

Asia: VN/25768/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnokseen liikennepalvelun ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (taksit)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoja taksisääntelyn muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta. Lausunnon aluksi KKV ottaa kantaa hallituksen esitysluonnokseen yleisesti ja tämän jälkeen esittää yksityiskohtaisempia huomioita hallituksen esitysluonnokseen sisältyvistä toimenpideehdotuksista.

Yleisiä huomioita hallituksen esitysluonnoksesta

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan esityksen tavoitteena on erityisesti lisätä taksialaan kohdistuvaa luottamusta, parantaa alan turvallisuutta ja varmistaa, että alan toimijat noudattavat taksitoiminnalle asetettuja sääntöjä. KKV pitää esitykselle asetettuja tavoitteita kannatettavina. Kuluttajien luottamus taksialaan vaikuttaa viime vuosina heikentyneen ja turvattomuuden tunne on lisääntynyt. On myös toimivan kilpailun näkökulmasta ongelmallista, jos kaikki eivät noudata toiminnalle asetettuja sääntöjä.

KKV kuitenkin katsoo, etteivät kaikki esitysluonnokseen sisältyvät toimenpiteet kohdistu tarkoituksenmukaisella tavalla taksialan ongelmakohtiin, eivätkä kaikki esitetyt toimenpiteet todennäköisesti edistä esitykselle asetettuja tavoitteita. Lisäksi osa esitetyistä toimenpiteistä on sellaisia, jotka todennäköisesti vaikeuttavat alalle tuloa ja sitä kautta vähentävät kilpailua taksimarkkinoilla ja heikentävät taksipalvelujen saatavuutta ilman, että ne lisääisivät kuluttajien luottamusta tai turvallisuuden tunnetta.

KKV:n arvion mukaan merkittävä osa taksialan ongelmista liittyy niin sanottuihin katutakseihin, eli kadulta ja taksitolpalta otettuihin kyyteihin, joita ei ole tilattu sovelluksella ja joista ei ole sovittu etukäteen kiinteää hintaa. Merkittävä osa esimerkiksi hinnoittelun epäselvyyteen tai väärin veloituksiin liittyvistä tapauksista koskee katutaksikyytejä. Näissä kyydeissä kuluttajan on myös esimerkiksi vaikea näyttää jälkikäteen toteen, mitä kyydin hinnasta on sovittu tai mihin kuluttajalta veloitettu hinta on perustunut.

KKV:n näkemyksen mukaan taksialan lisäsääntely olisi syytä kohdentaa siten, että se puuttuu alalla havaittuihin todellisiin ongelmiin, eikä aiheuta tarpeettomia lisäkustannuksia sellaiselle osalle markkinaa, joka toimii nykyisellään kuluttajan kannalta hyvin. Tästä syystä olisi syytä harkita, että katutaksikyyteihin ja esimerkiksi sovelluksen kautta tilattaviin taksikyyteihin sovellettaisiin erilaista sääntelyä. Tällainen sääntelymalli, jossa katutakseihin ja etukäteen tilattuihin kyyteihin sovelletaan osin eri sääntöjä, on käytössä monessa muussa maassa. Esimerkiksi Ruotsissa taksamittarin käyttövelvoite ei koske kiinteähintaisia kyytejä, eikä ajoneuvoon, joka on kytketty luvanvaraiseen tilausvälityskeskukseen, tarvitse asentaa erityistä rekisterikilpeä. Myös taksialaa käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa tunnistetaan usein tarve säännellä katutakseja muusta taksitoiminnasta poikkeavalla tavalla.⁽ⁱ⁾ KKV pitää ongelmallisena, että esimerkiksi taksamittarin käyttövelvoitetta ollaan laajentamassa koskemaan myös sellaisia kyytejä, joissa kyyti on jo maksettu etukäteen ja joissa taksamittari ei siten tuo kuluttajan näkökulmasta mitään lisäarvoa.

KKV haluaa myös korostaa riittävän valvonnan merkitystä taksialan luottamuksen ja turvallisuudentunteen lisäämisessä. KKV:n käsityksen mukaan monet taksialalla nyt esiintyvät ongelmat liittyvät siihen, ettei nykyistäkään taksisääntelyä noudateta. Puutteellisesti ja harhaanjohtavasti esitetyt hintatiedot, väärään taksaluokkaan perustuvat veloitukset, taksimatkoista kertyvien tietojen muuttaminen ja poistaminen sekä vilppi taksinkuljettajan tai taksiyrittäjän kokeessa ovat kaikki nykyisen sääntelyn nojalla kiellettyä toimintaa.

Tällaista toimintaa saadaan kitkettyä vain sillä, että taksialaa valvotaan riittävästi ja väärinkäytöksistä säädetään riittävät sanktiot. Valvonta ja sanktiot muodostavat yhdessä pelotevaikutuksen, joka ennaltaehkäisee väärinkäytöksiä. Nykyisellään kiinnijäämisen riski sääntelyn rikkomisesta on usein pieni ja kiinnijäämisestä seuraavat sanktiot ovat myös usein taloudelliselta merkitykseltään vähäisiä. Sen sijaan, että taksialaan kohdistuvaa sääntelyä lisätään, voisi olla tehokkaampaa pyrkiä huolehtimaan siitä, että nykyistä sääntelyä noudatettaisiin nykyistä paremmin. Lisäsääntelyssä on se riski, että se hankaloittaa sellaista toimijoiden toimintaa, jotka jo ennestään noudattavat sääntelyä, muttei vaikuta sellaisten toimijoiden toimintaan, jotka eivät noudata nykyistäkään sääntelyä. Tällöin lisäsääntely ei myöskään ratkaise alalla esiintyviä ongelmia.

Pakollinen taksamittari kaikille takseille

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan taksiliikenteessä käytettävässä ajoneuvossa tulisi jatkossa olla aina mittauslaitelain vaatimukset täyttävä taksamittari. Nykyisin taksamittaria on täytynyt käyttää,

jos matkasta ei ole sovittu kiinteää hintaa. Tämä on mahdollistanut sen, että esimerkiksi useissa sovelluksen kautta tilattuja kyytejä ajavissa takseissa ei ole tarvinnut olla taksamittaria. Jos taksissa ei ole ollut taksamittaria, on siinä täytynyt käyttää muuta vastaavaa laitetta tai järjestelmää, joka kerää tietoja taksimatkoista. Liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 15 a §:n 2 momentin mukaan tiedot tulee säilyttää kolmannen osapuolen hallinnoimassa tietokannassa, johon kerätyt tiedot siirtyvät automaattisesti ja jossa niiden sisältöä ei voi muuttaa.

KKV vastustaa taksamittarivelvoitteen ulottamista koskemaan kaikkia takseja. Kuluttajien näkökulmasta taksamittari on käytännössä turha, jos matkasta on sovittu etukäteen kiinteä hinta. Taksamittari ei myöskään tehokkaasti ehkäise hinnoitteluun liittyviä huijaustapauksia silloin, kun hinta perustuu mitattuun matkaan ja aikaan. Silloinkin kun taksissa on taksamittari, voidaan mittariin esimerkiksi syöttää väärä taksaluokka tai ajaa epätarkoituksenmukaista reittiä.(ii) Taksamittaria käyttävät taksit ovat voineet myös määrittää korkean vähimmäisveloituksen, josta kuluttaja ei ole tietoinen. Tällöin lyhyemmillä matkoilla lopullinen hinta ei perustu taksamittarin määrittämään hintaan, vaan vähimmäisveloitukseen, joka voi olla kohtuuttoman korkea suhteessa kuljettuun matkaan ja käytettyyn aikaan.

Taksamittarin hankinta on merkittävä kustannus, ja taksamittaripakko nostaa alalle tulon kynnystä ja vähentää etenkin sellaisten toimijoiden kiinnostusta aloittaa tai jatkaa toimintaa, jotka ajaisivat taksia osa-aikaisesti. Sovelluspohjaisia kyytejä ajaville kyse olisi lisäkustannuksesta, joka ei paranna palvelun laatua eikä siten lisää kuluttajien maksuhalukkuutta näitä kyytejä kohtaan. Taksamittarivaatimus voi vähentää osa-aikaisesti toimivien taksiyrittäjien määrää, joka puolestaan heikentää taksien saatavuutta etenkin kysyntäpiikkien aikaan, jolloin vaatimuksesta olisi myös suoraa haittaa kuluttajille.

Taksamittarivaatimus voi myös merkittävästi vähentää taksiyritysten mahdollisuuksia ajaa useamman välitysyhtiön tai alustatoimijan kyytejä, jos kyytejä välittävät tahot edellyttävät tietyn taksamittarin käyttöä välittämässään kyydeissä ja jos eri toimijat edellyttävät erilaisten laitteiden käyttöä. Taksiyritysten heikommat mahdollisuudet ajaa useamman välitysyhtiön tai alustatoimijoiden kyytejä vähentää kilpailua taksien välitystoiminnassa, mikä voi puolestaan johtaa kuluttajien ja yhteiskunnan näkökulmasta korkeampiin hintoihin ja huonompaan palvelun laatuun.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan (s. 22) ongelmana on, että taksamittarin sijasta käytettävien muiden laitteiden ja järjestelmien tuottamia tietoja ei ole tai niitä on voitu poistaa. Tämän perusteella vaikuttaa siltä, että ongelmatapauksissa on kyse voimassa olevan sääntelyn vastaisesta toiminnasta. KKV katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi selvittää mahdollisuuksia lisätä nykyisin voimassa olevan sääntelyn noudattamista esimerkiksi valvontaa lisäämällä ja sanktioita kiristämällä. Tällaiset toimenpiteet voisivat olla kuluttajien näkökulmasta vähemmän haitallisia kuin taksamittarin käyttövelvoitteen säätäminen koskemaan kaikkia takseja. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan taksamittarin käyttövelvoite ei poista verovälttelyn mahdollisuutta. Esitysluonnoksessa viitataan muun muassa Ruotsin kokemuksiin, jossa on havaittu, että taksamittareihin on syötetty virheellisiä hintatietoja.

Värilliset rekisterikilvet

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kaikissa takseissa olisi jatkossa oltava värillinen rekisterikilpi. Liikenne- ja viestintävirasto järjestäisi värillisten rekisterikilpien luovutuksen tarkastettuaan, että sen myöntämisedellytykset täyttyvät. Siten värillinen rekisterikilpi olisi osoitus siitä, että ajoneuvo on rekisteröity ja liitetty liikenneluvalle.

KKV suhtautuu ehdotukseen varauksellisesti. On epäselvää, missä määrin kuluttajat kokevat nykyisin luvallisten taksien tunnistamisen ongelmaksi tai että käytetäänkö taksiliikenteessä ajoneuvoja, joita ei ole rekisteröity luvanvaraiseen käyttöön. Takseissa on oltava nykyisin taksikupu, ja takseissa on usein myös teippaukset, jotka helpottavat taksin tunnistamista. Kupu ja teippaukset ovat todennäköisesti helpommin kuluttajan havaittavissa kuin värillinen rekisterikilpi. Liikenteen palveluista annetun lain 151 § mukaan taksiliikenneluvan tulee olla taksissa taksiliikennettä harjoittaessa, joten kuluttaja voi halutessaan varmistua, että toiminta on luvallista. Tieto siitä, onko taksiajoneuvo rekisteröity luvanvaraiseen käyttöön tai liitetty liikennelupaun, tuskin on kuluttajan kannalta merkityksellinen tieto.

Esitysluonnoksen pohjalta jää myös epäselväksi, mitä hyötyä värillisistä rekisterikilvistä olisi taksiliikenteen valvonnan kannalta. KKV:n käsityksen mukaan valvontaa tekevät viranomaiset voivat tarkastaa rekisteritunnuksen perusteella, onko ajoneuvo rekisteröity asianmukaisesti.

Vaatus värillisestä rekisterikilvestä vaikeuttaa ja hidastaa taksitoiminnan aloittamista, koska kilpi täytyy hankkia erillisen hakuprosessin kautta. Yhdessä pakollisen taksamittarin kanssa vaatimus värillisestä rekisterikilvestä haittaa etenkin osa-aikaista taksiliikennettä harjoittavia toimijoita. Toisin kuin taksikupua, värillistä rekisterikilpeä ei voi ottaa pois silloin, kun ajoneuvo ei ole taksiliikennekäytössä. Tämä voi aiheuttaa kuluttajille sekaannusta siitä, mitkä ajoneuvot ovat todellisuudessa kyseisellä hetkellä taksikäytössä. Värillinen rekisterikilpi myös osoittaa, että ajoneuvolla harjoitetaan taksitoimintaa, mikä voi olla ajoneuvon omistajan ja/tai taksiryttäjän yksityisyyden suojan näkökulmasta ongelmallista. Värilliset rekisterikilvet aiheuttavat myös kustannuksia yritysille ja viranomaisille.

Koska on epäselvää, ylittävätkö värillisestä rekisterikilvestä seuraavat hyödyt siitä aiheutuvat kustannukset, tulisi KKV:n arvion mukaan vakavasti harkita ehdotuksesta luopumista. Vähintäänkin voitaisiin harkita, että velvoite värillisistä rekisterikilvistä koskisi vain kadulta ja taksitolpilta otettavia kyytejä, joiden kohdalla taksin tunnistettavuudella on suurempi merkitys kuin etukäteen tilatuissa kyydeissä. Esimerkiksi Ruotsissa ajoneuvon, jossa ei ole taksamittaria ja joka on kytketty luvanvaraiseen tilausvälityskeskukseen, ei tarvitse asentaa värillistä rekisterikilpeä. Mahdollista ongelmaa luvallisten taksien tunnistamisesta voitaisiin pyrkiä ratkaisemaan myös sillä, että vääränlaisen kuvun käyttö ja kuvun käyttö muussa kuin taksikäytössä olevassa ajoneuvossa sanktioidaan ja kuvun oikean käytön valvontaa lisätään.

Virheellisten hintatietojen sanktiointi

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan luvanhaltijalle tai kuljettajalle voitaisiin antaa 100 euron liikennevirhemaksu, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta jättäisi noudattamatta taksiliikenteen hintatietojen esittämistä ja ilmoittamista koskevaa sääntelyä.

KKV kannattaa ehdotusta. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan hinnaston puuttuminen ja epäselvyydet ovat taksiliikenteen kenttävalvonnassa kolmanneksi yleisin puute. Hintaerimielisyydet ja hinnoitteluun liittyvät vedätykset ovat yksi yleisimmistä kuluttajavalitusten aiheista, joita KKV:lle tulee taksialaa koskien. Sanktioiden lisääminen kannustaisi luvanhaltijaa ja kuljettajaa huolehtimaan hintatietojen oikeellisuudesta.

KKV kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että sanktioiden lisäämisen ohella olisi syytä kiinnittää huomiota valvonnan riittävyteen. Sanktioiden lisääminen ei välttämättä ole tehokas toimenpide, jos kiinnijäämisriski säännösten vastaisesta toiminnasta on vähäinen. KKV kiinnittää myös huomiota siihen, että ehdotettu 100 euron liikennevirhemaksu on edelleen varsin alhainen suhteessa siihen taloudelliseen hyötyyn, jonka taksitoimijat voivat saada kuluttajien tahallisuudesta harhaanjohtamisesta epäselvillä hintatiedoilla. Etenkin kun huomioidaan se, että taksien kenttävalvonta kohdistuu samoihin toimijoihin varsin harvoin, ei 100 euron rikemaksu välttämättä ole riittävä pelote, jotta se tosiasiallisesti vähentäisi väärinkäytöksiä.

Taksinkuljettajan ajoluvan saamisen edellytykset ja koulutus

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan taksinkuljettajan ajoluvan saamisen esteeksi lisättäisiin muun muassa vapauteen kohdistuvia rikoksia, maksuvälinepetokset ja ampuma-aserikokset. Lisäksi taksinkuljettajan koulutuksen suorittaminen palautettaisiin taksinkuljettajan ajoluvan saamisen edellytykseksi.

KKV kannattaa molempia ehdotuksia. Kuluttajien kannalta taksipalvelussa kyse on luottamuspalvelusta, jolloin on tärkeä huolehtia siitä, että asiakaskontaktissa työskentelevät henkilöt ovat luotettavia. Laaja joukko erilaisia rikoksia taksinkuljettajan luvan saamisen esteenä voi ehkäistä asiakkaisiin kohdistuvia rikoksia ja huijauksia. Taksialalla kilpailu ei myöskään välttämättä takaa palvelun laatua ainakaan itsenäisten taksiautoilijoiden kohdalla, koska kuluttajalla ei ole kadulta ja tolpalta otettavissa kyydeissä juurikaan tapoja tunnistaa ja suosia osaavia ja luotettavia kuskeja. Tästä syystä myös taksinkuljettajan koulutus, jossa varmistetaan kuljettajan osaavan perusasiat ja tuntevan velvollisuutensa, voi olla perusteltua.

Vilppi kuljettaja- ja yrittäjäkokeessa

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan taksiyrittäjäkokeessa tapahtuneesta vilpistä voitaisiin jatkossa asettaa karenssi ja myös jälkikäteen havaitusta vilpistä voitaisiin antaa seuraamuksia.

KKV kannattaa esitystä. Viimeaikaisen uutisoinninperusteella vilppi koetilanteissa on aito ongelma.(iii) Vilpillisestä toiminnasta tulee olla säädetty riittävät sanktiot ja vilpillinen koesuoritus tulee olla mahdollista hylätä myös jälkikäteen.

Tältäkin osin KKV kuitenkin kiinnittää huomiota valvonnan riittävyteen. Vilppitapauksia on KKV:n käsityksen mukaan esiintynyt myös kuljettajakokeissa, vaikka niiden osalta on jo nykyisin mahdollista asettaa kuuden kuukauden mittainen kielto osallistua kokeeseen, jos henkilö todetaan syyllistyneen vilpilliseksi katsottavaan toimintaan koetilaisuudessa. Karenssi itsessään ei siis välttämättä ole riittävä keino poistamaan vilppitapauksia. Olennaista on, että todennäköisyys jäädä vilpistä kiinni on riittävän korkea, jolloin tästä syntyvä pelotevaikutus ehkäisee vilpillistä toimintaa.

Muita huomioita

Lausunnon lopuksi KKV kiinnittää huomiota kahteen seikkaan, joihin liittyviä toimenpide-ehdotuksia ei sisälly hallituksen esitysluonnokseen, mutta joita olisi KKV:n näkemyksen syytä harkita esityksen jatkovalmistelussa.

Hallituksen esitysluonnokseen ei sisälly toimenpiteitä, joilla parannettaisiin taksipalvelujen saatavuutta, vaikka Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan on tarkoitus toteuttaa lainsäädäntöhanke, jolla edistetään taksien saatavuutta. Osa hallituksen esitysluonnokseen sisältyvistä toimenpiteistä voisivat KKV:n arvion mukaan päinvastoin heikentää taksipalvelujen saatavuutta etenkin kysyntäpiikkien aikana. Hallituksen vuoden 2024 vuosikertomuksen perusteella käynnissä ei ole hanketta, jossa valmisteltaisiin taksipalvelujen saatavuutta edistäviä toimenpiteitä.(iv)

KKV myös kiinnittää huomiota siihen, ettei esitysluonnokseen sisälly toimenpide-ehdotuksia, joilla parannettaisiin taksien hintojen vertailtavuutta niille käyttäjille, jotka eivät käytä mobiilisovelluksia taksin tilaamiseen. Hintatietojen vertailtavuus on keskeinen kilpailun toimivuuteen ja kuluttajan asemaan vaikuttava tekijä, eikä vertailtavuus tällä hetkellä toteudu parhaalla mahdollisella tavalla kadulta ja taksitolpilta otettavissa kyydeissä. Tämä seikka heikentää kilpailun toimivuutta katutaksimarkkinalla. KKV suosittelee, että jatkovalmistelussa selvitetään keinoja, jolla hintatietojen vertailtavuutta voitaisiin parantaa.

(i) Ks. esim. Aarhaug, J. (2014). Taxis as urban transport. TØI report 1308/2014.

(ii) Ks. esim. Balafoutas, L., Beck, A., Kerschbamber, R. & Sutter, M. (2013). What Drives Taxi Drivers? A Field Experiment on Fraud in a Market for Credence Goods. Review of Economic Studies 80 (2013), s. 876–891, <https://doi.org/10.1093/restud/rds049>. Lisäksi Liu ym. (2018) ovat havainneet, että Yhdysvalloissa perinteiset taksit ajavat muuttuvahintaisissa kyydeissä pidempiä reittejä kuin Uber-kuljettajat tai kiinteähintaisia kyytejä tarjoavat taksit. Liu, M., Brynjolfsson, E. & Dowlatabadi, J. (2021). Do Digital Platforms Reduce Moral Hazard? The Case of Uber and Taxis. Management Science 67(8), s. 4665–4685, <https://doi.org/10.1287/mnsc.2020.3721>.

(iii) Ks. esim. Ilta-Sanomat (2025). Viranomainen paljastaa yksityis-kohtia härskistä taksi-kusken huijaus-vyyhdistä: ”Pelottava yhtälö”. Julkaistu 17.3.2025. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000011094372.html>.

(iv) Hallituksen 2024 vuosikertomuksen liitteessä 3 on kuvattu hallituksen toimenpiteitä, joita on tehty eduskunnan lausumien johdosta. Yhdessä lausumista (EV 34/2021 vp) eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto arvioi ja toteuttaa viipymättä kaikki lainsäädännölliset ja muut toimenpiteet, jotka tarvitaan taksipalvelujen saatavuuden parantamiseksi eri alueilla. Liikenne- ja viestintäministeriön laatimassa kuvauksessa (s. 96–97) ei kuitenkaan mainita saatavuutta parantavia toimenpiteitä. Hallituksen vuosikertomus 2024 - Liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:45. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-635-8>.

Huomionne esityksen nykytilan arviointia koskevasta luvusta 2

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

-

Huomionne taksiliikenneluvan myöntämisen edellytyksiä koskevista ehdotuksista ja niiden perusteluista

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

-

Jääskeläinen Jan
Kilpailu- ja kuluttajavirasto