

Asia: VN/12724/2021-LVM-98

Lausuntopyyntö tieliikenteen automaation edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia koskevasta arviomuistiosta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Autotuoajat ja -teollisuus ry kiittää mahdollisuudesta lausua tieliikenteen automaation edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia koskevaan arviomuistioon.

Arviomuistio on hyvin laadittu ja kattava esitys eri asteiseen itsenäiseen ajamiseen kykeneviä ajoneuvoja koskevan sääntelyn nykytilasta sekä niistä kysymyksistä, joihin teknologian kehittyessä on tulevaisuudessa kyettävä lainsäädännöllä vastaamaan.

Kuten muistiossa todetaan, tieliikenteen automaation kehitysvauhdin ennustaminen on kuitenkin osoittautunut haastavaksi ja siihen liittyvät odotukset varsin optimistisiksi. Etenkin automaation korkeimpien tasojen osalta maali on jopa liikkunut sitä kauemmaksi, mitä pidemmälle tekninen kehitys on edennyt.

Tästä huolimatta on selvää, että eri tasoisen automaation määrä ajoneuvoissa on lisääntynyt koko ajan ja kehitys tulee myös jatkumaan, joskin ennakoitua hitaammin. On lisäksi hyvä huomata, että jo nykyisillä kuljettajaa avustavilla järjestelmillä ja niiden tulevilla kehitysversioilla on huomattava liikenneturvallisuutta parantava vaikutus, vaikka varsinainen automaatio onkin vielä kauempana tulevaisuudessa.

Valmisteltaessa kansallista automaattisia ajoneuvoja koskevaa lainsäädäntöä on tärkeää huolehtia siitä, että kansallinen sääntely on mahdollisimman yhtenevää kansainvälisten sääntöjen kanssa. Näin voidaan välttää se, että automaattisten ajoneuvojen tarjoamiseen Suomen markkinoilla ei synny esteitä.

Nykyinen oikeustila on katsottu arviomuistiossa epäselväksi siltä osin, olisiko ajoneuvon automaattisen ajojärjestelmän käyttö liikenteessä nykytilanteessa edes mahdollista. Tulkinnanvaraisena pidetään erityisesti sitä, mikä on kuljettajan rooli järjestelmän ollessa käytössä.

Näkemyksemme mukaan nykytilanne ei kuitenkaan ole epäselvä tai edes tulkinnanvarainen. Kunnes automaattisia ajojärjestelmiä on Suomessa kansallisin menettelyin hyväksytty, kyseessä on aina ainoastaan kuljettajaa avustava järjestelmä – riippumatta sen kyvykkyyksistä itsenäiseen ajamiseen. Vastuu ajoneuvon dynaamisesta hallinnasta on nykyisen lainsäädännön mukaan aina kuljettajalla, vaikka ajoneuvo sinänsä kykenisikin nykyistä laajempaan itsenäiseen ajamiseen. Kuljettajan on havainnoitava liikennetilanteita ja tarvittaessa otettava hallinta itselleen. Tätä ei myöskään voida pitää ongelmallisena, kun kuljettajalla kuitenkin aina on mahdollisuus kytkeä automaattinen ajojärjestelmä pois viiveettä. Tällaisten kehittyneempienkään järjestelmien käyttöä ei myöskään tulisi kieltää. Sitten kun automaattinen ajojärjestelmä on Suomessa kansallisesti hyväksytty, tilanne luonnollisesti muuttuu ehdotetun sääntelyn mukaiseksi.

Arviomuistiossa esitettyjen ehdotusten tavoitteena on mahdollistaa automaattisten ajoneuvojen laajamittainen käyttö yleisillä teillä Suomessa niin, että varmistetaan liikenneturvallisuuden korkea taso. Lisäksi ehdotuksilla varmistetaan, että EU:sta ja UNECE:stä tuleva ajoneuvojen tekninen tyyppihyväksyntäsääntely ja kansalliseen oikeuteen perustuva ajoneuvon käyttöä liikenteessä koskeva sääntely ovat sopusoinnussa keskenään.

Tavoitteet ovat oikeita ja hyvin asetettuja. Sääntelyn tavoitteena tulee nimenomaan olla markkinaehtoisien automaatiokehityksen mahdollistaminen ja esteiden poistaminen, ei kuitenkaan kehityksen ”pakottaminen” tai edistäminen ”väkisin”.

Arviomuistiossa ehdotettu jaottelu kuljettajaa avustaviin järjestelmiin ja automaattisiin ajojärjestelmiin on luonteva. Tällainen lähestymistapa mahdollistaa eri asteisten automaattisten ajojärjestelmien kehityksen, markkinoille tulon ja käytön kuljettajaa avustavina järjestelminä.

On arviomuistiossa todetulla tavalla selvää, että ajoneuvon kuljettamiseen liittyvät erilaiset vastuut jakautuvat jatkossakin usealle vastuutaholle. Vastuu ajoneuvon toiminnasta on lähtökohtaisesti kulloinkin dynaamista kontrollia hoitavalla taholla: kuljettajalla, automaattisella ajojärjestelmällä tai etäohjaajalla.

Toisaalta tietyt tieliikennelain velvoitteet tai rikosoikeudelliset vastuut ovat sellaisia, joita ei käytännössä voida siirtää toisen tahon kannettavaksi. Esimerkiksi ajoneuvon tieliikennekelpoisuus ja katsastus, matkustajien ja tavaroiden lastaus, kuljettajan lainmukainen ajokunto tai kuljettajan valmius ottaa tarvittaessa dynaaminen hallinta siirtopyynnön saatuaan ovat sellaisia seikkoja, joita ei käytännössä voi siirtää automaattiselle ajojärjestelmälle.

Arviomuistiossa ehdotettu ”valmiudessa olevan kuljettajan” käsite on kannatettava. On tärkeää ottaa lainsäädännön tasolla lähtökohdaksi, että vielä pitkään itsenäiseen ajamiseen kykenevät

ajoneuvot tuottavat säännöllisesti siirtopyyntöjä, joihin ajoneuvossa olevan vastuullisen henkilön on aina oltava valmiudessa vastaamaan. Vaikka valmiudessa olevaa kuljettajaa koskevat velvollisuudet ja rajoitteet (sijainti autossa, ajo-oikeus ja -kunto, muiden asioiden tekeminen) saattavat jonkin verran vähentää kuluttajien kiinnostusta automaattisiin ajoneuvoihin, ehdotettu lähestymistapa on liikenneturvallisuuden näkökulmasta perusteltu.

Muiden vastuukysymysten osalta on vielä tässä vaiheessa runsaasti avoimia kysymyksiä. Uutena käsitteenä ehdotetaan otettavaksi käyttöön ”automaattisen ajoneuvon turvallisesta käytöstä vastaava toimija”. Lähtökohtana on, että jokaisella Suomessa itsestään ajavaksi katsottavalla ajoneuvolla on oltava takanaan toimija, joka on vastuussa sen käyttäytymisestä liikenteessä. On myös syytä lähteä siitä, että kyseeseen voi tulla yritys tai yhteisö, ei luonnollinen henkilö. Lähtökohta on hyvä, mutta mahdollisia toimijoita ja niiden rooleja tulee jatkovalmistelussa tarkastella lähemmin.

Yksityiseen käyttöön myydyillä ajoneuvoilla, joita ajoneuvojen omistajat käyttävät pääasiassa itse, luonteva vastuutaho on arviomuistiossa todetulla ajoneuvon valmistaja. Automaatiokehitys kuitenkin mahdollistaa monia uudenlaisia liiketoimintamahdollisuuksia, esimerkiksi erilaisten automaattisesti ajavien ja etäohjattujen ajoneuvojen vuokraus tai hallinnointi. Myös tällaiset toimijat tulee asettaa ensisijaiseen vastuuseen ajoneuvojen toiminnasta suhteessa niiden käyttäjiin. Olisi ongelmallista, jos tällaista liiketoimintaa voisi harjoittaa niin, että riski ajoneuvojen toiminnasta on täysin ulkoistettu niiden valmistajille. Lopullinen vastuu voi, mahdollisen virhetilanteen luonteesta riippuen, toki kohdistua myös ajoneuvon valmistajaan, mutta suhteessa asiakkaisiinsa ja heidän käytössään oleviin ajoneuvoihin tällaisen palveluntarjoajan tulee olla ensisijaisessa vastuussa.

Toinen merkittävä vastuukysymys liittyy liikennevakuutusjärjestelmään. On varmasti tarkoituksenmukaista, että automaattiajoneuvot kuuluvat Suomen lakisääteiseen liikennevakuutusjärjestelmän piiriin kaikkien muiden ajoneuvojen tavoin. Vakuutusyhtiön mahdollisen regressioikeuden osalta nykyinen järjestelmä perustuu vahingonaiheuttajan tietynasteiseen ns. hyväksyttävään virheeseen. Mikäli vahingon aiheuttanut kuljettaja ei ole menetellyt huolimattomasti, esimerkiksi ajanut päihtyneenä tai rikkonut tieliikennelain määräyksiä, vakuutusyhtiöllä ei ole regressioikeutta vahingonaiheuttajaa kohtaan. Miten automaattisten ajajärjestelmiin suhtaudutaan vahinkotilanteissa? Hyväksytäänkö niillekin tietty virhemarginaali, vai odotetaanko niiltä 100 % toimintavarmuutta? Kysymys on erittäin merkittävä ajoneuvovalmistajien näkökulmasta ja sillä on suuri vaikutus siihen, millaisia investointeja automaation kehitykseen halutaan kohdistaa. Myös muu erittäin ankara tai ehdoton vastuusääntely, esimerkiksi tuotevastuun kautta, saattaa hidastaa automaatiokehitystä.

Rikosoikeudellisten seuraamusten osalta arviomuistiossa on nostettu esille nykyisen ajoneuvon käyttövastaavan käsitteen laajentaminen oikeushenkilöihin. Tämä on aivan välttämätöntä, mikäli rikosoikeudellisia seuraamuksia kohdistetaan edellä kuvattuun ajoneuvon käytöstä vastaavaan toimijaan. Asia voidaan toteuttaa myös muutoin kuin käyttövastaavan käsitteen kautta, mutta kaikissa tapauksissa on varmistettava siitä, että automaattisten ajoneuvojen aiheuttamat liikennevirhemaksut tai muut vastaavat seuraamukset kohdistuvat oikeushenkilöön, eivät kenenkään yksittäiseen yrityksen työntekijään tai muuhun luonnolliseen henkilöön. Lisäksi on perusteltua, että

automaattisten ajoneuvojen tekemiä rikkomuksia käsitellään samalla tavalla kuin luonnollisten henkilöiden, eikä sanktioita esimerkiksi ankaroiteta sen vuoksi, että vastuussa on oikeushenkilö.

Kaikkien ajoneuvojen toiminnan kannalta kriittisen tärkeää, valmistuksen jälkeisen vaatimustenmukaisuuden ohella, on niiden koko elinkaaren aikainen oikea käyttö, huolto ja päivittäminen. Ajoneuvojen omistajille ja käyttäjille tulisi asettaa velvollisuus asentaa kaikki valmistajan ajoneuvoon toimittamat päivitykset, sekä huolehtia ajoneuvojen huollosta ja käytöstä niiden valmistajien antamien ohjeiden mukaisesti. Vain näin voidaan varmistua siitä, että ajoneuvo voi toimia suunnitellulla tavalla ja turvallisesti. Mikäli päivityksiä, huoltoja tai käytöstä annettuja ohjeita laiminlyödään, vastuun ajoneuvon toiminnasta tulisi siirtyä käyttäjälle tai muulle turvallisesta käytöstä vastaavalle toimijalle.

Ajoneuvojen päivityksiä koskevassa sääntelyssä on myös tärkeää huolehtia siitä, ettei valmistajien toimesta tapahtuva ajoneuvojen päivittäminen edellytä erillisiä menettelyjä (esim. muutoksastus), vaan päivityksiä voidaan toimittaa sujuvasti.

Arviomuistiossa on nostettu esiin automaattisten ajoneuvojen toimintaa koskevien tietojen luovuttaminen mahdollisissa onnettomuus- ja vahinkotilanteissa. On tärkeää, että viranomaisilla ja muilla vastaavilla onnettomuustutkintaa suorittavilla tahoilla on pääsy tarpeellisiin tietoihin ajoneuvon toiminnasta. Tietojen luovuttamisessa on kuitenkin huolehdittava riittävästä salassapitovelvollisuuksista ja liikesalaisuuksien suojasta. Lisäksi kaupallisten toimijoiden tiedonsaantioikeuden tulee lähtökohtaisesti olla pienempi kuin viranomaisilla.

Kuten on todettu, automaatiokehitys on ennakoitua hitaampaa ja tapahtuu vaiheittain. Etenkin Suomen haastavissa olosuhteissa on väistämätöntä, että automaattisen ajonjärjestelmien toimintaympäristöön tulee liittymään rajoitteita hamaan tulevaisuuteen. Ei ole lainkaan varmaa, että täysin rajoittamattomilla toimintaympäristöillä varustettuja automaattisia ajonjärjestelmiä ylipäänsä koskaan tulee markkinoille. Tämä realismi on syytä ottaa myös vielä toistaiseksi sääntelyn suunnittelussa huomioon. Sääntelyssä kannattaakin keskittyä ajankohtaisempiin kysymyksiin, kuten siirtopyyntöjen viivettä ja toteutusta sekä minimiriskitoimintoja koskeviin linjauksiin.

Automaatiokehityksen vauhdin ohella muutoksen aikajännettä kasvattaa autokannan uudistumisen vauhti. Suomen henkilöautokannan keski-ikä oli vuonna 2023 noin 13,2 vuotta. Keski-ikä on kasvanut yhtäjaksoisesti vuodesta 2007 alkaen ja noin kahdella vuodella viimeisen kymmenen vuoden aikana. Keskimääräinen romutusikä vuonna 2023 oli 22,5 vuotta. Suomen autokanta siis uudistuu erittäin hitaasti. Tämä tarkoittaa, että kehittyneiden automaattiseen ajamiseen kykenevien ajoneuvojen osuus Suomen kaikista teillä liikkuvista ajoneuvoista tulee olemaan hyvin pieni vielä vuosikymmenien ajan, riippumatta edes automaatiokehityksen tahdista. Yksi tähän liittyvä käytännön kysymys on, tulisiko automaattiset tai etäohjauksessa liikkuvat ajoneuvot merkitä liikenteessä jollain tavalla.

Suomen haastavia olosuhteita tulisi myös pyrkiä hyödyntämään automaatiokehityksen vauhdittajana. Automaattisten ajojärjestelmien testaamisen liittyvien kansallisten lupamenettelyjen tulisi mahdollistaa testitoiminta Suomessa mahdollisimman joustavasti, kuitenkin turvallisuus huomioiden.

Pitkän siirtymävaiheen aikana on arviomuistiossa todetulla tavalla tärkeää, että ajoneuvojen käyttäjillä on oikea käsitys siitä, millainen ajoneuvo heidän käytössään on. Tietoa ja ymmärrystä voidaan lisätä ajoneuvojen markkinoinnin ja myynnin osana, sekä muussa autoalan yleisessä kuluttajaviestinnässä ja -valistuksessa. Autonvalmistajien, maahantuojien ja myyjien ohella myös Autotuojat ja -teollisuus ry:llä voi olla rooli tällaisen tiedon tuottamisessa ja jakamisessa. Tämän lisäksi on tärkeää, että myös viranomaiset ovat mukana kuluttajavalistuksessa, mihin tulisi varata riittävästi resursseja. Voisi myös olla eduksi, jos jo nyt kuljettajaa avustavia järjestelmiä ja myöhemmin automaatioon liittyviä kysymyksiä käsiteltäisiin kuljettajakoulutuksessa osana ajokortin suorittamista.

Arviomuistion vaikutustenarviointia koskevassa osiossa on tunnistettu vaikutustenarvioinnin haastavuus. Kun sekä teknologia että soveltuva lainsäädäntö ovat vielä kehittymässä, niiden vaikutuksia yhteiskunnan eri osa-alueille on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Vaikutustenarviointiin tuleekin jatkovalmistelun yhteydessä kiinnittää tarkkaan huomiota sääntelyssä valittujen periaatteiden täsmentyessä.

Selvää joka tapauksessa on, että liikenteen automaation kehitys edellyttää huomattavia investointeja sekä fyysiseen että digitaaliseen liikenneinfrastruktuuriin. Muun muassa teiden kunnossapito ja talvikauden hoito, opastimet, sekä kaistamerkinnot ovat olennaisia automaattisten ajoneuvojen toiminnalle. Suomen sääolosuhteet ja liikenneverkon ominaispiirteet (kuten vähäinen moottoritieverkosto) tuovat tähän oman lisähaasteensa.

Kansallisen lainsäädännön jatkovalmistelussa voidaan seurata eurooppalaisia esimerkkejä ja poimia sieltä parhaiten Suomeen sopivia ratkaisuja. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, ettei kansallinen säätely liiaksi poikkea kansainvälisestä linjasta, jotta ajoneuvojen markkinoille saapumiselle Suomessa ei synny esteitä. Lisäksi on arviomuistiossa todetulla tavalla tärkeää pitää mielessä, että tässä vaiheessa omaksuttuja alustavia ratkaisuja voidaan tarvittaessa muuttaa, mikäli se on tarkoituksenmukaista.

Nieminen Teemu
Autotuojat ja -teollisuus ry