26.10.2017

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi

19.10.2017 päivätty asiantuntijapyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi joukkoliikennelain 12 §:n muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 144/2017 vp)

HELSINGIN SEUDUN LIIKENTEEN LAUSUNTO

Hallituksen esityksellä (HE 144/2017 vp) ollaan muuttamassa joukkoliikennelakia, rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annettua lakia ja liikennepalvelulakia.

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL) kiittää kutsusta asiantuntijakuulemiseen ja antaa seuraavan lausunnon:

HSL:n esittely

HSL on kuntayhtymä, jonka jäseniä ovat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi ja Sipoo. Vuoden 2018 alussa myös Tuusula ja Siuntio liittyvät kuntayhtymään. HSL tehtäviä ovat:

- Suunnitella ja järjestää toimialueensa joukkoliikenne ja edistää sen toimintaedellytyksiä
- Hankkia bussi-, raitiovaunu-, metro-, lautta- ja lähijunaliikennepalvelut
- Vastata Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta (HLJ)
- Hyväksyä joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmän sekä lippujen hinnat
- Vastata joukkoliikenteen markkinoinnista ja matkustajainformaatiosta
- Järjestää lippujen myynti ja vastata matkalippujen tarkastuksesta

Liikennepalvelulain ehdotettu muutos

Liikennepalvelulakia esitetään muutettavaksi lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuutta koskevan säännöksen osalta (lain III osan 2 luvun 2 §). Hallituksen esityksessä muutos esitetään lain tarkennuksena, jolla vain täsmennettäisiin lain aiempaa muotoa.

Kuten HSL:n tehtävistä käy ilmi, vastaa HSL alueensa joukkoliikenteen lippu- ja maksujärjestelmästä. Liikennepalvelulain säännöksen mukaan HSL:n on avattava liikkumispalvelun tarjoajille ja yhdistämispalvelun tarjoajille pääsy

lippu- ja maksujärjestelmänsä rajapintaan. Pykälän aiemman muodon mukaan rajapinnan avaajan (esim. HSL) oli mahdollista sopia rajapintaa käyttävän toimijan kanssa ehdoista, joilla rajapintaa saa käyttää. Nyt tähän esitetään muutosta.

HSL:n näkemyksen mukaan kyseessä ei suinkaan ole vain tarkennus, vaan ehdotus sisältää hyvin merkittävän muutoksen.

Ehdotetulla lisäyksellä ollaan kieltämässä muiden kuin rajapinnan käyttämiseen liittyviin tietoturvaan, kirjautumiseen ja tunnistautumiseen liittyvien ehtojen tai kriteerien asettaminen rajapinnan käyttäjälle. On ensinnäkin epäselvää, mitä tällä käytännössä tarkoitetaan. Toisekseen vaikuttaa vahvasti siltä, että lisäyksellä halutaan puuttua osapuolten sopimusvapauteen, eikä vain säännellä rajapinnan avaamista. Pykälää koskevissa perusteluissa (HE 144/2017 vp, s. 3) vielä erikseen sanotaan, että avaamisvelvoitteen kohteen oleva toimija ei voisi esimerkiksi rajoittaa jälleenmyyntiä tai asettaa vaatimuksia rajapinnan kautta lippuja välittävän toimijan liiketoimintamallille tai sovelluksille.

Rajapinnan avaaja (kuten HSL) ei siis voisi vaikuttaa mitenkään siihen, miten sen rajapinnan kautta haettuja lipputuotteita välitetään edelleen kuluttajille tai muille mahdollisille tahoille, kuten muille jälleenmyyjille ketjussa eteenpäin.

Tällaista muutosta HSL ei voi hyväksyä. HSL esittää muutosehdotuksen hylkäämistä.

Joukkoliikenteen ja sen lipunmyynnin järjestävän tahon on pystyttävä määrittelemään, millaisilla ehdoilla sen tuotteita saa jälleenmyydä tai muutoin käyttää. On täysin Suomessa vallitsevan sopimusvapauden vastaista ensinnäkin pakottaa joukkoliikennetoimija luovuttamaan lipputuotteensa ja sitä kautta tarjoamansa liikennepalvelu toisen osapuolen käyttöön ja toiseksi vielä pakottaa tekemään tämä ilman mahdollisuutta vaikuttaa siihen, miten tuotetta jälleenmyydään tai muutoin käytetään.

Joukkoliikennetoimijan on pystyttävä huolehtimaan omista lakisääteisistä velvoitteistaan (esim. kuluttajasuoja, tietosuoja, immateriaalioikeudet). Joukkoliikennetoimijan on pystyttävä turvaamaan tulon saanti myös jälleenmyyjän kautta myydyistä lipputuotteista. Kun kyseessä on HSL:n kaltainen kuntayhtymä, on HSL:n turvattava tulonsa paitsi oman toimintansa vuoksi, myös sen toimintaa rahoittavien kuntien takia. Jälleenmyyjän liiketoiminta, tuotteistus tai markkinointi ei myöskään saa aiheuttaa taloudellista vahinkoa joukkoliikennetoimijalle (esim. tuotteen markkinointi ja myynti asiakkaalle virheellisesti tai harhaanjohtavasti). Näistä syistä on välttämätöntä, että rajapinnan käytöstä voidaan sopia, myös jälleenmyyntiä rajoittavalla tavalla tai asettamalla vaatimuksia rajapinnan kautta lippuja välittävän toimijan liiketoimintamallille tai sovelluksille.

26.10.2017

Joukkoliikennelain säätämisen taustalla on ajatus matkaketjujen muodostamisen helpottamisesta. Laissa ei kuitenkaan määritellä sitä, mitä matkaketjuilla tarkoitetaan. Myös käytännössä on vielä hyvin epäselvää, millaisia matkaketjuja tai muita palveluja lain myötä syntyy. Matkaketju-ajatteluun, jossa tehdään yksittäinen matka paikasta A paikkaan B, ei HSL:n tarjoama lippujärjestelmä ja liikenne istu kovinkaan hyvin. Myös siksi on hyvin tärkeää, että HSL pystyy sopimaan sen lipputuotteiden käytöstä jälleenmyyjien kanssa.

HSL:n liikenteeseen ei myydä matkoja tietylle reitille, vaan aikaperusteista käyttöoikeutta koko HSL-alueen liikenteeseen. Kesto voi vaihdella 80 minuutista enimmillään kahteen vuoteen.

HSL-alueen liikenteessä on käytössä tarkastusmaksu. Tarkastusmaksun määrääminen on viranomaistoimintaa ja tarkastusmaksu on suoraan ulosottokelpoinen julkisoikeudellinen maksu (laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta 469/1979). HSL:n tulee tarkastusmaksulain ja HSL:lle lain nojalla annetun tarkastusmaksun perimistä koskevan luvan mukaan huolehtia siitä, että matkustajat ovat hyvin tietoisia HSL:n lippujen käyttötavoista, kelpoisuudesta ja tarkastusmaksusta. HSL:n tulee pystyä huolehtimaan tästä myös silloin, jos sen lipputuotteita myydään kolmannen osapuolen toimesta.

HSL on myös toistaiseksi ainoa toimija Suomessa, joka tarjoaa asiakkaille pääsyn joukkoliikennevälineeseen ilman, että asiakkaan tarvitsee näyttää lippu lukijalaitteelle tai kuljettajalle (koskee metroa, lähijunaa, raitiovaunua ja runkobusseja). Tällä ns. avorahastuksella pystytään huomattavasti sujuvoittamaan matkustamista ja nopeuttamaan liikennöintiä. HSL:n matkustajamäärät ovat todella isot, eli noin 360 miljoonaa matkaa vuodessa. Avorahastuksen piirissä on tästä yli puolet eli noin 600 000 matkaa päivässä ja määrä tulee lisääntymään huomattavasti lähivuosien aikana. Tällaisessa liikenteessä kontrolli tapahtuu jälkikäteen (lipuntarkastus) mikä korostaa etukäteisviestinnän tärkeyttä. Kaikissa liikennevälineissä ja tarkastustoiminnassa lipun nopea visuaalinen ja/tai koneellinen tunnistaminen on kriittistä liikenteen sujuvuuden kannalta. HSL:n täytyy siksi pystyä varmistamaan, että sen lipputuotteet pysyvät oikeanlaisina ja niitä käytetään asianmukaisesti myös silloin, kun ne ovat matkaketjun osana.

Jotta lipputuloja ei menetetä, HSL:n pitää omassa toiminnassaan jatkuvasti huolehtia siitä, että asiakkaat ohjataan tarkasti ja huolellisesti hankkimaan lippu. Lipuntarkastajat eivät pysty havaitsemaan kuin vain murto-osan liputtomista matkustajista. Tätä samaa huolellisuutta viestinnässä ja markkinoinnissa pitää voida edellyttää jälleenmyyjiltä. Tämä onnistuu vain sopimuksen kautta.

HSL:n lippujen kaltaisen matkustusoikeuden sisällyttäminen matkaketjuun ei suju ongelmitta, jos HSL ei voi määritellä ehtoja, joilla sen lipputuotteita voi jälleenmyydä.

26.10.2017

HSL:n MaaS-toimijan kanssa tehdystä yhteystyöstä saadun kokemuksen mukaan esimerkiksi kuukausimaksuun perustuva liikkumispalvelujen paketointi, jossa HSL:n kertalippuja myydään kuukausipakettina, on aiheuttanut tilanteita, joissa asiakas on kulkenut liputta joukkoliikenteessä, koska hän ei ole ymmärtänyt, että kuukausipaketti ei sisälläkään jatkuvasti voimassa olevaa kuukausilippua. Etukäteen hankittava lippu täytyy HSL:n liikenteessä olla voimassa ennen liikennevälineeseen astumista ja metrossa jo ennen laiturialueelle menoa. Jos asiakas ei ole tätä ymmärtänyt, jää HSL:llä lipputulo saamatta ja asiakas on vaarassa saada tarkastusmaksun. Muun muassa tällaisten tilanteiden ehkäisemiseksi rajapinnan kautta haettavien lippujen käytöstä on voitava sopia yksiselitteisesti.

Esityksessä on myös täysin ohitettu se, että joukkoliikennetoimijalle on muusta lainsäädännöstä johtuvia velvoitteita mm. kuluttajia kohtaan. Joukkoliikennetoimijan ei voida edellyttää sallivan palvelujensa käyttö ilman, että se voi asianmukaisesti huolehtia kuluttajansuojan tai esimerkiksi tietosuojan toteutumisesta. Joukkoliikennetoimijan täytyy pystyä sopimuksin sitouttamaan rajapinnan käyttäjä siihen, että se omalta osaltaan huolehtii mm. asiakkaiden riittävästä informoinnista koskien palvelun sisältöä, kuten lipun käyttöä, matkustusaikaa ja -aluetta.

Joukkoliikennetoimijan täytyy myös pystyä, silloin kun lainsäädäntö sen mahdollistaa, rajoittamaan omia vastuitaan liikkumispalvelun tarjoajia tai yhdistämispalvelun tarjoajia kohtaan ja sopia vahingonkorvausvastuun jakautumisesta näiden ja itsensä kesken.

Sopimusta tarvitaan erilaisten tuki-, asiakaspalvelu-, hyvitys- ja vastuukysymysten sopimiseksi. Esimerkiksi jos HSL määrää tarkastusmaksun ja yhdistämispalvelun tarjoajan asiakas valittaa siitä vedoten yhdistämispalvelun tarjoajan vaillinaiseen viestintään, jääkö HSL:ltä tarkastusmaksu saamatta? On mahdoton ajatus, että jos isot asiakasmäärät siirtyisivät käyttämään joukkoliikennettä erilaisten liikkumispalvelun tai yhdistämispalvelun tarjoajien kautta ja esimerkiksi kaikki takuu-, tuki- ja vastuukysymykset jätettäisiin sopimatta joukkoliikennetoimijan ja jälleenmyyjän välillä.

Jälleenmyyjä ei saa myöskään omilla toimillaan heikentää tuotteen ja joukkoliikennetoimijan brändiä. Tästäkin normaalisti sovitaan sopimuksella. Ei voida vaatia, että joukkoliikennetoimijan on tehtävä yhteistyötä, vieläpä ilman mitään sopimusehtoja, esimerkiksi sellaisen toimijan kanssa, joka toimii joukkoliikennetoimijan arvojen tai strategian vastaisesti tai on sen suora kilpailija.

Suuri osa joukkoliikennetoimijoista (mm. HSL, ELY:jen ja kuntien joukkoliikenneviranomaiset, VR) ovat hankintalainsäädännön piirissä. Hankintalainsäädäntö asettaa näille toimijoille paljon erilaisia velvoitteita, joilla pyritään varmistamaan se, ettei julkisilla varoilla hankittavia tuotteita tai palveluita osteta sellaiselta toimijalta, joka esimerkiksi laiminlyö lakisääteiset

vero-, sosiaaliturva- työlainsäädäntö, tai ympäristösuojeluvelvoitteensa. Myös näitä vaatimuksia vasten on erikoista, että liikennepalvelulaissa samat joukkoliikennetoimijat velvoitettaisiin toimimaan kenen tahansa kanssa yhteistyössä, myös sellaisten toimijoiden, joilta se ei hankintalainsäädännön mukaan voisi ostaa tuotteita tai palveluita.

Esityksessä jätetään myös huomioitta se, että lipputuotteisiin kohdistuu joukkoliikennetoimijan tavaramerkki-, tekijänoikeus tai muita immateriaalioikeuksia. Tuotteisiin voi myös kohdistua kolmannen osapuolen (esimerkiksi sähköisessä muodossa olevan lipputuotteen järjestelmätoimittajan) oikeuksia. Tällöin edes joukkoliikennetoimija itse ei voi käyttää tuotteita näiden oikeuksien vastaisesti, saati antaa jonkun muun osapuolen vapaasti käyttää tuotteita. Immateriaalioikeuksien käytöstä, käyttöön kohdistuvista rikkomuksista, rikkomusten käsittelystä ja rikkomuksiin liittyvistä sanktioista on ehdottomasti voitava sopia.

Alun perin liikennepalvelulain ko. säännöksellä oltiin säätämässä vain rajapintojen avaamisesta. Rajapintojen avaaminen ei missään nimessä tarkoita samaa asiaa kuin rajapinnan kautta saatavien tietojen, palvelujen, tuotteiden ym. vapaa käyttö, kuten nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa tunnutaan ajattelevan. Hyvin vakiintunut toimintatapa on se, että rajapinnan avaaja saa määrätä paitsi rajapinnan käytöstä myös rajapinnan kautta saatavista tiedoista, palveluista ja tuotteista ym. (näin esim. JHS 166 Julkisen hallinnon IT-hankintojen yleiset sopimusehdot, Liite 9. Tukimateriaalia: Avoimista rajapinnoista tietojärjestelmä- tai palveluhankinnoissa). Nyt ollaan ehdottamassa tästä periaatteesta huomattavasti poikkeavaa sääntelyä.

Muutoksen merkittävyyteen nähden sen valmisteluprosessi on ollut hyvin puutteellinen. Vaikutusarviointia ei ole tehty kunnolla, eikä muutoksesta ole pyydetty lausuntoja alan toimijoilta tai muilta sidosryhmiltä ennen hallituksen esityksen antamista. Mitään muutakaan lakimuutokseen liittyvää kuulemista, tiedottamista tms. ei ole ollut. Päinvastoin: liikenne- ja viestintäministeriön aloitteesta (LVM:n kirje 1971/05/2016, 8.11.2016) perustetussa, Liikenneviraston, Trafin ja Viestintäviraston yhteishankkeena toimivassa Liikkumispalveluverkostossa eli ns. LIPPU-verkostossa on vielä tämän syksyn aikana käsitelty mm. lippu- ja maksujärjestelmien rajapintojen avaamiseen liittyviä sopimuskäytänteitä. Tämän lausunnon liitteenä on 18.8.2017 päivätty luonnos Liikkumispalveluverkoston käytännesäännöistä (Trafin suositus liikkumispalveluiden tarjoajien sopimuksista ja yhteistyöstä matkaketjujen tarjoamiseksi), josta käy selkeästi ilmi, että aikomuksena on joko ajan ollut, että rajapinnan käytöstä tehdään sopimus rajapinnan avaajan ja rajapinnan käyttäjän välillä.

Viestintäviraston vetämissä verkoston tapaamisissa on jatkuvasti keskusteltu siitä, että on moninaisia asioita, joista rajapinnan avaajien ja rajapintaa käyttävien toimijoiden on sovittava. Muutoin rajapinnan käyttäminen ja matkaketjujen muodostaminen ei ole mahdollista. LVM:n edustajiakin on ollut

mukana näissä tapaamisissa, eikä minkäänlaista signaalia ole saatu siitä, että nyt tehdyn mukainen esitys olisi tulossa.

Lisäksi muutos on yhdistetty osaksi kahden muun lain muuttamista, eikä liikennepalvelulakia ole mainittu edes hallituksen esityksen otsikossa. Muutos tuodaan eduskunnalle vähäisenä tarkennuksena, vaikka kyse on hyvin merkittävästä muutoksesta. Tällaista lainsäädäntötapaa ei voida pitää asianmukaisena.

Muut ehdotetut muutokset

HSL kannattaa joukkoliikennelain 12 §:ää koskevaa muutosta, eikä HSL:llä ole sen sisältöön huomauttamista. Rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annetun lain muutoksesta HSL:llä ei ole lausuttavaa.

Lisätietoja antaa johtava lakimies Kaisa Mäkinen, kaisa.makinen@hsl.fi tai puh. (09) 47664076.

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL)

Suvi Rihtniemi
Toimitusjohtaja

LIITE Luonnos Liikkumispalveluverkoston käytännesäännöt (Trafin suositus liikkumispalveluiden tarjoajien sopimuksista ja yhteistyöstä matkaketjujen tarjoamiseksi)