



HPP ASIANAJOTOIMISTO

Matti Komonen
Mikko Sundström
26.9.2018

**LENTO- JA MERILIIKENTEN SÄÄNTELYN YHTEENSOVITTAMINEN LIIKENNEPALVELU-
LAIN PUOLESTA-ASIOINNIN KANSSA**

SELVITYS VIESTINTÄVIRASTOLLE



SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
1.1	Tehtävänanto.....	5
1.2	Tehtävänannon rajaus.....	5
1.3	Selvityksen rakenne.....	6
1.3.1	Selvityksessä erityisesti huomioitavat kysymykset.....	7
1.4	Selvityksessä käytetyt keskeiset käsitteet.....	7
2	PUOLESTA-ASIOINTI.....	8
2.1	Sääntelyn tavoitteista ja rakenteesta yleisesti.....	8
2.1.1	Hallituksen esitys.....	8
2.1.2	Liikenne- ja viestintävaliokunta.....	10
2.2	Rajapinnan avaaminen käyttäjätietoihin, 2 a § 1 momentti.....	11
2.2.1	Hallituksen esitys.....	12
2.3	Rajapinnan avaaminen henkilösidonnan lipputuotteen hankkimiseksi, 2 a § 2 momentti.....	12
2.3.1	Hallituksen esitys.....	13
2.4	Asiakkaan henkilöllisyyden varmistaminen, 2 a § 3 momentti.....	13
2.4.1	Hallituksen esitys.....	14
2.5	Palvelutarjoajien välinen luottamussuhde, 2 a § 4 momentti.....	14
2.5.1	Hallituksen esitys ja liikenne- ja viestintävaliokunnan lisäys.....	15
2.6	Palvelutarjoajien yhteistyövelvoite, 2 a § 6 momentti.....	16
2.6.1	Hallituksen esitys.....	16
2.7	Puolesta-asiointiehtojen oikeudenmukaisuus ja kohtuullisuus, 4.1 §.....	16
2.7.1	Hallituksen esitys.....	16
2.8	Liikennepalvelulain pakottavuus ja sopimuspakko.....	17
3	LIIKENNEPALVELULAIN KANSAINVÄLINEN SOVELTAMINEN.....	18
3.1	Liikennepalvelulain soveltamissäännös.....	18
3.1.1	Palvelutarjoaja on muuten Suomen oikeudenkäytön piirissä.....	19
3.2	Kansainvälisyksitysoikeudellisten sääntöjen soveltaminen.....	20
3.3	Sopimuspakko ja EU-oikeus palvelujen tarjoamiseen.....	21



HPP ASIANAJOTOIMISTO

3.4	EU-tuomioistuimen Uber-tuomio.....	22
4	LENTOLIIKENTEEEN SÄÄNTELY.....	24
4.1	Kansainvälinen sääntely.....	24
4.1.1	ICAO ja IATA.....	24
4.1.2	Ilmakuljetuksia koskevat yleissopimukset.....	25
4.2	EU-sääntely.....	25
4.2.1	Sisämarkkinat.....	25
4.2.2	Puolesta-asiointivelvoitteet ja EU-US lentoliikennesopimus.....	26
4.2.3	Puolesta-asiointivelvoitteet ja EU:n sisäinen toimialasääntely.....	27
4.3	Kansallinen sääntely.....	28
4.4	Puolesta-asiointi.....	28
5	MERILIIKENTEEEN SÄÄNTELY.....	30
5.1	Kansainvälinen sääntely.....	30
5.2	EU-sääntely.....	31
5.3	Kansallinen sääntely.....	32
5.4	Puolesta-asiointi.....	33
6	YHTEENSOVITTAMINEN.....	33
6.1	Puolesta-asiointin kolmikantasuhde.....	33
6.2	Matkustaja – lento-/laivayhtiö.....	34
6.2.1	Sovellettava laki.....	35
6.3	Matkustaja – puolesta-asioija.....	36
6.3.1	Sovellettava laki.....	38
6.4	Puolesta-asioija – lento-/laivayhtiö.....	39
6.4.1	Sovellettava laki.....	39
7	VASTAUKSET KYSYMYKSIIN.....	40
7.1	Kun liikennepalvelulain soveltamisala on hyvin laaja, miten vaatimus puolesta-asiointista soveltuu lentoyhtiöihin/varustamoihin, joiden kotipaikka on muualla kuin Suomessa?.....	40
7.2	Käyttäjätili vs. kanta-asiakasohjelmat? Millä edellytyksillä kanta-asiakasohjelma voi olla käyttäjätili, jonka tiedot olisi lain perustelujen mukaan niin ikään avattava?.....	42
7.3	Valtuutuksen laajuus puolesta-asiointissa: peruutukset, muutokset ym. suhde kansainvälisistä sopimuksista ym. tuleviin ehtoihin ja vaatimukseen?.....	42



7.4 Asiointialustojen ja aggregaattoreiden (Amadeus ym.) rooli liikennepalvelulain näkökulmasta: voivatko nämäkin olla sellaisia tahoja, joita puolesta-asiointivelvoite koskee?..... 43



1 JOHDANTO

1.1 Tehtävänanto

Viestintävirasto on tilannut HPP Asianajotoimisto Oy:ltä (HPP) asiantuntijaselvityksen lento- ja meriliikenteen kansainvälisen sääntelyn soveltamisesta yhdessä Liikenteen palveluista annetun lain (320/2017, jäljempänä liikennepalvelulaki) III osan 2 luvun 2a §:n puolesta-asiointisääntelyn kanssa.

HPP:ltä tilattu selvitys liittyy Liikenne- ja viestintäministeriön perustamaan Lippu-hankkeeseen, jossa vastuuviranomaisena on Viestintävirasto ja muina osapuolina ovat Liikennevirasto ja Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi. Selvitystä on tarkoitus käyttää tukena vuonna 2018 valmisteltavassa viranomaisohjeistuksessa ja selvitys julkaistaan vastuuviranomaisten sivuilla erikseen sovittavassa laajuudessa.

1.2 Tehtävänannon rajaus

Selvityksessä keskitytään matkustajien lento- ja merikuljetuksiin.

Huomioiden puolesta-asiointisäännös ja se, että puolesta-asiointia on kuvattu lainvalmistelussa oikeudellisesti valtuutukseksi, selvityksestä on rajattu toimeksiannon mukaisesti ulkopuolelle tilanteet, joissa puolesta-asioija tuottaa kuljetuspalvelun omissa nimissään eikä vain saata matkustajaa ja liikkumispalveluntuottajaa yhteen eli asioi matkustajan puolesta. Lisäksi nämä tilanteet saattavat tulla säänneltyksi lailla matkapalveluyhdistelmistä. Selvitys ei myöskään kata maksupalveluita ja lipputulokorvausten selvitystä ("clearing").

Selvitys ei ole tyhjentävä kuvaus kaikista puolesta-asiointiin liittyvistä kysymyksistä, jotka ovat osin hyvin tulkinnanvaraisia johtuen myös kansainvälisestä uudenlaisesta lainsäädännöstä. Kun selvityksen kohteena olevista kysymyksistä ei ole soveltamiskäytäntöä, viime kädessä tuomioistuin ratkaisee tulkintakysymykset.

Selvitys perustuu lainvalmisteluaineistoon ja muuhun aiheesta yleisesti saatavilla olevaan tietoon, Viestintäviraston ja muiden vastuuviranomaisten HPP:lle esittämiin taustatietoihin ja tapaamiseen 27.4.2018. Selvityksen valmistelussa on huomioitu myös Matkaketjujen käytäntösäännöt (Viestintäviraston julkaisuja 004/2017 J), niihin liittyvä oikeudellinen selvitys ja yleisemminkin LIPPU-hankkeeseen sisältyvää aineistoa.

Selvityksessä ei oteta kantaa sääntelyn sallittavuuteen tietosuojan ja kilpailuoikeuden näkökulmasta. HPP:n näkemyksen mukaan rajapintojen avaamisvelvoitteen ja sen myötä mahdollisesti syntyvän kilpailijoiden välisen tiedonvaihdon suhteen on noudatettava voimassaolevaa kilpailulainsäädäntöä, joka voi soveltua rinnakkain erityissääntelyn kanssa. Kilpailulainsäädäntö voi muodostaa rajoitteita määrättyjen tieto-



jen välittämiseen ja vaihtamiseen liikennepalveluiden ja yhdistämispalvelujen tarjoajien välillä. Asialla lienee erityistä merkitystä, koska oletus on, että myös liikennepalvelujen tarjoajat voivat toimia harkintansa mukaan yhdistämispalvelun tarjoajana.

1.3 Selvityksen rakenne

Puolesta-asiointia koskeva lainsäädäntö on aivan uutta, myös ilmeisesti kansainvälisesti. Puolesta-asioinnista lainvalmistelussa annetut lausunnot osoittavat, että puolesta-asioinnissa erityisesti rajapintojen avaamisvelvoite on ollut liikennepalvelu yrityksille ja muille lausunnonantajille ilmeisen epäselvä asia¹. Näin ollen selvitys on välttämätöntä aloittaa tarkastelemalla jaksossa 2 lainsäätäjän tavoitteita ja sitä, mistä puolesta-asioinnissa on lainsäätäjän käsityksen mukaan kysymys. Tarkastelu tapahtuu pykäläkohtaisesti.

Jaksossa 3 käsitellään Liikennepalvelulain kansainvälistä soveltamista erityisesti puolesta-asioinnin osalta. Tarkastelu koskee nimenomaan kansainvälisiä kuljetuksia, koska ulkomaiset lento- ja laivayhtiöt eivät suorita kuljetuksia pelkästään Suomessa, ainakaan selvityksen kannalta merkittävässä määrin.

Kansainväliseen soveltamiseen liittyy hyvin vaikeita ja moniulotteisia kysymyksiä puhtaasti kansallisen sääntelyn luonteesta ja suhteesta kansainväliseen sääntelyyn. Kansainvälistä soveltamista ei arvioida yksinomaan Liikennepalvelulain yleisen soveltamissäännöksen perusteella vaan myös kansainvälisen yksityisoikeuden ja Euroopan unionin oikeuden (EU-oikeuden) näkökulmasta.

EU-oikeus takaa oikeuden muun ohella lento- ja merikuljetuspalveluiden vapaaseen tarjoamiseen. Aivan uudenlaisen rajapintojen avaamisvelvoitteen sopimuspakkoineen saatetaan katsoa kaventavan tätä oikeutta, vaikka sinänsä EU:ssa on pyrkimyksiä eri kuljetusmuotojen matkalippujen yhdistämiseen. Puolesta-asiointia vastaavaa EU-lainsäädäntöä ei ole kuitenkaan vielä olemassa.

Liikennealan sääntely on vahvasti liikennemuotokohtaista. Suurin osa säädöspohjasta tulee Euroopan unionista ja kansainvälisistä järjestöistä, joita ovat merenkulussa IMO ja ilmailussa ICAO. Selvityksen jaksoissa 4 ja 5 selostetaan lento- ja meriliikenteen sääntelyä kansainvälisesti, EU:ssa ja kansallisesti. Tarkastelu kohdistuu suuremmissa määrin tiukemmin säänneltyyn lentoliikenteeseen, mikä on perusteltua myös lentomatkustamisen suosio ja ominaispiirteet huomioiden. On oletettavaa myös hallituksen esityksestä annettujen lausuntojen perusteella, että puolesta-asiointia koskevat kansainväliset kysymykset tulevat esiin kaikista selvimmän nimenomaan lentomatkustamisessa. Selvitys osoittaa, että puolesta-asioinnin kaltaista tilannetta ei ole huomioitu kansainvälisessä sääntelyssä.

¹ Ks. esim. Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto 1.6.2017 KKV/441/03.02/2017.



Selvityksen jaksossa 6 kuvataan puolesta-asioinnin henkilösuhteet ja niitä koskeva sääntely, kansainvälistä lainvalintaa ja osin tuomioistuimen toimivaltaa koskevat kysymykset mukaanlukien, lento- ja meriliikenteen pohjalta.

1.3.1 Selvityksessä erityisesti huomioitavat kysymykset

Yhteensovittamisarvioinnin yhteydessä haetaan selvityksen jaksossa 7 vastauksia lausunnonpyytäjän esittämään neljään kysymykseen. Vastaukset osoittavat, että yhteensovittamisen haasteet eivät liity niinkään itse lento- ja meriliikenteen kansainväliseen sääntelyyn vaan palautuvat puolesta-asiointia koskevan sääntelyn tulkintakysymyksiin. Selvityksessä on arvioitu relevanteiksi erityisesti seuraavat kysymykset:

- 1) Kun liikennepalvelulain soveltamisala on hyvin laaja, miten vaatimus puolesta-asioinnista soveltuu lentoyhtiöihin ja varustamoihin, joiden kotipaikka ei ole Suomessa?
- 2) Käyttäjätili vs. kanta-asiakasohjelmat? Millä edellytyksillä kanta-asiakasohjelma voi olla käyttäjätili, jonka tiedot olisi lain perusteiden mukaan niin ikään avattava?
- 3) Valtuutuksen laajuus puolesta-asioinnissa: peruutukset, muutokset ym. suhde kansainvälisistä sopimuksista ym. tuleviin ehtoihin ja vaatimuksiin?
- 4) Asiointialustojen ja aggregaattoreiden (Amadeus ym.) rooli liikennepalvelulain näkökulmasta: voivatko nämäkin olla sellaisia tahoja, joita puolesta-asiointivelvoite koskee?

1.4 Selvityksessä käytetyt keskeiset käsitteet

Liikennepalvelulaki ja Matkaketjujen käytännesäännöt sisältävät huomattavan määrän uudenlaista terminologiaa ja määritelmiä. Uusi velvoite rajapintojen avaamiseen koskee liikennepalveluyritysten ohella myös välitys- tai yhdistämispalveluja. Tässä selvityksessä ei puututa tällaisten käsitteiden määritelmäeroihin vaan pitäydytään liikennepalvelulain III osan 2 luvun 2a §:n tarkoittamassa kolmikantasuhteessa matkustaja – puolesta-asioija – lento-/laivayhtiö (ja sen lippu-/maksujärjestelmäoperaattori).

Tässä selvityksessä käytetään termiä *rajapintasopimus* sopimuksesta, jonka puolesta-asioija ja liikennepalveluyritys (lento-/laivayhtiö) solmivat rajapintojen avaamisesta.



2 PUOLESTA-ASIOINTI

2.1 Sääntelyn tavoitteista ja rakenteesta yleisesti

Puolesta-asiointia koskeva säännös on lisätty liikennepalvelulakiin lailla 301/2018 ja tulee voimaan 1.1.2019. Liikennepalvelulain I osan 1 luvun 1 §:n soveltamisalasäännös tuli voimaan 1.7.2018.

Puolesta-asiointisääntely velvoittaa liikkumispalveluiden tarjoajan avaamaan matkustajan pyynnöstä hänen asiakastilisuhteeseensa perustuvan sähköisen asiointirajapinnan toiselle matkustajan kanssa asiakastilisuhteen omaavalle palveluntuottajalle, jotta matkustajalle voidaan hänen asiakastietojaan hyödyntäen tuottaa yhtenäisiä liikkumispalveluita.

Liikenneviraston oppaassa 1/2018, Henkilöliikenteen palveluiden sanasto, käsitteet puolesta-asiointi ja rajapinta määritellään seuraavasti:

”Puolesta-asiointi (sköta ärenden för andras räkning; acting on someone else’s behalf). Asioiminen asiakkaan tahdosta ja hänen puolestaan eri palveluissa. Liikennepalvelulaki velvoittaa liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajan tai näiden puolesta lippu- ja maksujärjestelmästä vastaavan toimijan mahdollistamaan puolesta-asiointiin. Tämä tarkoittaa sitä, että toiselle liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajalle tulee avata pääsy järjestelmiin hankkimaan palvelun käyttäjän pyynnöstä hänen puolestaan lipputuotteita tai muita liikkumispalvelun käyttöön oikeuttavia tuotteita hyödyntäen palvelun käyttäjän olemassa olevalla käyttäjätilillä olevia tunnist- ja käyttäjätietoja.”

”Rajapinta (applikationsprogrammeringsgränssnitt; application programming interface, API). Tietojärjestelmän ulospäin näkyvä liitäntä, jonka kautta ohjelmat voivat tehdä pyyntöjä ja vaihtaa tietoja eli ”keskustella keskenään”. Rajapinta voi olla pelkkä datarajapinta, jonka kautta voi lukea dataa (esimerkiksi aikataulu- ja reittitietoa) toiseen järjestelmään. Toiminnallinen rajapinta mahdollistaa järjestelmän tietojen muuttamisen rajapinnan kautta (esimerkiksi matkalipun ostaminen ja paikkavarauksen tekeminen). Rajapinta on avoin, jos se on avoimesti dokumentoitu, testattavissa ja otettavissa käyttöön.”

2.1.1 Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä (HE 145/2017) puolesta-asiointisääntelyä on kuvattu yleisesti muun muassa seuraavasti:

- Lain toisessa vaiheessa on tarve laajentaa mahdollisuutta kytkeä matkaketjuun tai henkilön yhdistämispalveluun myös muiden liiken-



nemuotojen matkalippuja, erilaisia liikkumispalveluita, kuten ajoneuvojen vuokrauspalveluita, erilaisia sarja- tai kausituotteita sekä alennuksia. Lain ensimmäisen vaiheen säännösten avulla helpotetaan yksittäisten kertaluontoisten matkaketjujen muodostamista, mutta ehdotetulla toisen vaiheen sääntelyllä pyritään edistämään esimerkiksi kuukausipakettiluontoisten yhdistettyjen palvelujen tarjoamista.

- Lukuun lisättäisiin uusi pykälä, jolla mahdollistettaisiin henkilön liikkumispalvelussa olevan asiakastilin kytkeminen osaksi palveluiden kokonaisuutta, esimerkiksi yhdistämispalvelua. Asiakas pystyisi näin joustavasti hallinnoimaan erilaisia asiakkuuksiaan ja muodostamaan niistä helppokäyttöisiä kokonaisuuksia.
- Välitys- tai yhdistämispalvelun tarjoaja voisi myös hoitaa esimerkiksi erilaisten kausituotteiden voimassa oloa asiakkaan tarpeiden mukaan.
- Asiakkaan kannalta kysymys on siitä, että hän pystyisi jatkossa hoitamaan erilaisia asiakkuuksiaan ”yhden luukun kautta”.
- Puolesta-asioinnissa välitys- tai yhdistämispalvelun tarjoaja astuisi asiakkaan itsensä tilalle asiointitapahtumassa hänen omasta tahdostaan².
- Välitys- tai yhdistämispalvelun tarjoaja ei saisi mitään sellaisia oikeuksia, joita asiakkaallakaan ei ole.
- Ehdotettu sääntely ei itsessään myöskään vaikuttaisi tuotteen hintaan, vaan henkilö saa sen samoilla perusteilla kuin tähänkin saakka.
- Ehdotettu säännös perustuu samantapaiseen ajattelumalliin kuin ...EU:n toisella maksupalveludirektiivillä (PSD2) on luotu.
- Oikeudellisessa mielessä kyse on lähinnä valtuutuksesta. Ehdotettu säännös ei puutu tähän oikeudelliseen kehikkoon, vaan säätää tavasta toteuttaa puolesta-asiointia sähköisessä maailmassa, eli lähtökohtaisesti rajapintojen kautta.
- Puolesta-asioinnissa lähtökohtana on, että henkilöllä on olemassa asiakas- tai käyttäjätilit sekä avaamisveloitteen kohteena olevassa palvelussa että myös pääsyyn oikeutetun palveluntarjoajan palvelussa.
- Säännöksessä edellytetään, että henkilöllä on jo olemassa oleva käyttäjätili, johon on liitetty tietyt henkilötiedot.

² Ilmaisu ”astua asiakkaan itsensä tilalle” on sikäli hieman harhaanjohtava, että se voidaan yleensä ymmärtää omissa nimissä toimisena (vrt. seuraanto, siirto) eikä asiakkaan valtuuttamana hänen puolesta ja nimissään toimimisena.



- Ei edellytetä digitaalisen palvelun rakentamista, vaan kyse on olemassa olevasta rajapinnasta tai muusta sähköisestä asiointikanavasta.
- Mikäli toimija kuuluu välityspalvelun piiriin, välityspalvelun tarjoaja voi hoitaa rajapintojen avaamisen toimijan puolesta.
- Samoin yleisen periaatteen mukaisesti samaa asiaa koskeva rajapinta tarvitsee avata vain kerran.
- Sellaisen palveluntarjoajan, joka tarjoaa ainoastaan 2 §:ssä tarkoitettuja palveluita ja on velvollinen avaamaan rajapinnan sanotun pykälän mukaisesti näitä palveluita varten, ei tarvitse avata uudelleen rajapintaa samoja palveluita varten 2 a §:n mukaisesti.
- Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät entiseen tapaan kokonaan yksittäiset matkapalvelut, esimerkiksi pelkkien lentolippujen osto.

2.1.2 Liikenne- ja viestintävaliokunta

Liikenne- ja viestintävaliokunta (LiVM 3/2018 vp) on arvioinut puolesta-asiointisääntelyä muun muassa seuraavasti:

- Valiokunta pitää ehdotettua puolesta-asiointia koskevaa sääntelyä matkaketjujen luomisen ja erilaisten lipputuotteiden saatavuuden kannalta hyvänä ja tarpeellisena. Valiokunta painottaa puolesta-asiointin käytännön toteuttamisessa toimijoiden välisen yhteistyön tärkeyttä ja viranomaisten yhteensovittavan roolin merkitystä.
- Toisaalta ehdotus on saanut osakseen kritiikkiä mm. siltä kannalta, että puolesta-asiointin tulisi joidenkin alan toimijoiden mielestä perustua ensisijaisesti toimijoiden välisiin sopimuksiin eikä sitovaan lainsäädäntöön.
- Saadun selvityksen mukaan markkinoille tulevat uudet toimijat eivät kuitenkaan ole tasavertaisessa neuvotteluasemassa erityisesti suurempien toimijoiden kanssa, mikä edellyttää tässä vaiheessa lain-tasoista sääntelyä palvelukehityksen edistämiseksi. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että puolesta-asiointista on mahdollista periä oikeudenmukainen, kohtuullinen ja syrjimätön maksu.
- Liikenne- ja viestintävaliokunta katsoo, että ehdotetun kaltainen mahdollisuus luotettavuuden arviointiin on käytännössä välttämätön selkeästi ongelmallisten tilanteiden varalta ja käytännön syistä sääntelyyn on tarpeen jättää myös joustavuutta. Valiokunta pitää kuitenkin hyvin tärkeänä, että luotettavuuden puutteeseen vedotaan vain poikkeustapauksissa, kun tähän on olemassa ilmeinen syy. Toimijoiden tulee itse määrittää avoimesti ne kriteerit, joiden perusteella ne soveltavat mainittua sääntelyä.



- Liikenteen palveluista annetun lain I vaiheen säännöksillä ja nyt ehdotettavalla puolesta-asiointia koskevalla sääntelyllä pyritään avaamaan mahdollisuuksia uusien toimijoiden markkinoille tulolle. Säännöksissä on kyse minimisääntelystä, ja osapuolten välinen syvempi yhteistyö on siten niiden välisten sopimusjärjestelyjen varassa. Valiokunta on lisännyt puolesta-asiointia koskevaan ehdotukseen säännöksen, jonka mukaan pääsy rajapintaan tai järjestelmään on annettava ilman käyttöä rajoittavia ehtoja. Säännös vastaa liikenteen palveluista annetun lain saman luvun 2 §:n sanamuotoa.
- Nyt ehdotettu puolesta-asiointia koskeva säännös taas koskee ensisijassa kahden liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajan välistä toimintaa.
- Uusien liikenteen palvelujen syntyminen myötä valiokunta näkee tarpeen kiinnittää erityistä huomiota matkustajan oikeuksien toteutumiseen esimerkiksi erilaisissa multimodaalisissa matkaketjuissa. Tältä osin on jatkossa tarpeen seurata huolellisesti palvelujen kehitystä ja kuluttajien mahdollisesti kohtaamia ongelmia, vähitellen syntyvää ratkaisukäytäntöä ja EU-lainsäädännön kehitystä. Palvelumallien monipuolistuessa ja erilaisten matkaketjuja tarjoavien palvelujen yleistyessä seurannan myötä voidaan arvioida, syntyykö eri toimijoiden vastuukysymysten osalta ongelmia myös kuluttajan kannalta ja onko lainsäädännön muuttamiselle tältä osin tarvetta.

Esikuvana sääntelylle on siis eurooppalainen maksupalveluasetus PSD2, mutta siitä poiketen osapuolten keskinäisiä suhteita ei säännellä yksityiskohtaisesti. Päinvastoin ja toisin kuin PSD2-sääntelyssä puolesta-asiointi edellyttää, että osapuolet sopivat keskenään rajapintojen avaamisesta. Tämä tarkoittaa, että rajapintojen avaaminen on säädetty lähtökohtaisesti pakolliseksi säätämättä samalla avaamiseen liittyvistä velvoitteista ja etenkin vastuista.

Seuraavassa arvioidaan puolesta-asiointisäännöstä lainvalmisteluaineiston perusteella pykäläkohtaisesti momentti momentilta:

2.2 Rajapinnan avaaminen käyttäjätilitietoihin, 2 a § 1 momentti

Kyseisen lainkohdan sanamuoto on seuraava:

Liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajan tai näiden puolesta lippu- ja maksujärjestelmästä vastaavan toimijan on avattava toiselle liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajalle pääsy lippu- ja maksujärjestelmänsä myyntirajapintaan tai annettava tarvittaessa muun sähköisen asiointikanavan kautta pääsy järjestelmään sekä mahdollistettava se, että pääsyyn oikeutettu liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoaja hankkii palvelun käyttäjän pyynnöstä hänen puolestaan lipputuotteita tai muita liikkumispalvelun käyttöön oikeutta-



via tuotteita hyödyntäen palvelun käyttäjän olemassa olevalla käyttäjätilillä olevia tunniste- ja käyttäjätietoja.

2.2.1 Hallituksen esitys

Hallituksen esityksen perusteella momentissa on kysymys seuraavasta tilanteesta:

- Ehdotettu 1 momentti kohdistuu kaikkiin eri liikennemuotoihin, jolloin myös lento- ja meriliikenteen liput tulisivat säännöksen piiriin.
- Siinä on kyse kahdenlaisista käyttötapauksista.
- Ensimmäisessä tapauksessa avaamisveloitteen kohteena oleva palveluntarjoaja avaa rajapinnan, jonka kautta välitys- tai yhdistämispalvelun tarjoaja voi hankkia lipputuotteita. Tällöin käyttäjätilillä olevia tietoja on voitava käyttää asiointitapahtuman yhteydessä. Tarvittaessa pääsyyn veloitetun toimijan on mahdollistettava pääsy käyttäjätilin tietoihin muun sähköisen asiointikanavan kautta, jos käyttäjätilin tiedot eivät ole suoraan kytkettynä lipun tai muun matkustamiseen oikeuttavan tuotteen myyntikanavaan.
- Käyttäjätili itsessään voi olla sellainen, että sen kautta ei voi suoraan hankkia lippu- tai matkustustuotteita, mutta sen tietoja voidaan käyttää hyödyksi tuotetta hankittaessa. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi kanta-asiakkaan alennuksiin oikeuttavat bonustiedot.
- Toisessa tapauksessa palvelussa voi olla jo valmiina rajapinta, jonka kautta asiakas voi itse hankkia lipputuotteita käyttäjätiliään hyödyntäen. Tällöin avaamisveloitteen kohteena olevan palveluntarjoajan ei tarvitse välttämättä avata uutta rajapintaa, vaan se voi järjestää välitys- tai yhdistämispalvelun tarjoajalle pääsyn olemassa olevaan rajapintaan.

2.3 Rajapinnan avaaminen henkilösidonnaisen lipputuotteen hankkimiseksi, 2 a § 2 momentti

Kyseisen lainkohdan sanamuoto on seuraava:

Liikkumispalveluun liittyvän alennuksen, korvauksen tai erityisehdon sisältävän lipun liikkeelle laskijan on annettava liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajalle rajapinnan tai muun sähköisen asiointikanavan kautta pääsy järjestelmään ja tällä tavoin mahdollistettava se, että pääsyyn oikeutettu liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoaja hankkii palvelun käyttäjän pyynnöstä hänen puolestaan alennuksen, korvauksen tai muun erityisehdon käyttämiseen oikeuttavia lipputuotteita tai muita palvelun käyttöön oikeuttavia tuotteita hyödyntäen palvelun käyttäjän palvelussa olevia tunniste- ja käyttäjätietoja. Jos alennuksen, korvauksen tai erityisehdon määräytymisperusteisiin liittyvän rekisterin



ylläpitäjänä on muu taho kuin lipun liikkeelle laskija, rekisterin ylläpitäjän ja lipun liikkeelle laskijan on yhdessä huolehdittava siitä, että määräytymisperusteeseen liittyvät tiedot ovat käytettävissä siinä määrin kuin on tarpeen puolesta-asiointitapahtuman toteuttamiseksi.

2.3.1 Hallituksen esitys

Hallituksen esityksen perusteella momentissa on kysymys seuraavasta tilanteesta:

- Ehdotettu 2 momentti kohdistuu tilanteisiin, joissa on kyse henkilöön sidotun alennusperusteisen lipputuotteen hankkimisesta. Kyse voi olla esimerkiksi kuukausilipusta, jonka alennusperuste on sidottu henkilön asuinkuntaan tai statukseen esimerkiksi opiskelijana tai eläkeläisenä.
- Myös tässä momentissa kyse voi olla käyttäjätulistä, jonka kautta asiakas voi itse ostaa lipputuotteita.
- Lisäksi säännös kattaa tilanteet, joissa alennusperustetta koskevien tietojen ylläpitäminen on annettu muun toimijan tehtäväksi. Tällöin alennuksen määräytymisperustetta ylläpitävän toimijan ei edellytetä olevan suorassa yhteydessä puolesta-asiointiin oikeutetun tahon kanssa, eikä sen tarvitse avata rajapintaa niiden hyödynnettäväksi.
- Säännöksessä kuitenkin veloitettaisiin alennuksen määräytymisperustetta hallinnoiva taho ja lipun liikkeelle laskija yhdessä huolehtimaan siitä, että alennusperustetta koskevat tiedot ovat asiointitapahtumassa hyödynnettävissä. Jatkossa tietojen tarkastaminen järjestelmien välillä voi tapahtua reaaliaikaisesti, mutta säännöksessä ei edellytetä sitä.
- Henkilöön sidotut alennukset säilyvät henkilökohtaisina, eivätkä voi siirtyä muiden käyttöön. Ehdotetun 2 momentin säännös on keskeinen täyden mittakaavan yhdistämispalveluiden kehityksen kannalta. Se on keskeinen myös käyttäjien näkökulmasta, sillä jos alennusperusteisia kuukausilippuja ei saada kytkettyä yhdistettyyn palvelupakettiin, ei järjestely voi käyttäjien näkökulmasta tarjota riittäviä hyötyjä ja riittävän kattavaa käyttäjäkokemusta.

2.4 Asiakkaan henkilöllisyyden varmistaminen, 2 a § 3 momentti

Kyseisen lainkohdan sanamuoto on seuraava:

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetun puolesta-asiointitapahtuman yhteydessä saa henkilötietoja käsitellä ainoastaan siinä määrin kuin on tarpeen henkilöllisyyden varmistamiseksi ja puolesta-asiointitapahtuman toteuttamiseksi. Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, henki-



öllisyys on voitava varmistaa erityisen luotettavalla tavalla, kun puolesta-asiointisuhde perustetaan tai sitä muutetaan olennaisesti. Myös puolesta-asiointitapahtuman yhteydessä henkilöllisyys on voitava varmistaa.

2.4.1 Hallituksen esitys

Hallituksen esityksen perusteella momentissa on kysymys seuraavasta tilanteesta:

- Asiakassuhdetta perustettaessa ja sitä olennaisesti muutettaessa olisi henkilöllisyydestä voitava varmistua erityisen huolellisesti. Myös kunkin puolesta-asiointitapahtuman yhteydessä olisi tämän henkilöllisyyden oikeellisuudesta voitava varmistua. Teknisessä mielessä tähän voitaneen käyttää erilaisia ratkaisuja, kuten tunnisteita, varmenteita tai pseudonyymeja.
- Henkilötietoja ei ole tarkoitus lähtökohtaisesti lainkaan siirtää käyttäjiltä toiselle.
- Asiointitapahtuman käynnistyttyä pääsyyn oikeutettu palveluntarjoaja välittää pääsyyn veloitetulle henkilön yksilöivän tunnuksen. Tämän jälkeen koneellisessa viestien vaihdossa lipputuotteita tai muita liikkumispalvelun käyttöön oikeuttavia tuotteita koskevat tiedot voidaan palauttaa käyttämällä lipunhankintatransaktiotunnusta ilman tarvetta siirtää matkustajan henkilötietoja tunnisteina.
- Lisäksi asiointitapahtumassa henkilötietoja voi olla tarvetta siirtää silloin, jos niitä on tarpeen liittää itse hankittavaa lipputuotteeseen tai muuhun liikkumispalvelun käyttöön oikeuttavaan tuotteeseen (esimerkiksi nimi, alennusperusteen laatu tai vastaava).
- Koska kysymys on asiakkaan aloitteesta tehtävästä puolesta-asiointisuhteesta, on henkilötietojen käsittelylle olemassa suostumukseen tai sopimukseen perustuva oikeutus.
- Suomessa tässä voitaneen hyödyntää parhaillaan käyttöönotettavaa kansallisen palveluväylän rooli- ja valtuustietopalvelua.
- Toisin kuin PSD2:ssa, vahvaa tunnistamista ei siis vaadittaisi.

2.5 Palvelutarjoajien välinen luottamussuhde, 2 a § 4 momentti

Kyseisen lainkohdan sanamuoto on seuraava:

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu pääsy rajapintaan tai järjestelmään on annettava ilman käyttöä rajoittavia ehtoja. Edellä 1 momentissa tarkoitettulla liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajalla ja näiden puolesta lippu- ja maksujärjestelmästä vastaavalla toimijalla sekä 2 momentissa tar-



koitetulla liikkumispalveluun liittyvän alennuksen, korvauksen tai erityisehdon sisältävän lipun liikkeelle laskijalla on kuitenkin oikeus arvioida pääsyyn oikeutetun liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajan luotettavuus ennalta asetettujen arviointikriteerien ja ehtojen mukaan. Pääsyä tietoihin ei saa evätä, jos pääsyä hakevalla toimijalla on toimintaan viranomaisen tai viranomaisen valtuuttaman kolmannen osapuolen vastaavaa tarkoitusta varten myöntämä lupa, hyväksyntä, auditointi tai sertifiointi tai sen toiminnan on muutoin osoitettu vastaavan yleisesti käytettyä standardia tai alan yleisesti hyväksytyjä ehtoja. Jos pääsy evätään, on pääsyä hakevalle toimijalle esitettävä asianmukaisesti perustellut epäämisen syyt.

Rajapinnan avaamiseen 1 ja 2 momentin mukaisesti veloitettun palveluntarjoajan ja rajapintaa hyödyntävän liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajan on tehtävä yhteistyötä tarvittavien käytännön järjestelyjen mahdollistamiseksi. Pääsyn on oltava riittävän laaja, jotta liikkumis- ja yhdistämispalvelun tarjoajat voivat tarjota palvelujaan esteettä ja tehokkaasti.

2.5.1 Hallituksen esitys ja liikenne- ja viestintävaliokunnan lisäys

Liikenne- ja viestintävaliokunta lisäsi momenttiin kohdan säännöksen, jonka mukaan pääsy rajapintaan tai järjestelmään on annettava ilman käyttöä rajoittavia ehtoja.

Hallituksen esityksen perusteella momentissa on kysymys seuraavasta tilanteesta:

- Liikkumis- ja yhdistämispalvelun tarjoajien välille on tarpeen synnyttää samankaltainen luottamusverkosto kuin esimerkiksi vahvan sähköisen tunnistamisen palveluntarjoajien välille on synnytetty lainsäädännön avulla, jotta järjestely saadaan skaalautuvaksi.
- Luottamuksen ja luottamusverkoston syntymiseen pyritään käytännön toimin sekä lain III osaan lisätyn uuden 5 luvun 1 §:n avulla. Siinä veloitetaan välitys- ja yhdistämispalvelun tarjoajat antamaan Liikenteen turvallisuusvirastolle ilmoituksen palveluistaan sekä kertomaan yhteystietonsa.
- Koska olemassa ei kuitenkaan vielä ole yhteisiä palveluita koskevia määrittelyjä, on välttämätöntä, että puolesta-asioinnin mahdollistavan rajapinnan avaava palveluntarjoaja voi arvioida kolmannen osapuolen luotettavuutta ennalta asettamiensa arviointikriteerien ja ehtojen mukaan. Pääsyä tietoihin ei saisi kuitenkaan evätä, jos pääsyä hakevalla toimijalla on toimintaan viranomaisen tai viranomaisen valtuuttaman kolmannen osapuolen vastaavaa tarkoitusta varten myöntämä lupa, hyväksyntä, auditointi tai sertifiointi tai sen toiminn-



nan on muutoin osoitettu vastaavan yleisesti käytettyä standardia tai alan yleisesti hyväksytyjä ehtoja.

- Jos pääsy evätään, on pääsyä hakevalle toimijalle esitettävä asianmukaisesti perustellut epäämisen syyt.
- Kriteereiden on puolestaan oltava 4 §:n mukaisesti oikeudenmukaisia, kohtuullisia ja syrjimättömiä.

2.6 Palvelutarjoajien yhteistyövelvoite, 2 a § 6 momentti

Kyseisen lainkohdan sanamuoto on seuraava:

Rajapinnan avaamiseen 1 ja 2 momentin mukaisesti veloitettun palveluntarjoajan ja rajapintaa hyödyntävän liikumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajan on tehtävä yhteistyötä tarvittavien käytännön järjestelyjen mahdollistamiseksi. Pääsyn on oltava riittävän laaja, jotta liikkumis- ja yhdistämispalvelun tarjoajat voivat tarjota palvelujaan esteettä ja tehokkaasti.

2.6.1 Hallituksen esitys

Hallituksen esityksen perusteella momentissa on kysymys seuraavasta tilanteesta:

- Ehdotettu 6 momentti sisältäisi samanlaisen yhteistyövelvoitteen kuin liikenteen palveluista annetun lain III osan 2 luvun 2 §:n 3 momentti.
- Toisin kuin PSD2-järjestelyssä, säännöksessä lähdetään siis liikelle siitä, että järjestely edellyttää joka tapauksessa sitä, että osapuolet sopivat erilaisista käytännön seikoista.

2.7 Puolesta-asiointiehtojen oikeudenmukaisuus ja kohtuullisuus, 4.1 §

Kyseisen lainkohdan sanamuoto on seuraava:

Edellä 1, 2 ja 2 a §:ssä tarkoitettu avointen rajapintojen kautta tarjottava pääsy tietoihin ja tietojärjestelmiin ja sen toteuttamiseksi mahdollisesti tarvittavat tukipalvelut, käyttöehdot, ohjelmistot, lisenssit ja muut tarvittavat palvelut on tarjottava oikeudenmukaisin, kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.

2.7.1 Hallituksen esitys

Hallituksen esityksen perusteella momentissa on kysymys seuraavasta tilanteesta:



- Järjestelyjen toteuttamiseksi mahdollisesti tarvittavien tukipalvelujen, käyttöehtojen, ohjelmistojen, lisenssien ja muiden palvelujen on oltava oikeudenmukaisia, kohtuullisia ja syrjimättömiä.
- järjestelyjen ei tarvitse olla tarjolla ilmaiseksi, mutta myös perittävien hintojen on oltava 4 §:n ehtojen mukaisia.

2.8 Liikennepalvelulain pakottavuus ja sopimuspakko

Liikennepalvelulaki sääntelee liikenteen palveluita hyvin kokonaisvaltaisesti. Liikennepalvelulakia sovelletaan liikenteen palveluihin, niihin liittyviin henkilölupiin ja liikenneasioiden rekisteriin. Liikennepalvelulakiin sisältyy paljon selvää viranomaissääntelyä mutta myös yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen kajoavaa sääntelyä, kuten on kysymys rajapintasopimuksen ja sopimuspakon osalta.

Liikennepalvelulaissa ei ole nimenomaista säännöstä lain pakottavuudesta koskien rajapintasopimuksen sääntelyä yksityisoikeudellisten toimijoiden välillä. Vertauksena todetaan, että pakottavuudesta on olemassa nimenomainen säännös mm. seuraavissa varsin uusissa säädöksissä:

- Maksupalvelulaki 7 §: Sopimusehto, jolla poiketaan tämän lain säännöksistä maksupalvelun käyttäjän vahingoksi, on mitätön, jollei jäljempänä toisin säädetä.
- Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista 3 §: Sopimusehto, joka poikkeaa tämän lain säännöksistä kuluttajan vahingoksi, on mitätön, jollei jäljempänä toisin säädetä.
- Valmismatkalaki 4 §: Sopimusehto, joka poikkeaa tämän lain säännöksistä matkustajan vahingoksi, on mitätön, jollei jäljempänä toisin säädetä.
- Laki matkapalveluyhdistelmistä (901/2017 voimaan 1.7.2018) 6 §: Sopimusehto, joka poikkeaa tämän lain säännöksistä matkustajan vahingoksi, on mitätön, jollei jäljempänä toisin säädetä.

Näissä tilanteissa pakottavuudella suojataan kuluttajaa ja matkustajaa. Liikennepalvelulain tavoite on asettaa matkustaja keskiöön tekemällä mahdolliseksi matkaketjujen muodostaminen. Varsinaisessa puolesta-asiointisuhteessa puolesta-asioija – kuljetuspalvelun tarjoaja on kuitenkin kysymys ennen kaikkea yritysten välisistä sopimussuhteista tilanteessa, jossa lähtökohtaisesti sopimussuhteita ei säännellä eikä sopimusosapuolten kesken ole sopimuspakkoa³. Kun puolesta-asiointi ja velvollisuus rajapintasopimuksen tekemiseen koskettaa lähtökohtaisesti

³ Vrt. PSD2, jossa nimenomaan ei edellytetä sopimussuhdetta. Ks. myös Matkaketjujen käytännesäännöt s. 16-17 sopimusvapauden rajoittamisesta.



kaikkia liikennepalveluiden ja välitys- ja yhdistämispalveluiden tuottamiseen liittyviä yrityksiä, kysymys on hyvin laajasta soveltamisalasta.

Lainsäätäjällä on varsin laajat mahdollisuudet säätää poikkeuksia sopimusvapaudesta, jota ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa, mutta sekin saa tietyssä määrin suojaa; erityisesti taannehtiva puuttuminen jo tehtyihin sopimuksiin on suojattu ja toisaalta sopimuspakon säätämiseen tulee olla myös hyväksyttävä syy⁴. Sopimuspakko liittyy yleensä lakisääteiseen julkiseen tehtävään tai asemaan, julkisen palvelun tuottamiseen tai muuhun vastaavaan painavaan syyhyn. Tässä tapauksessa perustuslakivaliokunta ei ole ilmeisesti arvioinut sopimuspakkoa ongelmalliseksi.

Vertauksena todetaan, että kansainvälisiin yleissopimuksiin perustuva kuljetusoikeudellinen lainsäädäntö on säädetty pakottavaksi, jotta kansainvälisiä kuljetuksia ja ennen kaikkea rahdinkuljettajaa koskevat vastuusäännökset ovat yhteneväiset.

Edellä esitetystä huolimatta tässä selvityksessä on lähdetty siitä, että sääntely rajapintojen avaamisesta ja yhteistyövelvoitteesta on lähtökohdaisesti pakottavaa ainakin kansallisesti. Vaikka säännös olisi tarkoitettu ja olisi pakottava kansallisesti, tämä ei kuitenkaan tarkoita, että säännös olisi myös kansainvälisesti pakottava eli tulisi aina välittömästi sovellettavaksi riippumatta Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista.

3 LIKENNEPALVELULAIN KANSAINVÄLINEN SOVELTAMINEN

3.1 Liikennepalvelulain soveltamissäännös

Liikennepalvelulain I osan 1 luvun 1 §:ssä (301/2018) on määritelty lain soveltamisala:

Tätä lakia sovelletaan liikenteen palveluihin, niihin liittyviin henkilölupiin sekä liikenneasioiden rekisteriin.

⁴ Alma Talent Fokus: Perusoikeudet, johdanto ja jakso 11:

”Sopimusvapautta ei nimenomaisesti ole turvattu perustuslaissa, mutta sekin saa tietyssä määrin suojaa omaisuuden suoja-säännöksen kautta. Pääsääntöisesti on kielletty puuttumasta tavallisella lailla taannehtivasti yksityisten välisiin varallisuusoi-keudellisiin sopimussuhteisiin.”

”Toisaalta lain tai hyvän tavan vastaiset taikka kohtuuttomat oikeustoimet eivät nauti perustuslain suojaa (esim. PeVL 3/1982 vp ja 13/1986 vp). Oikeudesta oikeustoimen kohtuullistuttamiseen on voitu säätää tavallisella lailla taannehtivuudes-ta huolimatta (PeVL 3/1982 vp).”

”Jo tehtyihin sopimuksiin perustuvien varallisuusoi-keuksien pysyvyyden ohella omaisuuden suoja-säännös suojaa tietyssä laajuudessa myös yksityishenkilöiden sopimusvapautta eli mahdollisuutta solmia sopimuksia vastaisuudessa (ks. HE 309/1993 vp, s. 62/II sekä esim. PeVL 41 ja 54/2006 vp sekä 3/2008 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa näyttää kuitenkin ilmeiseltä, ettei tulevaisuuteen kohdistuvaa sopimusvapautta suojata yhtä vahvasti kuin jo tehtyihin sopimuksiin perustuvia oikeuksia. Lainsäätäjällä katsotaan toisin sanoen olevan kohtalaisen laaja valta säännellä sopimusoi-keudellisista kysymyksistä tulevaisuutta silmälläpitäen. Tavallisella lailla voidaan säätää esimerkiksi oikeustoimien tyypeistä, niiden teko-menettelystä sekä sallituista ja kielletyistä ehdoista (PeVL 3/1982 vp). Myös sopimuspakon asettaminen on katsottu omai-suudensuojan kanssa sopusoinnussa olevaksi lainsäädäntötoimeksi, kun sääntelyn taustalla oli hyväksyttävä syy eikä järjestely loukannut suhteellisuusvaatimusta (PeVL 33/2002 vp).”



Tätä lakia sovelletaan palveluntarjoajaan, jolla on toimipaikka Suomessa tai joka on muuten Suomen oikeudenkäytön piirissä. Lisäksi lakia sovelletaan kuljetuspalvelun tarjoajaan, jonka liikennöimän palvelun alku- tai loppupää on Suomessa tai palvelu kulkee Suomen kautta.

Pykälän 2 momentti koskee lain kansainvälistä soveltamista. Momentissa palveluntarjoajan toimipaikan määrittäminen ja etenkin kuljetuspalvelun tarjoajan liikennöinnin tapahtuminen Suomessa ei todennäköisesti aiheuta yleensä tulkintaongelmia. Kun matkustaja tilaa Suomessa kansainvälisen kuljetuspalvelun, on yleensä aina lähtökohta, että ainakin kuljetuksen alku- tai loppupää on Suomessa. Näin on etenkin puolesta-asioinnissa, jossa matkustajalla tulee olla tilisuhde kuljetuspalvelun tarjoajan kanssa. Toisaalta kuljetuksen päätyminen Suomeen ei aina tarkoita, että kuljetus olisi tilattu Suomesta. Se mitä tarkoittaa ilmaisu *palvelu kulkee Suomen kautta* on etenkin puolesta-asioinnin osalta hieman epäselvää, mutta lähtökohtaisesti tällöinkin on kysymys ainoastaan kuljetuksen alku- ja loppupäästä eli tilanteesta, jossa kuljetusväline poikkeaa Suomessa matkustajien ottamista tai jättämistä varten.

Lisäksi nämä liitynnät ovat useimmiten merkityksellisiä kun arvioidaan minkä maan laki tulee sovellettavaksi kansainvälisyksityisoikeudellisten sääntöjen perusteella. Sen sijaan tulkintaepäselvyyttä voi aiheuttaa se, milloin *palveluntarjoaja on muuten Suomen oikeudenkäytön piirissä*.

3.1.1 Palveluntarjoaja on muuten Suomen oikeudenkäytön piirissä

Hallituksen esityksessä ei ole määritelty, milloin palveluntarjoaja (koskipa palvelu sitten kuljetuspalvelua tai vain sen välitystä) on muuten kuin toimipaikan perusteella Suomen oikeudenkäytön piirissä.

Vastaavanlainen ilmaisu löytyy henkilötietolain soveltamisalasta, jonka 4 §:n mukaan sitä sovelletaan sellaisen henkilötietojen käsittelyyn, jossa rekisterinpitäjän toimipaikka on Suomen alueella *tai muutoin Suomen oikeudenkäytön piirissä* sekä eräissä muissa laissa erikseen säädetyissä tilanteissa. Henkilötietolakia koskevassa hallituksen esityksessä mainitaan esimerkkinä Suomen lähetystöt ulkomailla.

Suomen oikeudenkäytön piirissä on katsottava tarkoittavan valtion alueellisen toimivallan periaatteen mukaisesti ennen kaikkea sitä, että lakia sovelletaan Suomen alueella toimiviin luonnollisiin ja juridisiin henkilöihin. Valtion suvereenisuus ulottuu myös sen maa- ja vesialueen yläpuolella olevaan ilmatilaan.⁵ Palveluntarjoaja voi olla Suomen oikeudenkäytön ja erityisesti lainsoveltamisen piirissä myös silloin kun se kohdistaa markkinointia Suomeen Suomen kielellä.

⁵ Kari Hakapää: Uusi kansainvälinen oikeus (Talentum 2010) s. 431.

3.2 Kansainvälisyksityisoikeudellisten sääntöjen soveltaminen

Liikennepalvelulaki on puhtaasti kansallinen säädös. Se ei perustu EU-lainsäädäntöön tai kansainväliseen sääntelyyn.

Edellä kohdassa 2.8 on todettu Liikennepalvelulain sisältävän viranomaissääntelyn ohella myös yksityisoikeudellista sopimussääntelyä. On todettu, että rajapintasopimuksen pakottavuutta ei ole nimenomaisesti säännelty. Nämä kysymykset ovat relevantteja arvioitaessa puolesta-asiointisääntelyn kansainvälistä ulottuvuutta. Kansainvälisesti pakottavaksi katsottavalle säännökselle asetetaan tiukat kriteerit. Samalla tulee todeta, että jos rajanveto yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen sääntelyn välillä ei ole aina selkeä kansallisesti, vielä vähemmän se on sitä kansainvälisesti arvioiden.⁶

Liikennepalvelulain soveltamisalaa koskevan pykälän 2 momentissa ei ole nimenomaisesti huomioitu Suomea velvoittavia kansainvälisyksityisoikeudellisia sääntöjä. Myöskään hallituksen esityksessä ei ole soveltamisalasta pykäläkohtaisia perusteluja⁷, mutta ilmeisesti lainvalmistelussa oli ollut esillä myös kansainvälisen sääntelyn nimenomainen huomioiminen, koska eräässä luonnosvaiheessa momenttiin sisältyi seuraava lause⁸:

Tällä pykälällä ei rajoiteta Suomen lain kansainvälisyksityisoikeudellisten säännösten soveltamista.

Lauseen poisjättäminen ei kuitenkaan muuta tosiasiaa, että kansainvälisessä tilanteessa, jossa yksityisoikeudellisten toimijoiden suhteet eivät rajoitu vain Suomeen, Suomen lain ja myös liikennepalvelulain sovelta-

⁶ Risto Koulu: Kansainvälinen varallisuus oikeus pääpiirteittäin (Talentum 2005) s. 28:

”Välittömästi sovellettavien säännösten määrittely on kansainvälisen varallisuus oikeuden suuria kiistakysymyksiä. Tietenkin lainsäätäjällä voi tältä varalta nimenomaan määrätä, että tiettyä säännöstä on sovellettava myös tietyt kriteerit täyttävään ”ulko-maalaistapaukseen”, toisin sanoen tehdä siitä kansainvälisesti pakottavan. Toistaiseksi tällaiset määräykset ovat olleet erityisesti kansallisessa lainsäädännössä harvinaisia.”

”Normaalisti lainsäätäjällä kuitenkin jättää antamiensa säännösten kansainvälisen pakottavuuden avoimeksi eli eufemistisesti sanottuna oikeuskäytännössä ratkaistavaksi. Tämä onkin usein paras ratkaisu: valmisteluvaiheessa on monasti vaikea arvioida ehdotetun säännöksen kansainvälistä ulottuvuutta, ja nimenomainen määräys riistää tuomioistuimelta harkintavallan. Välittömästi sovellettavaksi säädetty määräys kun joudutaan soveltamaan kansainvälisliityntäiseen tapaukseen, vaikka siihen ei ole todellista tarvetta. Toisaalta avoimella vaihtoehdolla on rakenteellinen heikkoutensa. Siinä jokainen lainkäyttäjä joutuu itse päättämään, mille (normaalisti oman lakinsa; joskus muunkin valtion lain) säännökselle sen on annettava välittömästi sovellettavan säännöksen status. Yksimielisiä ollaan siitä, että päätös välittömästi sovellettavasta säännöksestä jää tehtäväksi yksittäistapauksittain. Yksittäinen säännös voi siis olla kansainvälisesti pakottava yhdessä oikeudenkäynnissä mutta ei toisessa. Vain hyvin yleisiä suuntaviivoja tuomioistuimen päätöksenteolle on osoitettavissa.”

⁷ Samaa on kiinnittänyt huomiota Huolintaliikkeiden liitto lausunnossaan: ”SHLL huomauttaa, että HE-luonnoksesta näyttäisi puuttuvan yksityiskohtaiset perustelut em. pykälälle. Vaikka pykälätekstin sanallinen muotoilu on sinänsä suhteellisen selkeä, jättää se kuitenkin epäselväksi sen, miten käytännössä on tarkoitus velvoittaa esimerkiksi ulkomainen lentoyhtiö tai välityspalvelun tarjoaja täyttämään lain velvoitteet Suomessa. SHLL pitää tärkeänä, että Suomen lainsäädäntö ei aseta suomalaisia huolintayrityksiä ulkomaisia kilpailijoitaan heikompaan kilpailuasemaan kansainvälisen kilpailun kohteena olevilla markkinoilla. Pelkästään suomalaisia huolinta- ja logistiikkayrityksiä koskevat uudet velvoitteet lisäävät näiden yritysten kustannuksia ja hallinnollista työtä, mikä on omiaan heikentämään näiden kilpailuasetaelmaa suhteessa ulkomaisiin kilpailijoihin Suomen vienti- ja tuontikuljetusten hoitamisessa.”

⁸ Lisäys löytyy I ja II vaiheet erittelevästä epävirallisesta Liikennepalvelulain koosteesta.



minen saattaa ainakin tietyiltä osin riippua Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista ja myös kansainvälisen yksityisoikeuden lainvalintaa koskevista säännöistä.

Käytännössä tärkein kansainvälistä lainvalintaa koskeva säädös on EU-asetus 593/2008 sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista ("Rooma I -asetus") silloin kun sovellettava säännöstö ei perustu kansainvälisiin, ennen kaikkea kuljetusoikeudellisiin yleissopimuksiin, kuten puolesta-asioinnissa ei pääsääntöisesti perustu. Rooma I -asetuksessa on lainvalintasäännökset, joskin hyvin tulkinnanvaraiset, kaikkia puolesta-asiointisääntelyn kannalta oleellisia tilanteita varten, eli niin kuluttaja- ja kuljetussopimuksia varten kuin myös tilanteisiin, joissa tällaista luokitte-⁹lua ei ole mahdollista tehdä.

Vertauksena tulee huomioida, että kansainvälisiin yleissopimuksiin perustuva kuljetusoikeudellinen lainsäädäntö on yleensä pakottavaa oikeutta, jonka tarkoituksena on säätää kansainvälisesti yhtenäiset vastuu-säännökset rahdinkuljettajalle.

3.3 Sopimuspakko ja EU-oikeus palvelujen tarjoamiseen

Liikennepalvelulaissa veloitetaan palveluntarjoaja rajapintojen avaamiseen, ja tätä kautta käytännössä myös sopimussuhteeseen. Tämän johdosta huomautetaan, että etenkin siitä riippuen millaiseksi tämä velvoite lopulta käytännössä muodostuu, sen asettamisen ulkomaiselle palveluntuottajalle saatettaisiin katsoa rajoittavan EU-oikeudellista sijoit-
tautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta.

Esimerkiksi asiassa C-518/06 *Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Italian tasavalta* Euroopan unionin tuomioistuin (EU-tuomioistuin) katsoi, että Italian lainsäädännön mukainen liikennevakuutus sopimuksen tekemistä koskeva sopimuspakko, jota sovelletaan kaikkiin vakuutusyri-tyksiin, myös niihin, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa mutta jotka harjoittavat toimintaansa ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa, rajoit-
taa EY 43 ja EY 49 artiklassa vahvistettua sijoittautumisvapautta ja pal-
velujen tarjoamisen vapautta. Tällainen toimenpide nimittäin vaikuttaa
asianomaisten toimijoiden markkinoillepääsyyn erityisesti silloin, kun
toimenpiteellä ei pelkästään veloiteta vakuutusyhtiöitä ottamaan vas-
tattavakseen kaikkia vahinkoriskejä, joille vakuutusta haetaan, vaan ne
veloitetaan myös noudattamaan pidättyvyyttä hinnoittelussaan. Koska
sopimuspakosta aiheutuu kyseisille yrityksille mittavia mukautustarpeita
ja kustannuksia, se vähentää tuomioistuimen mukaan kyseisen jäsen-
valtion markkinoille pääsemisen houkuttelevuutta ja heikentää yritysten
kykyä ryhtyä heti näille markkinoille päästyään kilpailemaan tehokkaasti
sinne perinteisesti asettautuneiden yritysten kanssa.

⁹ Asian yksinkertaistamiseksi tässä selvityksessä ei puututa kansainvälisiin tilanteisiin, joissa Rooma I -asetus ei tule sovellet-
tavaksi. Tällainen tilanne voi tulla kysymykseen esimerkiksi yhdysvaltalaisen lentoyhtiön osalta. Yhdysvallat ei ole sopi-
musosapuoli myöskään Rooman yleissopimuksessa, joka koskee lainvalintaa sopimussuhteissa.

EU-tuomioistuimen mukaan sopimuspakolla voitiin kuitenkin taata sillä tavoitellun päämäärän, sosiaalinen suojelun ja liikennevahinkokorvauksen maksaminen, saavuttaminen eikä sopimuspakon säätämiseksi siksi ylitetty sitä, mikä on tarpeen päämäärän saavuttamiseksi.

Liikennepalvelulain puolesta-asiointisääntelyn osalta ei ole tietävästi ainakaan saatavilla olleen lainvalmisteluaineiston perusteella arvioitu, onko säädetylle sopimuspakolle olemassa EU-oikeuden edellyttämä yleisen edun mukainen pakottava syy vai ylittääkö sopimuspakko sen, mikä on tarpeen tavoiteltujen päämäärän saavuttamiseksi. Joka tapauksessa tällaista arviota vaikeuttaa sääntelyn yleisluontoisuus ja se oletus, että vastaavaa säännöstä ei ole olemassa muissa jäsenvaltioissa. Erityisen ongelmallista olisi, jos kansalliset toimijat voisivat toteuttaa rajapintojen avaamisen helpommin kuin ulkomaiset toimijat esimerkiksi hyödyntämällä Suomessa kansallisen palveluväylän rooli- ja valtuustietopalvelua.

Toisaalta hyväksyntää Suomen vaatimuksille tukea osaltaan se, että EU:ssa on sinänsä ollut jo pitkään esillä tavoitteita luoda eri kuljetusmuodot yhdistäviä yhdistelmälippujärjestelmiä¹⁰. EU on ollut aktiivinen multimodaalimatketijujen luomisessa ja rajapintojen avaamisessa, vaikka Liikennepalvelulain kaltaista lainsäädäntöä ei toistaiseksi ole olemassa.¹¹ Viime kädessä EU:n tuomioistuin ratkaisee sen, katsotaanko kansallinen sääntely EU-oikeuden mukaiseksi.

3.4 EU-tuomioistuimen Uber-tuomio

EU-tuomioistuimen 20.12.2017 antama ratkaisu asiassa *C-434 Asociación Profesional Elite Taxi vastaan Uber Systems Spain, SL* osoittaa,

¹⁰ Ks. komission tiedonanto 16.2.2005 KOM(2005) matkustajien oikeuksien vahvistamisesta Euroopan Unionissa: (48) ”Matkustajien tulisi voida käyttää helposti useita liikennemuotoja yhdellä matkalla, mutta liikenteen perinteinen alakohtainen jako muodostaa esteen liikennemuotojen yhdistämiselle. Matkustajia ei riittävän usein rohkaista yhdistämään eri liikennemuotoja ja he saattavat kohdata vaikeuksia esimerkiksi tietojen saannissa ja lippujen tilaamisessa, kun matkaan sisältyy useita liikennemuotoja. Ensimmäiset yhdistetyt lipputoimistot ovat jo kuitenkin toiminnassa Saksassa ja Sveitsissä; myös Thalysin ja Air Francen yhdistettyä palvelua käyttävät matkustajat voivat ostaa lippunsa samalla kertaa. Kuten valkoisessa kirjassa Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010 jo korostetaan: ”Verkolta toiselle tai liikennemuodolta toiselle siirtymisen helpottamiseksi on kannustettava [...] yhdistettyjen lipunkirjoitusjärjestelmien käyttöönottoa.” Äskettäin julkaistussa asian- tuntujaraportissa käsitellään teknisiä mahdollisuuksia mennä nykyistä pidemmälle ja laajentaa suuresti yhdistettyjen ja yhden- nettyjen lippujen myyntimahdollisuuksia. Komissio kokoaa yhteen lentoyhtiöiden ja rautatieyritysten edustajat, jotta ne sitou- tuisivat vapaaehtoisesti luomaan yhdennettyjä lipunmyyntijärjestelmiä.”

¹¹ Ks. esimerkiksi seuraava lainsäädäntö ja hankkeet:

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/40/EU, annettu 7 päivänä heinäkuuta 2010, tieliikenteen älykkäiden liikennejärjestelmien käyttöönoton sekä tieliikenteen ja muiden liikennemuotojen rajapintojen puitteista (ITS-direktiivi).

Komission Europe on the Move –hanke 31.5.2017: “Digitisation can also help to make transport and logistic operations more efficient by better integrating the different transport modes. To support this, the Commission is today proposing specifications for EU-wide multimodal travel information services. It will allow passengers to combine transport modes so that they can follow the best route, for instance by using a single app on their smartphone.”

Komission delegoitu asetus (EU) 2017/1926, annettu 31 päivänä toukokuuta 2017, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/40/EU täydentämisestä EU:n laajusten multimodaalisten matkatietopalvelujen tarjoamisen osalta (Multi- modaaliasetus)

MaaS4EU: <http://www.maas4eu.eu>



että myös puolesta-asioijan kaltaisen välittäjän asema voi tulla tapauskohtaisesti arvioitavaksi hyvin erilaisten säännösten perusteella. Tuomioistuin totesi, että

”välityspalvelu, jolla luodaan yhteys omaa ajoneuvoaan käyttävän ei-ammattimaisen kuljettajan ja kaupunginsisäisiä kuljetuksia haluavan henkilön välille, on lähtökohtaisesti erillinen palvelu kuljetuspalvelusta, joka muodostuu fyysisestä toimesta, jolla henkilöitä tai tavaroita siirretään ajoneuvolla paikasta toiseen. On vielä syytä lisätä, että kukin näistä palvelusta, jos niitä arvioidaan yksinään, voidaan liittää palveluiden tarjoamisen vapautta koskeviin eri direktiiveihin tai EUT-sopimuksen eri määräyksiin, kuten kansallinen tuomioistuin toteaa.”

Tuomioistuin arvioi kuitenkin Uberin välitystoimintaa kokonaisuutena ja luokitteli sen kuljetuspalveluksi eikä tietoyhteiskunnan palveluksi painottaen kuljettajien ei-ammattimaisuutta ja epäitsenäistä asemaa muun muassa seuraavin perustein:

”SEUT 56 artiklaa, luettuna yhdessä SEUT 58 artiklan 1 kohdan kanssa, sekä palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 2 artiklan 2 kohdan d alakohtaa ja teknisiä standardeja ja määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimitamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/34/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1998 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 98/48/EY, 1 artiklan 2 alakohtaa, johon viitataan tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista 8.6.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/31/EY (”direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä”) 2 artiklan a alakohdassa, on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen välityspalvelun, jonka tarkoituksena on älypuhelimien sovelluksen avulla luoda korvausta vastaan yhteys omia ajoneuvojaan käyttävien ei-ammattimaisten kuljettajien ja kaupunginsisäisiä kuljetuksia haluavien henkilöiden välille, on katsottava olevan erottamattomasti yhteydessä kuljetuspalveluun ja kuuluvan täten SEUT 58 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun kuljetusalan palvelun määritelmän piiriin. Tällainen palvelu ei täten voi kuulua SEUT 56 artiklan, direktiivin 2006/123 eikä direktiivin 2000/31 soveltamisalan piiriin.”

Tässä selvityksessä ei ole mahdollisuutta arvioida perusteellisesti direktiivien ja niitä vastaavan kansallisen lainsäädännön soveltamista ja edelleen sitä, onko ammattimaisten lento- ja merikuljetuspalveluiden vä-



littämiseen liittyvässä puolesta-asioinnissa sellainen erottamaton yhteys kuljetuspalveluun, että se tulee arvioitavaksi kuljetuspalveluna. Tällä määrittelyllä ei todennäköisesti ole merkitystä arvioitaessa puolesta-asiointisääntelyn ja lento- ja meriliikenteen yhteensovittamista mutta kysymyksenasettelu on perusteltua tiedostaa. Sillä, minkälaiseksi palveluksi puolesta-asiointi määritellään EU-oikeudellisesti, ei todennäköisimmin ole myöskään merkitystä arvioitaessa kuljetussopimuksia koskevan Rooma I -asetuksen 5 artiklan soveltamisedellytyksiä.

4 LENTOLIIKENTEEN SÄÄNTELY

4.1 Kansainvälinen sääntely

Siviili-ilmailun sääntely Suomessa kuuluu enenevässä määrin EU:n toimivaltaan. EU-lainsäädäntö annetaan nykyisin pääosin asetustasolla. Tämä tarkoittaa sitä, että sääntelyä sovelletaan sellaisenaan kaikissa EU:n jäsenvaltioissa lentoliikenteen toimialalla. Yleisesti ottaen ainoastaan kansallisten viranomaisvastuiden ja muiden kansallisten järjestelyjen osalta tarvitaan edelleen erillistä kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä.

Siviili-ilmailussa EU-säännökset koskevat tyypillisesti toimijoiden taloudellisia kysymyksiä, ilmailun turvaamista, lentoturvallisuutta, ympäristökysymyksiä, lentoliikenteeseen liittyviä sosiaalisia asioita, lentomatksuttajien oikeuksia, EU:n ulkosuhteita ja lennonvarmistusta.

EU:n ja Amerikan Yhdysvaltojen välillä on voimassa "Open Skies" -nimellä tunnettu lentoliikennesopimus (EU-US -lentoliikennesopimus)¹², jolla Atlantin ylittävät lentoreitit on avattu molempien lentoyhtiöille. Suomi on myös ratifioinut kyseisen sopimuksen siten kuin asetuksella on säädetty¹³.

Lisäksi on tehty erilaisia kansainvälisiä sopimuksia EU:n ja muiden valtioiden välillä (mm. Israel). Nämä sopimukset eivät vielä takaa täyttä kabotaasia¹⁴, ja lentoyhtiöiden omistus pohjalle on saatettu määrätä rajoitteita.

4.1.1 ICAO ja IATA

Lentoliikenteen yleistymisen on vuosikymmenien saatossa pakottanut valtiot sopimaan valtioiden rajat ylittävässä lentoliikenteessä noudatettavista käytännöistä. Maailmanlaajuinen lähestymistapa on ollut vuonna

¹² Päätös 2007/339/EY, Euroopan unionin virallinen lehti L 134/12, 5.5.2007. Jatkoneuvottelut ns. toisen vaiheen sopimuksesta käynnistettiin vuonna 2008 ja toiseen vaiheen sopimus allekirjoitettiin vuonna 2010. Toista vaihetta koskeva pöytäkirja perustuu ensimmäiseen sopimukseen ja kattaa uudet mahdollisuudet investointeihin ja markkinoille pääsyyn.

¹³ Tasavallan presidentin asetus Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Amerikan Yhdysvaltojen välillä tehdyn lentoliikennesopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain väliaikaisesta soveltamisesta, 41/2008.

¹⁴ Kabotaasi tarkoittaa valtion sisäistä kuljetusta toisessa valtiossa rekisteröidyn rahdinkuljettajan toimesta ja/tai kuljetusvälineellä. Kansainvälinen käytäntö esimerkiksi ilmakuljetussopimuksissa on kieltää kabotaasi toisen osapuolen alueella.



1944 solmittu siviili-ilmailua koskeva yleissopimus, Chicagon yleissopimus, jonka myötä ICAO (International Civil Aviation Organization, Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö) on perustettu.¹⁵ ICAO:n päämääränä ja tarkoituksena on kehittää kansainvälisen ilmailun periaatteita ja tekniikkaa sekä edistää kansainvälisen ilmaliikenteen suunnittelua ja kehittämistä. Lisäksi kansainvälisen ilmailun lentoturvallisuuden kehittäminen on ollut keskeisellä sijalla ICAO:n toiminnassa.

IATA:n (International Air Transport Association, Kansainvälinen lentokuljetusliitto) järjestelmä on lähtöisin IATA:n perustamisesta vuonna 1945.¹⁶ IATA:n tehtävänä on edustaa lentoliikenneteollisuutta suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin ja lisätä ymmärrystä lentoliikenteen hyödyistä kansalliselle ja globaalille taloudelle. Lisäksi IATA:n toimintaan kuuluu vuoropuhelu lentoliikennettä sääntelevien viranomaistahojen kanssa, ja lisäksi IATA tuottaa laajamittaisia palveluita ja standardointia lentoyhtiöille painopistealueina muun muassa lentoturvallisuus, lentoliikenteen tuotot, hankintaketjut sekä ympäristönsuojelu.

IATA on aktivoitunut myös lipputuotteiden jakelussa luomalla NDC (New Distribution Capability) -ohjelman, mikä edistää siihen liittyneiden lentoyhtiöiden lentolippujen jakelua matkatoimistoille. NDC-ohjelman merkitystä puolesta-asiointipalveluiden kannalta on kuvattu jäljempänä.

4.1.2 Ilmakuljetuksia koskevat yleissopimukset

Varsovan/Montrealin kansainvälistä ilmakuljetusta koskevien sopimusten järjestelmä on rakentunut pääpiirteissään niin, että vuoden 1929 Varsovan yleissopimusta (Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air) on seurannut Haagin protolla vuodelta 1955 sekä sitä edelleen moninaiset Montrealin pöytäkirjat ja Montrealin ja Guadalajaran yleissopimukset. Vuonna 1999 ICAO:n jäsenvaltiot ovat solmineet yleissopimuksen eräiden kansainvälistä ilmakuljetusta koskevien sääntöjen yhtenäistämistä (ns. Montrealin sopimus).

Kyseisten yleissopimusten tarkoituksena on mm. yhtenäistää sääntelyjä koskien matkustajien, matkatavaroiden tai tavaroiden kansainvälisiä kuljetuksia, ja niiden painopiste on erityisesti eri toimijoiden keskinäisen vastuun määrittelemisessä, kun ne suorittavat ihmisten ja tavaroiden ilmakuljetuksia.

4.2 EU-sääntely

4.2.1 Sisämarkkinat

Lentoliikenteen yhtenäismarkkinoita koskevassa lainsäädännössä säännellään mm. liikennelupien myöntämistä, lentoyhtiöiden valvontaa

¹⁵ Chicagon yleissopimukseen kuuluu nykyään 191 jäsenvaltiota ja se on YK:n yhteistyöjärjestö.

¹⁶ IATA:a edelsi International Air Traffic Association, joka oli perustettu Haagissa vuonna 1919, jolloin maailman ensimmäiset säännölliset reittiliikenteen lennot lennettiin. IATA:an kuuluu noin 240 jäsentä 120 eri valtiosta.



ja niiden markkinoillepääsyä. Keskeinen säädös on lentoliikennettä koskeva asetus (EY) N:o 1008/2008. Sääntelyllä pyritään osaltaan varmistamaan lentoliikennemarkkinoiden yleinen kilpailukyky, laadukkaat palvelut sekä kilpailun ja hinnoittelun avoimuus.

Lentoturvallisuuden sääntelystä vastaa lisäksi erityisesti Euroopan lentoturvallisuusvirasto EASA (European Aviation Safety Agency), joka on perustettu vuonna 2002¹⁷, ja jonka keskeisenä tavoitteena on yhtenäisen ja korkean siviili-ilmailun turvallisuustason luominen ja ylläpitäminen EU:ssa. Euroopan lentoturvallisuusvirasto on myös osaltaan sitoutunut edistämään EU:n ilmailupolitiikkaa ja parantamaan siviili-ilmailualan yleistä suorituskykyä, sekä helpottamaan tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääoman vapaata liikkuvuutta ilmailun sisämarkkinoilla.

EU:n lentoliikenteen harjoittajilla on oikeus harjoittaa lentoliikennettä yhteisön alueella, eivätkä jäsenvaltiot voi asettaa lupaa tai hyväksyntää lentoliikenteen harjoittamisen ehdoksi. Lentoliikenteen harjoittamisen vapautta ei myöskään voida rajoittaa jäsenvaltioiden kahdenvälisillä sopimuksilla. Rajoituksia voidaan määrätä jäsenvaltion ja kolmannen maan kahdenvälisen sopimuksen nojalla edellyttäen, ettei toimenpiteillä rajoiteta kilpailua, että rajoitukset ovat syrjimättömiä ja etteivät ne ole rajoittavampia kuin on tarpeen. Lentoliikenteen (mahdollisesti paikallises-tikin) asetetut turvallisuuskriteerit on kuitenkin kaikissa tilanteissa täytettävä.

EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen¹⁸ 56-62 artikloissa määrätään palvelujen vapaasta liikkuvuudesta EU:ssa. Kyseisten määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa.

Liikennepalvelulaisissa tarkoitetut välitys- ja yhdistämispalvelut ovat kyseisissä artikloissa tarkoitettuja palveluita, ja lisäksi ne voivat osaltaan olla artiklassa 58 tarkoitettuja liikenteen alan palveluja¹⁹. Ei ole poissuljettua, että vaatimus lippu- ja maksujärjestelmän myyntirajapinnan avaamisesta ja sopimuspakosta katsotaan olevan EU-sääntelyn tarkoit-taman palveluiden vapaan liikkuvuuden tosiasiallinen este.

4.2.2 Puolesta-asiointiveloitteet ja EU-US lentoliikennesopimus

Kyseisen EU-US -lentoliikennesopimuksen 17 artiklassa on seuraava sopimusmääräys tietokonepohjaisista paikanvarausjärjestelmistä:

1. Toisen sopimuspuolen alueella toimivilla tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien toimittajilla on oikeus tuoda, ylläpitää ja

¹⁷ Euroopan lentoturvallisuusvirasto on perustettu asetuksella (EY) N:o 1592/2002, joka on sittemmin kumottu, ja nykyisel-lään sen toiminta perustuu pääosin selvitystyön kestäessä voimaan tulleeseen asetukseen (EU) 2018/1139.

¹⁸ Virallinen lehti nro C 326 , 26/10/2012 s. 0001 — 0390.

¹⁹ Ks. kohta 3.4 ja EU-tuomioistuimen Uber-tuomio.



vapaasti tarjota tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiään matkatoimistoille tai matkailualan yrityksille, joiden pääasiallinen toiminta on matkailuun liittyvien tuotteiden jakelu toisen sopimuspuolen alueella, jos kyseessä oleva tietokonepohjainen paikanvarausjärjestelmä on toisen sopimuspuolen kaikkien asiaan liittyvien määräysten mukainen.

2. Kumpikaan sopimuspuoli ei saa alueellaan asettaa tai sallia asetettavan rajoittavampia vaatimuksia toisen sopimuspuolen tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien toimittajille järjestelmien näytön (mukaan luettuina muokkaus- ja näyttöparametrit), toiminnan, myynnin tai omistuksen suhteen kuin se on asettanut omille tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmiensä toimittajille.

3. Sopimuspuolen tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien, jotka noudattavat toisen sopimuspuolen asiaankuuluvia lakisääteisiä vaatimuksia, omistajilla tai käyttäjillä on oltava samanlaiset mahdollisuudet omistaa toisen sopimuspuolen alueella tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiä kuin kyseisen toisen sopimuspuolen omistajilla tai käyttäjillä on.

Kyseisellä 17 artiklan sääntelyllä pyritään varmistamaan, että transatlanttinen lentoliikenteen vapaus toteutuu myös varausjärjestelmien ylläpitäjien, kuten GDS-toimijoiden suhteen. Ei ole täysin poissuljettua, että jokin toimija voisi katsoa puolesta-asiointiin liittyvien rajapintojen avaimisvelvoitteiden kaventavan 17 artiklan mukaista oikeutta tuoda, ylläpitää ja vapaasti tarjota tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiään matkatoimistoille tai matkailualan yrityksille.

4.2.3 Puolesta-asiointivelvoitteet ja EU:n sisäinen toimialasääntely

EU:n lentoliikenneasetus (EY) N:o 1008/2008 ei sisällä puolesta-asiointivelvoitteen toteuttamiseen suoraan vaikuttavaa sääntelyä, kuten ei myöskään lentomatkustajan oikeuksia koskeva asetus (EY) N:o 261/2004. Kyseisillä asetuksilla voinee kuitenkin olla merkitystä muun muassa puolesta-asiointirajapintojen kautta toteutettavan viestiliikenteen toteutuksen suhteen sen varmistamiseksi, että matkustaja voi saada rajapintojen kautta kaiken matkustustapahtumaa varten tarvittavan tiedon, sikäli kuin uudet palvelut muotoutuisivat sellaisiksi, että kyseistä tietoa välitettäisiin puolesta-asioijan kautta, eikä suoraan lentoyhtiön ja lentomatkustajan välillä.

Vastaavasti vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista lentoliikenteessä annettu asetus (EY) N:o 1107/2006 on otettava huomioon erityisesti rajapinnan tiedonvälityksen näkökulmasta. Kyseisen asetuksen 6 artiklan mukaisesti lentoliikenteen harjoittajien, näiden edustajien tai matkanjärjestäjien on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet, jotta voidaan ottaa vastaan ilmoituksia vammaisten tai liikuntarajoitteisten henkilöiden avuntarpeesta kaikissa myyntipisteissä, jotka sijaitsevat perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla jäsenvalti-



oiden alueilla, puhelin- ja Internet-myynti mukaan luettuina. Koska puolesta-asioija toimii matkustajan toimeksiannosta ja puolesta eikä edusta lentoyhtiötä, kyseiset velvoitteet eivät koske puolesta-asioijaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö muun muassa tällaisten tietojen välittämisestä matkustajalta lentoyhtiölle voitaisi sopia. Lähtökohta on kuitenkin, että lentoyhtiö kommunikoi suoraan matkustajan kanssa.

EU:n asetus tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiä koskevista käytännösäännöistä (EY) N:o 80/2009 sisältää osin saman tyypisiä sääntelyjä kuin EU-US -lentoliikennesopimus, ja sen mukaisesti myös yhteisöstä ja kolmansista maista olevia lentoliikenteen harjoittajia olisi muun muassa kohdeltava yhdenvertaisesti tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiä koskevien palvelujen suhteen. Tällä pyritään tehokkaan kilpailun ylläpitämiseen. Käyttäjille tulee myös esittää puolueeton näyttö tällaisiin varausjärjestelmiin, ja niissä tulisi olla saman tasoiset tiedot osallistuvista liikenteenharjoittajista. Asetuksen vaikutusta puolesta-asiointiin ei ole voitu tässä selvityksessä yksityiskohtaisesti arvioida, mutta mitä todennäköisimmin se ei muodosta tässä suhteessa relevanttia sääntelyä. Asetuksen olemassaolo on kuitenkin syytä tiedostaa yhdistämispalveluiden ja puolesta-asiointirajapintojen käytännön toteutuksessa.

EU:n ns. musta lista -asetus (EY) N:o 2111/2005 edellyttää, että lentomatkustajalle on annettava tieto lennon suorittavasta lentoliikenteen harjoittajasta. Jo varauksen tekemisen yhteydessä lentokuljetuksesta vastaavan sopimuspuolen on ilmoitettava matkustajalle, mikä lentoliikenteen harjoittaja suorittaa lennon tai mitkä lentoliikenteen harjoittajat suorittavat lennot, riippumatta siitä, miten varaus tehdään. Koska puolesta-asioija toimii matkustajan toimeksiannosta ja puolesta eikä edusta lentoyhtiötä, lentoyhtiö ei voi antaa ja käytännössä annakaan tietoa puolesta-asioijalle vaan matkustajalle pakottavan sääntelyn mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö muun muassa tällaisten tietojen antamisesta myös puolesta-asioijalle voitaisi sopia puolesta-asioinnin tarkoitamassa kolmikantasuhteessa.

4.3 Kansallinen sääntely

Vaikka EU sääntelee lentotoimintaa yhä laajemmin Suomessakin, ei kansallisesta lainsäädännöstä ole kuitenkaan kokonaan luovuttu. Kansallinen lainsäädäntö rajoittuu kuitenkin sellaisten alojen ja kysymysten sääntelyyn, jolla ei ole tässä selvityksessä olennaista merkitystä.²⁰

4.4 Puolesta-asiointi

Lentoliikenteen harjoittamiseen kuuluu tyypillisesti erilaiset valtuutus-, edustus- ja asiamiessuhteet eli asioiminen toisen puolesta, mikä johtuu ennen kaikkea toimialan kansainvälisestä toimintaympäristöstä. Matkustajaliikenteessä välikätenä on ollut tyypillisesti matkatoimisto. Tällaista

²⁰ Esimerkiksi sotilasilmailu, valtion ilmailu (tulli, poliisi, Rajavartiolaitos) ja monimuotoinen harrasteilmailu.



”puolesta-asiointia” ei ole kuitenkaan säädelty vaan se on perustunut sopimuksiin ja kansalliseen lainsäädäntöön, joka on kulloinkin tullut sopimukseen sovellettavaksi. Lentoliikenteen sääntelyssä ei ole pääsääntöisesti huomioitu multimodaalisia matkaketjuja.

Vaikka yleensä kysymys on ollut lentoyhtiön puolesta toimimisesta, yhtä lailla asiakas ja matkustaja on voinut valtuuttaa toisen toimimaan puolestansa missä vaiheessa kuljetussopimuksen solmimista ja täyttämistä hyvänsä. Tätä tilannetta kuvaa myös EU-tuomioistuimen 12.4.2018 antama Montrealin yleissopimuksen reklamaatiosäännöksiä koskeva ratkaisu asiassa C-258/16 *Finnair Oyj vastaan Keskinäinen Vakuutusyhtiö Fennia*, jossa tuomioistuin totesi mm. seuraavaa:

42 Vaikka velvollisuus esittää muistutus on yksinomaan matkustajalla, Montrealin yleissopimuksen 31 artiklan sanamuodosta ei ilmene, ettei matkustajalla olisi vapautta käyttää muiden henkilöiden apua esittäessään muistutuksensa.

43 Päinvastainen tulkinta olisi vastoin kyseisen yleissopimuksen johdanto-osan kolmannesta kappaleesta ilmenevää kuluttajien etujen suojelua ilmakuljetuksissa koskevaa tavoitetta, joka on edellä 21 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan otettava huomioon.

44 Matkustajan mahdollisuus käyttää muita henkilöitä apuna mahdollistaa hänelle – pääasiassa tapahtuneella tavalla – myös rahdinkuljettajan edustajan tarjoaman avun käyttämisen suullisen ilmoituksensa saattamiseksi kirjalliseen muotoon ja kirjaamiseksi rahdinkuljettajan tätä tarkoitusta varten käyttöön ottamaan tietojärjestelmään.

Viivästyskorvausten hakemiseen lentoyhtiöiltä on olemassa jopa erityisiä palveluntuottajia, mikä oli tilanne EU-tuomioistuimen 7.3.2018 antamassa ratkaisussa C-274/16 *Flightright*. Tapauksessa matkustajat olivat siirtäneet *Flightright GmbH* -nimiselle yhtiölle oikeutensa hakea korvausta lennon viivästymisestä²¹.

Edellä esitetysti lentokuljetussääntelyn piirissä ei ole tunnistettu puolesta-asioinnin kannalta ainakaan välittömästi relevanttia sääntelyä. Oletuksena on, että lentomatkustaja on kaikissa tilanteissa ja läpi varaus- ja matkustusprosessin nimetty ja tunnistettu ICAO:n ja Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA) määräysten mukaisesti. Erityisesti tulee huomata, että kaikki mahdolliset velvoitteet eivät kohdistu suoraan varaus-tapahtumaan, vaan ne voivat vaikuttaa välillisesti myös varaustapahtu-

²¹ *Flightright GmbH* on viivästyskorvausten hakemiseen erikoistunut yhtiö, jonka palkkio on 25 % matkustajan saamasta korvauksesta (ks. www.flightright.com).



man seurauksena käynnistyvään varsinaiseen matkustuspalvelun tuotantoon.

5 MERILIIKENTEEN SÄÄNTELY

5.1 Kansainvälinen sääntely

Merenkulku on kansainvälinen liikennemuoto, joten sen sääntely on tyypillisesti kansainvälistä. Sääntelyn kohteena on ennen kaikkea meriliikenteen turvallisuus ja ympäristöystävällisyys, mutta myös merikuljetukset ja oikeus merenkulun harjoittamiseen. Merenkulun harjoittaminen on lähtökohtaisesti vapaata eli toimilupia ei tarvita.

Kansainvälisen sääntelyn pohjana ovat YK:n Kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n yleissopimukset, joista keskeisiä ovat vuoden 1982 merioikeusyleissopimus (The United Nations Convention on the Law of the Sea), meriturvallisuutta sääntelevä SOLAS (International Convention for the Safety of Life at Sea) sekä ympäristönsuojelua koskeva MARPOL (International Convention for the Prevention of Pollution From Ships).

Tavarankuljetusten osalta mainitaan IMO:ssa valmisteltu vuoden 1978 YK:n yleissopimus tavarankuljetuksesta (Hampurin säännöt), johon Suomi ei ole vielä liittynyt mutta jonka säännösten systematiikka ja terminologia on omaksuttu merilain 13 lukuun yhteistyössä muiden Pohjoismaiden kanssa. Sen sijaan Suomessa on voimassa kansainvälisenä kappaletavaran merikuljetusta sääntelevänä yleissopimuksena eräiden yhteisten konossementtimääräysten vahvistamisesta vuonna 1924 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen muuttamisesta vuonna 1968 tehty pöytäkirja (SopS 9/85) (Haag-Visbyn säännöt), sekä sitä koskeva vuonna 1979 tehty pöytäkirja (SopS 10/85).

Matkustajien ja matkatavaran kuljetuksesta koskevasta vastuusta säädetään merilain 15 luvussa, joka perustui pitkälti vuoden 1974 Ateenan yleissopimukseen sekä rahdinkuljettajan vastuunrajoitusta koskevien määräen osalta vuonna 1990 hyväksytyyn pöytäkirjaan, vaikka Suomi ei ollut yleissopimuksen osapuoli. Vuoden 1974 Ateenan yleissopimusta muutettiin IMO:ssa neuvotellulla pöytäkirjalla vuonna 2002. Yleissopimus koskee rahdinkuljettajan vahingonkorvausvastuuta kansainvälisissä kuljetuksissa, joissa lähtö- ja saapumispaikka ovat kuljetussopimuksen mukaan kahdessa eri valtiossa taikka samassa valtiossa, jos kuljetussopimuksen mukaan poiketaan toisen valtion satamaan. Yleissopimuksessa tarkoitetaan kuljetussopimuksella rahdinkuljettajan tekemää tai hänen puolestaan tehtyä sopimusta, joka koskee matkustajan tai matkustajan ja hänen matkatavaran kuljettamista meritse. Yleissopimuksen vastuusäännökset koskevat myös alirahdinkuljettajaa.

Matkustajien kuljetussopimuksia koskevia lainvalintasääntöjä selostetaan jäljempänä tässä selvityksessä.



5.2 EU-sääntely

Suurin osa EU-tason meriliikenteen sääntelystä liittyy eri tavoin meriliikenteen turvallisuuteen. Tarve sääntelyyn on syntynyt merionnettomuuksista. EU:n satamiin liikennöiviä matkustaja-aluksia koskevat muun muassa henkilöiden rekisteröintivelvoitteet direktiivien 98/41/EY, 2017/2109/EU ja 2010/65/EU mukaisesti.

EU:n keskeinen tavoite on taata ihmisten, tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus EU-alueella. EU:n meriliikenteen sisämarkkinoilla ei eroteta toisistaan kansallista ja kansainvälistä liikennettä. Meriliikennepalvelujen osalta vapaus on toteutettu seuraavilla asetuksilla (ETY):

- N:o 4055/86 palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta jäsenvaltioiden väliseen meriliikenteeseen sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliseen meriliikenteeseen.
- N:o 3577/92 palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa.
- N:o 1356/96 jäsenvaltioiden väliseen sisävesiväylien tavara- ja matkustajaliikenteeseen sovellettavista yhteisistä säännöistä palvelujen tarjoamisen vapauden toteuttamiseksi tällaisessa liikenteessä.

Meriliikenteen vapaan palvelujen tarjoamisen osalta ei ole perusteltua poissulkea sitä mahdollisuutta, että puolesta-asiointivelvoitteet rajoittavat tätä oikeutta, mikäli puolesta-asioinnin tosiasiallisesti katsottaisiin rajoittavan markkinoillepääsyä ilman hyväksyttävää syytä (ks. edellä 4.2.1).

Asetuksella (EU) N:o 1177/2010 matkustajien oikeuksista meri- ja sisävesiliikenteessä säädetään merimatkustajien vähimmäissuojasta seuraavissa kysymyksissä:

- a) matkustajien syrjimätön kohtelu liikenteenharjoittajien tarjoamissa kuljetusehdoissa;
- b) vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden syrjimättömyys ja avustaminen;
- c) matkustajien oikeudet peruuntumis- tai viivästymistapauksissa;
- d) tiedot, jotka matkustajille on vähintään annettava;
- e) valitusten käsittely;
- f) yleiset täytäntöönpanoa koskevat säännöt.

Asetus ei estä matkustajia hakemasta kansallisen lainsäädännön mukaista korvausta liikennepalvelujen peruuntumisesta tai viivästymisestä aiheutuneesta vahingosta kansalliselta tuomioistuimelta, myös matka-



paketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista annetun neuvoston direktiivin 90/314/ETY nojalla. Asetus ei myöskään saa vaikuttaa kyseisessä direktiivissä säädettyihin matkustajien oikeuksiin. Matkustajien oikeuksista annettua asetusta ei pitäisi soveltaa tapauksiin, joissa valmismatka peruutetaan muista syistä kuin matkustajaliikennepalvelun tai risteilyn peruuntumisen takia.

Koska puolesta-asioija toimii matkustajan toimeksiannosta ja puolesta eikä edusta laivayhtiötä, kyseiset laivayhtiölle asetetut velvoitteet eivät koske puolesta-asioijaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö muun muassa tällaisten tietojen välittämisestä myös puolesta-asioijan kautta voitaisi sopia puolesta-asioinnin tarkoittamassa kolmikantasuhteessa. Lähtökohta on kuitenkin, että laivayhtiö kommunikoi suoraan matkustajan kanssa.

Matkustajaliikenteen harjoittajan vastuusta onnettomuustapauksessa säädetään ns. Ateena-asetuksessa (EY) N:o 392/2009. Asetuksella sisällytettiin EU-lainsäädäntöön vuoden 2002 Ateenan yleissopimuksen aineelliset määräykset matkustajien ja heidän matkatavaroidensa merikuljetuksia koskevista määräyksistä ja IMO:n Ateenan yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevat ohjeet. Asetukseen sisältyy myös yleissopimusta täydentävää sääntelyä. Asetuksella laajennettiin yleissopimuksen määräysten soveltaminen kansainvälisten kuljetusten lisäksi jäsenvaltioiden sisäisiin merikuljetuksiin tietyn kokoluokan aluksilla, koska EU:n meriliikenteen sisämarkkinoilla ei erotella kansallista ja kansainvälistä liikennettä.

5.3 Kansallinen sääntely

Kansainvälisten sopimusten ja EU-sääntelyn ohella meriliikennettä säännellään kansallisesti. Puhtaasti kansallinen sääntely rajoittuu lähinnä kotimaanliikenteen teknisiin turvallisuusmääräyksiin. Liikennepalvelulain II osan 9 luvussa on säännelty oikeudesta merenkulkuun Suomen vesialueella.

Suomessa rahdinkuljettajan vastuusta matkustajan henkilö- ja viivästysvahingoista sekä matkatavaravahingoista säädetään merilain (674/1994) 15 luvussa. Merilain 15 luku on aikoinaan valmisteltu yhteistyössä muiden Pohjoismaiden kanssa ja luvun säännökset ovat Pohjoismaissa yhtenäiset.

Ateenan yleissopimus ja siihen liittyvät merilain ja valmismatkalain muutokset tulivat voimaan 5.9.2017 samanaikaisesti kun Ateenan yleissopimus tuli voimaan Suomen osalta.

Suurimpana erona Ateena-asetuksen ja pohjoismaisten merilakien välillä on se, että Ateena-asetus ei sääntele matkustajan viivästymisvahinkoja vaan ainoastaan viivästyksistä maksettavista vakiokorvauksista. Siksi viivästysvahingoista säädetään edelleen merilain 15 luvussa siltä osin kuin se on tarpeen merimatkustajien oikeuksista annetun asetuk-



sen lisäksi. Ateena-asetuksen ja merimatrustajien oikeuksista annetun asetuksen kanssa ristiriitaiset merilain säännökset on kumottu.

Merilaissa huomioidaan myös Rooma I -asetus, jonka perusteella määräytyy kuljetussopimukseen sovellettava laki.

5.4 Puolesta-asiointi

Edellä esitetysti meriliikenteen sääntelyn piirissä ei ole tunnistettu puolesta-asiointiin kannalta ainakaan välittömästi relevanttia sääntelyä. Meriliikenteen sääntelyssä ei ole myöskään pääsääntöisesti huomioitu multimodaalisia matkaketjuja.

Meriliikenteen harjoittamiseen kuuluvat vanhastaan tyypillisesti erilaiset valtuutus-, edustus- ja asiamiessuhteet eli asioiminen toisen puolesta. Tämä johtuu yksinomaan jo siitä, että kansainvälisessä toimintakentässä on tarvittu ja tarvitaan erilaisia välikäsiä - edustajia, agentteja, mekklereita ym. - yhdistämään eri valtioissa toimivat palvelutarjoajat, asiakkaat ja viranomaiset. Matkustajaliikenteessä tällaisena välikätenä on ollut tyypillisesti matkatoimisto. Tällaista "puolesta-asiointia" ei ole kuitenkaan säädelty vaan toiminta on perustunut sopimukseen ja kansalliseen lainsäädäntöön, joka on kulloinkin tullut sopimukseen sovellettavaksi. Vaikka yleensä kysymys on ollut laivayhtiön puolesta toimimisesta, yhtä lailla asiakas ja matkustaja on voinut valtuuttaa toisen toimimaan puolestansa periaatteessa missä vaiheessa kuljetussopimuksen solmimista ja täyttämistä hyvänsä.

6 YHTEENSOVITTAMINEN

Lento- ja meriliikenteen sääntelyn osalta on johtopäätöksenä, että toimialaspesifisessä sääntelyssä ei ole tunnistettu puolesta-asiointiin kannalta välittömästi relevanttia sääntelyä vaan, että yhteensovittamisen haasteet palautuvat ennen kaikkea puolesta-asiointia koskevan sääntelyn muun muassa seuraavanlaisiin perushaasteisiin:

- uudenlainen sääntely (PSD2-maksupalveluasetuksen mallinnus),
- säännösten tulkintavaikeus ja yleisluonteisuus,
- sopimuspakko ilman täsmällistä ohjaavaa lainsäädäntöä,
- neuvottelu- ja yhteistyövelvoite ja sopimuksen sisältövaatimukset,
- kansainvälinen soveltaminen.

6.1 Puolesta-asiointiin kolmikantasuhde

Hallituksen esityksen mukaan puolesta-asiointiin on oikeudellisesti kysymys lähinnä valtuutuksesta mutta säännös ei niinkään puutu tähän oikeudelliseen kehikkoon, vaan säätää tavasta toteuttaa puolesta-



asiointia sähköisessä maailmassa. Vastaavasti kuin valtuutuksessa myös puolesta-asiointiin liittyy kolme erilaista henkilösuhdetta:

1. Päämiehen ja vastapuolen välinen suhde. Oikeustoimi tehdään heidän välillään. Valtuutus on myös heidän välisensä oikeustoimi, vaikka se on pohjimmiltaan yksipuolinen tahdonilmaisu. Puolesta-asiointissa päämies on matkustaja ja vastapuoli lento-/laivayhtiö ja heidän välillään on, käytännössä useimmiten kanta-asiakkuuteen perustuva, sähköinen asiakastilisuhde, jonka pohjalta matkalippu hankitaan.
2. Päämiehen ja valtuutetun välinen suhde. Siitä voidaan käyttää nimitystä perussuhde. Puolesta-asiointissa kysymys on vastaavasti matkustajan ja puolesta-asioijan välisestä sähköisestä tilisuhteesta.
3. Valtuutetun ja vastapuolen suhde, jonka puitteissa sopimus käytännössä solmitaan. Puolesta-asiointissa kysymys on puolesta-asioijan ja lento-/laivayhtiön välisestä sopimussuhteesta (rajapintasopimus), joka on varsinainen sääntelyn kohde 2 a §:ssä.

Seuraavassa arvioidaan näitä eri suhteita lento- ja meriliikenteen osalta huomioiden myös kansainväliset ulottuvuudet muun muassa sovellettavan lain ja kohdassa 5.4 tuomioistuimen toimivallan osalta.

6.2 Matkustaja – lento-/laivayhtiö

Puolesta-asiointi tarkoittaa toimimista matkustajan puolesta tilanteessa, jossa matkustajan ja lento-/laivayhtiön välillä on jo olemassa jonkinlainen sähköinen asiakastilisuhde tai muu sopimukseen perustuva sähköinen asiointikanava. Käytännössä tällöin kysymys on kanta-asiakasohjelmasta, jollainen on lähes kaikilla lento-/laivayhtiöllä. Kanta-asiakasohjelmalla tarkoitetaan lento-/laivayhtiön ja kuluttajamatkustajan välillä solmittavaa sopimusta, jossa yritys sitoutuu antamaan matkustajalle erilaisia etuja tietyin ehdoin vastineeksi asiakasuskollisuudesta ja matkustajan henkilötietojen käsittelystä.

Tällaista sopimussuhdetta ei ole säännelty kansainvälisissä yleissopimuksissa, EU-lainsäädännössä eikä liikennepalvelulaissa. Matkustajan tilisuhde tai kantaja-asiakasohjelma ei ole kuljetussopimus eikä siihen sovelleta siten kuljetussopimuksia koskevaa kansainvälistä sääntelyä ja lainvalintasääntöjä. Kanta-asiakasohjelma on sen sijaan tyypillisesti kuluttajasopimus, jota koskevat muun muassa kuluttajansuojalain 2 luvun markkinointia ja 3 luvun sopimusehtojen kohtuullisuutta koskevat säännökset.

Lento-/laivayhtiöiden kanta-asiakasohjelmat koostuvat yleensä palveluntuottajien yksipuolisista sopimusehdoista, joilla säädellään matkustajan oikeutta etuihin, bonuksiin ja pisteisiin muun muassa matkavarauksissa. Kanta-asiakasohjelmien ehdoissa on saatettu asettaa rajoituksia siihen miten ja mitä kautta matkavaraus tulee tehdä ja maksaa, jotta se

kerryttää pisteitä tai tuo muita etuja. Olisi puolesta-asioinnin käyttöönoton kannalta ongelmallista, jos tällainen kanta-asiakassopimuksen sopimusehto käytännössä rajoittaisi puolesta-asiointia tai tekisi siitä matkustajalle vähemmän houkuttelevaa. Toisaalta yhtä lailla ongelmallista olisi, jos puolesta-asiointisääntely rajoittaisi sopimusehdon soveltamista.

6.2.1 Sovellettava laki

Rooma I -asetuksen 6 artikla koskee lainvalintaa kuluttajasopimuksissa. Sen lisäksi, että kuluttajansuojalaissa viitataan Rooma I -asetukseen, siinä säädetään, että laissa tarkoitettuihin sopimusvelvoitteisiin sovellettava laki määräytyy Rooman yleissopimuksen mukaisesti silloinkin, kun sopimusvelvoite ei kuulu yleissopimuksen soveltamisalaan²². Kansallinen laki toisin sanoen laajentaa Rooman sopimuksen asiallista soveltamisalaa.

Rooma I -asetuksen 6 artiklan mukaan kuluttajasopimukseen sovelletaan sen maan lakia, jossa kuluttajan asuinpaikka on, edellyttäen että elinkeinonharjoittaja suuntaa tai harjoittaa toimintaansa tässä maassa ja että sopimus kuuluu kyseisen toiminnan piiriin. Puolesta-asioinnin osalta tämä tarkoittaa yleensä yksiselitteisesti Suomen lakia²³. Jos kuitenkin nämä edellytykset eivät täyty esimerkiksi syystä, että kuluttajan kotipaikka ei ole Suomessa, voi sovellettavaksi tulla 4 artiklan perusteella lento-/laivayhtiön kotipaikan tai peräti sen muun maan laki, johon sopimuksella on läheisin liityntä²⁴.

Sopimusosapuolet voivat valita kuluttajasopimukseen sovellettavan lain 3 artiklan mukaisesti, mutta kuluttajansuojalainsäädännön pakottavuudesta johtuu, että kuluttaja saa valita kotimaansa ja sovitun lain välillä sen mukaan kumpi antaa kuluttajalle paremman suojan. Kanta-asiakasohjelmissa lento-/laivayhtiö on saattanut valita sovellettavaksi oman maansa lain, mikä ei täten välttämättä sido ainakaan Suomessa asuvaa kuluttajaa.

²²KSL 4 luvun 5 §: Lakiviittauksella, jonka perusteella sopimukseen sovelletaan Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion lakia, ei voida syrjäyttää Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa voimassa olevia lakiviittauksen puuttuessa sovellettavia säännöksiä kohtuuttomista sopimusehdoista, jos niissä suojataan kuluttajaa tehokkaammin kohtuuttomia sopimusehdoista vastaan kuin lakiviittauksen perusteella sovellettavassa laissa.

KSL 12 luvun 1 f §: Siltä osin kuin tämän tai muun lain säännöksistä ei johdu muuta, tässä laissa tarkoitettuihin sopimusvelvoitteisiin sovellettava laki määräytyy Roomassa 19 päivänä kesäkuuta 1980 tehdyn sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa lakia koskevan yleissopimuksen mukaisesti. Silloinkin kun tässä laissa tarkoitettut sopimusvelvoitteet eivät kuulu mainitun yleissopimuksen soveltamisalaan, noudatetaan yleissopimuksen määräyksiä soveltuvin osin.

²³ Pääsääntöisesti vastaavalla tavalla kuluttajan suojaksi määräytyy toimivaltainen tuomioistuin, ks. EU-asetus 1215/2012 tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla (uudelleenlaadittu), 4 jakso ja toimivalta kuluttajasopimusta koskevissa asioissa.

²⁴ 19 artikla Asuinpaikka:

1. Yhtiön tai muun yhteisön tai yhteenliittymän asuinpaikalla tarkoitetaan tätä asetusta sovellettaessa sen keskushallinnon sijaintipaikkaa.

Liiketoimintaa harjoittavan luonnollisen henkilön asuinpaikalla tarkoitetaan hänen päätoimipaikkaansa.

2. Jos sopimus on tehty jonkin sivuliikkeen, edustajan tai muun toimipaikan toiminnan yhteydessä tai jos sopimuksen täytäminen kuuluu sopimuksen mukaan tällaiselle sivuliikkeelle, edustajalle tai muulle toimipaikalle, asuinpaikkana pidetään sivuliikkeen, edustajan tai muun toimipaikan sijaintipaikkaa.

Kun matkustaja ja lento-/laivayhtiö on solminut kuljetussopimuksen (pois lukien matkapaketit²⁵), sopimukseen ei sovelleta 6 artiklaa vaan kuljetussopimuksia koskevaa 5 artiklaa. Rooma I -asetusta ei kuitenkaan sovelleta kun sovellettavaksi tulee asia kuljetusoikeudellinen yleissopimus, esimerkiksi Montrealin tai Ateenan yleissopimus²⁶. Lisäksi yhteispohjoismaisen käytännön mukaisesti matkustajien merikuljetuksiin sovelletaan Suomen merilakia aina kun kuljetuksella on pohjoismainen liittyminen.

Rooma I -asetuksen 5 artiklan mukaan matkustajakuljetussopimukseen sovelletaan sen maan lakia, jossa matkustajan asuinpaikka on edellyttäen, että joko lähtöpaikka tai määräpaikka sijaitsee kyseisessä maassa. Mikäli nämä vaatimukset eivät täyty, sovelletaan sen maan lakia, jossa rahdinkuljettajan asuinpaikka on. Suomessa asuvan matkustajan osalta tämä tarkoittaa pääsääntöisesti aina Suomen lakia, mutta ulkomailla asuvan matkustajan osalta laki voi määräytyä toisin.

Osapuolet voivat valita matkustajakuljetusta koskevaan sopimukseen sovellettavaksi ainoastaan sen maan lain, jossa on matkustajan asuinpaikka tai rahdinkuljettajan kotipaikka tai keskushallinnon sijaintipaikka tai jossa matkan lähtö- tai määräpaikka sijaitsee. Jos kuitenkin kaikista tapaukseen liittyvistä seikoista käy selväksi, että lakiviittauksen puuttuessa sopimus liittyy selvästi läheisemmin johonkin toiseen maahan kuin mitä 1 tai 2 kohdassa tarkoitetaan, sovelletaan tämän toisen maan lakia.

Edellä esitetyn perusteella kansainvälisyksityisoikeudellisista säännöistä seuraa esimerkiksi, että kanta-asiakasohjelmaan ja toisaalta sen perusteella ja sitä hyödyntäen tehtyyn kuljetussopimukseen voi tulla sovellettavaksi eri maan lainsäädäntö. Kun kuitenkin yleissopimukset ja EU-lainsäädäntö ovat yhtenäistäneet matkustajien kuljetussopimukseen perustuvia oikeuksia ja rahdinkuljettajan vastuuta, sovellettavan lain valinnalla ei ole välttämättä lopulta olennaista tai asiallista merkitystä.

6.3 Matkustaja – puolesta-asioija

Toinen valtuutukseen liittyvä henkilösuhde on päämiehen ja edustajan välinen perussuhde, yleensä toimeksiantoon perustuva sopimussuhde. Puolesta-asioinnissa puolesta-asioiva välitys- tai yhdistämispalvelun tar-

²⁵ Edellä olevia 1 ja 2 kohtaa ei sovelleta

a) palvelujen suorittamista koskevaan sopimukseen, jos palvelut on määrä suorittaa kuluttajalle yksinomaan muussa kuin siinä maassa, jossa hänen asuinpaikkansa on;

b) kuljetussopimukseen, lukuun ottamatta matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista 13 päivänä kesäkuuta 1990 annetussa neuvoston direktiivissä 90/314/ETY (1) tarkoitettuja matkapaketteja koskevia sopimuksia.

²⁶ Ks. esim. Ateenan yleissopimuksen 17 artikla, tuomioistuimen toimivalta.

1. Tämän yleissopimuksen 3 ja 4 artiklaan perustuva kante nostetaan jossakin seuraavista tuomioistuimista kantajan valinnan mukaan, edellyttäen, että tuomioistuin sijaitsee tämän yleissopimuksen sopimusvaltiossa ja ettei muuta johdu oikean tuomioistuimen valintaa koskevasta sopimusvaltion kansallisesta lainsäädännöstä niissä valtioissa, joissa mahdollisia tuomioistuimia on useita.



joaja edustaa matkustajan pyynnöstä ja valtuuttamana häntä asiointitapahtumassa.

Puolesta-asioijan keskeinen tehtävä ja vastuu liittyy siihen, että se huolehtii yhteistyössä lento-/laivayhtiön kanssa rajapinnan avaamisesta ja hankkii tämän jälkeen sähköisen rajapinnan tai muun asiointikanavan kautta asiakkaalleen, tämän asiakastilin tietoja, esimerkiksi henkilökohtaisia asiakasbonuksia ja -pisteitä hyödyntäen, lento- tai laivalippuja tai muita liikenne- tai liikkumispalvelun käyttöön oikeuttavia tuotteita. Rajapinnan avaamisvelvoite ei koske lento-/laivayhtiön oheispalveluita, joskin rajanveto liikenne- tai liikkumispalvelutuotteen ja muun tuotteen välillä voi olla paikoin vaikea.

Puolesta-asioija ei ole kanta-asiakasohjelman ja kuljetussopimuksen osapuoli, eikä se vastaa miltään osin näiden sopimusten täyttämistä. Puolesta-asioija ei saa mitään sellaisia oikeuksia, joita asiakkaallakaan ei ole, joten kanta-asiakasohjelman ehdot voivat rajoittaa puolesta-asioijan oikeuksia. Toisaalta myöskään matkustaja ei voi antaa puolesta-asioijalle muita ja laajempia oikeuksia kuin sillä itsellään on suhteessa lento-/laivayhtiöön.

Kuljetusoikeudellisten yleissopimusten perusteella reklamaatiot ja vastaavat ilmoitukset tulee tehdä suoraan lento-/laivayhtiölle. Matkustajien oikeuksista annetut EU-asetukset velvoittavat lento-/laivayhtiöt tiedottamaan ja eri tavoin auttamaan matkustajia. Kun puolesta-asioija ei toimi lento-/laivayhtiön vaan nimenomaan matkustajan puolesta ja lukuun, puolesta-asioija ei voi olla lähtökohtaisesti em. ilmoitusten vastaanottaja.

Puolesta-asioijan tehtävät ja vastuu määräytyvät toimeksiantosopimuksen mukaisesti. Mikään ei siten estä sopimasta, että puolesta-asioija hoitaa matkustajan puolesta kaiken yhteydenpidon liikennepalvelun tarjoajaan päin, mukaan lukien myös reklamaatiot.²⁷ Kuten edellä on esitetty, esimerkiksi lentoliikenteen vakioviivästyskorvausten hakemisen osalta tällaista käytäntöä ja liiketoimintaa on jo olemassa.²⁸ Vastaavasti lento- /laivayhtiön toimittamien tietojen ja ilmoitusten antamisesta myös puolesta-asioijalle voidaan sopia puolesta-asioinnin tarkoittamassa kolmikantasuhteessa kuten edellä on esitetty.

Puolesta-asiointi edellyttää, että myös matkustajan ja puolesta-asioijan välillä on olemassa sopimussuhde ja sen osana sähköinen asiakastilisuhde tai muu sähköinen asiointikanava. Sekin voi olla jonkinlainen kanta-asiakasohjelma, mutta joka tapauksessa kysymys on käytännössä väistämättä vakiosopimusluonteisesta sopimuksesta, jossa sovitaan puolesta-asioijan oikeudet ja velvollisuudet asiointitapahtumassa eli käytännössä matkalipun hankkimisessa ja hallinnoimisessa.

²⁷ Tavarankuljetuksissa kuljetuksen välittäjää kutsutaan usein huolitsijaksi ja vastuuseen sovelletaan Pohjoismaisen Speditööriliiton yleisiä määräyksiä (PSYM).

²⁸ Maksujen välittämisen osalta tulee huomioida maksupalvelulain vaatimukset.

Myöskään tätä suhdetta ei ole säännelty kansainvälisissä yleissopimuksissa, EU-lainsäädännössä eikä liikennepalvelulaisissa. Suomen lain osalta säädösperusta löytyy varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain 2 luvusta, jossa säädetään valtuutuksesta, sekä kauppa-kaaren 18 luvusta, jossa säädetään toimeksisaajasta ja asiamiehestä.

Yleensä, liikematkustaminen pois lukien, matkustajan ja puolesta-asioijan välinen suhde on kuluttajasuhde, jolloin toimeksiantosopimukseen tulee sovellettavaksi kuluttajansuojalaki. Todettakoon, että esimerkiksi kuluttajansuojalain 12 luvun 1 välittäjävastuu ei sanamuotonsa eikä varsinkaan esitöidensä perustella tule sovellettavaksi, koska lainkohta ei koske muiden kuin irtaimen kaupan ja kuluttajansuojalain 8 luvun alaan kuuluvien palvelujen välitystä, mistä kuljetus- ja liikkumispalvelun välittämisessä ei ole kysymys. Toisaalta lainkohta ei sovellu siitäkään syystä, että puolesta-asioija toimii matkustajan, ei lento-/laivayhtiön lukuun, vrt. matkatoimisto.²⁹ Kuitenkin on syytä todeta, että välittäjä säännöksen merkitys on nykyisin korostunut ja tulkinta vaikeutunut, koska teknologia on synnyttänyt aivan uudenlaisia välitystoimintamalleja asiointialustoineen. Tästä on esimerkkinä edellä mainittu EU-tuomioistuimen Uber-tuomio.

Välityspalvelujen ja yhdistämispalvelujen tarjoajan osalta on huomioitava erikseen Liikennepalveluin III osan 5 luvun 2 §:n erityinen tiedonantovelvollisuus:

Sen lisäksi, mitä matkustajan oikeuksista muualla lainsäädännössä säädetään, välityspalvelujen ja yhdistämispalvelujen tarjoajan on annettava matkustajalle sopimuksen teon yhteydessä matkaketjun eri osiin kohdistuva tieto siitä, kenen puoleen matkustaja voi matkaketjun eri vaiheissa ja sen päätyttyä kääntyä, jos palvelu ei toteudu matkustajalle annetun vahvistuksen mukaisena.

6.3.1 Sovellettava laki

Matkustajan ja puolesta-asioijan väliseen toimeksiantosuhteeseen sovellettava laki määräytyy edellä esitetyllä tavalla Rooma I -asetuksen 6 artiklan perusteella, jossa pääsääntö on kuluttajan asuinpaikan laki (ks. 6.2.1). Kuljetussopimuksia koskeva 5 artikla ei tule sovellettavaksi. On kuitenkin oletettavaa, että pääsääntöisesti toimeksiantosopimuksella ei ole kansainvälisiä liityntöjä, koska puolesta-asioija yleensä tarjoaa palvelujaan kuluttajan asuinpaikalla.

²⁹ Ks. KKO:1993:30: A oli tilannut matkatoimistoyhtiö B:ltä toisen yhtiön C:n järjestämän matkan maksaen sen B:lle, joka oli tilittänyt maksun C:lle. B ei matkan välittäjänä ollut A:lle vastuussa matkan hinnan takaisin suorittamisesta sen vuoksi, ettei C konkurssinsa johdosta ollut voinut matkaa järjestää.



6.4 Puolesta-asioija – lento-/laivayhtiö

Puolesta-asioijan ja laiva-/lento-yhtiön välinen suhde on varsinainen puolesta-asiointisääntelyn kohde. Se ei perustu lähtökohtaisesti jo olemassaolevaan sopimukseen mutta toisin kuin maksupalveluasetuksessa PSD2, sopimussuhde edellytetään solmittavaksi rajapintojen avaamisen mahdollistamiseksi.

Laiva-/lento-yhtiön keskeinen tehtävä ja vastuu puolesta-asiointitapahtumassa liittyy siihen, että se järjestää yhteistyössä toimien puolesta-asioijalle tehokkaasti ja kohtuullisin ehdoin pääsyn matkustajan käytössä olevaan, tyyppillisesti kanta-asiakasohjelman, rajapintaan taikka sitten avaa puolesta-asioijalle uuden rajapinnan lipun myyntikanavaan tai tarvittaessa mahdollistaa pääsyn muuhun sähköiseen asiointikanavaan, jos kanta-asiakasohjelman tiedot, esimerkiksi bonustiedot, eivät ole suoraan kytkettyinä matkalipun myyntikanavaan.

Puolesta-asiointiehtojen on oltava oikeudenmukaisia, kohtuullisia ja syrjimättömiä. Tältä osin viitataan Viestintäviraston Matkaketjujen käytäntösääntöihin. Käytännösääntöjen kohta 15.3 koskee riitojen ratkaisua, miltä osin huomautetaan, että tuomioistuimen kansainvälinen toimivalta määräytyy muun muassa EU-asetuksen 1215/2012 perusteella. Puolesta-asioinnissa tuomioistuimen voi katsoa määräytyvän, ellei siitä ole sovittu, ennen kaikkea vastapuolen kotipaikan tai sen jäsenvaltion paikkakunnan mukaan, jossa rajapintojen avaamispalvelu suoritettiin tai oli suoritettava, minkä määrittäminen voi toki olla vaikeaa, kun kyseessä ovat sähköiset palvelut.

Sikäli kuin toimeksiantosuhteessa on annettu puolesta-asioijalle oikeuksia toimia matkustajan lukuun ja puolesta (esimerkiksi vastaanottaa lakisääteisiä ilmoituksia), näistä on tarpeen tiedottaa ja sopia kaikkien osapuolten kesken, jotta valtuutussuhde on selkeä.

Esimerkiksi lentoyhtiöt voivat toteuttaa asiakkailleen suunnatut lippu- ja maksujärjestelmänsä sekä myyntikanavansa usealla eri vaihtoehdoisella toteutustavalla. Tällöin aivan oma kysymyksensä, jota käsitellään kohdassa 6.4.1, on lento-/laivayhtiön puolesta lippu- ja maksujärjestelmästä vastaavan kansainvälisen toimijan asema puolesta-asioinnissa.

6.4.1 Sovellettava laki

Ulkomaisten lento-/laivayhtiöiden välillä solmittaviin yhteistyösopimukseen liittyy paljon epäselvyyksiä yksinomaan jo sen vuoksi, että liikennepalvelulaki ei sen mahdollisesta kansallisesta pakottavuudesta huolimatta tule välttämättä lainkaan sovellettavaksi kansainvälisten toimijoiden välillä.

Lento-/laivayhtiön ja puolesta-asioijan väliseen sopimussuhteeseen, kun kyseessä ei ole kuluttajasopimus eikä kuljetussopimus, sovellettava



laki määräytyy Rooma I -asetuksen 3 ja 4 artiklan perusteella. Kuljetus-sopimuksia koskeva 5 artikla ei tule sovellettavaksi.

Sikäli kuin sopimusosapuolet eivät ole sopineet sovellettavasta laista 3 artiklan mukaisesti, sovelletaan palvelua koskevaan sopimukseen 4 artiklan 1b) kohdan mukaan palvelun suorittajan asuinpaikan lakia. Jos sopimus ei kuulu 1 kohdan piiriin tai jos sopimuksen osiot kuuluisivat useamman kuin yhden 1 kohdan a–h alakohdan piiriin, sopimukseen sovelletaan sen maan lakia, jossa on sen osapuolen asuinpaikka, joka vastaa sopimuksen luonteenomaisesta suorituksesta.

Rajapinnan avaamisvelvoitteen osalta on mahdollista katsoa palvelun suorittajaksi lento-/laivayhtiö, jonka avaamisvelvoite on myös sopimuksen luonteenomainen suoritus. Jos kuitenkin sopimus liittyy luontevimmin muuhun maahan, tämän maan lakia sovelletaan. Näin ollen Rooma I -asetuksen perusteella on mahdollista, ellei peräti jopa todennäköistä, että ilman lakiviittaustakin sovellettavaksi laiksi valikoituu ulkomaisen lento-/laivayhtiön osalta muu kuin Suomen laki.

Oma kysymyksensä on lento-/laivayhtiön puolesta lippu- ja maksujärjestelmästä sopimuksen perusteella vastaavan toimijan asema ja sääntely puolesta-asioinnissa. Tällainen toimija ja sitä koskeva sopimussuhde on tyypillisesti kansainvälinen, joten liikennepalvelulain ulottaminen tällaiseen toimijaan ei liene ole mahdollista.

Puolesta-asiointia koskevien säännösten pakottavuudesta ei ole erikseen säädetty. Kansallisesti pakottava sääntely ei ole automaattisesti myös kansainvälisesti pakottavaa ja siten syrjäytä muutoin sovellettavaksi tulevaa lakia. Huomioiden säännösten tarkoitus ja uutuus on mahdollista, että ne eivät täytä niitä korkeita vaatimuksia, joita kansainväliselle pakottavuudelle asetetaan esimerkiksi Rooma I -asetuksessa.³⁰

7 VASTAUKSET KYSYMYKSIIN

7.1 Kun liikennepalvelulain soveltamisala on hyvin laaja, miten vaatimus puolesta-asioinnista soveltuu lentoyhtiöihin/varustamoihin, joiden kotipaikka on muualla kuin Suomessa?

Kysymystä voi arvioida monesta eri näkökulmasta. Kuitenkin yhteenvedonomaaisesti voidaan sanoa, että kansainvälisissä kuljetuksissa tilanteesta riippuen vaatimuksen soveltaminen voi olla haasteellista tai jopa

³⁰ 9 artikla Kansainvälisesti pakottavat säännökset

1. Kansainvälisesti pakottava säännös on säännös, jonka noudattamista maa pitää niin olennaisen tärkeänä yleisten etujensa, kuten poliittisen, sosiaalisen tai taloudellisen järjestelmän turvaamiseksi, että sitä on sovellettava kaikissa sen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa riippumatta siitä, mitä lakia sopimukseen muutoin tämän asetuksen nojalla sovellettaisiin.

2. Tämän asetuksen säännökset eivät estä soveltamasta tuomioistuinvaltion lain kansainvälisesti pakottavia säännöksiä.

3. Vaikutusta voidaan antaa sen maan lain kansainvälisesti pakottaville säännöksille, jossa sopimuksesta johtuvat velvoitteet on täytettävä tai on täytetty, siltä osin kuin nämä kansainvälisesti pakottavat säännökset tekevät sopimuksen täyttämisen lainvastaiseksi. Harkittaessa, annetaanko näille säännöksille vaikutusta, on otettava huomioon näiden säännösten luonne ja tavoite sekä seuraukset, joita niiden soveltamisesta tai soveltamatta jättämisestä aiheutuisi.



mahdotonta sellaisiin lento-/laivayhtiöihin, joiden kotipaikka on muualla kuin Suomessa.

Kysymykseen on vastattu yleisesti liikennemuotokohtaisesti edellä kohdissa 4.4 ja 5.4. Lento- ja meriliikenteen kansainvälisessä sääntelyssä ei sinänsä ole rajoitettu puolesta-asiointia eli matkustajan puolesta-asiointia. Päinvastoin erilaiset valtuutus- ja asiamiestilanteet ovat kansainvälisessä toimintaympäristössä tavallisia, mistä on esimerkkinä matkatoimistojen toimintamalli. Sähköisten asiointipalvelujen alati kehityksessä myös rajapintoja on avattu, mutta vain sopimuserusteisesti.

Kysymykseen on vastattu sovellettavan lain osalta edellä kohdissa 3 ja 6 (ennen kaikkea 6.4.1). Kun kysymyksessä on puhtaasti kansallinen säädösperusta, jossa velvoitetaan toimijat keskenään sopimussuhteeseen, ei tilanne ole kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjen (esimerkkinä Rooma I -asetus) perusteella ongelmaton. Kansainvälisyksityisoikeudellisten sääntöjen mukaan kuluttajasuhteissa matkustajan ja kuljetusliikkeen sekä toisaalta matkustajan ja puolesta-asioijan välillä Suomen laki tulee pääsääntöisesti aina pakottavana sovellettavaksi ja toisaalta kuljetussopimuksissa laki on myös yhteneväinen (ks. 6.2.1 ja 6.3.1).

Sen sijaan varsinaisella puolesta-asioinnin ydinalueella, jossa sopimusosapuolia ovat elinkeinonharjoittajat, ja jossa tilannetta ei sääntele mikään yleissopimus tai EU-lainsäädäntö, on mahdollista ja ehkä todennäköistäkin, että Suomen laki ei tule sovellettavaksi kun puolesta-asiointivelvoite kohdistuu lentoyhtiöihin- ja laivayhtiöihin, joiden kotipaikka on muualla kuin Suomessa. Vaikka puolesta-asiointia koskevat säännökset katsottaisiin kansallisesti pakottaviksi, eivät ne ole sitä välttämättä lainkaan kansainvälisesti arvioituna.

Kysymykseen on vastattu EU-oikeudellisen palvelujen vapaan tarjoamisen osalta edellä kohdissa 3.3, 4.2.1 ja 5.2. Kun kysymyksessä on puhtaasti kansallinen säädösperusta, jossa velvoitetaan toimijat keskenään sopimussuhteeseen, myyntirajapinnan avaamisvelvoite voi tulla arvioitavaksi myös EU-oikeuden ja erityisesti palvelujen vapaan liikkuvuutta edistävän sääntelyn näkökulmasta. Ei ole poissuljettua, että puolesta-asioinnin ja sopimuspakon katsotaan tosiasiallisesti estävän kuljetuspalveluiden vapaata liikkuvuutta ilman riittävää perusteltua syytä.

Siinä tapauksessa, että puolesta-asiointivelvoite sinänsä soveltuisi ulkomaisiin lento-/laivayhtiöihin, liittyy luottamussuhteen arvioimiseen, yhteistyövelvoitteeseen ja rajapintasopimuksen ehtoihin rajat ylittävissä tilanteissa väistämättä huomattavan paljon enemmän haasteita kuin toimittaessa suomalaisten osapuolten kesken. Kun esimerkiksi ei ole olemassa kansainvälisesti sovittuja yhteisiä kriteereitä luottamussuhteen arvioimiseen, voi kysyä syntykö oikeus kieltäytyä yhteistyöstä helpommin kuin asioitaessa suomalaisen osapuolen kanssa.



Ulkomaisten laivayhtiöiden osalta puolesta-asiointisääntely ei tule lainkaan sovellettavaksi, mikäli (suomalaisella) matkustajalla (matka, joka liittyy Suomeen) ei ole kanta-asiakas- ja tilisuhdetta tällaisessa laivayhtiössä.

- 7.2 Käyttäjätili vs. kanta-asiakasohjelmat? Millä edellytyksillä kanta-asiakasohjelma voi olla käyttäjätili, jonka tiedot olisi lain perustelujen mukaan niin ikään avattava?

Kysymykseen on vastattu osin edellä kohdissa 6.2 ja 6.4.

Kanta-asiakas-ohjelmia on monenlaisia, joten vastaus saattaa riippua osin kanta-asiakasohjelman ehdoista ja luonteesta³¹. Useiden kanta-asiakasohjelmien ehdoissa puhutaan nimenomaan jopa sähköisestä tilistä, mutta se miten asiakkaan ja palveluntarjoajan välinen sopimus on nimetty tai se, että laki puhuu ”käyttäjätilistä”, ei sinänsä ole ratkaisevaa vaan se, täyttääkö sähköinen tilisuhde lähinnä tekniset ja toiminnalliset vaatimukset puolesta-asioinnin mahdollistamiseksi lain mukaisesti.

Kanta-asiakasohjelma perustuu aina asiakkaan ja liikkumispalveluntuottajan väliseen sopimukseen. Varsinkin kun kanta-asiakasohjelman käyttäjätietojen avulla voidaan varata ja hankkia matkalippuja kanta-asiakasetuja (tyypillisesti pisteitä ja bonuksia) hyödyntäen, on perusteltua katsoa kysymyksen olevan juuri liikennepalvelulaissa säädetystä käyttäjätilistä. Toisaalta myös sellaista kanta-asiakasohjelmaa on perusteltua pitää käyttäjätilinä, jonka kautta ei voi suoraan varata liikkumispalvelua mutta ohjelman tietoja voidaan hyödyntää varauksen yhteydessä. Näin ollen lähtökohtaisesti kaikenlaisia sähköisiä kanta-asiakasohjelmia tulee pitää lain tarkoittamina käyttäjätileinä, koska niitä voidaan ja tulee matkustajan puolesta hyödyntää puolesta-asioinnissa. Jos kanta-asiakasohjelmaa ja sen tietoja ei voida mitenkään hyödyntää matkalipun hankkimisessa, sitä ei ole perusteltua pitää laissa mainittuna käyttäjätilinä.

- 7.3 Valtuutuksen laajuus puolesta-asioinnissa: peruutukset, muutokset ym. suhde kansainvälisistä sopimuksista ym. tuleviin ehtoihin ja vaatimuksiin?

Kysymykseen on vastattu osin edellä kohdissa 4.4 ja 5.4.

Puolesta-asiointia koskeva sääntely on keskittynyt rajapinnan avaamiseen puolesta-asioijan ja lento-/laivayhtiön välillä yksinomaan siinä tarkoituksessa, että puolesta-asioija hankkii matkustajan pyynnöstä hänen puolestaan lipputuotteita tai muita liikkumispalvelun käyttöön oikeuttavia tuotteita tilanteessa, jossa matkustajan ja puolesta-asioijan välillä on jo olemassa sopimussuhde, joskaan ei välttämättä ja lähtökohtaisesti kuljetussopimusta.

³¹ Tässä selvityksessä on huomioitu mm. seuraavien yhtiöiden kanta-asiakasohjelmat: AS Tallink Grupp (Club One), Viking Line Abp (Viking Line Club), Finnlines Oyj (Star Club), Finnair Oyj (Finnair Plus) Norwegian Air Shuttle ASA (Norwegian Reward), American Airlines Inc. (AAAdvantage).



Sen sijaan nyt esitetty kysymys koskee matkustajan ja puolesta-asioijan välistä suhdetta, jota ei ole säännelty liikennepalvelulain puolesta-asiointisäännöksessä.

Vastaavasti kuin kansainvälisissä kuljetusoikeudellisissa yleissopimuksissa ja EU-oikeudessa ei ole säännelty saati rajoitettu matkustajan oikeutta valtuuttaa toinen tekemään kuljetussopimus tai toimimaan muutoin matkustajan puolesta, rajoituksia ei ole myöskään mahdollisuudessa valtuuttaa toinen henkilö hoitamaan kuljetussopimusta koskevat peruutukset, muutokset, reklamaatiot ja korvausasiat.

Kuljetusoikeudellisissa ja EU:n säädöksissä on säädetty lento-/laivayhtiölle velvollisuus antaa tietoja sekä ennen matkaa että sen aikana. Tiedot tulee antaa kuljetussopimuksen vastapuolelle eli matkustajalle. Puolesta-asioija ei ole kuljetussopimuksen osapuoli, joten tietoja ei voida antaa hänelle ilman matkustajan suostumusta. Tähän ei velvoita ja oikeuta myöskään puolesta-asiointisäännös.

7.4 Asiointialustojen ja aggregaattoreiden (Amadeus ym.) rooli liikennepalvelulain näkökulmasta: voivatko nämäkin olla sellaisia tahoja, joita puolesta-asiointivelvoite koskee?

Liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajan tai näiden puolesta lippu- ja maksujärjestelmästä vastaavan toimijan on avattava toiselle liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajalle pääsy lippu- ja maksujärjestelmänsä myyntirajapintaan. Mikäli toimija kuuluu välityspalvelun piiriin, välityspalvelu voi hoitaa avaamisen toimijan puolesta.

Puolesta-asioinnin käytännön toteutuksen kannalta on syytä huomata, että esimerkiksi lentoyhtiöt voivat toteuttaa asiakkailleen suunnatut lippu- ja maksujärjestelmänsä sekä myyntikanavansa usealla eri vaihtoehdoisella toteutustavalla. Toiset lentoyhtiöt ovat ulkoistaneet käytännössä koko lippu- ja maksujärjestelmänsä ns. GDS (General Distribution System) -toimijalle, jollaisia ovat muun muassa Amadeus-konserni sekä Sabre Corporation. Esimerkiksi Amadeus-konsernin tarjoama Altéa Suite -järjestelmä kattaa kaikki tyypillisen verkostolentoyhtiön varaus- ja maksujärjestelmän toiminnallisuudet ja se perustuu määrättyllä standardilla toteutettuun viestiliikenteeseen. Mikäli lentoyhtiö on toteuttanut lippu- ja maksujärjestelmänsä kuvatulla tavalla, on kyseessä tilanne, jossa veloitteen käytännön toteutus kohdistunee ainakin osittain liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajan puolesta lippu- ja maksujärjestelmästä vastaavaan toimijaan. On kuitenkin perusteltua tulkita, että lentoyhtiön on ensisijaisesti itse huolehdittava siitä, että sen alihankkijana toimiva GDS-toimija järjestää lentoyhtiön lukuun yhdistämispalvelujen tarjoajalle asianmukaisen pääsyn lentoyhtiön kyseiseen ulkoistettuun järjestelmään. Lippu- ja maksujärjestelmän toteuttaneella alihankkijalla (GDS-toimijalla tai vastaavalla) ei voine olla yksinomaan jo toimeksiantoehtojen perusteella itsenäistä päätäntävaltaa sen suhteen, saako se antaa puolesta-asioitsijoille pääsyn (tai määrittelemään pääsyedellytyksiä) kyseisen alihankkijan toteuttamaan ulkoistettuun lippu- ja maksujärjestelmään, esimerkiksi luomalla järjestelmään puolesta-asioijalle ns. matka-



toimistotunnukset kyseiselle lentoyhtiölle tuotetun varausjärjestelmän käyttämiseksi.

GDS-toimijan itsessään ei voitane katsoa olevan yhdistämispalvelun tarjoaja liikennepalvelulain tarkoittamalla tavalla. Lain I osan 1 luvun 2 §:n mukaisesti välityspalvelulla tarkoitetaan ”kuljetusten välittämistä korvausta vastaan, ei kuitenkaan palvelua, jossa välitetään vain palveluntarjoajan omia kuljetuksia, eikä valmismatkalaissa (1079/1994) tarkoitettua valmismatkaa”. Koska GDS-toimijat eivät välitä kuljetuksia yleisölle vaan toimivat pääasiassa lentoyhtiöiden globaalina jakelukanavana pääasiassa matkatoimistojen suuntaan, ne tuskin voivat kuulua säännöksen soveltamisalaan. Puolesta-asiointivelvoitteiden tulisi kohdistua joka tapauksessa ensisijaisesti suoraan lentoyhtiöön, eikä sen alihankkijaan, vaikka säädösteksti sinänsä nimenomaisesti kattaa lisäksi myös liikkumis- tai yhdistämispalveluntarjoajien puolesta lippu- ja maksujärjestelmiä tuottavat toimijat. Liikennepalvelulain velvoitteiden ulottaminen tällaiseen GDS-toimijaan, jolla ei ole liityntää Suomeen, on todennäköisesti käytännössä varsin haasteellista.

On myös mahdollista, että lentoyhtiö tarjoaa GDS-jakelun ohella lipputuotteitaan esimerkiksi Kansainvälisen lentokuljetusliiton IATA:n ylläpitämän NDC (New Distribution Capability) -ohjelman ja sen mukaisen viestintästandardin kautta. Kyseinen NDC-standardi, joka on vielä kehitysvaiheessa, on tarkoitettu erityisesti matkatoimistojen ja lentoyhtiöiden väliseksi standardiksi, jonka tarkoitus on erityisesti edistää lentoyhtiöiden oheispalvelujen näkyvyyttä. Vastaavasti ei myöskään voitane katsoa, että esimerkiksi NDC-standardia ja sen mukaista viestiliikennettä ylläpitävä ja välittävä taho välittäisi kuljetuksia korvausta vastaan. Tämän vuoksi sitä ei myöskään voitane pitää sellaisena tahona, johon kohdistuisi puolesta-asiointi-velvoitteita.

Selvyyden vuoksi todetaan, että on myös lentoyhtiöitä, joiden lipputuotteita myydään pelkästään tai osittain niiden oman sisäisen varausjärjestelmän ja siihen liittyvän lentoyhtiön oman verkkokaupan kautta. Kyseiset lentoyhtiöt eivät yleensä ole ulkoistaneet lippu- ja maksujärjestelmiä osaksikaan alihankkijoille. Tällöin liikennepalvelulain tarkoittama puolesta-asioinnin mahdollistava rajapintojen avaamisvelvoite kohdistunee suoraan kyseisen lentoyhtiön varausjärjestelmän sisäiseen rajapintaan, eikä toimintamallissa yleensä ole muita sellaisia välittäjän roolissa olevia tahoja, jota puolesta-asiointivelvoitteet voisivat edes välillisesti tai toissijaisesti koskea.

Laki vaatii avaamaan vain sen myyntikanavarajapinnan, josta on pääsy asiakastiliin. Laki ei sinänsä vaadi, että rajapinta avataan kaikkiin myyntikanaviin. Näin ollen jos lentoyhtiö myy lipputuotteita oman digitaalisen myyntikanavansa kautta, pelkästään tämän avaamisen tulisi yleensä riittää. Se, että lippuja myydään lisäksi myös esimerkiksi Amadeuksen kautta, ei velvoittane lentoyhtiötä avaamaan Amadeus-rajapintaansa. Amadeuksen tai muun toimijan GDS-jakelukanavaa käytetään lähinnä lipputarjonnan globaalina näkyvyyden luomiseksi matkatoimistoille. Läh-



tökohta kuitenkin lienee, että puolesta-asiointirajapinnan kautta matkustajalle tarjottava varsinainen lipputuote ei saa olla ehdoiltaan huonompi³².

Ulkomaiset lentoyhtiöt, jotka tarjoavat lentojaan Suomessa yksinomaan tai pääasiassa oman verkkokauppansa kautta, ovat saattaneet toteuttaa myyntijärjestelmänsä suhteellisen yksinkertaisella tietoteknisellä ratkaisulla, jossa eri alijärjestelmät yhdistyvät verkkokauppa-tasolla. Tällöin puolesta-asioinnin rajapintana saattaa lopulta toimia tehokkaimmin rajapinta, joka vastaa toiminnallisuudeltaan pitkälti kyseistä julkista verkkokauppaa ja on jopa kytköksissä siihen.

Se, mitä edellä on todettu lentoyhtiöiden vaihtoehtoisista myynti- ja jakelukanavista, soveltuu sinänsä myös matkustajavarustamoihin. Suuret ulkomaiset risteilyvarustamot myyvät lipputuotteitaan omien sisäisten varausjärjestelmiensä ja omien verkkokauppojensa kautta, mutta hyödyntävät myös esimerkiksi edellä mainittuja palveluntuottajia (Amadeus ja Sabre Corporation).

Vertauksena voi huomioida Uberin, joka on mobiilisovellus ja palvelu-alusta. Se näyttää matkustajalle käyttäjää lähellä olevat vapaat Uber-taksit, joista hän voi valita mieluisensa. Matkan maksaminen tapahtuu sovelluksen välityksellä. Uber-kuljettajat käyttävät omia autojaan, joten sikäli ovat eri asemassa, kuten EU-tuomioistuimen ratkaisu osoittaa.

³² Ks. edellä kohta 2.1.1 ja hallituksen esitys: ”Ehdotettu sääntely ei itsessään myöskään vaikuttaisi tuotteen hintaan, vaan henkilö saa sen samoilla perusteilla kuin tähänkin asti.”