Helsinki 23.11.2017

LAUSUNTO EDUSKUNNAN LIIKENNE- ja VIESTINTÄVALIOKUNNALLE: Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi

Finnair Oyj kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi. Liikennepalvelulain toinen vaihe vaikuttaa lentoliikenteeseen ensimmäistä enemmän.

Kannatamme eri liikennemuotojen sääntelyn yhdenmukaistamista ja multimodaalisten matkaketjujen syntymisen edistämistä. Matkaketjut ovat kansainvälisen lentoliikenteen piirissä pitkälle kehittyneitä, ja niiden kehittyminen myös eri liikennemuotojen välille on matkustajien etu. Erityisesti lento- ja raideliikenteen välisestä yhteistyöstä on kiinnostavia esimerkkejä Keski-Euroopassa ja Koillis-Aasiassa. Finnairilla on myynnissä lento- ja junalipun yhdistävä tuote Helsingin ja Pietarin välillä yhteistyössä VR Yhtymän kanssa sekä laajemmin Saksassa yhteistyössä Deutsche Bahnin kanssa.

Esityksen merkittävin asia Finnairin kannalta on puolesta-asiointi. Tämä pankkisääntelystä kumpuava toimintamalli voi edistää matkaketjujen syntymistä. Ao. pykälän yksityiskohdat ja tulkinnat ovat kuitenkin ratkaisevia sen käytännön toimivuuden kannalta. Liikennepalveluyrityksien valmiudet toteuttaa puolesta-asiointi laadukkaasti ja luotettavasti vaihtelevat voimakkaasti.

Yksityiskohtaisemmat kommenttimme ovat alla.

Soveltamisala

On tärkeää, ettei Suomen lainsäädäntö aseta suomalaisia yrityksiä ulkomaisia kilpailijoitaan heikompaan kilpailuasemaan kansainvälisen kilpailun kohteena olevilla markkinoilla. Sikäli olemme tyytyväisiä, että hallitus esittää lain soveltamisalan kattavan paitsi palvelutarjoajat, joilla on toimipaikka Suomessa, myös palveluntarjoajat, joiden tarjoaman matkan alku- tai loppupää on Suomessa. On kuitenkin hyvin epäselvää, miten käytännössä on tarkoitus velvoittaa esimerkiksi ulkomainen lentoyhtiö tai välityspalvelun tarjoaja täyttämään puolesta-asioinnin kaltaiset velvoitteet.

Lentoliikenteessä erityisesti pitkät mannertenväliset reitit perustuvat usein eri lentoyhtiöiden operoimien lentojen yhdistelmiin code share - tai interline-yhteistyön kautta. Lain soveltamisalaa on erittäin tärkeä tulkita niin, että vain fyysisesti Suomeen/Suomesta liikennöivät lentoyhtiöt ovat sen piirissä. Laajempi tulkinta vaikuttaisi haitallisesti suomalaisten lentoyhtiöiden kykyyn sopia kaupallisesta yhteistyöstä ulkomaisten lentoyhtiöiden kanssa eteenpäin omien reittilentojen päätepisteistä.

Yhtä lailla merkittävä on esityksen perustelutekstissä oleva täsmennyt, että esitys ei ” lavenna soveltamisalaa muissa maissa asuviin kuljetuspalvelun asiakkaisiin, jos nämä

FINNAIR PLC, TIETOTIE 9, HELSINKI AIRPORT
P.O. BOX 15, 01053 FINNAIR, FINLAND, TEL. +358 9 818 81
VAT FI0108023-3, E-MAIL firstname.lastname@finnair.com, www.finnair.com

eivät muutoin kuulu Suomen lain soveltamisalaan.” Merkittävä määrä esim. Osa Finnair Plus -kanta-asiakasohjelman jäsenistä ei ole suomalaisia.

Rajoitettujen liikenneoikeuksien jakaminen

Esityksen mukaan liikenteen turvallisuusvirasto antaa tarkemmat määräykset selvityksistä, joiden perusteella rajoitettujen liikenneoikeuksien hakijoiden vertailu suoritetaan. Korostamme, että ao. määräyksen valmistelussa ja kilpailuasetelman arvioinnissa on olennaista ottaa huomioon lentoyhtiöiden välinen kilpailu koko EU:n sisämarkkinoilla.

Ei-säännöllinen lentoliikenne Suomen ja kolmannen maan välillä

Ilmailulaista on siirretty esitykseen määräys, jonka mukaan voimassa olevia rajoituksia kiertävän ei-säännöllisen lentoliikenteen kieltämisen edellytyksenä olisi taloudellisen haitan aiheuttaminen säännölliselle lentoliikenteelle. Finnairin mielestä olisi epäloogista, jos Suomi ei puuttuisi asettamiensa rajoituksien kiertämiseen. Toivomme, että liikenne- ja viestintäministeriö palaa lähitulevaisuudessa asiaan esityksen perustelutekstin mukaisesti.

Puolesta-asiointi

Suhtaudumme avoimesti ja positiivisesti uusiin yhteistyökumppaneihin puolesta-asioinnin kautta. Lentoliikenteen parissa on vakiintuneet toimintatavat sille, miten lentoyhtiöt voivat myydä toistensa lippuja ja miten yhteistyö esim. matkatoimistojen kanssa tapahtuu. Valmius puolesta-asioinnin toteuttamiseen on siten monia muita liikennemuotoja korkeampi. Toisaalta lentoliikenteeseen liittyy runsaasti viranomaisvaatimuksia, mikä asettaa korkean vaatimustason myös lentoyhtiön yhteistyökumppaneille.

Lentoliikenteessä matkustajan ja lentoyhtiön välinen asiointi ei perustu tilisuhteeseen, vaan jokainen lipun osto on kertaluonteinen tapahtuma. Finnair Plus -kanta-asiakasohjelman tarkoitus on ansaittujen ja käytettyjen kanta-asiakasetujen säilyttäminen ja kanta-asiakasviestinnän mahdollistaminen.

Lentoyhtiöllä on velvollisuus tietää, keitä sen matkustajat ovat ja tarkistaa näiden matkustuskelpoisuus lennon kohdemaahan. Esityksessä todetaan, että asiakkaan ”henkilöllisyys on voitava varmistaa erityisen luotettavalla tavalla, kun puolesta-asiointisuhde perustetaan tai sitä muutetaan olennaisesti. Myös puolesta-asiointitapahtuman yhteydessä henkilöllisyys on voitava varmistaa.” Finnair pitää tärkeänä, että asiointisuhteen perustamisessa on mahdollista edellyttää vahvaa tunnistamista.

FINNAIR PLC, TIETOTIE 9, HELSINKI AIRPORT
P.O. BOX 15, 01053 FINNAIR, FINLAND, TEL. +358 9 818 81
VAT FI0108023-3, E-MAIL firstname.lastname@finnair.com, www.finnair.com

Pidämme hyvänä, että liikkumispalvelun tarjoajalla olisi oikeus arvioida pääsyyn oikeutetun liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajan luotettavuus ennalta asetettujen arviointikriteerien ja ehtojen mukaan. Tuemme Kansainvälisen ilmakuljetusliiton IATA:n piirissä kehitetyn NDC:n standardikehitystä, ja lähtökohtaisesti NDC tai vastaava järjestelmä on käyttämämme rajapinta myös yhdistämispalveluiden tarjoajien suuntaan. Tulemme julkaisemaan objektiiviset kriteerit, jotka puolesta-asiointikumppaniemme on täytettävä. Niissä tulemme edellyttämään kykyä tekniseen valvontaan 24/7 ja nopeaa vasteaikaa tukipyyntöihin sekä tietoturvavalvontaa ja ilmoitusta mahdollisista tietoturvaloukkauksista.

Välitys- ja yhdistämispalvelut

On kannatettavaa, että välitys- ja yhdistämispalvelun tarjoajilta edellytetään ilmoitusta toiminnastaan ja yhteystiedoistaan Liikenteen turvallisuusvirastolle. Näiden tietojen on oltava myös liikenteen palveluntarjoajien saatavilla ilman kustannuksia. Samaten kannatamme välitys- ja yhdistämispalvelujen tarjoajille säädettävää velvollisuutta antaa matkaketjun eri osiin kohdistuvaa tietoa siitä, kenen puoleen matkustaja voi matkaketjun eri vaiheissa kääntyä.

On huomattava, että eri kuljetusmuotojen vastuusäännökset ovat erilaisia ja multimodaalikuljetusten vastuukysymyksissä on lainsäädännön tasolla harmaata aluetta. Välitys- ja yhdistämispalveluiden vastuu matkaketjun toimivuudesta on kokonaan säätelemätön ja perustuu osapuolten välisiin sopimuksiin. Esimerkiksi kuljetusvälineen vaihtoon (samankin kuljetusmuodon sisällä) tarvittava minimiaika, matkustusasiakirjavaatimukset ja muut matkaketjun toimivuuteen liittyvät operatiiviset seikat on tunnettava matkaketjuja muodostettaessa. On välttämätöntä, että liikenteenharjoittajat, matkatoimistot, välitys- ja yhdistämispalvelujen tarjoajat ja muut osalliset vaihtavat tarvittavia tietoja ja sopivat vastuista ja menettelyistä erityyppisten virhetilanteiden varalta.

Ilmailulain 151 §

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 50 esitetään, että lentomatkustajien oikeuksia koskevien EU-asetusten valvonnassa liikenteen turvallisuusvirastolla on nykytilassa käytettävissä ilmailulain 151 §:n mukainen käsky tai kielto, joiden tehosteeksi on mahdollista asettaa uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämisuhka siten kuin uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.

Kyseinen ilmailulain pykälä kuuluu seuraavasti (alleviivaus tässä):
”Liikenteen turvallisuusvirasto voi asettaa tämän lain tai Euroopan unionin asetuksen nojalla antamansa käskyn tai kiellon tehosteeksi uhkasakon, teettämisuhan tai keskeyttämisuhan siten kuin uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.”

FINNAIR PLC, TIETOTIE 9, HELSINKI AIRPORT
P.O. BOX 15, 01053 FINNAIR, FINLAND, TEL. +358 9 818 81
VAT FI0108023-3, E-MAIL firstname.lastname@finnair.com, www.finnair.com

Kyseinen ilmailulain kohta koskee uhkasakon ym. asettamisvaltuutta, mutta se ei anna liikenteen turvallisuusvirastolle toimivaltaa asettaa käskyjä tai kieltoja. Ilmailulaissa ei muuallakaan ole kohtaa, jonka nojalla liikenteen turvallisuusvirasto voisi antaa käskyn tai kiellon lentomatkustajien oikeuksia koskevissa asioissa. Myöskään asetuksessa 261/2004 ei ole toimivaltasäännöstä, jonka perusteella liikenteen turvallisuusvirasto voisi asettaa kiellon.

Lisäksi huomautamme, että siinäkin tapauksessa, että liikenteen turvallisuusvirastolla olisi lain mukaan kielto-oikeus asetusta 261/2004 koskevissa asioissa, se voisi koskea vain tilanteita, joissa itse asiakysymys ei ole riidanalainen. Jos esimerkiksi matkustajan ja lentoyhtiön välinen asetuksen soveltamista koskeva tulkintariita on yleisen tuomioistuimen ratkaistavana, liikenteen turvallisuusvirasto ei voisi kieltää lentoyhtiötä toimimasta riidanalaisen kysymyksen tarkoittamalla tavalla, koska kieltopäätös riistäisi lentoyhtiöltä oikeuden saada asia ratkaistua toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Kieltopäätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen, joka ei voi ratkaista valitusasiaa, koska valitusperusteena oleva aineellinen kysymys kuuluu yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. Ilmailulain mukainen kielto-oikeus voi koskea siten vain sellaisia asioita, joissa liikenteen turvallisuusvirasto on itse toimivaltainen antamaan asiaratkaisun. Edellä sanottu koskee vastaavasti myös kuluttaja-asiamiestä, jonka kieltopäätösasiat käsittelee markkinaoikeus.

Ehdotamme, että liikenteen turvallisuusviraston ja kuluttaja-asiamiehen toimivaltaa selvennettäisiin kieltopäätösten osalta edellä lausunnossamme kuvatut seikat huomioiden. Käytännössä toimivaltaa rajattaisiin niin, että se ei ulottuisi asioihin, jotka ovat tulkintakysymyksien vuoksi vireillä toimivaltaisissa riidanratkaisuelimissä tai ratkaisusuosituksia antavissa elimissä. Tätä edellyttää myös asetuksen 261/2004 johdantokappale 22, joka kuuluu seuraavasti:

”Jäsenvaltioiden olisi varmistettava ja valvottava, että niiden lentoliikenteen harjoittajat noudattavat yleisesti tämän asetuksen säännöksiä, ja nimettävä asianmukainen elin tätä valvontatehtävää suorittamaan. Valvonta ei saisi vaikuttaa matkustajien ja lentoliikenteen harjoittajien oikeuteen turvautua kansallisen lainsäädännön menettelyjen mukaisesti tuomioistuinmenettelyyn.”

Lisätietoja:
Katri Harra-Salonen, Chief Digital Officer
Katri.harra-salonen@finnair.com

Sami Sarelius, lakiasiainjohtaja
Sami.sarelius@finnair.com

Lauri Tierala, päällikkö, markkinoillepääsy ja liikennepolitiikka
Lauri.tierala@finnair.com, 040-8417141