Erityisasiantuntija Konsta Arvelin
Tieto- ja turvallisuusosasto / turvalllisuusyksikkö

5.12.2022

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta
liv@eduskunta.fi

VIITE: Valiokunnan lausuntopyyntö asiassa LA 24/2022 vp, 28.11.2022

Asiantuntijalausunto kansanedustajan lakialoitteesta LA 24/2022 vp laiksi tieliikennelain muuttamisesta

1 Lakialoite

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa lakialoitteesta LA 24/2022 vp ja asiantuntijaa kuultavaksi. Aloitteessa esitetään, että tieliikennelakiin (729/2018) lisättäisiin uusi 10 a §, joka koskisi pysäytetyn hälytysajoneuvon ohittamista.

2 Asiantuntijalausunto

2.1 Aloitteen kannatettavuudesta

Lakialoitteessa esitetään, että tielle pysäytetty hälytysajoneuvo, jossa käytetään hälytysvalomerkkejä, on ohitettava noudattaen erityistä varovaisuutta ja nopeusrajoitusta 40 kilometriä tunnissa. Aloitteen tarkoituksena on parantaa tiellä työskentelevien pelastustyöntekijöiden ja varmasti myös muiden hälytysviranomaisten turvallisuutta tehtävän aikana. Lakialoite on siksi perusteiltaan kannatettava.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että lakialoitteessa kuvattu tavoitetila on jo nyt huomioitu voimassa olevassa tieliikennelaissa. Tieliikenteen sääntelyssä on myös huomioitava Suomea koskevat kansainväliset tieliikennevelvoitteet.

Tieliikennelaki sisältää jo nykyisellään säännökset, joilla tavoitellaan aloitteessa esitettyä vaikutusta. Aloitteessa kuvattu varsinainen ongelma – tiellä työskentelevien viranomaisten ja pelastushenkilöstön turvallisuuden vaarantuminen – ei siten johdu sääntelyn puutteesta, vaan tienkäyttäjien huolimattomasta ja joskus jopa tahallisen piittaamattomasta toiminnasta. Tiellä työskentelevien turvallisuus vaarantuu, kun tienkäyttäjä ei näkemistään hälytysvalomerkeistä ja kuulemistaan hälytysäänimerkeistä huolimatta ennakoi toisten tienkäyttäjien toimintaa, sovita omaa toimintaansa liikennetilanteen mukaiseksi, sovita ajoneuvon nopeutta ja etäisyyttä sellaiseksi kuin liikenneturvallisuus edellyttää eikä anna hälytysajoneuvolle esteetöntä kulkua. Tienkäyttäjien toimintaan voidaan vain rajallisesti vaikuttaa säätämällä lisää ja entistä tarkempia liikennesääntöjä, jos ongelma on juuri se, ettei nykyisiäkään sääntöjä kunnolla tunneta tai syystä tai toisesta haluta noudattaa. Tuloksia saadaan

tehokkaammin esimerkiksi tekemällä vaikuttavaa liikenneturvallisuustyötä, johon kuuluu valistus, kasvatus ja valvonta.

Edellä mainituista syistä ministeriö ei pidä lakialoitetta ehdotetussa muodossaan toteuttamiskelpoisena, vaikka sen tarkoitus onkin kannatettava.

Liikenne- ja viestintäministeriö painottaakin, että aloitteessa kuvatussa tilanteessa yksi vaikuttamiskeino olisi lisätä tienkäyttäjien tuntemusta liikennesäännöistä ja tienkäyttäjän velvollisuuksista esimerkiksi viranomaisten aktiivisella liikenneviestinnällä. Tämäkin tärkeä aihe on hiljattain ollut jälleen esillä mediassa Iltalehden jutussa Palomies Harrilta koskettava vetoomus autoilijoille: ”Pääsisi hengissä töistä kotiin” (IL, 25.11.2022).

Liikenne- ja viestintäministö korostaa, ettei liikennetilastoissa juurikaan korostu sellaiset tilanteet, joissa tienkäyttäjä olisi törmännyt tielle pysäytettyyn tai pysäköityyn hälytysajoneuvoon. Kyse ei myöskään ole mistään sellaisesta ilmiöstä, jota tieliikennelain sääntely ei kattaisi.

2.2 Toteutuuko lakialoitteen tarkoitus voimassa olevassa tieliikennelaissa

Lakialoitteeseen liittyy kaksi tärkeää kysymystä:

1) **Mikä on pelkän sinisen vilkkuvan valon merkitys liikenteessä?**

2) **Tarvitseeko hälytysajoneuvolle antaa erityistä suojaa pysähtymistilanteessa?**

2.2.1 Hälytysvalo- ja äänimerkkien merkitys

Tieliikennelain 156 §:n 1 momentissa on säädetty sinisen vilkkuvan varoitusvalon näyttämiselle yksiselitteinen käyttötarkoitus: valolla ilmoitetaan, että hälytysajoneuvoa käytetään kiireellisessä tehtävässä tai tilanne on muuten sellainen, että liikennettä pitää varoittaa. Tieliikennelain 184 §:n 4 momentin mukaan saman pykälän 1 momentissa tarkoitetussa tehtävässä on käytettävä hälytysääni- tai valomerkkejä, jos se on muiden tienkäyttäjien varoittamiseksi tarpeen. Varoittaminen voi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun hälytysajoneuvon kuljettaja tai ajoneuvon läheisyydessä poliisitehtävää suorittava poliisimies poikkeaa liikennesäännöistä.

Pelkän sinisen vilkkuvan varoitusvalon käyttö ei anna hälytysajoneuvolle erityisasemaa liikenteessä. Hälytysvalomerkillä vain ilmoitetaan muille tienkäyttäjille, että hälytysajoneuvolla poiketaan tieliikennelain säännöksistä.

Hälytysajoneuvo saa liikenteessä erityisaseman, kun sillä annetaan hälytysvalomerkkien lisäksi hälytysäänimerkkejä, kuten tieliikennelain 10 §:n 1 momentissa on säädetty. Säännöksen mukaan tienkäyttäjän on liikenteenohjauslaitteella osoitetusta velvollisuudesta riippumatta annettava hälytysääni- ja -valomerkkejä antavalle hälytysajoneuvolle esteetön kulku. Tienkäyttäjän on tällöin tarvittaessa siirryttävä sivuun tai pysähdyttävä.

Voimassa oleva sääntely perustuu tieliikennettä koskevan yleissopimuksen (SopS 30/1986) 34(1) artiklaan. Sen mukaan hälytysajoneuvon annettua erityisillä valo- ja äänimerkkilaitteilla varoituksen on tienkäyttäjän annettava sille vapaa kulku ajoradalla ja tarpeen tullen pysähdyttävä.[1] Yleissopimuksen ratifioineet sopimusvaltiot ovat sitouneet siihen, että sopimusvaltioissa voimassa olevat liikennesäännöt vastaavat asiasisällöltään yleissopimuksen II luvun määräyksiä ja että kansalliset liikennesäännöt eivät ole näiden määräysten vastaisia.

2.2.2 Tarvitseeko hälytysajoneuvolle antaa erityistä suojaa liikenteessä

Hälytysajoneuvon kuljettaja ja matkustaja(t) ovat tieliikenteessä lähtökohtaisesti samassa asemassa kuin muutkin tienkäyttäjät. Vasta silloin, kun hälytysajoneuvoon kytketään päälle hälytysääni- ja -valomerkit, muille tienkäyttäjille tulee velvollisuus antaa hälytysajoneuvolle esteetön kulku.

Velvollisuus antaa esteetön kulku on väistämisvelvollisuuden ehdottomimpia muotoja. Ilmausta *esteetön kulku* käytetään säännöksissä, joissa väistämisen pakollisuutta halutaan korostaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, ettei hälytysajoneuvolle tarvitse antaa laissa nykyistä parempaa suojaa. Käyttämällä sekä hälytysääni- että -valomerkkejä hälytysajoneuvo saa erityisaseman liikenteessä. Tällöin muiden tienkäyttäjien on annettava sille esteetön kulku. Velvollisuutta esteettömän kulun antamiseen ei tule, jos hälytysajoneuvo antaa vain hälytysvalomerkkejä.

Tiellä työskentelevien turvallisuus ei parane muuttamalla tieliikennelaissa ja kansainvälisessä tieliikennesääntelyssä omaksuttua perusratkaisua. Itse asiassa ongelmaan ei välttämättä ole mitään valmista ratkaisua, koska tiellä työskentelevien turvallisuus voi vaarantua myös heidän oman toimintansa vuoksi. Tärkeämpää olisikin kehittää turvallisia työskentelytapoja ja keinoja liikenteen ohjaamiseen. Lisäksi tienkäyttäjiä tulisi valistaa turvallisesta toiminnasta liikenteessä.

2.2.3 Johtopäätöksiä

Sininen vilkkuva varoitusvalo ilmoittaa tienkäyttäjälle, että tiellä on jotakin tavallisuudesta poikkeavaa menossa: sinistä vilkkuvaa valoa käytetään, jos liikennettä on tarve varoittaa. Sinisen valon vilkkuessa tienkäyttäjän on vielä tavallistakin huolellisemmin ennakoitava toisten tienkäyttäjien toimintaa vaaran ja vahingon välttämiseksi ja sovitettava oma toimintansa sujuvan ja turvallisen liikenteen edistämiseksi. Tienkäyttäjän ennakointivelvollisuudesta on säädetty tieliikennelain 4 §:ssä.

Ennakointi edellyttää lisäksi, että tienkäyttäjä sovittaa kuljettamansa ajoneuvon nopeuden ja etäisyyden sellaiseksi kuin liikenneturvallisuus edellyttää huomioon ottaen tien kunto, sää, keli, näkyvyys, ajoneuvon kuormitus ja kuorman laatu sekä muut olosuhteet. Ajoneuvo on kyettävä hallitsemaan kaikissa liikennetilanteissa ja voitava pysäyttää edessä olevan tien näkyvällä osalla ja kaikissa ennakoitavissa tilanteissa.

[1] When warned of the approach of a priority vehicle by its special luminous and audible warning devices every road-user shall leave room clear for it to pass on the carriageway and shall, if necessary, stop.

Tilannenopeudesta ja turvallisesta ajoneuvon ajamisesta on säädetty tieliikennelain 5 §:ssä.

Tienkäyttäjällä on yleinen velvollisuus noudattaa liikennesääntöjä sekä olosuhteiden edellyttämää huolellisuutta ja varovaisuutta vaaran ja vahingon välttämiseksi. Tästä on säädetty tieliikennelain 3 §:ssä. Kun tienkäyttäjä noudattaa liikennesääntöjä, hän lähtökohtaisesti noudattaa myös liikenteessä edellytettyä huolellisuutta ja varovaisuutta. Liikennesäännöt eivät kuitenkaan täysin määrittele niitä rajoja, joissa tienkäyttäjän tulee liikenteessä toimia. Siksi tieliikennelain 2 luvussa säädetyt tieliikenneperiaatteet täydentävät sääntöjä. Periaatteet ovat tärkeitä, koska kaikkia mahdollisia liikennetilanteita ei ole ennakolta mahdollista säännellä yksityiskohtaisilla liikennesäännöillä.[2]

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että voimassa oleva tieliikennelaki kattaa lakialoitteessa tehdyn ehdotuksen. Tieliikennelaki edellyttää jo nyt, että tienkäyttäjän on liikenteenohjauslaitteella osoitetusta velvollisuudesta riippumatta annettava esteetön kulku hälytysääni- ja -valomerkkejä antavalle hälytysajoneuvolle. Lisäksi tielle pysäytettyä hälytysajoneuvoa sivuutettaessa on noudatettava yleistä huollisuusvelvollisuutta ja turvallista tilannenopeutta sekä ennakoitava muuta liikennettä. Sääntely vastaa sitä, mitä tieliikennettä koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa on säädetty.

Ajoneuvojen kuljettajien on siis varauduttava siihen, että hälytysajoneuvon läheisyydessä voi liikkua esimerkiksi poliiseja, pelastajia ja ensihoitajia, varsinkin silloin, kun hälytysajoneuvon varoitusvalaisin näyttää sinistä vilkkuvaa valoa ja äänimerkinantolaitteella annetaan hälytysäänimerkkejä. Viranomaisten lisäksi hälytysajoneuvon läheisyydessä voi liikkua muitakin ihmisiä, kuten liikenneonnettomuuden osapuolia. Sekään ei ole poissuljettua, etteikö hälytysajoneuvon läheisyydessä voisi poukkoilla myös vauhkoontunut hirvi tai muu suurikokoinen riistaeläin.

Yksi asia on kuitenkin hyvä huomata. Tieliikennelaissa ei säädetä sellaisesta nimenomaisesta liikennesäännöstä, joka velvoittaisi tienkäyttäjää noudattamaan erityistä varovaisuutta ja tiettyä nopeusrajoitusta silloin, kun hän sivuuttaa tielle pysäytetyn hälytysajoneuvon, jonka varoitusvalaisin näyttää sinistä vilkkuvaa valoa. Tällaisesta ei ole ollut tarvetta säätää, koska kansallisessa ja kansainvälisessä sääntelyssä lähtökohtana on, että tienkäyttäjällä on velvollisuus antaa hälytysajoneuvolle esteetön kulku vasta, kun sillä näytetään sekä hälytysääni- että -valomerkkejä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on jo edellä todennut, että tienkäyttäjien tietämystä laista ei paranneta liikennesääntöjä tarkentamalla. Sitä voidaan parantaa vain aktiivisella valistuksella, kasvatuksella ja valvonnalla. Liikennesääntöjen tarkentamisella ei ratkaista myöskään niitä ongelmia, joita voi aiheutua, jos tiellä työskentelevät viranomaiset ja pelastushenkilöstö eivät huomioi heitä koskevia velvollisuuksia. Pelkän sinisen vilkkuvan valon käyttäminen ei aina riitä, vaan sen lisäksi on

[2] Ks. HE 180/2017 vp, s. 182.

perusteltua käyttää hälytysäänimerkkejä. Vain tällöin tienkäyttäjälle tulee velvollisuus antaa hälytysajoneuvolle esteetön kulku.

Liikennesääntöjärjestelmämme perustuu luottamusperiaatteeseen. Luottamusperiaate korostaa velvollisuutta noudattaa liikennesääntöjä ja tieliikennelain muita säännöksiä. Tämän vuoksi vastuu liikeneturvallisuudesta on ennen kaikkea sillä, joka tieliikennelain 184 §:n perusteella poikkeaa liikennesäännöistä, liikenteenohjauslaitteella osoitetusta velvoitteesta, määräyksestä, rajoituksesta tai kiellosta taikka ajoneuvon käyttöä koskevasta säännöstä. Tätä vastuuta ei voida kokonaan siirtää muille tienkäyttäjille, vaikka tavoite olisikin hyvä ja kannatettava.

2.3 Lakialoitteen sisällöstä

Lakialoitteeseen sisältyvä lakiehdotus ei ole sellaisenaan toteutettavissa. Ehdotus on ristiriidassa tieliikennelain nopeusrajoitusjärjestelmän kanssa, kun siinä todetaan, että ”ajoneuvon on noudatettava nopeusrajoitusta 40 km/h”. Tämä tarkoittaisi, että tiellä ei tarvitsisikaan noudattaa voimassa olevaa nopeusrajoitusta, jos se on alempi kuin 40 kilometriä tunnissa. Esimerkiksi useat kunnat ovat laskeneet taajamiensa nopeusrajoituksia 30 kilometriin tunnissa. Säännöksen muotoilu johtaisi siihen, että alemmasta nopeusrajoituksesta huolimatta saisi ajaa enintään 40 kilometriä tunnissa, millä voisi olla liikenneturvallisuutta heikentäviä vaikutuksia.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että erillisestä nopeusrajoituksesta säätäminen voi olla monella tapaa haasteellista. Yksi selkeä haaste on se, että 40 kilometriä tunnissa voi olla yksittäisessä liikennetilanteessa aivan liian suuri nopeus.

Toiseksi 40 kilometriä tunnissa voi olla joissakin tilanteissa yllättävä nopeusrajoitus. Tämä ilmenisi varsinkin maanteillä, joilla nopeusrajoitukset ovat usein 80–120 kilometriä tunnissa. Ajoneuvon nopeuden hidastaminen yhtäkkiä esimerkiksi 120 kilometristä tunnista 40 kilometriin tunnissa voi sellaisenaan aiheuttaa uusia ja odottamattomia vaaratilanteita.

Esitetty nopeusrajoitus ei toimisi myöskään tilanteissa, joissa esimerkiksi poliisi on pysäyttänyt tienkäyttäjän ajoradan vieressä olevalle levikkeelle tai linja-autopysäkille. Nopeusrajoitus ei toimisi silloinkaan, kun hälytysajoneuvon vilkkuvaa valoa käytetään ennakkovaroituksena edessä odottavasta pysäytyspaikasta.

Nopeusrajoituksen sijaan ehdotukseen sisältyvällä erityisellä varovaisuudella olisi eniten merkitystä. Erityiseen varovaisuusvelvollisuuteen sisältyy jo nyt velvollisuus muun muassa vähentää nopeutta, jotta tienkäyttäjällä olisi mahdollisuus ennakoida muuta liikennettä.[3] Kuten edellä on jo todettu, erityisestä varovaisuusvelvollisuudesta ei tarvitse säätää erikseen, koska tienkäyttäjälle syntyy nykyisellääänkin ehdoton väistämisvelvollisuus heti, kun hälytysajoneuvossa käytetään hälytysääni- ja -valomerkkejä.

[3] Ks. KKO 1989:88. Koska auton kuljettaja oli laiminlyönyt vähentää nopeuttaan niin, että hän olisi voinut päälleajon estämiseksi pysäyttää autonsa tai herättää lapsen huomion esimerkiksi äänimerkin antamalla, hänen katsottiin laiminlyöneen tieliikennelain 30 §:n 2 momentissa kuljettajalle asetetun velvollisuuden noudattaa erityistä varovaisuutta lähestyessään lapsia.

Ehdotukseen sisältyy myös yksi tekninen huomio. Ehdotuksessa todetaan, että uusi liikennesääntö velvoittaisi ajoneuvoa ("ajoneuvon on noudatettava"), vaikka sen pitäisi velvoittaa ajoneuvolla ajavaa tienkäyttäjää eli ajoneuvon kuljettajaa. Säännöksessä olisi parempi käyttää ilmausta ”ohittavan ajoneuvon kuljettajan on noudatettava”.

2.4 Muuta

Lakialoitteessa kuvattu liikenneturvallisuutta vaarantava toiminta ei koske pelkästään poliiseja, pelastajia, ensihoitajia ja muita hälytystehtävien parissa työskenteleviä. Se koskee yleisemmin kaikkia, jotka tekevät työtä tiellä.

Siinä missä hälytysajoneuvossa käytetään hälytysääni- ja -valomerkkejä, tiellä tehtävässä työssä käytetään samassa tarkoituksessa ruskeankeltaista valoa näyttävää vilkkuvaa varoitusvalaisinta. Valojen väristä huolimatta niiden käyttötarkoitus on sama: valoilla varoitetaan muuta liikennettä siitä, että niiden käyttäjä poikkeaa tieliikennelain säännöksistä.

Tiellä tehtävä työ on täynnä riskejä. Nämä riskit konkretisoituivat vastikään Jyväskylässä, kun hinausauton kuljettaja kuoli ollessaan siirtämässä perävaunua Nelostiellä (Kuolonkolari Nelostiellä – hinausauton kuljettaja sai surmansa. IL, 18.11.2022).

Lakialoite koskee poliisin lisäksi etenkin pelastuslaitoksia, ensihoitopalveluita, Rajavartiolaitosta ja Tullia. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että myös edellä mainittujen viranomaisten edustajia tulisi tarvittaessa kuulla lakialoitteesta, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta.

Konsta Arvelin
Liikenne- ja viestintäministeriö