

Sammendrag:

# På rett vei: Er myndighetenes trafikksikkerhetsarbeid ekspertstyring og paternalisme?

TØI rapport 1491/2016

Forfattere: Beate Elhebakk, Ingeborg Storesund Hesjevoll, Tom Erik Julsrud

Oslo 2016 80 sider

---

*Både trafikksikkerhetseksperter og lekbefolkning støtter mange tiltak som begrenser individens valgfrihet i trafikken, både tiltak som beskytter trafikanten sjølv, og tiltak som beskytter andre trafikanter. Mens befolkningen er positivt innstilt til et relativt bredt spekter av trafikksikkerhetstiltak, støtter de i mindre grad rene forbud mot aktiviteter eller atferd.*

Det fins mange mulige definisjoner av paternalisme og ekspertstyring. I denne rapporten velger vi å definere ekspertstyring som tilfeller der staten tilsidesetter borgernes egen dømmekraft, og erstatter den med eksperters vurderinger. Vi definerer paternalisme som tilfeller der staten tilsidesetter borgernes egen dømmekraft, og dette gjøres for de samme borgernes eget beste. Ekspertstyring og paternalisme er to separate, men relaterte problemområder. Ekspertstyring dreier seg oftest om saker som angår mange personer, og der det antas at ekspertene er bedre i stand til å ta beslutninger for det *felles* beste enn det befolkningen er. Paternalisme trenger bare angå én person, og beslutningen tas for denne personens *eget* beste. Det vil dermed være slik at paternalisme er en form for ekspertstyring, men en form for ekspertstyring som ikke bare overstyrer individens oppfatning av det felles beste, men også deres oppfatning om sitt eget beste.

Prosjektet har forsøkt å avdekke hvor stor graden av paternalisme og ekspertstyring er i trafikksikkerhetsarbeidet i Norge i dag, og hvordan slike praksiser begrunnes. Dernest har vi undersøkt og sammenlignet holdninger til paternalisme og ekspertstyring innenfor trafikksikkerhetsfeltet blant eksperter innen trafikksikkerhet og et representativt utvalg av befolkningen. I tillegg har vi sammenlignet holdninger til paternalisme og ekspertstyring i trafikksikkerhet, med holdninger til slike praksiser i andre sektorer (fritid og folkehelse).

På bakgrunn av de tre undersøkelsene har vi blant annet vurdert:

- Hvordan befolkningens holdninger skiller seg fra holdningene til dem som arbeider med trafikksikkerhet.
- Hvilke grupper av befolkningen som aksepterer og avviser paternalisme og ekspertstyring.
- Hvilke faktorer eller aspekter som gjør at tiltak bedømmes som akseptable eller uakseptable.
- Hvilke fremtidige sikkerhetstiltak det er best muligheter til å begrunne og finne aksept for i befolkningen.

Utbredt ekspertstyring anses ofte å være en demokratisk utfordring: Dersom viktige beslutninger tas av eksperter, blir demokratiet faktisk innskrenket, og det er ikke folket, men ekspertene som bestemmer. I tillegg er det fare for at ekspertstyring reduserer befolkningens aksept av og tillit til avgjørelser, siden mange beslutninger tas over borgernes hoder. I tillegg er det en risiko for at legitime perspektiver og legitim (ofte lokal) kunnskap forsvinner når beslutninger overlates til eksperter.

Når det gjelder paternalisme, er problemet oftest ansett å være at paternalisme truer individers rett til selvbestemmelse. Andre hevder at paternalisme er å behandle voksne mennesker som barn, og at voksne som behandles som barn, over tid vil bli som barn; ute av stand til å ta selvstendige beslutninger. En tredje sentral retning argumenterer for at paternalisme er en form for mangel på respekt for enkeltindividers avgjørelser.

Teoretikere som har skrevet om paternalisme skiller ofte mellom hard og myk paternalisme. Man snakker om «myk» paternalisme i de tilfellene der man går ut fra at individers (uønskede) avgjørelser er en følge av mangel på kunnskap, og staten griper inn for å bøte på kunnskapsmangelen. Et typisk eksempel er advarsler på sigarettpakker. Derimot snakker man om «hard» paternalisme i de tilfellene der folk har den tilstrekkelige kunnskapen til å handle, men staten likevel griper inn for å hindre dem i å gjøre det de ønsker.

Det er mange måter man kan rettferdiggjøre enkelttilfeller av paternalisme selv om man mener det på generelt grunnlag er prinsipielt feil. Blant de vanligste tilfellene i litteraturen der paternalisme anses som forsvarlig, er for eksempel at personen handler under tvang, eller at personen har en mental sykdom, i tillegg til at personen handler på bakgrunn av mangelfull kunnskap.

Intervjuer med ledere innen trafikksikkerhet viste at de delte en del av begrunnelsene for tiltak med litteraturen om paternalisme. Dette gjaldt f.eks. forskjellen mellom det å sette inn tiltak for å beskytte andre for konsekvensene av egne handlinger, og det å sette inn tiltak for å beskytte personen selv. I tillegg anerkjente ekspertene også skillet mellom «hard» og «myk» paternalisme.

I tillegg benyttet disse ekspertene en del begrunnelser man ikke gjenfinder i litteraturen. Dette dreide seg om begrunnelser som regelverkets opplæringseffekt, godt kunnskapsgrunnlag og robusthet. En annen legitimering som ble fremhevet av disse ekspertene var knyttet til at trafikanter handler innenfor et regulert system, og ikke som isolerte individer. De la også vekt på at avgjørelser skal gjøres etter helhetlige vurderinger av de samlede konsekvensene av et tiltak, ikke bare umiddelbar ulykkesreducerende effekt. I tillegg ble det fremhevet at tiltak gjerne settes inn der det oppstår «samfunnsproblemer».

En delfistudie med 181 personer som arbeider med trafikksikkerhet viste at dette utvalget var kjennetegnet av høy grad av enighet, både når det gjaldt sannsynlig fremtidig utvikling og holdninger. Når det gjaldt den forventede utviklingen, var det blant ekspertene størst enighet om at det i fremtiden vil være forbudt å kjøre motorsykel uten hjelm, påbud om redningsvest i fritidsbåt og påbudt bruk av alkolås i alle biler som brukes av yrkessjåfører. Av disse tre tiltakene, er det kun det siste som ikke allerede fins i eksisterende lovgivning. Andre endringer som det var relativt stor grad av enighet om var obligatoriske oppfriskningskurs for eldre sjåfører og påbudt alkolås i alle nye biler. Generelt forutser dermed panelet at trafikksikkerhetssystemet blir mer restriktivt enn det er i dag – det forventes ikke liberalisering på noen områder. Ekspertene forutser i liten grad at lovgivningen vil bli mer restriktiv innenfor sektorene helse og friluftsliv.

For den ønskelig utviklingen var ekspertene faktisk mer samstemte når det gjaldt regulering av områder utenfor sitt eget ekspertisefelt. Størst uenighet var knyttet til projeksjonene om obligatorisk intelligent fartstilpasning (ISA), ISA for yrkessjåfører, reflekspåbud, fartssperre for moped, obligatorisk alkolås i nye biler og sykkelhjelmer. Etter andre runde var det større grad av konsensus i utvalget, og flest endringer ble gjort i «negativ» retning, altså mot mindre grad av påbud/regulering. De områdene der flest endret oppfatning (noe som kan tolkes som usikkerhet i vurderingene) gjaldt sykkelhjelpåbud, reflekspåbud og obligatorisk ISA for yrkessjåfører.

Den ønskede utviklingen var relativt lik den forventede, men totalt var det ønske om strengere lovgivning enn forventet utvikling. Her kan man imidlertid se at forskjellene er mindre mellom sektorene; det ønskes i større grad en mindre restriktiv lovgivning enn forventet innenfor transportfeltet (trafikkisikkerhet + redningsvest i fritidsbåt), og en mer restriktiv politikk innen helse og friluftsliv (særlig dersom man regner tung motorsykkel som friluftsliv). Det er størst ønske om regulering når det gjelder motorsykkelhjelm, ISA for yrkessjåfører, alkohol i nye biler, økt bruk av automatisk trafikkontroll over strekninger (streknings-ATK), og forbud mot tung motorsykkel. Ønsket om regulering er svakest (gjennomsnittlig skåre på under 2 på en skala fra 1 til 5) for obligatorisk implementering av ISO 39001, forbud mot profesjonell boksing og forbud mot basehopping. Forskjellen mellom forventet og ønsket utvikling er sterkest for forbud mot bruk av tung motorsykkel og skateboard og forbud mot salg av sigaretter. Motsatt var forventet utvikling mer restriktiv enn ønsket for obligatorisk implementering av ISO 93001, påbudt bruk av redningsvest i fritidsbåt, obligatorisk oppfriskningskurs for eldre sjåfører og obligatorisk alkohol for yrkessjåfører.

Trafikkisikkerhetsekspertene og lekfolk er relativt enige når det gjelder hvor mange dødsfall i trafikken som kan aksepteres per år. I begge gruppene var det et flertall som mente at man ikke kan akseptere noen dødsfall i trafikken – en litt større andel av befolkningsutvalget enn av ekspertene ga uttrykk for dette. Sammenhengen mellom aksept for dødsfall i trafikken og aksept av tiltak var imidlertid relativt svak.

Resultatene fra lekfolksundersøkelsen indikerer at store grupper av befolkningen har relativt stor forståelse for tunge inngrep innen trafikken av sikkerhetshensyn. Særlig ser det ut som om det er relativt liten motstand mot innføring av obligatorisk sikkerhetsutstyr. Aksepten for sikkerhetstiltak er større blant kvinner og blant eldre enn blant yngre menn, og det er en viss tendens til at de som plasserer seg på venstresiden politisk, aksepterer større inngrep enn dem som plasserer seg på høyresiden. Befolkningen aksepterer gjennomgående mer paternalisme i veitrafikken enn de gjør innenfor fritids- og helsesektoren.

Det kan se ut som om befolkningen i større grad enn trafikkisikkerhetsekspertene ønsker å opprettholde muligheten til å utøve aktiviteter som er risikable, men som har en egenverdi for dem som utøver dem. Verdien av et formål, og at dette formålet ikke kan oppnås ved mindre risikable metoder kan forklare hvorfor relativt risikable aktiviteter som basehopping, profesjonell boksing og skateboard gjennomgående ønskes tillatt. Det samme kan muligens forklare at lekbefolkningen, i langt større grad enn sikkerhetsekspertene, er motstandere av forbud mot omsetning av sigaretter. Siden formålet her kanskje er knyttet til identitet, vil et forbud i større grad ha en negativ innflytelse på borgernes liv.

Psykologisk forskning indikerer at det er lettere å oppnå varig atferdsendring i tilfeller der tiltak oppleves som godt begrunnet, som rettferdige, og der tiltak gir valgmuligheter og støtte til individer. Motsatt kan tiltak som oppleves som kontrollerende skape motstand og uvilje. For at sikkerhetstiltak skal være vellykkede på sikt, er det dermed ikke bare avgjørende hvilke tiltak som iverksettes, men også hvordan de presenteres for befolkningen, og at de tar utgangspunkt i holdninger som er delt av mange. På bakgrunn av funnene fra undersøkelsen, kan man dermed forsøke å utarbeide tiltak og begrunnelser som kan forventes å få gjennomslag og støtte i befolkningen.

Resultatene av undersøkelsen tyder på at påbud om sikkerhetsutstyr er relativt lettere å innføre enn mange andre typer inngrep. Mange grupper aksepterer imidlertid store inngrep ut over dette; dette gjelder særlig kvinner og eldre. Kontroversielle tiltak burde derfor trolig måtte legitimeres særlig i forhold til yngre og menn. Tiltak som oppleves som inngrep i formål som regnes som verdifulle i seg selv, vil sannsynligvis kreve mer omfattende prosesser enn andre typer tiltak.