøy for å begrense den frie ferdselen ut i fra hensyn til individrisiko og sikkerhets- og beredskapsmessige begrunnelser. Slik jeg vurderer det rettslige rammeverket for ferdselsregulering, kan det hevdes at mulighetsrommet innen det rettslige rammeverket ligger i sterkere kontroll med virksomheters markedsføring av fjellturisme. Produktkontrollovens informasjonsplikt etter aktsomhetsnormen er som nevnt, en form for lovfestet risikokommunikasjon. I neste rekke søker denne plikten å kompensere for forbrukerens egenkontroll av risiko, som også er nedfelt i denne samme aktsomhetsnormen. Aktsomhetsplikten er slik å forstå både et rettslig verktøy for å regulere risiko gjennom informasjon, samtidig som det er en rettslig norm for egenkontroll av risiko. Videre er det mulig å tolke friluftslivslovens allemansplikter dithen at disse kan supplere individenes vurderinger omkring egen aktsomhet etter produktkontrollen, forutsatt at dette er gjort i forbindelse med det som kan karakteriseres som risikofylte forbrukertjenester. På denne måten har drøftelsen vist at det rettslige bakteppet for ferdselsregulering kan oppfattes sammenvevd.

Dette perspektivet leder oss over til behandlingen av den utvalgte rettspraksisen, den såkalte Dorgefossdommen. Kunnskap tilegnet fra rettspraksis viser at aktører som tilbyr risikofylte forbrukertjenester har et aktsomhetsansvar etter produktkontrollloven, og plikter å innføre og utøve internkontroll i virksomheten.

6.3.1 Dorgefossdommen

Rettsavgjørelsen betraktes i denne studien som relevant rettspraksis for produktkontrollloven og internkontrollforskriften fordi den peker på sontringen mellom egenkontroll med risikofylt forbrukertjeneste, samtidig som mottaker legger en forventning om risikokompensasjon til grunn ved valg av profesjonell tjenestetilbyder.

I saken som er nevnt innledningsvis²⁵ ble det tatt ut tiltale for strl. § 239 (1), prodctrl. § 12, jf. §§3 og 8, jf. internkontrollforskriften §4, jf. §5. Det førte til domfellelse i saken. Dommen fra Dalane Tingrett 28. november 2007 omhandler tiltalte som eier og daglig leder av selskapet ut i Naturen AS, og for hans rolle som arrangør av juvvandring i Dorgefossen i Sirdal kommune lørdag 8. juli 2006. Virksomheten markedsførte organisert juvvandring via egen nettside og stilte som eneste krav at deltagerne måtte ha fylt 15 år. Juvvandringen gikk i det retten karakteriserer som et forholdsvis uberørt naturområde, i området rundt Dorgefossen i elven Sira. Turen besto blant annet av at deltagerne måtte hoppe, rappellere, forsere vannsklier. Siste del av turen omfattet passering av en vannførende ravine, der deltagerne måtte komme seg ned fra den såkalte «sittesteinen», ned til den 90 centimeter lavere «hoppesteinen» for deretter hoppe eller stupe ut i kulpen under. 16 deltakere og 2 instruktører deltok på juvvandringen den nevnte dagen. Eierne av selskapet var ikke en av disse. Under siste del av turens hoppet en av instruktørene/førerne seg først ned i kulpen, for å vente på deltakerne, mens den andre føreren sto på hoppesteinen for å løse deltakerne ned fra sittesteinen. Vedkommende var sikret med en boltet sele til fjellet. Langs siden av ravinen var det festet et tau som kunne nyttes av deltakerne som støtte. Da den siste deltakeren skulle ta seg ned fra sitte- til hoppesteinen mistet han fotfeste, skled og havnet med hodet ned i vannføringen. Instruktøren som sto på hoppesteinen fikk etter noe tid løsnet begge føttene på vedkommende, slik at han løsnet og drev nedover i kulpen. Instruktøren hoppet etter og fikk bragt ham på land, der det ble forsøkt gitt livreddende førstehjelp. Samlet tok

²⁵ Ref. avgrensninger i punkt 1.2

redningsprosessen 40 minutter. Den forulykkede deltakeren døde senere av de pådratte skadene.

Om uaktsomhet og risiko

Tingretten tok stilling til hvorvidt eier/daglig leder av virksomheten kunne bebreides for uaktsomhet i organiseringen og/eller i utviklingen av aktiviteten som ble tilbudt og gjennomført. Selve forbrukertjenesten juvvandring, også under røffe forhold den aktuelle dagen (stor vannføring) ble ikke vurdert som uaktsomt i seg selv. Vurderingstemaet rettet seg mot om det kunne påvises manglende sikringstiltak og/eller alternative handlemåter for arrangøren. I tillegg ble deltagerens egenkontroll med risiko vurdert i forhold til den konkrete aktiviteten. Om dette uttaler retten; «Generelt legges til grunn at deltakerne i arrangementet av den art som her utsetter seg for en risiko på en slik måte at det vil kunne få betydning for vurdering av uaktsomhetsansvar». Det ble likevel i dommen ansett som «risiko innenfor organiserte former, der faremomentene langt på vei forutsettes å være under kontroll», og retten kom derfor frem til at det forelå svikt i opplegget i forhold til deltagerens forventinger.

Om produktkontrollansvaret og internkontroll

Tingretten tok stilling til virksomhetens risiko- og sikkerhetsvurderinger. Eier av virksomheten erkjente at det ikke var blitt gjennomført systematiske risikovurderinger, og heller ikke ført dokumentasjon over faremomenter eller tiltak for å bedre sikkerheten ved aktiviteten. Om slik manglende systematisk gjennomgang av mulige farer, samt manglende system for tiltaksoppfølging, uttaler retten at virksomhetens risiko- og sikkerhetsvurderinger har båret preg av «usystematisk prat om et tema alle innså viktigheten av, enn en analyse med opplegg for systematisk oppfølging av konkrete tiltak». Det ble også i dommen ansett som en vesentlig mangel ved virksomheten at det ikke var gjort vurderinger omkring håndtering av ulykker og uønskede hendelser. Det eneste dokumenterbare var et «kortfattet oppsett om varsling». Manglende kartlegging og oppfølging var ifølge retten særlig viktig idet stedet for aktiviteten lå utilgjengelig og avsides til, noe som ville vanskeliggjøre tilgangen for redningsmannskaper.

Det fremgår av dommen at eieren av virksomheten Ut i Naturen AS påberopte seg rettsvillfarelse, idet han hevdet at han ikke var kjent med reglene, plikter og krav som følger av produktkontrollloven. Dette ble av retten vurdert som en grovt uaktsom unnlattelse idet virksomhetens karakter stiller særlige krav til «egne tiltak og rutiner for å avbøte

faremomenter». Dommen påpeker en viktig distinksjon: det var ikke selve risikoen ved denne typen forbrukertjeneste som var problematisk eller uforsvarlig, men at virksomheten manglet innsikt i og overholdelse av produktkontrollovens plikter og at det derav manglet et forutgående og systematisk risiko- og tiltaksarbeid. Ved vurderingen av straffeutmålingsspørsmålet betrakter tingretten det straffeskjerpene at eier opptrådte uaktsomt under næringsutøvelse, der organisert juvvandring var en del av virksomhetens tjenestetilbud. Begrunnelsen var at allmennpreventive hensyn tilsa «klar reaksjon overfor overtredelser knyttet til produsent- og forhandleransvar». Eieren av Ut i Naturen AS ble dømt for overtredelse av strl. § 239 (1) og prodktrl. §12, jf. § 3 (2) og (4), jf. § 8 (5), jf. internkontrollforskriften § 4, jf. §§ 5 (1), (2 nr. 6-8), (4).

Dommen illustrerer at virksomheten ikke hadde gode nok sikkerhetstiltak på ulykkespunktet, det ble konstatert brudd på internkontrollforskriften hjemlet i produktkontrollloven da det manglet systematisk gjennomgang av mulige farer og problemer og et system for å sikre oppfølging av ulike tiltak for å minske risikoen. I tillegg illustrerer den at det må kunne forventes at profesjonell aktør/tilbyder må besitte tilstrekkelig kunnskap om risikoer ved aktiviteten som tilbys, og at virksomhetens aktsomhetsplikt dermed vektet tyngre enn mottakerens kunnskap om forbrukertjenesten.

Om dommens betydning utover den konkrete saken, skriver statsadvokat Bjørn Enoksen Ristesund i en artikkel i *Tidsskriftet for miljøkriminalitet* at:

Dette er første dom der straffelovens § 239 blir brukt innen risiko-sport. Tilbyderne av denne type aktivitet har et stort ansvar for deltakernes sikkerhet. Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap har gitt uttrykk for frykt for flere ulykker ettersom både tilbud og etterspørsel er økende. Dommen vil derfor kunne ha overføringsverdi i framtidige saker der man må trekke opp grensen mellom den akseptable og den uakseptable risiko innen denne typen friluftaktivitet (Ristesund, 2008:11).

Dommens generelle poeng med overføringsverdi til lignende saker i fremtiden, er etter min oppfatning at det stilles krav reiselivsnæringens internkontroll og HMS-arbeid, krav til systematisk sikkerhetsarbeid, samt krav til å være føre var med tanke på forebyggende sikringstiltak i risikofylte forbrukertjenester. Eksempelet illustrerer at mottakere av friluftslivstjenester søker aktivt risiko, men at organisert friluftsliv- turer bestilt med guide eksempelvis, vil innebære at risikoen søkes «kompensert» gjennom profesjonaliteten ved tilbudet. Hvorvidt det foreligger en forskjell i vurdering av (u)aktsomhet ved turer med,

versus turer uten profesjonell oppfølging kan derfor problematiseres i forhold til produktkontrollens aktsomhetsplikt. Videre vil turistenes forutsetninger som turgåere også være et relevant vurderingstema for aktørene som tilbyr fjellturisme, og vil være særlig viktig i den fremtidige håndteringen av turister som aktivt søker naturopplevelser. Dette er vurderingstemaet for det tredje og siste forskningsspørsmålet.

6.4 Risikokommunikasjon ved fjellturisme

Det tredje forskningsspørsmålet som jeg stilte innledningsvis, er på hvilke måter risikokommunikasjon kan bidra i reguleringen av risiko ved fjellturisme.

I behandlingen av risiko og vurderingsevne knyttet til fjellturisme og forebygging gjennom markedsføring, informasjon og kommunikasjon, står teoretiske perspektiver om budskap, for forståelse og persepsjon sentralt. Som nevnt i teorikapittelet er forholdet mellom avsender og mottaker av betydning for hvordan budskapet oppfattes og tolkes. I følge Berlos kommunikasjonsmodell (1960) koder avsender meldingen før den dekodes av mottaker. Flere faktorer kan påvirke avsenders kommunikasjonssevner og mottakers evner til å forstå meldingen på samme måte som avsender har tenkt. Formålet med informasjon, som advarselsplakater om føreforhold og nødvendig utstyr, er å få aktørene til å tilpasse sin atferd etter informasjonen som gis. Felles forståelse avhenger derfor av forutsetningene til den som gir informasjonen og den som mottar budskapet, hevder Berlos modell. Dette underbygges av det Popper omtaler som «forventningshorisont», der kulturell bakgrunn særlig vil innvirke på forståelsen av budskapet (Gilje og Grimen, 1993:72). Et annet syn er innen persepsjonsteori, der det fremheves at folks bekymringer over ulike risikoforhold avhenger av miljø, kultur eller samfunnstilhørighet som ett av særtrekkene ved risikobetraktninger. (Boyesen, 2003, Douglas og Wildavsky, 1982). Ut i fra disse teorimomentene, vil bakgrunnsvirksomheten til turistene som har tenkt å gå til Preikestolen eller Trolltunga derfor være en avgjørende faktor i risikoforståelsen. Og hva som oppfattes som risiko ved en fjelltur i norsk natur, er derfor variabelt med den miljømessige- og kulturelle tilhørigheten til den som vurderer.

Et annet moment er det som Slovic (1987) beskriver om hvordan frivillig risiko oppfattes som noe kontrollerbart, og at sivilister vurderer risiko annerledes enn forskere og eksperter. Dette vil ha betydning i forhold til egenkontroll av risiko fordi forventningene til egen

beslutningsevne kan overstyre ekspertkunnskap, og fordi vi i større grad aksepterer høyere risiko tatt frivillig enn påtvunget høyere risiko. I følge Slovics resonnement kan dette da få virkningen at turisten som selv har valgt å legge ut på en fjelltur i bratt terreng, søker opplevelsen bevisst, ergo er anstrengelsen resultat av frivillig risikotaking og derav kontrollerbar (vedkommende har ikke blitt sendt ufrivillig ut i ødemarken i et forsøk på å se om han håndterer utfordringene det medfører). Også Boyesen (2003) nevner en større villighet til risikoaksept dersom vi selv velger farene. Tiltak som skal bevisstgjøre turgåere og turister om mulige farer og risikofaktorer må derfor ta hensyn til både det som gjelder risikoaksept, og sontringen mellom lekmanns- og ekspertvurderinger. Dette kan med rimelighet forsøkes tatt hensyn til i risikoinformasjonen, gjennom å sikre deltakelse i prosessen, ref. IRGC-modellen.

Det presiseres i Meld. St. 10 (2016-2017) om samfunnssikkerhet, at «Det er sannsynlig at det usannsynlige vil skje, og det er økonomisk og praktisk umulig å fjerne all risiko» (:7). Det er med andre ord viktig å være risikoerkjennende, både av at det foreligger en risiko for skade og ulykke og uønskede hendelser generelt, og samtidig erkjenne at denne risikoen ikke er håndterbar. Dette kalles restrisiko innen samfunnssikkerhetsfaget. Med bakgrunn i dette synet på risiko er det umulig å informere, tilrettelegge, planlegge for, samt ha tiltak på en slik måte at vi «går klar av» farene knyttet til en aktivitet. Som Boyesen (2003) skriver om hva som påvirker risikoopplevelsen: «Risiko er forbundet med all aktivitet» (:11). Forebyggingen ligger derfor i å minimere sjansene for at utfallet ved en ulykkeshendelse/skadesituasjon blir alvorlige. Dette betyr videre at dersom man kjenner til faktorer som kan bidra til å øke potensialet for ulykkes/skadesituasjoner, vil det være hensiktsmessig å ta disse innover seg forut for aktiviteten. Vær- og føreforhold, herunder nedbør- og vindforhold, utrustning som klær og fottøy, proviant og næring, samt realistiske vurderinger rundt egne kapasiteter/form, vil være momenter i denne vurderingen. Et slikt vurderingsregime bør i større grad tas på alvor av turlilbydere, som på bakgrunn av slike momenter kan legge til rette for en markedsføring som er realistisk. Markedsførernes holdninger og kultur kan virke funksjonelt i bidraget for å skape mer realistiske forventninger til bratte fjellturer i norsk natur. Det kreves en forståelse av risiko og sårbarheter som er oppdatert ved tjenesten som tilbys, og turistnæringen må i større grad enn før være bevisst på ansvarsforhold, innhold og rutiner ved markedsføringen. I Meld. St. 10 (2016-2017) blir et slikt takt-skifte kommentert som nødvendig for å skape bedre holdninger, kultur og ledelse. Et slikt standpunkt har overføringsverdi til denne studiens problemstilling om regulering av risiko, gjennom rettslige

virkemidler som informasjonsplikten i produktkontrollloven og interne sikkerhetssystemer etter internkontrollforskriften.

Forebygging vil derfor være helt sentralt, både på organisasjonsnivå og på individnivå. På organisasjonsnivå er dette viktig fordi det er i forkant av at tjenestetilbudet overtas av mottaker at virksomheten har ansvaret for å opptre aktsomhet gjennom å informere mottaker. Som drøftelsen om produktkontrollovens aktsomhetsnorm viste, gjelder denne samme aktsomhetsnormen på individnivå, i den forstand at forbruker plikter å sette seg inn i risikoer ved produktet/tjenesten. Eksempler på individenes egne tiltak av forebyggende art kan være: å gjøre seg kjent med lokale forhold og skaffe seg passende utstyr (vann- og vindtett bekledning og stabilt fottøy). Og på organisasjonsnivå bør ulike typer informasjonstiltak forventes gitt i forkant av turen: informere om realistisk formforventning, bekledning, vise til «worst-case» scenarioer, tilby sjekklister, informere om frivillighetsbidraget ved redningsoppdrag o.l.

I Meld. St. 10 (2016-2017) nyttes bruk av sykkelhjelmer som eksempel på et individforebyggende tiltak *før* en hendelse oppstår, som et tiltak som inngår i «normaltilstanden» (:22). Sykkelhjelmer er ikke påbudt ved sykling, men kan bidra til å forebygge alvorlige hodeskader hvis brukeren forulykker. Samme advarselsstrategi kan realiseres ved fjellturisme også: eksempelvis gjennom å vise til at ankelskader og brudd vil være sannsynlige konsekvenser ved overtråkk o.l., dersom man går til Preikestolen eller Trolltunga i sandaler. Tilbydere av fjellturisme og fotturer må derfor markedsføre sine tjenester ut i fra risikovurderinger som tydelig formidler konsekvensene av et utvalg realistiske uønskede hendelser, og tydelig kommunisere risiko til mottakerne/forbrukerne som er de relevante, berørte aktører. En slik strategi kan etter min vurdering i seg selv virke risikoreduserende. Sykkelhjelmeleksempelen støtter opp under et slikt resonnement om at en proaktiv advarselsstrategi kan ha en forebyggende effekt (Meld. St. 10, 2016-2017).

Regulering av risiko gjennom inkluderende fellesskapsprosesser

Det foreligger et dilemma når det drøftes hvorvidt og hvordan risiko kan reguleres. På samfunnsnivå er vi svært opptatt av å hindre uønskede hendelser, forebygge gjennom systemkontroll og krav om tiltak og planverk. Risiko vurdert på samfunnsnivå betraktes slik sett som noe negativt. Utgangspunktet for vurderingene som knytter seg til temaet er imidlertid at vi må leve med et visst nivå av risiko. Å leve i dagens samfunn innebærer til en

viss grad at vi må akseptere at risiko er en del av vår levemåte og samfunnsvirkelighet (Meld. St. 10, 2016-2017). En tilsvarende holdning til risiko vil måtte gjøre seg gjeldende når vi drøfter friluftsliv og fjellturisme. Resonnementet om restrisiko viser etter min mening at det foreligger en aksept for at risiko ikke kan lovreguleres bort, gjennom inngripende skjerping av allemannsretten for eksempel. Noen risikoer velger vi å leve med. Hvordan den enkelte selv vurderer risiko vil imidlertid variere med mange faktorer, og delvis andre faktorer enn de mer objektive vurderingene av risiko. Som nevnt i teorikapittelet, hevder Thelle og Breivik m.fl. (2001) at modernitetens forståelse av risiko innebærer at det på individnivå er tegn til økende aksept for risiko satt i en spenningsøkende- og mestringsorientert kontekst. Dette påpekes også i den nyeste Stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet: «Vi vet fra forskning at vi i større grad aksepterer risikoer vi er vant til og som vi kan kontrollere selv, enn risikoer som er ukjente og som vi har liten kontroll over» (Meld. St. 10, 2016–2017:30, jf. Slovic, 1987).

Som Engen og Kruke m.fl. (2016:350) nevner vil «folk flest ikke akseptere «å bli fortalt» av eksperter hva risiko er». Dette har igjen betydning for hvordan turistnæringen formidler risiko, i forhold til om budskapet når frem til mottakerne. Det må kanskje i større grad enn før legges vekt på risikokommunikasjon som demokratiseringsprosess. I følge IRGC-rammeverket er det viktig at sivilister blir forklart rasjonalt bak beslutninger og tiltak, og at dette er en del av en toveis kommunikasjonsprosess. Kineseren som skal gå til Preikestolen bør gjøres i stand til å ta informerte valg om risiko og håndteringen av denne. På bakgrunn av kunnskapen som formidles kan individene bli i stand til å vurdere eget ansvar, hevder IRGC (2008). IRGC-modellen vektlegger slik sett deltakelse og tillit mellom alle relevante aktører for at risikostyring skal fungere hensiktsmessig (Engen og Kruke m.fl., 2016). Selvregulering innbefatter ofte taus kunnskap, bygget på egne erfaringer og forutsetninger- kunnskap som med fordel kan gjøres utadvendt og tilgjengelig gjennom språk, symboler og tegn (Engen og Kruke m.fl., 2016). Slik jeg ser det er en god risikoregulering av fjellturisme avhengig av at egenkontroll som grunnleggende prinsipp fortsatt ligger i bunn, men der den fremtidige håndteringen vil kreve en felles plattform for forståelse av risiko, også for at håndteringen skal fremstå inkluderende og demokratisk. Det kan derfor tenkes at et felles rammeverk (eksempelvis bransjestandarder og felles begrepsbruk) for turistnæringen ville være konstruktivt, for å sikre at det etableres en felles kunnskap om praksisfeltet risiko ved turistens deltakelse i bratte norske turopplevelser.

Turgåernes forventninger og forutsetninger- risikopersepsjon

Som vist til under teoribehandlingen om regulering av risiko presenteres noen perspektiver på risiko som fenomen innen samfunnssikkerhetsfaget. Risiko sett som avhengig av persepsjon og fortolkning faller der inn under det moderne perspektivet på risiko. Boyesen (2003) kategoriserer risikopersepsjon inn under det psykologiske perspektivet på risiko, samt som aktuell innfallsvinkel både innen de kulturelle og de sosiologiske risikoperspektivene. Hun hevder videre at den opplevde risikoen antas å påvirke atferden (Boyesen, 2003). I følge Engen og Kruke m.fl. (2016) vil risikopersepsjon kunne ha betydning for hvilke tiltak som bør iverksettes for å redusere risiko. Det er derfor mulig å hevde at forventninger og forutsetninger bør vurderes, slik at turistnæringens informasjonskampanjer og beslutningene omkring hvilke tiltak som bør iverksettes for å redusere risikoen ved tjenestetilbudet, skal bli mest mulig relevante.

Friluftsliv er en del av den norske identitet og kulturarv, ifølge Nedrelid (1992). *Rapporten Friluftsliv i Norge anno 2014 – status og utfordringer* stiller spørsmålet om det finnes et felles «friluftslivsnarrativ» (Dervo og Skår m.fl., 2014:32). Er norsk friluftsliv en del av den kulturelle dannelsen i Norge? Er allmenngjøringen og tilgjengeligheten det som også skaper problemer når denne projiseres over på utenlandske turister som stiller forutsetningsløse i møte med norske friluftslivstradisjoner? Det er relevant å reise spørsmål om dette innenfraperspektivet bidrar til å vanskeliggjøre formidlingen av farer, risiko osv. til utenforstående, nettopp fordi dette ligger nedfelt i vår kultur. Sindre Bø (2016a) poengterer dette i kronikken *Reiselivet og myndighetene må ta større ansvar for fotturisters sikkerhet*, hvor han skriver: «Vi må innse at det som er en søndagstur for oss, oppleves som skummelt og farlig for utlendinger». Som beskrevet innen hermeneutikken, skaper de kommunikative handlingene samforståelse (Gadamer, 1987). Vår forforståelse vil variere med det fellesskapet av kulturelle handlings-, følelses-, og erfaringsbegreper, som en gruppe deler, påpeker Taylor (2001). Når nordmenns nedfelte natur- og fjellvettmoral ikke kan forventes overført til en gruppe annerledestenkende turister, blir utfordringen i å finne en farbar kommunikativ plattform desto større. Bevissthet omkring forforståelsens betydning for mottakers tolkning av budskapet som kommuniseres, er avgjørende for at risiko ved bratte fjellturer skal kunne reduseres. Og som tidligere nevnt- markedsføringen må ta hensyn til de ulike forutsetningene mottakerne kan forventes å ha.

De ulike fasene i IRGC-modellen kan bidra funksjonelt når markedsføringsstrategier skal

utarbeides. I førvurderingsfasen er målet å kartlegge utfordringer på det aktuelle risikoområdet, slik at ulike interessenter gjennom diskurs enes om et felles mål. I vurderingsfasen identifiseres og vurderes risiko, og det er da helt sentralt å vurdere oppfatninger om risiko hos de ulike diskursaktørene. Uønskede hendelser forbindes med usikkerhet og det er derfor avgjørende å kartlegge prosesser som virker inn på menneskenes persepsjoner for å forstå hva som påvirker risikoatferden kollektiv og individuelt. Engen og Kruke m.fl. (2016) nevner psykologiske, kulturelle, sosiale, og institusjonelle faktorer som slike formgivende og forsterkende prosesser. Førvurderings- og vurderingsfasen følges naturlig av en beslutningsprosess, der kommunikasjon utgjør en avgjørende del av i arbeidet. Perspektiver på persepsjon kan bidra i disse fasene, til å skape salgskampanjer som parallelt ivaretar behovet om ønsket verdiskaping og kan ha en risikobevistgjørende effekt. Tilsvarende vil gjelde for utforming av informasjonsmateriell som tilbys ved turmålene. Dette kan tyde på at Innovasjon Norge som rådgivende aktør ovenfor virksomhetene innen reiselivsnæringen, bør bidra til å innhente kunnskap om de ulike mottakergruppens sammensetning og forutsetninger, slik at virksomheter som tilbyr fjellturisme blir bedre rustet til gjennom de ulike fasene å vurdere, iverksette og kommunisere ut hensiktsmessige tiltak.

På bakgrunn av drøftelsen om turistnæringens rolle som markedsførere av fjellturisme, påhviler det slike virksomheter informasjonsforpliktelser etter produktkontrolløven. Etter min oppfatning kan dette tyde på at risikokommunikasjon er formulert som en rettslig forventning. Faktorer som spiller inn på turistenes persepsjon, samt deres forutsetninger vil derfor også være en del av det turtilbyderne har ansvar for å ta hensyn til, jf. aktsomhetsplikten i produktkontrolløven. Tilbyderne av aktiviteter i naturen innehar slik sett et ansvar for å skaffe seg en viss kulturell og språklig kompetanse. Ut i fra disse momentene er det mulig å hevde at fenomenet risikokommunikasjon kobles til studiens rettslige del.

Samfunnstrender påvirker også friluftslivet?

Utviklingen innen reiselivet har gått fra passivisering til aktivitet og deltakelse (Meld. St. 19, 2016-2017). Det kan synes som om det ikke lengre er tilfredsstillende å betrakte noe på trygg avstand, og la naturen være sentrum. Perspektivet har fått omvendt betydning: individet/turisten er selv sentrum i naturopplevelsen. Dette kan henge sammen med mer generelle globale samfunnstrekk, der dokumentering via fremkallbare bilder (ligger en langsomhet i dette) har blitt avløst av fortløpende dokumentasjon «live» gjennom sosiale medier, der individet i sentrum har fått stor betydning for verdien av opplevelsen

(selfiekultur). Det er rimelig å stille spørsmål ved om denne utviklingen og samfunnstrenden også spiller en rolle i hvordan produktet norske naturopplevelser nå markedsføres og selges. Dette tar oss tilbake til autonomi- og demokratielementet som IRGC-modellen beskriver. Fremtidig forvaltning og markedsføring av norske fjell og naturattraksjoner vil måtte ta hensyn til denne nye aktive bruken av naturen- gjennom inkluderende fellesskapsprosesser i utformingen av råd og informasjon. Egenkontrollen av risiko vil etter alt å dømme forbli det ledende prinsippet innen norsk friluftsliv og ekspertveldet må tilrettelegge for toveiskommunikasjon, slik at forbrukerne opplever inkludering i beslutningsgrunnlaget. Den praktiske tilnærmingen til dette er utfordrende, men kanskje veien å gå er å ytterligere vektlegge allemannspliktene og brukerens egen aktsomhetsplikt, som foreslått av flere instanser (herunder på Innovasjon Norges arbeidsmøte, av leder i Stavanger Turistforening, i Innst. 26 S, 2016–2017). Dette vil både bevisstgjøre den enkelte om det reelle ansvaret som er lovfestet, og skape tilhørighet til beslutningsprosessen. I en tidsånd som fremmer enkeltmenneskets vilje og evne til å ta gode valg på egne vegne, vil det fremstå både riktig og viktig å ansvarliggjøre individene. Samtidig må det støttes opp under følelsen av å være inkludert og innlemmet i plan- og beslutningsprosessene som i utgangspunktet skaper disse pliktene.

Selv om det eksisterer verktøy og tiltak som regulerer ferdsel i norsk natur, har den økte strømmen av turister/turgåere vist systemet sårbart. Som det fremkommer av drøftelsene ovenfor er problematikken rundt regulering av risiko i relasjon til fjellturisme knyttet opp mot særlig to forhold: egenkontroll og myndighetskontroll.

En helhetlig regulering balanseres mellom det offentlige behov for kontroll gjennom lovgivning og målet om verdiskaping (reiseliv som viktig næringsinteresse). I tillegg foreligger det, slik drøftelsen har vist, en balanse mellom hensynet til fri ferdsel under egenkontroll av risiko, og et ønske om trygge forbrukertjenester. Til sammen viser disse avveiningene mellom ulike hensyn, det komplekse i hvordan risiko *kan søkes* regulert.

6.5 Er dagens mulighetsrom i lovverket hensiktsmessig?

Spørsmålet her blir i hvilken grad dagens reguleringer er gode, eller om man bør endre og/eller tilpasse gjeldende rett i henhold til forslag som er fremmet i debatten om utfordringer ved økt ferdsel.

6.5.1 Hensyn som taler for å sikre en formell ferdselsregulering ved naturattraksjoner som Preikestolen og Trolltunga

Risikovurderingers kompleksitet

Egenkontroll som prinsipp for risikovurdering- og håndtering er tuftet på hensynet til frihet og ansvar for egne beslutninger. Som drøftelsen om persepsjon har vist, foreligger det ulike forutsetninger og forforståelse som farger menneskenes oppfatninger og beslutninger omkring risiko. Det er på grunnlag av dette rimelig å stille spørsmålet om risiko er for komplekst til at enkeltindivider selvstendig kan vurdere denne. Samfunnsutviklingen har gått i retning av mer selvstendige individer, med påfølgende større avstand mellom lekfolk og eksperter. Analysen har vist at ekspertveldet har mistet tillit blant lekfolk og at risikoatferd i større grad enn før er basert på lekfolks beslutninger uavhengig av ekspertkunnskap. Sett i lys av at flere enn før oppsøker aktiviteter som er risikobefengt og ønsker å benytte naturen aktivt, øker også antallet uønskede hendelser. Sammenholdt med forbrukernes ulike forutsetninger og forståelseshorisonter og manglende tillit til ekspertvurderinger kan det derfor argumenteres for at egenkontroll ikke er tilstrekkelig og at risiko bør søkes kompensert gjennom strengere regulering av ferdselsretten.

Samfunnsøkonomiske hensyn

Gjennom myndighetskontroll kan det legges til rette for regulering/tiltak som kan begrense slitasje på stier og utmark, og sikre bærekraftig bruk. I tillegg vil reguleringer som snevrer inn den frie ferdselsretten kunne tenkes å hindre noen uønskede hendelser, som igjen har betydning for en reduksjon av antallet redningsaksjoner. Som Sindre Bø (2016b) påpeker i et debattinnlegg i Aftenposten, kan det basert på antallet redningsaksjoner og antallet besøkende i løpet av 2016 være rimelig å stille spørsmålet om det kan være uansvarlig *ikke* å regulere mer.

Allmennpreventive hensyn

Reguleringer og tiltak som øker kontrollen med utfarten kan bestå i å pålegge tilbyder strengere informasjonskrav overfor forbrukerne, for tjenestetilbud som innehar økt risiko for skadepotensiale. Slik kan produktkontrollens aktsomhetsnorm oppnå styrket betydning, og risikofaktorer som belyses kan bidra til å redusere skadepotensialet ved bruk av tjenestetilbudet.

Målet om trygge naturopplevelser vil etter en samlet vurdering av de foregående momentene, kunne tale for en styrket myndighetsregulering av ferdselen rundt visse/utvalgte turmål.

6.5.2 Hensyn som taler imot (en styrket?) formell regulering av ferdsel til naturattraksjoner som Preikestolen og Trolltunga

Egenkontroll

Hensynet til frihet, autonomi og tilgjengelighet taler for at egenkontroll som bærende prinsipp for individenes risikovurderinger fortsatt skal stå sterkt. I tillegg taler allemannsrettens formål om naturen som allment tilgjengelig ressurs og fri ferdsel som døråpner for aktiv bruk av naturen, som et viktig helsepolitisk mål imot styrket formell regulering. At det er utfordrende å regulere risiko i seg selv fordi risiko varierer med mange faktorer, taler imot at formelle reguleringer kan virke risikoreducerende.

Ressurshensyn

Det knytter seg kostnader til det å følge opp lovgivning, sanksjonere og føre tilsyn med profesjonelle tilbydere av naturopplevelser.

Verdiskaping

Hensynet til friluftsliv som en viktig nasjonal, regional og lokal næringsinteresse taler imot en stram regulering: jo vanskeligere tilgjengeligheten til og bruk av norske naturattraksjoner gjøres, jo mindre attraktivt vil det være både å være tjenestetilbyder og å være besøkende turist. Verdiskaping vil slik sett kunne lide under et strengt reguleringsregime. Det er derfor rimelig å stille spørsmål ved om dyre reiser og aktiviteter skaper press til å gjennomføre- og at risiko derigjennom neglisjeres av markedsføringshensyn. Utenlandske besøkende, med base og langt opphold på Vestlandet har et høyere døgnforbruk sammenlignet med nordmenn (Innovasjon Norge, 2015b:5). Overfor utenlandske turister dreier det seg ofte om salg av «totalpakker», med påfølgende potensiale for betydelig større inntekt og verdiskaping. Reiselivsnæringen er som tidligere påpekt en viktig verdiskapende næring i Norge, med Innovasjon Norge i spissen for næringsutvikling og tilrettelegger. Hensynet til friluftsliv som viktig næringsinteresse og hensynet til lokal verdiskaping taler slik sett imot innstramninger i allemannsretten og imot restriksjoner som vanskeliggjør markedsføring og gjennomføring av opplevelser i norsk natur (allemannsretten sett som konkurransefortrinn, jf. Meld. St. 19, 2016-2017). Det er ikke umulig å tenke seg at mer vekt på sikkerhet og risikofaktorer i

markedsføringen av norsk naturattraksjoner, vil kunne gi negative utslag i antall besøkende, og derigjennom medføre svekket verdiskaping. Et slikt resonnement har etter min oppfatning likevel så sterke samfunnssikkerhetsmessige grunner imot seg, at det ikke bør ilegges særlig vekt.

Omdømmehensyn

Dette henger sammen med momentene som er anført ovenfor om ressurs hensyn: den frie ferdselen og tilgjengeligheten for enhver til å benytte norsk natur, er vist til som en av hovedårsakene til hvorfor Norge skiller seg ut som et attraktivt reisemål for naturopplevelser (Meld. St. 19, 2016-2017).

Eksisterende ordningers potensiale

Hensynet til effektiviteten av allerede eksisterende ordninger taler imot en styrking av formelle reguleringer. Det foreligger en tilsynsordning for virksomheter som faller inn under lov om produktkontroll, ref. studiens kapittel 6.2. Det påpekes imidlertid i Meld. St. 19 (2016-2017) at reiselivsnæringen generelt berøres av mange ulike tilsyn, og at tilsynspraksisen kan nyttes mer aktivt for å oppnå best mulig samlet effekt. Det er slik å forstå et mulighetsrom for bedre tilsynspraksis i fremtiden- for å sikre gjennomføring, risikovurdering og tiltak ved risikofylte forbrukertjenester innen fjellturisme.

6.6 Tiltak utenfor lovgivningen²⁶

I tillegg til de rent formelle myndighetsreguleringene gjennom lov og forskrift som er drøftet i denne studien, tilsier hensynet til effektivitet og formålstjenlighet (forebygge og redusere antall uønskede hendelser) at lovgivning må følges opp med tiltak av praktisk- og næringspolitisk karakter. Noen slike tiltak beskrives og drøftes i det følgende.

Bedre og mer tilpasset kommunikasjonen ut til forbrukerne

Informasjonsarbeidet må intensiveres: må være proaktivt og balansere hensynet til å sikre salg av norske naturopplevelser med hensynet til adekvat informasjon, og sidestille informasjon om selve turmålet med info om hvordan målet best og tryggest kan nås).

- Innovasjon Norge bør bistå virksomhetene til i større grad enn før å henvende seg til relevante forbrukergrupper, eksempelvis gjennom å tilby informasjon på flere språk.
- Kommunikasjon må tilpasses målgruppen (asiatiske turister vs. turister fra Sveits har ulike

²⁶ Ref. «et blick til andre typer tiltak og virkemidler» under overordnede mål for studien, jf. kap. 1.1.

forutsetninger og preferanser): og kunnskap om risikopersepsjon må derfor nyttes aktivt ved utforming av salgsfremmende budskap. Meld. St. 19 (2016-2017) og DSB (2007) nevner at markedsføring og utforming må tilpasses målgruppen.

- Fjellvettreglene bør «eksporteres» og spres, særlig rettet mot «utsatte» grupper.
- Innovasjon Norges arbeidsmøte nevner muligheten til å øke kundeinnsikten slik at målgruppen kan få tilpassede reiser.

Standardisere advarsler

Advarsler bør standardiseres slik at det sikres et minimum av advarende informasjon ut til turgåerne. Skilt sammen med faregradsangivelser o.l. kan standardiseres. Til dette arbeidet vil det trolig være hensiktsmessig å utvikle bransjestandarder for lettere å sikre helhetlig informasjon. Standardisering vil også kunne tenkes å ha en bistående effekt for virksomhetene som tilbyr fjellturisme: det vil lette ressursbruken når det finnes retningslinjer for hvilken informasjon som bør oppdrives og formidles. For masteroppgavens problemstilling er det interessant å merke seg at det underveis i arbeidet med den nyeste Stortingsmeldingen om norsk reiseliv, Meld. St. 19 (2016-2017) har blitt fremmet forslag om «mer klyngetekning i reiselivsnæringen» (:8), herunder kommet innspill om standardisering og en nasjonal kvalitetssikringsordning som kan ha som siktemål å «bedre sikkerheten knyttet til naturbaserte opplevelser» (:9). Dette blir imidlertid ikke behandlet noe videre i meldingen, og kan ses som et fortsatt aktuelt innspill å utforske nærmere for en bedre fremtidig håndtering av risiko ved fjellturisme. Videre presenterer Meld. St. 19 (2016-2017) guiding som et tiltak næringen kan tilby turister for å øke tilgjengeligheten, effektiviteten og sikkerheten. Krav og sertifisering til/av guider nevnes som reiselivsnæringens eget ansvar, og viser til Norsk Fjellsportforums standard for instruktører og arrangører i fjellsport. Aktørene som deltok på Innovasjon Norges arbeidsmøte la imidlertid trykk på at det fortsatt er behov for kvalitetssikring av guider. Cruiseselskaper og enkeltturister er avhengig av at guidene/guideselskapene selv formidler sin kompetanse og erfaring og «verdien av sine tjenester», og må selv være aktive i sin kommunikasjon ut til andre deler av reiselivsnæringen, ifølge Meld. St. 19 (2016-2017). Til sammen gir denne Stortingsmeldingen inntrykk av at næringspolitikken slik den har vært vil fortsette, og at nye vilkår og krav til næringen ikke vil fremmes. Fortsatt synes det som at det er enkeltaktørene innen næringen som selv er ansvarlige for sertifisering, som kan bidra til å trygge opplevelsene under krevende norske naturforhold. Jeg mener likevel at gode grunner taler for en myndighetsinitiert utforming av en form for sjekklister/innholdsliste tilknyttet

interkontrollforskriftens grunnleggende funksjonskrav. Dette vil kunne bidra konstruktivt overfor virksomheter med ansvar for å utforme informasjonsmaterieell rettet mot fotturister.

Sikre etterlevelse av regelverket

Det må bli gjort svært lite attraktivt å drive virksomhet utenfor produktkontrollovens regler om aktsomhetsplikt og internkontrollforskriften.

Allemannspliktenes plass i friluftslivet

Allemannspliktenes bør i større grad vektlegges overfor brukergrupper. Sammenlignes det med nordmenns bevissthet om allemannsretten, hvor 91% svarte at de har hørt om allemannsretten i en undersøkelse om friluftsliv fra 2015²⁷, kan det tyde på at opplysningsarbeid har en virkning og at det tilsvarende kan ha effekt dersom allemannspliktenes gjøres kjent blant brukergrupper. Dette har vært ytret både av Innovasjon Norges og de ulike aktørene innen reiselivet og forvaltningen av dette (ref. INs arbeidsmøte, 2016).

Økt samordning

Det kan synes hensiktsmessig med en økt samordning mellom instansene og aktørene innen næringen, hvilket er søkt imøtekommet gjennom den nylige omstruktureringen til større reisemålsselskaper (ref. Meld. St. 19, 2016-2017). I tillegg, aktørene på Innovasjon Norges arbeidsmøte etterlyste kartlegging over hvilken instans som har koordinerende og fortolkende ansvar for praktiseringen av allemannsretten.

Kartlegge turistenes forventinger og gjennomføring

En kartlegging av dette kan forsøkes dekket opp i Innovasjon Norges turistundersøkelser, som eksempelvis gjennom spørsmål om utfordringer ved gjennomføringen av fotturen(e) og hvorvidt informasjonen som ble gitt på forhånd (både av turlbyder og på plass ved turmålet start) opplevdes å samsvare med realitetene. I tillegg til ROS-analyse slik som den for Preikestolen, Kjerag og Flørlitrapene kan studier som ser nærmere på hva lekfolk (utenlandske turister vs. lokale, norske turister) som besøker disse turmålene legger til grunn for sin risikoforståelse, være relevante. Resultatene av slike undersøkelsesopplegg vil kunne være nyttige for å finne frem til hva risikoforståelsen betyr for risikohåndteringen.

²⁷ Tall hentet fra Meld. St. 18 (2015-2016):22

Kunnskapsdeling

Utarbeide en form for håndbok til bruk av eiere og tilbydere av risikofylte forbrukertjenester. DSBs veileder om risikofylte forbrukertjenester eksisterer allerede, men i Nasjonal strategi for forebygging av ulykker som medfører personskade 2009-2014 anerkjennes det økte påtrykket fra sentrale aktører innen fjellsportaktiviteter et behov for konkrete retningslinjer (Helse- og omsorgsdepartementet m.fl., 2009). Det er på grunnlag av dette mulig å hevde at det eksisterer et behov i bransjen for denne typen rådgivende materiale. I tillegg nevnes behovet for kompetanseutvikling innen bransjen, ref. INs arbeidsmøterapport.

Øke bevilgninger

En betydelig del av den økonomiske byrden påhviler i dag lokale organisasjoner og lag, som står for mye av det utadrettede informasjon- og advarselsarbeidet, det aktive redningsarbeidet, samt kunnskapsdeling med andre aktører på området. Stiftelsen Preikestolen eksempelvis, finansierer investeringene som gjøres i området rundt Preikestolen med midler fra Rogaland fylkeskommune, Ryfylkefondet og midler gitt fra Sparebank 1 SR Bank (Ryfylkealliansen, udatert). Her er det ikke umulig å tenke seg ytterligere finansiering, til tross for at forslaget om nasjonalparkområde for Preikestolen nylig ble nedstemt, noe som ville ført til andre rammebetingelser for bevilgninger o.l. (Stavanger Aftenblad, 10/02/17). Deltakerne på INs arbeidsmøte la frem økte bevilgninger fra myndighetene som viktig for å kunne satse på tiltak som kan løse besøks- og beredskapsutfordringene ved naturattraksjonene. Det ble forøvrig bevilget to millioner i beredskapsmidler til Preikestolen og Kjerag i statsbudsjettet for 2017 (Stavanger Aftenblad, 04/12/16).

Opprette fysiske tiltak og innretninger

Nødbuer er allerede opprettet på Trolltunga-ruten, og det er gitt tilskudd til det samme på Preikestolen og Kjerag. Tilskudd på til sammen 1,5 millioner kroner ble gitt av Sparebankstiftelsen SR-Bank til henholdsvis to nye nødbuer langs Preikestolstien, og to nødbuer ved Kjerag. Mottakerne av gavebeløpene var Stiftelsen Preikestolen og Stavanger Turistforening. I tillegg mottok Norsk Folkehjelp en halv millioner kroner til beredskapsutstyr (Stavanger Aftenblad, 27/10/16). At pengene kommer fra det private næringslivet kan oppfattes både som et tiltak begrunnet i bedriftens samfunnsansvar, og som manglende offentlige tilskuddsordninger (se punkt om bevilgninger ovenfor). Også Audun Rake, leder av Stiftelsen Preikestolen og Lysefjorden utvikling, uttaler at opplegget som er igangsatt for første vintersesong på Preikestolen er kostbart. Alle tiltakene til sammen vil

komme til å koste 400–500 000 kroner og er et økonomisk tapsprosjekt, men er ifølge Rake en del av samfunnsansvaret (Stavanger Aftenblad, 02/01/17). Dette underbygges av Innovasjon Norges arbeidsmøte som pekte på samfunnsansvar som tema for den fremtidige organiseringen og forvaltningen av besøksforvaltning og sikkerhet ved norske naturattraksjoner. På denne måten vil fokus dreies fra enkeltvis engasjement til at det å informere og tilrettelegge for trygge naturopplevelser blir en del av bedriftenes og organisasjonenes samfunnsbidrag. Slik kan det å sikre Norges omdømme som forvalter av spektakulære og sikre fjellturer utad, også bli en del av det å sikre den enkelte reiselivsaktørens omdømmebygging internt, og vice versa. Reiselivsnæringen som helhet, med lokale, regionale, nasjonale aktører blir dermed avhengig av et koordinert og utadrettede markedsføringsarbeid. Det mangler, som nevnt under momentet om samordning, klarhet i hvilket nivå og hvilken instans som har og kan ta et slikt koordineringsansvar.

Stier og traseer

Å forbedre eksisterende stier og utarbeide bedre traseer er potensielt viktige risikoreducerende tiltak. I følge Norsk folkehjelp Strand og Forsand representerer flere faktorer risiko for uønskede hendelser: overfylt platå på Preikestolen, trengsel og kø langs stien, et smalt siste parti med store steiner. Organisasjonen ønsker å fjerne de store steinene som ligger i det siste smalet partiet for å redusere risikoen for uønskede hendelser. For Kjerag behøves utbedring av en stigningene, samt at snøskavler og sprekker i fjellet representerer en risiko, ifølge Norsk Folkehjelp (Stavanger Aftenblad, 10/03/17). I tillegg ble prosjektet om Nasjonale Turstier lansert i Meld. St. 19 (2016-2017) for å «fremme styring av ferdsel i naturen gjennom informasjon, merking og enkel infrastruktur» (:7). I statsbudsjettet for 2017 ble det bevilget 7,5 millioner kroner (4,6 millioner kroner til Rogaland) til Nasjonale Turstier. Trolltunga, Preikestolen, Kjerag og Gaustatoppen fikk tilskudd (Stavanger Aftenblad, 05/04/17).

Utleie av utstyr

Det har i vintersesongen 2016-2017 blitt leid ut brodder, staver og skallbekledning for over 100 000 kroner til bruk under vandring til Preikestolen. Turistene som har leid utstyr er fra 50 land (Stavanger Aftenblad, 22/04/17). Dette er et eksempel på det som kan karakteriseres som et risikoreducerende tiltak. Eksempelets omfang viser også at det er et stort behov for denne typen tiltak.

Fjellvokter

Fjellvokter i området rundt og ved Preikestolen ble lansert i vintersesongen 2016-2017. Harald Bjørkhaug patruljerer stien, besiktiger daglig vær- og føreforhold, snakker med og informerer turister. I tillegg til at Fjellstuen tilbyr utleie av klær og utstyr har Bjørkhaug ekstra klær og utstyr med i sekken, i tilfelle turister trenger assistanse: «Det er mange som trenger ekstra utstyr, men de er ikke klar over det selv. De aller fleste setter pris på å få informasjon om denne muligheten» (Stavanger Aftenbladet, 22/04/17). I et debattinnlegg i Stavanger Aftenblad, spør Erling S. Kielland (2017) blant annet om det burde kunne være det han kaller «sikkerhetsvakter» tilstede på Preikestolplatået for å hindre folk i å «demonstrere eget vågemot eller akrobatikk ytterst på fjellhyllen». Rollefunksjonen til fjellvokteren skal imidlertid være av veiledende og rådgivende karakter, og ikke opptre som en sanksjonerende og overvåkende vakt, slik Kiellands begrep sikkerhetsvakt gir gjenklang av. Det ville etter min oppfatning i så fall bryte med verdier som tradisjonelt har vært vektlagt i norsk friluftslivspolitik. Fjellvokter Bjørkhaug viser videre til forskjellen mellom nasjonalitet i de besøkende, hvor skandinavernene, sveitsere, tyskere og franskmenn er godt utstyrt, i motsetning til kineserne. Erfaringene viser at kineserne stort sett er helt uforberedt på hva som møter dem. Da hjelper det ikke at mange av dem er velstående og med betalingsvilje (Stavanger Aftenblad, 02/01/17). Det som fremgår av disse uttalelsene, belyser etter min oppfatning at utfordringen med å nå denne målgruppen ikke bør undervurderes. Asiamarkedet har stort vekstpotensialet for norsk turisme, og kan gi økt verdiskaping i næringen. Da blir det ekstra viktig både å sikre forståelse av målgruppen og øke kulturforståelsen, slik som Innovasjon Norge påpeker i arbeidsmøterapporten. Samtidig taler omdømmehensyn for at naturattraksjonene fremstår tilgjengelige også i dette markedet. Det er rimelig å hevde at omfanget av utstyrsutleie viser at informasjonen som gis i forkant av turen ikke er tilstrekkelig effektiv, og at det derfor er nødvendig med denne formen for ytterligere bevisstgjøring av turistene idet de er på plass for å legge ut på tur. Norsk Folkehjelp bekrefter effekten av tiltakene utleie av brodder og tilstedeværende fjellvokter: «Selv med 2000 besøkende og periodevis islagt sti, har ikke Norsk Folkehjelp hatt et eneste redningsoppdrag i vinter. Det er vi strålende fornøyde med. Utleie av brodder er garantert forebyggende» (Stavanger Aftenblad, 22/04/17). Effekten av tiltaket bør totalvurderes etter endt sesong, slik at det eventuelt kan være veiledende også for andre lignende turistmål/naturattraksjoner.

Utarbeide ROS-analyser

Dette er et tiltak som for så vidt ikke ligger utenfor lovgivningen, i og med at det er et

myndighetskrav etter internkontrollforskriften. Den bevisstgjørende effekten slike analyser kan ha for virksomhetene selv, samt hensynet til formidling av resultater ut til publikum, gjør at det i alle tilfeller bør vurderes å gjennomføre tilsvarende analyser for tilsvarende naturattraksjoner. I lys av veksten i antall besøkende og antallet redningsaksjoner vil en tilsvarende risikovurdering særlig være aktuell og relevant for Trolltunga. Det fremgår av Odda Kommunes *Planstrategi 2016-2019* at det skal tilrettelegges for utvikling av det som karakteriseres som «fyrtårnet Trolltunga» (Odda Kommune, 2016). Innholdet i utviklingsmålsettingen spesifiseres ikke nærmere, og det fremgår av planstrategien at det enda ikke er gjennomført en overordnet ROS-vurdering for Odda kommune. Dette kan tyde på at det heller ikke foreligger en risikovurdering for Trolltunga-området konkret. I dette ligger det et potensiale for kartlegging av hvilke utfordringer som knytter seg til blant annet sikkerhet og beredskap ved denne turistattraksjonen, og gjennomføring av en risikovurderingsprosess, som den for Preikestolen og Kjerag. Målet med utforming av slike risikovurderinger, utover den bevisstgjørende effekten, må være å komme frem til tiltak som kan bidra til å redusere antallet uønskede hendelser og redningsaksjoner.

Forskringsanordning

Som analysen har vist, legger utenlandske turister igjen tid og penger i sin reise til Norge (Meld. St. 19, 2016-2017). Den økonomiske og mentale forpliktelsen til å gjennomføre en bestilt tur kan nok oppleves større for den utenlandske turist sammenlignet med norske turgåere. «The window of opportunity» er praktisk og mentalt mindre for de som har lagt en kostbar ferie til Norge, reist langt, betalt på forhånd osv. og er prisgitt fint vær og gode forhold den ene dagen det er lagt opp til fjellvandring. Det er rimelig å anta at det skal mer til for å stoppe slike turister til tross for dårlig værforhold og øvrige advarsler, enn nordmenn på tur i eget land²⁸. En form for obligatorisk avlysningsforsikring eller lignende kunne lanseres som et prøveforslag, slik at risikoforhold kan medføre grunn til å hindre gjennomføring av turen, og la forbrukeren kompenseres økonomisk. Dette er imidlertid en praktisk og juridisk utfordring, jf. force majeure.²⁹ I utgangspunktet fritar eksempelvis svært dårlige vær- og føreforhold trolig tilbyder ansvaret ved en slik kontraktsinngåelse. En slik forsikringsanordning som supplerende tiltak for å redusere utfart på dager med dårlige

²⁸ Kinesiske turister startet turen til Preikestolen til tross for ekstremværet Urd, og måtte stoppes (Stavanger Aftenblad, 26/12/16).

²⁹ Betegner særlige omstendigheter som ligger utenfor den forpliktedes kontroll/menneskelig kontroll, og som ikke kan avverges. Den som rammes av force majeure-hendelsen må ikke ha kunnet forutse hendelsen da avtalen ble inngått, ei heller ikke med rimelighet kunne unngå/overvunnet hendelsen og dens konsekvenser (Lovdata, udatert).

forhold, må avveie hensynene mellom forbruker og tilbyders kostnadstap, idet en av partene vil ha et økonomisk tap ved å kansellere turen. I tillegg vil det reise seg flere utfordringer i forhold til beslutningsgrunnlaget for å avlyse, samt tidsmomentet for når en avlysning kan anses gyldig. På den andre siden vil en slik ordning kunne bidra til å sette en stopper for turer der forholdene den aktuelle dagen tilsier at turen har forhøyet risiko forbundet ved gjennomføring, og ingen andre rettslige verktøy vil anvendes for å hindre ferdsel. Ordningen vil uansett kun være aktuell i tilfeller der profesjonelle aktører selger risikofylte forbrukertjenester, og vil slik sett ikke nå turgåere/turister som legger opp turene på eget initiativ/egenhånd. Et slikt tiltak vil derfor ha begrenset nedslagsfelt, samt ha tilsvarende begrenset effekt.

Gjennomgangen i det foregående har vist at rettslig regulering alene ikke er tilstrekkelig, all den tid praktiske, økonomiske-, politiske-, og individhensyn taler imot en slik ensidig regulering. Reguleringsregimet må derfor benyttes i sammenheng med tverrgående tiltak for å sikre en mest mulig effektiv håndtering av den økte fjellturismen. Min vurdering er at mulige hensiktsmessige verktøy blant alle disse tiltakene som er nevnt, vil kunne være å etablere bransjestandarder for advarselsarbeidet, etablere tydelige ansvars og organiseringsreguleringer, samt å etablere felles begrepsbruk. Som det fremgår av vurderingene av de ulike hensynene ovenfor, finnes det allerede flere fysiske tiltak utenfor lovgivningen som kan vise seg effektive i forebyggingsøyemed. Noen av tiltakene må ytterligere styrkes, mens andre vurderinger som er nevnt er foreløpig bare forslag til tiltak.

7. KONKLUSJON

Problemstillingen er: Hvordan kan rettslig regulering bidra til å kontrollere og redusere risiko ved fjellturisme?

Jeg har via det første forskningsspørsmålet belyst hvordan ferdsel i norsk natur/fjellheim er regulert gjennom prinsippet om allemannsrett og hvordan egenkontroll med risiko legges til grunn for den frie ferdselen. Jeg har vist hvordan individene selv forventer å ta ansvar for egen sikkerhet ved ferdsel i naturen, og at friluftaktivitet anses som et sentralt politisk mål. Allemannsretten står svært sterkt i norsk forvaltning og politikk, og det er grunn til å tro at dette vil fortsette gjennom skiftende tider. Jeg har også pekt på at det finnes mulige spesialreguleringer av den frie ferdselsretten og at drøftingen om politilovens §7 belyser skjæringspunktet mellom det juridiske og beredskapsmessige perspektivet.

Det andre forskningsspørsmålet har belyst hvordan lov om produktkontroll og dens aktsomhetsplikt både gjelder tilbyder av den risikofylte forbrukertjenesten og den som benytter tjenestetilbudet, samt hvordan aktsomhetsnormen stiller særlige krav til tilbyderens informasjon om tjenesten. I tillegg har jeg vist hvordan kravene til internkontroll er regulert gjennom forskrift og hva disse kravenes materielle innhold består i. Det er derfor rimelig å hevde at det foreligger et regelverk, som dersom det følges tilstrekkelig opp av tjenestetilbyderne vil kunne virke effektivt for å forebygge uønskede hendelser og minimere risikoen ved fjellturisme.

Videre har jeg gjennom det tredje forskningsspørsmålet vist at det stilles krav til hvordan risiko formidles til den som tilbyr organiserte aktiviteter tilknyttet norske naturattraksjoner, og at informasjonsplikten har blitt styrket. Jeg vil hevde at aktsomhetsnormen, jf. lov om produktkontroll er en form for lovfesting av kravet om risikokommunikasjon. Det er derfor rimelig å hevde at det er en sammenheng mellom rettsregulering og risikokommunikasjon, og at rettslige reguleringsvirkemidler kan bidra til å kontrollere og redusere risiko ved fjellturisme dersom plikten til å informere utad om risikofaktorer i tilstrekkelig grad blir tatt på alvor. Jeg har ytterligere belyst hvordan risikopersepsjon bør overveies av markedsførerne og tilbyderne som en viktig faktor i utformingen av informasjon, idet mottakerne av budskapet har ulike forutsetninger og forståelseshorisonter for å tolke dette. Det er derfor rimelig å hevde at det foreligger et mulighetsrom innen den rettslige reguleringen av

risikokommunikasjon, gjennom ytterligere informasjonstiltak og styrking av aktsomhetsnormen.

Jeg har ytterligere belyst hvilke hensyn som taler for og imot en formell regulering av ferdsel til naturattraksjoner som Preikestolen og Trolltunga. Jeg har i tillegg vist til flere tiltak utenfor lovgivningen, og drøftet på hvilke måter disse tiltakene kan bidra til å forebygge uønskede hendelser ved ferdsel i natur. Til sammen viser disse tiltakene hvordan allemannsrettens egenkontroll av risikoatferd kan søkes kompensert gjennom forebyggende fysiske innretninger som rydding av sti, utleie av utstyr, bygging av nødbuer og fjellvokter tilgjengelig langs turruten. Det er derfor mulig å hevde at en kombinasjon av rettslig regulering gjennom krav og plikter for tilbyder av risikofylte forbrukertjenester og tiltak som ligger utenfor lovgivning, vil kunne utfylle hverandre i søken etter å tilby turgåere de best mulige forutsetningene for å gjennomføre bestigningen av norske naturattraksjoner, med lavest mulig restrisiko.

7.1 Veien videre - Oppgavens videre bidrag til fagfeltet

Hvilke mulige implikasjoner kan oppstilles for videre forskning på risikoregulering av fjellturisme?

Det er vanskelig, om ikke umulig, å tenke seg at risiko kan utelukkes fullstendig gjennom rettslig regulering og/eller informasjons- og kommunikasjonstiltak, men at det som vil skille tjenestetilbydere/reiselivsvirksomheter fra hverandre i risikoprofil, er håndtering og forberedelser i forkant. Hvordan risikomomenter kan søkes redusert av virksomhetene selv og andre aktører (kommunalt -og fylkeskommunalt planarbeid og Innovasjon Norge) gjennom tiltak som interne kontrollsystemer og informasjonskultur, eksempelvis sikre felles bransjestandarder, kan fungere bevisstgjørende. Dette kan ha betydning både internt for bedriftene, og i den utadrettede kommunikasjonen, og tenkes være en faktor i hvorvidt risikoreducerende tiltak får effekt. Kommunikasjonsmodeller og retorikk bør fremover få økt betydning for hvordan budskap formidles og forstås på en måte som best mulig kan virke risikoforebyggende.

En interessant vinkling for et videre forskningsprosjekt vil kunne være å undersøke i hvilken grad turistenes forventninger til å gå til Preikestolen og Trolltunga samsvarer med og påvirkes av risikoinformasjonen som er formidlet i forkant av turen. Ytterligere vil en studie som

utforsker hva lekfolk legger til grunn for sin risikoforståelse være interessant for å finne frem til hva dette kan bety for risikohåndteringen.

Det er i tillegg mulig å mene at selv med alt forebyggende arbeid for å redusere risiko, vil kanskje noen turister *bevisst oppsøke* risiko ved opplevelser i fjellheimen. Analysen har vist at når vi velger farer selv, er risikoaksepten høyere. Vurderinger tilknyttet ansvar og uaktsomhet vil særlig gjøre seg gjeldende i slike tilfeller av frivillig risikotaking. En juridisk aktsomhetsvurdering vil måtte vurdere *graden* av forsvarlighet hos det enkelte individ, samt skille mellom *normalforventningen* til risiko ved aktiviteter i naturen (jf. aktsomhetsplikten etter produktkontrollloven) og det som strekker seg utover dette. Denne studien har imidlertid ikke behandlet en slik distinksjon grundig, utover å vise til påregnelighet (ekstra ansvar i å vurdere egne forutsetninger, styrker og svakheter ved utøvelse av risikoaktivitet), samt Dorgefossdommens uttalelse. Det ble her fremhevd at deltakerne bevisst utsatte seg for risiko, men at idet denne risikoen forelå innenfor organiserte former, ble ikke deltakernes opptreden vurdert uaktsom. Skillet for aktsom og uaktsom opptreden i utøvelse av aktiviteter i naturen, herunder betydningen av om aktiviteten er i eller utenfor organisert virksomhet er likevel en interessant problemstilling, som kan utforskes nærmere.

Et fjerde tema for videre forskning vil kunne være en studie som tar for seg virksomheters organiserte HMS-arbeid, og deres forhold til produktkontrollovens aktsomhetsnorm. Å skaffe kunnskap om kunnskapen til virksomheter som tilbyr risikofylte forbrukertjenester, vil slik sett ha potensiale til å sikre en fremtidig bedre håndtering av risikoformidling ut til forbrukere, og derigjennom styrke forebyggingen av uønskede hendelser.

Litteraturliste

Aadland, E. (1997): *Og eg ser på deg... Vitenskapsteori og metode i helse-og sosialfag*, Tano Aschehoug.

Berlo, D. K. (1960): *The process of communication: an introduction to theory and practice*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Bjerke, R. (2016): *Bruk av temaveileder for risikobaserte forbrukertjenester*

Masteravhandling i risikostyring og sikkerhetsledelse, Universitetet i Stavanger våren 2016

Tilgjengelig fra:

https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2415042/Bjerke_Reidar.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Blaikie, N. (2010): *Designing Social Research*. Cambridge: Polity Press.

Boe, E. (1996): *Innføring i juss- Juridisk tenkning og rettskildelære*. Oslo: Tano Aschehoug.

Boyesen, M. (2003): *Risikopersepsjon – en innføring i fagfeltet*. Direktoratet for sivilt beredskap.

Brennpunkt (NRK1, 23. november): *Alarm Trolltunga*

Brundtlandkommisjonens rapport/The World Commission on Environment and Development (1987): *Our Common Future*. United Nations: New York.

Tilgjengelig fra:

<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

Bø, S. (2016a): Reiselivet og myndighetene må ta større ansvar for fotturisters sikkerhet I *Stavanger Aftenblad*. 28. juni 2016

Tilgjengelig fra:

<http://www.aftenbladet.no/meninger/debatt/Reiselivet-og-myndighetene-ma-ta-storre-ansvar-for-fotturisters-sikkerhet-2290b.html>

Bø, S. (2016b): Pass opp for allemansanarki, I *Aftenposten*. 6. desember 2016

Tilgjengelig fra:

<http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Pass-opp-for-allemanns-anarkiet--Sindre-Bo-610462b.html>

Dalane Tingrett (28. november 2007): *Dorgefoss-dommen*. Saksnummer 07-097602 MED-DALA

Dervo, B. K. (red.), Skår, M., Köhler, B., Øian, H., Vistad, O. I., Andersen, O. og Gundersen, V. (2014): *Friluftsliv i Norge anno 2014 – status og utfordringer*
Lillehammer: Norsk institutt for naturforskning (NINA).

Douglas, M., & Wildavsky, A. B. (1982). *Risk and Culture: An essay on the selection of technical and environmental dangers*. Berkeley: University of California Press.

DSB (2007): *Temaveiledning i risikoanalyse for risikofylte forbrukertjenester* Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Tilgjengelig fra:

<https://www.dsb.no/lover/produkter-og-forbrukertjenester/veiledning-til-forskrift/temaveiledning-i-risikoanalyse/>

Engen, O. A., Kruke, B. I, Lindøe, P. H., Olsen, K. H, Olsen, O.E. og Pettersen, K.A. (2016): *Perspektiver på samfunnssikkerhet*

Cappelen Damm akademisk.

Fimreite, A.L., Lægreid, P. og Rykkja, L. H. (2011): *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*, Universitetsforlaget.

Fossaskåret, E., Fuglestad, O. L. og Aase, T. H. (1997): *Metodisk feltarbeid. Produksjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo: Universitetsforlaget.

Forskrift nr. 495 av 12. juni 1987 om forbud mot fallskjermhopping m.v. i Trolltindene

Forskrift nr. 1127 av 6. desember 1996 Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften).

Furnes, B. (1997): *Skriveprosessens terapeutiske betydning i bearbeidelse av Sorg*. Akademisk avhandling, Universitetet i Bergen.

Fylkesmannen i Rogaland (2016): *Om beredskapen ved Preikestolen og Kjerag*

Tilgjengelig fra:

https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMRO/Samfunn%20og%20beredskap/Fylkesberedskapsr%C3%A5det%2020161206/Solheim_Kjerag_Preikestolen.pdf

Gadamer, H-G. (1987): «Språk og forståelse» I: *Gadamer, Hermeneutics, Tradition and Reason*: Warncke, G. Cambridge: Polity Press.

Gadamer, H-G. (2004): *Sandhed og metode*. Århus: Systime Academic.

Gilje, N. og Grimen, H. (1993): *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger. Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.

Granseth, T. (red.) (2012): *Norsk turisme*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå (SSB).

Hagen, R. og Gudmundsen, A. (2011): Selvreferanse og refleksjon - Forholdet mellom teori og empiri i forskningsprosessen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 04-2011:459-486. Oslo: Universitetsforlaget.

Helse- og omsorgsdepartementet (1997): *Handlingsplan 1997-2002: Forebygging av ulykker i hjem, skole og fritid*

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/i-0874-b/id87384/>

Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Landbruksdepartementet, Kultur- og kirkedepartementet, Samferdselsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Miljøverndepartementet (2009): *Nasjonal strategi: Ulykker i Norge Nasjonal strategi for forebygging av ulykker som medfører personskade 2009–2014*

Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/hod/vedlegg/ulykker_i_norge-hefte.pdf

Holter, H. og Kalleberg, R. (1982): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Holter, H. og Kalleberg, R. (1996): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Horgen, Andre (2013): Friluftsliv og ulykker, årsaksforhold og juridiske konsekvenser I: *UTMARK - tidsskrift for utmarksforskning*. Nummer 1 2013

Tilgjengelig fra:

http://utmark.nina.no/portals/utmark/utmark_old/utgivelser/pub/2013-1/Horgen_Utmark_1_2013.html

Innovasjon Norge (2015a): *Vestlandsturistene – Innovasjon Norge 2015 Bakgrunnsrapport*

Tilgjengelig fra:

<http://www.innovasjon norge.no/globalassets/turistundersokelsen-2015---vestlandsturistene-bakgrunnsrapport.pdf>

Innovasjon Norge (2015b): *Vestlandsturistene, Innovasjon Norge 2015*

Hovedrapport

Tilgjengelig fra:

<http://www.innovasjon norge.no/globalassets/turistundersokelsen---regionsrapport---veslandet--16102016.pdf>

Innovasjon Norge (2016): *Naturattraksjoner- sikkerhet og besøksforvaltning*, Oppsummering fra arbeidsmøte 7. desember 2016.

Mottatt per e-post 16.mars 2017 fra Haaken Michael Christensen, fagspesialist naturbasert reiseliv i Innovasjon Norge.

Innovasjon Norge (2017): *Norgeskampanjen*

Tilgjengelig fra:

<http://www.innovasjon norge.no/no/reiseliv/markedsforing-2017/Aktiviteter-i-flere-land/norgeskampanjen1/>

Innovasjon Norge (udatert): *10 prinsipper for et bærekraftig reiseliv*

Tilgjengelig fra:

<http://www.innovasjon norge.no/no/reiseliv/Baerekraftig-reiseliv/Prinsipper-for-et-baerekraftig-reiseliv/>

Innst. 26 S (2016–2017) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Friluftsliv – Natur som kilde til helse og livskvalitet*. Energi- og miljøkomiteen, 13.10.2016

Tilgjengelig fra:

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-026s/?s=hund&m=-1>

INOSA (2017): *Risikovurderingar Preikestolen, Kjerag og Flørli*

Oppdragsgiver: Stiftelsen Preikestolen, Publisert 07. mars 2017

Mottatt per e-post 14. mars 2017 fra Audun Rake, daglig leder i Stiftelsen Preikestolen.

IRGC (2008): *An introduction to the IRGC Risk Governance Framework*. Geneva.

Tilgjengelig fra:

https://www.irgc.org/IMG/pdf/An_introduction_to_the_IRGC_Risk_Governance_Framework.pdf

Jacobsen, D. I. (2000): *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Johannessen, A., Tufte, P-A. og Christoffersen, L. (2010): *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag AS.

Jusleksikon (udatert): *Kodifikasjon*

Tilgjengelig fra:

<https://jusleksikon.no/wiki/Kodifikasjon>

Kielland, Erling S. (2017): Tryggheten utfordres på Preikestolen, I *Stavanger Aftenblad*. 19. mars 2017.

Tilgjengelig fra:

<http://www.aftenbladet.no/meninger/debatt/Tryggheten-utfordres-pa-Preikestolen-540528b.html>

Kommunal og moderniseringsdepartementet (2017): *Enklere å drive næringsvirksomhet i fjell og utmark*

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/nyhetsbrev-fra-kmd/nyhetsbrev-stortingsmelding-om-barekraftige-byer-og-sterke-distrikter/enklere-a-drive-naringsvirksomhet-i-fjell-og-utmark/id2539204/>

Kommunal- og arbeidsdepartementet (1997): *Brukerrettet veiledning, forskrift og kommentarer*, Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)

Tilgjengelig fra:

<http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=77838>

Lindøe, P. H. (red.), Kringen, J. (red.) og Braut, G. S (red.) (2015): *Risiko og tilsyn – Risikostyring og rettslig regulering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lovdata (udatert): *Force Majeure*

Tilgjengelig fra:

https://lovdata.no/artikkel/force_majeure/103

Lov nr. 16 av 28. juni 1957 Lov om friluftslivet (friluftsløven),

Lov nr. 100 av 19. juni 2009 Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Lov nr. 53 av 4. august 1995 Lov om politiet (politiløven)

Lov nr. 79 av 11. juni 1976 Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrolløven)

Lov av 10. februar 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov nr. 57 av 12. juni 1987 om forbud mot fallskjermhopping m.v. innenfor visse fjellområder

Lødrup, P. og Asland, J. (2013): *Oversikt over erstatningsretten*. Cappelen Damm.

Meld. St. 18 (2015–2016) *Friluftsliv — Natur som kilde til helse og livskvalitet*.

Oslo: Klima- og miljødepartementet.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-20152016/id2479100/>

Meld. St. 18 (2016–2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt*

Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-20162017/id2539348/>

Meld. St. 19 (2016-2017) *Opplev Norge – unikt og eventyrlig*

Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20162017/id2543824/>

Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn — Samfunnssikkerhet*

Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/>

Miljødirektoratet, 2013: *Regulering av allemannsretten*

Tilgjengelig fra:

<http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Friluftsliv/Allemannsretten/Regulering-av-allemannsretten/>

Nedrelid, T. (1992): "Friluftslivet og vår nasjonale selvforståelse", I *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 2, (s. 281 – 288)

NOU 1995:4 *Virkemidler i miljøpolitikken*

Oslo: Miljøverndepartementet.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1995-4/id139793/>

NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn*, Et sårbart samfunn — utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet

Oslo: Justis- og politidepartementet.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-24/id143248/>

NRK (12/03/2013): *Vil heidre alle som har omkome i Trollveggen med stor minnestein*

Tilgjengelig fra:

<https://www.nrk.no/mr/minnest-dei-omkomne-i-trollveggen-1.10945237>

NRK (09/08/2016): *DNT vil styre ferdselen til Preikestolen*

Tilgjengelig fra:

<https://www.nrk.no/rogaland/dnt-vil-styre-ferdselen-til-preikestolen-1.13080334>

NRK (23/11/2016): *Fra 800 til 80.000 turister til Trolltunga på seks år*

Tilgjengelig fra:

https://www.nrk.no/hordaland/endelige-tall_-80.000-besokte-trolltunga-i-2016-1.13233759

NRK (13/10/2016): *Rekordmange Preikestol-redninger*

Tilgjengelig fra:

<https://www.nrk.no/rogaland/rekordmange-preikestol-redninger-1.13176897>

Odda Kommune (2016): *Planstrategi 2016-2019 – Odda Kommune*

Tilgjengelig fra:

<https://www.oddakommune.no/Handlers/fh.ashx?FilId=2512>

Odda Røde Kors (2017): Foredrag holdt under Samfunnssikkerhetskonferansen 2017, Arrangør: Direktoratet for sikkerhet og beredskap.

Tilgjengelig fra:

<https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/kurs-og-konferanser/samfunnssikkerhetskonferansen-2017/2.5-samfunnssikkerhetsprisen-odda-rode-kors.pdf>

Olsen, O. E, Langhelle, O., Engen, O. A. (2006): *Contradictions Between Risk Management and Sustainable Development*. Proceedings VALDOR page 205-15, Stockholm Sweden

Ot.prp. nr. 32 (2004-2005) *Om lov om endringer i lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven)*

Oslo: Justis- og politidepartementet.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-32-2004-2005-/id181094/>

Pettersen, K. (2014): *Sikkerhet som vitenskap – The foundations of safety science*, Forelesning 30. oktober 2014, MKK100 Vitenskapsteori og etikk, Universitetet i Stavanger.

Prop. 88 L (2010–2011): *Endringer i friluftsløven og straffeloven*

Oslo: Miljøverndepartementet.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-88-l-20102011/id638311/>

Rausand, M. og Utne, I. B. (2009): *Risikoanalyse*. Tapir Akademisk Forlag.

Reusch, M. (2012): *Allemannsretten – Friluftslivets rettsgrunnlag*. Flux Forlag.

Reusch, M. (2016): *Rett til å være varsom*. NRK Ytring, 27.november 2016

Tilgjengelig fra:

<https://www.nrk.no/ytring/rett-til-a-vaere-varsom-1.13239539>

Rickard, L. N. (2014): Mountains and Handrails: Risk, Meaning, and Responsibility in Three National Parks, I *Environmental Communication*, Volume 8, 2014 - Issue 3, s. 286-304

Tilgjengelig fra:

<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17524032.2013.850109>

Ristesund, B.E. (2008): Arrangør av juvvandring dømt, I *Tidsskriftet for miljøkriminalitet, Miljøkrim*, Nummer 1, Oslo, s. 10-11

Tilgjengelig fra:

www.okokrim.no/miljokrim/nor/tidligere-utgaver/1_april_2008/artikler/arrangoer_av_juvandring_doemt

Ryfylkealliansen (udatert): *Stiftelsen Preikestolen*

Tilgjengelig fra:

<http://ryfylke.no/medlemmer/stiftelsen-preikestolen>

Sivilombudsmannen (2016): *Politiets beslutning om ferdselsforbud etter politiloven § 7, 28.*
september 2016 (sak 2014/2874)

Tilgjengelig fra:

<https://www.sivilombudsmannen.no/frasegner/politiets-beslutning-om-ferdselsforbud-etter-politiloven-7-article4564-1582.html>

Slovic, P. (1987): *The perception of risk* I *Science* vol 236 17. april (s. 280-285)

Tilgjengelig fra:

<http://heatherlench.com/wp-content/uploads/2008/07/slovic.pdf>

Skjervheim, H. (2001): *Deltakar og tilskodar og andre essays*. Oslo: Aschehoug

Stavanger Aftenblad (09/08/2016): *Politiet: - Har rett til å stenge Preikestolen*

Tilgjengelig fra:

<http://www.aftenbladet.no/lokalt/Politiet---Har-rett-til-a-stenge-Preikestolen-230512b.html>

Stavanger Aftenblad (27/10/2016): *Milliongave til nødhytter på Preikestolen og Kjerag*

Tilgjengelig fra:

http://www.aftenbladet.no/lokalt/Milliongave-til-nodhytter-pa-Preikestolen-og-Kjerag-532968b.html?spid_rel=2

Stavanger Aftenblad (01/11/2016): *285.000 på Preikestolen, 70.000 på Kjerag*

Tilgjengelig fra:

<http://www.aftenbladet.no/lokalt/285000-pa-Preikestolen-70000-pa-Kjerag-533205b.html>

Stavanger Aftenblad (04/12/2016): *Tidlig julegave til Preikestolen og Kjerag i statsbudsjettet*

Tilgjengelig fra:

<http://www.aftenbladet.no/lokalt/Tidlig-julegave-til-Preikestolen-og-Kjerag-i-statsbudsjettet-535042b.html>

Stavanger Aftenblad (26/12/2016): *Måtte stoppe kinesere på vei til Preikestolen*

Tilgjengelig fra:

<http://www.aftenbladet.no/lokalt/Matte-stoppe-kinesere-pa-vei-til-Preikestolen-536186b.html>

Stavanger Aftenblad (02/01/2017): *Ny fjellvokter på Preikestolen*

Tilgjengelig fra:

<http://www.aftenbladet.no/magasin/Ny-fjellvokter-pa-Preikestolen-535826b.html>

Stavanger Aftenblad (10/02/2017): *Bråstopp for Preikestolen nasjonalpark*

Tilgjengelig fra:

<http://www.aftenbladet.no/lokalt/Brastopp-for-Preikestolen-nasjonalpark-538740b.html>

Stavanger Aftenblad (10/03/2017): *Undres over at dette går godt*

Tilgjengelig fra:

<http://www.aftenbladet.no/lokalt/-Undres-over-at-dette-gar-godt-540142b.html>

Stavanger Aftenblad (05/04/2017): *Disse fire turistmagnetene får millioner fra Nasjonale Turiststier*

Tilgjengelig fra:

<http://www.aftenbladet.no/lokalt/Disse-fire-turistmagnetene-far-millioner-fra-Nasjonale-turiststier-541685b.html>

Stavanger Aftenblad (22/04/2017): *Leide ut isbrodder for cirka 100.000*

Tilgjengelig fra:

<http://www.aftenbladet.no/lokalt/Leide-ut-isbrodder-for-cirka-100000-542428b.html>

St.meld. nr. 22 (2007-2008) *Samfunnssikkerhet*, Samfunnssikkerhet — Samvirke og samordning.

Oslo: Justis- og politidepartementet.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-22-2007-2008-/id510655/>

Sørensen, A., Eriksen, T. A.T og Kvam, T. (2016): *Muligheter for regulering av ferdsel til Preikestolen og Kjerag*. E-postutveksling 5. september 2016

Søreide, K., Ellingsen, C.L og Knutson, V. (2007): How dangerous is BASE jumping? An analysis of adverse events in 20,850 jumps from the Kjerag Massif, Norway, I *Journal of Trauma* 2007 May;62(5):1113-7.

Tilgjengelig fra:

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17495709>

Søreide, K. (2007): Hvor farlig er basehopping? I *Tidsskriftet Den Norske Legeforening*, Nr. 12, 14. juni 2007, *Tidsskriftet Den Norske Legeforening* 2007; 127:1622

Taylor, C. (2001): "Fortolkning i humanvitenskapene" i: *Hermeneutisk lesebok*, (red): Lægreid, S. & Skorgan, T., 2001. Oslo: Spartacus. s. 239-285 (47s.).

Teigen, K. H. (2016): *Persepsjon*. Store Norske Leksikon.

Tilgjengelig fra:

https://snl.no/persepsjon_-_psykologi

Thelle, D. S. (red.), Breivik, G., Enebakk, V., Skolbekken, J-A., Teigen, K. H. (2001): *På den usikre siden - risiko som forestilling, atferd og rettesnor*
Cappelen Akademisk

USAID (2011): *Introduction to disaster risk reduction*

United States Agency for International Development.

VisitNorway (udatert): *Safety in the Norwegian Mountains- how to stay safe when hiking.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.visitnorway.com/plan-your-trip/safety-first/in-the-mountains/>

Wittusen, C. (2014a): *Hermeneutik: fortolkning og forståelse 1*. Forelesning 29. august 2014, MKK100 Vitenskapsteori og etikk, Universitetet i Stavanger.

Wittusen C. (2014b): *Hermeneutik: fortolkning og forståelse 2*. Forelesning 5. september 2014, MKK100 Vitenskapsteori og etikk, Universitetet i Stavanger.

