



Liikenne- ja viestintäministeriö

kirjaamo@lvm.fi

5.12.2013

ASIA Lausunto selvitysmiehen raportista liittyen tieliikenteen turvallisuustoiminnan työnjakoon.

VIITE LVM:n julkaisuja 29/2013

Liikennevakuutuskeskus (LVK) on tutustunut liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) lausuntopyynnön kohteena olleeseen julkaisuun (LVM:n julkaisuja 29/2013) ja toteaa seuraavaa:

Selvitysmiehen tehtävänä on ollut:

1. tehdä ehdotus Liikenneturvan ohjaus- ja hallintomallista,
2. tehdä ehdotus tieliikenteen turvallisuutta koskevan tiedotus-, valistus-, ja tutkimustoiminnan sekä tilastoinnin työnjaosta liikennehallinnossa sekä
3. laatia selvitys siitä, millä toimenpiteillä kohdissa 1 ja 2 ehdotetut vaihtoehdot voitaisiin toteuttaa.

Yleistä

LVK toteaa, että työnjaon selvittäminen on perusteltua ja selvitysmies on tunnistanut keskeisiä päällekkäisyyksiä. Lausunnossaan LVK toteaa omalta osaltaan tehtävien työnjaosta ja keskittyy omiin vastuualueisiinsa, erityisesti liikenneonnettomuuksien tutkijalautakuntatoimintaan, kohdistettuihin suosituksiin.

Tutkijalautakunta-aineiston käyttö

Selvitysmiehen raportissa viitataan liikenneonnettomuuksien tutkijalautakuntien raportteihin, joita käytetään virallisen tilaston täydentämiseen. Raporteilla tarkoitettaneen jokaisesta yksittäisestä onnettomuudesta tehtävää tutkintaselostusta, joka on julkinen asiakirja. Tässä tutkintaselostuksessa kuvataan tutkintamenetelmän mukaisesti onnettomuuden kulku, olosuhteet, ajoneuvojen vauriot sekä osallisten vammautuminen. Lisäksi siinä määritellään onnettomuuden aiheutumiseen ja seurauksiin vaikuttaneet riskitekijät ja niihin kohdistetut parannusehdotukset ja turvallisuussuositukset. Liikennevakuutuskeskus korostaa, että tämä tutkintaselostus on tärkeä, mutta pieni osa kokonaisuutta. Mittava tietomäärä sisältyy jokaisesta yksittäisestä onnettomuudesta kerättävään laajaan tilastomateriaalin, josta muodostuu onnettomuustietorekisteri. Tätä onnettomuustietorekisteriä pitää yllä Liikennevakuutuskeskus ja tästä rekisteristä toimitetaan tietoja Tilastokeskukselle virallisen onnettomuustilaston täydentämiseksi.

Lisäksi onnettomuusrekisterin tietoja käytetään keskeisesti liikenne- ja viestintäministeriön liikenneturvallisuusasiain neuvottelukunnan sekä Trafín määrittämien liikenneturvallisuustilanteen seuraintindikaattoreiden lähteenä. Tutkijalautakuntien keräämä tieto on ollut keskeisessä osassa myös valtakunnallista liikenneturvallisuussuunnitelmaa valmisteltaessa. Lisäksi sitä on käytetty useissa alueellisissa liikenneturvallisuussuunnitelmissa.

Onnettomuustietorekisterin kuten myös liikennevahinkoaineiston tiedot ovat tutkijoiden käytössä liikenneturvallisuutta edistävissä tilastollisissa ja tieteellisissä tutkimuksissa sekä viranomaisten liikenneturvallisuustyössä tietosuojasäännösten puitteissa.

Liikenneturvallisuuden käsikirjassa (*The Handbook of Road Safety Measures*, Elvik ym. 2009) todetaan, että tutkijalautakuntatyön tärkeä tulos on yksityiskohtaisen tilastotiedon kerääminen. Siinä myös todetaan, että ilman yksityiskohtaista tietoa ei esimerkiksi inhimillisen tekijän vaikutusta onnettomuuden syntyyn voida tutkia. Kattava tieto kaikista kuolemaan johtaneista onnettomuuksista on ensiarvoisen tärkeää luotettavien seurantaindikaattoreiden varmistamiseksi. Aineisto on ainutlaatuista mm. sen sisältämien välittömien ja taustalla vaikuttaneiden riskitekijöiden osalta. Puutteet peittävyudessa heikentäisivät aineiston käyttökelpoisuutta, sillä satunnaisotoksissa ei pystytä luotettavasti arvioimaan kaikkien eri ilmiöiden esiintymistä liikenneonnettomuuksissa.

LVK haluaa nostaa esille myös lautakuntatyön lyhyen aikavälin konkreettiset hyödyt. Esimerkkinä mainittakoon lautakuntien tekemässä tutkinnassa esille nousseet puutteet liittymien näkemissä tai tietyn ajoneuvomallin turvallisuuspuutteet kuten raskaan ajoneuvon ohjaussimpukan sijainti ajoneuvon vasemmassa etukulmassa, mikä on johtanut ajoneuvon ohjattavuuden menettämiseen törmäyksessä. Esille nousseista eksakteista puutteista lautakunnan jäsenet vievät tiedon suoraan eteenpäin esimerkiksi alueen ELY-keskukseen, kunnalle tai Liikenteen turvallisuusvirastoon.

Selvitysmiehen raportissa todetaan, että on epäselvää onko toimintamalli tutkijalautakuntien esittämien parannusehdotusten kokoamisesta yhteenvedoiksi tarkoituksenmukaista. LVK toteaa, että parannusehdotusten kokoamista ja edelleen toimittamista on käsitelty sekä kehitetty liikenneonnettomuuksien tutkinnan neuvottelukunnassa. Kehittämistyö on kesken ja selvitysmiehen ehdotus parannusehdotusjärjestelmän kehittämisestä vastaa myös LVK:n tarpeita.

Liikenneturvallisuusmaksu

Liikenneturvan, Liikennevakuutuskeskuksen ja Ahvenanmaan maakuntahallituksen liikenneturvallisuustyö rahoitetaan tällä hetkellä liikennevakuutusmaksun yhteydessä kerättävällä liikenneturvallisuusmaksulla. Valtiovarainministeriö on ehdottanut maksukäytäntöön muutoksia ja liikennevakuutuslain valmisteluissa nämä ehdotukset on otettu huomioon. Selvitysmies viittaa näihin valmisteluihin ja ehdottaa tältä pohjalta rahoituksesta päättämistä siirrettäväksi Liikenteen turvallisuusvirasto Trafiin.

Valmisteltaessa lakia tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta LVK:lta siirrettiin mm. tutkijalautakuntien tutkintasuunnitelman hyväksyminen liikenne- ja viestintäministeriölle. Selvitysmiehen raportissa esitetyssä rahoitusmalliluonnoksessa myös rahoituksesta päättäminen siirtyisi LVM:n hallinnonalalle. LVK haluaa korostaa, että liikenneonnettomuuksien tutkijalautakuntien toimintaan liittyy erityispiirteenä riippumattomuus, joka on turvallisuustutkinnan periaatteiden mukaisesti välttämätöntä ja se on kirjattu myös lakiin. Tutkijalautakuntien tehtävänä on tunnistaa kriittisiä riskitekijöitä, antaa paran-

nusehdotuksia ja kohdentaa ne kulloinkin vastuussa olevalle taholle (LVM, Liikenteen turvallisuusvirasto, Liikennevirasto ym.) tutkintamenetelmän mukaisesti. Liikenne- ja viestintäministeriö on liikennesektorin vastuuministeriö ja sen ohjauksessa Liikenteen turvallisuusvirasto ja Liikennevirasto vastaavat liikenneturvallisuustoimenpiteiden toteuttamisesta. Hallinnollinen ohjaaminen toimintasuunnitelmien ja rahoituksen kautta aiheuttaisi voimakkaan riippuvuussuhteen vastuullisiin viranomaisiin.

LVK toteaa, että tällä hetkellä oleva käytäntö toiminnan organisoimisesta Liikennevakuutuskeskuksessa ja rahoituksesta sosiaali- ja terveysministeriön (STM) alaisuudessa korostaa lautakuntatyön ennaltaehkäisevää luonnetta, koska liikenneonnettomuuksien seuraukset kohdistuvat juuri STM:n hallinnonalalle. Lisäksi LVK haluaa muistuttaa, että tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta annetun lain perusteluissa todetaan, ettei tuloksia tule käyttää vakuutuspäätösten perusteluissa, joten LVK:lla ei ole taloudellisia intressejä yksittäisten tutkintojen suhteen.

Yllä mainituista perusteluista johtuen LVK tarjoaa selkeän, turvallisuustyöstä vastuullisista viranomaisista erillään olevan lakisääteisen organisaation onnettomuustutkinnalle. LVK kokee tämän olevan erityisen tärkeää lautakuntatyön riippumattomuuden takaamiseksi.

LVK kannattaa rahoitusmallin tarkastelun jatkamista liikennevakuutuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Tutkijalautakuntien tutkimat tapaukset ja onnettomuustutkintakeskus

Selvitysmiehen raportissa viitataan, että tutkijalautakuntien toiminnassa tyydyttiin takavuosina pienempiin tapausmääriin eli peittävytyteen. Tässä tulee ottaa huomioon, että peittävyys on parantunut sekä liikenneturvallisuustilanteen parantumisesta eli tieliikennekuolemien vähentymisestä että liikenneonnettomuuksien tutkinnan neuvottelukunnan määrittelemästä onnettomuustutkinnan strategiasta johtuen. Strategian mukaisesti kuolemaan johtaneiden onnettomuuksien tutkinnan kattavuutta on edelleen aktiivisesti parannettu siten, että kaikki kuolemaan johtaneet tie- ja maastoliikenneonnettomuudet tulisi tutkitua. Peittävytyden aktiivisen parantamisen avulla on tunnistettu uusia ilmiöitä esim. ajoterveyteen liittyen, jotka eivät tule esiin virallisessa tieliikenneonnettomuustilastossa, josta luonnolliset kuolemat poistetaan.

Sekä liikenneonnettomuuksien tutkinnan neuvottelukunnassa, liikenne- ja viestintäministeriössä että LVK:ssa on pidetty ensiarvoisen tärkeänä onnettomuustutkinnan peittävyttä, jotta yhä pienemmistä ilmiöistä saataisiin todentekainen ja ajantasainen tilakuva. Kuolemien vähentyessä lautakuntien tutkintaa on pyritty aktiivisesti suuntaamaan valtioneuvoston hyväksymän liikenneturvallisuusvision ja Euroopan komission suuntaviivojen mukaisesti myös vakavien vammautumisten tutkinnan suuntaan. Lisäksi toiveita on asetettu muihin suuren vahinkoriskin onnettomuuksien tutkinnan suuntaan, kuten raskaiden ajoneuvojen onnettomuuksiin.

Pitkiin perinteisiin perustuva tutkijalautakuntajärjestelmä on hioutunut tehokkaaksi tavaksi kerätä turvallisuustietoa ja muodostunut alalla toimivien poikkihallinnolliseksi verkostoitumiskanavaksi. Toiminnan alueellinen eriarvoisuus



on vältetty kattavalla alueellisella toiminnalla. Näin on voitu varmistaa myös tutkinnassa tarpeellinen jäsenten ripeä pääsy onnettomuuspaikalle, hyvä paikallistuntemus sekä mahdollisuus vaikuttaa lyhyen aikavälin liikenneturvallisuustoimenpiteisiin.

Toiminta on historiallisesti perustunut osaltaan tutkijalautakuntien jäsenten vapaaehtoiseen työhön. Toiminnan tuleminen lakisääteiseksi vuonna 2001 vahvisti hyväksi havaitun käytännön. Vapaaehtoisuus on mahdollistanut toiminnasta kiinnostuneiden ja aktiivisten henkilöiden valikoitumisen tutkijalautakuntien jäseniksi. Tämä on osaltaan pitänyt motivaatiota yllä yhdessä joustavan toimintamallin ja matalan byrokratian kanssa. Tällaisen vapaaehtoistyön tukeminen on taloudellisesti tehokas keino ohjata toimintaa. LVK haluaa painottaa, että lautakuntatyön kokonaiskustannukset vastaavat tällä hetkellä yhden liikennekuoleman aiheuttamia yhteiskunnallisia kustannuksia.

LVK haluaa korostaa, ettei liikenneonnettomuuksien tutkijalautakuntatyö ole päällekkäistä onnettomuustutkintakeskuksen (OTKES) tekemän tutkinnan kanssa. Päällekkäisyyden välttämisen varmistamiseksi on laissa tie- ja maas-
toliikenneonnettomuuksien tutkinnasta (24/2001) todettu, että tutkijalautakunnan aloittama tutkinta tulee keskeyttää, jos onnettomuustutkintakeskus on päättänyt aloittaa onnettomuuksien tutkinnasta annetun lain (373/1985) mukaisen tutkinnan.

OTKES:in tehtävänä on tutkia Suomessa sattuneet suuronnettomuudet sekä kaikki ilmailu-, vesiliikenne ja raideliikenneonnettomuudet tai niiden vaaratilanteet. OTKES on tutkinut viiden viime vuoden aikana kolme tieliikenteen onnettomuutta tai vaaratilannetta: Kuopion ketjukolari 24.3.2011 ja ajoneuvojen kuormausnosturien ja ylikorkeiden kuormien aiheuttamat onnettomuudet vuonna 2010 (kaksi onnettomuutta). Näiden lisäksi OTKES on teematutkintana tutkinut tie- ja raideliikenteen tasoristeysonnettomuuksia. LVK haluaa muistuttaa, että tasoristeysonnettomuuksien tutkinnassa ovat OTKES:in tutkijat tehneet tiivistä yhteistyötä liikenneonnettomuuksien tutkijalautakuntien sekä LVK:n kanssa. LVK haluaa lisäksi todeta yhteistyön OTKES:in kanssa olevan yllä mainittuja rajauksia merkittävästi laajempaa. Esimerkkinä mainittakoon erinäiset teematutkinnat, joissa rajapintana on tieliikenneonnettomuudet.

Tutkijalautakuntatoiminnan auditointi

Raportissa viitataan tutkijalautakuntien toiminnan auditointitarpeeseen. Liikennevakuutuskeskus toteaa, että toimintaa on edellisen kerran tarkasteltu 1990-luvun loppupuolella lakimuutoksen valmistelussa. Siten riippumattoman tahon tekemä auditointi on kannatettavaa.

Tilastoinnin työnjako ja virallisen tilaston peittävyys

LVK:n tilastotoimintaan ei ole esitetty oleellisia muutoksia. Tämä vastaa LVK:n käsitystä nykytilasta ja LVK korostaa, että LVK:n vastuualueella olevat tilastot (onnettomuustietorekisteri liikenneonnettomuuksien tutkijalautakuntien tutkimista onnettomuuksista ja liikennevahinkotilasto liikennevakuutuksesta korvatuista vahingoista) ovat veloituksetta käytettävissä viranomaisien liikenneturvallisuuksien työhön ja tieteelliseen sekä tilastolliseen liikenneturvallisuuksien tutkimukseen tietosuojasäädösten puitteissa.

Liikenneturvallisuustoimikentän suurista muutoksista johtuen ja toteutettavien toimenpiteiden tehokkuuden varmistamiseksi LVK nostaa esille tarpeen aktiivisesti seurata virallisen onnettomuustilaston peittävyiden kehitystä. Seuranta on perusteltua, sillä mikäli tilaston peittävyys ja edustavuus eivät vastaa todellisuutta, voi se johtaa tilaston virhetulkintoihin ja liikenneturvallisuustoimenpiteiden virheelliseen kohdentamiseen ja priorisointiin. Virallisen tilaston peittävyttä voitaisiin kuolemaan johtaneiden onnettomuuksien osalta verrata tutkijalautakunta-aineistoon ja henkilövahinkoon johtaneiden onnettomuuksien osalta LVK:n liikennevakuutuksesta korvattuihin vahinkoihin (vahinkoaineisto). Virallisen tilaston peittävyiden seuranta toimisi osaltaan poliisin hallintorakennemuutoksen jälkeisen liikenneturvallisuustyön tason jatkuvuuden mittarina.

Tiedotus-, valistus- ja tutkimustoiminta

Tiedotus- ja valistustoiminnan koordinaatio on tärkeää. Tutkimustoiminnan keskittäminen on viime aikoina pitkälti jo toteutunut. On kuitenkin syytä huomioida, että eri toimijoiden käyttöön on tarkoituksenmukaista varata resursseja myös heidän omien toimintojensa tukemiseen ja kehittämiseen, vaikka koko alan tutkimustoimintaa johdettaisiin muualta.

LVK toteaa, että tienkäyttäjien kohdistuvan valistustyön on perusteltua jatkosakin olla sekä viranomaisten että viranomaisten ja kansalaisten väliin sijoittuvan tahon tekemää. Näin voidaan varmistaa, että valistus on monipuolista ja että siinä otetaan huomioon sekä viranomaisten että kansalaisten tarpeet mahdollisimman laajasti.

LVK haluaa korostaa myös alueellisen ja paikallisen liikenneturvallisuustiedotamisen ja -valistuksen merkitystä. Esimerkiksi kuntatason liikenneturvallisuustiedotuksessa ja -valistuksessa voidaan keskittyä ko. kunnassa havaituista, erityisistä liikenneturvallisuushaasteista keskustelemiseen julkisesti ja pohdita yhdessä paikallisten kanssa, miten haaste voitaisiin ratkaista.

Yhteenveto

Yhteenvetona lausunnostaan Liikennevakuutuskeskus toteaa, että:

- Liikennevakuutuskeskuksen aineistot ovat käytettävissä tieteelliseen ja tilastolliseen liikenneturvallisuustutkimukseen sekä viranomaisten liikenneturvallisuustyöhön veloituksetta tietosuojasäädösten puitteissa kuten aiemminkin ja Liikennevakuutuskeskus tarjoaa tietopalvelutukea aineistojen käyttöön,
- riippumattoman tahon tekemä tutkijalautakuntatoiminnan auditointi ja parannusehdotusjärjestelmän tarkastelu ovat kannatettavia,
- tutkinnan strategian ja käyttäjien tarpeiden mukainen onnettomuustutkiminta kaikista tie- ja maastoliikennekuolemista on tärkeää aineiston käyttökelpoisuuden takaamiseksi. Lisäksi kuolemaan johtaneiden onnettomuuksien vähentyessä toimintaa kehitetään edelleen ja tutkittavien vakavaan vammautumiseen johtaneiden onnettomuuksien lukumäärää kasvatetaan,
- OTKES:in ja lautakuntien tutkinnat eivät ole päällekkäisiä ja päällekkäisyyden välttämiseksi on asia kirjattu myös lakiin (24/2001). OTKES:in tehtävänä on tutkia tieliikenteen suuronnettomuuksia (noin kolme onnettomuutta viidessä vuodessa) sekä tehdä erinäisiä teematutkimintoja. Liikenneonnettomuuksien tutkijalautakunnat tutkivat puolestaan vuosittain



tain kaikki kuolemaan johtaneet tie- ja maastoliikenneonnettomuudet. Näin ollen voidaan todeta, että OTKES'in tutkinnat ja liikenneonnettomuuksien lautakuntien tutkinnat ovat toisiaan tukevia. Lisäksi OTKES hyödyntää mm. erinäisissä teematutkinnoissaan merkittävästi LVK:n lautakunta-aineistoa,

- liikenneturvallisuustoimenpiteiden oikean kohdentamisen ja priorisoinnin varmistamiseksi tulisi virallisen onnettomuustilaston peittävyttä verrata kuolemaan johtaneiden onnettomuuksien osalta tutkijalautakunta-aineistoon ja henkilövahinkoon johtaneiden osalta liikennevahinkoaineistoon. Peittävyyden seuranta toimisi osaltaan poliisin hallintorakennemuutuksen jälkeisen liikenneturvallisuustyön tason jatkuvuuden mittarina,
- paikallistason liikenneturvallisuustyö on ensisijaisen tärkeää erityisten liikenneturvallisuuden puutteiden ja -haasteiden havaitsemiseksi ja poistamiseksi sekä
- LVK tarjoaa selkeän, liikenneturvallisuustyöstä vastuullisista viranomaisista erillään olevan lakisääteisen organisaation onnettomuustutkinnalle, mikä on välttämätöntä tutkinnan riippumattomuuden takaamiseksi. Liikennevakuutusmaksun rahoitusmallin tarkastelua on syytä jatkaa liikennevakuutuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Ystävällisin terveisin,
LIIKENNEVAKUUTUSKESKUS

Ulla Niku-Koskinen
Toimitusjohtaja