



Uudistunut laki liikenteen palveluista ja sen korjaussarja - tutkimus laajentumista harkitsevalle kuljetusyritykselle

Öjvind Svinhufvud

2022 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Uudistunut laki liikenteen palveluista ja sen korjaussarja - tutkimus laajentumista harkitsevalle kuljetusyritykselle

Öjvind Svinhufvud
Oikeustradenomi (AMK)
Opinnäytetyö
Toukokuu 2022

Öjvind Svinhufvud

Uudistunut laki liikenteen palveluista ja sen korjaussarja - tutkimus laajentumista harkitsevalle kuljetusyritykselle

Vuosi 2022

Sivumäärä 28

Opinnäytetyön tarkoituksena on tuoda esille, mitä haasteita taksialaa koskevassa lainsäädännössä oli ennen kuin laki liikenteen palveluista (539/2018) astui voimaan, miten lakiuudistus eteni, mitä ongelmia vuoden 2018 laissa oli asiakkaiden ja taksialan mukaan heti sen astuttua voimaan ja mitä muutoksia vuoden 2018 lakiin tehtiin vuonna 2020.

Taksialaa säätelevä lainsäädäntöä on käsitelty lehdistössä monesta tulokulmasta. Myös sosiaalisessa mediassa niin taksiyrittäjät, taksia ajavat kuin taksia käyttävät ovat ilmaisseet näkemyksiään. Opinnäytetyön toimeksiantajaa on hämmentänyt sekava kirjoittelu ja toimeksiantaja asetti omalta osaltaan lopputyön tavoitteeksi saada vastaukset seuraaviin kysymyksiin: mitä haasteita oli ennen uudistusta, miten uudistus eteni ja miksi uudistunut laki 2018 koettiin ongelmalliseksi.

Toimeksiantajan kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen, toimeksiantaja totesi, että lainsäädäntöprosessi kokonaisuudessaan on hänestä kiinnostava. Lopputyössä olen siis paneutunut myös yleiseen lainsäädäntöprosessiin eikä ainoastaan taksialan muutoksiin.

Opinnäytetyön viitekehyksen muodostavat kumottu taksiliikennelaki (217/2007), laki liikenteen palveluista (539/2018) sekä laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (299/2021) sekä erityisesti valmisteludokumentit koskien liikenteen palveluista annetun lain valmisteluprosessia. Kumotusta taksilaista on nostettu erityisesti esille ne pykälät, joihin uusi laki toi eniten muutoksia.

Opinnäytetyössä on käsitelty myös lyhyesti taksialan historiaa Suomessa.

Asiasanat: laki liikenteen palveluista, lainsäädäntöprosessi, taksiala

Öjvind Svinhufvud

Revised Act on Transport Services and its repair kit - a study for a transport company considering enlargement

Year 2022

Pages

28

The aim of this thesis is to highlight the challenges facing the taxi industry legislation before the Act on Transport Services (539/2018) entered into force, how the legislative reform progressed, what problems the 2018 law had, according to customers and the taxi industry, as soon as it came into force and what changes were made to the 2018 law in 2020.

The legislation governing the taxi sector has been discussed in the press from many points of view. Also in the social media taxi entrepreneurs, taxi drivers and taxi users have expressed their own views. The sponsor of this thesis work has not understood all the confusing writing and she set the goal for the thesis work to get answers to the following questions: what the challenges before the reform were, how the reform progressed and why the revised law 2018 was considered problematic.

After discussions with the sponsor, the sponsor noted that the legislative process as a whole is very interesting to her. Therefore, in the thesis work, I have also focused on the general legislative process and not just on changes to the legislation in the taxi sector.

The reference framework for the study is the repealed Taxi Transport Act (217/2007), the Transport Services Act (539/2018), the Act Amending the Transport Services Act (299/2021) and the preparatory documents concerning the preparation of the Transport Services Act. From the repealed Taxi Transport Act, I have raised those articles to which the new law brought the most changes.

The thesis has also briefly covered the history of taxi in Finland.

Keywords: the act on transport services, the legislative process, the taxi sector

Lakiluettelo ja lyhenteet

Taksiliikennelaki 217/2007

Laki liikenteen palveluista 539/2018

Laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta 299/2021

ELY-keskus; elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Sisällys

1	Johdanto	7
2	Työn tavoitteet, metodit ja rajaukset	7
3	Taksitoiminta Suomessa ennen kuin Laki liikenteen palveluista (320/2017) astui voimaan	9
3.1	Taksitoiminnan historia	9
3.2	Kumotun taksiliikennelain (217/2007) keskeiset kohdat	10
3.2.1	Taksien lupajärjestelmä ja taksiluvan luovutuskielto	11
3.2.2	Pätevyysvaatimukset	11
3.2.3	Asemapaikka ja päivystysvelvollisuus	11
3.2.4	Hinnoittelu	12
4	Lainvalmistelu	12
4.1	Lainvalmistelun käynnistyminen	12
4.2	Lakihankkeen esivalmistelu	12
4.3	Perusvalmistelu	13
4.4	Lausunto- ja kuulemismenettely	13
4.5	Jatkovalmistelu	14
4.6	Valtioneuvostokäsittely	15
4.7	Hallituksen esityksen eduskuntakäsittely	15
4.8	Lain vahvistaminen, julkaiseminen ja voimaantulo	16
4.9	Tiedottaminen ja koulutus	16
5	Keskeiset tavoitteet taksialan säätelyn muutokselle	16
6	Taksitoiminta Suomessa uuden lainsäädännön jälkeen	19
7	Laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta, sen syyt ja tavoitteet	21
7.1	Keskeiset syyt muutokselle	21
7.2	Taksiliikenteen turvallisuus	22
7.3	Harmaan talouden torjunta	23
7.4	Hinnoittelu	24
7.5	Taksipalvelujen saatavuus	24
8	Havaintoja taksialan uudistuksesta	25
9	Lähteet	27

1 Johdanto

Olen ajanut taksia opintojeni ohessa.

Taksinkuljettajan roolissa olen käynyt keskusteluja tuusulalaisen kuljetusalan perheyrityksen kanssa. Olemme keskustelleet siitä, miksi taksialan lainsäädäntöön tehtiin muutoksia, miksi uutta lakia liikenteen palveluista arvosteltiin sen voimaan tuleminen jälkeen ja miksi sangen nopeasti lakiin liikenteen palveluista tehtiin muutoksia.

Kun toinen perheyrityksen omistajista ehdotti, että tekisin lopputyöni taksialan lainsäädännöstä, innostuin heti. Vaikka olen ajanut taksia, en itsekään tiennyt taksialan historiasta ja alan kehittymisestä nykyiseen malliin. Toimeksiantajalle kerroin tekeväni lopputyötä oikeudellisen osaamisen suuntautumisvaihtoehtoon. Keskustelimme lainsäätämisen prosessista yleisellä tasolla ja toimeksiantajani totesi, että lainsäätämisen prosessin monimuotoisuus on hänestä kiinnostava.

Toimeksiantajani on miettinyt, olisiko liiketoiminnan laajentaminen taksitoimintaan kiinnostava vaihtoehto. Tulevan sukupolvenvaihdoksen näkökulmasta nykyinen liiketoiminta ei mahdollista kaikkien seuraavan sukupolven edustajien työskentelemistä perheyrityksessä.

Keskustelimme toimeksiantajan kanssa haastattelututkimuksen tekemisestä. Päädymme siihen, että haastateltavien taksiyrittäjien tai taksinkuljettajien on lähes mahdotonta erottaa arvioissaan taksialan lainsäädäntömuutosten vaikutuksia pandemian aiheuttamista haasteista. Vuonna 2020 keväällä alkaneen pandemian seurauksena taksiala on ollut suurissa vaikeuksissa. Traficomien julkisen liikenteen suoritetilastoa ei ole vielä päivitetty vuoden 2021 tiedoilla. Vuoden 2020 asiakasmäärät ovat tilaston mukaan 20% pienemmät kuin vuonna 2019.¹

2 Työn tavoitteet, metodit ja rajaukset

Tässä työssä tutkitaan taksilain muutoksen syitä, lainsäädäntöprosessia ja uutta lakia liikenteen palveluista oikeustradenomin lopputyönä.

Haasteena oli sopivan tutkimusmetodin valinta. Tieteellisiä tutkimusmenetelmiä, työvälineitä, tapoja tai työkaluja kutsutaan metodeiksi. Metodit ovat tapoja, joilla hankitaan tietoa, käsitellään tietoa ja muodostetaan tuloksia.²

¹ Traficom 2021.

² Hirvonen, 2011, 5.

Oikeustiedettä voidaan verrata humanistisiin tieteisiin. Humanistisissa tieteissä, toisin kuin esimerkiksi luonnontieteissä, määrällisten eli kvantitatiivisten (täsmällisten, laskennallisten ja tilastollisten) menetelmien käyttö on vaikeaa. Jopa kvalitatiivisia (laadullisten) menetelmiä käytettävyys on vaikeasti hahmoteltavaa. Oikeustieteellisen tutkimukseen ei ole olemassa vakiintunutta metodisäännöstöä.

Kuitenkin yleiset tieteellisen tiedon kriteerit toimivat myös oikeustieteelliseen tutkimukseen. Tieteelliselle tiedolle voidaan asettaa alla olevia vaatimuksia eli tieteellinen tieto

1. syntyy tutkimuksen ja kriittisen ajattelun tuloksena,
2. antaa tutkittavasta asiasta tasapuolista, asiallista ja konkreettista tietoa,
3. etsii uutta tai pyrkii korjaamaan virheitä,
4. suhtautuu epäilevästi yleisiin koulukuntiin, uskomuksiin tai väittämiin ja on eturistiriitojen ulkopuolella,
5. on julkista ja se voidaan alistaa tiedeyhteisön arvioinnille ja kritiikille.³

Oikeustieteellinen tutkimus voidaan jakaa oikeusdogmatiikkaan, oikeusteoriaan ja monitieteisiin oikeusoppeihin.

Oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia voidaan pitää perinteisenä oikeustieteellisenä tutkimusmenetelmänä. Oikeusdogmatiikassa pyritään tulkitsemaan ja systematisoimaan lakia.⁴ Lainopissa pyritään antamaan kuvaus voimassa olevasta oikeusnormistosta mutta lainopissa pyritään myös kuvaamaan, kuinka normeja ja lakeja tulee tulkita.⁵ Kun tärkeimpinä lähteinä ovat suoraan lait, lainvalmistelutyö ja oikeuden tekemät päätökset voidaan puhua formaalista oikeuslähteopista.⁶ Lainopin puitteissa voidaan myös tehdä vertailuja esimerkiksi muiden maiden lakeihin ja oikeusnormeihin. Sinällään oikeusvertailu muodostaa oman itsenäisen oikeustieteellisen tutkimuksen osa-alueen.

Paneuduttaessa oikeuden ja oikeustieteen yleisiin kysymyksiin on kyseessä oikeusteoria. Tuolin käsitellään koko oikeudellisen alan yleiskäsitteitä ja periaatteita.⁷

Monitieteellisyydestä voidaan puhua silloin, kun oikeutta tutkitaan toisen tieteen esimerkiksi filosofian tai historian näkökulmasta.

Oikeushistoriassa tutkitaan oikeudellisia asioita kehitystä ajan funktiona.

³ Hirvonen, 2011, 21.

⁴ Hirvonen, 2011, 23.

⁵ Hirvonen, 2011, 43.

⁶ Hirvonen, 2011, 28.

⁷ Hirvonen, 2011, 29.

Tässä lopputyössä on käytetty useampaa metodologiaa. Työn alussa käsitellään taksialan historiaa ja kumotun taksiliikennelain (217/2007) keskeisiä kohtia. Tämä osion tutkimusmetodi lähtee oikeushistoriallisesta tulokulmasta. Lainmuutosmuutosprosessi ja taksilainsäädännön uudistus ovat on formaalia oikeuslähdeoppia perustuen lainvalmistelutyöhön ja lakiteksteihin. Tehdyt tulkinnat ja havainnot ovat oikeusdogmatiikkaan kuuluvaa.

Lopputyön rajaukset lähtivät toimeksiantajan toiveista. Toimeksiantaja toivoi, että työssä käsitellään kumotun taksiliikennelain ongelmia, jotta hänen ymmärryksensä lainmuutoksen tarpeesta selkiintyisi. Lainvalmisteluprosessia lopputyössä pyrittiin kuvamaan ymmärrettävästi sellaisen henkilön näkökulmasta, jolla ei ole oikeudellisen puolen koulutusta. Uusi laki liikenteen palveluista sai heti voimaan tulemisensa jälkeen paljon julkista kritiikkiä. Lopputyössä on nostettu esille keskeiset ongelmat ja syyt lain muutokselle.

3 Taksitoiminta Suomessa ennen kuin Laki liikenteen palveluista (320/2017) astui voimaan

3.1 Taksitoiminnan historia

Taksiliikenteen historian lyhyt kuvaus antaa pohjaa taksiliikennettä säättävän lainsäädännön ymmärtämiseen.

Taksiliikenteen voidaan katsoa alkaneen Helsingistä, kun vuonna 1906 Gustaf Wilhelm Orrauksen sai luvan harjoittaa vuokra-autoliikennettä. Suomen maaseudulla tiestö oli huonokuntoista 1910 luvun alussa ja tämä oli merkittävä syy siihen, että taksitoiminta ei laajentunut tuolloin maaseudulle.⁸

Kiinnostavaa on se, että ensimmäisen taksiluvan myöntämisen aikoihin ei ollut autoliikennettä koskevaa säädäntöä. Vuosi Orrauksen saaman luvan jälkeen Helsinkiin saatiin autoliikenteen järjestysääntö ja vasta viisi vuotta Orrauksen saaman luvan jälkeen saatiin säädöstö ammattimaisen automobiililiikenteen harjoittamiselle.⁹ Taksitoiminnan alussa ei ollut koko maan kattavaa säännöstöä vaan toimintaa ohjasi eri kaupunkien säännöstöt tai läänikohtaiset ohjesäännöstöt.¹⁰ Kiinnostavaa on kuitenkin se, että jo vuodesta 1911 esimerkiksi Helsingissä edellytettiin takseissa olevan taksimittari ja taksinkuljettajalla tuli olla siisti asu.¹¹

Vuotta 1923 voidaan pitää Suomessa autoliikenteen läpimurtovuonna, jolloin autoja tuotiin

⁸ Mauranen, 1995, 62.

⁹ Helsingin taksiautoilijat 2020.

¹⁰ Mauranen, 1995, 70.

¹¹ Mauranen, 1995, 67.

Suomeen jo lähes 1000 kappaletta. Tilastojen mukaan vuonna 1930 kuusi autoa seitsemästä oli vuokra-autoja.¹² Sotiemme aikana merkittävä osa taksiautoista otettiin puolustusvoimien käyttöön. Polttoainekiintiöt vaikeuttivat taksitoimintaa omalta osaltaan.¹³

Ensimmäinen valtakunnallinen taksialan yhdistys Suomen Autoilijaliitto perustettiin vuonna 1926 mutta toiminta kutistui riitelyiden surauksena jo 1930-luvun lopussa.¹⁴ Taksiliiton historia voidaan katsoa alkaneen vuonna 1945. Taksiliitto on ollut toimintansa alusta alkaen taksi-autoilijoiden edunvalvoja. Merkittävää on esimerkiksi se, että vuonna 1967 Taksiliiton aloitteesta saatiin takseille voimaan autoveron palautus.¹⁵

1960-luvulla koulukyydeistä tuli maaseudun taksien pelastus. 1970-luvulla Kansaneläkelaitos ryhtyi maksamaan korvauksia taksikyydeistä ja 1980-luvulla vammaiskuljetukset yleistyivät.¹⁶

Vasta vuonna 1991 taksiliikenteen asemaa määriteltiin ensimmäisen kerran lakitasoisella säännöksellä osana henkilöliikenne lakia. Tätä ennen taksialan säädökset olivat erilaisia asetuksia. Henkilöliikennelakiin sisältyi Taksiliiton ajamat säädökset liikennelupajärjestelmästä, taksanvahvistuksesta sekä määriteltiin taksit osaksi joukkoliikennettä. Kyseisen lain vuoden 1994 muutokset toivat lisäsäätelyä mm. ammattiajotaidon vaatimuksia ja taksiautojen velvollisuuden liittyä taksitilauskeskuksiin.¹⁷

Taksiliikennelaki vuodelta 2007 sisälsi paljon taksialan säätelyä, joista erikseen seuraavassa osiossa.

3.2 Kumotun taksiliikennelain (217/2007) keskeiset kohdat

Taksiliikennelain 1 luvun ensimmäisessä pykälässä¹⁸ todetaan, että lain tavoitteena on laadukkaiden taksiliikennepalveluiden saatavuus. Kuitenkin monia kumotun taksiliikennelain kohtia pidettiin ongelmallisina mm. kilpailua rajoittavina. Tarkoitus on nostaa kyseisen lain keskeiset kohdat eli ne asiat, jotka selkeästi muuttuivat lain kumoamisen jälkeen.

Jos miettii asioita toimeksiantajani näkökulmasta, kumotun taksiliikennelain ollessa voimassa, olisi heidän harkitsemansa toiminnan laajentaminen ollut lähes mahdotonta. Taksilupien määrää rajoitettiin ja olisi ollut sängen epätodennäköistä saada Uudellemaalle lupaa. Jos toimeksiantajani olisivat saaneet taksiluvan, vanhan taksilain taksiluvan luovuttamiskielto olisi ollut

¹² Mauranen, 1995, 111.

¹³ Mauranen, 1995, 182.

¹⁴ Mauranen, 1995, 162.

¹⁵ Mauranen, 1995, 272.

¹⁶ Mauranen, 1995, 340.

¹⁷ Mauranen, 1995, 370.

¹⁸ Finlex

erittäin rajoittava tulevan sukupolvenvaihdoksen näkökulmasta. Todennäköisesti toimeksiantajani olisivat täyttäneet vanhan lain pätevyysvaatimukset. Sivutoimialaan, jollaiseksi toimeksiantajani miettivät taksitoimintaa, kumotun lain asemapaikka ja päivystysvelvollisuus olisivat olleet hankalia. Taksia ei olisi voinut ajaa silloin kuin haluaa. Hinnoittelu olisi voinut olla sekä etu että haitta.

3.2.1 Taksien lupajärjestelmä ja taksiluvan luovutuskielto

Taksilupien hakeminen oli kumotun taksilain voimassa ollessa todella hankalaa, kun vuosittain kuntakohtaisten taksilupien enimmäismäärän vahvisti ELY-keskukset. Luvan hakijoita oli enemmän, kuin lupia voitiin myöntää. Taksilain 10a a pykälässä lisäksi määriteltiin hakijoiden keskinäinen etusijajärjestys ja pykälän mukaan alalla jo työskennelleitä suosittiin. Uusien toimijoiden, kuten toimeksiantajani, olisi ollut haasteellista saada taksilupaa.

Kumotun taksilain mukaan taksiluvan myyminen tai luovuttaminen oli erikseen kielletty lain 11 pykälän mukaan. Tämä pykälä olisi ollut erittäin hankala toimeksiantajayritykseni kannalta. He ovat miettineet laajentavansa liiketoimintaa taksialalle niin, että osa seuraavasta sukupolvesta mahdollisine puolisoineen jatkaisi taksitoimintaa ja osa kuljetustoimintaa. Vanhan lain mukaan tämä ei olisi ollut mahdollista. Vanha laki esti sangen tehokkaasti erilaiset yritysjärjestelyt ja oli kilpailua rajoittavaa.

3.2.2 Pätevyysvaatimukset

Taksilain toisessa luvussa kuudennessa pykälässä käytiin läpi tarkasti, mitä taksiluvan myöntäminen edellytti. Taksiluvan hakijan tuli olla täysi-ikäinen, oikeustoimikelpoinen ja hyvämaineinen. Hänellä tuli olla Ajoneuvohallintokeskuksen myöntämä todistus taksiliikenteen yrittäjäkurssin hyväksytystä suorittamisesta. Luvan saaminen edellytti myös vähintään kuuden kuukauden kokemusta taksinkuljettajana tai muussa palveluammattissa. Henkilön piti myös kyetä vastaamaan taloudellisista velvoitteistaan eikä hänellä rikkeitä, joiden perusteella hänen taksilupansa olisi peruttu hakemista edeltäneenä vuotena.

Lasissa jopa erikseen mainittiin, mitä tarkoitetaan hyvämaineisuudella.

3.2.3 Asemapaikka ja päivystysvelvollisuus

Kumotun taksilain koko 3 luku käsitteli säädöksiä taksiliikenteen harjoittamisesta. Kolmannen luvun 12 pykälä velvoitti taksiluvan haltijaa päivystämään ja alueen taksiautoilijoita sopimaan päivystämisestä. Kolmannen luvun 13 pykälä määritteli ajovuorojärjestyksen, jonka tarkoituksena oli varmistaa taksin saatavuus vuorokauden kaikkina aikoina.

Taksilupa oli sidottu ns. asemapaikkaan eli kuntaa tai paikkaan, jonka alueella sai harjoittaa taksitoimintaa. Tämä seurauksena taksin, joka sai kyydin oman alueensa eli asemapaikkansa

ulkopuolelle oli palattava asemapaikalle tyhjänä. Paluukyydin ottaminen ei ollut lain mukaan mahdollista.

Vanha lainsäädäntö ei mahdollistanut taksitoiminnan harjoittamista sivutoimisena. Työtä ei voinut tehdä vain haluaminaan päivinä tai ajankohtina.

3.2.4 Hinnoittelu

Taksilain kolmannen luvun 16 pykälässä sanottiin: taksiliikenteessä kuluttajilta perittävä enimmäishinta koostuu perusmaksusta, ajomatkamaksusta ja odotusmaksusta. Perusmaksu voidaan periä yöaikaan ja viikonloppuna korotettuna. Lisäksi voidaan periä ennakkotilauksmaksu sekä avustamis-, lentokenttä- ja tavarankuljetuslisä.

Valtioneuvosto vahvisti vuosittain taksimatkojen enimmäishinnan.

Sekä kuluttajan että taksiyrittäjännäkökulmasta hintasäätely oli selkeä. Kuitenkin hintasäätely esti kilpailua.

4 Lainvalmistelu

Lainvalmistelua on jäsennetty erilaisiin vaiheiseen, vaikka näiden vaiheiden rajojen määrittely ei ole välttämättä helppoa. Eri vaiheet eroavat toisistaan ja esiintyvät eri lainvalmisteluprosesseissa eri tavalla. Jotkin vaiheet esiintyvät kaikissa prosesseissa, varsinkin laajoissa lainvalmisteluprosesseissa.¹⁹

4.1 Lainvalmistelun käynnistyminen

Lakihanke voi tulla vireille Suomessa monella eri tavalla. Isoin ero on se, että onko kyseessä kotoperäinen lakihanke vai EU-lähtöinen- tai kansainväliseen sopimukseen tai velvoitteesta johtuva lakihanke.²⁰ Kotoperäisten lainsäädäntöhankkeiden käynnistäjä on yleensä hallitusohjelma. Myöskin lainvalmistelu voi lähteä liikkeelle ministeriön aloitteesta, jolloin aloitteentekijänä voi olla ministeri, ministeriön virkamiesjohto tai lainvalmistelija.

4.2 Lakihankkeen esivalmistelu

Ministeriö arvio lakihankkeen käynnistämistarpeen ja suunnittelen sen kulun. Jos uudistuksen valmistelun käynnistämistä pidetään tarpeellisena, alkaa ministeriö suunnittelemaan, miten

¹⁹ Niemivuo, 2020, 127.

²⁰ Niemivuo, 2020, 129.

valmistelu aloitetaan. Tämän jälkeen on päätettävä valmisteluelin, sen kokoonpano ja antaa toimeksianto.

Ennen hanketta tai sen käynnistämistä pitää koota asiaa koskevat aiemmat selvitykset ja hankkia tarvittavaa uutta tietoa. Tärkeintä on selvittää asian nykytila ja sen epäkohdat sekä muutoksen tarve, kohde ja tavoitteet. On myös tarpeellista selvittää, miten muutos vaikuttaisi, esimerkiksi vertaamalla kansavälisiin verrokkiryhmiin ja olemalla vuorovaikutuksessa sidosryhmien kanssa.

Hyvin toteutettu esivalmistelu on hyvän lainvalmistelun peruspilari ja liian vähäisin perustiedoin aloitettu uudistuksen valmistelu on varma tie epäonnistumiselle.²¹

4.3 Perusvalmistelu

Perusvalmistelun tehtävä on laatia säädösehdotukset ja perustelut niille. Ehdotukset tulisi laatia sisällöltään, muodoltaan ja rakenteeltaan viimeistellyksi. Tämä vaatii uudistuksen pohjimista perusteellisesti ja tähän tarvitaan runsaasti tietoa. Ennen lopullista säädösehdotuksen muotoilua on otettava huomioon uudistuksen tavoitteet, keinot, vaihtoehdot ja se, millaisia taloudellisia ja käytännön vaikutuksia ehdotuksella olisi. Tässä vaiheessa suunnitellaan myös muutoksen vaatimat toimet ja ajankohta sekä uudistuksen tiedottamisen ajankohta, toimeenpano ja sen vaikutusten seuraaminen.

Joskus perusvalmisteluvaihe voi olla kaksivaiheinen. E ensin valmistelussa tehdään uudistuksen periaatetermistö ja -mietintö, joka sisältää vaihtoehdot uudistuksen toteuttamiseksi. Näistä pyydetään palautetta ja palautteen perusteella jatketaan perusvalmistelua.

Pääsääntö on, että asiakirjat tehdään suomeksi ja niistä tehdään tiivistelmä. Kuitenkin esimerkiksi saamelaisia koskevat lakialoitteet käännetään saameksi ja Ahvenmaata koskevat aloitteet tehdään yleensä samanaikaisesti suomeksi ja ruotsiksi.²²

4.4 Lausunto- ja kuulemismenettely

Tämä vaihe on lainvalmistelun julkisuuden kannalta tärkeä osio. Perusvalmistelussa palautetta haettiin asiantuntijoilta kuulemistilauksissa ja mahdollisissa seminaareissa, mutta valmisteluelimen ehdotus tulee yleensä julkiseksi vasta mietinnön jälkeen.

²¹ Niemivuo, 2020, 131.

²² Niemivuo, 2020, 133.

On tavallista, että mietinnöistä, mitkä ollaan saatu valmiiksi, pyydetään eri tahoilta kirjalliset lausunnot. Jotta lausunnoista saadaan mahdollisimman suuri hyöty, tulee tarkasti harkita, keltä tai miltä tahoilta kirjallisia laununtoja pyydetään ja miten asetetaan kysymykset, joihin toivotaan lausunnonantajien vastaavan. Lausuntoprosessi vie aikaa kuukausia, koska lausunnonantajille on annettavaa aikaa vähintään kuusi viikkoa. Kuuden viikon lausuntoaika on pidennettävä, jos asia, johon lausuntoa pyydetään, on laaja tai monimutkainen. Lausuntoaikaa on myös pidennettävä, jos laununtoja pyydetään kesken lomakausia. Jos laununtoja ei pyydetä ollenkaan tai lausuntoaika on tuota kuutta viikkoa lyhyempi, syy on kerrottava hallituksen esityksen perusteluissa.

Näistä ministeriölle toimitetuista laununnoista on laadittava tiivistelmä. Tiivistelmästä pitäisi käydä ilmi, ovatko lausunnonantajat kannattaneet tai vastustaneet hanketta tai ylipäätään, mitä mieltä he ovat hankkeesta ja ovatko he esittäneet varauksia hankkeelle.²³ Lausuntopyyntöt, tiivistelmät laununnoista ja itse launnot ovat julkista tietoa ja ovat haettavissa lausuntopalvelu.fi -sivustolta. Launnot voivat kiireisissä tapauksissa olla myös suullisia, mutta yleensä kiireettömissä asioissa ei suosita suullisia laununtoja.²⁴

4.5 Jatkovalmistelu

Edeltävien vaiheiden jälkeen ministeriössä tehdään tilanne arvio koskien lakialoitetta. Aloite saatetaan laittaa jäihin kokonaan, jos esimerkiksi valtaosa lausunnonantajista on antanut negatiivista palautetta hankkeesta. Hanke saatetaan kuitenkin ottaa uuteen valmisteluun toisenlaisten ratkaisujen löytämiseksi tai laatimiseksi.

Normaalisti kuitenkin lakialoite viimeistellään siitä annettujen laununtojen perusteella, tätä kutsutaan jatkovalmisteluksi. Jatkovalmistelu on pitkälti virkamiesvalmistelua, missä pyritään ottamaan huomioon kaikki näkökulmat ja huomautukset. Tässä vaiheessa, sen virkamieskäsitelymäisen luonteensa vuoksi, tartutaan enemmän lakitekniisiin ja kielilisiin asioihin. Tekstit käännetään tarvittaessa ruotsiksi tai saameksi. Yleensä kääntäjän ja lainvalmistelijan yhteistyön tuloksena käännöstyö paljastaa suomenkielisen version heikkoudet.

Kun jatkovalmistelu on saatu päätökseen ja esitys on lainvalmistelijan mukaan valmis, se toimitetaan oikeusministeriöön, jotta sille voidaan suorittaa laintarkastus. Laintarkistuksessa varmistetaan, että esitys on laadittu ohjeita noudattaen ja suomen- ruotsinkielinen versio vastaavat toisiaan. Osa esityksistä käsitellään myös lainsäädännön arviointineuvostossa, jonka tarkoituksena on lisätä lainvalmistelun vaikutusarvioinnin laatua. Arviointineuvosto päättää itse, mihin esityksiin tai ehdotuksiin se antaa lausunnon.²⁵

²³ Niemivuo, 2020, 134.

²⁴ Niemivuo, 2020, 135.

²⁵ Niemivuo, 2020, 136.

4.6 Valtioneuvostokäsittely

Asianomainen ministeri ottaa kantaa lakiehdotukseen mahdollisesti jo jatkovalmistelun aikana mutta viimeistään lakiedotuksen ollessa valmis päätettäväksi. Ministerin tulee olla tietoinen siitä, kuinka valmistelu on edennyt ja onko valmisteluprosessin aikana tulleet esille ongelmia.

Yhteiskuntapoliittisesti merkittävät tai kiistanalaiset lakiehdotukset tulevat säännönmukaisesti valtioneuvoston piirissä eri muodoissa käsiteltäväksi. Asia käsitellään erilaisissa poliittisissa neuvotteluissa, kuten esimerkiksi ministerityöryhmässä, ministerivaliokunnassa tai vaikkapa hallituksen iltakoulussa. Poikkeuksellisesti epävirallisiin hallituksen kokouksiin saatetaan kutsua myöskin opposition edustajia. Mikäli ehdotuksella on taloudellisia vaikutuksia, se voidaan käsitellä valtioneuvoston talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa tai raha-asianvaliokunnassa tai molemmissa.

Valmistelusta vastannut ministeriö vastaa hallituksen esityksen esittelystä valtioneuvoston yleisistunnolle. Pääasiassa valtioneuvoston yleisistunnossa päätettäväksi tulleet hallituksen esitykset etenevät ilman keskustelua. Hallituksen esityksen allekirjoittavat pääministeri ja asianomainen ministeri. Hallituksen esitysten antamisesta tiedotetaan valtioneuvoston verkkosivuilla.

4.7 Hallituksen esityksen eduskuntakäsittely

Eduskunnassa esitys etenee kolmiportaisen käsittelyn kautta. Ensimmäisenä on lähetekeskustelu, eli asiasta keskustellaan hyvin laajasti eduskunnan täysistunnoissa. Lähetekeskustelussa asianomainen ministeri esittelee hallituksen esityksen ja tämän jälkeen kansanedustajat voivat ottaa asiaan kantaa ja lausua oman mielipiteensä. Lähetekeskustelussa käydyt puheenvuorot välihuutoineen ovat luettavissa täysistunnon pöytäkirjoissa.

Lähetekeskustelun jälkeen esitys lähetetään yksityiskohtaisempaan valiokuntakäsittelyyn. Yksi tai useampi valiokunta voi antaa oman lausuntonsa, mutta yleensä yksi valiokunta vastaa asian valmistelusta. Valiokuntia eduskunnassa on suuren valiokunnan lisäksi 16 kappaletta ja näillä valiokunnilla on tietty ministeriövastaavuus. Valiokunnat käsittelevät pääsääntöisesti oman ministeriönsä hallinnonalan asiat; esimerkiksi ulkoasiainvaliokunnalle kuuluvat ulkoministeriöstä esitellyt asiat. Valiokuntakäsittely alkaa siitä, että valiokunta pyytää asiantuntijaa esittelemään asian valiokunnassa. Myös muita asiantuntijoita kuullaan valiokunnissa, kuten esimerkiksi tieteellisiä asiantuntijoita. Valiokuntakäsittelyn jälkeen valiokunta laatii asiasta mietinnön, mihin voi sisältyä eri mieltä olleiden jäsenten vastalauseita ja siihen sisällytetään mahdolliset ponsiehdotukset.²⁶

²⁶ Niemivuo, 2020, 138.

Viimeisenä vaiheena eduskunta täysistuntokäsittelyssä päättää valiokunnan mietinnön pohjalta lakiehdotuksen sisällöstä ja sen hyväksymisestä.²⁷

4.8 Lain vahvistaminen, julkaiseminen ja voimaantulo

Hyväksyttyään lain eduskunta toimittaa hallituksen esitykseen valtioneuvostolle presidentin vahvistusta varten. Presidentin on kolmen kuukauden kuluessa vahvistettava laki tai jätettävä se vahvistamatta. Mikäli presidentti ei vahvista lakia se menee uudestaan eduskunnan käsiteltäväksi. Presidentti voi halutessaan pyytää korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden lausunnot ennen lain vahvistamista. Halutessaan presidentti voi myös lakia vahvistessa liittää valtioneuvoston pöytäkirjaan lausuman.

Kun laki on vahvistettu, se julkaistaan säädöskokoelmassa. Nykyään säädöskokoelma julkaistaan Finlexissä ja lait löytyvät sieltä maksutta.

Laki tulee voimaan voimaantulosäännöksessä mainittuna ajankohtana, mikä päätetään lain vahvistamisen yhteydessä, mikäli eduskunta ei ole siitä päättänyt jo.²⁸

4.9 Tiedottaminen ja koulutus

Vaikka laki julkaistaan, sen sisältö ei välttämättä välity kansalaisille ja viranomaisille. Kaikista uudistuksista tiedotetaan säännönmukaisesti. Tärkeää on tiedoitta lakimuutoksista sopivalla tavalla, esimerkiksi joukkotiedotusvälineissä, erityisesti silloin, kun laki koskee välittömästi kansalaisia. Lainsäädäntöuudistuksista järjestetään koulutusta lain soveltajille, kuten tuomareille. Koulutus yleensä aloitetaan hyvissä ajoin ennen uudistuksen voimaantuloa.²⁹

5 Keskeiset tavoitteet taksialan säätelyn muutokselle

Taksiuudistus (2017) oli osa liikennepalvelulakia, minkä tavoitteena oli mahdollistaa asiakkaalle monipuolisia palveluita ja parantaa läpinäkyvyyttä velvoittamalla palveluntarjoajat avaamaan tietojaan palvelujen kehittämiseksi. Lain tavoitteena oli varmistaa liikennepalvelujen saatavuutta, edistää kilpailua sekä parantaa palveluntarjoajien kilpailukykyä. Ajatuksena oli myös, että uudistus tehostaisi kuljetuspalveluita ja sitä kautta edistäisi ilmastotavoitteiden saavuttamista. Lain tarkoituksena oli luoda edellytykset digitalisaatiolle sekä uusille liiketoimintamalleille ja palveluille. Laki edellytti, että palveluntarjoajat avaavat palvelujensa

²⁷ Niemivuo, 2020, 139.

²⁸ Niemivuo, 2020, 140.

²⁹ Niemivuo, 2020, 142.

olennaiset tiedot palvelukehitystä varten. Tarkoitus oli, että henkilöllä olisi vapaus valita saumattomat matkaketjut eri liikennevälineiden välillä.³⁰

Hallituksen esityksessä 161/2016 taksijärjestelmään ehdotettiin isoja muutoksia, lupakiintiöstä luovuttaisiin, myöskin asemapaikkasääntelystä, enimmäishintasääntelyä ja yleistä sääntelyä tehtäisiin uusia linjauksia tai niistä luovuttaisiin. Esityksessä ehdotettiin myöskin, että liikenteen turvallisuusvirasto voisi tarvittaessa antaa määräyksen taksien hinnoista, mikäli hinnat nousisivat kohtuuttomasti. Hallituksen esityksellä 161/2016 korvattaisiin taksiliikennelaki 217/2007.³¹

Uudistuksen kaavailtiin tuovan helpotusta taksien saatavuuteen ja kuljettajapulaan. Ajatus oli, että poistamalla taksilupien rajoitukset, alalle olisi aikaisempaa helpompi tulla ja tarjota palvelujaan osa-aikaisesti tai yhdistää se muuhun elinkeinotoimintaan. Tämän toivottiin lisäävän taksipalvelujen tarjontaa ja sitä perusteltiin sillä, että ennen uudistusta taksitoimijoiden määrä oli laskussa.³²

Taksiliikenteen osalta tilanne oli Suomessa 2016, että taksirytyksiä oli noin 7900 ja heillä noin 9700 taksia, eli yrittäjillä oli keskimäärin noin 1 auto käytössään. Taksiryttäjien resurssit olivat vahvasti kiinni kalustossaan, johtuen lupien autokohtaisuudesta. Leasing vaihtoehdot tai muut kaluston kapasiteettia joustava käyttö ei ollut taksiliikenteessä samalla tavalla mahdollista kuin muissa liikennevaihtoehdoissa, kuten esimerkiksi lentämisessä. Taksien liikevaihto oli noin miljardi euroa ja taksiliikenteen osuus julkisen liikenteen kilometreistä noin yhdeksän prosenttia. Karkeasti arvioituna vuonna 2016 alan liikevaihdosta noin 40 prosenttia tulee yksityiskysynnästä, 40 julkisesti rahoitetusta ja 20 yritysten taksimatkoista.

Taksilupa oli keskeinen muutoksen kohde hallituksen esityksessä 161/2016, siitä säädettiin taksilaissa, minkä kumosi myöhemmin laki liikenteenpalveluista. Taksiliikenteen harjoittamisesta ei ollut, eikä olekaan EU-tason sääntelyä. Taksiliikenteen harjoittaminen vaatii taksiluvan, millä saa harjoittaa tilausliikennettä ja avointa liikennettä. Käytännössä tämä tarkoittaa henkilöautolla rahallista korvausta vastaan elinkeinona ihmisten kyyditsemistä. Taksiliikenne jäisi luvanvaraiseksi toiminnaksi, mutta autokohtaisista taksiliikenneluvista luovuttaisiin. Taksiliikennelupa muuttuisi nimenomaan toimijakohtaiseksi ja kyseisen luvan edellytyksiä ehdotettiin madallettaviksi, poistamalla yrittäjäkoulutus- ja koevaatimus. Kuljettajapulaan vastattiin jättämällä taksinkuljettajan kokeesta pois kokonaan paikallistuntemuskoe osio t. Ennen lakia liikenteen palveluista taksiliikennelain vielä ollessa voimassa, taksilupien hakijoita oli

³⁰ Valtioneuvosto 2019

³¹ HE161/2016

³² Valtioneuvosto 2019

enemmän kuin lupia. Taksilupien rajoittamisen lopettamisen katsottiin tuovan haja-asutus-alueille parempia mahdollisuuksia liikennepalvelujen järjestämiseen.³³

Taksiluvissa oli ja on edelleen liikennealueena koko Suomi Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Autoilla oli kuitenkin, kuten aikaisemmin on mainittu, asemapaikkavelvoite. Autolla oli palatava omalle toimeksiantoalueelle mennessä olevan toimeksiannon jälkeen ja toisten asemapaikoille sai jäädä odottamaan vaan erillisissä erikoistapauksissa. Asemapaikka sääntely siis poikkeustapauksia lukuun ottamatta johti siihen, että takseja ajettiin hyvin paljon tyhjänä. Asemapaikka velvoitteesta luovuttiin uudessa laissa liikenteen palveluista ja yleisesti ottaen tämä uudistus oli sellainen, että sitä kannattivat useimmat lakiehdotusta kommentoineet. Itsekin taksia ajaneena ja toisten kuljettajien kanssa keskustelleena, voi uskoa tämän muutokohdan saaneen kannatusta. Samoin luopuminen velvoitteesta ottaa jonossa ensimmäisenä oleva taksi oli suosittu kuljettajien keskuudessa.³⁴

Suurimmat muutokset mitä ehdotettiin, olivat siis, että lupakiintiöstä, asemapaikkavelvoitteesta ja enimmäishintasääntelystä luovuttaisiin kokonaan. Autokohtaiset luvat muutettaisiin toimitsija kohtaisiksi ja kaikkia alalle yrittäjäksi tai työntekijäksi pääsemistä vaativia vaatimuksia madallettaisiin. Myöskin laadunvalvonta siirtyisi palvelun tuottajille ja muita asioita, kuten taksipalveluita saisi tehdä myöskin henkilönkuljetusluvalla.³⁵

Samalla luovuttiin mittaripakosta, siinä toivossa, että vastaava teknologia korvaisi tai olisi parempi kuin taksimittarit. Tämä osoittautui virheeksi ja sitä korjattiinkin hallituksen esityksessä 176/2020. Hintakatosta luopumisen johdosta keskeinen ehdotus oli se, että hinnan määräytymisperusteet olisivat selkeästi esillä taksiautoissa tai ne pitäisi tuoda esille asiakkaalle hintavertailua varten ennen taksimatkaa. Tarvittaessa, kuten on mainittukin, liikenteen turvallisuusvirasto voisi puuttua hintoihin, jos niistä tulisi liian korkeat. Tarkoituksena olisi välttää negatiiviset haittavaikutukset, mitä on tapahtunut muissa maissa missä on vapautettu taksimarkkinoita, kuten rajanaapurissamme Ruotsissa. Yleisesti ottaen hintojen selkeys lain liikenteenpalveluista jälkeen on ollut parhaimmillaan suhteellista: Isoissa yrityksissä kuten TaksiiHelsingillä ja LähiTaksilla pyrittiin selkeyttämään hinnoitteluperusteluja osittain siinä onnistuen. Välitysyhtiöiden ulkopuolelle jäävien taksien hintojen selkeydestä on koitunut turhautumista ja epäselvyyttä kuluttajien keskuudessa, mikä on vaikuttanut epäsuorasti, omankin kuljettajan kokemuksen perusteella, ihmisten luottoon taksinkuljettajiin.³⁶

³³ HE161/2016

³⁴ HE 161/2016

³⁵ HE 161/2016

³⁶ Traficom 2020

Yksi ehdotuksen tavoitteista oli parantaa taksipalveluiden saatavuutta, varsinkin harvempaan asutuilla alueille, kuten haja-asutusalueella. Isoissa kaupungeissa ja pääkaupunkiseudulla taksien saatavuus oli ja on edelleen vähintäänkin tyydyttävällä tasolla, mutta ongelmia muodostaa isoista asutuskeskuksista suhteellisen kaukana olevat pienehköt asumiskeskittymät. Tavoitteena oli edistää sähköisesti ennen matkaa tilattavien taksipalveluiden määrää, niin saottuja ennakkotilauksia, missä kuljettaja hakee asiakkaan sovittuun aikaan ennakkoon tilattuun taksikyttiin. Myöskin digitalisaatio ja sähköisesti tilattavien taksipalveluiden saatavuuden kehittäminen oli ehdotuksen suuri tavoite. Hallituksen esityksessä nostettiin esille tavoite sähköisen hintavertailun helpottaminen ennen matkaa. Tavoite oli, että taksiasemilta ja kadulta otettavien kyytien määrä laskisi ja sähköiset tilaukset lisääntyisivät. Sähköiset ja digitaalisesti tilatut taksipalveluiden saatavuutta lisäämällä oli tarkoitus mahdollistaa kuluttajalle kilpailuttaa itse jo ennen matkaa taksipalveluiden hinta ja tietenkin halutessaan maksaa enemmän saadakseen parempaa palvelua.

6 Taksitoiminta Suomessa uuden lainsäädännön jälkeen

Ehkä merkittävin muutos sisältyy lain (Laki liikenteen palveluista) toisen luvun 4 pykälään: ammattimaiseen henkilöiden kuljettamiseen tiellä ja näiden palvelujen tarjoamiseen yleisölle ajoneuvolaissa tarkoitettulla henkilöautolla, pakettiautolla, kuorma-autolla, kolmipyörällä, kevyellä nelipyörällä tai raskaalla nelipyörällä (taksiliikenne) tarvitaan taksiliikennelupa tai henkilö- tai tavaraliikennelupa. Henkilö- tai tavaraliikenneluvan haltijan on tehtävä taksiliikenteen harjoittamisesta ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle. Tuossa lain kohdassa selkeästi purettiin taksilupien määrä sääntely. Laista ei löydy myöskään kohtaa, jolla estettäisiin taksilupien luovuttaminen.³⁷

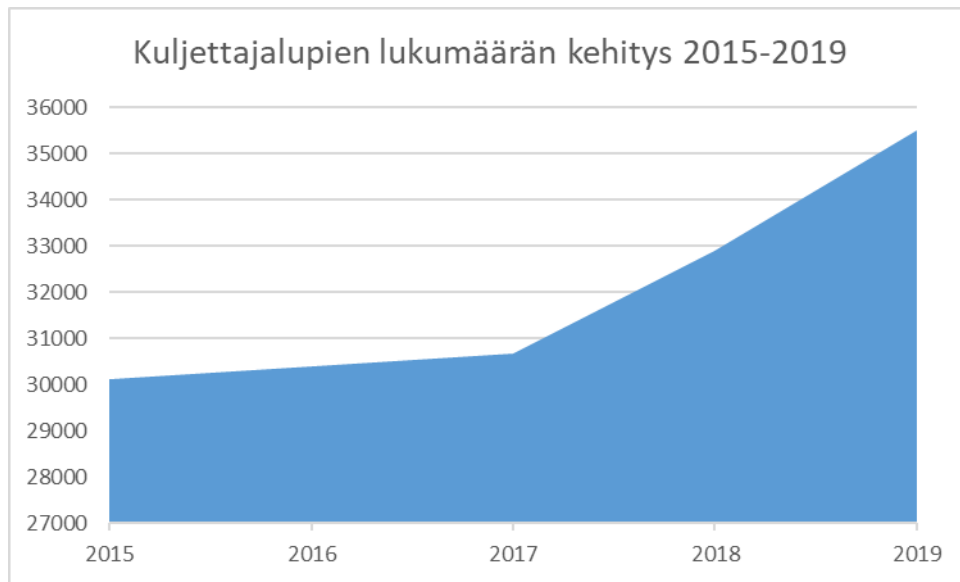
Ennen uutta lainsäädäntöä taksirytykset olivat pääsääntöisesti pieniä. Kesäkuun 2018 lopussa liikenneluvan haltijoiden (taksirytysten) lukumäärä oli 7 399. Liikennepalvelulain voimaantulon jälkeen liikenneluvan haltijoiden lukumäärä on kasvanut melkein 4 000:lla.³⁸ Tästä tulokulmasta lain tavoite siitä, että kynnys taksialalle siirtymisestä madaltuisi, toteutui.

Taksirytysten lukumäärän lisäksi liikennepalvelulain voimaantulon jälkeen kuljettajalupien määrä on kasvanut.³⁹

³⁷ FINLEX

³⁸ Traficom 2020

³⁹ Traficom 2020



Kuvio 1. Traficomien rekisteritietojen mukainen kuljettajalupien lukumäärän kehitys.

Toisaalta korona pandemian aiheuttamat muutokset eivät vielä ole nähtävissä tilastoissa. Uutisten perusteella taksialta on poistunut sekä yrittäjiä että kuljettajia.⁴⁰

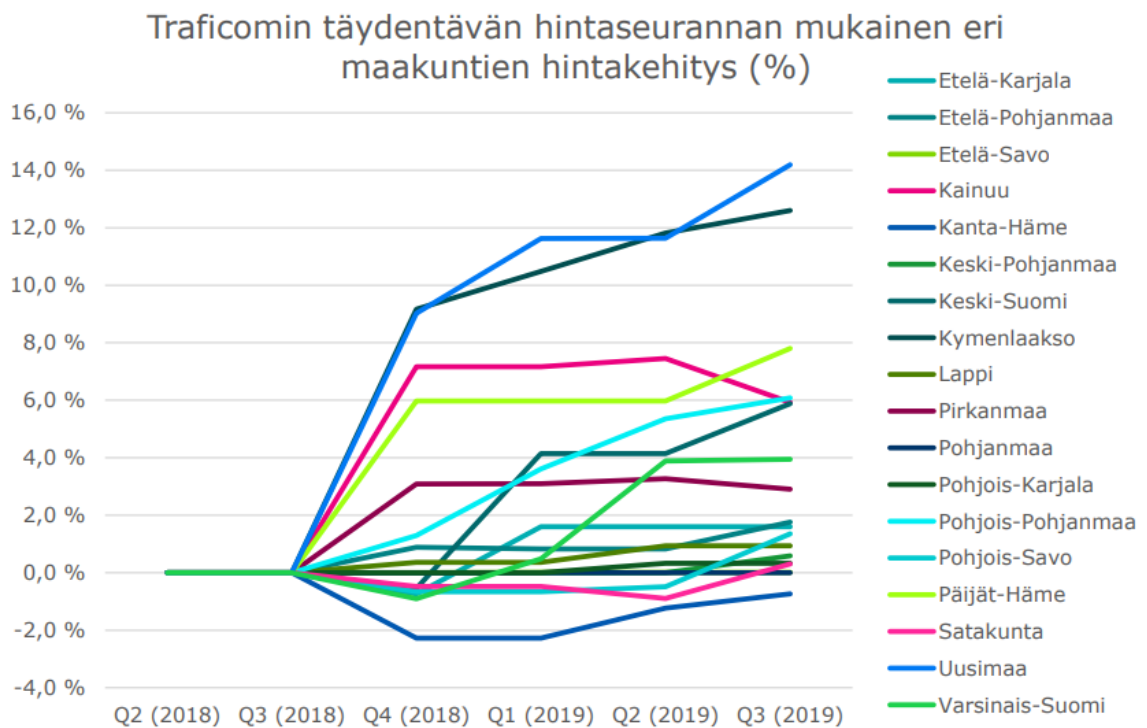
Lain tavoitteissa oli myös uusien toiminta- ja palvelumallien kehittyminen. Digitalisaatio, teknologian kehittyminen ja GPS paikantaminen ovat muuttaneet taksialaa. Toisaalta esimerkiksi Uber ei koe toimivansa taksialalla tai olevansa edes henkilökuljetusyritys. Uber toteaa olevansa maailma suurin liikkuvuusala.⁴¹ Kuluttajat, ainakin pääkaupunkiseudulla, eivät ole voineet välttää näkemästä Yango-takseja; Yango tuli Suomeen säätelyn purkamisen jälkeen 2018.

Taksilain uudistamisen tavoitteena oli kilpailun lisääminen ja kilpailun seurauksena kuluttajien taksipalvelusta maksamien hintojen piti laskea. Traficom tilastoi taksialaa koskevaa tilastotietoa monesta tulokulmasta. Viimeisin laaja tilasto on vuodelta 2020 ja tuon perusteella lähes kaikilla alueilla taksipalvelujen hinnat nousivat uuden lain voimaantulon jälkeen⁴²

⁴⁰ YLE

⁴¹ Uber

⁴² Traficom 2020



Kuvio 2: Taksipalveluiden hintojen kehitys taksilain uudistuksen jälkeen

Mielenkiintoista on se, että erityisesti Uudellamaalla hintojen nousu oli suurin. Olisi voinut kuvitella, että väkirikkaan alueella kilpailun lisääntymisen seurauksen hinnat olisivat laskeutuneet.

7 Laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta, sen syyt ja tavoitteet

7.1 Keskeiset syyt muutokselle

Alkuperäinen taksiuudistus (320/2017) tuli voimaan vaiheittain vuosien 2018 ja 2019 aikana. Siihen koottiin merkittävä osa tieliikenteen henkilöliikennettä sekä tavaraliikennettä koskevista säännöksistä ja samalla kevennettiin huomattavasti sääntelyä taksiliikenteessä. Ennen alkuperäistä uudistusta taksiliikenne oli huomattavan säänneltyä ja taksialaa osittain tästä syystä piinasi kuljettajapula ja taksilupien määrä sääntely. Alkuperäisen uudistuksen myötä taksilupien määrä sääntelystä, enimmäishinnoista ja päivystys- ja asemapaikkavelvoitteista luovuttiin, samalla luovuttiin taksilupien autokohtaisuudesta. Tämä käytännössä tarkoitti sitä, että yritykset päättivät itse toimintansa laajuuden ja muut toimintaan liittyvät asiat, kuten ajan, paikan ja hinnan. Alun perin velvoitteesta käyttää mittaria luovuttiin siinä toivossa, että se olisi mahdollistanut erilaisia digitaalisia palvelualustoja.⁴³

⁴³ HE 176/2020

Taksiuudistuksen myötä tapahtuneen vapautumisen vaikutukset olivat poikkeuksellisen merkittävät taksialalla, varsinkin kun kyseessä oli ala, joka oli ollut pitkään vahvasti säännellyillä ja staattisilla markkinoilla. Markkinat olivat korjaussarjan valmisteluvaiheessa ja senkin jälkeen edelleen sopeutumisvaiheessa, eivätkä kaikki alkuperäisen uudistuksen vaikutukset ole toteutunut. Keskeisimpiä korjausta vaativia asioita oli taksiliikenteen turvallisuus, harmaan talouden torjunta, hinnoittelun läpinäkyvyys ja taksien saatavuus.⁴⁴

Korjaussarjaan ehdotettiin, että taksien verovalvontaa olisi tehostettava, Y-tunnus olisi taksiliikenneluvan myöntämisen edellytys ja taksiliikenneluvan kuuluisi olla mukana taksiajossa tai vähintäänkin sen jäljennös. Lisäksi korjaussarjaan ehdotettiin lisättäväksi säännökset taksivalaisimen käytöstä. Taksivalaisin mahdollistaisi ajoneuvon tunnistamisen tarkastamista varten ja ennen kaikkea kuluttajat erottaisivat ajoneuvon taksiksi.⁴⁵

7.2 Taksiliikenteen turvallisuus

Taksipalveluiden laatu ja turvallisuus tai enneminkin huoli niiden toimimattomuudesta oli merkittävä syy sille, miksi korjaussarjasta muodostui pakollinen ratkaisu. Aiemmin taksinkuljettajalta oli vaadittu paikallistuntemusta, taksinkuljettajan kokeen läpipääsemistä ja pakollisen koulutuksen käyminen. Taksiuudistuksen jälkeen periaatteessa riittää, että pääsee taksinkuljettajan kokeen lävitse, täyttää muutaman terveyttä koskevan vaatimuksen ja omaa suhteellisen puhtaan rikosrekisterin. Isot välityskeskukset vaativat omilta kouluttajiltaan vastaavaa koulutusta, mitä se oli ennen uudistusta, mutta välityskeskusten ulkopuolelle jäävien kuljettajien opetussisältö ja taso saattavat vaihdella huomattavasti.⁴⁶

Esivalmistelua tehdessä tehdyn arvioinnin perusteella taksiasiakkaiden turvallisuuden tunne on laskenut taksiuudistuksen jälkeen, myöskin tulokset laadun tunteen arvioinnista osoittivat samaa kehityssuuntaa. Kyselyissä huomattiin, erityisesti erityisryhmien arvion kummastakin tekijästä laskeneen enemmän kuin muilla verrokkiryhmillä. Taksinkuljettajan koetta koskevat lainkohdat todettiin esivalmistelun aikana riittämättömiksi. Vilppiyritysten lisääntymiseen kiinnitettiin myös huomiota esivalmistelun aikana.⁴⁷

Marinin hallituksen ohjelmassa oleva tavoitetta kehittää kuluttajansuojaa, varsinkin eri palveluiden osalta, voidaan pitää myös merkittävänä syynä korjaussarjan valmistelulle ja voimaan saattamiselle. Samalla kuluttajansuojalakiin lisättiin uusi luku koskien henkilöön kohdistuvia

⁴⁴ HE 176/2020

⁴⁵ HE 176/2020

⁴⁶ HE 176/2020

⁴⁷ HE 176/2020

palveluita, taksiliikenne kuuluisi tähän kohderyhmään. Nykyään taksiliikenteen virhetilanteisiin kohdennetaan KSL 8 luvun säännöksiä, mitkä koskevat esineisiin kohdistuvia palveluita.⁴⁸

Asiakkaansuojalaki koskisi esimerkiksi kunnan, valtion ja (mahdollisesti) Kelan järjestämiä palveluita. Laissa olisi tarkoitus säätää vahingonkorvauksesta. Asiakasmaksuja koskeviin lakeihin ehdotettiin muutosta, jotta asiakkaalle ei muodostuisi lisäkuluja virheen oikaisusta (vahingonkorvauksesta) tai mikäli sitä ei voitaisi korjata saisi hän palautuksen asiakasmaksusta virhettä koskevalta osalta. Asiakkaansuojalakia voitaisiin soveltaa taksipalveluihin, joihin on järjestämisvastuu muun muassa kunnilla, kuten esimerkiksi vammaispalvelulain taksimatkoihin. Kela-kyytien osalta on epäselvää, onko Kela vain matkan korvaajana vai järjestäjänä. Järjestämisvastuullisiin kyyteihin sovellettaisiin asiakkaansuojalakia ja mikäli Kela (tai muu taho) nähtäisiin vain korvaajana, sovellettaisiin siihen KSL 9 a lukua.⁴⁹

7.3 Harmaan talouden torjunta

Verohallinto teki ennen alkuperäistä taksiuudistusta vuosina 2015-2017 noin 300 tarkistusta taksitoimitsijoihin, tällöin havaittiin puutteita yli 60 prosentissa tarkastetuista. Tyypillisimpiä rikkeitä oli tulojen salaaminen ja yksityiskulujen lisääminen kirjanpitoon.⁵⁰

Syksyllä 2019 verohallinto pyrki selvittämään taksialan harmaata taloutta ja mitä mahdollisia vaikutuksia taksiuudistuksella oli verojen maksun perspektiivistä. Verohallinto havaitsi, että taksialan yritysten maksamien arvolisäverojen määrä oli laskenut useita vuosi ja tämä lasku oli kiihtynyt taksiuudistuksen myötä. Tiedot taksialan harmaan talouden tilasta jäivät puutteellisiksi. Selvityksessä todettiin, että taksilainmuutos sisälsi harmaan talouden kannalta tekijöitä, mitkä lisäsivät riskejä ja vähensi tekijöitä, mitkä vähensivät riskejä.⁵¹

Taksirytysten on toimitettava verovalvontaa varten tietojansa ja pidettävä niistä kirjaa. Tiedot edelliseltä vuodelta annetaan seuraavan vuoden tammikuuhun mennessä, esimerkiksi vuoden 2020 tiedot kuuluisivat luovuttaa vuoden 2021 tammikuuhun mennessä. Vuositasolla käytetään välityspalveluiden, kuten Taksi Helsingin tietoja ja verrataan niitä kyseisen välitysyhtiön alla toimivan yrittäjän antamiin tietoihin. Verohallinto suorittaa myöskin edelleen verotarkastuksia taksiyrittäjiin.⁵²

Korjaussarjaa säädettäessä havahduttiin siihen, että kaikista taksikyydeistä ei kerätä riittävää tietoa, jotta jälkivalvonta olisi tehokasta. Ongelmia aiheuttivat myös kiinteähintaiset kyydit

⁴⁸ HE 176/2020

⁴⁹ HE 176/2020

⁵⁰ HE 176/2020

⁵¹ HE 176/2020

⁵² HE 176/2020

ja käteisellä maksetut matkat. Verohallinto arvioi, ettei taksialalta kerry sille riittävää informaatiota verovalvonnan toteuttamiseksi. 2018 voimaan tullen uudistuksen myötä seurata oli vaikeutunut, kun luovuttiin taksamittari pakosta ja taksamittareiden tuottama vertailutieto oli ollut tärkeää varsinkin käteismaksuihin perustuvien verojen varmistamisen kannalta.⁵³

Korjaussarjassa päädyttiin siihen, että verovalvonnan kannalta olisi todella tärkeää, että tiedot kerättäisiin sähköisessä muodossa, tietojen keräämiseen tarkoitettuun laitteesta, kuten esimerkiksi taksamittarista. Taksamittareita ja muita laitteita tai järjestelmiä koskeva sääntely siirrettäisiin ajoneuvolaista liikenteen palveluista annettuun lakiin. Samalla täsmennettäisiin, milloin on käytettävä taksamittaria taksikyydin hinnan määrittelyyn. Liikenteen palveluista annettuun lakiin lisättäisiin velvoite käyttää jatkossa kaikissa takseissa joko taksamittaria tai muuta laitetta tai järjestelmää, joka kerää taksikyydeistä laissa edellytetyt tiedot verovalvontaa varten. Tavoitteena on harmaan talouden torjunnan tukeminen sekä kansallisen taksamittarisääntelyn täsmäntäminen EU-sääntelyyn liittyvän tulkintaepävarmuuden poistamiseksi.⁵⁴

7.4 Hinnoittelu

Hinnoittelun säätelyyn tai selkiyttämiseen ehdotettiin ratkaisuksi ns. esimerkkimatkan käyttämistä. Esimerkkimatka olisi suuntaa antava hinnoittelu taksiin kiinnitettynä, mistä voisi hahmottaa mahdollisesti matkan hinnan, kun kyse ei ole kiinteästä hinnasta.⁵⁵

7.5 Taksipalvelujen saatavuus

Taksipalvelujen saatavuus oli yksi päätekijöistä alkuperäiseen lakimuutokseen. Nykytilanteen arviointi ja täten alkuperäisen uudistuksen tavoitteen arviointi on hankalaa, koska taksipalveluiden saatavuudesta on tällä hetkellä vähän tietoa. Saatavuutta on pääasiassa tutkittu kyselytutkimuksien avulla, näiden kyselytutkimusten perusteella valtaosa ihmisistä on tyytyväisiä taksipalveluiden saatavuuteen, mutta tyytyväisyys taksipalvelujen saatavuuteen on laskenut alkuperäisen taksilainuudistuksen jälkeen. Taksipalvelujen saatavuuteen tyytymättömimmät asuvan harvaan asutuilla tai haja-asutuilla alueille ja erityisryhmät ovat tavallista verokkiryhmäänsä tyytymättömämpiä palveluiden saatavuuteen.⁵⁶

Aiemmassa taksiuudistuksessa määriteltiin, että palveluntarjoajien pitäisi toimittaa tietoa liittyen omaan liiketoimintaansa, mutta ongelmaksi muodostui, ettei lakiuudistuksen seuran-

⁵³ HE 176/2020

⁵⁴ HE 176/2020

⁵⁵ HE 176/2020

⁵⁶ HE 176/2020

nan kannalta hyödyllistä informaatiota muodostunut. Korjaussarjaa suunnitellessa tultiin lopputulokseen, että olisi tarpeellista vaatia palvelujen tarjoajia keräämään myös tietoja, mitkä hyödyttävät laki uudistuksen seuraamista, mutta ei ole välttämättä heidän liiketoimintansa kannalta välttämättömiä. Sitä ei kuitenkaan tarkemmin yksilöity, mikä johtaa siihen, että on ongelmallista vaatia tätä yrityksiltä, mutta vaade kuitenkin on, mahdollisesti kerätä tietoja, vaikka ne eivät olisi hyödyllisiä oman liiketoiminnan kannalta.⁵⁷

8 Havaintoja taksialan uudistuksesta

Vanha taksiliikennelaki ei olisi mahdollistanut liiketoiminnan laajentamista toimeksiantajani toivomalla tavalla. Kaikkien lupien ja pätevyyksien hankkiminen olisi todennäköisesti ollut liian vaikeata ja epäkäytännöllistä. Toiminta olisi ollut todennäköisesti kannattavampaa ennen alkuperäistä uudistusta mutta ei ehkä tehtävien kautta olisi ollut sitä, mitä toimeksiantajani haluaisi tai kykenisi tekemään.

Toimeksiantajayritykseni on keskikokoinen kuljetusyritys työllistäen yli 10 henkilöä. Vuonna 2018 yli puolet kuljetusalan yrityksistä työllisti 1-5 henkilöä.⁵⁸ Jo tehdyt investoinnit puoltavat sitä, että yritys jatkaa päätoimialallaan eli jakelutoiminnassa. Kuitenkin nykyinen toiminta ei mahdollista, että kaikki seuraavan sukupolven edustajat, niin halutessaan, työllistyisivät perheyrityksessä. Vanhan taksiliikennelain kumoaminen ja uusi laki liikenteen palveluista mahdollistaa osa-aikaisen taksiyrittämisen. Toimeksiantajayritykseni näkökulmasta tämä mahdollistaisi joko nykyisten yrittäjien siirtymisen varsinaisesta liiketoiminnasta syrjään ja taksin ajamisen ennen täydellistä eläköitymistä. Toisena vaihtoehtona olisi, että seuraava sukupolvi siirtyisi vaiheittain kuljetusliikkeen tehtäviin ja ajaisivat taksia ennen täyssiirtymää.

Taksiala näyttää kokeneen alkuperäisen uudistuksen myötä aikamoisen mullistuksen, mikä muutti alan niin, ettei vanhaan enää ole paluuta. Kyseessä oli hyvin säädellyn alan muutoksesta äkillisesti vähemmän rajoitettuun ja markkinaehtoisesti toimivaan liiketoimintaan. Taksiala oli toiminut vuosikymmeniä säädellyssä ympäristössä ja alan toimintatavat, yritysraakenteet ja järjestelmät olivat kehittyneet tuohon säädelyyn ympäristöön. Osa ihmisistä on sitä mieltä, että muutoksessa onnistuttiin ja osa on sitä mieltä, ettei muutos välttämättä onnistunut niin hyvin. Osa uudistuksen tavoitteista tuli täyteen, kuten kuljettajien ja toimijoiden määrät lähtivät nousuun. Alkuperäisen uudistuksessa oli mukana sellaisia tavoitteita, joiden toteutumismahdollisuudet olivat mielestäni sangen rajalliset. Mietin, kuinka osa ideoista tai tavoitteista edes jonkun mielestä olivat hyviä ja miten ne kuviteltiin toteutuvan.

⁵⁷ HE 176/2020

⁵⁸ SKAL

Kuljettajan näkökulmasta asiat muuttuivat siten, että työhön tuli paljon epäselvyyttä ja turhaa tekemistä. Asemapaikoista luopuminen tarkoitti, ettei ollut selkeätä toimintamallia työpäivälle. Vuorot, joissa pysyttiin ns. toimialueen sisällä ja omalla vanhalla asemapaikalla sujuivat hyvin. Uusi vapaus oli näennäistä ja kuljettajalle oli kuitenkin kannattavaa palata ns. omalle alueellensa, missä omalla kyytienvälitysjärjestelmällä saisi tehokkaammin kyytejä.

Huomasin työtehtävissäni myöskin sen, että ajan kuluessa alkuperäisestä uudistuksesta, ihmiset luottamus omaan paikallistuntemukseeni, hintoihin ja melkein mihin tahansa palvelukokemuksen osa-alueeseen, laski. Jopa yksi asiakkaani epäili uuden karheen auton turvavöiden luotettavuutta.

Isoin asia mielestäni oli kuitenkin hintakatosta luopuminen. Ennen oli selkeätä, että taksi maksoi sen säädellyn hinnan, mihin oikeastaan kenelläkään taksialan toimijalla ei ollut mahdollista vaikuttaa. Tämä oli reilua kuljettajalle ja asiakkaalle. Hintakatosta luopumisen jälkeen asiakkaille helposti jäi käsitys, että me taksinkuljettajat, jotenkin ryöstäisimme heitä korkeilla hinnoilla. Kuitenkin ison taksiketjun taksinkuljettajana pystyin vaikuttamaan hintoihin yhtä vähän kuin ennen uudistusta.

Uudistuksen jälkeen kyseinen uudistus oli myöskin todella suosittu puheenaihe asiakkaiden ja itseni välillä, aina tietenkin asiakkaan aloittamana. Keskustelut eivät olleet aina hyvähenkisiä. Koin, että kuljettajana minun olisi pitänyt puolustaa uudistusta ja selittää sen syitä ja seurauksia asiakkaille. Aiheen kiinnostavuus laantui vasta, kun COVID-19 pandemiasta tuli ajankohtaisempi aihe. Pandemian aikana jouduin valitettavasti lopettamaan taksin ajamisen eli minulla ei ole käsitystä, onko pandemian laannuttua taksiuudistus palannut keskusteluihin kuljettajan ja kuljetettavan välillä.

Korjaussarja lakiin liikenteen palveluista oli ehdottomasti parannus alalle toimiville ihmisille. Se selkeytti työskentelyä ja vähensi ristiriitatilanteita asiakkaiden ja muiden toimijoiden välillä. Valvontakin todennäköisesti helpottui, kun taksien tunnistaminen tarkastusta varten oli helpompaa ja taksien mukana alettiin kuljettamaan lupia. Mittarit (tai vastaavat järjestelmät) palasivat autoihin, niin oli helpompaa toimittaa esimerkiksi verovalvontaa. Itselläni oli aina mittari autossa, vaikka se ei ollut pakollinen ja oikeastaan käytin aina oman brändin taksipalveluita. Sen mitä olen kuullut ihmisten kokemuksista esimerkiksi työtehtävissä niin taksimittarit lisäävät kuluttajankin luottamusta kyseiseen taksimatkaan. Se voi olla, että ilman mittaria ihmisille jää helposti käsitys, että hinnat ovat tuulesta temmattuja, vaikka ne perustuvat aina auton ulkopuolella olevaan hinnastoon (mikä on pakollinen kaikille takseille). Esimerkkimatkakin oli hyvä veto ja helpotti omaa työtäni, kun vielä olin kuljettajana ja aivan varmasti muidenkin kuljettajien työtä tälläkin hetkellä, kun se selkeyttää kuluttajalla hintoja ja helpottaa hintojen vertailua ilman mitään digitaalista vaadetta.

Tiivistelmänä, ehkä voisi todeta, että alkuperäinen uudistus ei toiminut sille toivotulla tavalla ja sen seurauksena tuli paljon negatiivisia vaikutuksia, sekä kuljettajille, toimitsijoille ja kulluttajille. Korjaussarjan myötä saatiin toivoa järjestelmän toimivuuteen ja monet sen mukanaan tuomat vaikutukset vastaisivat ainakin omasta mielestäni sitä, mitä alkuperäisellä uudistuksella haettiin.

9 Lähteet

Painetut

Hirvonen Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki 2011: Helsingin yliopisto

Mauranen Tapani: Taksi! Matka suomalaisen taksin historiaan. Forssa 1995: Suomen taksiliitto ry

Niemivuo Matti: lainvalmistelu - oikeudelliset perusteet ja käytäntö. Helsinki 2020: Kauppamari

Virallislähteet

HE161/2016. Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Viitattu 20.4.2022. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160161>

HE 176/2020. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi liikenteen palveluista annetun lain, tieliikennelain 155 ja 171 §:n sekä ajoneuvolain muuttamisesta. Viitattu 5.5.2022. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2020/20200176>

Sähköiset

Traficom. Julkisen liikenteen tilasto. Viitattu 28.4.2022. <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/julkisen-liikenteen-tilasto>

Traficom 2020. Traficom julkaisu 3/2020. Viitattu 20.4.2022. <https://www.traficom.fi/fi/traficomin-julkaisut?limit=20&offset=0&query=&sort=created>

Helsingin taksiautoilijat. Historia. Viitattu 3.5.2022. <https://htary.fi/yhdistys/historia>

Valtioneuvosto 2019. Viitattu 5.5.2022. <https://valtioneuvosto.fi/-/taksiuudistus-valmisteltu-laajassa-ja-avoimessa-yhteistyossa>

FINLEX. Kumottu taksiliikenne laki. Viitattu 20.4.2022. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/2007/20070217>

Uber. Tietoa Uberistä. Viitattu 5.5.2022. <https://www.uber.com/fi/fi/about/>

YLE. Taksialalla kävi kato. Viitattu 5.5.2022. <https://yle.fi/uutiset/3-12131245>

SLAL. Moni tekijä vaikuttaa kuljetusyrityksen kannattavuuteen. Viitattu 20.5.2022. <https://www.skal.fi/>

Kuviot

Kuvio 1: Traficomien rekisteritietojen mukainen kuljettajalupien lukumäärän kehitys. (Traficom julkaisu 3/2020)

Kuvio 2: Taksipalveluiden hintojen kehitys taksilain uudistuksen jälkeen. (Traficom julkaisu 3/2020)