

1.6.2017

Liikenne- ja viestintäministeriö  
kirjaamo@lvm.fi  
liikennekaari@lvm.fi

Lausuntopyyntönnö 27.4.2017

### **Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (jäljempänä myös KKV) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitys on toinen osa liikennekaarihanketta, jolla toteutetaan hallitusohjelman kärkihankkeita digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseksi sekä säädösten sujuvoittamiseksi. Eduskunta on hyväksynyt hankkeen ensimmäiseen vaiheeseen ja nimennyt uuden lain liikenteen palveluista annetuksi laiksi.

KKV pitää hallituksen esitysluonnokseen sisältyviä tavoitteita taloudellisen kilpailun näkökulmasta lähtökohtaisesti kannatettavina. Esitysluonnos sisältää useita tavoitteita hallinnollisen taakan vähentämiseksi ja kansallisen sääntelyn karsimiseksi, minkä avulla voidaan edistää uusien yritysten markkinoille tuloa. KKV kannattaa hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti liikenteen palveluiden ja liikennejärjestelmän kehittämisessä tarvittavien tietojen saamista eri toimijoiden käyttöön mahdollisimman monipuolisesti. Liikenneasioiden rekisteritietojen laaja luovutus liikenteeseen liittyviin tarkoituksiin mahdollistaisi uutta liiketoimintaa liikkumispalveluihin liittyen. Luovutettavien tietojen tulee kuitenkin olla sellaisessa muodossa, ettei niistä pysty tunnistamaan yksittäisiä käyttäjiä ja etteivät eri toimijoiden liike- ja ammattisalaisuudet vaarannu.

#### **Puolesta-asiointi**

KKV kannattaa esityksen tietosääntelyn yleistä tavoitetta asettaa palvelunkäyttäjä keskiöön ja mahdollistaa eri liikennemuodot yhdistävien matkaketjujen luominen. Käyttäjän tarpeiden mukaan räätälöidyt ja yhdellä kertaa tilattavat ovelta-ovelle matkaketjut lisäävät kuluttajien valinnanmahdollisuuksia ja parantavat palvelutasoa, kunhan ne toteutetaan vastuullisesti. KKV kannattikin jo liikennekaarihankkeen 1. vaiheessa tieto- ja maksurajapintojen avaamista.

Puolesta-asiointisäännöksen on määrä edelleen edesauttaa aloitettua kehitystä tuomalla matkaketjuihin tie- ja raideliikenteen lisäksi mukaan muut liikennemuodot, lisäpalvelut, edut ja alennukset. Tämä on tarkoitus toteuttaa mahdollistamalla henkilön liikkumispalvelussa olevan asiakastilin kytkeminen osaksi palveluiden kokonaisuutta, esimerkiksi juuri yhdistämispalvelua. Vaikka tavoite itsessään on kannatettava, puolesta-asiointisäännöstä ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi melko kiireisessä aikataulussa, vaikka hanke aiheuttaa monitahoisia kysymyksiä, joista monet vaatisivat myös käytännön ratkaisuja.

1.6.2017

Liikenneala poikkeaa pankkialasta, josta mallia säännökselle on haettu. Asioinnin mahdollistavien järjestelmien ja käytäntöjen luominen voi olla kallis ja hallinnollisesti raskas prosessi, ja toisin kuin pankkisektorilla, nämä eivät liene yhtä helposti standardoitavissa. Pankkialalla on kyse yhdestä toimialasta, jolla standardointiprosessit on aloitettu jo kauan sitten ja eri pankkien peruspalvelut ovat samankaltaiset. Liikkumispalveluissa on kyse eri sektoreilta tulevien toimijoiden palveluista, jotka poikkeavat toisistaan. Kanta-asiakasjärjestelmät eivät tällä hetkellä edellytä vahvaa sähköistä tunnistamista, eikä tällaista velvoitetta ole säädetty tunnistamislaisissa, vaan palveluntarjoajat voivat itse päättää asiakkaansa tunnistamistavasta ja eri palveluntarjoajien järjestelmissä on omat ehtonsa.

Esityksen vaikutusten arvioinnin perusteella on epäselvää, missä määrin järjestelmien ja käytäntöjen luomiseen käytettävät kulut näkyisivät loppukäyttäjien maksamissa hinnoissa, ja lienee vielä epävarmaa, kuinka kypsä markkina on tällaiselle asioinnille. Asioinnin järjestämiseen liittyy lisäksi paljon avoimia käytännön kysymyksiä mm. luotettavuuden, todentamisen, turvallisuuden ja vastuukysymysten osalta. Toisaalta ei ole täysin selvää, kuinka paljon lisäarvoa nykyisiin järjestelmiin (asetettavat veloitteet huomioiden) puolesta-asioinnilla saataisiin tässä vaiheessa. Välittäjät voivat osin jo nyt hyödyntää asiakkaan puolesta tämän kanta-asiakasnumeroita ja –etuja varauksia tehdessään (esim. lentoliput).

Luottamusverkostosta saatujen kokemusten valossa olisi hyvä etukäteen pohtia, millainen vastuu puolesta-asioijalle jää tietoturvasta ja siitä, että toimitaan annetun toimeksiannon mukaisesti. Mahdolliset virheet eivät saisi monistua eri järjestelmissä. Sähköisen asioinnin puolella on myös koitunut ongelmalliseksi, että kerran luovutettuja tunnuksia ei voida palauttaa, vaikka kuluttaja niin tahtoisi, vaan tunnuksat joudutaan vaihtamaan, jotta kuluttaja voisi olla varma siitä, ettei niitä enää käytetä hänen puolestaan.

Puolesta-asiointia tarjoavat palveluntarjoajat todennäköisesti pyrkisivät toistaiseksi voimassa oleviin sopimuksiin ja ns. kertakirjautumiseen, jolloin pääsy useisiin palveluihin toteutetaan yhdellä käyttäjän todentamisella. Kuluttajan kannalta tärkeä on selvittää, pitäisikö valtuutus aktivoida mieluummin matkaketjukohtaisesti ja kuinka moneen palveluun/kuinka pitkäksi aikaa istuntoja saattaa jäädä auki. Kuluttajan kannalta on tärkeä myös, mitä valtuutus kattaa ja ei kata: esimerkiksi tunnusten luovuttamiseen ei sisälly lupaa muiden kuin pyydettyjen palvelujen tarjoamiseen digitaalisena suoramarkkinointina.

Puolesta-asioinnin osalta saattaisikin olla perusteltua ottaa aikalisä liikennekaarihankkeen III vaiheeseen, jotta asiaan liittyviä kysymyksiä voitaisiin pohtia ja tavoitteen toteuttamista valmistella perusteellisemmin ja väljemmällä aikataululla. Tällä välin liikkumis- ja yhdistämispalvelujen luottamusverkosto voisi jo työskennellä käytännön kysymysten ratkaisemiseksi.

Mikäli puolesta-asioinnin kanssa edetään heti, KKV pitää yllä mainittujen näkökohtien lisäksi tärkeänä, että kuluttajilla, toimijoilla ja viranomaisilla on työkalut varmistaa asiointipalvelua tarjoavien luotettavuus. Esityksen pohjalta jää vielä avoimeksi, millaisia välineitä, kriteereitä ja intressejä ”tilinhaltija-

1.6.2017

palveluntarjoajilla” tulisi olemaan puolesta-asioijan luotettavuuden selvittämiseksi tai miten kuluttaja itse voi vakuuttua palveluntarjoajan luotettavuudesta. Välitys- ja yhdistämispalvelun tarjoajan on tehtävä toiminnastaan ilmoitus Trafille 5:1 §:n mukaisesti, mutta velvoite ei ilmeisesti koske liikkumispalvelun tarjoajaa, jolle on myös avattava rajapinta puolesta-asiointia varten? Mahdollistaako tämä esimerkiksi ”liikkumispalvelun tarjoajina” esiintyvien ongelmayritysten tulon markkinoille? Onko myös selvää, että kuluttajilla ja toiminnanharjoittajilla on aina mahdollisuus saada tiedot Trafille ilmoitetuista toimijoista?

KKV kiinnittää myös huomiota 2 luvun 2 a §:n muotoiluun. 1 momentti ei ole esitettyssä muodossaan täytäntöönpanokelpoinen, sillä siinä ei aseteta liikkumispalvelun tai yhdistelmäpalvelun tarjoajalle velvoitetta, vaan ainoastaan palvelun käyttäjälle oikeus *pyytää* asiointin mahdollistamisen avoimen rajapinnan kautta. Kuluttaja voisi teoriassa tälläkin hetkellä pyytää tätä, mutta velvoitetta avaamiseen ei ole. 2 momentin ”riittävän laaja” pääsy on huomattavan väljä muotoilu, ja samassa momentissa mainitun vahvan sähköisen tunnistamisen osalta olisi suotavaa lisätä lakiviittaus tunnistamislakiin.

### **Vastuukysymykset matkaketjuissa**

Alustan, joka hoitaa puolesta-asiointia, pitää vastata kuluttajalle omasta palvelustaan. Tällaisen palvelun myyjän vastuusta ei ole olemassa säännöksiä kuluttajansuojalaissa, eikä myöskään liikenteen palveluista annettavaan lakiin esitetä vastuusäännöksiä tältä osin.

Kuluttaja-asiamies on jo aiemmin liikennekaarihankkeen valmistelun aikana eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota matkustajan suojaan matkaketjuissa, josta ei ole myöskään olemassa omia säännöksiä. Mikäli markkinoille syntyy matkaketjuja, jotka koostuvat useasta, eri liikennemuodon liikennevälinein toteuttavasta osuudesta, erityisesti kun tie- ja raideliikenteen lisäksi myös muut liikennemuodot ja mahdolliset lisäpalvelut tuodaan mukaan, vastuukysymykset voivat muodostua vaikeiksi ja oikeusvarmuutta joudutaan hankkimaan hitaasti saatavan kuluttajariitalautakunnan ja tuomioistuinten ratkaisukäytännön ja viranomaisvalvonnan pohjalta.

Huolimatta pyrkimyksistä selkeyttää tilannetta tiedonantovelvollisuuksin ja LIPPU-projektin puitteissa mahdollisesti laadittavin käytännesäännöin ja osapuolten keskinäisin sopimuksin, vastuukysymykset voivat olla aidosti kaikille osapuolille hankalat hahmottaa ja yhdistelmäpalvelun tarjoajallekin hankalat kertoa asiakkaalle. Vaikka kokonaisten matkaketjujen vastuisiin soveltuvia sääntöjä ei ole, matkaketjujen eri elementteihin ja palveluntarjoajiin sovellettavaa pakottavaa lainsäädäntöä on silti lukumääräisesti paljon ja se on periaatteiltaan ja soveltamisalaltaan vaihtelevaa. Nykyinen liikennemuotohtainen matkustajan suojaksi annettu EU-lainsäädäntö on epäyhtenäinen ja aukkoinen, eikä kohtelee eri liikennemuotoja tasapuolisesti. Sitä ei ole myöskään lainkaan suunniteltu liikennekokonaisuutta ja matkaketjuja silmälläpitäen ja se velvoittaa pääsääntöisesti kuljetuksesta vastaavaa liikenteenharjoittajaa.

Alustojen ja välittäjän vastuista ei ole EU-lainsäädäntöä. Ne voivat joutua vastaamaan myyjän ominaisuudessa omasta palvelustaan yleisten kuluttaja- ja

1.6.2017

sopimusoikeudellisten oppien mukaisesti palvelua koskevien kuluttajansuojasäännösten puuttuessa kuluttajansuojalaista, ja/tai välittäjän ominaisuudessa oikeustoimilain ja yleisten oikeusperiaatteiden sekä kuluttajansuojalain 12:1 §:n mukaisesti välittämiensä liikkumispalvelujen osalta.

Yksi keskeinen kysymys matkustajansuojan kannalta tuleekin olemaan, onko matkaketjussa juridisesti kuluttajan kannalta kyse yhdestä kokonaispalvelun kattavasta sopimuksesta, joka takaa hänelle pääsyn lopulliseen määränpäähän, vai onko matkaketjuissa edelleen kyse pitkälti samanlaisesta, vaikkakin parannelluista ja helpotetuista versioista niistä palveluista, joita mm. matkatoimistot jo nyt tarjoavat. Jälkimmäisissä on kyse kuljetuspalveluiden välittämisestä, jolloin matkaketju kuitenkin juridisesti koostuu useasta erillisestä, toinen toistaan seuraavasta sopimuksesta, jonka eri elementeistä ja osista vastaavat erilliset palveluntarjoajat. Välittäjä vastaa silloin lähinnä siitä, että toiminut toimeksiantonsa mukaisesti ja sen edellyttämällä huolellisuudella. Uuden, soveltamisalaltaan nykyistä valmismatkalakia laajemman, heinäkuussa 2018 voimaan tulevan matkapalveluyhdistelmistä annettavan lain velvoitteet saattavat myös koskea osaa tarjotuista matkaketjuista. Toimijoiden tulee tällöin huomioida myös matkapalveluyhdistelmien tarjoajista annettavan lain vakuusvelvoitteet.

Yksittäistapauksissa sovellettavaksi saattaakin matkaketjun sisällöstä ja matkustajan statuksesta (kuluttaja vai liikematkustaja) riippuen tulla yleiset sopimusoikeudelliset periaatteet, yksi tai useampi matkustajan oikeuksia koskeva asetus, kuluttajansuojalaki, matkapalveluyhdistelmälaki ja eri liikennemuotojen vahingonkorvaussäännökset, joita löytyy kansallisista laeista, EU-asetuksista ja kansainvälisistä yleissopimuksista. Toimijoiden vastuut voivat määräytyä eri lailla eri matkaketjuissa valitusta palvelupaketista ja sen markkinointitavasta riippuen ja sovellettavaksi saattaa tulla useita eri lakeja samanaikaisesti eri toimijoiden osalta.

Tästä huolimatta matkustajansuoja ei lain tasolla ole aukoton eikä ole varmaa, että lainsäädäntö tai palveluntarjoajat takaavat kuluttajalle toimivat matkaketjut (uudelleenreitityksen lopulliseen matkakohteeseen ja huolenpidon ja ajantasaisen tiedottamisen matkalla häiriötilanteen sattuessa tai hinnan palautuksen koko matkaketjun osalta). Tämä voi luonnollisesti haitata palveluiden omaksumista, koska matkaketjussa kuluttajalle on tärkeää taattu pääsy lopulliseen kohteeseen tai rahojen palautus koko ketjun osalta, jos hän ei voi jonkin osuuden häiriön takia sitä hyödyntää.

KKV pitää tarpeellisena seurata huolellisesti markkinan kehitystä ja kuluttajien mahdollisesti kohtaamia ongelmia, syntyvää ratkaisukäytäntöä ja EU-lainsäädännön kehitystä, jotta voidaan myöhemmin tarkastella, miten vastuukysymykset kuluttajan kannalta hoidetaan ja onko lainsäädännön täydentäminen tältä osin tarpeen. Vastuukysymykset tulisi huomioida myös EU-vaikuttamisessa: komissio avannee piakkoin rautatievastuuasetuksen ja on juuri toteuttanut julkisen kuulemisen multimodaalisten matkaketjujen matkustajansuojasta ja siihen mahdollisesti tarvittavasta lainsäädännöstä.

III osan 5 luvun 2 §:ssä välitys- ja yhdistämispalvelujen tarjoajalle asetettu erityinen tiedonantovelvollisuus matkaketjun eri osiin kohdistuvasta tiedosta siitä,

1.6.2017

kenen puoleen matkustaja voi matkaketjun eri vaiheessa ja sen päätyttyä kääntyä, on vastuusäännösten puuttuessa tärkeä ja kannatettava säännös. On kuitenkin huomattava, että toimijat eivät välttämättä kaikilta osin voi ilmoituksellaan tai sopimuksillaan määrittää matkustajaa sitovasti, kenen puoleen tämä voi kääntyä ja mitä keneltäkin vaatia, koska on olemassa pakottavaa lainsäädäntöä, joka mahdollistaa sen, että matkustaja voi aina osoittaa vaatimuksensa esim. liikenteenharjoittajaa kohtaan. Vastuita tullaan myös arvioimaan sen mukaan, miten palvelua on markkinoitu ja myyty, eivätkä sopimusehdot voi olla kuluttajalle kohtuuttomat. Tavoiteltavaa on, että vastuutahojen pitäisi olla kuluttajalle selkeät ja matkaketjun toimivuus taattaisiin. Suotavaa olisi myös, että välitys- tai yhdistämispalvelun tarjoaja aina tarvittaessa huolehtisi asiakkaan reklamaation välittämisestä oikealle taholle silloinkin, kun se ei vastaa sopimusosapuolena esimerkiksi itse kuljetuspalvelun toteutumisesta.

### **Rautatiekuljetuslain 8 a §:n siirto liikennepalvelulain II osan 5 luvun 6 §:än**

Jos rautatiekuljetuslain 8 a § päädytään esityksen mukaisesti siirtämään liikennepalvelulakiin, KKV kiinnittää huomiota ongelmalliseksi havaitsemaansa rajaukseen, jonka mukaan rautatievastuuasetuksen 17 artiklan soveltaminen on pääkaupunkiseudun taajamajunaliikenteen osalta kokonaisuudessaan suljettu pois.

Rajaus on tarkoituksenmukainen rautatievastuuasetuksen yksittäistä vuoron viivästystä koskevien korvaussäännösten osalta pääkaupunkiseudun taajama- ja lähiliikenteessä, mutta kansallisesti olisi perusteltua ja oikeusvarmuutta lisäävää soveltaa rautatievastuuasetuksen 17 artiklaan sisältyvää säännöstä, jonka mukaan matkustajat, joilla on näyttölippu tai kausilippu, ja jotka sen aikana kärsivät toistuvista myöhästymisistä tai peruuttamisista, voivat vaatia asianmukaista korvausta rautatieyritysten soveltamien korvausjärjestelmien mukaisesti. Näissä järjestelmissä on vahvistettava perusteet myöhästymisen ja korvauksen suuruuden laskemiselle.

Kansallinen rajaus koko 17 artiklan osalta lienee johtunut asetuksen rakenteesta, jossa kausilippujen haltijoita koskevalle säännökselle ei ole erillistä numeroitua alakohtaa, vaikka se esiintyykin omana kappaleenaan 1.kohdassa heti a- ja b- alakohtien alla. Kausilipun haltijoiden asema on kuitenkin ollut kuluttaja-asiamiehellä valvonta-asiana vireillä lähiliikenteen junien toistuvien talvimyöhästymisten aikana joitakin vuosia sitten, ja tällöin kuluttaja-asiamies havaitsi, että rajaus oli käytännössä omiaan lisäämään oikeusepävarmuutta ja sen tarkentaminen olisi suotavaa, jos pykälää siirretään ja siirron yhteydessä muutenkin täydennetään poikkeuksen piiriin kuuluvia taajamaliikenteen junareittejä.

1.6.2017

**Matkustajan ja kuluttajien oikeuksia valvovat viranomaiset**

KKV kannattaa EU:n matkustajan oikeuksia valvovien viranomaisten keskinäisten roolien selkiyttämistä lakitasolla esityksen IV osan 1 luvun 9 pykälässä esitetyllä tavalla.



Juhani Jokinen  
pääjohtaja



Satu Toepfer  
ylitarkastaja