Liikenne
Vakuutus
keskus

Vastaanottaja:
Liikenne- ja viestintäministeriö, LVM
kirjaamo@lvm.fi

21.6.2017

ASIA Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi ajokorttilain muuttamisesta

VIITE LVM/1310/03/2016

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Liikennevakuutuskeskusta (LVK) antamaan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi ajokorttilain muuttamisesta. LVK kiittää lausuntomahdollisuudesta ja esittää lausuntonaan seuraavan.

Yhteenveto

- LVK kannattaa tavoitetta kehittää, sujuvoittaa ja yksinkertaistaa lainsäädäntöä, mutta se tulisi tehdä aina tietojohteisesti. Keskeisenä pyrkimyksenä tulisi olla, ettei tienkäyttäjien turvallisuus heikkenisi norminpurun seurauksena.
- LVK esittää, että ennen lainsäädäntöprosessissa etenemistä tulisi kuljettajatutkintomuutosten mahdollisia vaikutuksia selvittää nykyistä luonnosta merkittävästi kattavammin ja niistä tulisi laatia laadukkaat vaikutusarviot osaksi hallituksen esitystä. LVK pitää tärkeänä, että vaikutusarvioiden tekemiseen panostettaisiin jatkossa jo ennen luonnoksen lähettämistä lausuntokierrokselle. LVK toteaa liikenteenriskiosaamisensa olevan käytettävissä arvioiden tekemisessä.
- LVK kannattaa kuljettajatutkinnon aktiivista ja tietojohteista kehittämistä toimintaympäristön muuttuessa. Lähtökohtaisena tavoitteena tulisi kuitenkin aina olla varmistaa ja edistää moottoriajoneuvon kuljettajien valmiuksia toimia liikenteessä turvallisesti. Kaikille turvallinen tieliikennejärjestelmä lukeutuu toimivan ja kilpailukykyisen hyvinvointiyhteiskunnan perusedellytyksiin.
- LVK toteaa, ettei esitetty, laaja ajokorttilainsäädäntöön kohdistuva norminpurku ole nykymuotoisena ja suppeasti perusteltuna hyväksyttävissä. LVK korostaa, että siirtyminen koulutuspainotteisesta järjestelmästä suoraan toiseen ääripäähän eli tutkintopainotteiseen järjestelmään on radikaali muutos. Oletettavaa on, että ilman tietojohteisuutta, harkintaa ja laadukasta valmistelutyötä, tulee uusi kuljettajatutkintojärjestelmä heikentämään jo nykyisin korostuvan riskiryhmän liikenneturvallisuutta.
- LVK esittää, että ennen kuljettajakoulutusuudistusprosessissa etenemistä tulisi uuden kuljettajakoulutuksen sisältöä ja vaatimuksia määrittää nykyistä tarkemmin ja tietojohteisemmin yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa. Optimaalisen lopputuloksen ja tieliikennejärjestelmän turvallisuuden takaamiseksi tulisi uuden järjestelmän kehittämiseen varata riittävästi

aikaa ja resursseja. Esitysluonnoksessa esitetty lain voimaantulon ajankohta 1.7.2018 ei ole realistinen.

- LVK nostaa esille tarpeen pyrkiä tunnistamaan nuorten korostuvia ajoterveysongelmia, kuten psyyke- ja päihdeongelmia. Hakijan oman ilmoituksen riittävyys ko. ongelmien tunnistamisessa on kyseenalaista.
- LVK ei kannata ehdotusta siirtyä rikkomuksen jälkeistä koulutusta painottavaan tutkintomalliin, samalla kun ennaltaehkäisevän koulutuksen vaatimuksia ja sisältöä supistetaan merkittävästi. LVK pitää sisällöltään kattavaa ja laadukasta sekä koulutetun liikenteenammattilaisen antamaa ennaltaehkäisevää koulutusmallia merkittävästi tehokkaampana mallina varmistaa uusien kuljettajien turvallinen liikennekäyttäytyminen. LVK toteaa kuitenkin kannattavansa kattavan ja liikenteenammattilaisen antaman laadukkaan ennaltaehkäisevän koulutuksen täydentämistä tarvittaessa jälkikäteen annettavalla lisäkoulutuksella.

Ensisijaiseksi tavoitteeksi järjestelmän turvallisuuden parantaminen

LVK kannattaa tieliikennejärjestelmän aktiivista ja tietojohteista kehittämistä. On selvää, että järjestelmää ja sen eri osa-alueita, mukaan lukien ajokorttilainsäädäntöä, tulee päivittää toimintaympäristön muuttuessa. Ensisijaisena pyrkimyksenä tulisi kuitenkin aina olla kansalaisten turvallisen liikkumisen varmistaminen – ei normien purkaminen ja välittömien kustannusten, kuten ajokortinhankintakustannusten, pienentäminen.

Hallituksen esitysluonnoksen tavoitteena on selkeyttää ja keventää ajokorttisääntelyä. Ajokorttiopetuksen ja sen toteutuksen vaatimuksia kevennettäisiin, opetuksen valinnaisuutta lisättäisiin ja viranomaisen vahvistamiin opetussuunnitelmiin perustuvista opetusvaatimuksista luovuttaisiin.

Oletettavaa on, että esitetyn laajan ja perustelemattoman norminpurun myötä kuljettajatutkinnon uusille kuljettajille antamien valmiuksien lähtötaso toimia liikenteessä turvallisesti tulee heikkenemään. Tason heikkeneminen selittyisi etenkin pakollisen, laadukkaan ja valvotun liikenteen ammattilaisen antaman koulutuksen ja ajoharjoittelun tuntimäärän pienenemisellä sekä oppilaan oman opiskeluvastuun korostamisella. Valmiuksien heikkenemisen voidaan arvioida lisäävän uusien kuljettajien aiheuttamia tieliikenneonnettomuuksia. Lisäksi oletettavaa on, että aiempaa heikommilla lähtötason valmiuksilla ja mahdollisesti omaksutuilla huonoilla liikennekäyttäytymisen malleilla on ensimmäisiä ajovuosia pitkäkestoisempiakin negatiivisia vaikutuksia kuljettajan käyttäytymiseen.

LVK korostaa uusien ja etenkin uusien ja nuorten kuljettajien onnettomuusriskin olevan yli viisinkertainen verrattuna viisi vuotta ajokortin omistaneisiin kuljettajiin. (*OTI: Vakuutusyhtiöiden liikennevahinkotilasto 2015*) Nykyisin liikennevakuutuksesta korvataan vuosittain alle 5.000 18–

19-vuotiaiden aiheuttamaa liikennevahinkoa. Näiden liikennevahinkojen suuruus on vuositasolla noin 13,8 miljoonaa euroa. Summa sisältää vakuutusyhtiöiden tekemät varaukset tapahtuneista liikennevahingoista. Huomioitava on, että lisäksi vahingoista maksetaan korvauksia vapaaehtoisesta autovakuutuksesta.

Tarkasteltaessa yksiulotteisesti pelkästään ajokortinhankintakustannuksia ja verrattaessa niitä esimerkiksi maksettuihin korvauksiin voidaan ajokorttilainsäädäntöön kohdistuvan laajamittaisen norminpurun tulkita olevan nettovaikutukseltaan positiivinen. Mutta jos huomioidaan liikenneturvallisuuden heikkenemisen vaikutuksia onnettomuuskustannuksia laajemmin, voidaan nettovaikutuksen huomata olevan kansalaisten turvallisuuden heikkenemisen näkökulmasta hyväksymättömän negatiivinen. Vaikutusarvioissa on huomioitava inhimillisen kärsimyksen lisääntyminen sekä heikkenevän turvallisuuden kohdistuminen aiheuttajakuljettajien lisäksi myös onnettomuudessa mukana olleisiin toisiin, syyttömiin osapuoliin.
Lisäksi LVK haluaa toistaa 18.11.2016 annetussa kuljettajakoulutusuudistuksen lähtökohtien arviomuistioon liittyvässä lausunnossa esittämiä näkemyksiään. Kuljettajakoulutusuudistuksessa huomiota tulisi myös kiinnittää siihen, miten ajo-opetuksen laatu voitaisiin tulevaisuudessa varmistaa. Nykyisin laadunvarmistus on pyritty hoitamaan muun muassa liikenneopettajalupa- ja opetuslupavaatimuksilla, autokoululuvilla sekä viranomaisen vahvistamalla opetussuunnitelmalla. Pelkkään tutkintoon nojautuminen riittävän osaamisen ja opetuksen laadun varmistamisessa on kyseenalaista. Lisäksi on huomioitava, että ajo-opetettava saa liikennekäyttäytymisvaikutteita ajo-opettajaltaan. Tällöin ajo-opettajan osaamisen ja tietotason merkitykset korostuvat. Liikenneministeri Merja Kyllösen asettama työryhmä tunnisti koulutetut ajo-opettajat yhdeksi Suomen ajokoulujärjestelmän vahvuudeksi. Pohdinnan tulokset julkaistiin liikenne- ja viestintäministeriön raportissa 10/2014

LVK toteaa tieliikenteen ja kansalaisten mahdollisesti heikkenevään turvallisuuteen nojautuen, ettei esitetty, laaja ajokorttilainsäädäntöön kohdistuva norminpurku ole nykymuotoisena hyväksyttävä. Lainsäädännön uudistamisen lähtökohtaisena tavoitteena tulisi vähintään olla tienkäyttäjien turvallisuuden nykytilan varmistaminen. Esitettyjen muutosten selvää, negatiivista vaikutusta tieliikennejärjestelmämme turvallisuuteen ei voida sallia.

LVK esittää, että ennen kuljettajakoulutusuudistusprosessissa etenemistä tulisi uuden kuljettajakoulutuksen sisältöä ja vaatimuksia määrittää nykyistä tarkemmin ja tietojohteisemmin yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa. LVK korostaa, että siirtyminen koulutuspainotteista järjestelmästä suoraan toiseen ääripäähän eli tutkintopainotteiseen järjestelmään on radikaali muutos. Oletettavaa on, että ilman tietojohteisuutta, harkintaa ja laadukasta valmistelutyötä, tulee uusi kuljettajatutkintojärjestelmä heikentämään jo nykyisin korostuvan riskiryhmän liikenneturvallisuutta.

LVK esittää, että ennen kuljettajakoulutusuudistusprosessissa etenemistä tulisi tulevan koulutusjärjestelmän sisältöä ja vaatimuksia määrittää nykyistä tarkemmin ja tietojohteisemmin. Opti-

maalisen lopputuloksen ja tieliikennejärjestelmän turvallisuuden takaamiseksi tulisi uuden järjestelmän kehittämiseen varata riittävästi aikaa ja resursseja. Esitysluonnoksessa esitetty lain voimaantulon ajankohta 1.7.2018 ei ole realistinen.

Kattavien vaikutusarvioiden tekeminen ennen jatkotoimenpiteitä

LVK toteaa, että hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarviot ovat riittämättömät lainsäädäntöprosessin tietojohteiseen eteenpäinviemiseen. Luonnoksessa ei ole lainkaan esimerkiksi arvioitu esitettyjen muutosten vaikutuksia liikenneturvallisuuteen. Tämä on merkittävässä ristiriidassa ajokorttilainsäädännön ensisijaisen tavoitteen kanssa, mikä on varmistaa uusien kuljettajien riittävät valmiudet toimia liikenteessä turvallisesti. Ilman kuljettajien riittävää osaamista ei yhteisen liikennejärjestelmän turvallisuutta voida varmistaa. Vaikutusarvioiden puutteiden vakavuutta yleisellä tasolla kuvaa lainsäädännön arviointineuvoston 1.6.2017 antama lausunto.

LVK esittää, että ennen hallituksen esitysprosessissa etenemistä tulisi muutosten mahdollisia vaikutuksia selvittää kattavasti ja laatia niistä laadukkaat vaikutusarviot osaksi hallituksen esitystä. LVK toteaa liikenteenriskiosaamisensa olevan käytettävissä arvioiden tekemisessä.

Ajoterveysvaatimukset – nuorten psyyke- ja päihdeongelmien tunnistaminen

Esityksessä perustellaan ryhmän 1 lääkärintarkastusmenettelyn keventämistä sillä, että hakijat ovat "*yleensä perusterveitä*". Liikenneonnettomuuksien tutkijalautakuntien tutkimusten mukaan ajonaikaiset sairauskohtaukset ovatkin vanhempien ikäluokkien ongelma. Samalla on kuitenkin tiedostettava, että psyyke- ja päihdeongelmien on havaittu korostuvan nuorten onnettomuuksissa. LVK toteaa, että tämän kaltaisissa terveysongelmissa henkilön omaan ilmoitukseen "riittävästä ajoterveydestä" ei voitane luottaa.

Ajoterveysongelmien, johon psyyke- ja päihdeongelmatkin lukeutuvat, tunnistamisessa on viime vuosina voimakkaasti kehitetty lääkärien mahdollisuuksia tunnistaa ongelmia ja ilmoittaa niistä eteenpäin. LVK esittää, ettei tätä hyvää kehitystä nyt rapautettaisi

Ajoharjoittelun vähimmäisiän laskeminen ja vaatimusten keventäminen

Luonnoksessa esitetään B-luokan ajo-opetuksen aloittamisiän laskemista 16 vuoteen. Tavoitteena on luonnoksen mukaan pidemmän ajokokemuksen avulla lyhentää uusien kuljettajien riskialtista aika. Samalla ajoharjoitteluun liittyviä vaatimuksia kevennettäisiin. Esimerkiksi opetuslupaan ja opetuksessa käytettävään ajoneuvoon liittyviä vaatimuksia löyhennettäisiin merkittävästi.

LVK toteaa, että laadukkaan ajoharjoittelun tai -opetuksen lisääminen parantaa aloittelevan kuljettajan valmiuksia toimia liikenteessä turvallisesti. Keskeistä on kuitenkin pystyä takaamaan

opetuksen ja ajamisen valvonnan laatu. Tuleva kuljettaja on vaikutteille altis ja voi omaksua huonoja liikennekäyttäytymisen malleja ammattitaidottomalta valvojaltaan tai opettajaltaan. Oletettavaa on, että ajoharjoittelun ja -opetuksen laatu tulevat heikkenemään vaatimusten löyhentyessä.

Huomioitava on, että yllä todettujen vaatimusten löyhentämisen lisäksi myös opettajan mahdollisuuksia puuttua ajamiseen mahdollisessa vaaratilanteessa tullaan heikentämään poistamalla vaatimus lisäpolkimista. Huomioiden esitysluonnoksen sisältö kokonaisuudessaan tulee poljinvaatimuksesta luopuminen heikentämään harjoittelevan kuljettajan ja hänen valvojansa lisäksi myös muiden tienkäyttäjien turvallisuutta.

Keskusteltaessa vähimmäisiän laskemisesta on huomioitava myös ihmisen aivojen kehityksen tuomat rajoitteet. Vaikka aikaistettu, laadukas tieliikenneympäristöön tutustuminen voisi lisätä aloittelevan kuljettajan osaamista, ei se pienennä nuorten kuljettajien liikennekäyttäytymisessä korostuvien tunteiden ja motiivien liikenneturvallisuutta heikentäviä vaikutuksia. Tätä problematiikkaa on avattu useassa tieteellisessä julkaisussa. Esimerkkinä mainittakoon emeritusprofessori Esko Keskisen tekemä ”Lapset ja nuoret liikenteessä - kehitykselliset edellytykset ja liikenneturvallisuus” -tutkimus (Liikenneturvan selvityksiä 5/2014). Tutkimuksen mukaan vielä 13 - 17 -vuotiailla korostuvat tunteiden ja motiivien suuri merkitys, mikä voi heikentää liikenneturvallisuutta (impulsiivisuus, heikko päätöksenteko, ennakoinnin vähäisyys). Vastaavasti myös kavereiden vaikutuksen vastustaminen on tässä ikä-vaiheessa heikoimmillaan ja monenlainen ”kokeileminen” (riskinotto) tavallista. Nuoret yliarvioivat omia taitojaan helposti kokemuksen ollessa vähäinen. Keskisen mukaan aikuisten tiedonkäsittelyn tasoinen prosessointi saavutetaan yksilön työmuistin osalta noin 19 vuoden iässä. Tunteiden ja motiivien vaikutusta liikenneturvallisuuteen tukevat myös IIHS:n tilastot, joiden mukaan Yhdysvalloissa 16 - 17 -vuotiaiden kuljettajien riski joutua kuolemaan johtaneeseen onnettomuuteen on lähes kaksinkertainen 18-19-vuotiaisiin verrattuna.

Yllä esitettyihin seikkoihin nojautuen LVK ei kannata B-luokan ajoharjoittelun vähimmäisiän laskemista, jos ajoharjoitteluun liittyviä vaatimuksia samalla kevennetään. Ajo-opetukseen liittyvien lainsäädäntömuutosten lähtökohtana tulisi aina olla liikenneturvallisuuden varmistaminen ja toivottavasti myös sen parantaminen.

Ennaltaehkäisystä rikkomuksen jälkeiseen, täydentävään koulutukseen

Esitysluonnoksen mukaan B-luokan ajokortin suorittamisesta useammassa vaiheessa luovutaan. Samalla uusien kuljettajien, kahden ensimmäisen ajovuoden aikaista rikkomusseurantaa tiukennettaisiin, kehitettäisiin ja tehostettaisiin. Seurantaa täydennettäisiin turvallisuuspainotteisella koulutusvaatimuksella tilanteessa, jossa ajo-oikeuden haltija määrätään ajokieltoon tiukemman seuranta-ajan aikana tehdyistä liikennerikoksista tai toistuvista liikennerikkomuksista.

Liikenne
Vakuutus
keskus

Luonnoksessa ajo-oikeuden takaisin saamisen edellytykseksi ehdotetaan tieliikenteen riskeihin keskittyvää lisäkoulutusta ja sen sisältö vaihtelisi ajokiellon perusteena olevien tekojen mukaan sisältövaatimuksia kuitenkaan nimenomaisesti tekoihin kytkemättä.

Rikkomuksen jälkeen annettavan koulutuksen tavoitteena on esitysluonnoksen mukaan tukea niitä kuljettajia, jotka eivät olisi kyenneet ajamaan sääntöjen mukaisesti, ja estää riskialttiin ajotavan kehittyminen.

LVK pitää rikkomusseuraamuksen kehittämistä kannatettavana, mutta toteaa sen olevan esitetyssä muodossa ongelmallinen. Keskeisin puute esitetyssä mallissa on vähentää liikenteenammattilaisen antaman koulutuksen määrää sekä heikentää sen laatua ja yhdenvertaisuutta sisällöllisiä vaatimuksia merkittävästi purkamalla. LVK korostaa, että liikennesääntöjen rikkominen kasvattaa onnettomuusriskiä ja heikentää siten tienkäyttäjien turvallisuutta.

Lisäksi on huomioitava, että rikkomusseuraamuksen tehostaminen esitetyllä tavalla edellyttäisi toimiakseen merkittäviä investointeja poliisin tieliikennevalvontaan. Uhkana on myös, että rikkomuksen jälkeisen koulutuksen painottaminen voi muuttaa uusien kuljettajien suhtautumista liikennerikkomuksia kohtaan suvaitsevammaksi.

LVK ei kannata hallituksen esitysluonnoksen mukaista mallia uusien kuljettajien rikkomusseuraamuksen kehittämistä, samalla kun ennaltaehkäisevän koulutuksen vaatimuksia ja sisältöä puretaan merkittävästi. LVK pitää sisällöltään kattavaa ja laadukasta sekä koulutetun liikenteenammattilaisen antamaa ennaltaehkäisevää koulutusmallia merkittävästi tehokkaampana mallina varmistaa uusien kuljettajien turvallinen liikennekäyttäytyminen. LVK toteaa kuitenkin kannattavansa kattavan ja liikenteenammattilaisen antaman laadukkaan ennaltaehkäisevän koulutuksen täydentämistä tarvittaessa jälkikäteen annettavalla lisäkoulutuksella.

Yleisenä huomiona LVK toteaa, että riskien ennaltaehkäisyn on tunnistettu olevan merkittävästi tehokkaampaa ja suotavampaa, kuin toimenpiteiden implementointi vasta riskin realisoitumisen jälkeen. Ennaltaehkäisevällä koulutuksella voidaan tehokkaammin vaikuttaa myös kuljettajan liikennekäyttäytymiseen.

LIIKENNEVAKUUTUSKESKUS

Toimitusjohtaja — Ulla Niku-Koskinen

Esittelijä, liikenneturvallisuustutkija — Ilkka Nummelin