

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Siviilioikeusyksikkö

Lainsäädäntöneuvos Kalle Mäenpää

Lausunto

4.3.2024

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmät eduskunnalle ehdotuksista matkustajanoikeuksia koskeviksi asetuksiksi (U 90/2023 vp ja U 93/2023 vp)

Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavat huomiot U-kirjelmien U 90/2023 vp, U 93/2023 vp ja U 94/2023 vp keskinäisistä suhteista sekä valiokunnan saamista kirjallisista asiantuntijalausunnoista U-kirjelmistä U 90/2023 vp sekä U 93/2023 vp.

1 U-kirjelmien keskinäisestä suhteesta

1.1 Matkustajanoikeuksia koskevat ehdotukset (U 90/2023 vp ja U 93/2023 vp)

Kirjelmät U 90/2023 vp sekä U 93/2023 vp liittyvät läheisesti toisiinsa. Oikeusministeriö on valmistellut kirjelmän U 90/2023 vp ja tämän lausunnon yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa siltä osin kuin niissä on käsitelty liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluvia asioita. Vastaavasti kirjelmä U 93/2023 vp ja liikenne- ja viestintäministeriön sen johdosta antamaan lausuntoon oikeusministeriö on osallistunut omaan hallinnonalaansa kuuluvien osien.

U-kirjelmä U 90/2023 vp koskee asetusehdotusta matkustajien oikeuksista multimodaalisten matkojen yhteydessä (COM 2023(752) final). Multimodaalisella eli yhdistetyllä matkalla tarkoitetaan matkaa, jossa käytetään vähintään kahta eri liikennevälinettä, joista nykyisissä matkustajanoikeusasetuksissa säädetään. Voimassa olevat asetukset koskevat lento-, juna-, vesi- ja linja- autoliikennettä.¹ Yhdellä liikennemuodolla matkustavan henkilön oikeudet määräytyvät siis käytettyä liikennemuotoa koskevan asetuksen perusteella. Jos matkustaja vaihtaa matkalla liikennemuodosta toiseen, hänen oikeutensa määräytyvät matkan eri osien aikana eri asetusten perusteella.

Multimodaalisia matkoja koskeva asetusta ei toisi muutosta tähän perusasetelmaan. Sääntelyn ulkopuolelle kuitenkin jää nykyisin tilanne, jossa matkustaja menettää multimodaalimatkan jatkoyhteyden toisen liikennemuodon matkan viivästykseen tai peruutuksen vuoksi. Liikenteenharjoittajilla ei tässä tilanteessa ole vastaavaa lipun hinnan palautus-, uudelleenreititys-, ja avunantovelvoitetta kuin liikennevälinekohtaisilla matkoilla. Asetusehdotuksen myötä nämä velvoitteet liitettäisiin myös sellaisiin multimodaalisiin matkoihin, jotka on myyty yhtenäisenä matkana eikä erillisinä lippuina.

U-kirjelmä U 93/2023 vp koskee asetusehdotusta mainittujen voimassa olevien liikennemuotokohtaisten matkustajanoikeusasetusten muuttamisesta (COM 2023(753) final, Omnibus-ehdotus). Omnibus-ehdotuksessa olemassa oleviin asetuksiin lisättäisiin säännökset

- operaattorien omavalvonnasta ja siihen liittyvistä laatuvaatimuksista
- yhteisestä lomakkeesta korvausten hakemiseksi

¹ Asetukset (EY) 261/2004 (lento liikenne), (EY) 1107/2006 (liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeudet lentoliikenteessä), (EU) 1177/2010 (vesiliikenne), (EU) 181/2011 (linja-autoliikenne) ja (EU) 2021/782 (rautatieliikenne).

Postiosoite

Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite

Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin

Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi

Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet

E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

- valvontaviranomaisten velvoitteesta informoida matkustajia vaihtoehtoisesta riidanratkaisumekanismista
- komission mahdollisuudesta edellyttää kansallisilta valvontaviranomaisilta toimenpiteisiin ryhtymistä
- asetuksen riskiperusteisesta valvonnasta ja
- pidemmälle menevistä tiedonantovelvollisuuksista ja sähköisten menetelmien korostamisesta.

Osa muihin voimassa oleviin asetuksiin ehdotetuista lisäyksistä sisältyy jo vuonna 2021 uudistettuun rautatievastuuasetukseen. Omnibus-ehdotuksella voimassa oleviin matkustajanoikeusasetuksiin ehdotetut muutokset vastaavat puolestaan ehdotettuja multimodaaliasetuksen säännöksiä. Näin ollen ehdotusten säännökset esimerkiksi omavalvonnasta ja siihen liittyvistä laatuvaatimuksista sekä viranomaisvalvonnasta vastaavat toisiaan. Lisäksi multimodaalimatkoja koskevassa asetuksessa ehdotettu säännös maksun palauttamisesta välittäjän kautta on Omnibus-ehdotuksessa esitetty lisättäväksi myös lentomatkustajan oikeuksia koskevaan asetukseen.

Voimassa olevissa liikennemuotokohtaisissa matkustajanoikeusasetuksissa säädetään vammaisten henkilöiden ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista. Kummassakaan ehdotuksessa ei ole esitetty muutettavaksi näitä säännöksiä. Vammaisten henkilöiden ja liikuntarajoitteisten henkilöiden avustaminen multimodaalimatkoissa perustuisi siten edelleen voimassa oleviin matkustajanoikeusasetuksiin. Multimodaalimatkoilla vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeudet toteutettaisiin koordinoimalla liikennemuotokohtainen avustaminen niin, että matkustaja ilmoittaisi avuntarpeestaan keskitettyyn yhteyspisteeseen, joka välittäisi tarvittavat tiedot liikenteenharjoittajille ja terminaaleihin. Liikenteenharjoittajien ja terminaalipitäjien on tiedon saatuaan avustettava vammaista ja liikuntarajoitteista matkustaa niin, että matkustaja pääsee liikennemuotoa vaihtaessaan seuraavaan kulkuvälineeseen. Liikennemuotokohtaiset asetukset kuitenkin määrittävät myös jatkossa sen, millaista apua vammaiset ja liikuntarajoitteiset matkustajat käytännössä voivat saada multimodaalisilla matkoilla.

1.2 Intermodaalista tavaraliikennettä koskeva ehdotus (U 94/2023 vp)

U-kirjelmä U 94/2023 vp koskee intermodaalista tavaraliikennettä. Intermodaalinen tavaraliikenne tarkoittaa tavaroiden kuljettamista yhdessä lastausyksikössä kuten kontissa, vaihtokorissa tai puoliperävaunussa niin, että lastausyksikköä kuljetetaan useampaa kuin yhtä kuljetusmuotoa yhdistelemällä. Multimodaalinen matkustajaliikenne ja intermodaalinen tavaraliikenne siis molemmat yhdistävät eri liikenne- ja kuljetusvälineitä ja U-kirjelmissä U 90/2023 vp ja U 94/2023 vp mainitut ehdotukset siinänsä pyrkivät edistämään tällaista liikennettä. Ensin mainitussa valittu keino on matkustajan oikeuksien edistäminen oikeudellisesti ja jälkimmäisessä tukien kohdistaminen intermodaaliin kuljetuksiin ja tällaisten kuljetusten ulkoisten kustannussäästöjen laskutapojen muuttaminen. Ehdotuksilla ei ole sisällöllisesti yhteyttä toisiinsa.

U-kirjelmillä U 93/2023 vp ja U 94/2023 ei ole mitään sisällöllistä yhteyttä toisiinsa eikä edes edellä todettua liikennemuotojen yhdistelemiseen liittyvää yhteyttä toisiinsa.

Tässä lausunnossa ei edellä mainitun johdosta tarkemmin käsitellä kirjelmää U 94/2023 vp.

2 Multimodaalisia matkoja koskevan asetusehdotuksen sisällöstä (U 90/2023 vp)

Useissa multimodaalisia matkoja (U 90/2023 vp) koskevissa lausunnoissa viitataan erilaisiin multimodaalisen matkan lipputyyppeihin. Oikeusministeriö pitää tämän johdosta tarpeellisena lausua seuraavaa asetusehdotuksen sisällöstä eri lipputyyppeiden ja niihin liittyvien liikenteenharjoittajan ja muiden vastuutahojen velvollisuuksien suhteen.

Multimodaalisia matkoja koskevat säännösethdotukset perustuvat multimodaalisen matkan lipputyyp-pien jaotteluun kolmeen eri luokkaan (tässä A–C). Matkustajan oikeudet ja liikenteenharjoittajien ja muiden vastuutahojen velvoitteet riippuvat siitä, minkä luokan lipusta on kysymys.

A-luokan lippu eli *yhtenäinen multimodaalisopimus* tarkoittaisi samalla sopimuksella myytävää multi-modaalista matkaa. A-luokan matkoja tarjoava liikenteenharjoittaja vastaa siitä, että matkustajan matka toteutuu matkan alusta loppuun. Nykyisin tällaisiin lippuihin ei kuitenkaan liity erityisiä vastuusäännöksiä sen varalta, että jatkoyhteys ei toteudukaan edeltävän kuljetuksen viivästymisen tai peruutumisen vuoksi. Vastuu voi nykyisin perustua esimerkiksi sopimusehtoihin tai kansallisiin sopimus-oikeudellisiin vastuusäännöksiin. Oikeusministeriön tiedossa ei ole, että tällaisia matkoja tarjottaisiin Suomessa.

B-luokan lipulla eli *yhdistetyllä multimodaalilipulla* tarkoitettaisiin puolestaan useasta lipusta koostu-vaa matkaa, joka on ostettu samalla kerralla, mutta jota ei ole myyty yhtenä sopimuksena. Liiken-teenharjoittaja ei A-luokan lipun tavoin sitoudu siihen, että jatkoyhteys toteutuu. Suomessa Matka-huolto myy linja-auto- ja rautatieliikennettä yhdisteleviä B-luokan lippuja. Lisäksi VR tarjoaa yhdistet-tyjä matkaketjuja, joissa kaukoliikenteen lippu on yhdistetty lähiliikenteen lippuun. Nämä eivät kuiten-kaan olisi asetuksen tarkoittamia multimodaalimatkoja siksi, että ne eivät yhdistä kahta kaukoliiken-nemuotoa. VR on lausunnossaan kertonut käynnistävänsä kevään 2024 aikana uutta matkaketjuyh-teistyötä Matkahuollon kanssa.

C-luokan lipuilla eli *erillisillä multimodaalilipuilla* tarkoitettaisiin yhdessä tarjottuja, mutta eri maksuta-pahtumilla maksettuja lippuja. C-luokan multimodaalisia lippuja tarjoavat kaikki sellaiset palvelut, jotka yhdistelevät matkustajan hakujen mukaisesti tietoja eri liikennevälineiden aikatauluista ja koos-tavat niiden perusteella multimodaalisia matkoja. Keskeinen ero B-luokan lippuun olisi se, että mat-kustaja ostaisi eri matkojen osat kattavat liput erikseen.

Matkustajan näkökulmasta keskeisin uudistus olisi se, että A-luokan lipun myynyt liikenteenharjoittaja olisi vastuussa lipun hinnan palauttamisesta, uudelleenreitytyksestä tai korvauksesta, jos tällaisen matkan aikana menetetään jatkoyhteys edellisen kulkuvälineen myöhästymisen vuoksi (7 artikla). Li-säksi liikenteenharjoittaja olisi velvollinen avunantoon eli esimerkiksi tarjoamaan aterioita ja virvok-keita, jos matkustaja menettää jatkoyhteyden (9 artikla).

B- tai C-luokan lippuun ei liittyisi vastaavaa suojaa jatkoyhteyden menettämisen varalta. Näihin lippu-tyyppeihin kuitenkin sisältyisi tiedonantovelvollisuus siitä, että kyse ei ole A-luokan lipusta eikä mat-kustajalla siten ole A-lipputyyppiin liittyviä oikeuksia (5 artikla). B-luokan lipuissa tämän tiedonanto-velvollisuuden laiminlyönti olisi sanktioitu, koska lippu on helposti sekoitettavissa A-luokan lippuun. B-luokan lipun myyjän tulee lipussa tai muussa asiakirjassa nimenomaisesti ja selkeästi ilmoittaa, että lippu koostuu erillisistä kuljetussopimuksista, joiden perusteella jatkoyhteyden menettäneellä matkus-tajalla ei ole oikeutta hinnan palauttamiseen, uudelleenreitytykseen, avunantoon tai korvaukseen. Vastuu syntyy kuitenkin vain, jos lipun myyjä ei pysty osoittaman, että hän on antanut matkustajalle riittävät ja selkeät tiedot lippuun liittyvistä matkustajanoikeuksista (10 artikla).

Kaikkiin lipputyyppeihin liittyisi tiedonantovelvollisuus muun muassa sopimukseen sovellettavista ylei-sistä ehdoista, multimodaalisen matkan aikatauluista ja matkaan vaikuttavista häiriöistä ja viivästymi-sistä. A- ja B-luokan lippuihin liittyisi lisäksi reaaliaikainen tiedonantovelvollisuus esimerkiksi matkan häiriöistä ja viivästymisistä. Reaaliaikaiset tiedonantovelvollisuudet eivät kuitenkaan koskisi pk-yrityk-siä (5 artikla).

Liikenteenharjoittajat ja välittäjät voisivat jatkossakin päättää, millaisia lippuja ne myyvät ja siten esi-merkiksi sen, tarjoavatko ne lainkaan A-luokan multimodaalisia lippuja. Liikenteenharjoittajien valin-nanvapauden mahdollistamiseksi sääntely perustuu eri lipputyyppeihin, minkä vuoksi sääntely on varsin monimutkaista, mihin monessa lausunnossa on myös kiinnitetty huomiota. Valtioneuvosto ei

kuitenkaan ole pitänyt eri lipputyyppeihin perustuvaa sääntelymallia itsessään ongelmana, kunhan matkustaja saa selkeästi tiedon siitä, mitä oikeuksia hänen ostamaan lippuunsa kuuluu.

3 Kirjalliset asiantuntijalausunnot

3.1 Yleisiä huomioita annetuista lausunnoista

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle annetuissa lausunnoissa suhtaudutaan ehdotettuihin asetuksiin ja valtioneuvoston U-kirjelmissä U 90/2023 vp ja U 93/2023 vp esittämiin kantoihin yleisesti ottaen myönteisesti. Useat lausunnonantajat ovat korostaneet sitä, että säännösten tulee molemmissa ehdotuksissa olla selkeitä. Liikenteenharjoittajille ja terminaalipitäjille seuraavien velvoitteiden tulisi liittääksi olla tasapainoisessa suhteessa matkustajien oikeuksiin.

Kriittiset huomiot liittyvät pääosin asetuksista liikenteenharjoittajille ja terminaalipitäjille seuraavien velvoitteiden yksityiskohtaisuuteen ja suureen määrään. Erityistä huomiota lausunnoissa on kiinnitetty multimodaalimatkoja koskevan asetusehdotuksen (U 90/2023 vp) säännösten ja etenkin määritelmien epätasällisyyteen sekä soveltamisalasäännökseen. Valvontaviranomaiset ovat pitäneet molempien ehdotusten valvontaa koskevia säännöksiä tietyiltä osin ongelmallisina. Nämä huomiot vastaavat myös valtioneuvoston U-kirjelmissä esitettyjä näkemyksiä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan asetus on tarkoitettu sovellettavaksi vain kaukoliikenteen linja-autoliikenteeseen eikä sitä ole tarkoitettu sovellettavaksi tilanteessa, jossa jokin matkan osa ei kansallisten poikkeusten vuoksi kuulu liikennemuotokohtaisen asetuksen soveltamisalaan. Tämän tulisi kuitenkin käydä soveltamisalasäännöksestä selkeästi ilmi, minkä vuoksi valtioneuvosto on pitänyt tärkeänä täsmentää ehdotetun asetuksen soveltamisalaa etenkin linja-autoliikenteen ja liikennemuotokohtaisten asetusten kansallisten poikkeusten osalta.

Seuraavassa käsitellään valiokunnalle toimitettuja kirjallisia asiantuntijalausuntoja U 90/2023 vp ja U 93/2023 vp niiltä osin kuin niissä on esitetty valtioneuvoston kannoista poikkeavia näkemyksiä tai nostettu esiin sellaisia yksityiskohtia, joihin U-kirjelmässä ei ole nimenomaisesti otettu kantaa.

3.2 Multimodaaliset matkat (U 90/2023 vp)

VR:n mukaan jo nykyiset matkustajanoikeusasetukset mahdollistavat matkaketjujen rakentamisen. VR:n nykyisissä matkaketjusopimuksissa kukin osapuoli vastaa omasta matkustusosuudestaan matkustajaan nähden. Sopimuksissa on muun ohella yksityiskohtaisesti määritelty sopimuspuolten keskinäiset vastuusuhteet sekä vastuut poikkeustilanteissa. Suomessa liikennepalvelulaki edellyttää jo nykyisin jakamaan avoimessa rajapinnassa liikkumispalveluja koskevia tietoja, kuten reitti-, pysäkki-, aikataulu-, hinta-, saatavuus- ja esteettömyystiedot. EU-sääntelyn ei pitäisi ylittää tätä eikä sääntelyllä tulisi heikentää nykyisiä liiketoimintaedellytyksiä. Sääntely tulisi tämän vuoksi rajoittaa välttämättömään minimiin. Ehdotettu sääntely johtaisi siihen, että nykymuotoisia matkaketjuja ei enää tarjotaisi. Sääntelyn lähtökohtana tulisi edelleen olla kaupallisiin sopimuksiin perustuva matkaketjuyhteistyö. Myös Finnair on esittänyt huolensa siitä, että reaaliaikaisen liikennöintitiedon välittäminen ei ole nykyisin teknisesti mahdollista.

Oikeusministeriö toteaa, että velvollisuus antaa asetusehdotuksessa tarkoitettuja tietoja tulee seuramaan myös uudistetusta multimodaalisten matkatietopalvelujen tarjoamista koskevasta komission delegoidusta asetuksesta (MMITS).² MMITS-asetus edellyttää tietojen viemistä kansalliseen yhteyspisteeseen koneluettavassa muodossa. Kansallisten muutosten on suunniteltu tulevan voimaan 1.1.2025. Liikenteenharjoittajien tulee siten jatkossa myös Suomessa tarjota muun muassa reaaliaikaista häiriötietoa. Asetusehdotuksessa tarkoitettut häiriö- ja muut tiedot ovat Suomessa saatavilla

² Komission delegoitu asetus (EU) 2024/490.

kansallisesta Finap-tietokannasta, josta eri toimijat voivat niitä poimia osaksi omia palveluitaan, kuten reittioppaita. Se, että liikenteenharjoittajien tulee tarjota toisten liikenteenharjoittajien tarjoamaa tietoa eteenpäin myös reaaliaikaisesti, edellyttää muutoksia liikenteenharjoittajien järjestelmiin. Neuvotte- luissa on syytä varmistaa, että tästä asetuksesta seuraavat tiedonantovelvollisuudet perustuvat MMITS-asetuksen mukaisiin tietoihin ja että tiedonantovelvollisuuksista ei muodostu liikenteenharjoit- tajille kohtuuttoman raskaita.

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että matkustajan oikeuksista multimodaalisissa matkoissa säädettäi- siin jatkossa asetuksella. Oikeusministeriö ei pidä ehdotettuja matkustajien suojaksi säädettäviä oi- keuksia sen luonteisina, että olisi oletettavaa, että multimodaalisten matkaketjujen tarjoaminen koko- naisuudessaan vähenisi. Sääntely EU-asetuksessa olisi kokonaisuutena arvioiden matkustajalle sel- keämpää, koska hänen oikeutensa eivät riippuisi tietyn sopimussuhteen ehdoista. Lisäksi matkusta- jan oikeudet paranisivat siksi, että nykyisin ei juurikaan tarjota sellaisia multimodaalisia lippuja, joissa liikenteenharjoittaja sopimusperusteisesti velvoittautuu tarjoamaan jatkoyhteyden menettäneelle mul- timodaalimatkustajalle esimerkiksi huolenpitoa hänen menettäessään jatkoyhteyden. Liikenteenhar- joittajat voisivat edelleen myydä sellaisia lippuja, joihin tätä velvollisuutta ei liittyisi. He voisivat kuiten- kin halutessaan tarjota myös kalliimpia lippuja, joihin liittyy laajemmat oikeudet.

Suomen matkailualan liitto ry (SMAL ry) on pitänyt kohtuuttomana etenkin sitä, että välittäjien tulisi ennen sopimuksen tekemistä antaa tietoa vähimmäisvaihtoajoista multimodaalimatkan muodostavien eri kuljetusmuotojen välillä (5(2) artikla). Oikeusministeriö toteaa, että viitattu tiedonantovelvollisuus edellyttäisi sitä, että matkustajan saatavilla on *yleisiä ohjeita* multimodaaliselle matkalle tarjottavien erityyppisten liikennepalvelujen välisistä vähimmäisvaihtoajoista. Asetus ei siis edellyttäisi täsmällisiä tietoja vaihtoajasta tietyssä paikassa tiettyjen liikennemuotojen välillä.

SMAL ry on lisäksi katsonut, että välittäjien olisi mahdotonta antaa ennen matkaa tietoa multimodaa- lisen matkan kaikista tarjolla olevista hintaehdoista edullisimpia hintoja korostaen (5(4)(c) artikla). To- dettakoon, että mainittu tiedonantovelvollisuus koskee välittäjän myymien multimodaalisten matkojen *ehtoja* kaikkien *saatavilla olevien* hintojen osalta, edullisimpia hintoja korostaen. Jos välittäjä siis myy tietylle matkalle erityyppisiä multimodaalisia lippuja, välittäjän pitää antaa tieto matkan ehdoista ja hinnoista ja samalla korostaa edullisinta vaihtoehtoa. Oikeusministeriö ei näe syytä, miksi kyseisen tiedonantovelvollisuuden täyttäminen olisi vaikeaa tai jopa mahdotonta.

SMAL ry ja VR ovat pitäneet artiklan 10 mukaista tiedonantovelvollisuutta ja sen rikkomisesta seu- raavaa korvausvelvollisuutta kohtuuttomana. Oikeusministeriö toteaa, että huolellisesti toimivan lii- kenteenharjoittajan ja välittäjän on helppo täyttää säännöksessä tarkoitettu tiedonantovelvollisuus. Matkustajan on myös olennaista saada tieto siitä, onko hänen samalla kertaa ostamansa multimo- daalinen matka A- vai B-luokan matka. Tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnin sanktioiminen tulisi todennäköisesti tehokkaasti ehkäisemään laiminlyöntejä ja varmistamaan sen, että matkustaja saa asiaankuuluvat keskeiset tiedot.

3.3 Multimodaaliset matkustajaliikennekeskukset (U 90/2023 vp)

Tampereen kaupunki, Paikallisliikenneliitto ja HSL ovat esittäneet kriittisiä huomioita ehdotuksesta seuraavista velvoitteista niin kutsuttujen multimodaalisten matkustajaliikennekeskusten pitäjille. Lau- sunnoissa on tuotu esiin se, että tällä hetkellä ei ole tietoa siitä, mitkä terminaalit olisivat multimodaa- lisia matkustajaliikenneterminaaleja. Tampereen kaupunki ja HSL ovat huomauttaneet, että multimo- daalisen matkustajaliikenneterminaalin pitäjälle ehdotettujen velvoitteiden ei tulisi kuulua kaupunkien tai seudullisen joukkoliikenneviranomaisen tehtäviin. VR on pitänyt tärkeänä, että matkustajaliikenne- terminaalin pitäjät vastaisivat keskitettyjen asiointipisteiden toiminnasta.

Oikeusministeriö toteaa, että nyt käsillä olevasta asetusehdotuksesta ei seuraa velvoitetta perustaa multimodaalista matkustajaliikennekeskusta. Tämä velvoite perustuisi unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi annettuun asetusehdotukseen.³ Jäsenvaltioiden tulisi perustaa tämän niin kutsutun TEN-T –verkon osoittamiin kaupunkisolmukohtiin multimodaalinen matkustajaliikennekeskus vuoteen 2030 mennessä. Suomessa näitä kaupunkisolmukohtia olisivat Helsinki, Turku, Oulu, Kuopio, Jyväskylä, Lahti ja Tampere. Uudistettu TEN T –asetus ei kuitenkaan ole vielä tullut edes voimaan, minkä vuoksi tällä hetkellä ei ole tietoa siitä, mitkä terminaalit tulisivat tarkkaan ottaen olemaan multimodaalisia matkustajaliikennekeskuksia. Koska uudistettu TEN T –asetus ei ole tullut vielä voimaan, multimodaalisia matkoja koskevan asetuksen säännöksissä ei ole viitattu siihen nimeltä mainiten.

Multimodaalimatkoja koskevasta asetuksesta seuraisi siis TEN T –asetuksen mukaan määräytyville multimodaalisille matkustajaliikennekeskuksille tietyt velvoitteet, kuten keskitettyjen yhteyspisteiden perustaminen. Keskitetty yhteyspiste välittäisi vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien avunpyyntöjä ennen matkaa ja tarvittaessa sen aikana. Asetuksesta ei kuitenkaan seuraisi terminaalipi-täjille uusia avustusvelvoitteita, vaan ne määräytyisivät edelleen liikennemuotojen asetusten perusteella.

Paikallisliikenneliitto on huomauttanut, että multimodaalisen matkustajaliikenneterminaalin määritelmä ei edellytä sitä, että se olisi kahden kaukoliikenteen liikennemuodon risteyskohta. Tämä vastaa myös oikeusministeriön käsitystä asiasta. Multimodaalisen matkustajaliikennekeskuksen määritelmä edellyttää siis eri liikennemuotojen yhdistämistä, mutta ei eri kaukoliikenteen muotojen yhdistämistä. Tästä seuraa se, että multimodaalisen matkustajaliikennekeskuksen kautta ei välttämättä tehdä nyt käsillä olevan asetuksen tarkoittamia multimodaalisia matkoja ainakaan niin, että kulkumuodon vaihtaminen tapahtuisi samassa terminaalirakennuksessa tai välittömästi toisiinsa liittyvissä terminaalissa. Siten Paikallisliikenneliiton esittämä huomio siitä, että kaukoliikenteen multimodaaleja solmukohtia ei Suomessa tällä hetkellä juurikaan ole, pitää paikkansa.

Asetus ei itsessään tarkemmin määrittäisi sitä, kuka terminaalinpitäjä tai multimodaalisen matkustajaliikennekeskuksen pitäjä on eikä sitä, kenen velvollisuus on perustaa keskitetty yhteyspiste. Multimodaalisen matkustajaliikennekeskukseen liittyvistä epäselvyyksistä ja epätarkoituksenmukaisuuksista johtuen valtioneuvosto on suhtautunut epäilevästi siihen, että vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien avustaminen keskitettäisiin multimodaalisiin matkustajaliikennekeskuksiin tai ainakaan kaikkiin niistä. Olennaista on se, että vammaiset ja liikuntarajoitteiset matkustajat saavat tarvittaessa yhteyden apua koordinoivaan tahoon siinä terminaalissa, jossa he vaihtavat liikennevälinettä riippumatta siitä, onko kyse niin kutsutusta multimodaalisesta matkustajaliikenneterminaalista vai ei. Se seikka, onko tietyssä terminaalissa ylipäänsä tarjolla avustuspalvelua, määräytyy puolestaan voimassa olevien liikennemuotojen asetusten perusteella.

3.4 Lipun hinnan palauttaminen välittäjän kautta (U 90/2023 vp ja U 93/2023 vp)

Multimodaalimatkoja koskeva asetusehdotus sisältää säännöksen lipun hinnan palauttamisesta välittäjän kautta (8 artikla). Vastaava säännös on ehdotettu lisättäväksi lentomatkustajan oikeuksia koskevaan asetukseen Omnibus-ehdotuksessa (asetuksen (EY) 261/2004 ehdotettu uusi 8 a artikla). Säännösten mukaan maksun palauttaminen on ensisijaisesti liikenteenharjoittajan velvollisuus ja se voi päättyä, suostuko se käsittelemään palautuksia välittäjien kautta, ja jos suostuu, minkä välittäjien kautta. Jos välittäjä on tehnyt maksun omalta tililtään matkustajan puolesta, liikenteenharjoittajan tulee palauttaa rahat välittäjälle, jonka tulee palauttaa ne matkustajalle. Välittäjän tulee ilmoittaa mat-

³ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi, asetuksen (EU) 2021/1153 ja asetuksen (EU) 913/2010 muuttamisesta sekä asetuksen (EU) 1315/2013 kumoamisesta (COM(2021) 812 final).

kustajalle ja liikenteenharjoittajalle tekemästään maksun palautuksesta. Jos matkustaja ei saa maksua välittäjältä 14 päivän kuluessa, tulee liikenteenharjoittajan olla yhteydessä matkustajaan ja suorittaa maksu hänelle.

Finnair on esittänyt huolensa siitä, että ehdotuksista seuraa liikenteenharjoittajalle velvoite seurata maksun perillemenoa, mihin lentoyhtiöillä ei ole järjestelmätasolla mahdollisuutta. Finnairin mukaan asiakkaalla ei tulisi olla mahdollisuutta kääntyä lentoyhtiön puoleen, jos välittäjä ei palauta lipun hintaa hänelle. Tästä aiheutuisi Finnairin mukaan liikenteenharjoittajille huomattavia lisäkustannuksia. Lisäksi nykyiset järjestelmät eivät mahdollista sitä, että matkustajan puolesta varausta tekevä välittäjä ilmoittaisi liikenteenharjoittajalle omien yhteystietojensa lisäksi myös matkustajan yhteystiedot. Finnair ja VR ovat pitäneet tärkeänä, että matkanvälittäjällä tulisi olla kaupalliseen sopimukseen perustuva valtuutus myydä liikenteenharjoittajan lippuja.

Valtioneuvosto on pitänyt lipun hinnan palauttamista koskevia säännöksiä ja välittäjän määritelmää epäselvinä ja edellyttänyt niiden selkeyttämistä. Valtioneuvosto on pitänyt tärkeänä etenkin sitä, että säännökset ovat selkeitä matkustajalle niin, että hän tietää, kenen puoleen voi milloinkin kääntyä. Oikeusministeriö toteaa, että lipun hinnan palauttamiseen ja tietojenvaihtoon liittyvät tekniset ongelmat on tarvittaessa mahdollista korjata kehittämällä tietojärjestelmiä. Tästä luonnollisesti aiheutuu liikenteenharjoittajille kustannuksia. Jos nämä kustannukset näyttäisivät muodostuvan liikenteenharjoittajan kannalta kohtuuttomiksi, ehdotettua sääntelyä on syytä neuvottelujen kuluessa kehittää helpommin toteutettavaksi.

Oikeusministeriö toteaa, että liikenteen palveluista annetun lain nojalla kuljetuspalveluiden tarjoajilla on velvollisuus tarjota tasapuolisilla ehdoilla kaikille halukkaille pääsy lippu- ja maksujärjestelmänsä rajapintaan ja sallia lippujen ostaminen ja varaaminen. Pääsy rajapintaan ja lippujen jälleenmyynti edellyttää nykyisinkin kaupallista sopimusta, jonka ehdot määrittää kuljetuspalveluiden tarjoaja itse. Ehtojen tulee kuitenkin olla kaikille tasapuoliset, eivätkä kuljetuspalveluiden tarjoajat siten voi valita, ketkä saavat heidän määrittelemillään ehdoilla jälleenmyydä heidän lippujaan. Oikeus lippujen jälleenmyyntiin ei siten perustu nyt käsillä oleviin ehdotuksiin. Olisi ongelmallista, jos nyt käsillä olevissa asetuksissa säädettäisiin välittäjän ja liikenteenharjoittajan suhteesta edellä kuvatuista lähtökohdista poikkeavalla tavalla.

Toisin kuin Finnair, valtioneuvosto on pitänyt tärkeänä erityisesti lentomatkustajien osalta (U 93/2023 vp), että matkustajalla säilyy oikeus vaatia palautusta myös suoraan lentoliikenteen harjoittajalta, jos hän ei määräajassa saa korvausta välittäjältä. Ehdotetulla sääntelyllä on tarkoitus parantaa vallitsevaa tilannetta, jossa korvausta liikenteenharjoittajalta vaativa matkustaja voi pyrkiä ohjaamaan vaatimukset lipun myyneelle välittäjälle ja päinvastoin. Matkustajan oikeuksien toteutumisen kannalta keskeistä on tällöin se, että hänellä on viime kädessä oikeus saada korvaus aina liikenteenharjoittajalta.

3.5 Valvontaviranomaista koskevat säännökset (U 90/2023 vp ja U 93/2023 vp)

Suomessa EU:n matkustajanoikeusasetusten toteutumista valvovat kuluttajien osalta kuluttaja-asiamies sekä liikematkustajien ja vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeuksien osalta Traficom.

Edellä todetusti kirjelmien U 90/2023 vp ja U 93/2023 vp tarkoittamissa ehdotuksissa on saman sisältöiset säännökset valvontaviranomaisen tehtävistä ja toiminnasta. Kuluttaja-asiamies ja Traficom ovat lausunnoissaan valtioneuvoston tavoin pitäneet säännöstä riskiperusteisesta valvonnasta siinä perusteltuna, mutta kritisoinet sen yksityiskohtaisuutta ja erityisesti sitä, että komissio voisi määrätä niitä tutkimaan tietty epäiltyä asetuksen loukkausta komission niin määrätessä.

Kuluttaja-asiamiehen mainitsemalla tavalla ehdotukset ovat ongelmallisia erityisesti Suomen kannalta siksi, että kuluttaja-asiamiehellä on laaja yleistoimivalta kuluttaja-asioiden valvonnassa. Tietyn asiar ryhmän priorisointi voisi viedä paljon resursseja, mikä voisi johtaa muiden lakisääteisten tehtävien heikompaan hoitamiseen. U-kirjelmässä todetusti valtioneuvosto pyrkii saamaan säännöksille näiltä osin Suomen kannalta hyväksyttävän sisällön.

Traficommin mukaan ehdotettujen asetusten yhteydessä tulisi arvioida kriittisesti matkustajan oikeuksia Suomessa valvovien viranomaisten välistä nykyistä tehtävänjakoa niin, että valvonta keskitettäisiin jatkossa yhdelle viranomaiselle. Oikeusministeriö korostaa, että asetusehdotuksissa ei säädetä siitä, mikä tai mitkä viranomaiset kansallisesti hoitavat valvontaviranomaisille säädettäviä tehtäviä, vaan viranomaisten nimeäminen jää kunkin jäsenvaltion harkintaan. Asiaa on ajankohtaista arvioida siinä vaiheessa, kun asetuksia toimeenpannaan kansallisesti.