

# **Yön ainoa valopilkku**

## **Taksiliikennelakityöryhmän mietintö**



Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Työryhmä: pj. liikenneneuvos Petri Jalasto, LVM; sihteeri hallitusneuvos Tuula Ikonen, LVM		Julkaisun laji Mietintö	
		Toimeksiantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	
		Toimielimen asettamispäivämäärä 19.11.2003	
Julkaisun nimi Yön ainoa valopilkku Taksiliikennelakityöryhmän mietintö			
Tiivistelmä Työryhmän tehtävänä oli määrittellä taksiliikenteen harjoittamista koskevan lainsäädännön muutostarpeet ottaen huomioon perustuslain vaatimukset. Työssä tuli arvioida, voidaanko taksanvahvistus ja nykyiset toimitukset säilyttää. Työryhmän tuli tehdä tarpeelliset kehittämissuositukset sekä niiden vaikutusarviointi. Työryhmällä oli oikeus tehdä ehdotuksia myös muun taksitoimialaa koskevan lainsäädännön kehittämiseksi.  Työryhmän käsityksen mukaan taksien liikenneluvat voidaan säilyttää. Sen sijaan tarveharkinnasta tulisi luopua, koska se rajoittaa perusteettomasti elinkeinovapautta. Taksanvahvistuksesta tulisi ainakin pitemmällä aikavälillä luopua. Luvan hakijaa koskevat vaatimukset voidaan pääosin säilyttää tai niitä voidaan jopa jossain määrin kiristää.  Alan toimintavapautta tulisi lisätä luopumalla ajovelvollisuudesta, ajovuorojen viranomaisvahvistuksesta sekä tilausjärjestelmiä koskevasta sääntelystä. Luvattoman liikenteen harjoittamisesta koskevan rangaistuksen enimmäismäärää ehdotetaan nostettavaksi kolmesta kuukaudesta kuuteen kuukauteen.  Lisäksi työryhmä ehdottaa muutoksia taksinkuljettajaa, ajoneuvoa ja hintojen ilmoittamista koskeviin säädöksiin. Lainsäädännöllisten muutosten ohella työryhmä ehdottaa, että luvanhaltijalta edellytetyn hyvän maineen ja vakavaraisuuden täyttymistä tulee seurata ja että laatua, valvontaa, koulutusta ja ohjausta tulee parantaa.  Työryhmän mielestä sen ehdotuksilla ei ole vaikutusta taksien autoverokohteluun.			
Avainsanat (asiasanat) henkilöliikenne, henkilöliikennelaki, liikenneluvat, perusoikeudet, taksanvahvistus, taksiliikenne, tarveharkinta			
Muut tiedot Yhteyshenkilö/LVM Petri Jalasto			
Sarjan nimi ja numero Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 43/2004		ISSN 1457-7488	ISBN 951-723-729-4
Kokonaissivumäärä 132	Kieli suomi	Hinta 20 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Publishing Oy		Kustantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	



Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för taxitrafik. Trafikrådet Petri Jalasto, kommunikationsministeriet (ordförande) och regeringsrådet Tuula Ikonen, kommunikationsministeriet (sekreterare).	Typ av publikation Betänkande		
	Uppdragsgivare Kommunikationsministeriet		
	Datum för tillsättandet av organet 19.11.2003		
Publikation (även den finska titeln) Taxitrafikarbetsgruppens betänkande. (Yön ainoa valopilkku. Taksiliikennelakityöryhmän mietintö.)			
Referat Arbetsgruppens uppgift var att med beaktande av kraven i grundlagen fastställa ändringsbehovet av lagstiftningen för bedrivande av taxitrafik. Arbetsgruppen skulle utvärdera huruvida systemet med fastställda taxor och de nuvarande trafiktillstånden kan bibehållas. Vidare skulle arbetsgruppen lägga fram lämpliga utvecklingsförslag och utvärdera effekterna av dem. Det var även fritt fram för arbetsgruppen att lägga fram förslag för att utveckla annan lagstiftning som berör taxibranschen.  Enligt arbetsgruppens uppfattning kan de nuvarande trafiktillstånden för taxibilar bevaras. Däremot borde man befria taxitrafiken från behovsprövning, eftersom den oskäligt begränsar näringsfriheten. Systemet med fastställda taxor borde slopas åtminstone på sikt. Kraven som gäller dem som ansöker om taxitillstånd kan i huvuddrag bevaras oförändrade eller eventuellt skärpas något.  Handlingsfriheten inom branschen borde ökas genom att man slopar körskyldigheten, de myndighetsreglerade körturerna samt regleringen av beställningssystemen. En ändring av maximistraffet för bedrivande av olovlig trafik föreslås höjas från tre månader till sex månader.  Vidare föreslår arbetsgruppen ändringar i bestämmelserna som gäller taxiföraren, fordonet och prisinformationen. Vid sidan av de lagstiftningsmässiga ändringarna förespråkar arbetsgruppen en noggrannare uppföljning av att kraven på tillståndshavarens goda anseende och solvens uppfylls samt ökad och förbättrad kvalitet, övervakning, utbildning och handledning.  Arbetsgruppen anser att dess förslag inte har någon inverkan på fordonsbeskattningen med avseende på taxibilar.			
Nyckelord persontrafik, persontrafiklagen, trafiktillstånd, grundläggande rättigheter, taxitrafik, behovsprövning			
Övriga uppgifter Kontaktperson vid kommunikationsministeriet är Petri Jalasto.			
Seriens namn och nummer Kommunikationsministeriets publikationer 43/2004		ISSN 1457-7488	ISBN 951-723-729-4
Sidoantal 132	Språk finska	Pris 20 €	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Publishing Ab		Förlag Kommunikationsministeriet	



Authors (from body; name, chairman and secretary of the body) Working group, Chair: Petri Jalasto, Director of		Type of publication Report	
Passenger Transport Unit, MTC		Assigned by Ministry of Transport and Communications(MTC)	
Secretary: Tuula Ikonen, Senior Adviser, MTC		Date when body appointed 19 November 2003	
Name of the publication Report of the working group on taxi transport legislation			
Abstract <p>The purpose of the working group was to examine, in view of the constitutional requirements, the need for legislative amendments concerning taxi transport. The objective was to assess whether the current licences and the confirmation procedure of the fares could be maintained. The task of the group was to outline the necessary development proposals as well as to carry out the relating impact assessment. The group was also entitled to make suggestions concerning other areas in taxi transport legislation.</p> <p>It is the opinion of the working group that the taxi transport licence system can be continued. Instead, the procedure, which is based on consideration of the need, should be waived, because it unjustifiably limits the freedom of occupation. In the long term, at least, the confirmation procedure of the fares should be removed. Requirements concerning the applicant can, in most parts, be maintained or they could, to some extent, be made even stricter.</p> <p>Operational freedom within the field should be increased by removing the driving obligation, the authorities' obligation to confirm the driving turns and the regulation on the ordering systems. The maximum penalty imposed for providing unauthorised transport services is proposed to be raised from three to six months.</p> <p>The working group also proposes amendments to the statutes on taxi drivers, vehicles and fare notifications. Besides legislative amendments, the group proposes the following measures: the licence holder's good repute and appropriate financial standing should be followed, and the quality, control, training and guidance should be improved. It is the working group's view that these proposals do not influence the vehicle taxation of taxis.</p>			
Keywords passenger transport, Act on Passenger Transport Services, transport licences, basic rights, charge confirmation, taxi transport, consideration of the need			
Miscellaneous Contact person at the Ministry: Mr Petri Jalasto			
Serial name and number Publications of the Ministry of Transport and Communications 43/2004		ISSN 1457-7488	ISBN 951-723-729-4
Pages, total 132	Language Finnish	Price € 20	Confidence status Public
Distributed by Edita Publishing Ltd		Published by Ministry of Transport and Communications	

## LIIKENNE – JA VIESTINTÄMINISTERIÖLLE

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 19.11.2003 taksiliikennelakityöryhmän. Työryhmän asettamiseen johti ministeriössä tehty selvitys, jonka mukaan luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annettuun lakiin (343/1991, jäljempänä henkilöliikennelaki) sisältyy säännöksiä, joita on arvioitava perustuslaissa säädetyn elinkeinovapauden kannalta. Lisäksi säätämistasoa koskevat korjaustarpeet ovat määrällisesti huomattavat. Aikaisemmin eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota. Näistä ja muista muutostarpeista johtuen on tarpeen uudistaa laki kokonaisuudessaan. Uudistuksessa on otettava huomioon keskeiset liikennepolitiikan vaatimukset.

Toimeksiannon mukaan henkilöliikennelaki käsittää henkilöautolla ja linja-autolla harjoitettavaa luvanvaraista liikennettä koskevat säännökset. Linja-autoliikennettä sääntelee kuitenkin keskeisiltä osin myös asetustasoinen yhteisöainsäädäntö, mistä johtuen kansallinen lainsäädäntö on monin osin täydentävää. Taksiliikenteestä ei ole yhteisön toissijaista lainsäädäntöä. Tästä syystä ja koska toimialat ovat monin osin muutenkin erilaiset, on tarkoituksenmukaista jatkossa sijoittaa taksiliikennettä ja linja-autoliikennettä koskevat säännökset kumpikin omaan lakiinsa. Linja-autoalaa koskeva merkittävä yhteisöainsäädännön muutos on parhaillaan vireillä, mistä johtuen linja-autoliikennettä koskeva muutosvalmistelu on tarkoituksenmukaista aloittaa sitten, kun uuden yhteisöainsäädännön sisältö on nykyistä paremmin arvioitavissa. Tästä johtuen tarpeellisten muutosten valmistelu on päätetty aloittaa taksiliikenteestä.

Työryhmän sai tehtäväkseen määritellä uudistuksen tavoitteet ottaen huomioon perustuslaista johtuvat korjaustarpeet ja laadukkaan taksiliikennejärjestelmän vaatimukset, selvittää nykyisen toimilupa- ja taksanvahvistusjärjestelmän säilyttämismahdollisuudet perustuslain puitteissa sekä tarvittavat kehittämissuunnitelmat, verrata eri kehittämissuunnitelmojen hyötyjä ja haittoja, tehdä ehdotus valittavaksi kehittämissuunnitelmaksi, tehdä valitusta mallista hallituksen esityksen edellyttämä vaikutusarviointi sekä tehdä ehdotus muutoksen seurannasta. Työryhmä voi tarvittaessa tehdä ehdotuksia myös muun toimialaa koskevan lainsäädännön muuttamisesta, jos se on tarpeen laadukkaan taksiliikennejärjestelmän kannalta.

Työryhmän puheenjohtaja on toiminut liikenneneuvos Petri Jalasto liikenne- ja viestintäministeriöstä ja sen jäsenenä hallitusneuvos Tuula Ikonen liikenne- ja viestintäministeriöstä, johtaja Pentti Mäkinen Keskuskauppakamarista, kilpailuasiantuntija Riitta Ryhänen Kilpailuvirastosta, liikennehallintopäällikkö Olli Sauri Etelä-Suomen lääninhallituksesta, liikennehallintopäällikkö Auli Korhonen

Oulun lääninhallituksesta, liikenneinsinööri Silja Siltala Suomen Kuntaliitosta, toimitusjohtaja Lauri Säynäjoki Suomen Taksiliitosta ja ylikomisario Heikki Seppä Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta. Työryhmän sihteeriksi määrättiin hallitusneuvos Tuula Ikonen.

Työryhmän tuli kuulla oikeusministeriön ja valtiovarainministeriö edustajia työnsä kuluessa. Työryhmällä oli oikeus kuulla myös muita asiantuntijoita, esimerkiksi elinkeinon edustajia erityisasiantuntemusta edellyttävissä kysymyksissä.

Työryhmän toimikausi määrättiin päätymään 15.6.2004.

Sittemmin Heikki Seppä on siirtynyt sisäasiainministeriön poliisiosaston palvelukseen 1.3.2004 lukien. Hän on kuitenkin jatkanut työssä poliisin edustajana.

Työryhmän kokoonpanoa on täydennetty 9.3.2004 nimeämällä kauppa- ja teollisuusministeriön ylitarkastaja Liisa Huhtala työryhmän jäseneksi sen jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Taksiliikenteen harjoittamista koskeva muutostyö on valittu yhdeksi seurattavaksi hankkeeksi oikeusministeriön 6.2.2004 asettamassa lainsäädännön vaikutusarvioinnin tuen pilottihankkeessa.

Seuraavassa on kuvattu työryhmän työskentelyn eri vaiheita.

Johdatusosuuden jälkeen työryhmä on arvioinut nykyisen taksijärjestelmän hyviä puolia ja kehittämiskohteita saadakseen selville, mikä on säilyttämisen arvoista ja mitä täytyisi kehittää.

Seuraavaksi on kuultu lainsäädäntöneuvos Sten Palmgrenia oikeusministeriöstä, jotta voitiin varmistua siitä, että tehdyt arviot henkilöliikennelain perustuslakiongelmista ovat oikeita tai ainakin oikeansuuntaisia.

Tavoitteet on asetettu kahden edellisen työvaiheen jälkeen ja niihin tukeutuen.

Sen jälkeen työssä on etsitty vaihtoehtoisia malleja, joilla taksiliikenteen palvelut voidaan järjestää. Tässä työssä nykyjärjestelmä on ollut perusvaihtoehtona. Lisäksi on hahmoteltu kaksi muuta mallia, jotka ovat nykymallia liberaalimpia. Nämä kaksi mallia on muokattu niin, että toinen niistä on hyvin kevyesti säännelty ja toinen vapaan mallin ja nykymallin välimuoto sääntelyn intensiivisyyden suhteen. Molemmat ovat olleet testimalleja, jotka eivät välttämättä sellaisinaan sovellu ehdotetuksi malliksi. Testimallien luonnosteleminen on ollut tarpeen, jotta eri vaihtoehtoja voitaisiin arvioida. Jos testimalleja ei olisi käytetty, vaihtoehdot olisivat olleet liian avoimet vaikutusarvioinnin tekemiselle.

Mallien hahmottelun jälkeen liikenne- ja viestintäministeriö on tilannut arvion mallien taloudellisista vaikutuksista LTT Tutkimus Oy:ltä. Työn lopputulos on tämän raportin liitteenä.

Seuraavassa vaiheessa työryhmä on palannut arvioimaan taksiliikenteen osatekijöitä perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta. Perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiä on arvioitu asetettujen tavoitteiden kannalta. Tässä työn osassa on tärkeänä osana arviointi siitä, voidaanko nykyinen toimilupa- ja taksanvahvistusjärjestelmä säilyttää.

Sen jälkeen kun ehdotuksen keskeinen sisältö on alkanut hahmottua, työryhmä on selvittänyt, tarvitaanko henkilöliikennelain muuttamisen lisäksi muita säädösmuutoksia tai noudatettujen käytäntöjen muutoksia. Edelleen työryhmä on arvioinut muutoksen toteuttamisen yhteydessä tarvittavia toimenpiteitä, tehnyt vaikutusarvioinnin sekä ehdotukset muutoksen seurannasta.

Työryhmän ehdotukset ovat yleispiirteisiä. siten kaikkiin raportin kohdassa 1.3 todettuihin ongelmiin ei ole puututtu, vaikka itse ongelmat on haluttu tuoda julki.

Työryhmä on kuullut ehdotusluonnoksestaan asiantuntijoina seuraavia henkilöitä: lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Eeva Puttonen ja ylitarkastaja Kari Lehtinen molemmat sisäasiainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Heikki Kuitunen valtiovarainministeriöstä, apulaispääsihteeri Risto Matti Niemi maa- ja metsätalousministeriöstä, hallitussihteeri Lauri Pelkonen ja hallitussihteeri Marjaana Maisonlahti molemmat sosiaali- ja terveysministeriöstä, lakimies Jukka Kaakkola Kuluttajavirastosta, ekonomisti Martti Luukko Suomen Kuluttajaliitosta, puheenjohtaja Kari Jalonen Taksiliikenteen Työnantajat ry:stä, palkkasihteeri Marko Varajärvi Suomen Ammattiliittojen Keskusliitto AKT:stä, viestintäjohtaja Nina Nizovsky Suomen Taksiliitosta, hallituksen jäsen Jari Mäkinen Suomen Palvelutaksit ry:stä, puheenjohtaja Eero Keinänen Helsingin Taksi-Data Oy:stä, toimitusjohtaja Heikki Kääriäinen Linja-autoliitosta sekä yrittäjät Hannu Kovanen ja Heikki Kovanen Kovanen Yhtiöt Oy:stä. Lisäksi asiantuntijoiksi kutsutut budjettineuvos Esko Tainio valtiovarainministeriöstä ja pääsihteeri Pekka Ropponen Suomen Matkailuelinkeino SME ry:stä ovat toimittaneet työryhmälle kirjallisia kommentteja.

Työryhmän Suomen Taksiliittoa edustava jäsen, toimitusjohtaja Lauri Säynäjoki on liittännyt työryhmän raporttiin eriävän mielipiteensä.

Työryhmä on kokoontunut 14 kertaa. Saatuaan työnsä valmiiksi taksiliikennelakityöryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä liikenne- ja viestintäministeriölle.

Helsingissä 15 päivänä kesäkuuta 2004

Petri Jalasto

Pentti Mäkinen

Riitta Ryhänen

Olli Sauri

Auli Korhonen

Silja Siltala

Heikki Seppä

Liisa Huhtala

Lauri Säynäjoki

Tuula Ikonen

## SISÄLLYSLUETTELO

1. TAKSLIIKENNETÄ KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN NYKYTILA .....	3
1.1. LAINSÄÄDÄNTÖ JA KÄYTÄNTÖ.....	3
1.2. KANSAINVÄLINEN KEHITYS JA ULKOMAIDEN LAINSÄÄDÄNTÖ .....	5
1.3. NYKYTILAN ARVIOINTI.....	9
2. TAVOITTEET .....	16
3. TAKSILIIKENTEEN KESKEISET OSATEKIJÄT PERUSOIKEUKSIEN NÄKÖKULMASTA JA NÄITÄ OSATEKIJÖITÄ KOSKEVAT TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET.....	17
3.1. TAUSTAKSI .....	17
3.2. LUPAVAATIMUS, LUVANVARAISUUDEN RAJAT JA LUPATYYPIT .....	17
3.3. HAKIJAA KOSKEVAT VAATIMUKSET .....	23
3.3.1. Hyvän maineen vaatimus.....	23
3.3.2. Ammattitaitovaatimus.....	24
3.3.3. Vakavaraisuusvaatimus.....	26
3.3.4. Muu sopivuus .....	27
3.4. TARVEHARKINTA .....	27
3.5. ASEMAPAIKKA, AJOVELVOITE JA AJOVUOROT .....	31
3.6. HINNAT .....	33
3.7. TILAUSJÄRJESTELMÄT JA TAKSIASEMAT.....	37
3.8. LUVATON LIIKENTEEN HARJOITTAMINEN, LUVAN PERUUTUS JA MUUTOKSENHAKU .....	39
3.8.1. Luvattoman liikenteen harjoittaminen.....	40
3.8.2. Liikenneluvan peruuttaminen.....	41
3.8.3. Muutoksenhaku .....	42
3.9. SIIRTYMÄKAUSI .....	43
4. TYÖRYHMÄN MUUT EHDOTUKSET .....	44
4.1. LAINSÄÄDÄNTÖÄ KOSKEVAT EHDOTUKSET.....	44
4.1.1. Kuljettajaa koskevat ehdotukset .....	44
4.1.2. Ajoneuvoa koskevat ehdotukset.....	45
4.1.3. Kuluttajansuoja .....	45
4.1.4. Kilpailulainsäädäntö.....	46
4.1.5. Lasten kanssa työskentelevien henkilöiden rikostausta.....	47
4.2. MUUT EHDOTUKSET .....	47
4.2.1. Luvanhaltijaa koskevien vaatimusten seuranta.....	47
4.2.2. Laatustandardit ja -järjestelmät.....	47
4.2.3. Valvonta, taksitarkastajat.....	48
4.2.4. Koulutus ja opastus .....	49
4.2.5. Autovero ja arvonlisävero.....	49
5. EHDOTUSTEN VAIKUTUKSET .....	51
5.1 TAVOITELLUT VAIKUTUKSET .....	51
5.2. VAIKUTUKSET ERI ELÄMÄNALUEILLA .....	51
5.2.1. Taloudelliset vaikutukset.....	51



5.2.2. Vaikutukset viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin.....	54
5.2.3. Sosiaaliset vaikutukset.....	55

6. SEURANTA .....	56
-------------------	----

7. TIIVISTELMÄ TYÖRYHMÄN EHDOTUKSISTA.....	57
--	----

7.1 TAKSILIIKENTEEEN HARJOITTAMISTA KOSKEVAT EHDOTUKSET.....	57
--	----

7.2. TYÖRYHMÄN MUUT EHDOTUKSET.....	59
-------------------------------------	----

## ERIÄVÄ MIELIPIDE

LIITE 1 LTT-Tutkimus Oy:n arvioimat mallit

LIITE 2 LTT-Tutkimus OY, Taksityöryhmän esille nostamien taksitoiminnan säätelymallien taloudelliset vaikutukset.

# 1. TAKSLIIKENNETTÄ KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN NYKYTILA

## 1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

### Lainsäädäntö

Taksiliikenteen harjoittamisesta säädetään luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetussa laissa (343/1991), jäljempänä *henkilöliikennelaki*. Henkilöliikennelakia on myöhemmin useasti muutettu, merkittävästi kuitenkin vain vuonna 1994 (662/1994). Lakia täydentävät säännökset sisältyvät luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annettuun asetukseen (666/1994), jäljempänä *henkilöliikenneasetus*, sekä liikenneministeriön päätökseen tavarankuljetuksesta takseissa (95/1997). Ylimmistä sallituista taksitaksista on säädetty liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa taksitaksasta (407/2003) ja liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa taksien reittitaksasta (396/2002).

Luvanvaraisella henkilöliikenteellä tarkoitetaan henkilöiden kuljetusta tiellä autolla korvausta vastaan. Tällaiseen toimintaan tarvitaan yleensä aina liikennelupa. Poikkeuksellisesti henkilöiden kuljetus on sallittu henkilöautolla ilman liikennelupaa eräissä kunnan sosiaali- ja terveystalouden kuuluvissa kuljetuksissa, kuljetettaessa huollettavana olevaa henkilöä kouluun, työhön tai hoitolaitokseen sekä konsernin sisäisissä henkilökuljetuksissa. Ilman lain mukaista lupaa harjoitetusta liikenteestä voidaan tuomita sakkoon tai enintään kolmen kuukauden vankeusrangaistukseen.

Luvanvaraista henkilöliikennettä saa harjoittaa joukkoliikenneluvan, linjaliikenneluvan, taksiluvan ja sairaankuljetusluvan nojalla. Taksilupa oikeuttaa harjoittamaan tilausliikennettä ja ostoliikennettä yhdellä henkilöautolla koko maassa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Tilausliikenteellä tarkoitetaan henkilöliikennettä, jota harjoitetaan vain tilauksesta tilaajan määräämällä tavalla sekä muuta luvanvaraista henkilöliikennettä, joka ei ole linjaliikennettä eikä ostoliikennettä. Ostoliikenteellä tarkoitetaan henkilöliikennettä, joka on säännöllistä, jonka palvelut ovat yleisesti käytettävissä ja jonka hoitaminen perustuu kunnan tai lääninhallituksen kanssa tehtyyn palveluiden ostamista koskevaan sopimukseen.

Taksiluvan myöntää se lääninhallitus, jonka alueella liikenteen asemapaikka on. Asemapaikalla tarkoitetaan paikkaa tai paikkakuntaa, jolta liikennettä harjoitetaan tai lupaa haettaessa aiotaan harjoittaa. Lupahakemusta käsitellessään lääninhallituksen on otettava huomioon pääasiallisen toiminta-alueen kysyntä kokonaisuudessaan, eri asiakasryhmien tarpeet sekä sen yritystoiminnan tarkoituksenmukaisuus ja taloudelliset edellytykset, johon lupaa haetaan. Henkilöliikenneasetuksen mukaan taksilupia myönnettäessä tulee eri asiakasryhmien tarpeet ottaa huomioon erityisesti siten, että vammaisten tarpeisiin soveltuvia autoja on käytössä kysyntään nähden riittävässä määrin.

Taksilupa voidaan myöntää vain hakijalle, joka hallitsee itseään ja omaisuuttaan, on vakavarainen, hyvämaineinen, ammattitaitoinen ja muutoinkin henkilönä sopiva harjoittamaan henkilöliikennettä. Jos lupaa hakee oikeushenkilö, luvan myöntämisen edellytyksenä on, että oikeushenkilö on vakavarainen ja sen liikenteestä vastaava henkilö täyttää edellä mainitut muut henkilöä koskevat vaatimukset.

Henkilöliikennelain mukaan hakija katsotaan vakavaraiseksi, jos hän kykenee asianmukaisesti vastaamaan velvoitteistaan ja osoittaa, että hänellä on riittävät taloudelliset voimavarat yrityksen käynnistämiseen ja liikenteen asianmukaiseen hoitamiseen.

Hakija katsotaan hyvämaineiseksi, jos häntä ei ole viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana tuomittu vankeusrangaistukseen eikä viimeksi kuluneen vuoden aikana useammin kuin kahdesti sakkorangaistukseen laissa nimetyistä rikoksista. Niitä ovat työ- tai palkkasuhdetta, liikenteen harjoitta-

mista, ajo- ja lepoaikojen noudattamista, liikenne- ja ajoneuvoturvallisuutta, ympäristönsuojelua tai muiden ammatillista vastuuta koskevien säännösten rikkominen. Lisäksi otetaan huomioon, osoittavatko rikoksen ilmeistä sopimattomuutta harjoittaa taksiliikennettä.

Ammattitaitoiseksi katsotaan henkilö, joka on suorittanut hyväksytysti taksiliikenteen yrittäjäkurs- sin ja jolla on käytännön kokemusta taksinkuljettajana. Jos kukaan hakijoista ei ole toiminut taksin- kuljettajana, lupa voidaan silti myöntää, kunhan yrittäjäkurssi on suoritettu hyväksytysti.

Taksilupa myönnetään enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Taksilupa voidaan liittää kalustoa ja liikenteen asianmukaista hoitoa koskevia ehtoja.

Taksiluvan haltija on velvollinen harjoittamaan liikennettä luvan mukaisesti ja muutoinkin asian- mukaisesti. Hän on velvollinen pyydettäessä suorittamaan luvan mukaisen ajon, jollei ole voittamat- tomia esteitä tai muita päteviä syitä kieltäytyä ajosta.

Asemapaikan poliisi voi tarvittaessa vahvistaa ajovuorojärjestyksen, jota on noudatettava liikennettä harjoitettaessa. Eesityksen tekevät joko taksiautoilijat yhdessä tai heidän enemmistöään edustava yhteisö. Luvanhaltija voi suorittaa häneltä ennakkoon tilatun ajon myös silloin, kun siihen ei ole ajovuorojärjestyksen mukaan velvollisuutta.

Jos tilauksia välitetään taksiliikennettä harjoittaville henkilöautoille taksiradiotilauskeskuksen kaut- ta, on keskuksen toiminnasta ilmoitettava lääninhallitukselle. Lääninhallitus voi tarvittaessa kieltää tilauskeskuksen toiminnan, jos tilauskeskuksen toimintaa ei ole järjestetty ympärivuorokautiseksi tai ennakkotilausten vastaanottoa ei ole järjestetty taikka keskus ei ole esittänyt toiminnastaan vas- taavaa henkilöä. Kielto on voimassa, kunnes puutteet on poistettu.

Liikenne- ja viestintäministeriö voi tarvittaessa vahvistaa taksitaksan.

Lääninhallitus voi peruuttaa taksiluvan määräajaksi tai kokonaan, jos liikenneluvan haltija ei enää täytä liikenneluvan myöntämisen edellytyksiä tai jos liikennettä ei harjoiteta luvan mukaisesti tai muutoin asianmukaisesti. Lääninhallituksen on peruutettava taksilupa, jos yritys myydään tai muu- toin vastikkeellisesti luovutetaan ja lupaviranomaisen hyväksymä liikenteestä vastaava henkilö täl- laisen luovutuksen yhteydessä tai sitä ennen on lakannut taikka sen jälkeen lakkaa tosiasiallisesti hoitamasta hänelle henkilöliikennelain mukaan kuuluvia tehtäviä.

## Käytäntö

Lain liikennelupavaatimusta on tulkittu tiukasti ja lain poikkeuksia ahtaasti. Siten on katsottu vähäi- senkin korvauksen edellyttävän luvan hankkimista. Kiinnijäämisen riski on vähäinen silloin, kun satunnaisesta kuljetuksesta otetaan vähäinen korvaus. Syytteitä luvattoman liikenteen harjoittami- sesta on nostettu varsin harvoin.

Lääninhallitukset käsittelevät samaa liikennetarvetta koskevat hakemukset yhteiskäsittelyssä. Haki- ja esittää käytettävissään olevat selvitykset liikennetarpeesta hakemuksessaan. Lääninhallituksella on kuitenkin päävastuu asian selvittämisestä. Se hyödyntää käsittelyssä sillä olevia tilastoja ja tieto- ja taksien tarjonnasta ja kysynnästä sekä niiden kehittymiseen vaikuttavista seikoista. Hakemuksista hankintaan myös lausunnot yleensä poliisilta, kunnilta ja Suomen Taksiliiton alajärjestöiltä. Ratkai- su perustuu kokonaisarvioon. Liikennetarvetta arvioitaessa sovelletaan tarkoituksenmukaisuushar- kintaa, kun taas luvan hakijaa koskevia kriteerejä arvioitaessa oikeusharkintaa.

Varsinkin kaupunkeihin lupia haetaan enemmän kuin niitä voidaan lain säännökset huomioon ottaen myöntää. Luvan saamisen esteenä voi olla myös hakijan henkilöön liittyvä seikka. Keskeinen merkitys hakijoita paremmuusjärjestykseen asetettaessa on kuljettajakokemuksen määrä.

Liikenne- ja viestintäministeriö vahvistaa Suomen Taksiliiton aloitteesta tilausliikenteen taksan ja taksien reittitaksan, jota sovelletaan kunnan tilaamiin, tilausliikenteenä hoidettaviin säännöllisiin kuljetuksiin. Taksankorotukset perustuvat lähinnä toteutuneeseen taksiliikenteen kustannuskehitykseen.

Poliisi vahvistaa ajovuorot useimmissa kaupungeissa. Aloitteentekijänä on yleensä autoilijoiden paikallisyhdistys. Silloin kun ajovuorot on vahvistettu, autoa ei saa pitää liikenteessä vapaavuoron aikana. Ennalta tilatut ajot saa kuitenkin hoitaa. Suurimmissa kaupungeissa toimii toimialaa edustavia taksitarkastajia, jotka voivat kutsua vapaavuorolla olevia autoja työhön kysynnän sitä edellyttäessä.

Kaikilla suuremmilla paikkakunnilla on käytössä tilausjärjestelmä, jonka toiminta on järjestetty henkilöliikennelaissa edellytetyllä tavalla. Kilpailevia tilauskeskuksia ei ole juurikaan syntynyt.

Liikennelupien peruuttaminen on harvinaista. Yleensä lupa peruutetaan ensin määrääjäksi. Jos uusia peruuttamisen perusteita ilmenee, lupa voidaan peruuttaa kokonaan. Yleisimpiä peruuttamisen syitä ovat rikokseen syyllistyminen ja maksukyvyttömyys.

Taksiliikenteen luvanvaraisuudella on pitkät perinteet. Lupavaatimus on aikoinaan otettu käyttöön nykyiseen verrattuna hyvin erilaisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa. Kilpailu ja markkinaehtoiset toimintatavat ovat yleistyneet varsinkin sen jälkeen kun Suomi liittyy Euroopan unioniin. Elinkeino vapauden periaate on korostunut varsinkin sen jälkeen, kun siitä vuonna 1995 tuli uusi perusoikeus.

## **1.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö**

Yleistä

Seuraavassa tarkastellaan<sup>1</sup> lyhyesti taksiliikenteen harjoittamista koskevaa lainsäädäntöä eräissä maissa. Taksiliikenne on edelleen yleisesti ottaen varsin säännelty sekä Euroopassa että muualla maailmassa. Muutoksen suunta on kuitenkin kohti vapaampia järjestelmiä. Tarkastelun kohteeksi on valittu erityisesti niitä maita, joissa lainsäädäntöä on muutettu vapaampaan suuntaan. Määrällisten rajoitusten poistaminen on otettu valmistelussa huomioon eurooppalaisena trendinä.

Ruotsissa sääntelystä luopumiseen ilmenneet ongelmat on otettu huomioon monissa ehdotuksissa ja erityisesti niissä, joilla on yhteys matkustajan turvallisuuteen ja kuluttajansuojaan. Irlannin kokemusten perusteella korostuu tarve suunnitella muutos huolellisesti ja riittävän laaja-alaisesti.

Toisin kuin Suomessa joissakin Euroopan maissa on varsinaisten taksien lisäksi vuokra-autoja. Niille on tunnusmerkillistä yleisesti ottaen varsinaisia takseja kevyempi alalle tulon ja hintojen sääntely. Niiden toiminta on normaalisti rajoitettu ennalta tilattuihin ajoihin ja ne eivät saa ottaa kyytejä kadulta eikä taksiasemilta. Niitä ei yleensä oteta huomioon taksien määriä tilastoitaessa.

---

<sup>1</sup> Lähteet:

Bekken, Jon-Terje ja Frode, Longva, Impact of Taxi Market Regulation, Oslo 2003

Institute of Transport Economics: Bekken, Jon-Terje, Taxi Regulation in Europe, Oslo 2003

## Ruotsi

Ruotsi lopetti taksiliikenteen sääntelyn vuonna 1990. Silloin luovuttiin tarveharkinnan soveltamisesta, taksojen sääntelystä, velvollisuudesta liittyä tilauskeskukseen samoin muusta liikenteen harjoittamista rajoittavasta sääntelystä. Muutoksen toteuduttua ilmeni erilaisia, erityisesti kuluttajan suojaan liittyviä ongelmia, jotka johtuivat pääosin täytäntöönpanon ja valvonnan puutteista. Hinnat nousivat yli 20 prosentilla, mutta nousuun vaikutti merkittävästi samaan aikaan käyttöön otettu 25 prosentin arvonlisävero. Pulmien ratkaisemiseksi sääntelyä tiukennettiin useaan otteeseen luvanhaltijaa, kuljettajaa, ajoneuvoa, hinnoittelua ja asiakkaan tiedonsaantia koskevin vaatimuksin. Ensimmäiset muutokset toteutettiin vuoden 1992 lopulla.

Taksilupa voidaan myöntää vain henkilölle, jonka katsotaan ammattitaito, taloudelliset olosuhteet ja hyvä maine huomioon ottaen olevan sopiva harjoittamaan toimintaa. Ammattitaidon osoittamiseksi hakijan on suoritettava kirjallinen koe. Hakijalla tulee olla käytettävissään taloudellisia voimavaroja 11 000 euroa ensimmäistä ajoneuvoa ja 5 500 euroa seuraavia ajoneuvoja kohden. Hyvän maineen vaatimus on samankaltainen kuin Suomessa.

Taksinkuljettajilta vaaditaan kokeen suorittaminen ammattitaidon osoittamiseksi eikä hän saa olla syyllistynyt rikoksiin viimeksi kuluneen viiden vuoden aikana.

Taksasääntelyä ei ole käytössä, mutta hintojen ilmoittamisesta on tiukat määräykset. Asiakkaiden saatavilla täytyy pitää vertailuhinnasto, jossa on tiedot kymmenen kilometrin pituisen matkan hinnasta eri vuorokauden aikoina. Yrityksen kaikissa autoissa on noudatettava samaa hinnoittelua, joskin asiakkaalla on oikeus neuvotella hinnasta. Taksarakenteen tulee olla sellainen, että asiakas voi helposti ennen matkaa arvioida hinnan, ja tietäessään matkan pituuden ja siihen käytetyn ajan yksinkertaisesti laskea hinnan perille tultuaan. Taksaa ei saa muuttaa kesken matkaa. Autoissa tulee olla taksamittari.

Tilauskeskuksia koskee markkinaosuusrajoitus. Markkinaosuus saa olla enintään 35 prosenttia. Samalla on sallittu yhteistyösopimukset.

Ruotsista ei ole tuoretta kattavaa tietoa taksielinkeinon nykytilasta. Maan hallitus on kuitenkin tiennyt kaksi tutkimusta, joiden on määrä valmistua kuluvan vuoden lopulla. Toinen tutkimuksista on horisontaalinen ja koskee useita liberalisoituja toimialoja. Toinen koskee yksinomaan taksitoimialaa.

## Alankomaat

Alankomaissa taksiliikenteen sääntelystä on luovuttu vaiheittain. Muutosten toteuttaminen aloitettiin vuonna 1999 ja se jatkuu vielä joiltain osin. Alankomaissa uudistus aloitettiin lupamenettelyn yhtenäistämällä ja eräiden kuljettajaa koskevien määräysten tiukentamisella. Seuraavaksi lisättiin ja tarkennettiin asiakkaan oikeuksia muun muassa siten, että asiakas saa valita taksijonosta haluamansa ja että taksin voi ottaa lennosta. Vuonna 2001 säädettiin luvanhaltijoille velvollisuus pitää asiakkaiden valituksista rekisteriä ja liittyä valituksia käsittelevään organisaatioon. Tarveharkinta lopetettiin vuonna 2002.

Alankomaissa hakijalta edellytetään ammattitaitoisuutta ja hyvää mainetta. Ammattitaidon osoittamiseksi hakija on suoritettava kirjallinen koe. Jos hakija on toiminut vähintään kuusi vuotta taksinkuljettajana, koetta ei tarvitse suorittaa. Vuoteen 2002 asti sovelletuista luvanhaltijan vakavaraisuutta koskevista vaatimuksista on luovuttu.

Kuljettajan on pidettävä ammattiajilupansa matkustajien nähtävillä. Työaikoja koskevia säännöksiä sovelletaan myös omistajakuljettajiin. Kaikista ajoista on tehtävä kirjallinen raportti, josta ilmenee muun muassa kuljettaja nimi, ajoaika sekä lähtö- ja tulopaikka.

Tilauskeskuksesta tilattujen kyytien hintasääntelystä on luovuttu, kun taas muussa liikenteessä sovelletaan enimmäishintoja. Kaikkien tilauskeskukseen kuuluvien on noudatettava samaa taksarakenetta. Tietoja hinnoista tulee olla myös auton ulkopuolella. Autoissa tulee olla taksamittari.

Suunnitteilla on säätää tietokone ajoneuvon pakolliseksi varusteeksi. Se rekisteröisi automaattisesti ajo-olosuhteet, yksityiskohtaiset tiedot matkasta, tulostaisi kuitin ja keräisi muuta informaatiota.

Muutoksen odotetuista vaikutuksista ovat toteutuneet seuraavat: markkinoille pääsyn kustannukset ovat alentuneet, uusia yrityksiä on tullut alalle, tehokkuus on lisääntynyt ja toimialan liikevaihto on kasvanut, samoin työllisyys. Sen sijaan toivottua palvelujen erikoistumista eikä laadun nousua ei ole havaittavissa, ei tosin myöskään kielteisiä vaikutuksia. Hinnat nousivat selvästi ensimmäisenä vuotena ja myös toisena, mutta silloin inflaatiota vähemmän. Taksinkäyttö on lisääntynyt suurimmissa kaupungeissa mutta kokonaisuutena vähentynyt.

### Iso-Britannia

Iso-Britanniassa paikalliset viranomaiset päättävät takseja koskevasta sääntelystä. Sääntelyn sisältö vaihtelee maan eri osissa. Siten osassa maata tarveharkinnasta on luovuttu, mutta sitä sovelletaan edelleenkin esimerkiksi monin paikoin Walesissa.

Taksityyppejä on kaksi, tavallinen taksi ja vuokra-auto. Vain tavallisella taksilla tapahtuviin kuljetuksiin tarvitaan lupa. Vuokra-autoihin sovelletaan kuitenkin kansallista lakia, jossa on kuljettajia, liikenteenharjoittajia ja ajoneuvoja koskevia vaatimuksia.

Tavallisten taksien hintasääntely vaihtelee maan eri osissa. Vuokra-autot on vapautettu hintasääntelystä koko maassa. Lontoossa takseilla on kiinteät hinnat. Taksiliikenteen harjoittamiseen verrattuna tilauskeskuksia koskeva sääntely on kevyttä, mutta siihen on suunnitteilla tiukennuksia lähinnä laadun takaamiseksi.

### Irlanti

Irlannissa tarveharkinnasta on luovuttu vuonna 2000. Liikennelupa on voimassa rajoitetulla alueella. Lupa myönnetään yksilöidylle ajoneuville. Lupa maksaa 6 350 euroa, mutta jos ajoneuvon pääsee pyörätuolilla, hinta on vain 127 euroa. Hakijalta edellytetään oikeutta toimia taksinkuljettajana. Kuljettajaksi aikovalta edellytetään kirjallisen kokeen suorittamista ja hänen luotettavuutensa tarkistetaan.

Hintasääntelyä sovelletaan edelleen, ei kuitenkaan vuokra-autoihin. Vuokra-autot saavat ajaa vain ennakkoon tilattuja kyytejä, niissä ei saa olla taksitunnusta eikä taksamittaria. Takseissa taksamittari on pakollinen, samoin automaattisesti tulostuva kuitti.

Irlannissa lupien myynti oli sallittu ja se oli yleistä ennen toteutettuja muutoksia. Myyntihinnat nousivat aina 100 000 euroon. Alalle pääsyn vapauttaminen vei luvilta niiden kauppa-arvon yhdessä yössä. Ennen muutosta eräät tutkijat olivat suositelleet vaiheittaista etenemistä sääntelyn purkamisessa siten, että ensin olisi kielletty lupien myynti. Ehdotettiin jopa 10 vuoden siirtymäaikaa. Ongelmana varsinkin Dublinissa oli kysyntään nähden liian matala lupien määrä. Toimiala vastusti sääntelyn keventämistä ja lupien lisäämistä. Liikenneministeriö päätti vuoden 2000 tammikuussa lisätä lupien määrää 3200:lla koko maassa siten, että luvat olisi annettu alalla jo toimiville. Korkein

oikeus kuitenkin kumosi päätöksen saman vuoden lokakuussa sen vuoksi, että ministeriö oli ylittänyt toimivaltansa. Sen jälkeen heti vuoden 2000 marraskuussa tehtiin päätös luopua kaikista määrällisistä rajoituksista toteuttamatta muita muutoksia. Seurauksena on ollut se, että monet lupansa aiemmin ostaneista taksiautoilijoista ovat joutuneet taloudellisiin vaikeuksiin.

Muutoksen jälkeen lupien määrä koko maassa on kaksinkertaistunut. Dublinissa se on yli kolminkertaistunut. Matkustajien odotusajat ovat lyhentyneet merkittävästi. Suunnitteilla on laadun parantamiseen tähtäviä toimenpiteitä.

#### Itävalta

Itävallassa ei sovelleta tarveharkintaa. Liikennelupa kuitenkin vaaditaan. Se on voimassa tietyllä alueella. Hakijalta edellytetään kirjallisen kokeen suorittamista, hyvää mainetta sekä 7 500 euron pääomaa autoa kohden.

Hintoja säännellään edelleen. Käytössä on kiinteät hinnat kaikille takseille. Hintasääntely ei koske vuokra-autoja. Kaupungeissa on kilpailua tilauskeskusten välillä.

#### Sveitsi

Sveitsissä kantonit päättävät takseja koskevasta sääntelystä. Seuraavat tiedot koskevat Geneveä. Markkinoille pääsy on vapaa. Hakijalta vaaditaan hyvää mainetta ja oikeutta toimia taksinkuljettajana. Taksinkuljettajalta vaaditaan nuhteettomuutta ja kirjallisen kokeen suorittamista. Genevessä sovelletaan kiinteää hinnoittelua.

Sveitsissä suunnitellaan kansallista koko maata käsittävää lainsäädäntöä ammattiin pääsyn edellytyksistä ja taksoista.

#### Unkari

Markkinoille pääsyä ei ole rajoitettu määrällisesti. Liikenteenharjoittajien tulee kuitenkin rekisteröityä ja antaa vakuutus laatuvaatimusten noudattamisesta. Hakijalta vaaditaan ammattitaitoa, hyvää mainetta ja 100 euron suuruista vakuutta autoa kohden.

Kansallinen laki antaa taksoja koskevat suuntaviivat, mutta paikalliset viranomaiset päättävät taksojen rakenteesta ja itse taksasta. Taksanvahvistus ei kuitenkaan ole pakollinen.

#### Muut Euroopan maat

Muissa Euroopan maissa taksilupien määrää ei rajoiteta ainakaan Tsekin tasavallassa eikä Virossa. Muissa Euroopan maissa markkinoille pääsyä on rajoitettu useimmiten joko soveltaen tarveharkintaa tai määrällisiä rajoituksia. Hinnat ovat yleensä säänneltyt. Norjassa kuitenkin sovelletaan määrällisiä rajoituksia, vaikka hinnat on osittain vapautettu sääntelystä. Tanskassa on aloitettu lainmuutoksen valmistelu. Tanskan nykyinen taksijärjestelmä perustuu varsin tiukkaan sääntelyyn.

#### Euroopan unioni

Euroopan unionilla ei ole nyt esillä olevia kysymyksiä koskevaa yhteisölainsäädäntöä. Euroopan yhteisöjen komissio antoi kuitenkin 13.1.2004 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla. Ehdotukseen sisältyy yleisiä määräyksiä, joita sovellettaisiin myös taksiliikenteeseen. Lupajärjestelmän tulisi olla objektiivisesti perusteltavissa yleisen edun

mukaisin pakottavin perustein. Lisäksi edellytettäisiin, että tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, esimerkiksi jälkikäteen tapahtuvalla valvonnalla.

Ehdotuksen mukaan olisi kiellettyä soveltaa tapauskohtaista testiä, jossa luvan myöntämisen ehdoksi asetetaan markkinakysynnän osoittaminen. Niinikään kilpailevien toimijoiden suora ja epäsuora vaikutusvalta lupien myöntämisessä olisi kielletty.

Kiellettyjen menettelyjen lisäksi olisi joukko arvioitavia vaatimuksia, joiden tulisi olla syrjimättömiä, välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Tällaisia arvioitavia vaatimuksia olisivat muun muassa kiello pitää useita toimipaikkoja ja pakolliset enimmäistaksat.

## Uusi Seelanti

Uudessa Seelannissa luovuttiin taksien määrällisistä rajoituksista ja hintasääntelystä vuonna 1989. Järjestelmä pohjautuu kuitenkin lupiin. Taksit määritellään ajoneuvoksi, jolla saa kuljettaa enintään 12 matkustajaa (Small Passenger Service Vehicle). Luvan myöntämiseen liittyy hakijan henkilöä koskeva arviointi, johon sisältyy muun muassa hyvän maineen vaatimus. Alalle aikovan on julkaistava sanomalehdessä ilmoitus, jossa hän ilmoittaa aikovansa ryhtyä alalle. Myös ammattitaitovaatimusta sovelletaan.

Luvanhaltijoiden ja kuljettajien sopivuutta seurataan pitämällä rikkeistä rekisteriä, jossa lasketaan kertyneiden rikkeiden kokonaisarvo tietyn pistejärjestelmän mukaan. Esimerkiksi taksamittarin peukaloinnista kertyy 100 pistettä ja kelpoisuuden menettää kun pisteitä kertyy 200 viiden vuoden ajalta.

Luvanhaltijan tulee kuulua taksioorganisaatioon, joka tarjoaa ympärivuorokautiset tilauspalvelut ja pitää valitusrekisteriä. Tällaisen organisaation perustamiseen tarvitaan hyväksyntä. Organisaatioiden merkitys alan sääntelijänä on tärkeä, sillä niillä on oikeus periä huomattavia maksuja uusilta yrittäjiltä. Toisaalta ne antavat yrityksille mahdollisuuden toimia tunnetun laatumerkin alla. Lisäksi taksioorganisaatio määrittelee yhtenäisesti sovellettavat hinnat.

Muutoksen jälkeen taksien määrä kasvoi merkittävästi kaupungeissa, kun taas osalla maaseutua se marginaalisesti aleni. Hinnat alenivat ja erilaistuivat isoissa kaupungeissa, kun taas muissa kaupungeissa ja maaseudulla tapahtui sekä nousua että laskua. Odotusajat lyhenivät ja palvelut monipuolistuivat. Toimialalla on nyt muutamia isoja yrityksiä ja paljon pieniä yrityksiä.

### 1.3. Nykytilan arviointi

#### Yleistä

Taksilupien määrä oli vuoden 2003 lopussa 9 549, joka on samalla autojen määrä. Tarjonnan määrä on kokonaisuutena pysynyt lähes samana hyvin pitkällä aikavälillä. Samanaikaisesti pienien enintään 14 istumapaikan linja-autojen määrä on noussut. Taksilupien määrä on kasvanut jonkin verran pääkaupunkiseudulla ja muissa kaupunkimaisissa kunnissa. Taajaan asetuissa kunnissa se on niukasti laskenut. Maaseutukunnissa taksilupien määrä on vähentynyt selvimmin. Viime vuosina on aikaisemmasta poiketen alkanut ilmetä tilanteita, joissa lupia ei ole voitu haja-asutusalueille myöntää pätevien hakijoiden puuttuessa. Vuonna 2003 tapauksia, joissa uutta lupaa ei voitu myöntää perustetun luvan tilalle, oli yhteensä 36.

Taksien määrä suhteessa asukaslukuun on suurin maaseutumaisissa kunnissa. Seuraavana tulevat pääkaupunkiseutu, taajaan asutut kunnat ja kaupunkimaiset kunnat pääkaupunkiseudun ulkopuolel-



la. Paikkakuntakohtaiset vaihtelut ovat erittäin suuria. Esimerkiksi Etelä-Suomen läänissä eniten takseja asukasluvuun nähden on Uukuniemellä, jossa taksitiheys on 5,67 autoa/1000 asukasta, ja vähiten Hollolassa, jossa taksitiheys on 0,82 autoa/1000 asukasta.

Taksien määrä ja taksitiheys vuosien 2000 ja 2003 lopussa tilastollisen kuntaryhmitelmän mukaan:

		Pää- kaupunki- seutu	Kaupunki- maiset kunnat	Taajaan asutut kunnat	Maaseutu- maiset kunnat	Koko maa
Taksien määrä	2000	2137	2957	1476	3008	9578
	2003	2225	3065	1449	2810	9549
Taksitiheys	2000	2,24	1,33	1,68	2,73	1,86
	2003	2,28	1,36	1,63	2,62	1,84

Asiakkaat voidaan jakaa kolmeen ryhmään: kotitalouksiin, kuntiin ja elinkeinoelämään. Kotitalouksien osuus taksinkäytöstä on yli 40 prosenttia, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yli 30 prosenttia yhteensä ja elinkeinoelämän 20 prosentin luokkaa. Kysynnän ajalliset vaihtelut ovat tyypillisiä taksitoiminnalle. Vaihtelut on osittain erilaisia eri kuntaryhmissä. Myös asiakaskunnan koostumus on osittain erilainen maaseudulla ja kaupungeissa.

Helsingissä ja sen ympäristökunnissa kysyntä on varsin tasaista ympäri vuoden lukuun ottamatta heinäkuuta, joka on kysynnältään selvästi hiljaisin. Muualla talvikuukaudet ovat vilkkainta aikaa ja kesäkuukaudet hiljaisimmat.

Vuodenajasta riippumatta viikonpäivien kysynnän vaihtelut ovat samanlaiset samalla paikkakunnalla mutta erilaiset maaseudulla ja kaupungeissa. Kaupungeissa vilkkaimman kysynnän aika on viikonloppuisin, kun taas maaseudulla arkipäivinä kysyntä on suurempi.

Kysyntä on erilainen myös vuorokauden eri aikoina, mutta kovin suuria eroavuuksia kaupunkien ja maaseudun välillä ei ole. Arkisin sekä kaupungeissa että maaseudulla kysyntä on runsaimmillaan päiväsaikaan, joskin kaupungeissa runsas kysyntä jatkuu illalla pitempään. Kaupungeissa vilkkaimman kysynnän aika on viikonloppuisin yöaikaan, jolloin maaseudullakin kysyntä lisääntyy joskaan ei kovin voimakkaasti.

Asiakkaan kannalta taksipalveluiden parhaita puolia ovat niiden turvallisuus, verrattain hyvä saatuus ja verrattain korkea laatu. Sen sijaan hinnat ja niiden kohoaminen ylittävät kuluttajahintaindeksin. Kuntien järjestämissä tarjouskilpailuissa kilpailevien tarjousten saaminen on ollut monesti ongelmallista.

Taksi toimialana pitää nykyistä taksiliikenteen järjestämis- ja toimintatapaa toimivana. Sen sijaan alalle aikovien kannalta luvan saamisen epävarmuus ja pitkät harjoitteluaajat ovat kielteisiä piirteitä. Hallinnon näkökulmasta nykyinen lupajärjestelmä on verrattain työllistävä ja hallinnollisesti raskas verrattuna muihin lupajärjestelmiin. Silti lupien myöntäminen ja muu siihen liittyvä toiminta ei lääninhallituksissa vaadi kuin noin 14 henkilön työpanoksen. Alan itse harjoittaman sääntelyn voidaan nähdä säästävän julkisia resursseja, mutta tällaisella toiminnalla voi olla myös kielteinen vaikutus yleiseen ilmapiiriin.

Taksin hinnat ovat nousseet nopeammin kuin kuluttajahinnat muutoin, mutta liikenteen yleiseen hintakehitykseen nähden maltillisesti.

## Epäkohdat ja niiden syyt

Taksiliikenteen harjoittamista koskevaa sääntelyä on arvioitava erityisesti perustuslain asettamien vaatimusten kannalta. Monin kohdin ongelmat näyttäisivät liittyvän siihen, ettei sääntely täytä perustuslain 80 §:n asettamia vaatimuksia asianmukaisesta sääntelyn tasosta. Tätä merkittävämpiä ovat kuitenkin perusoikeuksien toteutumiseen liittyvät kysymykset. Suurin osa niistä liittyy perustuslain 18 §:ssä säädettyyn elinkeinovapauteen, mutta joitakin lainkohtia on arvioitava myös 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden, 13:ssä säädetyn yhdistymisvapauden, 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan ja 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta. Arvioitavat kysymykset liittyvät erityisesti perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä monin kohdin säännösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen.

Henkilöliikennelain 5 §:ssä säädettyä lupavaatimusta on tarkasteltava elinkeinovapauden kannalta. Lupavaatimus on hyvin tiukka ja siitä lain 6 §:ssä säädetty, henkilöautolla harjoitettavaa liikennettä koskevat poikkeukset ovat verrattain vähämerkityksiset. Näistä ja osittain myös lain 6 a §:ssä säädetyn lupavalikoiman vaihtoehtojen puutteesta johtuu, että muun elinkeinotoiminnan yhteydessä harjoitettuun henkilökuljetukseen ei ole olemassa sopivaa lupaa ja että myöskään laajat oikeudet antavan taksiluvan saaminen ei ole yleensä mahdollista tarveharkinnan ja kuljettajakokemusvaatimuksen takia. Ankara lupavaatimus estää myös esimerkiksi satunnaisen naapuriavun henkilökuljetuksissa, jos kuljetuksesta peritään korvausta, vaikka se kattaisi vain osan polttoainekustannuksista. Tältä osin ongelma näyttäisi liittyvän myös muihin perusoikeuksiin ja kansalaisten yleiseen toimintavapauteen. Säännöstä ei kuitenkaan pystytä tältä osin juuri valvomaan, joten se on osittain tehoton.

Tarveharkinnasta luovuttiin linja-autoliikenteessä vuonna 1994 siten, että luvan tilaus- ja ostoliikenteen harjoittamiseen saa jokainen, joka täyttää henkilöä koskevat edellytykset. Tarveharkinnan soveltamista jatkettiin edelleen taksiliikenteessä, mikä johti myös siihen, että osa uusista linja-autoliikenteen harjoittajista ryhtyi kilpailemaan taksien kanssa harjoittaen liikennettä pienellä linja-autolla. Osa tällä tavoin toimivista oli taksiluvan haltijoita, jotka olisivat halunneet laajentaa toimintaansa mutta eivät voineet saada yhtä taksilupaa enempää noudatetun mies- ja autoperiaatteen takia. Syntyi työnjako-ongelmia, joita on sittemmin pyritty ratkaisemaan lainsäädännöllisin ja hallinnollisin toimin. Näin meneteltäessä on samalla rajoitettu linja-autoyrittäjien elinkeinovapautta.

Hakijaa koskevat vaatimukset ovat sekä taksi- että linja-autoliikenteessä pääosin samat. Ne perustuvat neuvoston direktiiviin 96/26/EY maanteiden kansallisen ja kansainvälisen tavara- ja henkilöliikenteen harjoittajien ammattiin pääsystä sekä tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä toimenpiteistä näiden liikenteenharjoittajien sijoittumisvapauden tehokkaan käyttämisen edistämiseksi, sekä sen muuttamisesta annettuun neuvoston direktiiviin 98/76/EY (jäljempänä *ammattiinpääsydirektiivit*).

Hakijaa koskevissa säännöksissä on joitakin, lähinnä niiden täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen liittyviä perustuslaillisuusongelmia. Vakavaraisuuden vaatimus on yleispiirteinen. Lain 9 §:n 1 momentin mukaan hakijan tulee olla kykenevä vastaamaan velvoitteistaan ja osoittaa, että hänellä on riittävät taloudelliset voimavarat yrityksen käynnistämiseen ja liikenteen asianmukaiseen hoitamiseen. Taksilupaa haettaessa lääninhallitus tarkistaa, onko hakijalla veroja tai maksuja ulosotossa. Siitä, millaiset määrät estävät luvan myöntämisen, ei sisälly lakiin ohjetta. Osoitusta taloudellisista voimavaroista ei käytännössä vaadita, vaikka laissa sitä edellytetään.

Hyvän maineen vaatimus on samansisältöinen kuin linja-autoliikenteessä, jonka osalta säännös perustuu ammattiinpääsydirektiiviin. Maineen arvioinnissa ei oteta huomioon sakkorangaistuksia, jotka saattavat olla paheksuttavia teon luonteen takia tai sen vuoksi, että taksitoimialalla luvanhaltija pääsääntöisesti toimii kuljettajana. Tällaisia voivat olla eräät rikokset viranomaisia, yleistä järjes-

tystä, terveyttä, yksityisyyttä, rauhaa ja kunniaa vastaan sekä eräät varallisuus- ja seksuaalirikokset. Tältä osin laissa on sisällöllinen puute.

Vaadittu ammattitaito on osoitettava suorittamalla hyväksytysti yrittäjäkurssi liikenne- ja viestintäministeriön hyväksymässä oppilaitoksessa. Lisäksi edellytetään käytännön kokemusta taksinkuljettajana. Laissa ei ole säädetty oppilaitoksen hyväksymismenettelystä eikä liioin siitä, millaisin edellytyksin oppilaitos on hyväksyttävä. Laki on tässä suhteessa epätasällinen ja puutteellinen. Myöskään käytännön kokemuksen määrästä ei säädetä.

Vakavaraisuuden, ammattitaitoisuuden ja hyvämaineisuuden lisäksi hakijalta edellytetään, että hän on muutoin henkilönä sopiva harjoittamaan henkilöliikennettä. Säännös ei täytä perusoikeuden rajoitukselta edellytettyä täsmällisyysvaatimusta. Vaatimuksen on tulkittu tarkoittavan ikään, terveydentilaan ja elämäntapaan liittyviä seikkoja. Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Siten vaatimuksen perusteltavuutta ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava paitsi perustuslain 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden myös perustuslain 6 §:n kannalta.

Taksilupia myönnettäessä sovelletaan tarveharkintaa. Tarveharkinnan soveltaminen perustuu ajatukseen, että viranomaisen kysynnästä ja tarjonnasta käytettävissä olevan, muun muassa lausunnoista hankitun tiedon perusteella arvioi luvan tarpeellisuuden niin hyvin, että markkinoilla saavutetaan kysynnän ja tarjonnan tasapainotila. Lupia myönnetään niin paljon, että taksintarve tulee tyydytetyksi ja toisaalta niin vähän, että kaikki tai ainakin lähes kaikki luvanhaltijat saavat ainakin kohtuullisen toimeentulon.

Menetelmällä pyritään turvaamaan maantieteellisesti oikean kapasiteetin jaon, mutta sitä soveltamalla ei kuitenkaan saada aikaan tarjonnan ajallisesti oikeaa määrää kysynnän vaihtelun takia. Soveltamistapaan liittyy kiinteästi se, että hakijalle ei juuri koskaan myönnetä enempää kuin yksi taksilupa. Samalla hakijalle ei yleensä koskaan myönnetä yhtä useampaa lupaa, koska on katsottu oikeudenmukaiseksi myöntää lupia niin monelle hakijalle kuin se tarveharkintaisessa järjestelmässä on mahdollista. Tästä johtuen taksielinkeinon yrityskoko on hyvin yksipuolinen. Yrityskoon pienuudesta johtuen yrittäjien rooli työnantajina on verrattain kehittymätön.

Tarveharkinnan soveltaminen on johtanut siihen, että hakijoita varsinkin kaupunkimaisissa kunnissa on enemmän kuin arvioitu kysynnän ja tarjonnan tasapaino huomioon ottaen voidaan myöntää. Laissa ei ole säännöstä siitä, miten hakijat asetetaan paremmuusjärjestykseen. Soveltamiskäytännön kautta kriteeriksi on tullut kuljettajakokemuksen pituus. Kriteerin soveltamiseen liittyy se epäkohta, että samat henkilöt hakevat lupaa useita kertoja voidakseen välttää tilanteen, jossa lupa myönnettäisiin vähemmän kokemusta omaavalle henkilölle. Suurimmista kaupungeista hakemuksia saattaa olla kerralla yli sata. Suuret hakemuskäärät hidastavat käsittelyä, minkä vuoksi uusia lupien myönnettään vain kerran vuodessa. Hakemusten käsittelyaika on yleensä lähellä vuotta ja voi jopa ylittää sen. Siten hakemuksia ei pystytä käsittelemään niin ripeästi kuin perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvavaatimuksen noudattaminen edellyttäisi. Toisaalta maaseudulta tulevien hakemusten käsittely on toisinaan hidastunut sen vuoksi, että hakemuksen käsittelyn jo edettyä ratkaisuvaiheeseen vireille tulee kilpaileva hakemus. Lääninhallitukset normaalisti käsittelevät hakemukset tällaisessa tilanteessa yhdessä, koska maaseudulla hakijat eivät yleensä saa uutta tilaisuutta luvan saamiseen pitkään aikaan. Hakemusten käsittelyä lääninhallituksissa hidastaa myös se, että valitukset viipyvät hallinto-oikeuksissa pitkään. Hidas käsittely voi myös heikentää taksin saatavuutta päätöstä odotettaessa.

Edellä kuvattujen ongelmien lisäksi tarveharkintaa on tarkasteltava elinkeinovapauden rajoittamisen kannalta. Lain tarkoituksena on turvata kaikille alalla toimiville ainakin kohtuullinen toimeentulo.

Tarveharkintaa ja sen soveltamiseen liittyviä ilmiöitä voidaan puolustaa myös sillä, että lopputuloksena on yleisesti ottaen turvallinen ja verrattain laadukas järjestelmä, joka pyrkii varmistamaan taksinsaannin koko maassa kaikkina vuorokauden aikoina. Laissa säädetyn tarveharkinnan ja taksipalvelujen hyvien ominaisuuksien välistä syy- ja seuraussuhdetta ei kuitenkaan voida luotettavasti todistaa. Tavoitellut hyödyt voidaan saavuttaa vaihtoehtoisin tavoin ilman, että taksien määrää rajoitetaan. Turvallisuus voidaan varmistaa luvanhaltijaa, kuljettajaa ja ajoneuvoja koskevin kriteerein sekä liikennesääntöjen ja muiden liikenneturvallisuutta parantavien toimenpiteiden avulla. Tarveharkinnalla ei voida varmistaa taksin saatavuutta, vaan lupien määrän rajoittaminen on päinvastoin omiaan huonontamaan saatavuutta. Laatu voidaan kehittää esimerkiksi laatujärjestelmin.

Näin ollen elinkeinovapautta on taksitoimialalla rajoitettu ilman että on olemassa riittäviä perusteita. Elinkeinovapautta on samalla rajoitettu tavalla, joka ei ole oikeassa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Lisäksi säännös on sillä tavoin täsmentymätön, että sen perusteella ei yleensä voi ennakoida lupahakemuksen menestymisen mahdollisuuksia.

Liikenne- ja viestintäministeriö voi tarvittaessa vahvistaa taksitaksan. Laissa ei ole määritelty ministeriön harkintavallan rajoja eikä sitä, millä perusteilla taksanvahvistuksen tarvetta on arvioitu. Siten säännös ei ole riittävän täsmällinen, vaikka siihen sisältyy perusoikeuskytkentä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on käyttänyt lain suomaa mahdollisuutta vahvistaa taksitaksa. Taksanvahvistus on käytännössä johtanut yhtenäishinnoitteluun. Tilausliikenteessä noudatetun taksitaksan lisäksi ministeriö vahvistaa myös taksien reittitaksan, jota noudatetaan kuntien tilaamissa säännöllisissä kuljetuksissa. Reittitaksan vahvistamista on perusteltu sillä, että sen hyödyntäminen helpottaa tarjousten vertailua kunnan hankkiessa kuljetuspalveluja. On arvioitu, että taksiautoilijan on helppo tarjota tietty prosenttimääräinen alennus reittitaksasta ja tilaajan on helppo verrata tällä tavoin tehtyjä tarjouksia. Taipumus yhtenäishinnoitteluun on kuitenkin joissain tapauksissa ollut havaittavissa myös reittiliikenteessä. Lisäksi on ilmennyt haluttomuutta tehdä vahvistetun taksan alittavia tarjouksia. Myöskään tarjousten vertailu ei aina ole helpottunut toivotulla tavalla esimerkiksi siirtoajojen erilaisista hinnoittelukäytännöistä johtuen.

Liikenne- ja viestintäministeriö vahvistaa taksitaksat Suomen Taksiliiton aloitteesta. Laissa ei ole menettelysäännöksiä eikä myöskään säännöksiä siitä, millä perusteella hinnat vahvistetaan. Taksat ovat nousseet kuluttajahintaindeksiä nopeammin, mistä johtuen ministeriö on hintojen nousua hillitäkseen pyrkinyt vahvistamaan taksat Suomen Taksiliiton kustannuskehitykseen perustuvia esityksiä alemmalle tasolle. Siten on syntynyt riski, että kustannuskehityksen osittain huomiotta jättävä taksanvahvistus loukkaa perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuudensuojaa.

Taksitaksa koostuu monista eri osatekijöistä. Taksaan sisältyy perusmaksun, ajomatkamaksun ja odotusmaksun lisäksi lisämaksuja, joita voivat olla ennakkotilausmaksu, avustamislisä, lentokenttälisä ja tavarankuljetuslisä. Taksa vaihtelee viikonpäivien, kellonaikojen ja matkustajamäärän perusteella. Ajettaessa ajomatkamaksu ja odotusmaksu vaihtelevat niin, että ajomatkamaksun sijasta peritään odotusmaksun suuruista korvausta, kun ajo liikenteen ruuhkautumisen tai muun vastaavan syyn takia on niin hidasta, että odotusmaksu tulee ajomatkamaksua korkeammaksi. Lisäksi asemapaikan ympärillä on 2,5 kilometrin vyöhyke, jossa hinnoittelu on erilaista kuin sen sisällä. Tästä monimutkaisuudesta aiheutuu matkustajille vaikeuksia arvioida matkan hintaa etukäteen.

Lain lähtökohtana on, että taksiluvan haltija on aina velvollinen suorittamaan lupansa mukaisen ajon. Kieltäytyä voi vain voittamattomien esteiden tai muiden pätevien syiden vuoksi. Laissa mainituiksi esteiksi ja syiksi on katsottu toinen ajotehtävä, auton korjaus ja huolto, oma tai kuljettajan sairaus tai jokin tärkeä perhesyy. Käytännössä asiakas voi vain harvoin tarkistaa kieltäytymisen syyn, joten lain noudattaminen on ainakin jossain määrin vaihtelevaa.

Poliisin vahvistamalla ajovuorojärjestyksellä voidaan rajoittaa ympärivuorokautista ajovelvollisuutta. Pääasiallisena tavoitteena on kuitenkin kapasiteetin jakaminen kysynnän edellyttämällä tavalla niin, että kysynnän vaihtelut otetaan huomioon. Ajovurojen noudattaminen merkitsee toisinaan sitä, että autoilija ei voi pitää autoaan ajossa silloin kun haluaisi. Useammin asianlaita on kuitenkin se, että autoilija joutuu olemaan ajossa silloinkin, kun se ei ole mielekästä ajosta saatavien tulojen kannalta.

Myös ajovelvollisuutta ja ajovuroja on arvioitava elinkeinovapauden kannalta. Lainsäädännöllä asetetaan luvanhaltijalle velvoitteita, mutta niistä aiheutuvia kustannuksia tai tulonmenetyksiä ei hyvitetä. Laissa ei ole säädetty, millä perusteella ajovurot jaetaan.

Aloitteen ajovurojen vahvistamisesta tekee yleensä autoilijoiden enemmistöä edustava yhteisö, mutta vahvistetut ajovurot sitovat myös niitä, jotka eivät kuulu yhteisöön. Perustuslain 13 §:ssä säädetään yhdistymisvapaudesta. Jokaisella on oikeus kuulua yhdistykseen mutta myös olla kuulumatta ilman, että valinnasta aiheutuu kielteisiä seuraamuksia. Taksiyhdistykseen kuulumattomalle voi koitua kielteisiä seuraamuksia ajovuroista, jotka poliisi yleensä aina vahvistaa autoilijoiden yhteisön esityksen mukaisina. Tällaisia seuraamuksia ovat toiminnan rajoittaminen tai velvollisuus harjoittaa kannattamatonta toimintaa.

Tilausjärjestelmiä koskevaa sääntelyä kevennettiin vuonna 1994 siten, että luvanhaltijoita ei enää velvoiteta liittymään tilauskeskukseen. Taksiradiotoiminnan harjoittaminen on sallittu ilmoituksen perusteella. Tavoitteena on ollut mahdollistaa useamman tilauskeskuksen toiminta samalla paikkakunnalla. Ajovuorojärjestyksiä voidaan kuitenkin vahvistaa vain yksi. Autot eivät myöskään pääsääntöisesti saa olla ajossa vapaavuoron aikana. Näistä seikoista johtuu, että käytännössä vain yksi tilauskeskus voi kerrallaan harjoittaa tilausten välitystä. Siten tavoite ei ole toteutunut.

Tilauskeskusten toiminta on toisinaan aiheuttanut matkustajien keskuudessa tyytymättömyyttä lähinnä sen vuoksi, että keskus ei pysty takaamaan auton saantia erityisesti silloin kun kysyntä ylittää tarjonnan. Pääkaupunkiseudulla saattaa käydä niin, että asiakkaan tilaus vanhentuu, jolloin hänen on tehtävä uusi tilaus, mistä aiheutuu vaivannäön lisäksi myös epätietoisuutta ja lisäkustannuksia.

Lääninhallitus voi määrätä henkilöautoilla harjoitettavan tilausliikenteen hoidettavaksi taksiasemiltaan. Säännöstä on sovellettu vain silloin, kun autoilijat eivät ole itse perustaneet taksiasemaa. Laissa ei ole säännöksiä niistä perusteista, joiden nojalla lääninhallituksen tulisi ratkaisunsa tehdä.

Liikenneluvan peruuttaminen on yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimintana vaikutuksiltaan jyrkempi kuin luvan epääminen. Taksilupa voidaan peruuttaa, jos luvanhaltija menettää laissa säädetyn kelpoisuutensa tai jos liikennettä ei harjoiteta luvan mukaisesti tai muutoin asianmukaisesti. Siten peruuttamismahdollisuutta ei ole sidottu vakaviin ja olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin siten kuin perustuslakivaliokunta on kannanotoissaan edellyttänyt. Luvanhaltijalla ei myöskään lain säännösten perusteella ole oikeutta korjata toiminnassa ilmenneitä puutteita, koska varoituksen antamisesta ei ole säädetty.

Oikeushenkilölle myönnetty taksilupa on peruutettava, jos yritys myydään ja myös yrityksen johtotehtävät siirtyvät toiselle henkilölle. Säännös on otettu vuonna 1994 lakiin, jotta tarveharkintaisilla luvilla ei voitaisi käydä kauppaa. Vastaava säännös oli kuitenkin vuosina 1991 –1994 asetuksessa. Taannehtivuuden estämiseksi on kuitenkin säädetty, että säännös ei koske ennen vuotta 1991 myönnettyjä lupia. Käytännössä lupien myymisen valvontaa ei ole pystytty järjestämään niin, että säännöksen tavoite olisi saavutettu. Säännöstä on pyritty kiertämään tekemällä yhtiöiden omistusjärjestelyt monimutkaisiksi. Viranomaisilla ei myöskään ole mahdollisuuksia seurata, kuka tosiasiallisesti toimii yhtiön liikenteestä vastaavana henkilönä.

Toimialaa koskevasta sääntelystä huolimatta taksiliikennettä ei aina harjoiteta asiakkaan turvallisuuden kannalta asianmukaisesti. Aika ajoin tapahtuneet rattijuopumukset luvanvaraista liikennettä harjoitettaessa ja pitkään jatkunut lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö ovat räikeimpiä esimerkkejä. Osittain ongelmat voivat johtua valvonnan ja valvonnan resurssien riittämättömyydestä. Myös käytävissä olevien resurssien käyttöön liittyy ongelmia, jotka johtuvat siitä että poliisi on joutunut jossain määrin selvittämään esimerkiksi taksien ja linja-autojen työnjakoa, vaikka olisi tärkeää kohdistaa valvonta erityisesti taksiasiakkaiden turvallisuuden parantamiseen tähtääviin toimiin. Siten monimuotoinen sääntely voi hajottaa valvonnan resursseja. Lääninhallitusten voimavarat tarvitaan tarveharkintaisen lupajärjestelmän hallinnointiin, mistä johtuen jälkikäteisvalvontaan ei jää resursseja.

## 2. TAVOITTEET

Uudistuksen perimmäisenä tavoitteena on perusoikeuksien toteuttaminen taksiliikennettä harjoitettaessa. Erityisesti korostuu elinkeinovapaus ja sitä koskevien rajoitusten hyväksyttävyyys, oikeasuhtaisuus, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä se, että lailla säätämisen vaatimus toteutuu asianmukaisessa laajuudessa.

Perustuslaista johtuvat muutostarpeet on toteutettava vaarantamatta taksijärjestelmän hyviä puolia. Tavoitteena on säilyttää taksipalvelujen turvallisuus vähintään nykyisellä tasolla tarkasteltiinpa asiaa sitten asiakkaan tai kuljettajan taikka muiden tienkäyttäjien kannalta. Turvallisuutta on arvioitava eri näkökulmista ottaen huomioon liikenneturvallisuuteen, kuluttajansuojaan ja yleiseen turvallisuuteen liittyvät asiat. Osittain turvallisuuden varmistamiseksi on ryhdyttävä toimenpiteisiin jo ennen ehdotetun lainmuutoksen voimaantuloa.

Taksipalvelujen verrattain hyvä laatu ja saatavuus ovat turvallisuuden jälkeen tulevia, mutta kuitenkin erittäin korkealle asetettavia vaatimuksia. Tavoitteena on sekä laadun että saatavuuden parantaminen nykytilanteeseen verrattuna. Tavoite koskee sekä kaupunkimaisia alueita että maaseutua ja kaikkia asiakasryhmiä. Tavoitteena on myös se, että taksia voidaan käyttää julkisen joukkoliikenteen osana nykyistä laajemmin. Tämä koskee harvaan asuttuja alueita, joissa henkilöauton kapasiteetti on kysynnän kannalta sopiva. Kuitenkin myös kaupungeissa henkilöauton käyttö joukkoliikenteessä voi kasvaa kutsujoukkoliikenteen yleistyessä. Edelleen, tavoitteena on palvelujen monipuolistuminen ja myös yrittäjien erikoistuminen.

Hintakilpailu on taksialalla hyvin kehittymätöntä. Muutoksen yhtenä tavoitteena on hintakilpailun aikaansaaminen niin, että toimiala ei enää poikkeaisi muista palveluelinkeinoista tässä suhteessa.

Lisäksi tavoitteena on poistaa esteet taksialan elinkeinorakenteen monipuolistumiselta. Taksiluvan hakijoiden näkökulmasta tavoitteena on luvan saamisen ennakoinnin helpottaminen ja tarpeettoman byrokratian karsiminen niin, että päätökset voitaisiin tehdä nykyistä lyhyemmässä ajassa.

Tavoitteena on myös muutoksen läpiviemisen hallinta, niin että erityisiä siirtymäajan ongelmia ei pääse syntymään. Tässä suhteessa voidaan ottaa opiksi Ruotsin osittain kielteisistä ensi vaiheen kokemuksista.

### **3. TAKSILIIKENTEN KESKEISET OSATEKIJÄT PERUSOIKEUKSIEN NÄKÖKULMASTA JA NÄITÄ OSATEKIJÖITÄ KOSKEVAT TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET**

#### **3.1. Taustaksi**

Perusoikeusjärjestelmän uudistaminen vuonna 1995 lisäsi yksilön mahdollisuutta vedota perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Perusoikeuksien merkitys lainkäytössä ja muussa lain soveltamistoiminnassa kasvoi olennaisesti. Vaikutukset ulottuivat myös lainsäädäntöprosessiin, jossa perusoikeussuojan soveltamistilanteet monipuolistuivat aikaisemmasta voimakkaasti omaisuudensuojaan keskittyneestä käytännöstä. Suomen oikeusjärjestelmää täydennettiin muun muassa taloudellisilla (mm. elinkeinovapaus), sosiaalisilla ja sivistyksellisillä oikeuksilla, ympäristöä koskevalla säännöksellä sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevalla säännöksellä.

Perusoikeuksien on Suomessa perinteisesti tulkittu rajoittavan lainsäätäjän toimivaltaa. Tavassa, jolla tämä toteutuu, on kuitenkin tapahtunut perustavanlaatuisia muutoksia. Tärkein muutos liittyy eduskunnan perustuslakivaliokunnan kehittämään perusoikeuksien rajoittamista koskevaan systemaattiseen testiin, jota sovelletaan lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta tutkittaessa.

Perustuslain perusoikeussäännökset eivät ainakaan yleisesti voi olla sillä tavoin ehdottomia, että niitä ei voida missään laajuudessa eikä millään edellytyksillä rajoittaa. Perusoikeuden käyttämistä voivat rajoittaa ensinnäkin toiset perusoikeudet. Myös erinäiset muut painavat yhteiskunnalliset intressit voivat poikkeuksellisesti perustella perusoikeuden rajoittamista.

Perustuslakivaliokunnan kehittämä rajoitustesti sisältää seitsemän vaatimusta: 1) Rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. 2) Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. 3) Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. 4) Lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. 5) Rajoitusten tulee olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. 6) Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä. 7) Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Seuraavissa kohdissa 3.2 – 3.9 on toimeksiannon mukaisesti selvitetty nykyisen toimilupa- ja taksanvahvistusjärjestelmän säilyttämismahdollisuuksia perustuslain puitteissa sekä tehty tarvittavat kehittämisehdotukset. Ehdotuksia on tehty keskeisistä osakysymyksistä. Siten työryhmä ei ole puuttanut kaikkiin kohdassa 1.3 todettuihin ongelmiin eikä niiden ratkaisukeinoihin, vaikka ne onkin haluttu tuoda julki.

#### **3.2. Lupavaatimus, luvanvaraisuuden rajat ja lupatyypit**

Seuraavassa on tarkasteltu lupavaatimusta, luvanvaraisuuden rajoja ja lupatyyppejä henkilöautolla harjoitettavan liikenteen osalta.

Henkilöliikennelain 5 §:n mukaan henkilöiden kuljettaminen tiellä autolla korvausta vastaan on ilman liikennelupaa kielletty lukuun ottamatta 6 §:ssä mainittuja kuljetuksia. Korvausta vastaan tapahtuvaksi ei katsota yhden tai useamman matkustajan kuljettamista henkilöautolla vuorotteluperiaatetta noudattaen. Lain 6 §:n mukaan ilman liikennelupaa saa suorittaa kunnan järjestämiin sosiaali- ja terveystalouteen kuuluvaa henkilöiden kuljetusta kunnan tai kuntayhtymän hallinnassa olevalla henkilöautolla kuljetuspalvelujen saajilta perittäväksi säädettyä asiakasmaksua vastaan tai kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan henkilön hallinnassa olevalla henkilöautolla silloin, kun kuljetus liittyy oleellisesti henkilön työtehtäviin ja ajokorvauksen määrä on työ- tai virkaehto-



sopimuksen mukainen. Lisäksi saa kuljettaa huollettavanaan olevan henkilön kouluun, työhön tai hoitolaitokseen tai vastaavaan ja takaisin, jos ajokorvauksena maksetaan enintään työ- tai virkaehtosopimuksen mukainen määrä sekä suorittaa konsernin henkilökuljetuksia sen hallinnassa olevilla henkilöautoilla. Lain 6 a §:n mukaan luvanvaraisen henkilöliikenteen harjoittaminen on sallittu joukkoliikenneluvan, linjaliikenneluvan, taksiluvan tai sairaankuljetusluvan nojalla.

Pykäliin liittyy erityisesti hyväksyttävyyss- ja oikeasuhtaisuusongelmia suhteessa perustuslakiin.

#### Elinkeinovapauden rajoitusten arviointia

Henkilöliikenteen luvanvaraisuudella on pitkät perinteet. Luvan tarpeellisuutta on aikoinaan arvioitu hyvin erilaisessa ympäristössä kuin missä nykyinen yhteiskuntamme on. Säädösten valmisteluaineistoa ei liiemmin ole käytettävissä, mutta tiettävästi elinkeinovapauden rajoittamisen syyt ovat olleet lähinnä turvallisuusperusteisia. Vuoden 1919 elinkeinolakia säädettäessä talousvaliokunta perusteli eräiden elinkeinojen ohjesääntöisyyttä varovaisuusnäkökohdilla ja katsoi kelpoisuusehtojen asettamisen perustelluksi. Viranomaiselle annettiin mahdollisuus kontrolloida, että liikenteenharjoittajaksi aikovalla on toimintaan vaadittavat edellytykset. Sen sijaan 1930-luvulla korostuneiden liikennetarveperusteiden alkuperäisiä perusteluja ei ole saatavilla. Ulkomaisten esimerkkien on arvioitu vaikuttaneen tällaisen kriteerin käyttöönottoon. Elinkeinojen sääntelyä myös sovellettiin yleisesti tuohon aikaan.

Tänä päivänä rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä tulee arvioida perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta ottaen huomioon, että perusoikeutta voivat rajoittaa toisten ihmisten perusoikeudet tai muut painavat yhteiskunnalliset intressit. Siten on ensin tarkasteltava, voidaanko elinkeinovapauden rajoittamista perustella toisen perusoikeuden toteutumisella tai muulla erityisen tärkeällä syyllä. Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Näin ollen turvallisuusperustetta voidaan edelleen pitää legitimiinä perusteena rajoittaa elinkeinovapautta, jos voidaan osoittaa, että liikennelupien avulla parannetaan yksilöiden turvallisuutta.

Henkilöliikennelain 5 § osoittautuu kiinnostavaksi, jos sitä tarkastelee yksilön turvallisuuden näkökulmasta. Lupa on tarpeen, jos korvausta peritään, mutta sitä ei tarvita, mikäli joku kuljettaa toista henkilöä ilmaiseksi tai vastavuoroisuuden perusteella. Turvallisuusperuste on siis relevantti jos peritään korvaus, mutta se menettää merkityksensä jos kuljetus on ilmainen esim. peukalokyyti tai naapurin mukaanotto asiointimatalla.

Turvallisuuteen liittyvät syyt ovat helpommin perusteltavissa, jos puhutaan ammattimaisesta toiminnasta, mutta tuttavien täysin satunnaisten kyyditysten osalta perustelu ei vakuuta. Ammattimaiselle toiminnalle on yleensä ominaista ansiotarkoitus, suunnitelmallisuus ja pitkäjänteisyys. Toimintaa harjoittaessaan yrittäjä tai sen henkilökunta kohtaavat lukuisia heille tuntemattomia asiakkaita. Siten turvallisuuden varmistamisella on paljon laajemmalle ulottuva vaikutus kuin täysin satunnaisien kyytien kohdalla.

Liikenteen luvanvaraisuuden hyväksyttävyyssperustetta etsittäessä voidaan nähdä yhteyksiä joihinkin muihin perusoikeuksiin, mutta nämä yhteydet ovat verrattain löyhiä ja osittain välillisiä, eikä niiden avulla pystyttäne menestyksellisesti argumentoimaan luvanvaraisuuden puolesta. Mainittakoon kuitenkin liikkumisvapaus (julkisen liikenteen avulla voidaan toteuttaa liikkumisvapautta – yhteys myös yhdenvertaisuuden periaatteeseen) ja vastuu ympäristöstä (joukkoliikenne turvaa osaltaan oikeutta terveelliseen ympäristöön). Jälkimmäinen peruste ei ole juurikaan asiaan vaikuttava taksiliikenteessä.

Hyväksyttävä peruste rajoittaa perusoikeutta voi olla myös muu painava yhteiskunnallinen intressi kuin perusoikeus. Tällaisia perusteita voisivat olla esimerkiksi kansallinen turvallisuus ja vakavan rikollisuuden ehkäiseminen. Niistä ei ole tässä kysymys. Rautatieliikennettä koskevassa perustuslakivaliokunnan kannanotossa (PeLV 66/2002) on katsottu, että tällainen hyväksyttävä peruste on (turvallisuuden lisäksi) liikenneväylien rajallisuuteen perustuvat erityiset tarpeet säännellä, valvoa ja ohjata rautatieliikennettä. Myös palvelujen turvaaminen koko maassa on katsottu relevantiksi perusteeksi.

Perustuslakivaliokunnan rautatieliikennettä koskevasta kannanotosta ei saa ainakaan suoraan tulkinta-apua maantielikenteen luvanvaraisuutta arvioitaessa, koska hyväksymisen perusteet liittyvät kapasiteetin rajallisuuteen, joka ei ole relevantti peruste maantielikenteessä, ja yhden yrityksen mahdollisuuden turvata palvelut koko maassa, joka ei sekään sovellu taksiliikenteeseen.

Taksiliikenteen luvanvaraisuutta voi arvioida myös yleisen järjestyksen ja lainkuuliaisuuden kannalta. Useimmilla on käytössään auto, minkä vuoksi liikenteen harjoittamisen aloittaminen on hyvin helppoa ainakin, jos ajatellaan pienen lisäansion hankkimista. Samoin kiusaus jättää ilmoittamatta tulot verottajalle on suuri. Mitä seuraisi, jos lupavaatimusta höllennettäisiin ja tällainen toiminta sallittaisiin? Ihmisten kiinnostusta satunnaisten liikennepalvelujen tarjoamiseen ei kuitenkaan pidä liioitella. Lainkuuliaisuutta voi arvioida myös toiselta kannalta. Yleisesti tunnettua lienee, että aika monet kansalaiset turvautuvat joskus naapuriapuun ja maksavat vähän bensarahaa vastikkeeksi. Valvonta on mahdotonta, eikä tällaisesta ”rikollisuudesta” ole tietävästi koitunut vahinkoa. Vaihtoehtona voisi olla taksin käyttäminen, mutta hinnan vuoksi todellinen vaihtoehto voisi olla joukkoliikenne silloin, kun sellaista on käytettävissä.

Harkittaessa lupavaatimuksen tarkentamista voidaan esittää kysymys myös nykyisten liikenteenharjoittajien<sup>2</sup> oikeuksista, perusoikeuksista erityisesti omaisuuden suojasta. Yleensä on kuitenkin katsottu, että kilpailu ja sen lisääntyminen ovat elinkeinotoimintaan liittyvä riski. Siten kilpailun rajoituksia poistavat lait on voitu säätää normaalissa säätämisyjärjestyksessä.

Henkilöliikennelain 6 §:ssä säädetään niistä poikkeuksellisista tilanteista, joissa liikennettä saa harjoittaa ilman lupaa. Näitä luvanvaraisuuden poikkeuksia ei voida selittää turvallisuusperusteisesti eikä muillakaan edellä kuvatuilla elinkeinovapauden hyväksyttävyyssperusteilla. Poikkeuksien tarpeellisuutta harkittaessa asiaa ei olekaan tarkasteltu elinkeinovapauden näkökulmasta. Kunnan sosiaali- ja terveystalouteen liittyvä poikkeus on säädetty vuonna 1991, jotta aikaisempia käytäntöjä kuljetusten järjestämisessä ei olisi tarvinnut muuttaa. Asiakasmaksujen käyttöönotto aiheutti nimittäin tilanteen, jossa aiemmin sallittu liikenne olisi tullut luvanvaraiseksi. Lisäksi sallittiin kunnan palveluksessa olevan henkilön suorittama kuljetus, koska korotettua matkakustannusten vähäistä korvausta ei lain perustelujen mukaan katsottu (miksi sitten poikkeus?) voitavan pitää ”liikennelupaa edellyttävänä korvauksena”. Samoin sallittiin vanhempien toimesta tapahtuva kuljetus, perustelujen mukaan ”silloin kun se on edullisin tai ainut tapa kuljettaa lapsi kouluun”. Konserneja koskeva poikkeus säädettiin lähinnä eräiden fuusioituneiden yritysten tarpeisiin.

Linja on ollut tiukka, ja poikkeuksia on hyväksytty vain sellaisissa tilanteissa, joissa niiden torjuminen olisi ollut erityisen vaikeaa tai suorastaan mahdotonta. Päällimmäisenä argumenttina on ollut julkisen liikenteen toimintaedellytysten turvaaminen. Poikkeusten on arvioitu murentavan ”järjes-

<sup>2</sup> Perusoikeussäännöksillä turvataan luonnollisten henkilöiden oikeudet, mutta säännökset ulottuvat oikeushenkilöihin, jos oikeushenkilön asemaan puuttuminen samalla merkitsee kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Taksiliikennettä harjoittavat ovat yleensä luonnollisia henkilöitä. Perustuslakivaliokunta on muotoillut asian (PeLV 45/1996) seuraavasti: ”Mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja vastaavasti mitä vähempiä ja välillisempiä ovat toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin oloihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa taatun omaisuudensuojan kanssa.”

telmän perusteet”. Esimerkiksi kuntien sosiaali- ja terveystoimen kuljetuksia koskevien poikkeuksien laajentamisen on arvioitu heikentävän taksiliikenteen toimintaedellytyksiä.

Lain säätämisen jälkeen kunnat ovat ryhtyneet enenevässä määrin käyttämään ostopalveluita.<sup>3</sup> Sosiaali- ja terveyshuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain (733/1992) mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät eri tavoin, muun muassa omana toimintana tai ostopalveluina. Hankittaessa palvelut yksityisiltä palvelun tuottajilta kunnan on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita sosiaali- ja terveystoimen palveluihin liittyvät kotipalvelut. Lain 6 §:n mukaan kunnan palveluksessa oleva kodinhoitaja saa suorittaa vähäisiä tehtävään liittyviä kuljetuksia, mutta jos palvelun tarjoaa yritys ostopalveluna, palvelupaketti jää hieman vajaaksi. Rajoitus saattaa jossain määrin hankaloittaa kuntien valinnanvapautta niiden järjestäessä lakisääteisiä palveluja. Todennäköisemmin seurauksena kuitenkin on, että palvelun käyttäjä saa suppeamman palvelun tai että lakia rikotaan, yleensä seuraamuksitta.

Pykälän 3 kohdassa on kyse huollettavan kuljettamisesta kouluun, työhön tai hoitolaitokseen. Pykälää on tulkittu niin, että poikkeus koskee vain lain mukaista huoltosuhdetta, jolloin tosiasiallinen huoltosuhte ei tule pykälän soveltamisen piiriin. Tästä on ollut seurauksena se, että esimerkiksi opettaja ei ole voinut kuljettaa oppilastaan kouluun silloinkaan, kun matka on ollut molemmilla sama ja taksin käytöstä on aiheutunut merkittäviä lisäkustannuksia kunnalle.

Toinen osa-alue on se, mitä pykälästä puuttuu. Käytännössä eniten ongelmia on aiheuttanut muun elinkeinotoiminnan yhteydessä harjoitettu henkilöliikenne. Matkailuelinkeinon ja hotellipalveluihin liittyy toisinaan henkilökuljetusta, joko siten että toiminta ei ole ollenkaan taloudellisesti mahdollista ilman kuljetusosuutta, esimerkiksi eräretket, tai niin, että palvelua halutaan parantaa, esimerkiksi kuljetukset lentokentältä hotelliin. Näissä tapauksissa kohtuullista ja perusoikeusmyönteistä tulkintaa on etsitty niin, että kuljetusosuus on katsottu sallituksi ilman liikennelupaa silloin, kun palvelua myydään samaan hintaan kahtena eri versiona: kuljetuksen sisältävänä ja sitä ilman. Järjestely on kuitenkin keinotekoinen ja usein epäuskottava. Näissä tapauksissa lupavaatimuksella hankaloitetaan muun elinkeinon kuin liikenne-elinkeinojen harjoittamista.

Laissa on lueteltu tyhjentävästi kaikki liikennelupatyypit. Tarkoitus on ollut yksinkertaistaa lupajärjestelmää ja poistaa erilaiset liikennöintirajoitukset. Vaikka perustelut ovat ymmärrettävät, lopputulos on osittain ongelmallinen: Kaikki henkilöautolla harjoitettava liikenne ei ole tavanomaista taksiliikennettä eikä ostoliikennettä.

On yrittäjiä, jotka haluavat erikoistua vain tiettytyyppisiin kuljetuksiin, mutta ainut käytettävissä oleva liikennelupa on taksilupa, jonka saaminen on tarveharkinnan vuoksi hyvin vaikeaa. Luvan myöntämisen edellytyksenä oleva koulutus on suunniteltu tavanomaista taksiliikennettä ajatellen, joten se voi olla osin soveltumaton.

Luvanvaraisen liikenteen määrittelyllä on käytännössä muitakin vaikutuksia kuin elinkeinovapauden rajoittaminen esimerkiksi kansalaisten organisoidessa kimpakyytejä. Käytännön esimerkkinä voi mainita tilanteen, jossa henkilö ei ole voinut ottaa työpaikkaa vastaan sen takia, että hän ei ole pystynyt ilman omaa autoa ja sopivan joukkoliikenteen puuttuessa järjestämään työmatkojaan. Voidaankin arvioida, että laki rajoittaa kohtuuttomasti kansalaisten toimintavapautta.

<sup>3</sup> Kauppinen Sari, Niskanen Tapani, Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveyshuollossa, Raportteja 274, Stakes, 2003

## Johtopäätökset ja perustelut

Henkilöliikennelain lupavaatimuksen tiukkuudesta, lupavaatimuksen poikkeusten suppeudesta ja lupavalikoiman puutteesta yhdessä aiheutuu se, että liikennelupa rajoittaa elinkeinovapautta tavalla, joka ei ole oikeasuhtainen asetettuun tavoitteeseen nähden. Lupavaatimuksen hyväksyttävyyssperusteena on lähinnä turvallisuus, joissain tilanteissa myös yhdenvertaisuus liikennepalvelujen saatuuden kannalta. Turvallisuusperusteella ei kuitenkaan voida perustella esimerkiksi luvan vaatimista silloin, kun kyse on tavanomaisesta naapuriavusta. Pikemminkin kansalaisten yhdenvertainen kohtelu vaatii, että autoton kansalainen voi pyytää naapurilta kyydin ja maksaa siitä nimellisen korvauksen. Turvallisuudella ei voida perustella myöskään sitä, että kunnan palveluksessa oleva kodinhoitaja saa kuljettaa asiakasta pientä korvausta vastaan kun taas yksityinen palvelun tuottaja tarvitsisi liikenneluvan. Turvallisuusperuste ei ulotu myöskään muun yritystoiminnan yhteydessä harjoitettuun henkilökuljetukseen henkilöautolla, varsinkaan silloin kun toinen toimiala on henkilöä koskevilta osin säännelty. Kaikissa näissä tapauksissa turvallisuus voidaan varmistaa liikennesääntöin, kuljettajaa ja ajoneuvoa koskevin vaatimuksin ja muiden liikenneturvallisuutta koskevien säännösten avulla.

Mikä olisi sitten oikea instrumentti, jolla oikeasuhtaiset rajoitukset voidaan toteuttaa? Lupavaatimus tuntuu ammattimaisen liikenteen osalta luonnolliselta valinnalta, mutta johtuuko tämä ajatuksen tuttuudesta vai myös muista syistä. Lähtökohtanaan on elinkeinovapaus, josta luvanvaraisuus on vain poikkeus. Lupavaatimusta ei pidä asettaa, jos esimerkiksi jälkikäteisvalvonnalla voidaan saavuttaa samat tavoitteet.

Taksitoimialan luonteen takia on erityisen tärkeää huolehtia siitä, että rikollisen taustan omaavat henkilöt eivät pääse alalle yrittäjiksi tai kuljettajiksi. Siten täytyy pystyä etukäteen tarkistamaan niiden henkilöiden taustat, jotka aikovat alalle tulla, ja myös estämään toiminnan jatkaminen, jos myöhemmin rikoksia ilmenee. Ensin mainittu ei ole mahdollista jälkikäteisvalvonnan avulla eikä jälkimmäiseen voida puuttua, jollei toimialan harjoittajista esimerkiksi pidetä omaa rekisteriään.

Olisiko sitten rekisteröinti sopiva vaihtoehto luvanvaraisuudelle? Meillä käytössä olevat rekisteröinnit poikkeavat toisistaan. Esimerkiksi tilintarkastajana voi toimia ilman rekisteröintiäkin, mutta rekisteröitynyt saa oikeuden täyttää pätevyyttä kuvaavaa nimikettä ja myös oikeuden eräisiin vaativiin tehtäviin. Toisaalta kiinteistönvälittäjiä koskeva rekisteröintivelvollisuus on hyvin laajasisältöinen ja muistuttaa joitakin lupajärjestelmiä. Harkittaessa laajasisältöisen rekisteröinnin käyttöönottoa luvan tilalle onkin selvitettävä, onko kuitenkin perusteltua säilyttää lupavaatimus, jos se on ennestään käytössä. Rekisteröinnin valitseminen ei tällaisissa tilanteissa ole perusteltua yksinomaan siitä syystä, että rekisteröinti joinakin sovellutuksina rajoittaa elinkeinovapautta vähemmän kuin lupavaatimus. Mielikuva rekisteröinnin suuremmasta vapausasteesta ei siten olisi riittävä perustelu. Näin ollen lupavaatimukseen otettava kanta jää riippuvaiseksi myös siitä, millaisin kriteerein lupa voitaisiin myöntää ja millaiseksi lupaan liittyvä sääntely kokonaisuutena muodostuisi. Jatkossa on jäljempänä tehty ehdotukset huomioon ottaen lähdetty siitä, että lupavaatimus säilyy.

Ammattimaisuutta on arvioitava perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Ammattimaisuuden kriteerit on laadittava yksiselitteisesti ja täsmällisesti. Henkilöautolla harjoitettavan liikenteen luvanvaraisuutta koskevat poikkeukset ovat varsin niukat. Näitä poikkeuksia on tarkasteltava oikeasuhtaisuuden kannalta. Edellä on jo viitattu siihen, että normaali naapuriapu, so. tuttujen henkilöiden satunnainen kuljettaminen pientä korvausta vastaan pitäisi sallia ilman lupaa. Tuttuus -kriteerin asettaminen torjuisi osaltaan uhkaa siitä, että kaupungeissa ryhdyttäisiin harjoittamaan taksiliikennettä ilman lupaa. Kaikkia kuljetusten järjestäjiä on kohdeltava tasapuolisesti niiden oikeudellisesta asemasta riippumatta. Kunnan itsensä järjestämiä palveluita niihin liittyvine kuljetuksineen ja kunnan ulkopuolisilta hankkimia palveluita on kohdeltava yhdenmukaisesti.

Yksityiskohtaiset poikkeukset lupavaatimuksesta soveltuvat verrattain hyvin siihen ajatusmalliin, jonka mukaisesti myös tarveharkintaa ja siihen liitettyä liikennöintivelvollisuutta on puollettu, vaikakaan poikkeuksien rajallisuudelle ei ole aina voitu löytää loogisia perusteluja. Yksityiskohtaiset poikkeussäännökset tekevät soveltamisen jäykäksi. Tämän vuoksi olisikin etsittävä joustavampaa ratkaisua, jolla luvanvaraisuuden rajat samalla asetettaisiin kohtuullisiin ja oikeasuhtaisiin puitteisiin.

Ammattimaisuuden käsite on ollut liikennelupavaatimuksen perusteena ennen vuotta 1991 voimassa olleessa, taksiliikennettä säännelleessä asetuksessa. Valitsemalla ammattimaisuuden käsite lupavaatimuksen rajapinnaksi voidaan päästä kohtuullisempaan lopputulokseen elinkeinovapauden kannalta. Ammattimaisuuden käsitettä käytetään myös yleisesti eri toimialoilla, mikä on omiaan helpottamaan sen tulkintaa.

Ammattimaisuuden käsite on syytä määritellä verrattain laajaksi, jotta spekulatioille altis ala jäisi mahdollisimman pieneksi. Tällaista ratkaisua voidaan perustella myös sillä, että jäljempänä seuraavat muut ehdotukset merkitsevät selkeää elinkeinovapauden lisäämistä. Siten esimerkiksi sivutoimista henkilöiden kuljetusta varten on mahdollista saada liikennelupa, kun se aikaisemmin oli käytännössä mahdotonta. Edelleen, on syytä huolehtia siitä, että muutokset voidaan toteuttaa hallitusti ja turvallisesti. Selkeä rajanveto antaa myös valvonnalle onnistumisen edellytykset.

On kuitenkin haettava tasapainoa luvanvaraisuuden suhteellisesta tiukkuudesta koituvien hyötyjen ja liiallisesta rajoittamisesta aiheutuvien haittojen välillä. Matkustajien kuljettaminen on nykyään sallittu vuorotteluperiaatteella. Tästä on kuitenkin aiheutunut se ongelma, että vain henkilöauton haltijat ovat voineet osallistua tällaisiin järjestelyihin. Tässä suhteessa tulisi sallia lievennys. Jos se toteutetaan sallimalla osan polttoainekustannuksista peittävän korvauksen maksaminen, ei kukaan voi harjoittaa toimintaa ansiotarkoituksessa. Jos lisäksi korvauksen maksaminen sallitaan vain silloin, kun sopivia joukkoliikenneyhteyksiä ei ole, ei vaaranneta joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä. Samalla periaatteella voidaan sallia huollettavan henkilön kuljetus myös silloin, kun huoltosuhde on vain tosiasiallinen. Lisäksi on perusteltua sallia sattumanvaraiset tuttujen henkilöiden kuljetukset niinkään vain osan polttoainekustannuksia peittävin korvauksin.

Ehdotus koskee vain henkilöautolla harjoitettavaa liikennettä. Siinä ei oteta kantaa linja-autolla tai sairasautolla harjoitettavan liikenteen luvanvaraisuuteen. Ehdotuksilla ei ole tarkoitus vapauttaa luvanvaraisuuden vaatimuksesta taloudellisesti merkityksellisiä lohkoja. Ensisijaisesti ehdotukset tähtäävät siihen, että jo nykyisin harjoitettu pienimuotoinen toiminta sallittaisiin. Samalla kyse on liikennejärjestelmän kannalta perustelluista toimenpiteistä, joilla vähennetään liikenteen määrää ja minimoidaan siitä aiheutuvia kustannuksia.

**Jäljempänä tehtyihin ehdotuksiin viitaten työryhmä ehdottaa että luvanvaraisuus säilytetään kuitenkin niin, että liikennelupa vaaditaan ammattimaiseen liikenteeseen. Ammattimaisuuden käsite on tarkoitettu laajaksi. Ammattimaisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä elinkeinon harjoittamisen tai toimeentulon hankkimisen taikka muun tulonhankkimisen tarkoituksessa harjoitettua henkilöiden kuljetusta henkilöautolla korvausta vastaan. Henkilöiden kuljetus voi olla päätoimista tai sivutoimista ja sitä voidaan harjoittaa myös toisen elinkeinon ohella. Ammattimaisuudelle on yleensä tunnusmerkillistä suunnitelmallisuus ja pitkäjänteisyys, mutta ammattimaiseksi katsottaisiin myös sellainen tulon tai muun taloudellisen hyödyn tavoittelemiseksi harjoitettu toiminta, joka ei olisi pitkäkestoista eikä jatkuvaa.**

**Nykyisen kaltaisista, yksityiskohtaisista luvanvaraisuuden poikkeuksista luovutaan mikäli se vain on mahdollista lain riittävän yksiselitteisyyden ja täsmällisyyden sekä liikenteen valvonnan kärsimättä. Saattaa kuitenkin olla selvyuden kannalta välttämätöntä säilyttää laissa nykyiset poikkeukset. Kunnan lakisääteissä kuljetuksissa on turvattava kunnan itse tuottamien ja ostopalveluina tuotettujen palvelujen yhdenvertainen kohtelu.**

### 3.3. Hakijaa koskevat vaatimukset

Henkilöliikennelain 9 §:n mukaan joukkoliikennelupa on myönnettävä hakijalle, joka hallitsee itseään ja omaisuuttaan, on vakavarainen, hyvämaineinen, ammattitaitoinen sekä muutenkin henkilönä sopiva harjoittamaan henkilöliikennettä. Jos lupaa hakee oikeushenkilö, luvan myöntämisen edellytyksenä on, että se on vakavarainen ja sen liikenteestä vastaava henkilö hallitsee itseään ja omaisuuttaan ja kykenee asianmukaisesti vastaamaan velvoitteistaan sekä on hyvämaineinen, ammattitaitoinen ja muutoinkin henkilönä sopiva harjoittamaan henkilöliikennettä.

Pykälän 2 momentin mukaan hakija on katsottava vakavaraiseksi, jos hän kykenee asianmukaisesti vastaamaan velvoitteistaan ja osoittaa, että hänellä on riittävät taloudelliset voimavarat yrityksen käynnistämiseen ja liikenteen asianmukaiseen hoitamiseen.

Pykälän 3 momentin mukaan hakijan tai liikenteestä vastaavan henkilön ei ole katsottava täyttävän hyvämaineisuuden vaatimusta, jos hänet on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana tuomittu vankeusrangaistukseen tai vähintään kolmesti viimeksi kuluneen vuoden aikana sakkorangaistukseen työ- tai palkkasuhdetta, liikenteen harjoittamista, ajo- ja lepo-aikojen noudattamista, liikenne- ja ajoneuvoturvallisuutta, ympäristönsuojelua tai muiden ammatillista vastuuta koskevien säännösten ja määräysten rikkomisesta. Lisäedellytyksenä on, että rikokset osoittavat hänen olevan ilmeisen sopimaton harjoittamaan luvanvaraista henkilöliikennettä.

Pykälän 4 momentin mukaan hakija ja liikenteestä vastaava henkilö on katsottava ammattitaitoiseksi, jos hän on suorittanut hyväksytysti linja-autoliikenteen yrittäjäkurssin liikenne- ja viestintäministeriön hyväksymässä oppilaitoksessa ja hänellä on käytännön kokemusta liikennealalta. Pykälän 5 momentin mukaan yrittäjäkurssia ei vaadita henkilöltä, jolla on vähintään viisi vuotta jatkunut käytännön kokemus henkilöliikennettä harjoittavan yrityksen johtotehtävissä. Hänen on kuitenkin suoritettava hyväksytysti kurssin loppukoe.

Henkilöliikennelain 9 b §:n 2 momentin mukaan taksilupa voidaan myöntää hakijalle, joka täyttää lain 9 §:n 1 – 3 momentissa säädetyt edellytykset. Taksiluvan hakija ja liikenteestä vastaava henkilö on katsottava ammattitaitoiseksi, jos hän on suorittanut hyväksytysti taksiliikenteen yrittäjäkurssin liikenneministeriön hyväksymässä oppilaitoksessa ja hänellä on käytännön kokemusta taksinkuljettajana taikka hän täyttää 9 §:n 5 momentissa säädetyt edellytykset. Jos hakijoiden joukossa ei ole sellaista, joka täyttää käytännön kokemusta koskevan vaatimuksen, lupa voidaan myöntää hakijalle, joka on suorittanut hyväksytysti yrittäjäkurssin.

Pykälissä on joitakin hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen liittyviä ongelmia sekä täsmällisyysongelmia.

#### 3.3.1. Hyvän maineen vaatimus

Hakijaa koskevien vaatimusten voidaan arvioida olevan keskeinen osa kokonaisuutta riippumatta siitä, onko markkinoille pääsy vapaa vai säännelty. Hyvän maineen vaatimus on osatekijä, jonka suhteen eri vaihtoehtoihin liittyy lähinnä vain sääveroja. Hyvä maineen vaatimus on kiinteässä yhteydessä turvallisuustavoitteeseen, ja sen merkitys vielä korostuu, jos markkinoille pääsy muutoin

helpottuu. Siten ajatus siitä, että hyvä maineen vaatimuksesta luovuttaisiin, on vain teoreettinen eikä sille ole esitettävissä perusteluja. Asettamalla hakijaa koskeva hyvän maineen vaatimus voidaan osaltaan etukäteen torjua rikollisuuden uhkaa.

Hyvän maineen vaatimus voidaan jättää ennalleen tai sitä voidaan kiristää. Vaatimuksen kiristämistä puoltaisi se, että tänä päivänä suurta osaa sakolla rangaistuista teoista ei oteta huomioon. Esimerkiksi lievä pahoinpitely tai pahoinpitely, vaikka ne kohdistuisivat asiakkaaseen, ovat merkityksettömiä. Muita sakkorangaistuksia, joihin ei kiinnitetä lupamenettelyssä huomiota, ovat muun muassa seuraavista teoista tuomitut: perätön lausuma viranomaismenettelyssä, väärä ilmianto, rikosentekijän suojeleminen, todistusaineiston vääristeleminen, virkamiehen vastustaminen, niskoittelu poliisia vastaan, väärän henkilötiedon antaminen, lähestymiskiellon rikkominen, lahjuksen antaminen, julkinen kehottaminen rikokseen, seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton uhkaus, paritus, heitteillepano, kotirauhan rikkominen, kunnianloukkaus, varkaus ja kavallus.

Hyvän maineen vaatimuksen kiristämistä puoltaisi se, että on olemassa joukko rikoksia, joita voidaan pitää hyvin paheksuttavina taksiliikenteen harjoittajan tekeminä. Paitsi rikostyyppien lisäämistä, pitäisi myös arvioida, mitkä sakkorangaistuksin tuomituista rikostyypeistä pitäisi ottaa huomioon vuotta pitemmältä ajalta, esimerkiksi kahden tai kolmen vuoden ajalta. Tällaisia voisivat olla taksitoiminnassa tai muilla palvelualoilla asiakkaaseen kohdistuneet rikokset.

Argumenttina vaatimuksen ennallaan säilyttämisen puolesta voidaan esittää ainakin se, että sääntely ei tässä kohdin poikkeaisi linja-auto- ja kuorma-autoliikennettä koskevasta sääntelystä, millä seikalla olisi sääntelyn selkeyttä ja yhteneväisyyttä toteuttava vaikutus. Toimialat poikkeavat kuitenkin taksiliikenteestä. Kuorma-autoliikenteessä ei kuljeteta ihmisiä. Linja-autoliikenne puolestaan on useimmiten yritysmuotoista, eikä yrityksen vastuuhenkilö ole suorassa vuorovaikutuksessa asiakkaiden kanssa, mikä taas taksiliikenteessä on hyvin yleistä.

Hyvän maineen vaatimuksen täyttymistä täytyy seurata luvan voimassa ollessa, muutoin säännös menettää suurelta osin merkitystään. Tässä suhteessa lupaviranomaisten toimintaa pitäisi tehostaa.

**Työryhmä ehdottaa, että hyvän maineen vaatimusta tiukennetaan. Pitäisi arvioida, mitkä rikokset nykyisin laissa mainittujen lisäksi ovat sellaisia, että niistä tuomitut sakkorangaistukset on otettava huomioon hyvää mainetta arvioitaessa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi laiton uhkaus, paritus, seksuaalinen hyväksikäyttö, varkaus ja pahoinpitely sekä epärehellisyyteen ja epäluotettavuuteen liittyvät rikokset. Alalle sopimattomuutta osoittaisivat siten tekotyypit, jotka voisivat kohdistua myös asiakkaaseen. Raskauttavaa olisi, jos teko tosiasiallisesti olisi kohdistunut asiakkaaseen. Tällaiset teot otettaisiin huomioon kahden vuoden ajalta. Vankeusrangaistuksin tuomittavien tekojen osalta säännökseen ei ehdoteta muutosta. Lisäksi on huolehdittava seurannan kehittämisestä niin, että toimivaltainen viranomainen saa tiedon rangaistuksista niiden tultua lainvoimaiseksi.**

### 3.3.2. Ammattitaitovaatimus

Useissa säännellyissä elinkeinoissa edellytetään edelleenkin tiettyä ammattipätevyyttä. Joskus vaatimus on perusteltu sen vuoksi, että toiminnan menestyksellinen harjoittaminen välttämättömästi edellyttää korkeaa ammattitaitoa, kuten on esimerkiksi apteekkien kohdalla. Yhteys asiakkaan turvallisuuteen on ilmeinen. Pätevyyttä koskevia vaatimuksia voidaan perustella myös sillä, että pätevyyden lisääminen edistää markkinoiden järjeistämistä, palvelun laatua ja turvallisuutta. Tällaisin syin on perusteltu linja-auto- ja kuorma-autoliikenteen ammattitaitovaatimuksia. Samankaltaisia perusteluja voidaan esittää myös taksiliikenteen osalta, vaikkakin ehkä hieman eri painoituksin. Voidaankin katsoa, että on olemassa asiakkaan turvallisuuteen liittyvä peruste edelleenkin asettaa

taksiliikenteenharjoittajille ammattitaitovaatimus. Ammattitaito antaa edellytyksiä palvelun laadun asianmukaisuudelle ja on siten myös kuluttajansuojan kannalta perusteltavissa. On kuitenkin otettava huomioon, että suuri osa nykyisin alalla toimivista ei ole suorittanut taksiliikenteen yrittäjäkursssia. Siten tasapuolisen kohtelun vaatimus on otettava huomioon määriteltäessä alalle aikovilta edellytettävää pätevyyttä. Näin myös sen vuoksi, että alalle jo toimiville ei liene kohtuullista asettaa ammattitaitoa koskevia lisävaatimuksia.

Millainen ammattitaitovaatimus sitten olisi perusteltu ottaen huomioon oikeasuhtaisuuden vaatimus? Nykyinen kurssivaatimus on perusteltu, jos tarvittavaa tietämystä ei voi hankkia muutoin. Jos taas alalle aikova voi muulla tavoin perehtyä kurssin aihepiiriin tai jos saman tietämyksen voi saada kokemuksen kautta, ei ammattitaitovaatimuksen täyttymisen näkökulmasta ole olemassa riittäviä perusteita vaatia kurssin käymistä. Vailla merkitystä ei ole myöskään kurssien riittävyys. Kurssipakosta voisi tulla alalle pääsyn hidaste, jos kurssija ei pystyittäisi järjestämään kysynnän edellyttämää määrää.

Taksikurssin kirjallisen materiaalin hankkiminen ja siihen tutustuminen antaa jo varsin hyvän tietopohjan. Kokeen suorittaminen olisi testi, jolla osaaminen mitataan. Jotta testaaminen olisi pätevä, kokeen pitää olla tarpeeksi vaikea. Hyvällä onnella ei myöskään pidä voida menestyä kokeessa. Näin ollen monivalintakysymyksissä tulisi olla neljä vaihtoehtoa ja kokeeseen pitäisi sisältyä myös esseetyypistä vastausta edellyttäviä osia. Siten ammattitaitovaatimuksen tavoite voidaan saavuttaa vaatimalla pelkkä kokeen suorittaminen edellyttäen, että kokeen sisältö on oikein suunniteltu, sen vaatavuus riittävä ja että oppimateriaalia päivitetään asianmukaisesti.

Kurssivaatimuksesta luopuminen ei kuitenkaan merkitsisi kurssien järjestämisen lopettamista. Jos markkinoille pääsy vapautetaan, kurssivaatimuksesta luopuminen johtaisi siihen, että kurseille ei tulisi niin paljon uusia oppilaita kuin jos kurssivaatimus säilytettäisiin. Suuri osa kävisi kurssin joka tapauksessa joko pätevytykseen tai voidakseen suoritua kokeesta.

Käytännön kokemus on perusteltu, jos alalla menestymisen edellytyksiä voidaan saavuttaa harjoittelemalla. Käytännön harjoittelun kautta saa selkeän käsityksen siitä, mitä ja millaista alalla toimiminen on; tarkemmin ottaen mitä ja millaista alalla kuljettajana toimiminen on. Voisi myös ajatella, että kuljettajana toimimalla voi varmistua siitä, että ei suuntaudu väärälle toimialalle.

Useimmiten alalle aikova voi halutessaan hankkia käytännön kokemusta, vaikka se ei olisi pakollista. Vaatimus käytännön kokemuksesta saattaisi aiheuttaa alueellista epätasa-arvoa, koska varsinkin maaseudulla harjoittelupaikkoja on vähän. Toisella paikkakunnalla harjoittelusta taas aiheutuu lisäkustannuksia. Siten vaatimus käytännön kokemuksesta voi tulla todelliseksi alalle pääsemisen esteeksi. Käytännön kokemusta koskevan vaatimuksen asettaminen merkitsisi samalla sitä, että ammattiajoluvan hankkiminen tulisi tosiasiallisesti alalle pääsyn edellytykseksi.

On arvioitavissa, että käytännön kokemus on hyödyllinen sellaiselle henkilölle, joka suunnittelee toimivansa itse kuljettajana liikenneluvan saatuaan. Jos taas luvanhakija suunnittelee toimivansa johtajana useiden autojen taksirytyksessä, ei kuljettajakokemuksen vaatimisesta ole sanottavaa hyötyä eikä sen puuttuminen estä alalla menestymistä. Yhtenä vaihtoehtona voitaisiin harkita Hollannissa sovellettua mallia, jossa muutoin pakollisen kokeen suorittamista ei vaadita sellaiselta henkilöltä, jolla on viiden vuoden kokemus taksinkuljettajana. Vaihtoehtoisena mallina käytännön kokemus voi olla hyväksyttävä ja oikeasuhtainen vaatimus, mutta kaikkia koskeva kokeen läpäiseminen on tasapuolisempi ja laadukkuutta edistävänä parempi vaihtoehto.

**Työryhmä ehdottaa, että kokeen suorittaminen olisi aina pakollinen. Kokeen taso tulisi tarkistaa niin, että sen vaatimustaso on riittävä. Kokeen läpäisemiseksi tarvittavat tiedot voi hankkia käymällä taksiryttäjäkursion tai muulla tavoin**



**esimerkiksi suorittamalla jonkin soveltuvan tutkinnon taikka hankkimalla kokemusta kuljetusalan yrityksessä. Käytännön kokemusta koskevasta vaatimuksesta luovuttaisiin, jolloin harjoittelu jäisi vapaaehtoiseksi.**

### 3.3.3. Vakavaraisuusvaatimus

Useissa säännellyissä elinkeinoissa edellytetään vakavaraisuutta. Hyväksyttävyyssperusteena ovat lähinnä kuluttajansuojaan tai asiakkaiden varojen käsittelyn turvaamiseen liittyvät syyt, esimerkiksi valmismatkaliikkeillä (vakuus), kiinteistönvälittäjillä (vastuuvakuutus) ja perintätoimissa (vakavaraisuusvaatimus). Sen sijaan vakavaraisuusvaatimus ei koske esimerkiksi majoitus- ja ravitsemisliikkeitä. Linja-auto- ja kuorma-autoliikenteessä vakavaraisuusvaatimus pohjautuu EY:n ammatinpääsyydirektiiviin, jossa vaatimusta on perusteltu eri jäsenvaltioiden yritysten yhtäläisellä kohtelulla ja sen korottamista markkinoiden epätasapainotilojen välttämiseksi. Viimeksi mainitut eivät ole perusoikeuden rajoitusperusteita.

Edellä kuvatut hyväksyttävyyssperusteet eivät sovellu taksiliikenteeseen. Siihen, että liikennettä ei varojen puutteessa hoideta huonolla kalustolla, voidaan vaikuttaa ajoneuvoa ja sen varusteita koskevin määräyksin. Ostoliikenteessä ostaja voi vaatia esimerkiksi tilinpäätöstiedot, verovelkatodistuksen ja vakuutusyhtiön todistuksen työntekijöiden eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta ja samalla vaikuttaa tarjoajien toiminnan asianmukaisuuteen. Näillä keinoilla voidaan siten osittain auttaa tavoitteen saavuttamista. Jääkö vielä riittäviä hyväksyttäviä syitä asettaa erikseen vakavaraisuuden vaatimus joko nykykäytännön kaltaisena tai sitten entistä tiukempaan vaatien hakijalta tietyn varallisuuden osoittamista?

Asettamalla vaatimus siitä, että hakijan ja luvanhaltijan tulee kyetä asianmukaisesti vastaamaan velvoitteistaan, voidaan pyrkiä myötävaikuttamaan siihen, että maksuja ja veroja ei jätetä maksamatta. Tavoite on terveen taloudenpidon ja alan kilpailutilanteen kannalta hyväksyttävä. Vaatimus siitä, että henkilöllä pitäisi olla tietty summa varoja talletettuna, ei paranna palvelun käyttäjän asemaa. Vaatimuksesta aiheutuisi lisäkustannuksia, jotka tulisivat lopulta kuluttajan maksettavaksi. Vaatimusta on vaikea perustella.

Samantapainen vakavaraisuusvaatimus kuin linja-autoliikenteessä olisi puolestaan lähinnä vain lisäbyrokratiaa ja myös jonkin verran lisäkuluja aiheuttava. Ainakaan linja-autoliikenteessä vaatimusta ei oikeastaan voi olla täyttämättä kun sekä oma että vieras pääoma otetaan huomioon. Jos pystyy hankkimaan henkilöauton (vertailukohteen Ruotsin 11 000 euron vakavaraisuusvaatimus), on olemassa riittävät varat olipa auto hankittu omalla rahalla tai velkapääomalla. Jos rahamääräinen vakavaraisuusvaatimus asetettaisiin, sen pitäisi koskea sekä uusia että vanhoja yrittäjiä.

Lähtökohtana tulee kuitenkin olla yritysten terve taloudenpito. Harmaan talouden torjumiseen tulee suhtautua päättäväisesti. Sen vuoksi on tärkeää, että lupaviranomainen voi jatkuvasti seurata luvanhaltijoiden ulosottotilannetta.

**Työryhmä ehdottaa, hakijan ja luvanhaltijan tulisi pystyä asianmukaisesti vastaamaan velvoitteistaan. Tämä merkitsee sitä, että perinnässä olevat verot ja maksut voivat estää luvan saamisen tai johtaa luvan peruuttamiseen. Muita vakavaraisuutta koskevia vaatimuksia ei asetettaisi. Ehdotus vastaisi nykyistä käytäntöä. Lisäksi on huolehdittava siitä, että lupaviranomainen saa ajantasaista tietoa luvanhaltijoiden ulosottoon joutuvista veroista ja maksuista.**

### 3.3.4. Muu sopivuus

Taksiluvan hakijan tulee edellä kuvattujen omaisuuksien lisäksi täyttää vaatimus muusta henkilöstä koskevasta sopivuudesta. Lain sanamuodosta ei voi suoraan päätellä, millaisesta sopivuudesta on kyse. Sopivuuden käsitettä on avattu liikenne- ja viestintäministeriön tulkintaohjeissa. Ministeriön käsityksen mukaan sopivuudella tarkoitetaan ikään, terveydentilaan ja elämäntapaan liittyviä asioita.

Perusoikeuden rajoitukselta edellytetään täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Siten sopivuus olisi kuvattava täsmällisemmin. Niin tehtäessä asiaa joudutaan arvioimaan edellä mainittu tulkinta huomioon ottaen myös yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Täsmällisyysvaatimuksen täyttämiseksi pitäisi asettaa hyväksyttävä yläikäraja. Terveydentilaan liittyen pitäisi kuvata sairauden tai vamman vakavuus; niiden pitäisi olla niin vakavia, että ne olennaisesti vaikeuttavat tai estävät liikenteenhoitoon liittyvien velvoitteiden hoitamisen. Elämäntavan osalta asia on vaikea, koska todistelu- ja näyttöongelmat voivat tulla ylitsekäymättömiksi. Ongelma ei kuitenkaan ratkea pykälää täsmentämällä, koska hyväksyttävyyss- ja suhteellisuuskriteerin kannalta asiaa arvioiden näyttäisi siltä, että sopivuuskriteerin käyttö on liian pitkälle menevä. Todettakoon lisäksi, että säännöstä on sovellettu hyvin harvoin. Tavoitteiden kannalta on riittävää, että hakija täyttää ammattitaitoa, vakavaraisuutta ja hyvää mainetta koskevat vaatimukset varsinkin, kun lisäksi on olemassa kuljettajia koskevaa lainsäädäntöä. Kuljettajana ei saa toimia yli 70-vuotias henkilö. Edelleen, on mahdollista ottaa käyttöön yleisiä laatuvaatimuksia.

**Työryhmä ehdottaa että muuta sopivuutta koskevasta vaatimuksesta luovutaan.**

### 3.4. Tarveharkinta

Henkilöliikennelain 9 b §:n 4 momentin mukaan taksilupaa myönnettäessä on otettava huomioon pääasiallisen toiminta-alueen kysyntä kokonaisuudessaan, eri asiakasryhmien tarpeet, sekä sen yritystoiminnan tarkoituksenmukaisuus ja taloudelliset edellytykset, johon lupaa haetaan. Henkilöliikenneasetuksen 8 §:n mukaan taksilupia myönnettäessä tulee eri asiakasryhmien tarpeet ottaa huomioon erityisesti siten, että vammaisten tarpeisiin soveltuvia autoja on käytössä kysyntään nähden riittävässä määrin. Lain 9 b §:n 5 momentin mukaan liikenneministeriö voi vahvistaa taksiluvulle läänikohtaiset enimmäismäärät. Edellytyksenä on, että läänin alueella esiintyy jatkuvaa, taksitoiminnan vaarantavaa taksien ylitarjontaa. Liikenneministeriön päätös on voimassa korkeintaan kaksi vuotta kerrallaan.

Henkilöliikennelain pykälä on ongelmallinen ensinnäkin täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuskriteerin kannalta. Toiseksi ongelmana on perusoikeuden rajoittamisen hyväksyttävyyss ja oikeasuhtaisuus. Asetuksen säännöksessä on säätämistaso-ongelma.

Lain sanonnassa on selkeitä viitteitä tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Aikojen kuluessa oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa koskevasta asiasta on taitettu peistä; on katsottu, että kyse on oikeusharkinnasta ja perusteltu kantaa sillä, että korkein hallinto-oikeus (KHO) on tutkinut liikennelupavalitukset. Ilmaisutapaa on selitetty sillä, että normi on joustava. Toisaalta on katsottu, että joustavien normien kohdalla oikeusharkinnan käsite on yleensäkin suhteellinen. Niinpä voidaan katsoa,

että KHO on tutkinut valitukset, koska niihin on liittynyt myös oikeusharkintaa, eikä se ole varsinaisesti ottanut kantaa itse liikennetarpeeseen.

Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan (mm. PeVL 21/2004, PeVL 16/2003, PeVL 24/2002, PeVL 67/2002) katsonut, että elinkeinoluvan myöntämisen tulee yleensä perustua oikeusharkintaan, ei tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Valiokunta on todennut, että harkintavallan käyttö on poikkeus ja pääsääntönä on sidottu harkinta. Näin ollen luvan myöntämisen edellytyksiä koskevat säännökset pitäisi kirjoittaa muotoon: ”Lupa on myönnettävä, jos...” Tällöin täyttyy vaatimus siitä, että yksilön tulee voida riittävällä varmuudella ennakoida, miten toimivaltuuksia käytetään. Toisin sanoen, saako hän luvan vai ei. Oikeusharkinnan ja muun harkinnan ero on havaittavissa jo säännöksen sanamuodosta.

Seuraavassa on tarkasteltu perustuslakivaliokunnan muilla toimialoilla hyväksymiä harkintavallan sallivia poikkeuksia pääsäännöstä sekä myös muita toimiajoja, joista voisi etsiä rinnastuksia taksiliikenteeseen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 28/2001 hyväksynyt harkintavallan käytön vartiointiliikkeiden kohdalla. Toiminnan luonne – julkinen hallintotehtävä ja siihen liittyvä voimankäyttöoikeus – huomioon ottaen valiokunta katsoi, että oli olemassa harkintavaltaa puoltavia vahvoja yhteiskunnallisia intressejä. Siten säännös jäi muotoon: ”Vartioimisliikelupa voidaan myöntää luonnolliselle henkilölle, joka...”.

Lausunnossaan PeVL 23/2000 hallituksen esityksestä arpajaislaiksi valiokunta totesi: ”Ehdotetut säännökset luvan myöntämisestä arpajaismuotoihin on muotoiltu viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan viittaaviksi. Kirjoittamistapa ei ole ongelmallinen luvan yleisiä edellytyksiä koskevassa 7 §:n 1 momentissa. Viranomaisen harkintavaltaa viittaavaa muotoilua voidaan pitää perusteltuna rahapelilupaa koskevassa 11 §:ssä. Sen sijaan valiokunta pitää rajoituksen oikeasuhtaisuuden ja sääntelyn täsmällisyyden vuoksi välttämättömänä, että säännökset tavara-arpajaislupan (26 §), bingo-luvan (33 §) ja tavaravoittoautomaattiluvan (38 §) myöntämisestä tarkistetaan lupaviranomaisen sidottua harkintaa osoittaviksi.”

Arpajaislain 7 §:n 1 momentti ja 11 § liittyvät toimintaan, jonka sallimiseen liittyy rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturvan takaaminen, väärinkäytösten sekä rikosten estäminen ja pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentäminen. Lain 11 §:n mukainen rahapelilupa on valtakunnallinen yksinoikeus. Muissa mainituissa (tavara-arpajaiset, bingo ja tavaravoittoautomaatti) kyse on selkeästi suppeammasta toiminnasta.

Liikepankkeja koskevan lain osalta perustuslakivaliokunta (PeVL 53/2001) hyväksyi ”jonkinasteisen harkinnan” myönnettäessä poikkeuslupaa vaatimuksesta, jonka mukaan vähintään puolella pankin edustajista sekä toimitusjohtajalla ja toiminimenkirjoittajalla on oltava asuinpaikka Suomessa. Vapaata harkintaa valiokunta ei hyväksynyt, vaikka ”luottolaitostoimintaa onkin pidettävä erityistoimialana, johon liittyy tallettajien ja lainanottajien suojan vuoksi korostettu luotettavuuden vaatimus”. Valiokunta katsoi, että ”tehokkaan ennakkollisen valvonnan tarve sallii kuitenkin jonkinasteisen harkinnan jäämisen poikkeuslupamenettelyyn”.

Edellä mainitut kolme toimialaa, joissa harkinta tai tarkoituksenmukaisuusharkinta on perustuslakivaliokunnan kannanotoissa sallittu, poikkeavat selkeästi taksiliikenteestä: vartioimisliike sekä siihen liittyvä julkinen hallintotehtävä ja voimankäyttöoikeus; arpajaisoiminta ja siihen liittyvä oikeusturvan takaaminen, väärinkäytösten ja rikosten estäminen sekä pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentäminen; pankkitoiminta ja siihen liittyvä tallettajien ja lainanottajien suojasta johtuva korostettu luotettavuuden vaatimus.

Rautatieliikennettä koskevaa perustuslakivaliokunnan kantaa on jo käsitelty kohdassa 3.2. Siinä ei ole kuitenkaan kyse harkintavallan sallimisesta, vaan monopolin hyväksyttävyyden perusteista. Rautatieliikenteessä hyväksyttävyyisperusteena on liikennepalvelujen turvaaminen koko maassa. Taksiliikenteeseen se ei kuitenkaan sovellu, koska elinkeino koostuu lukuisista pikku yrityksistä, jotka toimivat normaalisti pääasiassa yhden kunnan alueella. Siten ei ole osoitettavissa sellaisia synergiaetuja, jotka voivat olla tyyppillisiä rautatieliikenteessä yhden yrityksen hoitaessa koko maan henkilöliikenteen.

Julkisessa keskustelussa viitataan usein taksien ohella apteekkeihin, kun puhutaan jäljellä olevista kilpailun rajoituksista (esimerkiksi OECD). Perustuslakivaliokunta otti vuonna 2002 (PeVL 19/2002) kantaa sittemmin hyväksytyihin lääkelain muutoksiin. Valiokunta hyväksyi lääkkeiden tukkukaupan luvanvaraisuuden, mutta luvan myöntämiseen ei liity tarveharkintaa. Samalla valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että lääkelaki sisältää muitakin elinkeinovapauden kannalta merkityksellisiä kohtia, joita valiokunta ei kuitenkaan ilman hallituksen esitystä ryhtynyt arvioimaan, vaan suositteli sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle, että se edellyttäisi hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin lääkelain elinkeinovapauden kannalta merkityksellisten kohtien perustuslainmukaisuuden arvioimiseksi ja mahdollisesti tarvittavien lainsäädännön muutosten valmistelemiseksi.

Mainittakoon voimassa olevista apteekkiluvan saamisen edellytyksistä, joista säädetään lääkelain 41 §:ssä. Sen mukaan uuden apteekin perustamisesta kuntaan tai sen osaan päättää lääkelaitos lääkkeiden saatavuuden sitä edellyttäessä ja kuultuaan asianomaista kuntaa. Edelleen 43 §:n mukaan apteekkilupa myönnetään useammasta hakijasta sille, jolla voidaan katsoa olevan parhaat edellytykset apteekkiliiikkeen harjoittamiseen. Edellytysten arvioinnin perusteena on hakijan aikaisemmalla toiminnallaan apteekissa taikka apteekissa ja muussa lääkehuollon tehtävässä osoittama taito ja kyky.

Apteekkeja koskevat kannanotot eivät juuri sovellu taksiliikenteeseen toimialojen erilaisuudesta johtuen. Kaikilta osin ei myöskään ole olemassa perustuslakivaliokunnan kannanottoja.

Seuraavassa on tarkasteltu tarveharkinnan soveltamista kilpailunrajoituksena ja samalla jatkettu hyväksyttävyyisperusteen etsintää.

Tarveharkinnan soveltamiseen liittyy ajattelumalli ja toimintatapa, jossa luvan myöntävä viranomaisomainen pyrkii arvioimaan sekä tarjonnan että kysynnän niin hyvin, että saavutetaan tasapaino. Lupia on niin paljon, että taksintarve tulee tyydytetyksi ja toisaalta niin vähän, että kaikki tai lähes kaikki luvanhaltijat saavat ainakin kohtuullisen toimeentulon yleensä yhdellä autolla harjoitetusta liikenteestä. Toisaalta on kuitenkin osoittautunut, että kaikille paikkakunnille ei ole ilmaantunut hakijoita taksiyrittäjän lopettaessa toimintansa. Tarveharkinta ei siten ole voinut taata taksipalvelujen saantia siellä, missä kysyntä on vähäistä. Tarveharkinnan avulla ei ole myöskään aina voitu varmistaa vammaisten käyttöön soveltuvan kaluston riittävää määrää, kun luvanhakijat tai –haltijat eivät ole halunneet hankkia sellaista kalustoa.

Mikä voisi olla tämän ajattelun taustalla oleva hyväksyttävyyisperuste, ja kuinka relevantti peruste on, jos sitä vaikkapa koeluonteisesti soveltaa muihin elinkeinoihin? Mitä ongelmia syntyisi jos tarveharkinnasta ja siten lupien määrän rajoittamisesta luovuttaisiin? Miten nämä ongelmat poikkeaisivat niistä ongelmista, joita syntyy muilla toimialoilla esim. liiketarjonnan vuoksi?

Kysymyksiin vastatessaan joutuu väistämättä sen tosiasian eteen, että tarveharkinta on kilpailun rajoittamisen muoto. Kilpailun rajoituksista on Suomessa pääosin luovuttu. Niitä on edelleen olemassa apteekkien lisäksi eräissä liikennemuodoissa, lähinnä rautatieliikenteessä ja vähemmän intensiivisenä yritysrisillä hoidettavassa linjaliikenteessä. Rautatieliikenteessä kilpailun rajoituksia on perusteltu luonnollisen monopolin käsitteellä. Perustelun hyväksyttävyyden on kiistetty, mutta asiaan vaikuttavaa on kuitenkin se, että ratakapasiteetti on väistämättä rajoitettu ja että alalle tulo vaatii

merkittäviä taloudellisia panostuksia. Lisäksi alalta poistuminen voi olla vaikeaa, Suomessa erityisesti sen vuoksi, että kaluston jälleenmyyntiin liittyy ongelmia muun muassa erilaisesta raidelevydestä johtuen. Myös tätä ongelmaa voidaan osittain vähentää perustamalla kalustoyhtiöitä. Linjaliiikenteen osalta hyväksyttävyyssperustetta ei ole vielä testattu, mutta palvelujen integraatio saattaa olla seikka, joka mahdollistaa jonkinasteisen kilpailun rajoittamisen.

Taksiliikenteessä alalle tulo ei vaadi muita taloudellisia panostuksia kuin kaluston ja siihen liittyvien varusteiden hankkimisen. Henkilöauton voi myös helposti myydä, joten alalta poistuminenkaan ei aiheuta vähäistä suurempia menetyksiä. Kyse onkin siitä, että yrittäjät voisivat tarveharkinnasta ja siten lupien määrän rajoittamisesta luovuttaessa menettää sen vakauden – käytännössä elinikäisen ammatin – jonka tarveharkintainen järjestelmä tarjoaa. Yritystoimintaan liittyy kuitenkin riski, joten vakauden menettäminen ei ole riittävä hyväksyttävyyssperuste kilpailun ja elinkeinovapauden rajoittamiselle.

Tarveharkintaa on perusteltu myös sillä, että kaikenlainen vapauden lisääminen on omiaan romuttamaan taksiliikennejärjestelmän. Väitettä on mahdoton osoittaa todeksi tai kiistattomaksi valheeksi, koska paljon riippuu siitä, mitä romuttamisella loppujen lopuksi tarkoitetaan. Onko kyseessä vain kielikuva vailla täsmällisempää sisältöä, vai tarkoitetaanko sillä sitä, että ajatukseen muutoksesta ei ole vielä sopeuduttu. Vapauden kasvu lisää yrittämistä ja tuo mukanaan uusia innovaatioita. Linja-autoliikenteen osalta voidaan puolestaan todeta, että alan osittaista vapauttamista ei ole seurannut palvelujen romahtaminen eikä järjestelmän romuttuminen. Alalle on tullut uusia yrityksiä, mutta ne eivät ole merkittävässä määrin suuntautuneet perinteisen, kaikille avoimen liikenteen markkinoille. Palvelutaso-ongelmat puolestaan ovat pitkälti johtuneet vähenevästä kysynnästä. Nykyinen taksiliikenteen järjestämistapa osatekijöineen ei ole kiveen hakattu. Osatekijöitä voidaan aivan hyvin muuttaa, ilman että nykyjärjestelmän hyödyt menetettäisiin. Siten elinkeinovapauden rajoittamisen hyväksyttävyyssperuste ei voi olla myöskään se, että nykyinen järjestelmä kokonaisuutena toimii verrattain hyvin. Se voisi olla riittävä peruste vain, jos tavoitetta ei voida saavuttaa toimintamallilla, joka rajoittaa elinkeinovapautta vähemmän.

On olemassa muitakin tapoja rajoittaa taksien määrää kuin tarveharkinta. Erilaisia kiintiömalleja sovelletaan muutamissa Euroopan maissa. Suomessakin sovellettiin kaupungeissa ministeriön vahvistamia kiintiöitä rinnan tarveharkinnan kanssa aina 1980-luvulle asti. Myös voimassa olevassa laissa on säännös, jonka mukaan liikenne- ja viestintäministeriö voi vahvistaa taksiluvulle läänikohittaiset enimmäismäärät, jos läänin alueella esiintyy jatkuvaa, taksitoiminnan vaarantavaa taksien ylitarjontaa. Säännöstä ei ole koskaan sovellettu.

Enimmäismäärien vahvistamiseen liittyy monia ongelmia. Kiintiön soveltaminen edellyttäisi, että pystyttäisiin määrittelemään todennettavat muuttujat, jotka kiistatta selittäisivät taksintarpeen vaihtelut. Muuttujien määrittelyyn näyttäisi kuitenkin liittyvän erityisiä vaikeuksia. Lisäksi enimmäismäärien käyttöönotto johtaisi lisäbyrokratiaan ja tarpeeseen määritellä kriteerit, joiden avulla hakijat voitaisiin asettaa paremmuusjärjestykseen.

**Työryhmä ehdottaa, että tarveharkinnasta ja muista lupien määrällisistä rajoituksista luovutaan. Työryhmä ei ole löytänyt hyväksyttävyyssperustetta, jolla tarveharkinnan säilyttämistä voitaisiin perustella. Ei ole osoitettavissa muilla toimialoilla hyväksytyjä, harkintavallan käyttöön liittyviä perusteita, joita ovat julkisen hallintotehtävän hoitaminen, voimankäyttöoikeus, oikeusturvan takaaminen, väärinkäytösten ja rikosten estäminen, sosiaalisten haittojen vähentäminen, tallettajien ja lainanottajien suojaaminen, infrastruktuurikapasiteetin rajallisuus ja palvelujen turvaaminen koko maassa.**

**Turvallisuuden ja tarveharkinnan välillä ei ole syy- ja seuraussuhdetta, vaan turvallisuus voidaan varmistaa luvanhaltijaa, kuljettajaa ja ajoneuvoa koskevin kriteerein sekä liikennesääntöjen ja muiden liikenneturvallisuutta parantavien toimenpiteiden avulla.**

**Tarveharkinnalla ei myöskään voida varmistaa taksin saatavuutta, vaan lupien määrän rajoitukset ovat päinvastoin omiaan huonontamaan saatavuutta.**

**Henkilöliikennelaissa ei nykyäänkään ole laatua koskevia säännöksiä, mutta laatu voidaan varmistaa luvanhaltijan ja kuljettajan ammattitaitoa koskevin vaatimuksin, soveltamalla laatustandardeja ja –järjestelmiä sekä asettamalla yksilöity liikenteen asianmukaista hoitamista koskeva vaatimus.**

**Taksin käyttö osana julkista ostoliikennettä on täysin mahdollista, vaikka tarveharkintaa ei sovelleta, koska palveluja hankittaessa voidaan asettaa tarpeelliset tarjoajaa ja tarjottavaa palvelua koskevat laatu- ja muut vaatimukset.**

### **3.5. Asemapaikka, ajovelvoite ja ajovuorot**

Henkilöliikennelain 2 §:n mukaan asemapaikalla tarkoitetaan paikkaa tai paikkakuntaa, jolta liikennettä harjoitetaan tai aiotaan harjoittaa. Lain 8 §:n mukaan taksiluvan myöntää sen lääninhallitus, jonka alueella asemapaikka on. Lain 10 §:n mukaan asemapaikka vahvistetaan liikenneluvassa. Lupa antaa oikeuden harjoittaa liikennettä koko maassa.

Henkilöliikennelain 13 §:n mukaan taksiluvan haltija on velvollinen pyydettäessä suorittamaan luvan mukaisen ajon, jollei ole voittamattomia esteitä tai muita päteviä syitä. Asemapaikan poliisi voi tarvittaessa taksiluvan haltijoiden tai heidän enemmistöään edustavan yhteisön esityksestä vahvistaa ajovuorojärjestyksen, jota on noudatettava tilausliikennettä harjoitettaessa. Luvanhaltija voi suorittaa häneltä ennalta tilatun ajon myös silloin, kun siihen ei ajovuorojärjestyksen mukaan ole velvollisuutta.

Säännöksissä on täsmällisyysongelmien lisäksi myös hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen liittyviä ongelmia.

Kaupunkimaisissa olosuhteissa asemapaikkoina ovat yleensä kaikki kunnan alueella olevat taksiasemat. Yhteisliikennejärjestelyin, joista ei ole säädetty laissa, voidaan lisäksi sallia liikennöinti yhdessä tai useammassa naapurikunnassa kysyntähuippujen tasaamiseksi ja kaluston käytön tehostamiseksi. Maaseudulla asemapaikat on yleensä määritelty tarkemmin, kyläkohtaisesti. Tavoitteena on ollut turvata palveluja tasaisesti alueen eri osissa.

Asemapaikkamääräystä käytetään tarveharkintaisen lupajärjestelmän hallitsemiseen. Siten asemapaikkavaatimuksen perustelut sekoittuvat tarveharkinnan perusteluihin. Muilta osin asemapaikkamääräyksen merkitys on hallinnollinen. Sen avulla osoitetaan toimivaltainen lupaviranomainen ja ajovuorojärjestyksen vahvistaja.

Hallinnollisessa mielessä asemapaikan voi hyvin korvata niin, että luvan myöntää hakijan kotipaikan lääninhallitus. Muutoin asemapaikka voi olla käytössä tilastollisen seurannan takia, vaikka liikenteen harjoittamisen sääntelystä olisi pitkälle luovuttu. Taksimäärien seuraaminen voi nimittäin edellyttää, että luvanhakija ilmoittaa hakemuksessaan toiminta-alueensa keskuspaikan. Näin hankittuun tietoon perusteella voidaan seurata taksilupien määrän kehitystä eri osissa maata.

Lain 13 §:ssä rajoitetaan liikenneluvan saaneiden elinkeinovapautta niin, että toimintaa ei kaikissa tapauksissa saa harjoittaa siinä laajuudessa mitä lupa sallisi. Toisaalta ajoneuvo on pidettävä liikenteessä, vaikka se ei ole kannattavaa. Ajovuorojen myötä toteutuu kaksinkertainen elinkeinovapauden rajoitus. Luvan saatuaankaan taksiryttäjä ei saa pitää autoa liikenteessä ympärivuorokautisesti silloin, kun ajovuorot on vahvistettu.

Nykyisin lähtökohtana on, että kaikki tai lähes kaikki taksiluvan haltijat tuottavat suurin piirtein samaa palvelua. Kaupungeissa taksit ajavat vahvistetun ajovuorojärjestyksen mukaan, vaikkakaan ajovuorojen noudattamista ei ole voitu asianmukaisesti valvoa. Maaseudulla lähtökohtana on ympärivuorokautinen valmius. Voisi arvioida, että kilpailun lisääminen toisi mukanaan enemmän erikoistumista, joka voisi luonnollisella tavalla jakaa kapasiteettia vuorokauden eri ajoille. Maaseudulla taksipalvelujen tuottaminen osana muuta elinkeinotoimintaa voisi olla yksi vaihtoehto. Kunta voi myös solmia päivystys sopimuksia esimerkiksi järjestäessään lakisääteisiä kuljetuksia tai kaikkien käytävissä olevia reittiliikennepalveluja. On mahdollista, että ajallisesti palvelut voitaisiin turvata toisenlaisen toimintakonseptin avulla.

On ajateltavissa, että määräämällä ajovalvoite voitaisiin myös entistä kilpailullisemmilla markkinoilla varmistaa palvelujen saatavuutta ohuen kysynnän alueilla, siis erityisesti maaseudulla. Ajovalvoitteen tulisi tällöinkin olla nykyistä täsmällisempi ja myös rajatumpi. Tällaisesta valinnasta voisi kuitenkin olla seurauksena se, että monialayritysten kiinnostus taksipalvelujen tuottamiseen heikkenisi palvelun tuottamisen liiallisen sitovuuden takia. On lisäksi huomattava, että velvoitteiden asettaminen ilman siitä seuraavaa hyvitystä ei enää ole nykyisen kehityksen mukaista. Esimerkiksi linja-autoliikenteessä on jo vuonna 1994 luovuttu liikennöintivelvoitteista, joiden tilalle on luotu kannattamattomien palvelujen ostojärjestelmä.

Kokonaan poissuljettu ei kuitenkaan ole vaihtoehto, jossa harvaan asutun maaseudun ympärivuorokautiset palvelut turvataan päivystysjärjestelyin, joista myös maksetaan hyvitys. Tällaiseen keinoon pitäisi kuitenkin turvautua vain, jos palveluja ei muutoin voida turvata. Jo nykyään takseilla on maaseudulla päivystysrinkejä, joissa autoilijat hoitavat lähinnä viikonlopun yöpäivystystä vuorotellen. Tällainen käytäntö voisi jatkua edelleen. Muutoin asiakkaat voivat varmistaa taksin saannin hiljaisina aikoina ennakkotilauksin, jotka taksiautoilija voi hoitaa ilman ajon hoitamista pitempää varautumista. Tämä voisi myös olla tavanomainen tapa varmistaa pääsy käyttämään perustuslain 19 §:ssä turvattuja sosiaali- ja terveystalvuita.

Ennalta arvaamattomia yöaikaisia kyytejä ovat maaseudulla lähinnä sairaankuljetukset silloin, kun omaa autoa ei ole käytävissä tai sairausauton saaminen kestää kauemmin kuin taksin saaminen. On kuitenkin huomattava myös se, että taksiautoilijaa koskee sama auttamisvelvollisuus kuin muitakin kansalaisia silloin kun joku on hengenvaarassa tai vakavassa terveyden vaarassa. Ympärivuorokautisten palvelujen turvaaminen esimerkiksi sairaustapausten varalle on varsin hyvin hyväksyttävissä oleva elinkeinovapauden rajoittamisperuste. Tällaiset varallaolojärjestelyt – jos ne nähtäisiin tarpeellisiksi – olisivat osa kunnan sairaankuljetuksen järjestämisvelvollisuutta, joten liikenteen harjoittamista koskevassa laissa niistä ei tarvitsisi säätää.

Lain 13 §:n sanamuodon perusteella asemapaikan poliisi saa rajoittaa luvanhaltijoiden liikennöintioikeuksia ja samalla asettaa velvoitteen hoitaa liikennettä silloin kun ajovuorojärjestyksessä määrätään. Käytännössä poliisi ei puutu taksiyhdistyksen ehdotuksen sisältöön, vaan hyväksyy sen sellaisenaan. Lisäksi taksitarkastajat antavat joillakin paikkakunnilla ylimääräisiä ajovuoroja. Nämä ”lisäoikeudet” eivät perustu lakiin eivätkä ajovuorojärjestykseen, vaan tarkastaja antaa niitä yksityishenkilönä harkintansa mukaan. Pykälän perusteella on epäselvää, koskeeko oikeus kieltäytyä ajosta pätevän syyn takia myös tilannetta, jossa ajovuoron mukaan on oltava ajossa. Säännös ei ole riittävän selkeä eikä tarkkarajainen.

Aloitteenteko ajovuorojärjestystä vahvistettaessa on taksiluvan haltijoilla yhteisesti – siis kaikkien suostumus tarvitaan – tai autoilijoiden enemmistöä edustavalla yhdistyksellä, jolloin kaikkien suostumusta ei ole. Tässä kohdin on havaittavissa yhteys perustuslain suojaamaan yhdistymisvapauteen, jonka mukaan jokaisella on oikeus kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen, eikä valinnasta saa aiheutua kielteisiä vaikutuksia. Säännöksessä on enemmistöä edustavalla yhdistykselle annettu velvollisuus toimia myös niiden puolesta, jotka eivät kuulu yhdistykseen. Poliisi ei kuule yhdistyksen ulkopuolisia ennen päätöksentekoa.

Ajovuorojärjestelyn tavoitteena on jakaa kapasiteettia ajallisesti, kun taas lupien avulla jaetaan kapasiteettia paikallisesti. Tarkoitus on varmistua siitä, että autoja ei ole liikenteessä liikaa eikä myöskään liian vähän. Järjestely ei kuitenkaan takaa sitä, että autot olivat juuri siellä missä niitä tarvitaan. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla valitetaan joskus siitä, että autot jäävät lentokentälle odottamaan paluukyytiä, vaikka toisaalla on tyydyttämätöntä taksintarvetta. Asiaa voisi luonnehtia myös niin, että tarveharkinta ei yksin riitä aikaansaamaan haluttua lopputulosta, vaan tarvitaan toinen instrumentti, jonka avulla pyritään hienosäätämään tarjonta kysyntää vastaavaksi. Taksitarkastajan toiminta on tavallaan rakennelman kolmas kerros.

Käytännön elämän kannalta ajovuorojärjestystä on tarvittu sen vuoksi, että taksien yrityskoko on minimissään. Jos esim. Helsingissä olisi 3-4 isoa taksiyhtiötä, ne voisivat normaalein yritystoiminnan keinoin itsenäisesti päättää, miten paljon ajetaan ja milloin. Myös kilpailijoiden toimintaa seuraamalla ne todennäköisesti etsisivät optimiratkaisua. Aivan yksinkertaisesti: markkinat huolehtisivat niistä tehtävistä, jotka nyt on osoitettu viranomaisille. Vaihtoehtoja siis näyttäisi olevan. Elinkeinovapauden rajoittaminen ei siten olisi ainut keino. Siten hyväksyttävyyssperustetta ei ole tai se on heikko. Saattaa kuitenkin olla, että sääntelyn vapauttaminen edellyttäisi väliaikaisesti erityisiä toimenpiteitä, joiden avulla viranomaiset voisivat puuttua selviin häiriötilanteisiin. Toinen vaihtoehto voisi olla sääntelyn purkamisen vaiheittaisuus. Siten olisi olemassa hyväksyttävyyssperuste rajoittaa elinkeinovapautta väliaikaisesti muutoksen mahdollisesti aiheuttamien ongelmien eliminoimiseksi.

Ajovuorojärjestyksen muuttaminen ns. minimilistaksi voisi olla vaihtoehto, jonka olisi käytännössä helpoiten toteutettavissa. Siinä säilytettäisiin ajovuorot, mutta luvanhaltijat voisivat halutessaan ajaa myös silloin kun siihen ei ole ajovuorojärjestyksen mukaista velvollisuutta. Muutos lieventäisi elinkeinovapauden kohdistuvaa rajoitusta.

**Työryhmä ehdottaa, että ajovelvoitteista ja ajovuorojärjestyksen vahvistamisesta luovutaan. Toimiala voi tehdä sopimuksia ajovuoroista, jos niissä sallitaan ajo myös vapaavuorolla. Tilauskeskus voi olla keskeisenä toimijana tällaisista ajovuoroista sovittaessa. Asemapaikkamääräys ehdotetaan säilytettäväksi siten, että sen avulla voidaan määritellä toimivaltainen lupaviranomainen ja myös tilastoida lupien määrää eri paikkakunnilla.**

### 3.6. Hinnat

Henkilöliikennelain 11 §:n mukaan liikenne- ja viestintäministeriö voi tarvittaessa vahvistaa taksitaksan.

Säännös on varsin yleispiirteinen ja epätäsmällinen. Lisäksi siinä on hyväksyttävyyss- ja oikeasuhteisuusongelma.

Hintojen vahvistamisella on kytkentä elinkeinovapauteen. Jos hintataso vahvistetaan alle kustannuskehityksen, on sääntelyllä yhteys myös omaisuudensuojaan. Keskimääräisen kustannustason



käyttö taksanvahvistuksen perusteena todennäköisesti myös kohtelee eri olosuhteissa toimivia yrityksiä eri tavalla, koska kustannukset voivat erota eri alueilla ja erityyppisissä yrityksissä.

Ainakaan alustavan selvittelyn perusteella ei Suomesta löydy henkilöliikenteen lisäksi juuri muita toimialoja, joilla viranomaisen vahvistaisi asiakkailta perittäviä hintoja lukuun ottamatta sosiaaliturvaan liittyviä maksuja. Kuluttajansuojan parantamiseksi on kylläkin joillakin toimialoilla säädetty, millaisin perustein hinnat on asetettava, esim. tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaate sähkömarkkina- (386/1995, 14 §) ja yleispalveluvelvoitteeseen liittyen kohtuullisuus, avoimuus, tasapuolisuus, syrjimättömyys ja kustannussidonnaisuus postipalvelulaissa (313/2001, 26 §).

Lain 11 pykälässä on mainittu kolme taksaa, jotka ministeriö voi vahvistaa. Taksojen yksilöimisen kannalta säännös on verrattain täsmällinen. Sen sijaan määre ”tarvittaessa” jää kokonaan avoimeksi. Lain perusteluista ei saa tähän asiaan lisävalaistusta, joten taksanvahvistuksen tarpeellisuus jää ministeriön harkintaan. Laissa ei liioin säädetä menettelystä, siitä mikä taho voi olla aloitteentekijä, eikä myöskään, millaisin perustein taksojen taso määrätään. Säännös ei siten ole täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuskriteerin kannalta asianmukainen.

Vuoden 1991 laissa taksanvahvistusta on perusteltu toteamalla, että se on edelleenkin tarpeen ainakin siltä osin, kuin julkinen valta toimii liikennepalvelujen ostajana ja tukijana. Perustelujen mukaan linja-autoliikenteen henkilötaksa, kuten myös taksi- ja invataksitaksa säilyisivät edelleen taksanvahvistuksen piirissä.

Vuoden 1994 lainmuutoksen perusteluissa on seuraava teksti: ”Taksanvahvistus rajoittuisi pykälässä mainittuun kolmeen taksaan. Taksapäätöksissä määriteltäisiin, että kyseessä on enimmäistaksa, jollei erityisistä syistä olisi tarpeen sallia vahvistetun taksan ylittämistä. Tällainen syy saattaisi olla esimerkiksi taksiliikenteenä hoidetuissa lentokenttäkuljetuksissa sovellettu henkilömäärän perusteella määräytyvä hinta.”

Taksitaksoja vahvistetaan kaksi, vaikka pykälän sanamuoto viittaa yhteen taksaan. Käytännössä yhtenäiseen hinnoitteluun johtavaa taksanvahvistusta on perusteltu asiakkaan kannalta. On katsottu, että vapaa hinnoittelu johtaisi sekavuuteen ja kuluttajansuojan heikkenemiseen.

Taksitaksaa vahvistettaessa liikenne- ja viestintäministeriö on monesti suostunut vähäisempään korotukseen kuin mitä Suomen Taksiliitto on kustannuskehitykseen viitaten esittänyt. Myöskään hinnoittelun eriyttämistä pääkaupunkiseudulla ei ole hyväksytty. Tällaisiin päätöksiin liittyy riski siitä, että ne loukkaavat yritysten omaisuuden suojaa, varsinkin kun alalla olevat ovat pääosin luonnollisia henkilöitä, joiden suojaksi perusoikeudet on säädetty.

Miksi taksin hintoja sitten säännellään edelleenkin useimmissa Euroopan maissa ja muuallakin? Muun muassa tätä kysymystä on analysoitu OECD:n tutkimuksessa vuodelta 2001<sup>4</sup>. Tutkimuksen mukaan taksitoimialan sääntely voi alentaa taksien määrää ja nostaa hintoja. Kaikesta sääntelystä luopuminen ei kuitenkaan välttämättä johda alempiin hintoihin eikä lisääntyvään kilpailuun. Seuraavassa on lyhyesti kuvattu tutkimuksen johtopäätöksiä:

Taksitoimialalla on erotettavissa lohkoja, joissa kilpailu toimii eri tavalla. Pääjako voidaan tehdä puhelimitse tilattujen ja muiden kyytien välille. Mitä suurempi on puhelimitse tai muutoin etukäteen tilattujen kyytien määrä, sitä paremmat ovat edellytykset saavuttaa hyötyjä hinnoittelusta luopumalla.

<sup>4</sup> Competition Issues in Road Transport, DAFPE/CLP(2001)10

Tutkimuksen mukaan tällainen tilauskeskuksiin pohjaava malli on asiakkaan näkökulmasta toimiva ja edullinen, vaikka se edellyttääkin suurta taksimäärää ja tiettyjä investointeja; nämä investoinnit eivät kuitenkaan näyttäisi oleva merkittävä markkinoille tulon este. Asiakkaan on helppo hankkia hintatietoja eri vaihtoehtoista eikä siitä aiheudu merkittäviä lisäkustannuksia. Asiakas voi myös tilata palveluita siltä toimijalta, jonka palvelu ja hinnat ovat kokemuksen perusteella osoittautuneet houkutteleviksi.

Toinen toimintaloikka ovat taksiasemilta tai muutoin kadulta tilatut kyydit. Näillä markkinoilla kilpailun syntymiseen vaikuttaa ennen kaikkea se, saako asiakas valita taksin jonosta. Jos takseja on taksiasemalla enemmän kuin yksi ja jos asiakas saa valita haluamansa, hän voi ottaa sen auton joka tarjoaa laadultaan ja hinnaltaan parhaan vaihtoehdon. Asiakkaan kiinnostusta tällaiseen ostotapaan vähentää vaikeus vertailla hintoja ja monesti kiire. Joskus vaikeutena voi olla se, että asemalla ei ole riittävästi tilaa jonon keskeltä lähtevälle autolle. Kiireisillä taksiasemilla, kuten lentokentillä, taksin ottamiseen liittyy tiettyjä lisäpiirteitä. Voi olla asiakkaan kannalta tehokkainta ottaa jonon ensimmäinen auto ottaen huomioon odotusajan minimointi ja mukana olevat raskaat kantamukset. Tämä voi johtaa siihen, että korkeimman hinnoittelun autot hyötyvät. Ajan myötä tämä voi rohkaista sumeilemattomimpia autoilijoita keskittämään toimintaansa lentokentille.

Tutkimuksen johtopäätöksen mukaan voi olla perusteltua erottaa nämä kaksi toimintaloikkaa niin, että etukäteistilaukseen perustuvaa toimintaa säännellään vähemmän kuin taksiasemilta tai muutoin kadulta otettuja kyytejä. Tutkimuksessa kuitenkin päädytään siihen, että pitäisi luopua käytännöistä, jotka estävät asiakasta valitsemasta taksin.

Vaikkakaan tutkimuksessa ei nähdä taksien määrälliselle sääntelylle mitään perusteluja, katsotaan siinä hintoja koskeva sääntely perustelluksi, mikäli sääntelyn tarkoituksena on hintavertailujen mahdollistaminen. Tämä voi merkitä hintajärjestelmien tai –rakenteiden standardoimista. Tällöin muuttujien määrä tulisi pitää niin matalana kuin mahdollista. Hinnat tulisi ilmoittaa selkeästi auton ulkopuolella, esimerkiksi ovelta. Ihanteellista olisi, että asiakkaan tarvitsisi hintavertailuja tehdessään vertailla vain yhtä muuttujaa. Asiakkaan valintoja voitaisiin helpottaa viranomaisten tutkimuksien ja saattamalla tutkimustuloksia asiakkaiden saataville, myös esimerkiksi taksiasemien seinälle. Yhtenä keinona mainitaan mahdollisuus kieltää puhelimitse tehtävien tilauksien hintoja korkeampien hintojen periminen kadulta otetuista kyydeistä. Edelleen, siellä missä asiakkaiden tiedot käytettävissä olevista vaihtoehtoista ovat heikoimmat, esimerkiksi monesti lentokentillä, voitaisiin harkita maksimihintojen määräämistä. Sopivan hintakaton asettamisen vaikeutta ei kuitenkaan pidä aliarvioida. Korkeammat hinnat voivat lisätä tarjontaa ja lyhentää odotusaikoja, kun taas alemmat hinnat voivat pidentää odotusaikoja. Tasapainotilan löytäminen ei ole helppo tehtävä. Hintakatto voi olla perusteltu ainakin siirtymäaikana.

Suomessa hintasääntelylle – jos se halutaan säilyttää – tulee olla perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta hyväksyttävät syyt, joita voivat olla joko toisen perusoikeuden tai muun yhteiskunnallisesti merkittävän intressin turvaaminen. Ajateltavissa olevat syyt liittyvät lähinnä kuluttajansuojaan ja esimerkiksi Iso-Britanniassa tehdyn selvityksen<sup>5</sup> mukaan muita syitä ei voi edes olla. Kuluttajansuojaa ei kuitenkaan Suomessa ole nostettu perusoikeudeksi. Onko kuluttajansuojan toteutuminen sitten sellainen muu yhteiskunnallisesti merkittävä intressi, jonka turvaamiseksi voitaisiin jatkaa taksien hintasääntelyä ja jatkaa sitä vahvistamalla edelleenkin taksit? Vastaus voi olla myönteinen ainakin, jos perustelut kiertyvät perustuslaissa säädettyjen yhdenvertaisuuden tai liikkumisen vapauden turvaamiseen edellyttäen, että tavoitetta ei voida saavuttaa vähäisemmin rajoituksin. Rajallisen siirtymäaikana rajoituksia voidaan sietää, vaikka perustelut eivät olisi yhtä painavat.

<sup>5</sup> Office of Fair Trading: The Regulation of Licensed Taxi and PHV Services in the UK, November 2003

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kuluttajansuojan tarve korostuu silloin, kun asiakas ei esimerkiksi ikään, terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyvästä syystä voi asianmukaisesti valvoa etujensa toteutumista. Taksin tärkeitä asiakkaita ovat muun muassa koululaiset ja vammaiset.<sup>6</sup> Normaalisti tällaisissa kuljetuksissa palvelua käyttävät matkustajat eivät maksa kyydistä mitään (koululaiset) tai maksavat kiinteän omavastuun (vammaiset). Kunta on valinnut palvelun tuottavan taksin tai taksit neuvottelemalla tai tarjouskilpailun perusteella. Taksia käytetään myös osana aika-aulun mukaan ajettavaa reittiliikennettä. Myös tässä liikenteessä matkustajan maksama hinta on määritelty viranomaisen ja taksin välisessä sopimuksessa.

Taksanvahvistuksella voi ainakin teoriassa olla yhteys perustuslain 9 §:ssä säädettyyn liikkumisvapauteen. Säännöksen mukaan jokaisella on vapaus liikkua maassa. Tällainen yhteys näyttää kuitenkin jäävän vain teoriaksi, liian etäiseksi jotta sitä voitaisiin käyttää perusteluna.

Edellä sanotun perusteella voidaan todeta, että taksanvahvistus on liian intensiivinen keino kuluttajansuojaan liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi ainakin jos ajatellaan mahdollisen siirtymäajan takaista aikaa. Onko sitten perusteita muulle, kevyemmälle sääntelylle, joka parantaisi kuluttajansuojaa ja poistaisi niitä epäkohtia joita on kuvattu esimerkiksi edellä mainitussa OECD:n tutkimuksessa?

Kuluttajansuojalakiin (38/1978) sisältyy säännöksiä, joiden tarkoituksena on kuluttajan etujen turvaaminen kulutushyödykkeitä tarjottaessa, myydessä ja markkinoitaessa. Laissa on muun muassa säännökset sopimusten sovittelusta ja tulkinnasta sekä markkinoinnissa noudatettavista periaatteista. Viimeksi mainittuun sisältyy myös hinnan ilmoittamista koskevia säännöksiä. Lain nojalla on lisäksi annettu asetus kuluttajahyödykkeen hinnan ilmoittamisesta markkinoinnissa (1359/1999). Asetuksen 11 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalla on oltava maksuluettelo tai muu selvitys maksujen määräytymisperusteista. Jos kaikkien maksujen tai niiden määräytymisperusteiden merkitseminen luetteloon ei ole mahdollista tarjottavien palvelusten suuren määrän tai muun vastaavan seikan vuoksi, on luetteloon kuitenkin merkittävä tavallisimmat maksut tai niiden määräytymisperusteet. Kuluttajan saatavilla on kuitenkin oltava täydellinen luettelo maksuista tai niiden määräytymisperusteista. Jos palveluksia tarjotaan tai suoritetaan muualla kuin liikehuoneistossa, maksuluettelo on esitettävä pyydettyä.

Hintojen merkitsemistä koskevat säännökset eivät näyttäisi kaikilta osin täyttävän niitä vaatimuksia, jotka liittyvät hintavertailun helpottamiseen taksiasemilla. Olisikin harkittava, pitäisikö säännöksiä täydentää esimerkiksi niin, että hintatiedot on sijoitettava myös auton ulkopuolelle ja myös sisäpuolella aina nähtävillä. Lisäksi olisi arvioitava, pitäisikö säännöksen<sup>7</sup> tulkintaa muuttaa niin, että katsottaisiin jo nykyisten säännösten edellyttävän hintaesimerkin ilmoittamista asiakkaalle.

Ruotsissa on eurooppalaisittain pisin kokemus taksasääntelyn vapauttamisesta. Eri tutkimuksissa on todettu, että Ruotsissa hintatietojen ilmoittamista koskevat säännökset ovat tiukkoja. Ammattiliikennelain (yrkestrafiklagen, 1998: 490) 19 §:n mukaan taksiluvan haltija on velvollinen sopivin toimenpitein mahdollistamaan asiakkaan tiedonsaannin siitä taksasta jota hän soveltaa. Taksaraken-teen tulee olla sellainen, että asiakas voi helposti ennen matkaa arvioida hinnan, ja tietäessään matkan pituuden ja siihen käytetyn ajan yksinkertaisesti laskea hinnan perille tultuaan. Taksaa ei saa muuttaa kesken matkaa.

<sup>6</sup> Esimerkiksi Iso-Britanniassa on korostettu tätä seikkaa arvioitaessa taksasääntelystä luopumisen vaikutuksia. Päätelmiä tehtäessä on kuitenkin otettava huomioon palveluiden järjestämistapa. Suomessa kuntien vastuu palveluiden järjestämisestä turvaa merkittävästi näiden asiakasryhmien oikeuksia.

<sup>7</sup> Tässä yhteydessä ei esitetä arvioita siitä, voidaanko asetuksella säätää hintojen ilmoittamisesta vai pitäisikö säännökset sisällyttää lakiin.

OECD:n tutkimuksessa on korostettu asiakkaan valintaoikeutta rajoittavien esteiden poistamisen tärkeyttä. Siten taksiasemilta pitäisi saada ottaa mikä auto tahansa. Suomessa noudatetaan laajasti ensimmäisen auton periaatetta. Lisäksi sovelletaan sääntöä siitä, että asiakasta ei oteta kadulta taksiaseman läheisyydestä. Nämä käytännöt eivät kuitenkaan perustu lakiin, mistä johtuen käytännön muuttamiselle ei myöskään ole lainsäädännöllistä estettä.

On vaikea perustella väitettä, jonka mukaan esimerkiksi Helsinki-Vantaan lentoasemalla voitaisiin helposti saada aikaan taksien välinen hintakilpailu vain sääntelystä luopumalla. Nykyään auton saaminen on yleensä verrattain nopeaa. Sujuvuuden aikaansaamiseksi on osoitettu autoille erilliset odotusalueet, käytetty teknisiä keinoja tarjonnan ohjaamiseksi kysynnän mukaisesti ja palkattu henkilökuntaa ohjaamaan asiakkaita autoon nousun nopeuttamiseksi. Jos hintasääntelystä luovuttaisiin, tarvittaisiin takseille ja taksien asiakkaille varattujen tilojen uudelleen järjestämistä ja mahdollisesti myös muita toimenpiteitä esimerkiksi kahden tai useamman taksijonon aikaansaamiseksi.

Samankaltaisia toimenpiteitä tai ainakin niiden tarpeen arviointia tarvittaisiin myös muissa isoissa terminaaleissa. Kyse ei siten ole suoraan lainsäädännöllisistä toimenpiteistä, mutta saattaa olla tarpeen harkita siirtymäaikaa, jonka kuluessa käytännön toimet voitaisiin toteuttaa. Samalla olisi tilaisuus jakaa kuluttajille tietoa tulossa olevista muutoksista ja siitä, miten uutta toimintatapaa sovellettaessa on hyvä menetellä.

Toinen vaihtoehto olisi säätää, että taksiasemilla on sovellettava samaa hinnoittelua kuin puhelintilauksissa. Tällaista säännöstä voisi kuitenkin kiertää toimimalla yksinomaan taksiasemilta.

Hintoja koskeva ilmoitus- tai rekisteröintivelvollisuus mahdollistaisi jälkikäteen tapahtuvan valvonnan. Ne toisivat hinnoitteluun vakautta mutta samalla jäykkyyttä.

Vaikka hintasääntelystä luopumiseen liittyy eräitä käytännöllisiä ja erityisesti kuluttajansuojaan liittyviä ongelmia, on perusteltua asettaa ainakin pitemmän aikavälin tavoitteeksi taksasääntelystä luopuminen. Selvää on, että hintojen ilmoittamista koskevat seikat ovat kuluttajien kannalta keskeisen tärkeitä. Työryhmä ei ole kuitenkaan voinut käytettävissä olleen ajan puitteissa perehtyä tähän aihepiiriin kaikilta osin riittävän syvällisesti ja yksityiskohtaisesti. Sen vuoksi ehdotetaan että tästä asiasta tehtäisiin vielä perusteellisempi lisäselvitys.

**Työryhmä ehdottaa, että hintasääntelystä luovutaan. Käyttöön otettaisiin kuitenkin hintojen ilmoitusmenettely. Ilmoitettuja hintoja ei saisi muuttaa kahta viikkoa useammin. Kuluttajansuojaa koskeviin säännöksiin tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota. Hinnat tulisi pitää asiakkaan saatavilla autossa selkeässä muodossa. Auton ulkopuolelle tulisi kiinnittää tieto yksikköhinnasta. Hintoja koskevasta siirtymäajasta on ehdotus kohdassa 3.9. Työryhmä kuitenkin katsoo, että hintoja koskevaa osuutta pitäisi selvittää perusteellisemmin ja ehdottaa, että tämä tehtäisiin jatkotyönä samalla kertaa kohdassa 4.1.4 ehdotetun jatkotyön kanssa.**

### 3.7. Tilausjärjestelmät ja taksiasemat

Henkilöliikennelain 16 § kuuluu seuraavasti: Jos tilauksia välitetään tilausliikennettä harjoittaville henkilöautoille taksiradiotilauskeskuksen kautta, on toiminnasta ilmoitettava keskuksen sijaintipaikan lääninhallitukselle. Lääninhallitus voi tarvittaessa kieltää tilauskeskuksen toiminnan, jos keskuksen toimintaa ei ole järjestetty ympärivuorokautiseksi tai ennakkotilauksen vastaanottoa ei ole järjestetty taikka keskus ei ole esittänyt toiminnastaan vastaavaa henkilöä. Kielto on voimassa, kun-

nes puutteet on korjattu. Lisäksi lääninhallitus voi määrätä henkilöautolla harjoitettavan tilausliikenteen hoidettavaksi taksiasemilta. Ajoja tulee odottaa taksiasemalla, silloin kun sellainen on.

Säännöksissä on täsmällisyys-, hyväksyttävyy- ja suhteellisuusongelmia.

Tilauskeskustoimintaa koskevat säännökset merkitsivät aikanaan askelta liberalisoinnin suuntaan. Kumottu säännös velvoitti kaikki taksiluvan haltijat liittymään alueensa tilauskeskukseen, joita saatiin vain yksi aluetta kohti. Liittymispakko herätti vastustusta ja siitä luovuttiin, ennen kuin se oli ehditty kaikilta osin panna täytäntöön. Ei kuitenkaan katsottu mahdolliseksi luopua aivan kaikesta sääntelystä.

Pykälän 1 momentin ilmoitusvelvollisuus tuli voimaan tilanteessa, jolloin suurin piirtein nykyiset keskukset olivat jo toiminnassa. Lain voimaantulosäännös vapautti ilmoitusvelvollisuudesta ne keskukset, jotka lääninhallitus oli kumottavan lain nojalla hyväksynyt.

Sääntelyn tavoitteena oli turvata tilauskeskustoiminnan laatu niin, että asiakkaat voivat tilata taksin puhelimitse mihin aikaan vuorokaudesta tahansa ja että tärkeää taksimatkaa varten auton voi tilata ennakkoon.

Hallituksen esityksen mukaan uusi säännös mahdollisti useamman tilauskeskuksen toiminnan samalla paikkakunnalla. Uusia, kilpailevia tilauskeskuksia ei kuitenkaan ole syntynyt, koska markkinat olivat lainmuutoksen voimaan tullessa jo muodostuneet. Tilauskeskustoiminnan järjestäminen perustuu yleensä autoilijoiden yhdistyksen toimenpiteisiin joko niin, että yhdistys järjestää itse tilauskeskuspalvelut tai sitten hankkii ne ostopalveluna. Lisäksi ajovuorojärjestyksiä sääntelevä lain 13 §:n 3 momentti johtaa käytäntöön, jossa vain yksi tilauskeskus voi kerrallaan olla toiminnassa ja välittää kyytejä ajovuorossa oleville autoille. Tämä johtuu siitä, että aloitteen tekijänä ajovuorojärjestystä vahvistettaessa ovat joko kaikki taksiluvan haltijat yhdessä tai enemmistöä edustava yhteisö. Kun vahvistettu ajovuorojärjestys lisäksi on ns. maksimilista (autot eivät saa pääsääntöisesti olla ajossa vapaavuorojen aikana), ei useamman tilauskeskuksen toiminta käytännössä ole mahdollista. Siten odotettua kilpailua ei ole syntynyt.

Säänneltyssä ympäristössä laadun turvaamiseen tähtäävä pykälä näyttää perustellulta, mutta kilpailuilla markkinoilla tällainen sääntely lienee tarpeetonta. Siirryttäessä säännelystä järjestelmästä vapaampaan toimintakulttuuriin voi olla perusteltua soveltaa väliaikaisesti jonkinlaista kontrollia. Kilpailuilla markkinoilla yrityksillä on mahdollisuus erikoistua. Sen vuoksi perustetta vaatia ympärivuorokautista toimintaa ei voitane vaatia. Muutoinkaan velvoitteen asettaminen ilman vastaavaa hyvitystä ei ole nykyään juuri perusteltavissa. Alun alkaen ennakkotilausjärjestelmä on otettu käyttöön, koska asiakas ei voi luottaa siihen, että auton saa pian tilauksen tekemisen jälkeen.

Pykälän 1 momentin säännös ei ole täsmällinen, koska siitä ei suoraan ilmene, pitääkö ilmoitus tehdä etukäteen vai ei. Myös vaaditun ilmoituksen sisältö jää epäselväksi. Lain 27 §:n 2 momentin mukaan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisestä voidaan tuomita sakkoon, mikä on erikoinen keino pyrkiä turvaamaan lain tarkoitus, mutta kun tällainen keino on valittu, kohdistuu säännökseen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukainen täsmällisyysvaatimus. Ongelmallista erityisesti suhteellisuuskriteerin kannalta on myös seuraamusten kumuloituminen, koska samaan aikaan voidaan määrätä rangaistus ja kieltää itse toiminta.

Taksiasemia koskevan säännöksen soveltaminen liittyy lähinnä maaseutukuntien keskustojen taksi-liikenteen järjestämiseen. Sitä on yleisemmin sovellettu silloin, kun kirkonkylässä on useita takseja, joista osa haluaa toimia kotoa käsin mutta osa haluaisi perustaa taksiaseman ja toimia sieltä ajovuorojärjestystä noudattaen. Järjestelyn toteutuessa taksit välttyvät ympärivuorokautisesta päivystysvelvollisuudesta ja pääsevät soveltamaan työvuoroja. Toisaalta järjestely voi olla epäedullinen niille

takseille, jotka ovat asiakkaiden suosiossa. Taksiasemalta ajon ottaa normaalisti keula-auto. Myös asiakkaat saattavat olla järjestelyyn tyytymättömiä, vaikka toisaalta taksiasemapalvelun käyttäminen voi olla joillekin luontevampaa. Jos taksiasema perustetaan vapaaehtoisesti, lääninhallitus ei puutu asiaan.

Pykälään liittyy täsmällisyysongelma. Lääninhallituksen toimintaoikeuden perusteita ei ole laissa määritelty, vaan asia jää viranomaisen vapaaseen harkintaan. Hyväksyttävyyssperustetta (työnjako) ei voitane pitää yhteiskunnallisena saati sitten painavana. Tällaiset asiat pitäisi voida hoitaa ilman viranomaisen puuttumista. Jo liikennemerkki ohjaa taksit taksiasemalle kyytejä odottamaan.

**Työryhmä ehdottaa, että taksien tilausvälitystä ja taksiasemia koskevasta sääntelystä luovutaan. Kuluttajansuoja ja laatu järjestelmät antavat riittävät takeet palvelun asianmukaisuudesta. Tästä aihepiiristä on lisäksi ehdotuksia kohdassa 3.9 ja 4.1.4.**

### 3.8. Luvaton liikenteen harjoittaminen, luvan peruutus ja muutoksenhaku

Henkilöliikennelain 27 §:n mukaan rangaistavaksi on säädetty luvanvaraisen henkilöliikenteen harjoittaminen ilman asianmukaista liikennelupaa. Rangaistuksena *luvattoman liikenteen harjoittamisesta* voi seurata sakkoa tai enintään kolme kuukautta vankeutta. Pykälän 2 momentin mukaan rangaistavaa on myös henkilöliikennelaissa tai sen nojalla annetuissa asetuksissa säädetyn *ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti*, josta voi seurata sakkoa.

Henkilöliikenneasetuksen 15 §:n mukaan autossa tulee ajon aikana olla mukana alkuperäinen liikennelupa, jonka auton kuljettaja on velvollinen vaadittaessa esittämään poliisimiehelle.

Henkilöliikennelain 20 §:n mukaan lupaviranomainen voi peruuttaa taksiluvan, jos luvan haltija ei enää täytä liikenneluvan myöntämisen edellytyksiä tai jos liikennettä ei harjoiteta asianmukaisesti. Lupaviranomainen voi myös pykälän 2 momentin nojalla peruuttaa liikenneluvan, jos liikenteen ei enää voida katsoa olevan tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti järjestettyä ja liikenteen uudelleen järjestely on yleisen edun kannalta välttämätöntä.

Lain 20 §:n 3 momentin mukaan lupaviranomaisen on peruutettava oikeushenkilölle myönnetty taksilupa tai sairaankuljetuslupa, jos yritys myydään tai muutoin vastikkeellisesti luovutetaan ja lupaviranomaisen hyväksymä liikenteestä vastaava henkilö tällaisen luovutuksen yhteydessä tai sitä ennen on lakannut taikka sen jälkeen lakkaa tosiasiallisesti hoitamasta hänelle tämän lain mukaan kuuluvia tehtäviä. Yritys katsotaan myydyksi tai vastikkeellisesti luovutetuksi, jos yrityksen osakkuuteen tai osakkeiden omistukseen perustuva määräämisvalta siirtyy tai on siirtynyt. Lupaa ei kuitenkaan peruuteta, jos ostaja tai muu siirronsaaja täyttää 9 b §:n 1-3 momentin taksiluvan ja sairaankuljetusluvan saamisen edellytykset ja jos siirron kohteena oleva lupa on myönnetty ennen 1 päivää maaliskuuta 1991.

Henkilöliikennelain 25 §:n mukaan oikeus hakea muutosta liikennelupaa koskevaan päätökseen on hakijalla ja luvanhaltijalla, jonka oikeuteen päätös voi vaikuttaa, sekä sillä kunnalla, jossa lupahakemuksessa tarkoitettua liikennettä aiotaan harjoittaa tai liikenneluvan mukaista liikennettä harjoitetaan.

Säännöksissä on hyväksyttävyy-, suhteellisuus- ja tarkkarajaisuusongelmia.

### 3.8.1. Luvattoman liikenteen harjoittaminen

Luvattoman liikenteen harjoittamista koskevaa pykälää on arvioitava perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Täsmällisyysvaatimuksen kannalta rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävän täsmällisesti siten, että säännöksen sanamuodosta on ennakoitava, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Täsmällisyyteen liittyen ainakin sana ”asianmukainen” on osoittautunut ongelmalliseksi. Säännöksestä ei käy riittävästi selville, milloin liikennelupa on niin epäasianmukainen, esim. tavarankuljetusluvan nojalla harjoitetaan taksiliikennettä, että kyseessä on rangaistava teko, ja milloin on kyse pikemminkin liikenteen harjoittamiseen liittyvästä epätäsmällisyydestä tai rikkeestä, josta pitäisi ehkä seurata enintään hallinnollinen huomautus. Epäselväksi jää, milloin harjoitettu liikenne on niin epäasianmukaista, että tunnusmerkistö täyttyy.

Täsmällisyyteen ja lailla säätämisen vaatimukseen liittyvät myös blankotekniikkaa käytettäessä noudatettavat periaatteet. Rangaistavuuden pitää ilmetä myös asetuksesta, jossa rangaistava teko on asianmukaisen valtuuden nojalla täsmennetty. Siten 2 momentin säännökseen liittyy sellainen puute, että asetuksessa ei ole viitattu rangaistussäännöksiin.

Toinen huomioon otettava seikka on rangaistavuus yleensä. On harkittava, milloin on olemassa muita keinoja kuin rangaistus toivottavan tavoitteen saavuttamiseksi. Rangaistus on ultima ratio. Pykälän 2 momentin osalta voitaneen todeta, että rangaistus ei ole perusteltu. On epäselvää, viitataan rangaistussäännöksessä lain 18 §:n tietojen antamisvelvollisuuteen. Jos viitataan, rangaistuksen käyttäminen on ylimitoitettu keino, koska tietojen antamisen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Lain 16 §:n (tilauskeskusta koskeva ilmoitus) osalta rangaistus on varsin erikoinen vaihtoehto turvata lain tavoite, koska samaan säännökseen sisältyy myös valtuutus lainvastaisen toiminnan kieltämiseen.

Asetuksessa on useita ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä pykälissä 11-14, 17 ja 20, joista 11, 14, 17 ja 20 voivat soveltua taksiliikenteeseen. Asetuksen 11 (liikenteestä vastaavan henkilön vaihtaminen), 14 (liikenteen aloittaminen) ja 17 §:n (kuolin- ja konkurssipesän oikeus jatkaa liikennettä) osalta rangaistuksen käyttö on absurdia, koska niissä tarkoitetut ilmoitukset on tehtävä oikeuksien turvaamiseksi. Asetuksen 20 §:ssä on kyse poliisin ilmoitusvelvollisuudesta. Näin ollen 2 momentin teot eivät ole sellaisia, että niistä pitäisi seurata rangaistus.

Rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä on otettava huomioon myös suhteellisuusvaatimus perusoikeusrajoitusten yleisenä edellytyksenä. Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän tulee kokonaisuudessaan täyttää suhteellisuuden vaatimukset. Luvanvaraisessa tavaraliikenteessä rangaistusmaksimi on kuitenkin kuusi kulkukautta vankeutta ja lisäksi liikenneluvan luovuttamista toisen käytettäväksi voidaan tuomita sakko-rangaistus.

Tavaraliikenteen osalta luvan luovuttamisen rangaistavuutta ja rangaistusmaksimin nostamista on perusteltu (HE 79/2001) monin syin, luvan luovuttamisen osalta seuraavin seikoin: ammattitaitovaatimuksen vaativuus ja siitä johtuva pyrkimys etsiä muita keinoja kuljetustoiminnan mahdollistamiseksi; se että hakija voi saada niin monta lupaa kuin haluaa, jolloin osa niistä voi jäädä käyttämättä; liikenneluvan henkilökohtaisuus, jonka rikkomisesta voi kuitenkin seurata vain hallinnollinen sanktio. Rangaistusmaksimin nostamisen osalta on esitetty seuraavat perusteet: edellä mainittu luovutetulla luvalla liikennöinti; harmaa talous; tarve mahdollistaa poliisin pääsy tutkimaan luvattomasti toimineen kirjanpitoa ja sen myötä syntyvä mahdollisuus laittoman hyödyn selvittämiseen silloin, rikoksesta epäilty ei ole yhteistyöhaluinen.

Myös henkilöliikenteessä on perusteltua varautua erityisesti siihen, että valvonnan käytettävissä on riittävän tehokkaita keinoja ongelmatilanteiden varalle. Rangaistumaksimin nostaminen antaa tällaiset mahdollisuudet. Myös luvan luovuttamisen osalta henkilöliikenteessäkin on perusteita varautua samankaltaiseen kehitykseen kuin tavaraliikenteessä.

Luvattoman liikenteen valvonnan mahdollisuuksia tulisi parantaa niin, että autossa pidettävästä lupa-asiakirjasta säädetään laissa. Asiakirjan puuttuminen tulisi säätää rangaistavaksi.

**Työryhmä ehdottaa että lain säännös ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisestä rangaistavuudesta kumottaisiin. Luvattoman taksiliikenteen harjoittamista koskeva rangaistussäännös voidaan taksiliikenteen osalta kirjoittaa muotoon: Joka harjoittaa ammattimaista henkilöliikennettä henkilöautolla ilman henkilöliikennelaissa edellytettyä taksilupaa, on tuomittava luvattoman taksiliikenteen harjoittamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.**

**Lisäksi työryhmä ehdottaa, että sakolla rangaistavaksi säädettäisiin myös autossa mukana pidettäväksi säädetyn taksilupa-asiakirjan puuttuminen sekä taksiluvan luovuttaminen toisen käytettäväksi.**

### 3.8.2. Liikenneluvan peruuttaminen

Perustuslakivaliokunta on useasti (esim. PeVL 28/2001, 19/2001, 40/2002 ja 66/2002) ottanut kantaa luvan peruuttamiseen. Valiokunta on katsonut luvan peruuttamisen olevan yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimintana vaikutuksiltaan jyrkempi kuin haetun luvan epääminen. Siksi on sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämätöntä, että luvan peruuttamismahdollisuus sidotaan säännöksessä vakaviin ja olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönnteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyvien puutteiden korjaamiseen.

Lain 20 §:n 1 momentti on osittain liian yleispiirteinen (...liikennettä ei harjoiteta luvan mukaisesti tai muutoin asianmukaisesti...) eikä siinä ole säädetty korjaavien toimenpiteiden mahdollisuudesta. Niitä voisivat olla huomautus ja varoitus. Säännöksen epätasällisyys on käytännössä johtanut siihen, että siihen vedoten liikennelupaa ei juurikaan ole voitu peruuttaa. Liikenteestä vastaavan henkilön laiminlyönneistä tai kelpoisuuden menetyksestä ei ole säädetty mitään, ei myöskään nimenomaisesti tilanteesta, jossa liikenteen harjoittaminen on lopetettu. Viimeksi mainittu on tärkeää lisätä lakiin myös siitä syystä, ettei autoveron palautusta maksettaisi perusteettomasti.

Lain 20 §:n 2 momenttia on alun alkaen ollut tarkoitus soveltaa vain linjaliikennelupien peruuttamiseen. Siten lain liian yleinen sanamuoto, joka mahdollistaa säännöksen soveltamisen myös taksiliikenteeseen, ei ole asianmukainen.

Pykälän 3 momentin tarkoituksena on estää erityisesti taksiluvilla tapahtuva, keinotteluksi luonnehdittu toiminta. Jo perinteisesti on paheksuttu verrattain vaikeasti saatavan luvan myyntiä huomattavaa voittoa tavoitellen. Säännöksellä on selkeä kytkentä tarveharkintaisuuteen. Jos jokainen laissa määrätty kriteerit täyttävä henkilö voisi saada luvan, ei lupien myynti enää voisi onnistua, koska myynti voisi perustua vain todellisiin varallisuusarvoihin - esim. oma asiakaskunta – eikä viranomaiselta käsittelymaksua vastaan saatuun lupaan.



Momentin loppuosa suojaa niitä luvanhaltijoita, jotka ovat saaneet lupansa ensimmäisen kerran ennen vuoden 1991 maaliskuuta, jolloin alkuperäinen lupien myyntiä koskeva säännös julkaistiin. Säännös liittyy luottamuksen suojaan: Sen tarkoitus on suojata nimenomaan niitä taksiyhtiön ostajia, jotka olivat tehneet kaupan ajankohtana, jolloin lainsäätäjä ei ollut vielä ilmaissut paheksumistaan.

Käytännössä lupien myymisen valvontaa ei ole pystytty järjestämään niin, että säännöksen tavoite olisi saavutettu. Säännöstä on pyritty kiertämään tekemällä yhtiöiden omistussuhteet monimutkaisiksi. Viranomaisilla ei myöskään ole mahdollisuuksia seurata, kuka tosiasiallisesti toimii yhtiön liikenteestä vastaavana henkilönä. Omistus- ja vastuusuhteiden muutosten eriaikaisuus on omiaan lisäämään tehtävän vaikeutta.

**Työryhmä ehdottaa, että liikenneluvan peruuttamista koskevaa säännöstä täsmennetään niin, että luvan peruuttamisen uhka sidotaan säännöksessä vakaviin ja olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin liikennettä harjoitettaessa. Liikenteen asianmukaiseen hoitamiseen liittyvät rikkomukset tai laiminlyönnit voivat liittyä erityisesti saatavuuteen, hinnoittelun ja hinnoista ilmoittamisen asianmukaisuuteen, asiakaspalautteen käsittelyyn ja kuljettajan käytökseen.**

**Lisäksi tulisi säätää, että luvanhaltijalle on ennen luvan peruuttamista annettava tilaisuus puutteiden korjaamiseen antamalla varoitus. Luvan haltijaa koskevilta osin säännökseen ei ehdoteta muutosta. Lisäksi olisi säädettävä yhtiömuotoisen luvanhaltijan luvan peruuttamisesta silloin, kun yhtiön liikenteestä vastaava henkilö menettää laissa säädetyn kelpoisuutensa eikä yhtiö esitä uutta henkilöä tilalle. Edelleen tulisi säätää luvan peruuttamisesta silloin, kun liikenteen harjoittaminen on lopetettu.**

**Pykälän 2 momenttia olisi muutettava niin, että sen soveltaminen taksilupiin ei edes säännöksen sanamuodon mukaan olisi enää mahdollista. Pykälän 3 momentti voidaan taksiliikenteen osalta kumota, koska tarveharkintaiseen järjestelmään liittyvät keinottelumahdollisuudet menettäisivät kiinnostavuutensa, jos tarveharkinnasta luovutaan kuten työryhmä on edellä kohdassa 3.4 ehdottanut.**

### 3.8.3. Muutoksenhaku

Lain 25 §:n säännöksellä kilpailevien hakijoiden ja luvanhaltijoiden valitusoikeudesta on selkeä yhteys tarveharkinnan soveltamiseen. Silloin kun päteviä hakijoita on enemmän kuin lupia voidaan myöntää, on perusteltua antaa kilpaileville hakijoille oikeus vaatia yhteiskäsittelyssä myönnetyn luvan kumoamista, koska lupaviranomainen on voinut tehdä virheen asettaessaan hakijoita paremмуusjärjestykseen. Luvanhaltijoiden valitusoikeus liittyy puolestaan siihen, että tarveharkintaisessa järjestelmässä heillä katsotaan olevan oikeudellinen intressi estää liikakapasiteetin syntyminen. Molemmissa tilanteissa tarve erityisin perustein säädetylle valitusoikeudelle poistuu, jos tarveharkinnasta luovutaan.

Kunnat eivät tietävästi ole koskaan käyttäneet lain suoma valitusoikeutta.

**Työryhmä ehdottaa, että lain muutoksenhakuoikeutta koskeva säännös kumotaan, jolloin valitusoikeus jää hallintolainkäyttölain säännösten varaan.**

### 3.9. Siirtymäkausi

Muutoksia toteutettaessa on valittavana kaksi periaatteellisesti erilaista toimintalinjaa: muutokset toteutetaan kerralla tai muutokset toteutetaan vaiheittain, jolloin siirtymäaikana sovelletaan omia pelisääntöjä. Esimerkiksi Ruotsissa kaikki muutokset toteutettiin samalla kerralla. Toisaalta uusimmissa kansainvälisissä selvityksissä on suositeltu siirtymäajan käyttöä. Saattaa myös olla, että joiltakin osin siirtymäajan käyttö on ehdottoman tarpeellinen sen vuoksi, että välttämättömät, muut kuin lainsäädännölliset muutokset ehditään toteuttaa.

Mahdollisia osa-alueita, joilla siirtymäaikaa voitaisiin soveltaa ovat esimerkiksi seuraavat: lupien määrä, taksat, ajovuorot, tilauskeskukset.

**Työryhmä ehdottaa harkittavaksi siirtymäaikaa, jonka kuluessa kuluttajat ja toimiala voisivat sopeutua toteutettavaan muutokseen. Työryhmä kuitenkin katsoo, että siirtymäaikaa tarvitaan lähinnä hintojen ja tilauskeskusten osalta. Ks. myös kohdat 3.6 ja 4.1.4.**

## 4. TYÖRYHMÄN MUUT EHDOTUKSET

Luvusta 3 ilmenee, että työryhmä katsoo nykyisen toimilupa- ja taksanvahvistusjärjestelmän edellyttävien merkittäviä muutoksia. Nämä muutokset johtuvat perusoikeuksien ja erityisesti elinkeinovapauden toteuttamisen välttämättömyydestä. Toinen perustelu liittyy kilpailun lisäämisen myönteisiin vaikutuksiin.

Työryhmä on kuitenkin lähtenyt siitä, että muutoksen harmonisen toteuttamisen takia on perusteltua ryhtyä tiettyihin alla lähemmin kuvattaviin toimenpiteisiin. Työryhmä haluaa erityisesti korostaa asiakkaiden turvallisuuden varmistamisen tärkeyttä kaikissa tilanteissa. Sen vuoksi seuraavassa on ehdotettu useita turvallisuuden parantamiseen liittyviä toimenpiteitä. Ehdotukset saattavat olla jopa jossain määrin ylimitoitettuja, mutta työryhmä pitää sitä parempana vaihtoehtona kuin asiakkaiden turvallisuuden riskeeraamista. Toisaalta on todettava, että turvallisuuden varmistaminen olisi perusteltua sellaisessakin tilanteessa, jossa jaksossa 1 ehdotetut muutokset eivät olisi välttämättömiä. Näin sen takia, että nykyisinkin ilmenee tilanteita, joissa asiakkaan turvallisuutta ei ole voitu taata. Esimerkkeinä voi mainita pitkään jatkuneen lapsen seksuaalisen hyväksikäytön sekä rattijuopumukset ja niiden uusimiset. Osa ehdotuksista liittyy laadun varmistamiseen.

### 4.1. Lainsäädäntöä koskevat ehdotukset

#### 4.1.1. Kuljettajaa koskevat ehdotukset

Taksinkuljettajana saa toimia vain henkilö, jolla on ammattiajolupa. Säännökset sisältyvät ajokorttiasetukseen (845/1990). Ammattiajoluvan myöntämisen edellytykseksi on asetettu muun muassa tietyt terveyteen, ikään, ammattitaitoon ja muuhun sopivuuteen liittyvät vaatimukset.

Ammattitaitovaatimuksen täyttää henkilö, jolla on riittävät tiedot ammattimaista liikennettä koskevista säännöksistä ja määräyksistä, sen turvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä, asiakaspalvelusta ja muista ammatin harjoittamiseen liittyvistä asioista sekä ammatin edellyttämä paikallistuntemus. Henkilön sopivuuteen liittyvä vaatimus täyttyy, jos henkilöä ei henkilökohtaisten ominaisuuksiensa takia ole pidettävä sopimattomana kuljettamaan henkilöautoa ammattimaisessa henkilöliikenteessä. Ammattiajoluvan haltijan yläikäraja on 70 vuotta. Ammattiajolupa on peruutettava määräajaksi tai toistaiseksi, jos sen haltija ei enää täytä luvan myöntämisen edellytyksiä.

**Työryhmän mielestä kuljettajien ammattitaidon parantamiseen pitäisi kiinnittää entistä enemmän huomiota. Olisi perusteltua luoda uusia koulutusmahdollisuuksia. Tällöin pitäisi ottaa huomioon myös eri asiakasryhmien (kuten vanhusten, lasten ja vammaisten) palvelemiseen tarvittava erityisosaaminen. Ammattitaidon osoittamisen ja testaamisen mahdollistamiseksi tulisi luoda puitteet, niin että koko maassa sovellettaisiin yhtenäistä käytäntöä.**

**Henkilön sopivuutta koskevaa vaatimusta tulisi täsmentää niin, että sopimattomuutta osoittavat rikokset olisi selkeästi säädetty ammattiajoluvan saamisen esteeksi. Myös ammattiajoluvan peruuttamisen kriteereitä tulisi täsmentää.**

**Lisäksi tulisi arvioida, olisiko perusteita muuttaa ammattiajolupa määräaikaiseksi.**

**Ehdotettuihin muutoksiin liittyy myös oikean säätämistason arviointi.**

#### 4.1.2. Ajoneuvoa koskevat ehdotukset

Ajoneuvolain 25 §:n mukaan luvanvaraiseen henkilöliikenteeseen käytettävässä henkilöautossa tulee olla taksamittari. Muihin autoihin taksamittaria ei saa asentaa. Taksamittarin asentamisesta ja sinetöimisestä on säädetty autojen ja perävaunujen rakenteesta ja varusteista annetun liikenne- ja viestintäministeriön asetuksen (1248/2002, jäljempänä rakenne- ja varusteasetus) 17 §:ssä. Taksamittarien asennus- ja korjaustöistä on säädetty liikennetarvikkeiden kaupasta, asennuksesta ja korjauksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1247/2002).

Taksivalaisimesta on säädetty rakenne- ja varustusasetuksen 25 §:ssä. Taksivalon käytöstä on säädetty ajoneuvojen käytöstä tiellä annetun asetuksen (1257/1992) 50 §:ssä.

**Työryhmä katsoo, että taksamittarin ja taksivalaisimen asentamista koskevat vaatimukset tulee taksien osalta edelleen säilyttää. Taksanvahvistuksesta luovuttaessa taksamittarille asetettavana vaatimuksena olisi matkan, ajan ja ilmoitetun hinnan oikea mittaaminen.**

#### 4.1.3. Kuluttajansuoja

Kuluttajansuojalakiin (38/1978) sisältyy säännöksiä, joiden tarkoituksena on kuluttajan etujen turvaaminen kulutushyödykkeitä tarjottaessa, myytäessä ja markkinoitaessa. Laissa on muun muassa säännökset sopimusten sovittelusta ja tulkinnasta sekä markkinoitaessa noudatettavista periaatteista. Viimeksi mainittuun sisältyy myös hinnan ilmoittamista koskevia säännöksiä. Lain nojalla on lisäksi annettu asetus kuluttajahyödykkeen hinnan ilmoittamisesta markkinoinnissa (hintamerkintäasetus, 1359/1999). Asetuksen 11 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalla on oltava maksuluettelo tai muu selvitys maksujen määräytymisperusteista. Jos kaikkien maksujen tai niiden määräytymisperusteiden merkitseminen luetteloon ei ole mahdollista tarjottavien palvelusten suuren määrän tai muun vastaavan seikan vuoksi, on luetteloon kuitenkin merkittävä tavallisimmat maksut ja niiden määräytymisperusteet. Kuluttajan saatavilla on kuitenkin oltava täydellinen luettelo maksuista tai niiden määräytymisperusteista. Jos palveluksia tarjotaan tai suoritetaan muualla kuin liikehuoneistossa, maksuluettelo on esitettävä pyydettyä.

Taksipalvelujen käyttäjällä tulee olla mahdollisuus etukäteen vertailla hintoja ja tehdä sen perusteella valintansa. Hintamerkintäasetuksen mukaan palvelusten hinnat on markkinoinnissa ilmoitettava selkeällä ja yksiselitteisellä ja kuluttajan kannalta helposti ymmärrettävällä ja havaittavalla tavalla. Kuluttajansuojalain mukaan markkinointia, joka ei sisällä kuluttajien taloudellisen turvallisuuden kannalta tarpeellisia tietoja, on pidettävä sopimattomana. Säännöstä voidaan soveltaa myös hintatietojen antamiseen. Hinnan ilmoittamisesta on siten jo olemassa varsin yksityiskohtaisia säännöksiä, mutta vaatimus auton ulkopuolelle kiinnitettävästä yksikköhinnasta edellyttäisi säännösten varsin pitkälle menevää tulkintaa. Selvyyden vuoksi olisikin perusteltua, että takseja koskevista hinnannoitustavaatimuksista otettaisiin lakiin täydentäviä säännöksiä.

**Työryhmä katsoo, että hintojen merkitsemistä koskevat säännökset eivät kaikilta osin täytä niitä vaatimuksia, jotka liittyvät hintavertailun helpottamiseen taksiasemilla. Säännöksiä pitäisikin täydentää esimerkiksi vaatimuksella siitä, että hintatiedot on sijoitettava myös auton ulkopuolelle ja myös sisäpuolelle aina nähtäville. Samalla olisi arvioitava, onko säännöstä muutettava vai voidaanko uudella tulkinnalla päätyä siihen, että asiakkaalle on ilmoitettava myös hintaesimerkki.**

#### 4.1.4. Kilpailulainsäädäntö

Kilpailulainsäädännön tavoitteena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen sekä talouden ja tehokkuuden lisääminen kilpailua edistämällä ja sen esteitä poistamalla. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista keinoista on säädetty kilpailunrajoituslaissa (480/1992). Laissa säädetään kielletyistä kilpailunrajoituksista, joita ovat muun muassa horisontaaliset kilpailunrajoitukset sekä määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Horisontaaliset kilpailunrajoitukset jaetaan tarjouskartelleihin, hintakartelleihin ja muuhun hintayhteistyöhön, tuotannon rajoittamiseen ja hankintalähteiden tai markkinoiden jakamiseen.

Laissa on kuitenkin myös poikkeussäännöksiä siitä, milloin kilpailunrajoitukset eivät kuitenkaan ole lainvastaisia. Yritysten on itse arvioitava, onko niiden toiminta lainvastaista. Tässä kohdin laki on muuttunut niin, että kilpailuviranomaiset eivät enää 1.5.2004 jälkeen myönnä yrityksille poikkeuslupia tai puuttumattomuustodistuksia.

Määrävä markkina-asema katsotaan olevan yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä, jolla koko maassa tai tietyllä alueella on yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla.

Työryhmän taksanvahvistusta koskevat ehdotukset muuttavat taksien kilpailuoikeudellista asemaa, sillä yhtenäisen hinnoittelun salliva erityislainsäädäntö poistuu. Myös muuta taksien välistä yhteistyötä on tarkasteltava kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta. Useimmilla paikkakunnilla tilauskeskuksilla ei ole kilpailijoita, vaan ne ovat ainoita taksien tilausvälitystoimintaa harjoittavia yrityksiä omalla toiminta-alueellaan. Siten huomiota on kiinnitettävä mahdolliseen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön.

Kilpailulakia on juuri muutettu niin, että yrityksillä on entistä suurempi vastuu arvioida soveltamiensa kilpailunrajoitusten laillisuutta. Muutos voi olla haasteellinen yrityksille, jotka ovat tottuneet toiminaan monin tavoin kilpailulta suojatussa toimintaympäristössä.

Ruotsissa katsottiin vuonna 2000 perustelluksi säätää takseja koskeva poikkeus kielletystä yhteistyöstä. Tässä poikkeuksessa sallitaan liikenteenharjoittajien tai tilauskeskusten väliset kirjalliset yhteistyösopimukset, joiden tavoitteena on tehokkuuden parantaminen tai muut taloudelliset hyödyt. Sopimuksen piirissä saa olla enintään 40 autoa. Tilauskeskuksen markkinaosuus saa olla enintään 35 prosenttia. Myös Suomessa tulisi jatkossa arvioida tällaisten tai muiden vastaavien poikkeusten tarpeellisuus muutoksen harmonisen toteuttamisen kannalta. Tässä yhteydessä tulisi erityisesti tarkastella tilauskeskusten asemaa. Kilpailuviranomaisten tulisi valvonnan ohella kiinnittää huomiota yritysten ohjaukseen kilpailuoikeudellisissa asioissa.

**Työryhmä ehdottaa jatkotyöksi, että erityisesti tilauskeskusten kilpailuoikeudellista asemaa selvitetään perusteellisemmin. Tavoitteena olisi erityisesti muutoksen hallittu toteuttaminen. Kilpailuviranomaisten tulisi ohjaavin toimenpitein tukea ehdotettujen muutosten harmonista toteutusta.**

#### 4.1.5 Lasten kanssa työskentelevien henkilöiden rikostausta

Lasten kanssa työskentelevien henkilöiden rikostaustan selvittämisestä annettua lakia (505/2002) sovelletaan työ- tai virkasuhteessa tehtävään työhön, johon pysyväisluonteisesti ja olennaisesti kuuluu ilman huoltajan läsnäoloa tapahtuvaa alaikäisten kasvatusta, opetusta, hoitoa tai muuta huolenpitoa taikka muuta työskentelyä henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa alaikäisten kanssa. Sääntelyn tavoitteena on vähentää lasten riskiä joutua seksuaalisesti hyväksikäytetyksi, väkivallan kohteeksi tai houkuteluksi huumausaineiden käyttöön.

Lain mukaan työnantajalla on velvollisuus pyytää nähtäväksi rikosrekisteriote, kun henkilö ensi kerran otetaan tai nimitetään sellaiseen työ- tai virkasuhteeseen, johon kuuluu laissa määriteltyjä tehtäviä taikka annettaessa henkilölle näitä tehtäviä ensi kertaa. Kunnalla on sama velvollisuus silloin kun kunta hankkii perhehoitajapalveluja tai perusopetuslaissa tarkoitetun aamu- tai iltapäivätoiminnan palveluja julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta, jos tehtäviä hoitava henkilö ei ole virka- tai työsuhteessa palvelujen tuottajaan.

**Työryhmä katsoo, että lakia voidaan soveltaa silloin kun koulu- tai esikoulukuljetukset on järjestetty niin, että kuljetuksessa ei kuljettajan ohella ole mukana muita aikuisia. Lakia ei kuitenkaan voida soveltaa ammatinharjoittajaan silloin kun tämä toimii kuljettajana ja siten vuorovaikutuksessa alaikäisten kanssa. Koska edellä on tehty ehdotus taksiluvan haltijan ja kuljettajan hyvän maineen vaatimuksesta, työryhmä katsoo, ettei tähän lakiin tarvitse tehdä muutosehdotuksia.**

#### 4.2. Muut ehdotukset

##### 4.2.1. Luvanhaltijaa koskevien vaatimusten seuranta

Edellä kohdassa 3.3.1 ja 3.3.3 on käsitelty tarvetta entistä aktiivisemmin seurata hyvän maineen, toiminnan asianmukaisuuden ja hyvän taloudenhoidon vaatimusten täyttymistä luvan voimassaoloaikana.

**Työryhmä katsoo, että luvanhaltijalta edellytetyn hyvän maineen vaatimuksen täyttymistä tulee seurata luvan voimassa ollessa. Sama koskee velvoitteiden asianmukaista hoitamista. Tässä suhteessa lupaviranomaisten toimintaa tulee tehostaa. Tulee myös luoda edellytyksiä sille, että lääninhallituksella on mahdollisuus saada seurannassa tarpeelliset tiedot. Yhtenä mahdollisuutena on, että tuomioistuimet antaisivat päätöksistään tiedon lääninhallitukselle silloin, kun rangaistus on tuomittu taksiluvan haltijalle.**

##### 4.2.2. Laatustandardit ja -järjestelmät

Liikenne- ja viestintäministeriö on yhdessä Suomen Taksiliiton kanssa käynnistänyt työn nimeltä Suomen Taksiliikenteen Laatuprojekti. Projektin tavoitteena on selvittää laatujärjestelmän tarve ja funktio Suomen taksiliikenteessä, erilaiset vaihtoehdot laatujärjestelmän laatimiseksi ja valita vaihtoehdoista tarpeeseen sopivin vaihtoehto. Sen jälkeen on tarkoitus kehittää Suomen taksiliikenteelle toimiva laatujärjestelmä valitun vaihtoehdon pohjalta, suunnitella laatujärjestelmän käyttöönotto ja käynnistää laatujärjestelmän soveltaminen. Työn pitäisi valmistua kuuluvan vuoden aikana.

**Työryhmä pitää laatustandardien kehittämistä erittäin tarpeellisena ja hyödyllisenä ja katsoo, että yhtenä vaihtoehtona saattaisi olla säätää laatustandardeihin**

**liittyminen liikenneluvan saamisen edellytykseksi. Tämä edellyttää ensinnäkin sitä, että laatustandardi on olemassa ja avoin uusille liittyjille. Myös standardien sisältö vaikuttaa siihen, voidaanko vaatimusta pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena. Siten tässä vaiheessa ei voida ottaa asiaan lopullista kantaa. Kuitenkin työryhmä katsoo, että laatujärjestelmissä pitäisi ottaa yhtenä osatekijänä huomioon myös kaluston laatu ja esteettömyys.**

**Vaikka laatustandardin hankkimista ei asetettaisikaan luvan saamisen edellytykseksi, voitaisiin säätää peruslaatutason alittaminen merkitykselliseksi seikaksi arvioitaessa liikenteenhoidon asianmukaisuutta. Tällöin vähimmäislaadun osatekijöitä voisivat olla saatavuus, asianmukainen hinnoittelu ja hinnoista ilmoittaminen, asiakaspalautteen käsittely ja kuljettajan käytös. Ks. myös kohta 3.8.2.**

**Työryhmä pitää myös erittäin suositeltavana, että yritykset kehittävät omia vapaaehtoisia laatujärjestelmiään. Nämä laatujärjestelmät toimisivat markkinoiden ehdoilla.**

#### **4.2.3. Valvonta, taksitarkastajat**

Valvonnan onnistuminen edellyttää riittäviä resursseja ja tiettyjä toimenpiteitä, jotka luovat valvonnan onnistumiselle edellytyksiä. Edellä on käsitelty seuraavia seikkoja, jotka luovat edellytyksiä valvonnan onnistumiselle: luvatonta liikennettä ja liikenneluvan peruuttamista koskevat muutosehdotukset, ajoneuvon ulkoiset tunnusmerkit ja taksamittarivaatimus, asiakirjan autossa pitäminen ja sen laiminlyöntiä koskeva sakkorangaistus, hintojen ilmoittaminen.

Niukkoja valvontaresursseja tulee käyttää entistä tehokkaammin parantamalla poliisin ja lääninhallituksen yhteistyötä ja selventämällä niiden työnjakoa. Poliisin resurssien käyttö tulee kohdentaa rikollisuuden torjumiseen ja kansalaisten turvallisuuden parantamiseen. Lääninhallituksen tehtävänä on huolehtia hallinnollisista seuraamuksista ja keskittyä varsinkin hinnoittelun vapautumisesta johtuviin koulutus- ja opastustehtäviin yhdessä kuluttajaviranomaisten ja -järjestöjen kanssa. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota työsuojeluviranomaisten käytettävissä oleviin keinoihin ajo- ja lepoaikojen noudattamista valvottaessa.

Lääninhallituksen resursseja vapautuu valvontatehtäviin tarveharkinnan soveltamisen aiheuttaman työmäärän poistuessa. Poliisin resursseja ei puolestaan enää tarvita esimerkiksi yrittäjien välisten työnjako-ongelmien ratkomiseen eikä muuhunkaan sellaiseen toimintaan, joka johtuu nykyisistä kilpailunrajoituksista, kuten esimerkiksi ajovuorojen noudattaminen.

Käytettävissä olevia valvontaresursseja pitää myös edelleen käyttää mahdollisimman tehokkaalla tavalla esimerkiksi keskittämällä resurssit valvontaiskuihin tiettyihin ajankohtiin ja paikkoihin niin että sekä kiinnijäämisen riski että ennalta estävä vaikutus toteutuvat mahdollisimman hyvin.

Erityisenä ongelmana on tälläkin hetkellä eri viranomaisten välisen tiedonkulun hitaus ja epävarmuus. Lääninhallitukset eivät saa poliisilta, syyttäjältä eikä tuomioistuimilta tietoa luvanhaltijoiden rikkeistä tai nämä tiedot tulevat myöhään. Seurauksena voi olla, että rikkeet ovat saattaneet menettää merkityksensä tai hallinnollisen sanktion vaikuttavuus heikkenee kun paheksuttavasta teosta on ehtinyt kulua liikaa aikaa. Tiedon asianmukaisen siirtymisen esteenä saattaa olla resurssien niukkuus, mutta esteet voivat olla myös hallinnollisiin käytäntöihin liittyviä tai lainsäädännöstä johtuvia. On epäiltävissä, että samankaltaisia tiedonkulun ongelmia on myös muilla säännellyillä toimialoilla kuin liikenteessä.

Myös taksitarkastajien asemaa tulisi arvioida. Olisi tutkittava ainakin vaihtoehtoa, jossa toimialaa edustavat tahot palkkaisivat taksitarkastajia kuten nykyäänkin tapahtuu. Toiminnan tehostamiseksi tulisi kuitenkin säätää niistä toimenpiteistä, jotka ovat taksitarkastajan käytettävissä. Lähinnä tulisi kysymykseen rikkomusten ilmoittaminen poliisille tai lääninhallitukselle, joiden tehtävänä olisi ryhtyä tarpeellisiin jatkotoimenpiteisiin toimivaltansa puitteissa. Samalla kun toimivaltuudet selvennettäisiin, tulisi määritellä tarkastajan kelpoisuusehdot ja se viranomainen, todennäköisemmin lääninhallitus, joka tarkistaa kelpoisuusehtojen täyttymisen. Käytännössä kyse olisi kevyestä toimilupa- tai rekisteröintimallista. Taksitarkastajan aseman virallistamista voidaan perustella valvonnan tehostumisella. Toisaalta on täysin mahdollista, että tällaisia tarkastajia toimii yrityksen sisäisinä laadunvalvojina ilman heidän asemaansa määrittelevää erillistä lainsäädäntöä.

Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon perustuslain 124 §:n säännös, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

**Työryhmä ehdottaa, että eri viranomaisten välisen tiedonkulun parantamiseksi ryhdytään toimenpiteisiin. Ensi vaiheessa tulisi tarkemmin kirjata nopean tiedonkulun esteet.**

**Työryhmä katsoo, että taksitarkastajien aseman selkiyttäminen olisi omiaan tehostamaan liikenteen harjoittamisen asianmukaisuuden valvontaa.**

#### 4.2.4. Koulutus ja opastus

Muutoksen toteuttamiseen liittyvä koulutus ja opastus tulee suunnitella huolellisesti. Kyseessä on yhteistyöhanke, johon kaikkien osapuolten osallistuminen on paitsi toivottavaa myös välttämätöntä. Yhteistyötahoja ovat ainakin kuluttajaviranomaiset ja –järjestöt, lääninhallitukset, kuntasektori, Kela, poliisi, liikenne- ja viestintäministeriö sekä taksitoimiala. Erityisesti kuluttajatahojen mukanaolo antaa onnistumiselle lisäedellytyksiä.

**Työryhmä ehdottaa, että muutoksen toteuttamiseen liittyvä koulutus ja opastus suunnitellaan ja toteutetaan laajassa yhteistyössä.**

#### 4.2.5. Autovero ja arvonlisävero

Autoverolain (1482/1994) 28 §:n mukaan autoveroa alennetaan enintään 9 600 eurolla henkilöautosta, joka Suomessa ensi kertaa rekisteröitäessä merkitään käytettäväksi tilausliikenteeseen ja jota sen omistaja pääasiallisesti käyttää tällaiseen liikenteeseen. Veron alennusta pienennetään kuitenkin 1/36:lla jokaista täyttä tai alkavaa kalenterikuukautta kohden, jonka auto on muualla kuin Suomessa ollut käytössä ennen rekisteröintiä edellä mainittuun käyttöön. Lain 29 §:n mukaan autoveron palautus voidaan myöntää yhtä liikennelupaa kohden vain yhdelle autolle samanaikaisesti.

Autoveron alennus kuoleutuu kolmessa vuodessa. Ajoneuvohallintokeskus (AKE) panee maksuun kuoleutumatta olevan osan autoveron alennuksesta, mikäli auton käyttötarkoitus muuttuu ennen kuin kolme vuotta on kulunut auton rekisteröinnistä. Autovero pannaan maksuun myös silloin, kun auton omistusoikeus siirtyy sellaiselle henkilölle tai yhtiölle, jolla ei ole voimassaolevaa taksilupaa.

AKE on soveltanut lakia niin, että liikenteen saa keskeyttää autoa rekisteristä poistamatta korkeintaan 30 päivän ajaksi. Jos aika ylittyy eikä autoa poisteta rekisteristä, autovero pannaan maksuun. Jos kuitenkin liikenne on keskeytetty poliisin tai lupaviranomaisen suostumuksella, ei kielteisiä



seuraamuksia ole, edellyttäen, että autoa taas keskeytyksen jälkeen käytetään taksiliikenteeseen. Viranomaisen hyväksymän keskeytyksen aikana autoa ei saa käyttää liikenteessä lukuun ottamatta huoltoon, korjaukseen, katsastukseen tai muuhun vastaavaan syyhyn perustuvissa ajoissa.

Vapautus autoverosta on aikoinaan hyväksytty, kun autoveroa on 1960-luvulla kiristettiin. Syynä on ollut se, että ammattiliikenteessä käytettäviin autoihin ei haluttu kohdistaa uusia raskautuksia.

Lain keskeistä sisältöä on rajaus, jonka mukaan edunsaajan täytyy käyttää autoa pääasiallisesti taksiliikenteeseen. Jos alalle tulee sivutoimisia yrittäjiä, voi kriteerin täytyminen olla entistä vaikeampaa, ellei samalla oteta käyttöön uusia menettelytapoja. Yksi mahdollisuus olisi määritellä liikevaihtoa tai ammattiajon määrää koskeva vaatimus, jolloin autoveron palautus olisi mahdollinen vain tietyn liikevaihdon tai ajomäärän ylittyessä. Asiaa voitaisiin kontrolloida verottajan saamien tietojen perusteella. Aluepoliittisin syin voitaisiin perustella ratkaisua, jossa maaseudulla etuus voitaisiin myöntää myös sivutoimisille takseille tai sitten niin, että liikevaihto- tai muu vaatimus olisi maaseudulla matalampi. Lisäksi periaate, jossa jokaista taksiliikenteessä olevaa autoa kohden myönnetään oma liikennelupansa, on edelleen mahdollinen ja myös suositeltavin vaihtoehto myös valvonnan kannalta (ks. edellä kohta 3.8.1).

Arvonlisäverolain 114 §:ssä säädetään arvonlisäverovelvollisen vähennysoikeuksista. Säännöksen mukaan vähennystä ei yleensä saa tehdä henkilöauton hankinnasta. Poikkeuksena ovat kuitenkin muun muassa henkilöautot, jotka on hankittu käytettäväksi yksinomaan ammattimaiseen henkilökuljetukseen. Siten sivutoimiset taksiautoilijat eivät saisi tehdä vähennystä, koska heidän toiminnassaan ei ainakaan kokonaisuutena ole kyse vähäisestä, alle 8 500 euron liiketoiminnasta, joka ei ole lainkaan arvonlisäveron alaista. Säännös on sovitettu nykyiseen tarveharkintaiseen lupajärjestelmään, joten sitä pitäisi arvioida uudessa tilanteessa uudella tavalla.

**Työryhmä katsoo, etteivät sen ehdotukset vaikuta taksien autoverokohtelun perusteluihin. Samat perustelut autoveron vapautukselle ovat olemassa riippumatta siitä, rajoitetaanko autojen määrää vai ei. Ratkaisevaa työryhmän käsityksen mukaan on se, että auton pääasiallista käyttöä tai ammattiajon määrää edelleenkin huolellisesti valvotaan. Työryhmä katsoo, että auton käyttötarkoituksen valvontaa on mahdollista myös tarvittaessa tehostaa.**

## 5. EHDOTUSTEN VAIKUTUKSET

### 5.1 Tavoitellut vaikutukset

Ehdotusten päätavoitteena on perusoikeuksien toteuttaminen taksiliikennettä harjoitettaessa. Samalla tavoitteena on toteuttaa muutokset vaarantamatta nykyisiä etuja. Siten palveluiden turvallisuus, laatu ja saatavuus tulee pystyä säilyttämään vähintään nykytasolla.

Turvallisuuden varmistamiseen pyritään luvanhakijaa ja haltijaa koskevan hyvän maineen vaatimuksen tiukentamisella, hyvän maineen, taloudenpidon ja toiminnan asianmukaisuuden tehostuneella seurannalla, kuljettajaa koskevien ammattitaito- ja luotettavuusvaatimusten kiristämällä, ajoneuvojen varustusta koskevien vaatimusten säilyttämisellä, kuluttajansuojan korostamisella, valvonnan mahdollisuuksien parantamisella ja muutosvaiheeseen liittyvällä, laajassa yhteistyössä toteutettavalla koulutuksella ja opastuksella. Turvallisuuteen liittyvät muutokset on monin osin toteutettava ennen alalle pääsyn vapauttamista. Valtaosa alalla olevista toimii täysin asianmukaisesti. Silti muutokset ovat tarpeen, jotta ikäviltä yllätyksiltä voitaisiin välttyä.

Taksin saatavuutta parannetaan tarveharkinnasta luopumalla. Saatavuutta parantavat välillisesti myös kurssipakosta luopuminen silloin, kun hakija voi osoittaa pätevyytensä kokeessa kurssia käymättä. Sivutoimisuuden käyttöönotto luo taksinsaannin edellytyksiä erityisesti maaseudulla. Kilpailun lisääntyminen on myös omiaan lisäämään taksien kiinnostusta joukkoliikenteen ja kutsujoukkoliikenteen palvelujen tuottamiseen.

Kuljettajaa ja luvanhaltijaa koskevat ammattitaitovaatimukset ovat omiaan parantamaan palvelujen laatua. Samaan suuntaan vaikuttaa myös alalle aikovien koulutuksellisten ja muiden lähtökohtien samoin kuin yrityskoon monipuolistuminen. Tämä antaa mahdollisuuksia myös palvelutarjonnan erikoistumiselle ja uusille innovaatioille yrityskohtaisten valintojen kautta. Määrittelemällä liikenteenhoidon asianmukaisuuden sisältö riittävän tarkasti voidaan estää laadunalitukset. Tärkein tekijä on kuitenkin alalle pääsyn tiukat ehdot ja niiden kunnollinen seuranta, jonka avulla voidaan myös poistaa alalle soveltumaton aines. Laatustandardien kehittäminen on suositeltavaa, mutta ainakin yhtä tärkeää on se, että suuri osa alan toimijoista todennäköisesti kiinnostuu entistä kunnianhimoisempien tavoitteiden asettamisesta laadun suhteen hankkien siten itselleen kilpailuetua.

Keskeinen hintakilpailun lisäämiseen tähtäävä toimenpide on taksanvahvistuksesta luopuminen. Muutoksen hallitsemiseksi työryhmä ehdottaa harkittavaksi siirtymäajan järjestelyjä, jotta osapuolille jäisi paremmin aikaa uusien toimintatapojen oppimiseen. Muutoinkin siirtyminen uuteen järjestelmään vaatii suunnittelua, jota ei ole voitu toteuttaa valmistelun tässä vaiheessa.

Harkintavallan käytöstä luopuminen merkitsee luvansaannin ennakoimisen selvää helpottumista. Tarveharkinnasta luopuminen johtaa lupakäsittelyn merkittävään nopeutumiseen ja siten hyvän hallinnon toteutumiseen.

### 5.2. Vaikutukset eri elämänalueilla

#### 5.2.1. Taloudelliset vaikutukset

Julkistaloudelliset vaikutukset

Taksielinkeinon liikevaihto oli vuonna 2002 runsaat 600 miljoonaa euroa, josta itse liikenteen harjoittamisen osuus oli 577 miljoonaa euroa. Tästä yli kolmannes eli runsaat 200 miljoonaa euroa kertyy kuntien ja Kansaneläkelaitoksen maksuista ja korvauksista. Kilpailun lisääntymisen vaikutusta julkisen sektorin kustannuksiin voidaan siten karkeasti arvioida näiden lukujen perusteella.

Arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon, että kuntien osuus jo on tai sen ainakin pitäisi olla kilpailutettu, kun taas Kansaneläkelaitoksen osuus, noin 40 miljoonaa euroa, on lähes kokonaan kilpailuttamatta. Siten kilpailuttamisen lisäämisellä ja yhtenäishinnoittelun lakkaamisesta johtuvalla kilpailuttamisen tehostumisella voi arvioida olevien huomattavia vaikutuksia, säästöjä noin 5-10 miljoonan euron luokkaa vuositasolla. Asukasta kohden laskettuna kuntien kustannukset ovat suurimmat maaseutumaisissa kunnissa tai taajama-asteella kuvattuna alle 50 prosentin taajama-asteen kunnissa.

Valtion viranomaisten järjestämät liikennepalvelut kilpailutetaan jo nykyisin käytännössä aina. Siten muutoksen vaikutukset ovat tältä osin vähäisiä tai niitä ei ole myöskään sen vuoksi, että nämä liikennepalvelut järjestetään lähes kokonaan isomman kapasiteetin kulkuneuvoin matkustajien suurimman määrän vuoksi. Taksilla tuotettavien palvelujen osuus kaikesta lääninhallituksen ostamasta liikenteestä on vuonna 2002 vain vajaa prosentti, mutta alueelliset vaikutukset ovat huomattavia. Osa lääninhallitusten ostoista hoidetaan alihankintana takseilla, mutta niistä ei ole olemassa tilastotietoa.<sup>8</sup> Kuntien toteutuneet kuljetuskustannukset vaikuttavat aikaa myöten kuntien valtionosuuksiin.

Taksien lukumäärän lisääntyessä kasvaa autoveron palautusta saavien autojen lukumäärä, jos työryhmän autoveroa koskeva ehdotus toteutuu. Kokonaisvaikutusta valtion verotuloihin on kuitenkin vaikea arvioida, koska autojen määrän kasvusta saattaa kertyä valtiolle myös lisätuloja maksettavaksi jäävästä autoverosta, ajoneuvoverosta, polttoaineen veroista ja muista veroista kuten elinkeinotulon verosta. Siten vaikutusta valtion verotuloihin ei ole voitu tässä työryhmässä selvittää.

#### Vaikutukset kotitalouksiin

Kotitaloudet käyttivät vuonna 2003 liikenteeseen noin 16 prosenttia kulutusmenoistaan. Tästä osuudesta, joka on rahamääräisesti noin 4300 euroa kotitaloutta kohden, vajaan 15 prosenttia, rahamääräisesti noin 600 euroa, käytettiin liikennepalveluihin. Tämän ja taksipalvelujen määrän<sup>9</sup> perusteella on arvioitavissa keskimääräisen kotitalouden taksipalveluihin vuosittain käyttämän rahamäärän olevan 100 - 150 euron luokkaa.

Yleensä kilpailun lisääntymisellä on hintoja alentava vaikutus. Tarveharkintaisessa järjestelmässä hinnat vahvistetaan kustannusten perusteella. Kilpailluilla markkinoilla hinta muodostuu kysynnän ja tarjonnan perusteella, mikä on omiaan luomaan yllykkeitä koko ajan etsiä kustannussäästöjä ja toisaalta uusia ideoita kysynnän lisäämiseksi. On kuitenkin todettava, että hintakilpailu ei taksiliikenteessä aina toimi. Edellä kohdassa 3.6 on kuvattu niitä tilanteita, joissa asiakas ei pysty aina riittävästi vertailemaan hintoja eikä sen vuoksi valitsemaan edullisinta vaihtoehtoa. Tällaisia tilanteita ovat erityisesti kadulta ja taksiasemilta otettavat kyydit.

Suomessa kuitenkin suurin osa taksikyydeistä tilataan etukäteen puhelimitse tai tilauskeskuksen kautta taikka kyydit perustuvat kuntien ja muiden julkisyhteisöjen sopimuksiin. Siten kuluttajan kannalta ongelmallisten kyytien osuus on verrattain pieni. Näin ollen on todettavissa, että kotitaloudet keskimäärin hyötyisivät sääntelyn vähenemisestä. Jos kuitenkin pessimistisimmät arviot toteutuisivat ja taksinhinnat nousisivat, olisi hintojen kohoamisen vaikutus kotitalouksien menoihin kuitenkin rahamääräisesti vähäinen, esimerkiksi 20 prosentin hintojen nousun vaikutus keskimäärin 20 – 25 euron luokkaa kotitaloutta kohden vuositasolla.

<sup>8</sup> Maaseudun taksipalvelutyöryhmän raportti, Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/2004

<sup>9</sup> Henkilöliikennetutkimus 1998-1999, Liikenneministeriön julkaisuja 43/99, Helsinki 1999. Tutkimuksen mukaan taksimatkojen osuus kaikista kulkumuodoista vaihteli 1- 40 kilometrin matkoilla yhden ja kahden prosentin välillä ja oli samaa luokkaa osalla pitemmistä matkoista.

Vaikutuksia on arvioitava myös niiden kuluttajien kannalta joilla on heikoimmat mahdollisuudet valvoa etujaan. Tällaisia asiakasryhmiä ovat erityisesti lapset, vanhukset ja vammaiset. Näiden asiakastyhmien palvelut järjestetään yleensä kunnan toimesta tai niistä saa korvausta Kansaneläkelaitokselta. Asiakas maksaa näissä kuljetuksissa tietyn, ennalta määritellyn omavastuuosuuden, jonka määrä ei ole riippuvainen kunnalle tai muulle maksajataholle aiheutuvista kustannuksista. Huomattavalle osalle koululaisia matkat ovat ilmaiset. Siten taksipalvelujen hinnanmuutoksilla ei ole vaikutusta näiden käyttäjäryhmien kannalta.

Hintasääntelyn vapauttaminen voi johtaa hintavaihteluihin siten, että vilkkaimman kysynnän aikana hinnat voivat nousta ja hiljaisina aikoina laskea. Hinnat voivat myös nousta sellaisina aikoina, joina palvelujen tuotantokustannukset ovat korkeimmillaan tai niiden tuottamiseen liittyy epämukavuustekijöitä. Yöajat ovat tyypillisesti tällaisia aikoja. Siten saattaa olla mahdollista, että ravintoloiden asiakkaiden ja työntekijöiden maksamat hinnat voivat nousta, mutta toisaalta palvelutuotannon erikoistuminen voi vaikuttaa tällaista kehitystä hillitsevästi.

Turistit ja erityisesti maahan ensi kertaa tai harvoin saapuvat turistit voivat olla lentokentillä ja satamissa muita kuluttajia heikommassa asemassa, koska heidän voi olla vaikeampi hankkia vertailutietoja taksipalvelujen hinnoista. Tämän asiakasryhmän asemaa voidaan parantaa jakamalla taksinkäyttöä koskevaa informaatiota eri kanavien kautta.

#### Vaikutukset elinkeinoelämään yleensä

Elinkeinoelämä on merkittävä taksinkäyttäjä. Yritysten osuuden taksipalvelujen käytöstä arvioidaan olevan 20 prosentin luokkaa. Vuoden 1996 taksitutkimuksen mukaan yhdeksällä prosentilla yrityksistä oli pitkäaikaisia sopimuksia taksiyrittäjien kanssa, eniten yli 100 hengen yrityksissä. On arvioitavissa, että yritysten kiinnostus käyttämiensä taksipalvelujen kilpailuttamiseen nousee kilpailuolosuhteiden ja hintojen vapautuessa. Siten elinkeinoelämä voi hyötyä kilpailun vapautumisesta selvästi enemmän kuin kotitaloudet. Elinkeinoelämän keskeinen tavoite on taksipalveluiden saatavuuden ja monipuolisuuden turvaaminen.

#### Vaikutukset taksielinkeinoon

Ehdotetuilla muutoksilla on huomattavia vaikutuksia taksitoimialan kannalta. Kilpailun lisääntyminen johtaa yrittäjien vaihtuvuuden kasvuun. Yritysten joukossa on sekä menestyjiä että häviäjiä. Ruotsissa kilpailun avaaminen johti alussa yritysten määrän noin 20 prosentin suuruiseen kasvuun ja samalla suurin piirtein samansuuruiseen prosentuaaliseen autojen määrän kasvuun. Konkurssien määrä kasvoi jyrkästi, mutta määrällisesti kuitenkin vain vajaasta 50:stä enimmillään 240:een vuotta kohden. Nyt, kun uudistuksen toteuttamisesta on kulunut jo yli kymmenen vuotta, yritysten määrää kuvaava käyrä on taipunut loivaan laskuun, kun taas autojen määrä on pysynyt yhtä korkeana kuin muutoksen ensimmäisinä vuosina. Konkurssien määrä on laskenut lähes lähtötasolle, noin 50:een vuotta kohden.

Tarveharkinnasta luopuminen helpottaa merkittävästi yritystoiminnan ja -koon monipuolistumista. Seurauksena ei kuitenkaan todennäköisesti ole pienten yritysten poistuminen markkinoilta, sillä alalle tulon matala taloudellinen kynnyks on edelleenkin omiaan vetämään pienyrittäjiä puoleensa. Ruotsissa ala on edelleen pienyritysvaltainen, mutta jonkin verran on myös suurempia yrityksiä.

Kilpailun lisääntyminen voi johtaa asiakkaiden taksinkäytön lisääntymiseen, mutta muista maista saatujen kokemusten perusteella ei ole osoitettavissa suoraa suhdetta matkojen määrän ja sääntelyn intensiivisyyden välillä. Taksin käyttöä lisäävästi vaikuttaa pikemminkin yksityisautojen vähäinen määrä, pysäköintipaikkojen puute ja korkeat pysäköintimaksut. Taksin käyttö vähenee, jos käytettävissä on hyvät joukkoliikennepalvelut. On kuitenkin arvioitavissa, että taksien osuus valtion osta-

masta liikenteestä nousee jo yksin sen takia, että matkustajamäärät ovat maaseudulla entistä pienempiä.

Taksiala arvioi toimialan kannattavuuden heikkenevän ja investointien vähenevän. Toisaalta voidaan katsoa, että arvio on oikea joidenkin yrittäjien kohdalla mutta ei koko toimialalla.

### 5.2.2. Vaikutukset viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin

Ehdotetut muutokset vaikuttavat lääninhallitusten taksiliikennettä koskevien asioiden hoitamiseen ja niissä noudatettuihin menettelytapoihin. Lääninhallitusten henkilökunnasta taksitehtäviä hoitaa yhteensä 14 henkilöä, joista valtaosa toimii asiantuntijatasoissa työssä. Tällä hetkellä painopiste on lupahakemusten käsittelyssä ja jälkikäteisvalvontaan jää vain vähän resursseja. Tässä painotuksessa tapahtuu muutos siten, että lupahakemusten käsittely tulee yksinkertaisemmaksi ja vähemmän aikaa vaativaksi, kun taas luvanhaltijaa koskevien edellytysten ja liikenteen hoitamisen seuranta ja valvonta vievät jossain määrin nykyistä enemmän aikaa. Kuitenkin ehdotettu viranomaisten tiedonkulun parantaminen nostaa valvonnan tasoa ja tehokkuutta.

Tarveharkintaa sovellettaessa on noudatettava yhteiskäsittelymenettelyä, koska lupia ei voida myöntää kaikille päteville hakijoille. Tarveharkinnasta luovuttaessa voidaan myös yhteiskäsittelystä luopua, millä seikalla on käsittelyä nopeuttava vaikutus. Nopeuttavasti vaikuttaa myös se, että liikenteen kysynnästä ja tarjonnasta ei tarvitse hankkia selvityksiä. Hakijan vastineen hankkiminen on jatkossa tarpeen vain niissä tilanteissa, joissa hakijan henkilöstä on lausuntojen tai muiden selvitysten perusteella jotain kielteistä huomautettavaa. Myös vastineen hankkimisen tarpeettomuus nopeuttaa hakemuksen käsittelyä useimmissa tapauksissa.

Poliisin ja lääninhallitusten työnjako liikenteen seurannassa ja valvonnassa selkiytyy siten, että poliisin resursseja käytetään ensisijaisesti rikollisuuden torjuntaan ja hallinnollisten tehtävien hoitamiseen jää lääninhallitusten vastuulle.

Käytännössä taksiliikenteen valvonta on poliisin osalta osa koko liikenteen valvontaa. Siten taksijärjestelmän muutoksilla ei ole vaikutusta valvonnan määrään. Ajovuorojen vahvistamisesta luopuminen merkitsee poliisille osoitettujen tehtävien vähentymistä. Näin ei kuitenkaan vapaudu resursseja, sillä yleensä ajovuorot on vahvistettu tehdyn esityksen perusteella ilman mainittavaa panostusta asian selvittämiseen.

Kuluttajaviranomaisten rooli korostuu jossain määrin nykyiseen verrattuna. Tämä näkyy todennäköisesti kuluttajien neuvonnan ja opastuksen lisääntymisenä sen vuoksi, että kyselyt ja tiedustelut eivät entisessä laajuudessa ohjautu lääninhallituksille. Siten eri viranomaisten rooli selkiytyy nykyiseen verrattuna.

Hankintamenettelyjen merkitys palvelun laatua suuntaavana toimintona korostuu jossain määrin. Toisaalta näin syntyy itseohjautuvuutta: esimerkiksi kunnan tarjouskilpailussa edellyttämä, esimerkiksi kalustoon ja kuljettajan ammattitaitoon liittyvä laatu on myös muiden taksin asiakkaiden käytävissä.

Taksiluvan hakijoiden asema hallinnon asiakkaina paranee. Hakijat pystyvät lähes aina etukäteen arvioimaan, onko heillä oikeus saada hakemansa lupa vai ei. He myös saavat viranomaisen päätöksen selvästi nykyistä nopeammin, normaalisti yhden kuukauden kuluessa. Heidän ei myöskään etujensa valvomiseksi tarvitse hakea lupaa useita kertoja, mikä on nykyään tyypillistä varsinkin suurimmissa kaupungeissa harjoitetun liikenteen osalta. Keskeistä on kuitenkin se, että hakijat saavat lupansa ilman vuosikausia kestävä odotusaikaa, mikä on nykyään tavallista suurissa kaupungeissa.

Taksanvahvistuksesta luopumisella on vaikutuksia Kansaneläkelaitoksen käytäntöihin. Nykyään taksin käytöstä maksettu sairausvakuutuskorvaus perustuu liikenne- ja viestintäministeriön vahvistamaan taksaan. Jatkossa Kansaneläkelaitos voi käyttää samaan tapaan muodostettua laskentaperustetta kuin nykyään esimerkiksi maksettaessa korvausta lääkäripalveluista.

### **5.2.3. Sosiaaliset vaikutukset**

Ehdotuksella on vaikutusta ihmisten arkielämässä lähinnä siten, että taksipalveluissa vallinnut yhtenäinen hinnoittelu väistyy. Ilmiö on kuitenkin useimmille tuttu muissa palveluissa.

Ehdotetuilla taksiluvan haltijan ja kuljettajan ammattitaitoa parantavilla samoin kuin laatujärjestelmien käyttöönottoa koskevilla ehdotuksilla on myönteisiä vaikutuksia myös heikommassa asemassa olevien kansalaisten kannalta. Ehdotettujen kehittämistoimenpiteiden avulla voidaan esimerkiksi vammaisten ja vanhusten tarvitsemien palvelujen laatua parantaa.

Ehdotetuilla muutoksilla voi olla työpaikkoja lisäävä vaikutus, mutta ilmeisempää on se, että osa aikaisemmin työsuhteessa elantonsa ansainneista ryhtyy ammatinharjoittajaksi tai yrittäjäksi.

Ehdotettu luvattoman liikenteen rangaistusmaksimin nostaminen antaa nykyistä paremmat mahdollisuudet luvattoman liikenteen selvittämiseen, kun kotietsintä tulee mahdolliseksi. Rangaistuksen määrääminen siitä, että liikennelupa puuttuu autosta, helpottaa valvontaa. Lisäksi lääninhallitusten ja poliisin lisääntyvä yhteistyö luo lisämahdollisuuksia valvonnan onnistumiselle, samoin viranomaisten välisen tiedonkulun nopeutuminen.

Ehdotetuilla muutoksilla ei ole kielteisiä vaikutuksia maaseudun taksipalvelujen saatavuuteen. Alalle tulon esteiden poistaminen vaikuttaa myönteisesti taksin saatavuuteen samoin myös se, että taksipalveluja voidaan tarjota myös muun elinkeinotoiminnan yhteydessä. Lisäksi kuntien merkittävä osuus palvelujen ostajana luo perustaa palvelujen säilymiselle. Yhteiskunnan osuus on runsaat 30 prosenttia kaikista taksien kuljetuksista. Tämä osuus nousee taajama-asteen laskiessa aina yli 80 prosenttiin asti.

## 6. SEURANTA

Muutoksen seurannan mahdollistamiseksi olisi ensi vaiheessa kerättävä riittävät lähtötiedot. Tilastokeskukselle on kattavat tiedot taksielinkeinon kustannuksista ja tuotoista. Ne voidaan verrattain helposti jaotella tilastollisen kuntaryhmittymisen mukaisesti.

Lääninhallitukset keräävät nykyään vuosittain tiedon taksilupien määrästä kunnittain, sekä tiedot siitä, onko kunnassa taksitilauskeskus ja onko autoille vahvistettu ajovuorojärjestys. Sen sijaan tiedot ammattiajokilometreistä autoa kohti kerätään vain luvan uudistamisen yhteydessä joka viides vuosi. Tältä osin tietopohja ei ole kattava. Näitä ja muita tietoja toteutuneesta kysynnästä on kuitenkin helposti saatavilla, koska taksamittarien avulla on helppo tuottaa tilastoja.

Taksitoimiala seuraa toistuvasti palvelujen laatua. Yhtenäistä virallista valtakunnallista tietoa taksipalvelujen keskeisistä laatutekijöistä ei hintakehitystietoja lukuun ottamatta ole olemassa. Siten seurannan mahdollistamiseksi pitäisikin tehdä puolueeton tutkimus taksipalvelujen laadusta. Tutkimus voitaisiin toistaa esimerkiksi kolmen vuoden päästä siitä kun taksiliikenteen lainsäädäntömuutokset tulevat voimaan. Tutkimuksen pitäisi olla rakenteeltaan niin yksinkertainen, että se voitaisiin tarvittaessa toistaa muutaman vuoden välein.

## 7. TIIVISTELMÄ TYÖRYHMÄN EHDOTUKSISTA

### 7.1 Taksiliikenteen harjoittamista koskevat ehdotukset

1. Jäljempänä tehtyihin ehdotuksiin viitaten työryhmä ehdottaa että luvanvaraisuus säilytetään kuitenkin niin, että liikennelupa vaaditaan ammattimaiseen liikenteeseen. Ammattimaisuuden käsite on tarkoitettu laajaksi. Ammattimaisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä elinkeinon harjoittamisen tai toimeentulon hankkimisen taikka muun tulonhankkimisen tarkoituksessa harjoitettua henkilöiden kuljetusta henkilöautolla korvausta vastaan. Henkilöiden kuljetus voi olla päätoimista tai sivutoimista ja sitä voidaan harjoittaa myös toisen elinkeinon ohella. Ammattimaisuudelle on yleensä tunnusmerkillistä suunnitelmallisuus ja pitkäjänteisyys, mutta ammattimaiseksi katsottaisiin myös tulo tai muun taloudellisen hyödyn tavoittelemiseksi harjoitettu toiminta, vaikka se ei olisi pitkäkestoisista eikä jatkuvaa.

Nykyisen kaltaisista, yksityiskohtaisista luvanvaraisuuden poikkeuksista luovutaan mikäli se vain on mahdollista lain riittävän yksiselitteisyyden ja täsmällisyyden sekä liikenteen valvonnan kärsimättä. Saattaa kuitenkin olla selvyuden kannalta välttämätöntä säilyttää laissa nykyiset poikkeukset. Kunnan lakisääteisissä kuljetuksissa on turvattava kunnan itse tuottamien ja ostopalveluina tuotettujen palvelujen yhdenvertainen kohtelu.

2. Työryhmä ehdottaa, että hyvän maineen vaatimusta tiukennetaan. Pitäisi arvioida, mitkä rikokset nykyisin laissa mainittujen lisäksi ovat sellaisia, että niistä tuomitut sakkorangaistukset on otettava huomioon hyvää mainetta arvioitaessa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi laitton uhkaus, paritus, seksuaalinen hyväksikäyttö, varkaus ja pahoinpitely sekä epärehellisyyteen ja epäluotettavuuteen liittyvät rikokset. Alalle sopimattomuutta osoittaisivat siten tekotyypit, jotka voisivat kohdistua myös asiakkaaseen. Raskauttavaa olisi, jos teko tosiasiallisesti olisi kohdistunut asiakkaaseen. Tällaiset teot otettaisiin huomioon kahden vuoden ajalta. Vankeusrangaistuksin tuomittavien tekojen osalta säännökseen ei ehdoteta muutosta. Lisäksi on huolehdittava seurannan kehittamisestä niin, että toimivaltainen viranomaisena saa tiedon rangaistuksista niiden tultua lainvoimaiseksi.

3. Työryhmä ehdottaa, että ammattitaitoon liittyvä kokeen suorittaminen olisi aina pakollinen. Kokeen tasoa tulisi tarkistaa niin, että sen vaatimustaso on riittävä. Kokeen läpäisemiseksi tarvittavat tiedot voi hankkia käymällä taksiyrittäjäkurssin tai muulla tavoin esimerkiksi suorittamalla jonkin soveltuvan tutkinnon taikka hankkimalla kokemusta kuljetusalan yrityksessä. Käytännön kokemusta koskevasta vaatimuksesta luovuttaisiin, jolloin harjoittelu jäisi vapaaehtoiseksi.

4. Työryhmä ehdottaa, hakijan ja luvanhaltijan tulisi pystyä asianmukaisesti vastaamaan velvoitettaan. Tämä merkitsee sitä, että perinnässä olevat verot ja maksut voivat estää luvan saamisen tai johtaa luvan peruuttamiseen. Muita vakavaraisuutta koskevia vaatimuksia ei asetettaisi. Ehdotus vastaisi nykyistä käytäntöä. Lisäksi on huolehdittava siitä, että lupaviranomainen saa ajantasaista tietoa luvanhaltijoiden ulosottoon joutuvista veroista ja maksuista.

5. Työryhmä ehdottaa että muuta sopivuutta koskevasta vaatimuksesta luovutaan.

6. Työryhmä ehdottaa, että tarveharkinnasta ja muista lupien määrällisistä rajoituksista luovutaan. Työryhmä ei ole löytänyt hyväksyttävyyserustetta, jolla tarveharkinnan säilyttämistä voitaisiin perustella. Ei ole osoitettavissa muilla toimialoilla hyväksytyjä, harkintavallan käyttöön liittyviä perusteita, joita ovat julkisen hallintotehtävän hoitaminen, voimankäyttöoikeus, oikeusturvan takaaminen, väärinkäytösten ja rikosten estäminen, sosiaalisten haittojen vähentäminen, tallettajien ja lainanottajien suojaaminen, infrastruktuurikapasiteetin rajallisuus ja palvelujen turvaaminen koko maassa.



Turvallisuuden ja tarveharkinnan välillä ei ole syy- ja seuraussuhdetta, vaan turvallisuus voidaan varmistaa luvanhaltijaa, kuljettajaa ja ajoneuvoa koskevin kriteerein sekä liikennesääntöjen ja muiden liikenneturvallisuutta parantavien toimenpiteiden avulla.

Tarveharkinnalla ei myöskään voida varmistaa taksin saatavuutta, vaan lupien määrän rajoitukset ovat päinvastoin omiaan huonontamaan saatavuutta.

Henkilöliikennelaissa ei nykyäänkään ole laatua koskevia säännöksiä, mutta laatu voidaan varmistaa luvanhaltijan ja kuljettajan ammattitaitoa koskevin vaatimuksin, soveltamalla laatustandardeja ja -järjestelmiä sekä asettamalla yksilöity liikenteen asianmukaista hoitamista koskeva vaatimus.

Taksin käyttö osana julkista ostoliikennettä on täysin mahdollista, vaikka tarveharkintaa ei sovelleta, koska palveluja hankittaessa voidaan asettaa tarpeelliset tarjoajaa ja tarjottavaa palvelua koskevat laatu- ja muut vaatimukset.

7. Työryhmä ehdottaa, että ajovelvoitteista ja ajovuorojärjestyksen vahvistamisesta luovutaan. Toimiala voi tehdä sopimuksia ajovuoroista, jos niissä sallitaan ajo myös vapaavuorolla. Tilauskeskus voi olla keskeisenä toimijana tällaisista ajovuoroista sovittaessa. Asemapaikkamääräys ehdotetaan säilytettäväksi siten, että sen avulla voidaan määritellä toimivaltainen lupaviranomainen ja myös tilastoida lupien määrää eri paikkakunnilla.

8. Työryhmä ehdottaa, että hintasääntelystä luovutaan. Käyttöön otettaisiin kuitenkin hintojen ilmoitusmenettely. Ilmoitettuja hintoja ei saisi muuttaa kahta viikkoa useammin. Kuluttajansuojaa koskeviin säännöksiin tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota. Hinnat tulisi pitää asiakkaan saatavilla autossa selkeässä muodossa. Auton ulkopuolelle tulisi kiinnittää tieto yksikköhinnasta. Hintoja koskevasta siirtymäajasta on ehdotus tässä luvussa kohdassa 13. Työryhmä kuitenkin katsoo, että hintoja koskevaa osuutta pitäisi selvittää perusteellisemmin ja ehdottaa, että tämä tehtäisiin jatkotyönä samalla kertaa tässä luvussa kohdassa 17. ehdotetun jatkotyön kanssa.

9. Työryhmä ehdottaa, että taksien tilausvälitystä ja taksiasemia koskevasta sääntelystä luovutaan. Kuluttajansuoja ja laatujärjestelmät antavat riittävät takeet palvelun asianmukaisuudesta. Tästä aihepiiristä on lisäksi ehdotuksia tässä luvussa kohdassa 13. ja 17.

10. Työryhmä ehdottaa että lain säännös ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisestä rangaistavuudesta kumottaisiin. Luvattoman taksiliikenteen harjoittamista koskeva rangaistussäännös voidaan taksiliikenteen osalta kirjoittaa muotoon: Joka harjoittaa ammattimaista henkilöliikennettä henkilöautolla ilman henkilöliikennelaissa edellytettyä taksilupaa, on tuomittava *luvattoman taksiliikenteen harjoittamisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Lisäksi työryhmä ehdottaa, että sakolla rangaistavaksi säädettäisiin myös *autossa mukana pidettäväksi säädetyt taksilupa-asiakirjan puuttuminen sekä taksiluvan luovuttaminen toisen käytettäväksi*.

11. Työryhmä ehdottaa, että liikenneluvan peruuttamista koskevaa säännöstä täsmennetään niin, että luvan peruuttamisen uhka sidotaan säännöksessä vakaviin ja olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin liikennettä harjoitettaessa. Liikenteen asianmukaiseen hoitamiseen liittyvät rikkomukset tai laiminlyönnit voivat liittyä erityisesti saatavuuteen, hinnoittelun ja hinnoista ilmoittamisen asianmukaisuuteen, asiakaspalautteen käsittelyyn ja kuljettajan käytökseen.

Lisäksi tulisi säätää, että luvanhaltijalle on ennen luvan peruuttamista annettava tilaisuus puutteiden korjaamiseen antamalla varoitus. Luvan haltijaa koskevilta osin säännökseen ei ehdoteta muutosta. Lisäksi olisi säädettävä yhtiömuotoisen luvanhaltijan luvan peruuttamisesta silloin, kun yhtiön liikenteestä vastaava henkilö menettää laissa säädetyt kelpoisuutensa eikä yhtiö esitä uutta henkilöä

tilalle. Edelleen tulisi säätää luvan peruuttamisesta silloin, kun liikenteen harjoittaminen on lopetettu.

Pykälän 2 momenttia olisi muutettava niin, että sen soveltaminen taksilupiin ei edes säännöksen sanamuodon mukaan olisi enää mahdollista. Pykälän 3 momentti voidaan taksiliikenteen osalta kumota, koska tarveharkintaiseen järjestelmään liittyvät keinottelumahdollisuudet menettäisivät kiinnostavuutensa, jos tarveharkinnasta luovutaan kuten työryhmä on edellä ehdottanut.

12. Työryhmä ehdottaa, että lain muutoksenhakuoikeutta koskeva säännös kumotaan, jolloin valitusoikeus jää hallintolainkäyttölain säännösten varaan.

13. Työryhmä ehdottaa harkittavaksi siirtymäaikaa, jonka kuluessa kuluttajat ja toimiala voisivat sopeutua toteutettavaan muutokseen. Työryhmä kuitenkin katsoo, että siirtymäaikaa tarvitaan lähinnä hintojen ja tilauskeskusten osalta. Ks. myös tässä luvussa kohdat 8. ja 17.

## 7.2. Työryhmän muut ehdotukset

14. Työryhmän mielestä kuljettajien ammattitaidon parantamiseen pitäisi kiinnittää entistä enemmän huomiota. Olisi perustelua luoda uusia koulutusmahdollisuuksia. Tällöin pitäisi ottaa huomioon myös eri asiakasryhmien (kuten vanhusten, lasten ja vammaisten) palvelemiseen tarvittava erityisosaaminen. Ammattitaidon osoittamisen ja testaamisen mahdollistamiseksi tulisi luoda puitteet, niin että koko maassa sovellettaisiin yhtenäistä käytäntöä.

Henkilön sopivuutta koskevaa vaatimusta tulisi täsmentää niin, että sopimattomuutta osoittavat rikokset olisi selkeästi säädetty ammattiajoluvan saamisen esteeksi. Myös ammattiajoluvan peruuttamisen kriteereitä tulisi täsmentää.

Lisäksi tulisi arvioida, olisiko perusteita muuttaa ammattiajolupa määräaikaiseksi.

Ehdotettuihin muutoksiin liittyy myös oikean säätämistason arviointi.

15. Työryhmä katsoo, että taksamittarin ja taksivalaisimen asentamista koskevat vaatimukset tulee taksien osalta edelleen säilyttää. Taksanvahvistuksesta luovuttaessa taksamittarille asetettavana vaatimuksena olisi matkan, ajan ja ilmoitetun hinnan oikea mittaaminen.

16. Työryhmä katsoo, että hintojen merkitsemistä koskevat säännökset eivät kaikilta osin täytä niitä vaatimuksia, jotka liittyvät hintavertailun helpottamiseen taksiasemilla. Säännöksiä pitäisikin täydentää esimerkiksi vaatimuksella siitä, että hintatiedot on sijoitettava myös auton ulkopuolelle ja myös sisäpuolelle aina nähtäville. Samalla olisi arvioitava, onko säännöstä muutettava vai voidaan-ko uudella tulkinnalla päätyä siihen, että asiakkaalle on ilmoitettava myös hintaesimerkki.

17. Työryhmä ehdottaa jatkotyöksi, että erityisesti tilauskeskusten kilpailuoikeudellista asemaa selvitetään perusteellisemmin. Tavoitteena olisi erityisesti muutoksen hallittu toteuttaminen. Kilpailuviranomaisten tulisi ohjaavin toimenpitein tukea ehdotettujen muutosten harmonista toteutusta.

18. Työryhmä katsoo, että lasten kanssa työskentelevien henkilöiden rikostaustasta annettua lakia voidaan soveltaa silloin kun koulu- tai esikoulukuljetukset on järjestetty niin, että kuljetuksessa ei kuljettajan ohella ole mukana muita aikuisia. Lakia ei kuitenkaan voida soveltaa ammatinharjoittajaan silloinkaan kun tämä toimii kuljettajana ja siten vuorovaikutuksessa alaikäisten kanssa. Koska edellä on tehty ehdotus taksiluvan haltijan ja kuljettajan hyvän maineen vaatimuksesta, työryhmä katsoo, ettei tähän lakiin tarvitse tehdä muutosehdotuksia.

19. Työryhmä katsoo, että luvanhaltijalta edellytetyn hyvän maineen vaatimuksen täyttymistä tulee seurata luvan voimassa ollessa. Sama koskee velvoitteiden asianmukaista hoitamista. Tässä suhteessa lupaviranomaisten toimintaa tulee tehostaa. Tulee myös luoda edellytyksiä sille, että lääninhallituksella on mahdollisuus saada seurannassa tarpeelliset tiedot. Yhtenä mahdollisuutena on, että tuomioistuimet antaisivat päätöksistään tiedon lääninhallitukselle silloin, kun rangaistus on tuomittu taksiluvan haltijalle.

20. Työryhmä pitää laatustandardien kehittämistä erittäin tarpeellisena ja hyödyllisenä ja katsoo, että yhtenä vaihtoehtona saattaisi olla säätää laatustandardeihin liittyminen liikenneluvan saamisen edellytykseksi. Tämä edellyttää ensinnäkin sitä, että laatustandardi on olemassa ja avoin uusille liittyjille. Myös standardien sisältö vaikuttaa siihen, voidaanko vaatimusta pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena. Siten tässä vaiheessa ei voida ottaa asiaan lopullista kantaa. Kuitenkin työryhmä katsoo, että laatujärjestelmissä pitäisi ottaa yhtenä osatekijänä huomioon myös kaluston laatu ja esteettömyys.

Vaikka laatustandardin hankkimista ei asetettaisikaan luvan saamisen edellytykseksi, voitaisiin säätää peruslaatutason alittaminen merkitykselliseksi seikaksi arvioitaessa liikenteenhoidon asianmukaisuutta. Tällöin vähimmäislaadun osatekijöitä voisivat olla saatavuus, asianmukainen hinnoittelu ja hinnoista ilmoittaminen, asiakaspalautteen käsittely ja kuljettajan käytös. Ks. myös kohta 3.8.2.

Työryhmä pitää myös erittäin suositeltavana, että yritykset kehittävät omia vapaaehtoisia laatujärjestelmiään. Nämä laatujärjestelmät toimisivat markkinoiden ehdoilla.

21. Työryhmä ehdottaa, että eri viranomaisten välisen tiedonkulun parantamiseksi ryhdytään toimenpiteisiin. Ensi vaiheessa tulisi tarkemmin kirjata nopean tiedonkulun esteet.

22. Työryhmä katsoo, että taksitarkastajien aseman selkiyttäminen olisi omiaan tehostamaan liikenteen harjoittamisen asianmukaisuuden valvontaa.

23. Työryhmä ehdottaa, että muutoksen toteuttamiseen liittyvä koulutus ja opastus suunnitellaan ja toteutetaan laajassa yhteistyössä.

24. Työryhmä katsoo, etteivät sen ehdotukset vaikuta taksien autoverokohtelun perusteluihin. Samat perustelut autoveron vapautukselle ovat olemassa riippumatta siitä, rajoitetaanko autojen määrää vai ei. Ratkaisevaa työryhmän käsityksen mukaan on se, että auton pääasiallista käyttöä tai ammattiajon määrää edelleenkin huolellisesti valvotaan. Työryhmä katsoo, että auton käyttötarkoituksen valvontaa on mahdollista myös tarvittaessa tehostaa.

15.6.2004

## ERIÄVÄ MIELIPIDE TAKSILIIKENNELAKITYÖRYHMÄN MIETINTÖÖN

Koska en voi yhtyä taksiliikennelakityöryhmän mietintöön 15.6.2004 ja katson, etteivät työryhmässä esittämäni selvitykset ja kannanotot ole tulleet ehdotuksessa huomioon otetuiksi, esitän seuraavan eriävän mielipiteen.

### Toimeksiannosta

Työryhmän toimeksiannot oli määritellä taksiliikennettä koskevan uudistuksen tavoitteet ottaen huomioon perustuslaista johtuvat korjaustarpeet ja laadukkaan taksiliikennejärjestelmän vaatimukset sekä selvittää nykyisen toimilupa- ja taksanvahvistusjärjestelmän säilyttämismahdollisuudet perustuslain puitteissa. Työryhmä ei ole kuitenkaan toimeksiannotensa mukaisesti tarkastellut perusoikeuksia tästä näkökulmasta, vaan asettanut uudistuksen tavoitteet tätä analyysiä tekemättä. Työryhmä on tosin monin paikoin viitannut perusoikeuksiin, mutta perusoikeudellinen tarkastelu on jäänyt puutteelliseksi, koska sääntelyn vaikutusarviointia ei ole perustettu selvitettyihin tosiasioihin. Esimerkiksi työryhmän johtopäätökset ja ehdotukset tarveharkinnan poistamisesta perustuvat pelkästään teoreettisiin oletuksiin. Kokemukset niistä maista, joissa sääntely on purettu, eivät lainkaan tue työryhmän esittämiä johtopäätöksiä, kuten eivät myöskään useat työryhmän asiantuntijakuulemisissa esitetyt lausunnot. Työryhmän puheenjohtajan ja sihteerin tilaama ja mietinnön johtopäätösten perusteluna oleva LTT:n puhtaasti kilpailuteoreettisiin näkökohtiin perustuva tutkimus pohjautuu myös virheelliseen laskentamalliin ja vaikuttaa mietinnön keskeisiin johtopäätöksiin.

## Perusoikeudellinen tarkastelu

Tässä kannanotossani esitän perustelut seuraaville johtopäätöksille:

### Luvanvaraisuus

- Ammattimaisen henkilöliikenteen säilyttäminen luvanvaraisena on perusteltua perustuslain 7 §:n mukaisten oikeuksien (oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen ja turvallisuuteen) turvaamiseksi
- Luvanvaraisen liikenteen ulkopuolelle ei saa rajata sellaisia kuljetuksia, jotka johtavat taksiliikenteen tosiasiallisten edellytysten muutenmiseen ja loukkaavat taksiliikenteen harjoittajien perustuslain 18 §:ssä turvattuja perusoikeuksia (oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä ja elinkeinolla).

### Tarveharkinta

- Tarveharkinta on säilytettävä, jotta yhteiskunnan kannalta välttämätön valtakunnallinen joukkoliikennejärjestelmä voidaan turvata. Valtakunnallisten joukkoliikennepalvelujen turvaaminen on elimellinen osa hyvin toimivan yhteiskunnan infrastruktuuria. Tarveharkinnan säilyttämiseen on siten olemassa perustuslain tarkoittama tärkeä ja painava yhteiskunnallinen intressi.
- Valtakunnallinen joukkoliikennejärjestelmä turvaa kansalaisten perustuslain 9 §:n mukaisen liikkumisvapauden toteutumisen sekä 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen. Lisäksi taksiliikenteellä on merkitystä perustuslain 19 §:n mukaisten sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamisen sekä 16 §:n sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen kannalta (koulukyydit, vammaiskuljetukset).

## Taksiliikenteen luvanvaraisuus

Työryhmä on ehdottanut ammattimaisen henkilöliikenteen luvanvaraisuuden säilyttämistä perusteltuna ja oikeutettuna turvallisuuden takaamiseksi. Tältä osin yhdyin työryhmän kannanottoon. Työryhmän ammattimaisen liikenteen määrittely ei kuitenkaan ole hyväksyttävä.

### Luvanvarainen liikenne

Työryhmän lähtökohta säilyttää ammattimainen liikenne luvanvaraisena on oikea, mutta sitä vesittää työryhmän ehdottamat poikkeukset luvanvaraisuudesta. Luvanvaraisuuden tulee koskea kattavasti kaikkea vastikkeellista henkilöliikennetoimintaa riippumatta siitä, harjoitetaan-

ko toimintaa päätoimisesti vai sivutoimisesti, itsenäisenä elinkeinotoimintana vai toisen elinkeinon yhteydessä. Missään näissä tilanteissa ei ole perusteltua luopua turvallisuusvaatimuksesta; henkilön oikeus turvalliseen kuljetukseen ei saa olla riippuvainen siitä, harjoitetaanko kuljetusta päätoimisesti vai muun toimen ohella. Mahdolliset poikkeukset luvanvaraisuudesta tulee säätää lain tasolla ja ne tulee sallia vain, mikäli riittävä turvallisuus voidaan taata.

Ammattimaisen ja lupaa edellyttävän liikenteen piiriin tulee kuulua kaikki toiminta, jota harjoitetaan vastiketta vastaan. Merkityksellistä ei ole, tuottaako palvelu tarjoajalleen voittoa vai ei. Ehdotuksen mukaan säännönmukaiset naapurikuljetukset esimerkiksi kouluun kulukorvausta vastaan olisivat ammattimaisen toiminnan ulkopuolella, vaikka kysymys on aivan samasta toiminnasta, jota koulutaksit maaseudulla harjoittavat. "Yksityisten koulukyytien" salliminen johtaisi väistämättä maaseudun taksipalvelujen hiipumiseen. Ammattimaisen liikenteen käsitteen ulkopuolelle voidaan rajata vain puhtaasti yksityiset ja vastikkeettomat kuljetukset.

Työryhmä ehdottaa sallittavaksi säännölliset kuljetukset ilman liikennelupaa osan polttoainekustannuksista perittävää korvausta vastaan, jos vastaavia joukkoliikenneyhteyksiä ei voida kohtuudella järjestää. Ehdotuksen mukaan säännönmukainen ilman lupaa harjoitettava yksityisen henkilön harjoittama liikenne olisi siten vaihtoehto ammattimaiselle joukkoliikenteelle. Tässä kohdassa työryhmä on epä johdonmukaisesti valmis tinkimään turvallisuusvaatimuksesta. Toteutuessaan säännös veisi viimeisetkin edellytykset joukkoliikenteen harjoittamiselta maaseudulla ja olisi ristiriidassa taksiliikenteen harjoittajien elinkeinonvapauden kanssa. Julkinen valta on velvollinen huolehtimaan elinkeinon harjoittamisen tosiasiallisista edellytyksistä. Joukkoliikenteen edellytysten heikentäminen voi johtaa siihen tilanteeseen, että liikkumisvapautta ei voida enää tulevaisuudessa turvata joukkoliikenteen avulla koko maassa.

Työryhmän ehdotus huolehtia maaseudun julkisen liikenteen tarpeista talkoovoimin ei vastaa järjestäytyneen nyky-yhteiskunnan tapaa huolehtia yhteiskunnallisista velvoitteistaan eikä turvaa liikkumisvapauden tosiasiallista toteutumista. Julkiselle vallalle, myös lainsäätäjälle, on asetettu yleinen perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus (perustuslain 22 §, ks. myös HE 309/1993, s. 32 ja 74-75).

#### Hakijaa koskevat vaatimukset

Työryhmä on korostanut hakijaa koskevien vaatimusten merkitystä turvallisuuden kannalta ja pitänyt mahdollisena hyvän maineen vaati-

muksen kiristämistä. Tältä osin yhdyin työryhmän näkemyksiin. Sen sijaan en pidä hyväksyttävänä työryhmän ehdotusta luopua taksikurssi-vaatimuksesta. Taksikurssi on taksiliikenteen harjoittajille suunniteltu ja suunnattu ammatillinen koulutus, jota vastaavaa koulutusta ei saa muualta. Vastaava pakollinen ammattikoulutus on hyväksytty muun ammattimaisen liikenteen osalta. Myöskään käytännön kokemusta koskevasta vaatimuksesta ei tule luopua. On erittäin tärkeitä, että liikenteenharjoittaja tuntee alan käytännön vaatimukset. Alalle tulevien on kaikissa tilanteissa kyettävä tarjoamaan asiakkailleen luotettavaa ja turvallista palvelua. Käytännön kokemuksen vaatiminen ei ole mitenkään poikkeuksellista asiakaspalvelualoilla.

## Tarveharkinta

### Tarveharkinnan oikeutusperusteet

Työryhmä on katsonut, että luvanvaraisuus, taksiliikenteen harjoittajaa koskevat vaatimukset ja liikennesäätely riittävät takaamaan riittävän turvallisuuden. Tämän vuoksi tarveharkintaan perustuvalla järjestelle ei olisi perustuslain edellyttämää oikeutusperustetta. Tämä johtopäätös on virheellinen. Nykyisin tarveharkinta perustuu siihen, että taksilupaa myönnettäessä otetaan huomioon pääaisallisen toiminta-alueen kysyntä kokonaisuudessaan, eri asiakasryhmien tarpeet sekä sen yritystoiminnan tarkoituksenmukaisuus ja taloudelliset edellytykset, johon lupaa haetaan. Tarveharkintajärjestelmällä pyritään turvaamaan taksiliikenteen harjoittamisen edellytykset ja taksipalvelujen saatavuus koko maassa. Tarveharkinnalla on olennainen merkitys hyvin toimivan yhteiskunnan infrastruktuuriin siihen välttämättömänä osana kuuluvien valtakunnallisten joukkoliikennepalvelujen turvaamisen kannalta. Valtakunnallinen ympärivuorokautisesti toimiva, valvottu, luotettava, kattava ja turvallinen taksiverkko ovat sellaisia vahvoja yhteiskunnallisia intressejä, jotka puoltavat tarveharkinnan säilyttämistä myös tulevaisuudessa. Tarveharkinnasta luopuminen olisi lisäksi ristiriidassa liikenne- ja viestintäministeriön joukkoliikennestrategiaa koskevan oman linjauksen kanssa.

Valtakunnalliset joukkoliikennepalvelut ovat merkityksellisiä niin kansalaisten liikkumisvapauden kuin yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Koulukyydit ja sairaskuljetukset puolestaan turvaavat sivistyksellisten ja sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuutta. Erityisesti maaseudulla taksiliikenteen merkitys korostuu, kun alueella ei kyetä harjoittamaan kannattavaa linjaliikennettä. Käytännössä maaseudulla on jo alueita, joissa linjaliikennettä ei enää harjoiteta, vaan joukkoliikenne on kokonaan taksiliikenteen varassa. Ainoastaan tarveharkinnalla

voidaan taata myös vammaisten käyttöön soveltuvan kaluston riittävä määrä. Huoli vammaisten liikkumismahdollisuuksien säilymisestä tarveharkinnasta luopumisen jälkeen tuli esille usealta taholta myös asian tuntijakuulemisessa.

Vapaa kilpailu ei turvaa valtakunnallisten palvelujen saatavuutta, kuten on nähty niissä maissa, joissa tarveharkinnasta on luovuttu. Se ei ole siten realistinen vaihtoehto tarveharkintaiselle järjestelmälle. Työryhmä ei ole pystynyt esittämään mitään todellisia vaihtoehtoja tai toimenpite-ehdotuksia, joilla palvelujen valtakunnallinen saatavuus voitaisiin turvata, jos tarveharkinnasta luovutaan. Suomessa Euroopan unionin harvimpaan asuttuna maana joukkoliikennepalvelujen turvaamisen merkitys korostuu. Valtioneuvoston asettama maaseututyöryhmä on tämän asian selvästi todennut alkuvuodesta jättämässään raportissa.

Kokemukset Ruotsista, Hollannista ja Irlannista ovat erittäin huolestuttavia. Ruotsissa tarveharkinnasta luopuminen on johtanut bulvaanitoimintaan. Luvanhaltija suorittaa vaadittavan kokeen, mutta käytännössä liikennettä harjoitetaan useilla autoilla, joita hallinnoivat muut henkilöt kuin luvanhaltijat. Luvanhaltijoille laissa asetetut vaatimukset ovat näissä tapauksissa merkityksettömiä eivätkä takaa taksien luotettavuutta ja turvallisuutta. Irlannissa on kansallinen ryhmä pohtimassa toimenpiteitä taksiliikenteen ongelmien korjaamiseksi. Myös Yhdysvalloissa on niissä osavaltioissa, joissa taksisääntely poistettiin 1970-1980, palattu takaisin sääntelyyn sen purkamisesta aiheutuneiden negatiivisten vaikutusten vuoksi. Kaikissa näissä maissa rikollisuus on lisääntynyt eikä taksien turvallisuutta ole kyetty takaamaan valvontatoimilla. Tarveharkintaa voidaan siten perustella myös sosiaalisten haittojen ja rikollisuuden torjunnalla.

#### Asemapaikkamääräykset ja ajovuorolistat

Asemapaikkamääräyksillä turvataan palveluiden tarjonta koko maassa. Ajovuorolistat puolestaan takaavat palveluiden tarjonnan ympärivuorokautisesti. Asemapaikkamääräykset ja ajovuorolistat turvaavat osaltaan taksiliikenteen turvallisuutta ja laadukkuutta. Tarveharkinnan valitessa liikenteenharjoittajat ovat velvollisia huolehtimaan palvelujen saatavuudesta myös harvaan asutuilla seuduilla ja hiljaisen kysynnän aikoina. Kilpailun vapauttamisen jälkeen näin ei enää olisi, koska toiminta ei tällöin ole taloudellisesti kannattavaa. Säännellyillä markkinoilla liikenteenharjoittajat ovat saaneet kohtuullisen toimeentulon huolimatta heille asetetuista velvoitteista tarjota palveluja myös kannattamattomina aikoina.



Muissa maissa toteutettu kilpailun vapauttaminen on johtanut siihen, että tarjonta on keskittynyt ennen kaikkea niihin aikoihin, jolloin kysyntä on vilkasta. Tämä on vaikeuttanut monien elinkeinoharjoittajien toimeentulon edellytyksiä. Päätoimiset liikenteenharjoittajat ovat joutuneet riittävän toimeentulon saamiseksi joko pidentämään työvuorojansa voidakseen kompensoida ruuhka-aikojen menetettyjä ajoja tai palkkaamaan sijaansa pimeää työvoimaa. Tämä lisää merkittävästi turvallisuusriskejä. Pimeän työvoiman käyttö aiheuttaa taloudellisia menetyksiä ja sosiaalisia haittoja yhteiskunnalle ja johtaa helposti palvelun laadun ja luotettavuuden heikkenemiseen.

### Taksitaksat

Taksiliikenteen vahvistetut taksat ovat enimmäistaksoja. Liikenteenharjoittaja voi aina periä vahvistettuja taksoja edullisempia taksoja, kuten yleensä tapahtuukin erilaisten kilpailutettavien palvelujen osalta. Käytännössä vahvistettujen enimmäistaksojen kehitys on ollut liikennealan maltillisimpia ja tämän vuoksi kohtuullisia myös taksipalvelujen käyttäjien kannalta. Taksojen kohtuullisuuteen on vaikuttanut myös liikenteenharjoittajien hyväkseen saama autoveroetu, jota valtiovarainministeriön esittämän kannan mukaan ei voida ylläpitää, jos tarveharkinnasta luovuttaisiin.

Taksojen vahvistamisen taksiliikenteessä palvelee kuluttajien etuja. Yksittäisten taksia käyttävien kuluttajien kannalta vapaa hintakilpailu ei ole taksiliikenteessä juurikaan mahdollista, koska taksojen vertailu on käytännössä mahdotonta, kuten työryhmässä kuultu kuluttajavirastonkin on todennut. Tätä ongelmaa ei voida ratkaista hintamerkintäsäännöksillä. Käytännössä asiakas ottaa aina ensimmäisen saatavilla olevan taksin. Tämä johtaa kilpailun vapautuessa hintojen nostamiseen. Näin on tapahtunutkin kaikissa niissä maissa, joissa hintasääntely on purettu. Kilpailun vapautuminen ei ole siten johtanut kuluttajien kannalta suotuisaan lopputulokseen.

Hintakilpailu ei voi toimia tehokkaasti myöskään tilattaessa taksia puhelimitse. Mikäli kuluttajille halutaan tarjota mahdollisuus hintavertailuun, välityskeskuksen tulisi aina pystyä kertomaan saatavilla olevien taksien hinnat ja odotusajat, jotta kuluttaja voisi tehdä rationaalisia valintoja. Tämä on käytännössä kuitenkin mahdotonta. Tilausjärjestelmä toimii tehokkaasti vain, jos asiakkaalle tarjotaan ensimmäinen vapaana oleva taksi. Tällöin hintakilpailu ei toteudu edes teoriassa. Tässä suhteessa taksiliikenne eroaa kaikista muista elinkeinoista ja taksan vahvistamiselle on poikkeuksellisen vahvat kuluttajien suojaamiseen liittyvät yhteiskunnalliset intressit.

### Taksien tilausvälityskeskukset

Suomessa on valtakunnallinen tilausvälityskeskusverkosto, jossa kukin taksikeskus huolehtii keskitetysti asiakasalueensa tilauksista. Toiminnan keskittäminen on mahdollistanut palvelujen kehittämisen ja helpottanut taksien tilaamista, kun tilaukset voi tehdä yhdestä paikasta. Työryhmän ehdotus johtaisi siihen, että nykyisenkaltainen keskitetty tilausjärjestelmä jouduttaisiin hajottamaan. Keskitetty järjestelmä on tuonut toimintaan mittakaavaetuja ja mahdollistanut kustannustehokkaat palvelut asiakkaille ja autoilijoille. Samalla se on luonut hyvät edellytykset toiminnan kehittämiseksi ja investoinneille uuteen teknologiaan. Suuret keskuksat pystyvät myös parhaiten vastaamaan palvelujen laadusta ja ylläpitämään mm. taksitarkastajatoimintaa. Pienet hajanaiset taksikeskuksat eivät tähän kykenisi eivätkä muutoinkaan kehittämään toimintaansa. Taksikeskuksille on varattu merkittävä rooli mm. liikenne- ja viestintäministeriön ja lääninhallitusten suunnittelemisissa matkojenyhdistelykeskusten verkostossa.

Taksien saatavuuden kannalta taksikeskusten mahdollinen pirstoutuminen kilpailullisista tai muista syistä olisi erittäin haitallista. Asiakkaat joutuisivat soittamaan eri keskuksiin ja etenkin vieraspaikkakuntalaisten olisi vaikeata tietää, mihin keskukseseen yhteyttä tulisi ottaa. Tilauspalvelujen hajauttaminen hidastaisi joka tapauksessa taksin saantia, koska kunkin keskuksen välityspalvelut koskisivat vain rajattua osaa alueen autoista. Suomessa on nykyisin noin 8.500 itsenäistä taksiliikenteen harjoittajaa, joten tehokas välitystoiminta edellyttää välttämättä jonkinlaisia keskitettyjä järjestelmiä.

### **Tiivistelmä ja johtopäätökset**

Tarveharkinnan säilyttämiselle on olemassa painavia yhteiskunnallisia perusteita. Tarveharkinta turvaa hyvin toimivan yhteiskunnan edellyttämät valtakunnalliset joukkoliikennepalvelut, jotka puolestaan edistävät kansalaisten liikkumisvapauden sekä sivistyksellisten oikeuksien toteutumista ja sosiaalisten ja terveydellisten palveluiden saatavuutta. Julkisen vallan on huolehdittava näiden perusoikeuksien tosiasiallisesta toteutumisesta. Tarveharkinta takaa mahdollisuudet luotettavan ja turvallisen taksiliikenteen kehittämiseen ja taksiliikenteen tehokkaaseen ennakolliseen valvontaan, mikä on omiaan estämään sosiaalisia haittoja ja rikollisuutta. Sosiaalisten haittojen ja rikollisuuden torjumista on pidetty sellaisina painavana yhteiskunnallisena etuna, joka oikeuttaa tarveharkinnan säilyttämisen (ks. esim. PeVL 23/2000, jossa perustellaan yksinoikeuteen perustuvan sääntely- ja lupajärjestelmän perustuslain mukaista hyväksyttävyyttä rahapelitoiminnan osalta). Tarveharkinnal-

la on olennainen merkitys myös taksiliikenteen turvallisuuden kannalta.

Valtakunnalliset joukkoliikennepalvelut turvaavan luotettavan ja turvallisen taksiliikenneverkon kehittäminen edellyttää myös tulevaisuudessa taksilupien määrän rajoittamista. Tämän vuoksi tarveharkinnasta ei voida luopua. Lähtökohdana muutoin pidän hyväksyttävänä pyrkimystä siihen, että lupaharkinta mahdollisimman pitkälti olisi sidottua harkintaa.

Koska perustuslaki ei edellytä tarveharkinnasta luopumista taksisääntelyn osalta, ei ole tarkoituksenmukaista purkaa tarveharkintaa samaan aikaan kuin tarveharkinnan purkaneissa maissa pohditaan korjaustoimenpiteitä syntyneiden ongelmien poistamiseksi. Näin ollen en näe lainvalmistelutyön jatkamista mielekkääksi työryhmän mietinnön pohjalta.

Mikäli sääntelyn valmistelua jatketaan, niin ensiksi tulee selvittää taksiliikenteen tosiasialliset olosuhteet Suomessa sekä muualta saadut kokemukset eri sääntelyvaihtoehtojen vaikutuksista. Säännösvaihtoehtojen asianmukainen oikeudellinen arviointi on mahdollista vain, jos nykytila tunnetaan ja arviointi perustetaan selvitettyihin tosiasioihin eikä teoreettisiin ajatusmalleihin.

Kunnioitavasti

Lauri Säynäjoki  
Toimitusjohtaja, KTM