Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ajokorttilain muuttamisesta

Viite: Liikenne- ja viestintävaliokunta tiistai 31.05.2022 klo 12.00 / HE 70/2022 vp / Asiantuntijapyyntö

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ajokorttilakia ja sen tarkoituksena on edistää nuorten kuljettajien liikenneturvallisuutta. Liikenne- ja viestintäviraston poikkeuslupamenettelystä, jossa 17-vuotiaalle voidaan kokonaisharkinnan perusteella myöntää poikkeuslupa henkilöauton kuljettamiseen oikeuttavan ajokortin suorittamista varten, luovuttaisiin. Lisäksi luovuttaisiin ammatillisessa kuljettajakoulutuksessa opiskelevien poikkeuksesta henkilöauton ja henkilöauton vetämän ajoneuvoyhdistelmän kuljettamiseen oikeuttavan ajokortin saamiseksi 17-vuotiaana.

Jatkossa 17-vuotias voisi huoltajan suostumuksella saada B-luokan rajoitetun ajo-oikeuden, joka ei olisi voimassa kello 00—05. B-luokan rajoitettu ajo-oikeus oikeuttaisi kuljettamaan vain yhtä matkustajaa. Rajoitukset olisivat voimassa siihen asti, kun kuljettaja täyttää 18 vuotta. Seuraamuksena rajoituksen vastaisesti ajamisesta kuljettaja voitaisiin tuomita sakkoon ja määrätä ajokieltoon. Kuljettajan tulisi käyttää autoon kiinnitettävää alaikäisen kuljettajan tunnusta ja seuraamukseksi velvoitteen rikkomisesta tulisi liikennevirhemaksu.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutettu ei kannata poikkeuslupamenettelystä luopumista. Menettelyn kehittäminen voi olla kuitenkin tarpeen.

- B-luokan rajoitetun ajo-oikeuden käyttöönotto ehdotetulla tavalla voi tosiasiallisesti heikentää nuorten liikenneturvallisuutta, kun nuorten kokemattomien kuljettajien määrä kasvaa.

- Jos ehdotetut muutokset tehdään, on niiden toimeenpanon seuranta käynnistettävä välittömästi. Myös lasten ja nuorten mielipiteiden selvittäminen ja huomioonottaminen on välttämätöntä.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Hallituksen esityksen tarkoituksena ja tavoitteena on edistää nuorten kuljettajien liikenneturvallisuutta. Pääosin ehdotukset koskevat 17-vuotiaita, jotka ovat määritelmällisesti lapsia. Heitä siis suojaavat YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa vahvistetut oikeudet. LOS 6 artiklan mukaan lapsella on oikeus elämään ja henkiinjäämisen sekä kehittymisen edellytyksiin mahdollisimman täysimääräisesti. Lapsella on myös oikeus parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan (24 artikla), jonka takaaminen edellyttää muun muassa sitä, että lapset ja heidän vanhempansa saavat tietoa onnettomuuksien ehkäisystä ja tukea siihen, että he osaavat tiedon perusteella myös toimia oikein (24 artikla 2. e -kohta). LOS 5 artiklan ja kansallisen lainsäädännön mukaan (erit. laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 361/1983) vastuu lapsen kasvusta, kehityksestä ja hyvinvoinnista on ensisijaisesti vanhemmilla (tai muilla huoltajilla). Valtion tehtävänä on huolehtia siitä, että vanhemmilla on edellytykset huolehtia tästä tehtävästään ja tukea erilaisin, myös lainsäädännöllisin keinoin, lasten turvallisuutta ja hyvinvointia.

Kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa ja muissa toimissa on ensisijaisena harkintaperusteena oltava lapsen etu (LOS 3.1). Lapsilla on myös oikeus kertoa mielipiteensä itseään koskevissa asioissa ja saada ne huomioonotetuksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla (LOS 12). Lapsen kuuleminen on oleellinen osa lapsen edun määrittelyä.[1]

Sujuvalla liikkumisella tuetaan lasten ja nuorten aktiivista osallistumista. Se osaltaan lisää muun muassa mahdollisuuksia koulunkäyntiin nuorelle mieluisassa paikassa (LOS 28 ja 29) sekä osallistumisen itseään kiinnostaviin harrastuksiin ja muuhun vapaa-ajan toimintaan (LOS 31). Erityisesti tämä korostuu kaupunkien ulkopuolella asuvien lasten kohdalla, joissa välimatkat voivat olla pitkiä. Ensisijaisesti lasten omaehtoista liikkumista tulisi tukea lisäämällä julkista liikennettä ja huolehtimalla siitä, että lasten koulut ja harrastukset ovat heidän lähiympäristössään. Omalla autolla kulkeminen voi jossain tilanteissa kuitenkin olla ainoa keino päästä paikasta toiseen. Tässä on kyse myös lasten yhdenvertaisuuden varmistamisesta (LOS 2).

Lapsen edun määrittely ja toteutuminen edellyttää, että päätöksien ja muiden toimien yhteydessä tehdään lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi eli arvioidaan, miten ne vaikuttavat lapsen oikeuksien toteutumiseen ja miten parhaiten voitaisiin varmistaa lapsen oikeuksien mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen.[2] Ajokorttilain muutosehdotuksia arvioitaessa on tehtävä punnintaa erityisesti nuorten turvallisuuden ja terveyden varmistamisen ja nuorten omaehtoisen ja itsenäisen liikkumisen mahdollistamisen välillä. Vaikutusarvioinnin ja valittavien sääntelyvaihtoehdon tulee perustua tutkittuun tietoon. Näin ei valitettavasi ole tässä yhteydessä ainakaan täysin ole tapahtunut. Hallituksen esityksessä todetaan muun muassa, että tutkimustietoa on ollut vain rajallisesti käytettävissä ja ajokorttilain seurantatutkimus liikenneturvallisuudesta ei myöskään ole ollut käytettävissä (s. 10).

Liikenneturvan toimitusjohtaja Pasi Anteroinen on todennut, että alaikäisten päästäminen auton rattiin on karhunpalvelus nuorille: poikkeusluvalla 17-vuotiaana ajokortin ajaneiden kuljettajien aiheuttamissa kuolonkolareissa kuoli viime vuonna kymmenen ihmistä. Kun nuoria kuljettajia verrataan koko väestöön, riski kuolla liikenneonnettomuudessa on kaksinkertainen. Kaikista henkilöautossa kuolleista viidennes ja loukkaantuneista yli neljäsosa oli 15–24-vuotiaita. Traficomin selvityksen mukaan 17-vuotiaat syyllistyivät lähes kaksi kertaa useammin ajokieltoon johtaviin liikennerikkomuksiin kuin 18-vuotiaat[3]. Suomi on nuorten liikenneturvallisuuskehityksessä kymmenen huonoimman Euroopan maan joukossa. Liikenneturvallisuuden eurooppalainen asiantuntijaorganisaatio European Transport Safety Council (ETSC)[4] suositteleekin, ettei ajokortti-ikää lasketa. Anteroinen toteaa viisaasti, ettei lasten aivojen kehitystä voi nopeuttaa.[5]

Lapsiasiavaltuutettu arvioi seuraavassa hallituksen esitystä näistä lähtökohdista ja keskittyen rajoitetun ajo-oikeuden myöntämiseen 17-vuotiaille. Muihin hallituksen esityksen ehdotuksiin, joilla pyritään liikenneturvallisuuden parantamiseen ei lapsiasiavaltuutetulla ole huomauttamista.

Poikkeuslupamenettelystä luopuminen

Lapsiasiavaltuutettu ei kannata 17-vuotiaiden B-luokan ajokortin poikkeuslupamenettelystä luopumista. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan on epäselvää parantaisiko poikkeusmenettelyn tilalle tuleva esityksen mukainen ehdotus nuorten liikenneturvallisuutta. Tähän vaikuttaa se, että B-luokan rajoitetun ajo-oikeuden myöntäminen ilman tarveharkintaa lisäisi todennäköisesti nuorten kuljettajien määrää liikenteessä. Vaikka muutos siirtäisi osan nuorista käyttämään henkilöautoa turvattomampien mopojen, mopoautojen ja kevytmoottori-

pyörien sijaan, kuljettajien määrän kasvu yksistään voi lisätä liikennekuolemia ja -vammautumisia.

Vuonna 2018 tehdyt muutokset, joilla poikkeuslupakriteereitä kevennettiin, ovat lisänneet poikkeuslupahakemusten määrää. Se on johtanut lupakäsittelyn ruuhkautumiseen. Hallituksen esityksessä todetaan, että hakemusten määrä on kolmikertainen verrattuna siihen, mitä arvioitiin, kun muutosta valmisteltiin (s. 74). On selvää, että luvan saamisen viivästyminen, kun ylipäätään lupaa haetaan käytännössä vain vuodeksi, on kohtuutonta nuoren näkökulmasta. Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin katsoo, että on kyseenalaista pelkästään lupakäsittelyn resursointiongelmien vuoksi tehdä lainsäädäntöön muutoksia, jotka voivat lisätä entisestään lasten ja nuorten loukkaantumisia ja kuolemia liikenteessä. Ennemminkin olisi harkittava toimenpiteitä, joilla lupakäsittelyä voitaisiin sujuvoittaa ja nopeuttaa.

Nuorten liikenneturvallisuutta voitaisiin myös parantaa tiukentamalla poikkeusluvan myöntämisen edellytyksiä. Ne voitaisiin rajoittaa esimerkiksi vain opiskeluun, työntekoon ja säännölliseen harrastamiseen liittyviin syihin, jotka nykyisellääkin mainitaan mahdollisina syitä ajokorttilain 97 §:n mukaan. Myös erityisen painavat perheeseen liittyvät syyt olisi mahdollisesti tarve säilyttää. On selvää, että tällaiset erityiset edellytykset kuormittavat sekä ajoluvan hakijaa että lupahakemusten käsittelyä, mutta toisaalta ne ovat myös juuri niitä perusteltuja syitä, miksi täysi-ikäisen ajo-oikeudesta tulisi ylipäätään poiketa. Jos vaikutusten arvioinnissa todetaan, että näillä keinoin ei saavuteta tavoitetta nuorten liikenneturvallisuuden parantamiseksi (huomioiden myös mm. lupakäsittelyyn tarvittavat kohtuulliset resurssit), on mahdollista lisäksi säätää esimerkiksi hallituksen esityksessäkin ehdotetuista ajo-oikeuden rajoituksista yöaikaan ja matkustajien määrän rajoittamisesta. Tosin näiden valvontaan liittyy myös haasteita, kuten jäljempänä seuraavassa kohdassa toteamme.

B-luokan rajoitetun ajo-oikeuden myöntäminen

Esityksessä ehdotetaan, että 17-vuotiaille myönnettävää ajo-oikeutta rajoitettaisiin siten, että ajo-oikeus ei olisi voimassa öisin klo 0-5 ja kyydissä voisi olla vain yksi henkilö kuljettajan lisäksi. Hallituksen esityksen mukaan rajoitukset vähentäisivät sekä 17-vuotiaiden onnettomuusriskiä sekä samassa onnettomuudessa loukkaantuneiden määrää, vaikka rajoituksia ei noudatettaisikaan täydellisesti (s. 31).

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että ajo-oikeuden rajoittaminen yöaikaan on perusteltu ehdotus. Myös matkustajamäärän rajoittaminen on lähtökohtaisesti perustelua. Hallituksen esityksessä on katsottu, että tarkoituksena ei ole mahdollistaa 17-vuotiaan toimimista toisen kuljettajana. (s. 22). Siinä todetaan myös, että kielteisenä vaikutuksena olisi, että useampi nuori ei voisi kulkea 17-vuotiaan kyydissä kouluun (s. 33). Ehdotus koskisi myös saman perheen lapsia. On ymmärrettävää, että sen valvominen, ovatko lapset saman perheen jäseniä, voi olla ongelmallista, mutta rajoitus voi vaikeuttaa paljonkin syrjäseudulla asuvien perheiden arkea. Yksi kerrallaan sisarusten kyydityseminen kouluun ei todennäköisesti myöskään ole tosiasiallisesti mahdollista ajallisesti eikä myöskään järkevää esimerkiksi ilmastosyistä.

Jos poikkeuslupamenettelystä luovutaan, on nuorten liikenneturvallisuutta parannettava muilla keinoin. Esityksen ehdotus rajoituksista voi olla yksi keino, mutta siihen liittyy myös ongelmia. Jo esille nostettu nuorten, kokemattomien kuljettajien määrän kasvu poikkeuslupamenettelystä luopumisen seurauksena on yksi mahdollinen liikenneonnettomuuksia lisäävä tekijä.

Toinen selkeä ongelma on ehdotettujen rajoitusten noudattamisen valvonta. Poliisin resurssit liikenteen valvonnassa on vähentyneet viime vuosina.[6] Painopistealueet poliisin liikennevalvonnassa ovat nopeusvalvonta, törkeät liikenneturvallisuuden vaarantamiset, rattijuopumukset, turvalaitevalvonta ja raskaan liikenteen valvonta.[7] Painopisteiden mukainen valvonta kohdistuu luonnollisesti myös nuoriin kuljettajiin, mutta jos nuorten kuljettajien määrä esityksen mukaisen ehdotuksen myötä kasvaa, on nuorten kuljettajien rajoitetun ajo-oikeuden noudattamisen valvontaan myös kohdistettava riittävät resurssit. Jos kiinnijäämisen riski on hyvin pieni, motivaatio rajoituksen noudattamiselle voi olla varsin heikko, eikä muutoksella tulla saavuttamaan sille asetettuja tavoitteita.

Rajoitetun ajo-oikeuden myöntäminen huoltajan suostumuksella

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rajoitettua ajo-oikeutta haettaisiin yhden huoltajan suostumuksella. Tätä perusteellaan sillä, että kyse ei ole sellaisesta lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa (361/1983, 5 §) tarkoitetusta asiasta, johon tarvittaisiin molempien huoltajien suostumus. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että kyse on asiasta, jolla voi olla merkittävä vaikutus lapsen tulevaisuuden kannalta, joten molempien huoltajien suostumus olisi tarpeen. Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, kyseessä olevan sääntelyn tarkoituksena on parantaa nuorten liikenneturvallisuutta ja ehkäistä nuorten liikenneonnettomuuksia. Lapsen oikeus elämään ja mahdollisen hyvään terveydentilaan ovat keskeisiä lapsen ihmisoi-

keuksia. Siten niihin liittyvät päätökset ovat myös merkittäviä lapsen tulevaisuuteen vaikuttavia kysymyksiä. Vähintäänkin ajokorttilaissa tulisi ottaa kantaa siihen, miten toimitaan, jos toinen huoltaja vastustaa ajo-oikeuden myöntämistä. Nyt esityksen mukaan oletetaan, että suostumuksen antava huoltaja on keskustellut asiasta toisen huoltajan ja lapsen kanssa. Tätä ei erikseen ilmeisesti ole tarkoitus varmistaa. Luvan myöntämistä vastustava huoltaja voi joka tapauksessa itse ilmoittaa lupaviranomaiselle vastustuksensa, ja tämän huomioonottamiseen tulee myös varautua.

Nuorten kuuleminen

Hallituksen esityksen mukaan nuoria on pyritty tiedottamaan eri tavoin sosiaalisessa mediassa ja lainsäädäntöhanketta on esitelty myös Nuorten parlamentille. Toisaalta esityksessä todetaan, että valmistelun tukena on ollut rajallisesti tutkimustietoa ja ehdotukset perustuvat pitkälti virkamiesarvioihin (s. 10). Esityksestä ei käy ilmi, että valmistelussa olisi mitenkään hyödynnetty nuorten mielipiteitä.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että asiassa kuultaisin nuoria, erityisesti n. 15-17 -vuotiaita, joita muutos koskee lähitulevaisuudessa tai nyt. Nuorten liikkumistarpeet ovat luonnollisesti hyvin erilaisia ja moninaisia, kuten hallituksen esityksessäkin todetaan (s. 74), mutta toisaalta on kyse yhden vuoden voimassa olevasta luvasta. Nuorten mielipiteet keinoista, joilla liikenneturvallisuutta parannetaan, mutta myös mielipiteet henkilöautoliikenteen vaikutuksista ilmastomuutokseen, julkisen liikenteen lisäämisestä tai vaikkapa siitä, tulisiko kouluverkko säilyttää sen laajuisena, että nuorilla olisi mahdollisuus liikkua kodin ja koulun väliä muilla keinoin, ovat tärkeä osa vaikutusten arviointia, jonka pohjalta esityksessä ehdotettuja muutoksia tulisi harkita.

Jyväskylässä 30.5.2022

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

---

[1] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 lapsen edun ensisijaisuudesta, kohdat 43-45, verkossa https://lapsiasia.fi/yleiskommentit

[2] Yleiskommentti nro 14, kohta 99.

[3] Tämä todetaan myös hallituksen esityksessä s. 5.

[4] European transport safety council. Reducing road deaths among young people (PIN Flash 41). https://etsc.eu/reducing-road-deaths-among-young-people-pin-flash-41/

[5] Anteroinen, Pasi (2020). Alaikäisten päästäminen auton rattiin on karhunpalvelus nuorille. Vieraskynä 10.12.2021. Helsingin Sanomat. https://www.hs.fi/mielipide/art-2000008452237.html

[6] Tuloksellisuustarkastuskertomus. Poliisin liikennevalvonta. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 5/2019, s. 4 (Tarkastusviraston kannanotot); Timo Kietäväinen, Lasse Oulasvirta ja Roope Uusitalo. Selvitys poliisin määrärahojen käytöstä ja määrärahojen riittävyyteen liittyvistä tekijöistä. Sisäministeriön julkaisuja 2022:24 (http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-593-8), s. 97.

[7] https://poliisi.fi/liikenneturvallisuus-ja-valvonta