

Liikenne- ja viestintäministeriö  
Liikennepolitiikan osasto, liikennehallinnon ohjaus  
Marcus Merin  
28.2.2014

## TIELIIKENTEEN TURVALLISUUSTOIMINNAN TYÖNJAKO, lausuntotiivistelmä

### 1. Yleistä

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) sai määräaikaan mennessä yhteensä 33 lausuntoa selvitysmies Matti Roineen raportista Tieliikenteen turvallisuustoiminnan työnjako.

Selvitystä on pidetty ajankohtaisena ja tarpeellisena. Selvityksen tavoitteita kokonaisuuden tarkastelusta ja toiminnan tehostamisesta sekä päällekkäisyyksien poistamisesta pidetään kannatettavia.

Lausunnoissa kiinnitetään huomiota mm. siihen, että organisaatioiden tehtäväjako koskevia isompia muutoksia tulee huolellisesti tarkastella niin, että siirtyvät tehtävät tukevat organisaation päätehtävää sekä resurssit ja osaaminen voidaan tehtävässä varmistaa.

### 2. Tieliikenteen turvallisuustoiminnan kehittäminen

Lausunnoissa pidetään tärkeänä sitä, että liikennealan toimijoiden vastuut ja tehtävät määritellään selkeästi.

Liikenteen turvallisuusviraston Trafirin vastuun laajentamista tieliikenteen turvallisuustyössä pidetään monilta osin sinänsä oikeasuuntaisena ja ymmärrettävänä, mutta siihen suhtaudutaan myös varauksellisesti. Kaikkea vastuuta ei pidetä hyvänä keskittäen Trafiin. Selvitysmiehen esitystä Liikenneturvan kehittämisestä edelleen sen vahvuusalueilla pidetään oikeana.

Liikennevirasto huomauttaa, että vastuuta operatiivisen toiminnan hoitamisesta ei voi Trafille siirtää. Turvallisuustoiminta liittyy kiinteästi Liikenneviraston ja ELY-keskusten väylänpidon operatiivisiin toimintoihin ja niiden kehittämiseen eikä niitä voi irrottaa erilliseksi toiminnaksi. Erillistä liikenneturvallisuutta koskevaa suoraan ohjausmallia Trafista ELYihin ei pidetä tarkoituksenmukaisena.

Trafi kannattaa selvitysmiehen suositusta tieliikenteen turvallisuustoiminnan kehittämisestä operatiivisen vastuorganisaatiomallin mukaisesti. Se jatkaisi johdonmukaisesti liikennehallinnon uudistuksessa aloitettua kehitystyötä. Hallinnonalalla tapahtuneen kehityksen lisäksi tieliikenteen nykyiset turvallisuushaasteet sekä tulevat muutokset toimintaympäristössä puoltavat esitettyä mallia. Esityksen mukaisesti Trafi on valmis toimimaan tieliikenteessä(kin) operatiivisena vastuorganisaationa, LVM:n ohjauksessa.

Sisäministeriö (SM) pitää tärkeänä, että LVM toimii kiinteässä yhteistyössä muun muassa SM:n ja pelastuslaitosten kanssa kehittäessään liikenteen infrastruktuuriin liittyviä turvallisuustehtäviään sekä turvallisuuteen liittyvää viestintää, kampanjointia ja tilastointia. Selvitysmiehen ehdotusta tehokkaaseen poikkihallinnolliseen toimintaan perustuvan uuden tieliikenteen turvallisuustyön kansallisen toimintamallin kehittämisestä SM pitää hyvänä.

Liikenneturvan mielestä kaikkia alan nykyisiä toimijoita tarvitaan. Liikenneturva ei näe alan yhteistyössä sellaisia kitkakohtia, joita ei voitaisi avoimella tietojen vaihdolla selvittää. Liikenneturvalla on valmius kehittyä ja mukautua. Päälinjat nykyisessä työnjaossa ovat kohdallaan. Järjestöillä, yrityksillä ja julkishallinnolla on monia yhteisiä mahdollisuuksia, joita ei pitäisi ohjata liian tiukasti. Järjestöillä on yleishyödyllisinä ja voittoa tavoittelemattomina toimijoina suuri merkitys suomalaiselle demokratialle ja ihmisten hyvinvoinnille.

Liikenneturvallisuusasian neuvottelukunnan toimintaan ja sen kehittämiseen on muutamissa lausunnoissa kiinnitetty huomiota. Liikenneturvallisuuden usean vuoden tavoitteita ohjaavan neuvottelukunnan työtä tulisi arvioida tarkemmin ja kehittää mallia, jossa neuvottelukunnan työn ja käytännön turvallisuustyön yhteys olisi suoraviivaisempaa ja turvallisuustyö saisi ohjauksen kautta sen vaatimat resurssit. Neuvottelukuntaa ja sen alaista työjaostoa pidetään myös varsin raskeana tapana johtaa turvallisuustyötä. Tutkimustietoon pohjautuvaa valtakunnallista liikenneturvallisuus suunnitelmaa pidetään edelleen tarpeellisena, mutta sen valmistelun toimintamallia kannattaisi keventää.

Suomen Liikennelääketieteen yhdistyksen mielestä saattaisi olla järkevää suorittaa kansainvälinen liikenneturvallisuuden auditointi Suomessa. Tästä olisi todennäköisesti hyötyä ennen kuin lopullisia ratkaisuja tehdään. Yhdistys nostaa Lääkäriliiton ohella esiin myös ajokyvyn arviointiin tarvittavien resurssien kasvutarpeen lähitulevaisuudessa sekä kolmannen ja yksityissektorin hyödyntämisen mahdollisuuden tähän liittyvissä tehtävissä.

### 3. Alueellinen turvallisuustyö

Lausunnoissa painotetaan alueellisen liikenneturvallisuustyön merkitystä ja ELY-keskusten, kuntien ja Liikenneturvan tärkeitä rooleja tässä työssä. Selvitysmiehen esittämää alueellisen toiminnan erillistarkastelua pidetään monessa lausunnossa hyvänä ja tarkoituksenmukaisena. Se on tarpeen mm. alueellisen turvallisuustyön kokonaisuuden ja alueellisen toiminnan vaikuttavuuden esille nostamiseksi ja aluetyön kehittämistarpeiden arvioinnin kannalta.

Liikenneturvan alueorganisaation keskittämiseen suhtaudutaan kielteisesti. Keskittämisen nähdään heikentävän alue- ja paikallistyötä. Liikenneturvan toiminnassa paikallisuus on tärkeä osa vaikuttavuutta; ilman Liikenneturvan tukea paikalla kuntien nykyisenlainen liikenneturvallisuustoiminta kuihtuu.

ELY-keskusten näkökulmasta keskeistä Liikenneturvan toiminnassa on nykyisen erittäin hyvän ja tuloksekkaan yhteistyön säilyminen. Liikenneturvan aluetoimistot palvelevat hyvin kuntia ja aluetoimistojen nykyiset rajat sopivat yhteen mm. ELY-keskusten nykyisten aluejakojen kanssa. Poliisihallitus näkee, että yhteistyötä Liikenneturvan kanssa edistäisi, mikäli Liikenneturvan alueorganisaation 11 toimipistettä sijoittuisivat eri poliisilaitosten alueille.

Trafiin liittyen ELY-keskusten liikennevastuualueet pitävät hyvänä, jos Trafi vahvistaisi alueellista liikenneturvallisuustyötä. Trafi voisi esimerkiksi osallistua Liikenneviraston liikenneturvallisuusasiain yhteistyöryhmään. Trafin ja Liikenneviraston yhteistyötä pidetään tarpeellisena ja hyödyllisenä, mutta ohjaus ELY-keskuksiin pitää tulla Liikennevirastosta.

#### 4. Tieliikenteen turvallisuuden T&K-toiminta

T&K-toiminnan osalta lausunnoissa painotetaan yhteistyötä ja toiminnan koordinoinnin terävöittämistä, koska vähäisiä tutkimustoiminnan resursseja tulee pysyä kohdentamaan ja suuntaamaan turvallisuustoiminnan kokonaisuuden kannalta järkevästi. Koordinointia/keskittämistä todetaan myös viime aikoina jo tapahtuneen. Liikennevakuutuskeskuksen (LVK) mielestä on syytä huomioida, että eri toimijoiden käyttöön on tarkoituksenmukaista varata resursseja myös heidän omien toimintojensa tukemiseen ja kehittämiseen, vaikka koko alan tutkimustoimintaa johdettaisiinkin muualta.

Toiminnan kehittämisessä tuodaan esiin tarve rakentaa tiiviimpää yhteistyötä myös yliopistojen sekä korkeakoulujen kanssa. Myös SM:n ja LVM:n hallinnonalojen tieliikenteen ja turvallisuuden tutkimus- ja kehittämistoimintaan liittyvää yhteistyötä esitetään tehostettavaksi. Liikennelääketieteen yhdistys toteaa, että eri alojen asiantuntijoita on tärkeää kuulla ja STM:n roolia ja resursseja tulisi harkita kasvatettavaksi, koska valtaosa liikenneonnettomuuksista johtuu inhimillisistä tekijöistä.

Selvitysmiehen ehdottamaan Trafín koordinaattorirooliin ei ole otettu selkeätä kantaa. Trafi on itse valmis kehittämään tieliikenteen turvallisuuden tutkimusta yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Liikenneturvan tutkimustoimintaan liittyen se toteaa, että Liikenneturva voisi saada tarvitsemansa tutkimukset Trafista, jolloin Liikenneturva voisi osallistua muutoinkin tiiviimmin hallinnonalan tutkimustoimintaan.

Liikenneturvan tutkimuksia pidetään lausunnoissa sinänsä tärkeinä mm. liikenneturvallisuussuunnitelmien vaikuttavuuden seurannan kannalta (esim. turvavälien käyttö). Liikenneturva itse pitää nykyistä laissa määriteltyä omaan toiminnan tukemiseen rajattua tutkimustoiminnan tasoa riittävänä edellyttäen, että alan yhteistyö on sujuvaa ja huomioi myös Liikenneturvan osallisuuden ja tarpeet.

#### 5. Tieliikenteen onnettomuuksien tilastointi

Osassa lausunnoista tunnustetaan, että tieliikenneonnettomuuksien tilastoinnissa on päällekkäisyyttä/sekavuutta. Tältä osin koordinoinnin keskittämistä pidetään erityisesti liikennehallinnon lausunnoissa perusteltuna ja kannatettavana asiana. On myös näkemyksiä, että Trafille esitetty koordinaatiovastuu tilastoinnista ei toisi mitään selvää parannusta nykytilanteeseen.

Poliisihallitus pohtii tarvetta tilastoinnin organisoimista ja selkeyttämistä koskevasta erillisestä selvitystyöstä, jonka lähtökohtana voisi olla operatiivisen liikenneturvallisuutta koskevan tilastotiedon kokoaminen Liikenteen turvallisuusviraston vastuulle. Keskittäminen helpottaisi ja selkeyttäisi poliisin tai yksittäisen poliisilaitoksen toimintaa.

Kuntaliiton mielestä onnettomuustilastointi tulee saada entistä luotettavampaan ja käyttökelpoisempaan kuntoon. Se pitää selvitysmiehen onnettomuuksien tilastointia koskevia suosituksia toteuttamiskelpoisina. Verorahoin kerättyjä tilastoja tulee saattaa kaikkien tarvitsijoiden käyttöön tehokkaasti ja luotettavina. Tieliikenteen onnettomuuksien avoimen tietojärjestelmän kehittämistä on painotettu muissakin lausunnoissa.

Trafín mielestä tieliikenteen turvallisuustilastointia tulee kehittää osana hallinnonalan kehittämistyötä, jossa Trafín vastuulla on turvallisuus- ja ympäristötilakuvan liittäminen laajempaan kokonaiskuvaan. Trafín kantana on, että Suomen

virallinen tilastotuotantoyhteistyö Tilastokeskuksen kanssa pitäisi siirtää Liikenneturvalta Trafille. Trafi on myös valmis kehittämään tieliikenteen turvallisuustilastointia niin, että se palvelee nykyistä paremmin myös alueellisia toimijoita, sekä avaamaan tilastopalveluja myös muiden käyttäjien tarpeisiin. Trafirin rooli avoimen turvallisuustiedon jakajana saa kannatusta myös mm. Liikennevirastosta.

Tilastokeskus on valmis kehittämään tilastointia ja yhteistyötä eri organisaatioiden kanssa siitä lähtökohdasta, että tieliikenneonnettomuuksien tilastoinnista vastaa jatkossakin Tilastokeskus.

Liikenneturva toteaa, ettei tieliikenteen onnettomuustilastoinnissa ole syytä pyrkiä muuttamaan nykyistä tilannetta, jossa Tilastokeskus toimii tilastoviranomaisena. Liikenneturva painottaa, että sen toiminnan kannalta onnettomuustilastot ovat tärkeässä osassa lähes kaikessa viestinnässä ja sillä tulee itsenäisenä organisaationa olla jatkossakin oikeus itsenäiseen viestintään ja alaa koskevaan tiedon käsittelyyn. Liikenneturva tukee alalla avoimen datan käyttömahdollisuuksia.

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.

## 6. Viestintä ja kampanjointi

Liikenneturvallisuuuskampanjoinnin jatkamista pidetään edelleen tarpeellisena. Alueellisen ja paikallisen liikenneturvallisuuustiedottamisen ja -valistuksen merkitystä painotetaan.

Lausunnonantajien mielestä Liikenneturvalle tulisi viestinnässä jättää oma vahva rooli. Tätä perustellaan Liikenneturvan vahvalla osaamisella ja sen käytössä olevalla alueellisella organisaatiolla. Tiedotus- ja valistustoiminnan koordinaatiota ja yhteistyön tiivistämistä pidetään tärkeänä ja sen nykyistä parempaa synkronointia pidetään mahdollisena. Trafirin liikennejärjestelmätasoiseen turvallisuusviestintään ja -kampanjoinnin ohjaukselliseen ja koordinoivaan rooliin suhtaudutaan vaihtelevasti. Roolia ehdotetaan joissakin lausunnoissa myös LVM:lle.

Kuntaliiton toteaa, että viestinnässä jokainen toimija huolehtii omiin tehtäviinsä liittyvästä tiedonvälityksestä ja kehittää sitä ymmärrettävään ja käytännönläheisempään suuntaan ja tuottaa käyttökelpoista ohjeistusta myös kuntatoimijoille. Jos valistustarve koskee useamman toimijan ydintehtäviä ja tarvitaan laajalaisempaa viestintää, toteutetaan viestintäprojektit yhteistyönä.

Trafi on valmis vastaamaan tieliikenteen turvallisuuskampanjoiden ja tiedotuksen koordinoinnista. Trafirin mielestä kampanjoinnin koordinoivastuun tulisi selvitysmiehen esityksen mukaisesti olla selvästi Trafilla. Kampanjoinnin toimintamalli perustuisi toimijoiden vahvuuksiin, selventäisi nykyistä työnjakoa, lisäisi kustannustehokkuutta sekä tulohajautuksen kautta antaisi tuen valituille liikennepoliittisille painopisteille. Kampanjoiden toteutuksessa voitaisiin edelleen hyödyntää Liikenneturvan osaamista.

Liikenneturvan mielestä Liikenneturvalla tulee itsenäisenä organisaationa olla jatkossakin oikeus itsenäiseen viestintään ja alaa koskevaan tiedon käsittelyyn. Tätä painotetaan myös monessa muussa lausunnossa. Työnjaollisesti jako viestinnässä on Liikenneturvan mukaan yksinkertainen. Liikenneministeriö vastaa uuden lain-

säädännön esittelystä ja voimaan tulon viestinnästä. Virastojen vastuulle jää uudistusten hyötyjen ja perustelujen esiin tuominen ja tutkiminen. Liikenneturva jatkaa kansalaisille viestimistä pitkäjänteisesti perustellen ja valistaen. Usean toimijan yhteisissä kampanjoissa ja yhteisissä tutkimuksissa koordinointivastuuta sovitaan erikseen. Liikenneturva toteaa, että liikenneturvallisuusalan yhteishankkeita on koordinoitu ja ohjattu myös Liikenneturvan kautta ja tästä on hyviä kokemuksia. Liikenneturvan koordinoimat hankkeet ovat olleet tutkitusti tehokkaita. Liikenneturva on valmis ottamaan yhteiskampanjoinnin vetovastuun myös jatkossa.

## 7. Liikenneturvan ohjaus- ja hallinnointimalli

Parhaana Liikenneturvan toiminnan kehittämisen lähtökohtana pidetään selvitysmiehen ehdottamaa nykyiseen julkisoikeudellisen yhdistyksen toimintaan perustuvaa vaihtoehtoa. Ohjauksen ja hallinnoinnin tulee olla selkeää.

Valtakunnallisen keskusjärjestön katsotaan antavan tehokkaamman ja joustavamman rakenteen kuin valtion osakeyhtiö. Järjestömallia pidetään taloudellisesti järkevänä, ja sitä voidaan hoitaa kevyellä hallinnolla. Yhtiömalliin nähdään liittyvän selvityksessä esiin tuotuja haasteita ja yhtiömallissa menetettäisiin yhteys vapaaehtoistyötä tekevään järjestökenttään. Yhtiömallissa nähdään erityisenä ongelmana myös yhtiön organisointiin ja resursointiin liittyvät näkökohdat. Yhtiömallin jatkoselvittelyä ei siten pidetä tarpeellisena.

Selvitysmiehen ehdotus Liikenneturvalle suunnatun rahoituksen ohjaamisesta Trafín kautta saa tukea. Tällöin liikenne- ja viestintäministeriö ohjaisi Liikenteen turvallisuusvirastoa ja turvallisuusvirasto huolehtisi käytännön yhteistyöstä Liikenneturvan kanssa. Toisaalta rahoitusta esitetään myös LVM:n tehtäväksi ja myös nykyisen rahoitusmallin säilyttämistä kannatetaan. Liikenneturva pohtii mallia, jossa LVM myöntäisi rahoituksen ja Liikenneviraston ja Trafín edustajat osallistuisivat Liikenneturvan hallitustyöhön. Jos toiminnan ohjaus siirrettäisiin Trafille, LVM:n edustaja voisi Liikenneturvan mielestä edelleen olla jäsenenä hallituksessa. Liikenneturvan näkemyksenä on, että toiminnan ohjausta on syytä arvioida tarkemmin liikennevakuutuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Kuntaliiton toteaa, että liikenneturvallisuustyön johtaminen kuuluu jatkossakin liikenne- ja viestintäministeriölle. Yhteisiä tavoitteita ja muutakin yhteistyötä muiden ministeriöiden kanssa on tarpeen tiivistää. Turvallisuustyöhön kohdennettava rahoitus ja sen suuntaaminen tulee kohdentaa liikennehallinnon virastoille ministeriön selkeän ja avoimen tulosohjauksen kautta. Tähän liittyen myös Liikenneturvan ohjauksen tulee tapahtua liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) toteaa, että liikenne- ja viestintäministeriön esteellisyyden poistaminen Liikenneturvan ohjaus- ja hallintomallia muuttamalla voidaan ratkaista raportissa esitetyllä tavalla. STM ilmoittaa, että liikennevakuutuslainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelussa huomioidaan LVM:n liikenneturvallisuustoiminnan organisoinnista tekemät päätökset.

Lausunnoissa kiinnitetään huomiota myös siihen, että ohjaus- ja hallinnointimallin uusimisessa ja muuttamisessa Liikenneturvalle on taattava riittävä liikkumavara ja oma harkinta toimintansa ohjaamiseen. Varojen myöntämisen yhteydessä voidaan ja pitää linjata varojen käyttöä ja tavoitteita, mutta ei kuitenkaan ilman liikkumavaraa. Vanhempainliitto toteaa, että muilta hallinnonaloilta on hyviä kokemuksia tiivistä kumppanuusajattelusta, jossa toimialan ministeriön ja kansalaisjärjestön välillä on tiivis neuvottelu- ja sopimusyhteistyö. Näitä kokemuksia kannattaa kartoittaa muun muassa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnosta,

jossa tulossopimuksia solmitaan hallinnon ja järjestöjen kesken tilanteissa, joissa selvitysmies näkee liikennehallinnon puolella erinäisiä ongelmia. Näissä tulossopimuksissa määritellään selkeitä tavoitteita, joita kumppanuuden hengessä arvioidaan ja kehitetään.

## 8. Tieliikenneonnettomuuksien tutkijalautakuntatoiminta

Tieliikenneonnettomuuksien tutkijalautakuntatoimintaa pidetään tärkeänä ja nykyistä toimintamallia perusteltuna. Onnettomuuksien tutkinta ja vakuutusyhtiöiden tilastot luovat omalta osaltaan erittäin tärkeän tietopohjan onnettomuuksista ja turvallisuutta parantavista keinoista. Tutkijalautakuntatyön jatkamista ja kehittämistä pidetään tarpeellisena.

LVK toteaa, että ilman yksityiskohtaista tietoa ei esimerkiksi inhimillisen tekijän vaikutusta onnettomuuden syntyyn voida tutkia. Kattava tieto kaikista kuolemaan johtaneista onnettomuuksista on ensiarvoisen tärkeää luotettavien seuranta-indikaattoreiden varmistamiseksi. Aineisto on ainutlaatuista mm. sen sisältämien välittömien ja taustalla vaikuttaneiden riskitekijöiden osalta. Puutteet peittävydessä heikentäisivät aineiston käyttökelpoisuutta, sillä satunnaisotoksissa ei pysyttyä luotettavasti arvioimaan kaikkien eri ilmiöiden esiintymistä liikenneonnettomuuksissa. LVK haluaa korostaa, ettei liikenneonnettomuuksien tutkijalautakuntatyö ole päällekkäistä onnettomuustutkintakeskuksen (OTKES) tekemän tutkimuksen kanssa.

LVK:n mielestä riippumattoman tahon tekemä tutkijalautakuntatoiminnan auditointi ja parannusehdotusjärjestelmän tarkastelu ovat kannatettavia.

LVK korostaa, että liikenneonnettomuuksien tutkijalautakuntien toimintaan liittyy erityispiirteitä riippumattomuus, joka on turvallisuustutkimuksen periaatteiden mukaisesti välttämätöntä ja se on kirjattu myös lakiin. LVM on liikennesektorin vastuuministeriö ja sen ohjauksessa Trafi ja Liikennevirasto vastaavat liikenneturvallisuuksien toteuttamisesta. Hallinnollinen ohjaaminen toimintasuunnitelmien ja rahoituksen kautta aiheuttaisi voimakkaan riippuvuussuhteen vastuullisiin viranomaisiin.

Tällä hetkellä oleva käytäntö toiminnan organisoimisesta Liikennevakuutuskeskuksessa ja rahoituksesta STM:n alaisuudessa korostaa lautakuntatyön ennaltaehkäisevää luonnetta, koska liikenneonnettomuuksien seuraukset kohdistuvat juuri STM:n hallinnonalalle. LVK kannattaa rahoitusmallin tarkastelun jatkamista liikennevakuutuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Lisäksi LVK haluaa painottaa, että lautakuntatyön kokonaiskustannukset vastaavat tällä hetkellä yhden liikennekuoleman aiheuttamia yhteiskunnallisia kustannuksia.