

Valvontaviranomaisten toimivaltaerot ylivarausasetuksen (EY) N:o  
261/2004 soveltamisessa: lentomatikustajan asema eri jäsenvaltioissa

Serina Kavonius

Pro gradu -tutkielma

Oikeustieteiden tiedekunta

Kauppatiede

Lapin yliopisto

2015

## Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Valvontaviranomaisten toimivaltaerot ylivarausasetuksen (EY) N:o 261/2004 soveltamisessa

Tekijä: Serina Kavonius

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Kauppaoikeus

Työn laji: Tutkielma

Sivumäärä: XVI+70

Vuosi: 2015

### Tiivistelmä:

Ylivarausasetuksessa (EY) N:o 261/2004 säädetään matkustajien oikeuksista lentoliikenteessä. Kyseisessä asetuksessa säädetään, että jokaisen jäsenvaltion tulee nimetä elin, joka vastaa asetuksen täytäntöönpanosta jäsenvaltion alueella sijaitsevilta lentoasemilta lähtevien lentojen sekä kolmannesta maasta näille lentoasemille suuntautuvien lentojen osalta. Tälle elimelle tai sen toiminnalle ei kuitenkaan ole säädetty tarkempia edellytyksiä, mikä on johtanut jäsenvaltioiden välillä hyvin erilaisiin valintoihin.

Tutkimismetodini on oikeusdogmaattinen, mutta se sisältää myös oikeusvertailua ja oikeushistoriaa. Tavoitteeni on tuoda esille ongelmallisuutta nykyisen ylivarausasetuksen täytäntöönpanon valvonnassa sääntelyn avoimuudesta johtuen sekä käsitellä vireillä olevaa ylivarausasetuksen uudistusta.

Valvontaviranomaisten toimivalloissa ilmenee eroavaisuuksia esimerkiksi siinä, ottavatko viranomaiset kantaa yksittäisten matkustajien oikeuteen saada vakiokorvausta, onko niiden päätös sitova ja kauanko käsittely kestää. Tämä on johtanut siihen, että matkustajan oikeuteen vaatia vakiokorvausta vaikuttaa tosiasiallisesti se, missä jäsenvaltiossa lennon viivästyminen tai peruuntuminen on tapahtunut.

Avainsanat: ylivarausasetus, lentomatkustaminen, kuluttajansuoja, kauppaoikeus, valvonta, valvontaviranomaiset, matkustusosoikeus

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön: x

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi: x

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi: x

## Sisällysluettelo

1. Johdanto.....	1
1.1. Johdatus tutkimusaiheeseen.....	1
1.2. Tutkimuskysymysten ja aiheen rajausta.....	2
1.3. Tutkimusmetodi ja lähdemateriaali.....	4
2. Lentomatrustajaliikennettä koskeva tähänastinen sääntely.....	5
2.1. EU-oikeuden soveltamisesta .....	5
2.2. Varsovan yleissopimus .....	6
2.3. Montrealin yleissopimus .....	8
2.4. Lentovastuuasetus.....	10
2.5. Ylivarausasetus.....	10
2.5.1. Vanha ylivarausasetus 295/91.....	10
2.5.2. Ylivarausasetus 261/2004.....	12
3. Ylivarausasetuksen täytäntöönpanoa valvovat viranomaiset.....	15
3.1. Yleistä.....	15
3.2. Valvontaviranomaisten toimivalta ja asioiden käsittely .....	18
3.3. Valvontaviranomaiset Suomessa .....	20
3.3.1. Kuluttajariitalautakunta.....	20
3.3.2. Liikenteenturvallisuusvirasto Trafi .....	25
3.3.3. Kuluttaja-asiamies .....	28
3.3.3.2. Kuluttaja-asiamiehen täytäntöönpanotoimet.....	30
3.3.3.3. Esimerkkinä kuluttaja-asiamiehen valvonnasta tapaus Finnair Oyj vastaan Timy Lassooy .....	31
3.4. Valvontaviranomaiset muissa jäsenvaltioissa.....	33
3.4.1. Eroavaisuudet asioiden käsittelyssä .....	33
3.4.2. Tarkempi vertailu: Saksa - Suomi .....	37
3.4.2.1. Luftfahrt-Bundesamt Saksan valvontaviranomaisena.....	37
3.4.2.2. Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr, laki sovittelusta lentoliikenteessä.....	39
3.4.2.3. Eroavaisuudet Suomen ja Saksan menettelyissä.....	43
4. Uusi ylivarausasetus.....	44
4.1. Yleistä.....	44
4.2. Ongelmat nykyisen asetuksen tulkinnassa.....	46
4.3. Viimeaikainen kehitys ylivarausasetuksen tulkinnassa .....	48
4.3.1. Komission ja Euroopan parlamentin kannanotot ylivarausasetuksesta.....	48
4.3.2. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeustapaukset .....	49

4.3.2.1. Euroopan unionin tuomioistuin.....	49
4.3.2.2. Wallentin-Hermann vs Alitalia.....	50
4.3.2.3. Nelson ym. ....	51
4.4. Uuteen ylivarausasetukseen suunnitteilla olevat muutokset koskien valvontaviranomaisten toimivaltaa.....	52
5. Lentoliikennettä koskevan ylivarausasetuksen vertailu muita liikennemuotoja koskevaan sääntelyyn.....	54
5.1. Vertailukohteena rautatieliikenne.....	55
5.2. Vertailukohteena linja-autoliikenne.....	56
5.3. Vertailukohteena laivaliikenne.....	56
5.4. Muita liikennemuotoja ja lentoliikennettä koskevan sääntelyn erot ja yhtäläisyydet	57
6. Muut mahdollisuudet ylivarausasetusta koskevien kiistojen käsittelyyn.....	58
6.1. Alternative Dispute Resolution (ADR): Kuluttajariitojen vaihtoehtoinen riidanratkaisu .....	58
6.2. Online Dispute Resolution (ODR): verkkovälitteinen kuluttajariitojen ratkaisu .....	61
6.3. Eurooppalainen vähäisiin vaatimuksiin sovellettava menettely.....	61
6.3.1. Yleistä.....	61
6.3.2. Soveltamisen edellytykset.....	62
6.3.3. Soveltaminen.....	63
6.3.3.1. Yleistä.....	63
6.3.3.2. Lentovalitukset ja eurooppalainen vähäisiin vaatimuksiin sovellettava menettely.....	64
6.3.4. Suhde kansalliseen lainsäädäntöön.....	65
7. Johtopäätökset.....	66

## Lähteet

### 1. Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on? Kustannusyhtiö Tammi. Helsinki 1978. (Aarnio 1978).

Alemanno, Alberto: Governing Disasters: The Challenges of Emergency Risk Regulation. Edward Elgar Publishing 2011. (Alemanno 2011).

Ervasti, Kaijus: Tuomioistuimet ja oikeuslaitos tutkimuksen kohteena: lähestymistavan valinta, julkaisussa

[http://www.comi.fi/tiedostot/seminaari\\_2007\\_02\\_26\\_ervasti.pdf](http://www.comi.fi/tiedostot/seminaari_2007_02_26_ervasti.pdf) (Ervasti).

Diederiks-Verschoor, I. H. P.: An Introduction to Air Law. Second revised edition. Kluwer Law and Taxation Publishers. Deventer/Netherlands 1985. (Diederiks-Verschoor 1985).

Euroopan komissio: Käsikirja eurooppalaisen vähäisiin vaatimuksiin sovellettavan menettelyn käyttöä varten 11 päivänä heinäkuuta 2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 861/2007 mukaisesti, Euroopan unioni 2013 (Komissio 2013).

Führich, Ernst: Neues Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr, julkaisussa Monatsschrift für Deutsches Recht. 67. Jahrgang. Heft 13/2013. (Führich 2013).

Graig, Paul – De Búrca, Gráinne: EU Law. Text, cases and materials. Fifth Edition. Oxford University Press. New York 2011. (Graig – De Búrca 2011).

Huhtamäki, Ari - Keskitalo, Petri: Kuluttajansuojaoikeudellisia kirjoituksia. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, sarja C 35. Lapin yliopistopaino. Rovaniemi 2003. (Huhtamäki - Keskitalo 2003).

Husa, Jaakko: Johdatus oikeusvertailuun. Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1998. (Husa 1998).

Kassim, Hussein – Stevens, Handley: Air Transport and the European Union, Europeanization and its Limits. Palgrave Macmillan. Hampshire / UK 2010. (Kassim – Stevens 2010).

Keravuori, Marietta: EY-tuomioistuimen ylikansallisen laintulkinnan vaikutus suomalaiseen oikeuslähte- ja laintulkintaoppiin. Vaasan yliopisto. Vaasa 1996. (Keravuori 1996).

Lindfors, Heidi: Eurooppalainen maksamismääräysmenettely ja eurooppalainen vähäisten vaatimusten menettely – jäsenvaltioittain eroavat yhtenäistetyt menettelyt?, julkaisussa Defensor Legis N:o 4/2012 (Lindfors 2012).

Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Kolmas, uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2013. (Raitio 2013).

Sisula-Tulokas, Lena: Schablonkompensation till flygpassagerare – och till oss andra, julkaisussa JFT 5-6/2013. (Sisula-Tulokas 2013).

Sisula-Tulokas, Lena: Kuljetusoikeuden perusteet. Kolmas, uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2007. (Sisula-Tulokas 2007).

Van Dam, Cees: Air Passenger Rights after Sturgeon, teoksessa Air and Space law. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn / Netherlands 2011. (Van Dam 2011)

Viitanen, Klaus: Lautakuntamenettely kuluttajariitojen ratkaisukeinona. Suomalainen lakimiesyhdistys. Jyväskylä 2003. (Viitanen 2003).

## 2. Lainsäädäntö

### Kansainväliset yleissopimukset

Yleissopimus eräiden kansainvälistä ilmakuljetusta koskevien sääntöjen yhtenäistämistä. 28.5.1999. SopS 78/2004. (Montrealin yleissopimus).

Asetus eräiden kansainvälistä ilmakuljetusta koskevien sääntöjen yhtenäistämistä allekirjoitetun yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn ensimmäisen lisäpöytäkirjan voimaansaattamisesta. 29.10.1997. SopS 75/1997. (Montrealin pöytäkirja).

Asetus eräiden kansainvälistä ilmakuljetusta, jonka suorittaa toinen kuin sopimuksen tehnyt rahdinkuljettaja, koskevien sääntöjen yhtenäistämistä tehdyn, Var-

sovan yleissopimusta täydentävän yleissopimuksen voimaansaattamisesta.

18.8.1977. SopS 38/1977. (Guadalrajan yleissopimus).

Asetus eräiden kansainvälistä ilmakuljetusta koskevien sääntöjen yhtenäistämistä allekirjoitetun yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn pöytäkirjan voimaansaattamisesta. 18.8.1977. SopS 37/1977. (Haagin pöytäkirja).

Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air. 12.10.1929. SopS 261/1937. (Varsovan yleissopimus).

### Euroopan unionin sekundäärilainsäädäntö

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästyksen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 261/2004 ja matkustajien ja heidän matkatavaroidensa ilmakuljetusta koskevasta lentoliikenteen harjoittajien korvausvastuusta 9 päivänä lokakuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2027/97 muuttamisesta / COM/2013/0130 final – 2013/0072 (COD) / (COD) (Ylivarausasetusehdotus).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 524/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta. EUVL L 165, 18.6.2013, s. 1-12. (ODR-asetus).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/11/EU, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta. EUVL L 165, 18.6.2013, s. 63-79. (ADR-direktiivi).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1215/2012, annettu 12 päivänä joulukuuta 2012, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla. EUVL L 351, 20.12.2012, s. 1-32 (Bryssel I).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 181/2011, annettu 16 päivänä helmikuuta 2011, matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta. EUVL L 55, s. 1. (Linja-autoliikennevastuuasetus).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1177/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, matkustajien oikeuksista meri- ja sisäveriliikenteessä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta. EUVL L 334, s. 1. (Laivaliikennevastuuasetus).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 392/2009, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, merten matkustajaliikenteen harjoittajan vastuusta onnettomuustapauksissa. EUVL L 131, 28.5.2009, s. 24-26. (Merivastuuasetus).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1008/2008, annettu 24 päivänä syyskuuta 2008, lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä. EUVL L 293 31.10.2008, s. 3. (Lentoliikenneasetus).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1371/2007, annettu 23 päivänä lokakuuta 2007, rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista. EUVL V 315, s. 14. (Rautatieliikennevastuuasetus).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 861/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, eurooppalaisiin vähäisiin vaatimuksiin sovellettavasta menettelystä. EUVL L 199, 31.7.2007, s. 1-22. (Asetus eurooppalaisista vähäisistä vaatimuksista).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 261/2004, annettu 11 päivänä helmikuuta 2004, matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 295/91 kumoamisesta. EUVL L 46, 17.2.2004, s. 1-7. (Ylivarausasetus).

Neuvoston asetus (EY) N:o 2027/97, annettu 9 päivänä lokakuuta 1997, lentoliikenteen harjoittajien korvausvastuusta onnettomuustapauksissa. EVYL L 285, 17.10.1997, s. 1-3. (Lentovastuuasetus).

Sopimus Euroopan unionista 92/C. 29 päivänä heinäkuuta 1992.



Neuvoston asetus (ETY) N:o 295/91, annettu 4 päivänä helmikuuta 1991, sitä korvausjärjestelmää koskevista yhteisistä säännöistä, jota sovelletaan, jos matkustajalta säännöllisessä lentoliikenteessä evätään pääsy lennolle. EYVL L 36, 8.2.1991, s. 5-7. (Vanha ylivarausasetus).

### Suomi

Ilmailulaki 7.11.2014/864.

Laki kilpailu- ja kuluttajavirastosta 30.11.2012/661.

Laki kuluttajariitalautakunnasta 12.1.2007/8.

Laki eräiden kansainvälistä ilmakuljetusta koskevien sääntöjen yhtenäistämistä tehdyn yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta 20.12.2002/1228.

Kuluttajansuojalaki 20.1.1978/38.

Ilmakuljetussopimuslaki 14.1.1977/45.

Ilmakuljetuslaki 23.5.1968/387.

Laki kuljetuksesta ilma-aluksessa 1937/289.

### Saksa

Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr

Luftverkehrsgesetz

Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr, Drucksache 17/11210 (RegE BT-Drucks. 17/11210).

### 3. Muut virallislähteet

## Euroopan unioni

SWD (2014) 156 final: Commission Staff Working Document – Complaint handling and enforcement by Member States of the Air Passenger Right Regulations. Brussels, 7.5.2014.

KOM (2013) 130 lopullinen: Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 261/2004 ja matkustajien ja heidän matkatavaroidensa ilmakuljetusta koskevasta lentoliikenteen harjoittajien korvausvastuusta 9 päivänä lokakuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2027/97 muuttamisesta. Bryssel 13.3.2013.

Euroopan komission taustatiedote. Lentomatkustajien oikeuksien tarkistaminen – kysymyksiä ja vastauksia. Bryssel 13.3.2013.

Euroopan parlamentin päätöslauselma 29. maaliskuuta 2012 lentomatkustajien oikeuksien soveltamisesta ja toimivuudesta (2011/2150(INI))

KOM (2011) 898 lopullinen: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Eurooppalainen näkemys matkustajien eduksi: Tiedonanto matkustajien oikeuksista Euroopan unionissa. Bryssel 19.12.2011.

KOM (2011) 174 lopullinen: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 261/2004 soveltamisesta. Bryssel 7. 4 2011.

KOM (2011) 114 lopullinen: Valkoinen kirja. Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää. Bryssel 28.3.2011.

KOM (2010) 603 lopullinen: Katsaus Euroopan unionin kansalaisuuteen vuonna 2010: Unionin kansalaisoikeuksien esteiden poistaminen. Bryssel 27.10.2010.

KOM (2001) 784 lopullinen: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lennollepääsyn epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen yhteydessä lentomatikustajille annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä. EYVL C 103 E, 30.4.2002, s.225-229.

KOM (2001) 370 lopullinen: Valkoinen kirja – Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika. Bryssel 12.9.2001.

## Suomi

HE 8/1977 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalla kuluttajansuojalainsäädännöksi.

## 4. Oikeuskäytäntö

### Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiot

Asia C-22/11: Timy Lassooy v. Finnair. 4.10.2012. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. (Lassooy).

Asia C-581/10: Emeka Nelson ym. v. Deutsche Lufthansa AG. 23.10.2012. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. (Nelson).

Asia C-549/07: Wallentin-Hermann v. Alitalia – Linee Aeree Italiane SpA. 22.12.2008. Kok. 2008 s. I-11061. (Wallentin-Hermann).

Yhdistetyt asiat C-402/07 ja C-432/07: Sturgeon ym. v. Condor Flugdienst GmbH sekä Stefan Böckja Cornelia Lepuschitz v. Air France SA. 11.9.2009. Kok. 2009 s. I-10923. (Sturgeon ym.).

Asia C-6/64: Costa v. E.N.E.L. 15.7.1964. Kok. 1964 01141. (Costa)

Asia C-26/62: NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen. 5.2.1963. Kok. 1963 00003. (Van Gend & Loos).

## Hovioikeus

HelHO:2009:9. 19.12.2008. Dnro S09/403.

## Kuluttajariitalautakunta

Kuluttajariitalautakunnan päätös Dnro 4632/35/2013.

Kuluttajariitalautakunnan päätös Dnro 1510/35/2013.

Kuluttajariitalautakunnan päätös Dnro 1026/35/2013.

Kuluttajariitalautakunnan päätös Dnro 849/35/2013.

Kuluttajariitalautakunnan päätös Dnro 251/35/2013.

Kuluttajariitalautakunnan päätös Dnro 98/35/2013.

Kuluttajariitalautakunnan päätös Dnro 013/35/2013.

Kuluttajariitalautakunnan päätös Dnro 4856/35/2012.

## 5. Muut lähteet

Aamulehti 5.1.2014, Kuluttajariitalautakunta ruuhkautunut: Paljon valituksia lentojen myöhästymisestä.

<http://www.aamulehti.fi/Kotimaa/1194864885261/artikkeli/kuluttajariitalautakunta+ruuhkautunut+paljon+valituksia+lentojen+myohastymisesta.html> Vierailtu

1.3.2015.

Ahlroht, Annaliisa: sähköposti 20.8.2014.

AirHelp: Untersuchung über die Ablehnung von Entschädigungsanfragen.

<http://www.getairhelp.com/de/news/untersuchung-ber-die-ablehnung-von-entschdigungsanfragen-350#.VL5nycZyFPc> Vierailtu 1.3.2015.

Allmänna reklamationsnämnden, Mikä on ARN?: <http://arn.se/other-languages/suomi-mika-on-arn/> Vierailtu 10.5.2015.

Alternative Dispute Resolution in the Air Passenger Rights sector, ECC-Net Joint Project 2012:

[http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/adr\\_report\\_06022013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/adr_report_06022013_en.pdf) Vierailtu 1.3.2015.

Asiantuntijalausunto KKV/2416/03.03./2013 Hanne Ronkanen, Valtioneuvoston kirjelmä U 21/2013 vp ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (lentomat kustajan oikeudet).

Bundesministerium der Justiz: GE Schlichtung Luftverkehr. 20.6.2012.

[http://www.bmjuv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Gesetze/GE\\_Schlichtung\\_Luftverkehr.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmjuv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Gesetze/GE_Schlichtung_Luftverkehr.pdf?__blob=publicationFile) Vierailtu 1.3.2015.

Bundesamt für Justiz: Häufig gestellte Fragen.

[https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Luftverkehr/Fragen/FAQ\\_node.html#faq4615382](https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Luftverkehr/Fragen/FAQ_node.html#faq4615382) Vierailtu 1.3.2015.

Bundesamt für Justiz: Schlichtungsstelle Luftverkehr.

[https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Luftverkehr/Schlichtungsstelle.html;jsessionid=93346CDB6FFA55A87B096F2B22B7931D.1\\_cid386](https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Luftverkehr/Schlichtungsstelle.html;jsessionid=93346CDB6FFA55A87B096F2B22B7931D.1_cid386) Vierailtu 1.3.2015.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Schlichtung im Luftverkehr. <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/LR/schlichtung-im-luftverkehr.html> Vierailtu 1.3.2015.

Complaint handling procedure under regulation (EC) 261/2004:

[http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/neb/neb\\_complaint\\_handling\\_procedures.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/neb/neb_complaint_handling_procedures.pdf). Vierailtu 1.3.2015.

Cramer, Cornelia (Luftfahrt-Bundesamt): sähköpostitiedustelu 03/2015.

Draft list of extraordinary circumstances following the National Enforcement Bodies (NEB) meeting held on 12 April 2013:

<http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/neb-extraordinary-circumstances-list.pdf> Vierailtu 11.5.2015.

Enterprise Europe Network: Kuluttajariitojen ratkaisuun tulossa uusia välineitä.  
10.6.2014.

<http://jasentiedote.chamber.fi/index.php/jasentiedote/Lakiasiat/Kuluttajariitojen-ratkaisuun-tulossa-uusia-vaelineitae> Vierailtu 1.3.2015.

European Commission Information Document of Directorate-General for Energy and Transport, Answers to Questions on the application of Regulation 261/2004:  
[http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/neb/questions\\_answers.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/neb/questions_answers.pdf) reg 2004 261.pdf Vierailtu 1.3.2015.

European Commission: Komissio päivitti lentoyhtiöiden mustaa listaa. Bryssel  
19.4.2011. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-490\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-490_fi.htm) Vierailtu  
1.3.2015.

European Commission, Mobility and Transport, Passenger Rights, Rail – legislation in force in December 2009:  
[http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail/index_en.htm). Vierailtu  
1.3.2015.

European Commission: National Enforcement Bodies, Regulation (EC) 181/2011:  
[http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/2011\\_0181\\_national\\_enforcement\\_bodies.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/2011_0181_national_enforcement_bodies.pdf). Vierailtu 10.5.2015.

European Commission: National Enforcement Bodies, Regulation (EC) 1177/2010:  
[http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/maritime/doc/2010\\_1177\\_national\\_enforcement\\_bodies.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/maritime/doc/2010_1177_national_enforcement_bodies.pdf). Vierailtu 10.5.2015.

European Commission: National Enforcement Bodies, Regulation (EC) 1371/2007:  
[http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail/doc/2007\\_1371\\_national\\_enforcement\\_bodies.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail/doc/2007_1371_national_enforcement_bodies.pdf). Vierailtu 10.5.2015.

European Commission: National Enforcement Bodies, Regulation (EC) 261/2004:  
[http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/2004\\_261\\_national\\_enforcement\\_bodies.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/2004_261_national_enforcement_bodies.pdf). Vierailtu 1.3.2015.

Helsingin Sanomat 23.6.2014, Suomi pienentäisi korvauksia lentomatikustajille – myöhästyneestä lennosta voi saada jopa 600 euroa. Euroopan kuluttajakeskuksen Suomen johtaja Leena Lindströmin haastattelu.

<http://www.hs.fi/kotimaa/a1403408800625> Vierailtu 1.3.2015.

Karru, Heidi (kuluttajariitalautakunta): sähköposti 06/2015.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Kuluttajaviraston verkkolehti, ajankohtaista kuluttajaoikeudesta 2/2014. <http://www2.kuluttajavirasto.fi/Page/ccae27ed-f432-4ff5-86c1-f4a116b2a2e2.aspx?groupId=2cae6160-9a29-42d2-a95d-f65add339942&announcementId=ff4c7183-de92-4ecb-848f-28af9d0f275e> Vierailtu 1.3.2015.

Kuluttaja-lehti 7/2014.

Kuluttajaneuvonnan extranet, tuomioistuimen ulkopuoliset riidanratkaisumenettelyt: <http://www.kuneeckstra.kuluttajavirasto.fi/fi-FI/ekk/tuomioistuimen-ulkopuoliset-riidanratkaisumenettelyt> Vierailtu 08/2014.

Kuluttajariitalautakunnan diaarijärjestelmä, vierailtu 03/2015.

Kuningaskuluttaja 14.1.2014, Katso onko lennostasi maksettu korvauksia. <http://yle.fi/aihe/artikkeli/2013/09/24/katso-onko-lennostasi-maksettu-korvauksia> Vierailtu 1.3.2015.

Kysely Euroopan kuluttajakeskusten verkostolle, johon vastasi seuraavat jäsenvaltiot: Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Islanti, Italia, Itävalta, Iso-Britannia, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tsekki, Unkari, Viro. 08/2014.

Lakimies Hanne Ronkasan esitys liikenne- ja viestintävaliokunnassa 15.5.2013 koskien valtioneuvoston kirjelmä U 21/2013 vp ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (lentomatikustajan oikeudet)

Liikenteen turvallisuusvirasto, Toiminta- ja talous-suunnitelma 2011-2014: <http://www.trafi.fi/filebank/a/1318487268/651e9d2a1fe1e18ce6ef242bc672bc42/232-TrafiTTS2011-2014.pdf> Vierailtu 1.3.2015.

Luftfahrt-Bundesamt: Aufgaben und Ziele des Luftfahrt-Bundesamts. 1.7.2014.  
[http://www.lba.de/DE/LBA/Aufgabe/Aufgaben\\_node.html](http://www.lba.de/DE/LBA/Aufgabe/Aufgaben_node.html) Vierailtu 1.3.2015.

Luftfahrt-Bundesamt: Durchsetzungsverfahren des Luftfahrt-Bundesamtes.  
4.11.2010.

[http://www.lba.de/DE/ZentraleDienste/Fluggastrechte/Durchsetzung\\_LBA/Durchsetzung\\_node.html](http://www.lba.de/DE/ZentraleDienste/Fluggastrechte/Durchsetzung_LBA/Durchsetzung_node.html) Vierailtu 1.3.2015.

Lysne, Ingvild (ECC Norway): sähköpostitiedustelu 06/2014.

Pienten kuluttajariitojen ratkaisu helpommaksi EU-maiden rajojen yli – tuomarit eivät aina tietoisia nykyisistäkään menettelyistä.

<http://www.edilex.fi.ezproxy.ulapland.fi/uutiset/33687?offset=1&perpage=20&phrase=Pienten+kuluttajariitojen+ratkaisu+helpommaksi+EU-maiden+rajojen+yli&sort=relevance&searchKey=545946>. Vierailtu 1.3.2015.

Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V.: Die Schlichtung.  
<https://soep-online.de/die-schlichtung.html> Vierailtu 1.3.2015.

Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V.: Welcome to söp – the German Conciliation Body for Public Transport.: <https://soep-online.de/welcome.html> Vierailtu 9.5.2015.

Steer Davies Gleave: Summary of stakeholder consultation on the possible revision of Regulation 261/2004:

<http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/events/doc/2012-05-30-stakeholder-conference/sdg.pdf>. Vierailtu 1.5.2015.

Tervola, Kirsi (Trafi): sähköpostihaastattelu 03/2015.

Töpfer, Satu (Kkv): sähköpostitiedustelu 05/2015.



## 1. Johdanto

### 1.1. Johdatus tutkimusaiheeseen

Lentomatkustamisen suosio on kasvanut viime vuosien aikana. Markkinoille on ilmestynyt uusia yrityksiä, matkustajamäärät ovat kasvaneet ja kilpailu on kiristynyt. Tämä on luonut lentomatkustamista koskevalle sääntelylle aivan uudenlaisia tarpeita. Samalla on syntynyt myös uudenlainen tarve valvoa sääntelyn täytäntöönpanoa ja noudattamista.

Lentoliikenne käsittää ihmisten ja tavaroiden kuljettamisen ilmateitse. Suuri osa lentoliikenteestä on kansainvälistä lentoliikennettä, ja tapahtuu vähintään kahden eri valtion välillä. Koska lainsäädäntö EU:n jäsenvaltioiden välillä vaihtelee, saattaa lentomatkustajan kannalta mahdollisissa ongelmatapauksissa olla suuri merkitys sillä, minkä jäsenvaltion lainsäädäntö tulee sovellettavaksi. Lentoliikenteen määrän kasvaessa, on myös lentoliikennettä koskeva lainsäädäntö täytynyt saada vastaamaan muuttuvia tarpeita. Tähän haasteeseen on pyritty vastaamaan esimerkiksi ylivarausasetuksella<sup>1</sup>, jossa säädetään lentomatkustajan oikeudesta huolenpitoon ja korvaukseen tilanteissa, joissa lento viivästyy huomattavasti, lento on peruttu tai matkustajan oikeus lennolle pääsyyn evätään ilman matkustajasta johtuvaa perustetta.

Jatkuvasti muuttuvien lainsäädännöllisten vaatimusten ja lentomatkustajien oikeuksien yhteensovittaminen kansainvälisellä alueella on haastavaa. Koska lentoliikenne kuitenkin lisääntyy, on erittäin tärkeää, että lentomatkustajien oikeuksista huolehditaan. Esimerkiksi ylivarausasetukseen liittyen yksittäisen lentomatkustajan on hankalaa itse ryhtyä selvittämään, mistä hänen lentonsa viivästyminen tai peruuntuminen tosiasiassa on johtunut, ja onko hänellä tämän perusteella oikeutta vaatia lentoyhtiöltä asetuksen mukaista vakiokorvausta<sup>2</sup>. Kuluttajan asema lentoyhtiötä vastaan edellä mainituissa tilanteissa on heikko, ja tätä varten EU:ssa tulee olla tehokkaat mahdollisuudet huolehtia sääntelyn noudattamisesta. Lentoliikennettä on säädelty jo pitkän aikaa, mutta sitä koskevien säädösten tulee pystyä vastaamaan muuttuneisiin tarpeisiin, jotta kuluttajan asema pystytään turvaamaan.

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 261/2004, annettu 11 päivänä helmikuuta 2004, matkustajille heidän lennolle pääsyänsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästyksen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 295/91 kumoamisesta. EUVL L 46, 17.2.2004, s. 1-7. (Ylivarausasetus). Katso asetuksesta tarkemmin kpl 2.5.2.

<sup>2</sup> Lennon peruuntuessa tai huomattavasti viivästyessä matkustajalla on oikeus vaatia lentoyhtiöltä korvausta, jonka suuruus riippuu lentomatkan pituudesta ja viivästyksestä lennon määränpäässä.

Olen työskennellyt Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteydessä toimivassa Euroopan kuluttajakeskuksessa, jossa olen päässyt käsittelemään kuluttajien lentoliikennettä koskevia valituksia, ja tämä on herättänyt mielenkiintoni lentomatkestamista koskevaan sääntelyyn. Olen työni puolesta päässyt tutustumaan erilaisiin, mielenkiintoisiin lentomatkestamista koskeviin tapauksiin sekä samalla myös huomannut, että lentomatkestamista koskeva sääntely kaipaa tietyiltä osin parannusta ja päivitystä, jotta se vastaisi nykypäivän tarpeita. Olen työssäni kiinnittänyt huomiota myös siihen, kuinka heikko lentomatkestajan asema suhteessa lentoyhtiöön on ilman, että hän saa ulkopuolista apua, ja kuinka erilaisessa asemassa lentomatkestajat ovat sen perusteella, missä valtiossa heidän lentonsa viivästyminen tai peruuntuminen on tapahtunut. Koen tämän epäkohtana, jota haluan selvittää enemmän, ja joka kaipaa muutosta. Olenkin valinnut aiheekseni valvontaviranomaisten<sup>3</sup> toimivaltaerot ylivarausasetuksen soveltamisessa. Tavoitteenani on analysoida ja tuoda esiin toimivaltaeroja ja niiden vaikutusta lentomatkestajan asemaan sekä löytää ratkaisuja tilanteen muuttamiseksi.

Lentomatkestajan oikeuksista on kirjoitettu suhteellisen vähän kirjallisuutta ottaen huomioon aiheen tärkeä asema nykypäivän yhteiskunnassa. Kuitenkin erilaiset kuluttajaoikeus- ja tutkimusjärjestöt<sup>4</sup> ovat tehneet tutkimuksia koskien juuri ylivarausasetusta ja asetuksen täytäntöönpanoa valvovia viranomaisia. Näissä tutkimuksissa ei kuitenkaan ole syvällisemmin perehdytty valvontaviranomaisten toimivallan eroavuuksiin eri jäsenvaltioissa ja niiden vaikutukseen kuluttajan asemaan, vaan lähinnä selvitetty valvontaviranomaisille tulneiden valitusten määriä sekä yleisiä ylivarausasetusta koskevia ongelmia. Koen mielenkiintoisena selvittää kyseisistä toimivaltaeroista johtuvia ongelmia, koska aihe on nykypäivänä hyvin ajankohtainen ja sillä on matkustajien oikeuksien turvaamisen kannalta suuri merkitys.

## **1.2. Tutkimuskysymysten ja aiheen rajaus**

Tutkielmani käsittelee valvontaviranomaisten toimivaltaeroja ylivarausasetuksen soveltamisessa ja lentomatkestajan asemaa eri jäsenvaltioissa. Valvontaviranomaisten toimivaltaa on ylivarausasetuksessa säädelty hyvin ympäröityä, mikä on johtanut siihen, että eri jäsenvaltioissa valvontaviranomaisilla on huomattaviakin toimivaltaeroja. Nämä

---

<sup>3</sup> Valvontaviranomaisella tarkoitan ylivarausasetuksen 16 artiklassa määriteltyä elintä, jonka tehtävänä on vastata ylivarausasetuksen täytäntöönpanosta.

<sup>4</sup> Esim. BEUC ja Steer Davies Gleave

toimivaltaerot vaikuttavat huomattavasti kuluttajan asemaan aiheuttamalla epäselvyyttä, mikä heikentää kuluttajansuojaa. Olisi tärkeää, että lentomatkustajan oikeutta säädeltäisiin yhtäläisellä tavalla koko EU:n alueella. Tämä turvaisi sen, että lentomatkustajan mahdollisuus saada apua korvausvaatimusasiansa selvittämiseen ei olisi riippuvainen siitä, missä lennon viivästyminen tai peruuntuminen tapahtuu tai siitä, minkä valtion kansalainen hän on. Asetuksen yhtäläinen soveltaminen helpottaisi myös kuluttajien asemaa selkeyttämällä asetuksen sisältöä. Tämän hetkinen valvontaviranomaisten toiminnan järjestely eri jäsenvaltioissa aiheuttaa kuluttajissa helposti sekaannusta, ja saattaa johtaa jopa siihen, että kuluttajat eivät ole tietoisia vaihtelevista oikeuksistaan eri EU:n jäsenvaltioissa, ja tämän seurauksena menettävät mahdollisuutensa vakiokorvaukseen lennon viivästyessä huomattavasti tai peruuntuessa ja lentoyhtiön kiistäessä korvausvelvollisuutensa.

Lentoyhtiöillä ei ole velvollisuutta maksaa vakiokorvausta, jos lennon viivästyminen tai peruuntuminen on johtunut poikkeuksellisista olosuhteista. Lentoyhtiöt vetoavat usein poikkeuksellisiin olosuhteisiin, koska yksittäisen lentomatkustajan on haastavaa ja hidasta itse selvittää, johtuiko viivästyminen todella poikkeuksellisista olosuhteista. Näissä tilanteissa valvontaviranomaisilla on merkittävä rooli, koska he pystyvät selvittämään asiaa, ja joissain jäsenvaltioissa jopa määräämään lentoyhtiöille sakkoja maksettavaksi.

Tutkimusongelmani on valvontaviranomaisten toimivallan erilainen toteuttaminen EU:n jäsenvaltioissa<sup>5</sup> sekä Norjassa ja Islannissa, ja sen aiheuttamat ongelmat lentomatkustajien yhdenvertaisuudessa. Valvontaviranomaisten toimivaltaa ei ole varsinaisesti määritelty ylivarausasetuksessa, jossa on ainoastaan säädetty, että jokaisessa jäsenvaltioissa tulee olla valvontaelin, joka valvoo ylivarausasetuksen noudattamista.<sup>6</sup> Osassa jäsenvaltioista valvontaviranomaiset eivät ota kantaa yksittäisten lentomatkustajien oikeuteen saada vakiokorvausta. Osassa jäsenvaltioista valvontaviranomaisten pääasiallinen valvontakeinon on määrätä lentoyhtiöille sakkoja asetuksen rikkomisen perusteella. Pyrin tutkimuksessani selvittämään nykyisen sääntelyn ongelmia ja niiden vaikutusta kuluttajan asemaan sekä otan myös kantaa vireillä olevaan ylivarausasetuksen uudistukseen ja sen mahdollisuuteen selkeyttää valvontaviranomaisten toimivaltaa.

Aloitan tutkimukseni lentomatkustajaliikennettä koskevan sääntelyn historialla. Lentomatkustamista on säädelty kansainvälisesti vuodesta 1922 alkaen useilla eri sopimuksil-

---

<sup>5</sup> Jatkossa termi ”jäsenvaltio” viittaa myös Norjaan ja Islantiin

<sup>6</sup> Ylivarausasetus 261/2004 16 artikla.

la, joiden kansainvälinen kannatus on vaihdellut. Käsittelen myös tällä hetkellä voimassa olevaa lentomatikustajan oikeuksia koskevaa sääntelyä: Montrealin yleissopimusta ja yliverausasetusta. Myöhemmin tutkielmassani tulen tarkemmin perehtymään yliverausasetuksen uudistamiseen.

Sääntelyn historian jälkeen tarkastelen valvontaviranomaisia ja heidän toimivaltaansa eri EU:n jäsenvaltioissa. Selvitän tutkimuksessani matkustajan asemaa Suomessa sekä eroavaisuuksia eri jäsenvaltioiden välillä, ja teen tarkempaa vertailua Suomen ja Saksan tulkintatavoista. Analysoin tutkimuksessani etenkin eroavuuksien tuomia ongelmia, ja käyn läpi myös mahdollisuuksia parantaa lentomatikustajan asemaa uuden yliverausasetuksen laadintatyössä.

Tämän jälkeen vertaan lyhyesti lentomatikustajan oikeusasemaa laiva-, linja-auto- ja rautatiematikustajan asemaan. Matkustajan oikeutta hänen matkustaessaan edellä mainituilla liikennevälineillä on, samoin kuin lentomatikustamista, säädelty EU:ssa asetuksilla. Lopuksi tuon vielä esille lentomatikustajan mahdollisuudet tuomioistuinteitse tapahtuvaan riidanratkaisuun tilanteissa, joissa valvontaviranomainen ei ota asiaa käsiteltäväkseen tai käsittely ei tuota toivottua tulosta sekä kuluttajan mahdollisuuden näissä tilanteissa hyödyntää vaihtoehtoista riidanratkaisua ja verkkovälitteistä kuluttajariitojen ratkaisua. Loppupohdinnassa pohdin tutkielmassani esiin nousseita ongelmia ja niistä johtuvia muutostarpeita sekä mahdollisuutta muutokseen lentomatikustajan aseman parantamiseksi vireillä olevan yliverausasetuksen uudistuksen myötä.

### **1.3. Tutkimusmetodi ja lähdemateriaali**

Lähestymistapani jakautuu oikeusdogmaattiseen eli lainopilliseen menetelmään ja oikeusvertailevaan menetelmään. Lainopin perinteiset tehtävät ovat oikeudellisten käsitteiden konstruointi ja oikeussäännösten systematisointi kyseisten käsitteiden avulla sekä oikeussäännösten sisällön selvittäminen ja oikeussäännösten soveltaminen. Näin ollen lainoppi voidaan määritellä oikeussäännösten systematisoinniksi ja tulkinnaksi.<sup>7</sup> Tämän oikeusdogmaattisen tutkimuksen tarkoituksena olevan systematisoinnin ja tulkinnan perustana on oikeuslähteiden käyttö.<sup>8</sup> Oikeusvertailulla tarkoitetaan tiedonhankkimista asettamalla erilaisia oikeusjärjestelmiä rinnakkain tarkastelun kohteeksi. Lähtökohtai-

---

<sup>7</sup> Aarnio 1978, s.52.

<sup>8</sup> Ervasti, s.2.

sesti oikeusvertailu on kansainvälistä toimintaa, jonka kohteena ovat eri maiden oikeusjärjestykset.<sup>9</sup>

Tutkielmani ensisijainen tehtävä on selvittää, millainen valvontaviranomaisten toimivaltaa koskeva tilanne on voimassa olevan oikeuden mukaan, ja millaisia eroja siinä on eri jäsenvaltioiden välillä, sekä analysoida tämän vaikutusta kuluttajan asemaan. Oikeusdogmaattisen tutkimukseni lainsäädännöllinen perusta on kuluttajansuojaoikeudessa ja EU:n lentomatkustamista koskevassa sääntelyssä. Näkökulmani tutkimukseeni on kuluttajansuoja ja lentomatkustajien tasavertainen kohtelu. Koska tutkimukseni kohteena on Euroopan unionin asetus, on tutkielmassani myös eurooppaoikeudellinen näkökulma.

Tutkimuksessani tarkastelen ylivarausasetuksen 16 artiklan soveltamista eri jäsenvaltioissa. Näin ollen lähestyn aihettani myös oikeusvertailevan menetelmän avulla. Selvitän, miten kyseisen artiklan soveltaminen eroaa eri jäsenvaltioissa, ja millaisia vaikutuksia sillä on kuluttajan oikeudelliseen asemaan. Tutkimuksessani vertailen myös tällä hetkellä voimassa olevaa lainsäädäntöä ja sen valmisteilla olevaa uudistusta. Tutkimukseni aluksi selvitän myös lentomatkustamista koskevan lainsäädännön kehityksen ja historian. Hyödynnän näin tutkimuksessani myös oikeushistoriallista tutkimusmetodia.

Pääasialliset lähteeni ovat oikeuskirjallisuus ja -säädökset, oikeustapaukset sekä EU:n eri jäsenvaltioiden Euroopan kuluttajakeskuksille suorittamani kysely. Olen myös käynyt kuluttajariitalautakunnassa tutustumassa kuluttajariitalautakunnan ratkaisuihin sekä ollut yhteydessä liikenteenturvallisuusvirasto Trafiin ja Saksan valvontaviranomaiseen Luftfahrt-Bundesamtiin. Koska ylivarausasetusta koskien ei ole kirjoitettu paljoa kirjallisuutta, olen käyttänyt lähteenäni myös internetistä löytyviä artikkeleja sekä tietoja asetuksen soveltamisesta. Käyttämäni oikeustapaukset ovat pääsääntöisesti kuluttajariitalautakunnan ratkaisuja, joiden perusteella selvitän kuluttajariitalautakunnan toimintaa valvontaviranomaisena sekä ylivarausasetusta koskevia Euroopan unionin tuomioistuinten ratkaisuja.

## **2. Lentomatkustajaliikennettä koskeva tähänastinen sääntely**

### **2.1. EU-oikeuden soveltamisesta**

Lentomatkustamista koskeva tämän hetkinen sääntely pohjautuu pitkälti kansainvälisiin säännöksiin, joista merkittävimpiä ovat Montrealin yleissopimus<sup>10</sup> sekä ylivarausasetus.

---

<sup>9</sup> Husa 1998, s. 13.

EU-oikeudella on ensisijainen asema suhteessa jäsenvaltioiden kansalliseen oikeuteen.<sup>11</sup> Ensisijaisuuden periaatteen mukaan unionin oikeudella on ehdoton ensisijainen asema kansallisiin oikeuksiin nähden. Jos yhteisöoikeudellisen normin voimaansaattamiseksi ei kansallisella tasolla edellytetä kansallisia lainsäädäntötoimia, on yhteisöoikeudella suora sovellettavuus.<sup>12</sup> Tästä johtuen myös lentomatkestamista koskevalla ylivarausasetuksella on ensisijainen asema kansalliseen sääntelyyn nähden tilanteissa, joissa kansallinen lainsäädäntö on kyseisen asetuksen kanssa ristiriidassa.

EU:n jäsenvaltioiden kansalaisilla ja kanneoikeutetuilla oikeushenkilöillä on välittömän oikeusvaikutuksen<sup>13</sup> periaatteen mukaisesti oikeus vedota kansallisessa tuomioistuimessa yhteisöoikeudelliseen säännökseen. Edellytyksenä on, että tämä säännös on kieliasultaan niin selvä ja täsmällinen, että siihen on mahdollista perustaa yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia. Säännöksen tulee myös olla ehdoton.<sup>14</sup> Lentomatkestajilla on oikeus vedota ylivarausasetuksen säädöksiin kyseisen asetuksen soveltamisalalla riippumatta siitä, onko asetus ristiriidassa kansallisen lainsäädännön kanssa.

Komission toiminnalla ylikansallisena sääntelijänä, joka on vastuussa yhteismarkkinoita koskevien säännösten täytäntöönpanosta ilmailussa, on ollut perusteellinen ja laajakantoinen vaikutus unionin oikeuteen ja näin myös lentomatkestajan ja kuluttajan asemaan. Komission päätökset ovat vaikuttaneet lähes kaikkiin Euroopan lentoyhtiöihin.<sup>15</sup> Sääntelyn lisäksi komissio vaikuttaa lentomatkestamiseen esimerkiksi julkaisemalla mustaa listaa EU:ssa lentokiellossa olevista lentoyhtiöistä.<sup>16</sup>

## 2.2. Varsovan yleissopimus

Suomessa sovellettava ilmakuljetuksia koskeva lainsäädäntö pohjautuu kansainvälisiin yleissopimuksiin, joista ensimmäinen, Varsovan yleissopimus<sup>17</sup>, solmittiin vuonna 1929.

---

<sup>10</sup> Yleissopimus eräiden kansainvälistä ilmakuljetusta koskevien sääntöjen yhtenäistämistä. 28.5.1999. SopS 78/2004. (Montrealin yleissopimus, MYS).

<sup>11</sup> EU:n tuomioistuin vahvisti EU:n oikeuden ensisijaisuuden asiassa *Costa vs. Enel* C 6/64. Suoran sovellettavuuden periaatteen mukaan kansalaisilla on mahdollisuus vedota välittömästi kansallisissa ja EU:n tuomioistuimissa EU:n lakiin.

<sup>12</sup> Keravuori 1996, s. 59.

<sup>13</sup> EU:n tuomioistuin vahvisti unionin oikeuden välittömän oikeusvaikutuksen tuomiossaan koskien asiaa *Van Gend en Loos* C-26/62.

<sup>14</sup> Keravuori 1996, s. 62-63.

<sup>15</sup> Kassim-Stevens 2010, s. 214.

<sup>16</sup> European Commission: Komissio päivitti lentoyhtiöiden mustaa listaa. Bryssel 19.4.2011.

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-490\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-490_fi.htm)

<sup>17</sup> Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air. 12.10.1929. SopS 261/1937. (Varsovan yleissopimus).

Varsovan yleissopimus oli ensimmäinen sopimus, joka koski kansainvälistä ilmakuljetusta, ja siinä säädettiin yhtenäisesti kansainvälisen ilmakuljetuksen ehdoista.<sup>18</sup> Varsovan yleissopimus sisältää sääntelyä koskien matkustajien ja heidän matkatavaroidensa kuljetusta sekä yleisesti tavarankuljetusta. Varsovan yleissopimusta sovelletaan kaikkialla maailmassa, ja ajan kuluessa se on osoittanut luotettavaksi ja tarpeelliseksi.<sup>19</sup> Suomessa Varsovan yleissopimus on saatettu voimaan vuoden 1937 ilmakuljetuslailla.<sup>20</sup> Jälkeenpäin Varsovan yleissopimusta on täydennetty ja muutettu Haagin pöytäkirjalla (1955)<sup>21</sup>, Guadalajassa tehdyllä yleissopimuksella (1961)<sup>22</sup>, Guatemalan pöytäkirjalla (1971) ja Montrealin neljällä pöytäkirjalla (1975)<sup>23</sup>. Nämä pöytäkirjat ja yleissopimukset, pois lukien Montrealin kolmas pöytäkirja ja Guatemalan pöytäkirja, jotka eivät tulleet kansainvälisesti voimaan, muodostavat Varsovan sopimusjärjestelmän. Tähän sopimusjärjestelmään sisältyvät kansainvälistä ilmakuljetusta koskevat nykyiset voimassa olevat kansainväliset sopimukset.<sup>24</sup> Guatemalan pöytäkirjaa lukuun ottamatta Suomi on ratifioinut Varsovan sopimusjärjestelmän tai liittynyt siihen. Varsovan sopimusjärjestelmä on Suomessa saatettu voimaan lailla kuljetuksesta ilma-aluksissa, ilmakuljetussopimuslailla<sup>25</sup> ja ilmakuljetuslailla.

Kun lentoliikenne kehittyi ajan kuluessa, vanhentui myös alkuperäinen Varsovan yleissopimus, ja tästä johtuen sitä on useaan otteeseen sekä täydennetty että muutettu. Tämä on johtanut hyvin hankalaan ja lainsäädännöllisesti epätydyttävään tilanteeseen. Tähän on vaikuttanut se, että eri versiot Varsovan yleissopimuksesta ovat voimassa eri valtioissa, johtuen siitä, että eri valtiot ovat liittyneet eri sopimuksiin ja ratifioineet eri sopimuksia.<sup>26</sup> Suomi on liittynyt alkuperäiseen Varsovan yleissopimukseen ja ratifioimaan sen sekä myös suurimman osan siihen myöhemmin tehdyistä uudistuksista. Tämä on johtanut siihen, että Suomella on velvollisuus soveltaa erisisältöisiä Varsovan sopimus-

<sup>18</sup> Sisula-Tulokas 2007, s.216.

<sup>19</sup> Diederiks-Verschoor 1985, s.45.

<sup>20</sup> Laki kuljetuksesta ilma-aluksessa 1937/289.

<sup>21</sup> Asetus eräiden kansainvälistä ilmakuljetusta koskevien sääntöjen yhtenäistämistä allekirjoitetun yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn pöytäkirjan voimaansaattamisesta. 18.8.1977. SopS 37/1977. Saatettu Suomessa voimaan ilmakuljetussopimuslailla (45/1977).

<sup>22</sup> Asetus eräiden kansainvälistä ilmakuljetusta, jonka suorittaa toinen kuin sopimuksen tehnyt rahdinkuljettaja, koskevien sääntöjen yhtenäistämistä tehdyn, Varsovan yleissopimusta täydentävän yleissopimuksen voimaansaattamisesta. 18.8.1977. SopS 38/1977. Saatettu Suomessa voimaan ilmakuljetussopimuslailla (45/1977).

<sup>23</sup> Asetus eräiden kansainvälistä ilmakuljetusta koskevien sääntöjen yhtenäistämistä allekirjoitetun yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn ensimmäisen lisäpöytäkirjan voimaansaattamisesta. 29.10.1997. SopS 75/1997, 76/1997 ja 88/1998. Montrealin kolmas pöytäkirja ei tullut kansainvälisesti voimaan. Muut pöytäkirjat saatettu Suomessa voimaan ilmakuljetuslailla (387/1986).

<sup>24</sup> Huhtamäki - Keskitalo 2003, s. 237.

<sup>25</sup> Ilmakuljetussopimuslaki 14.1.1977/45.

<sup>26</sup> Sisula-Tulokas 2007, s. 217.

järjestelmän velvoitteita koskien eri valtioita. Suomessa on pidetty voimassa yhtäaikaaisesti Varsovan yleissopimuksen eri versioita sekä myös alkuperäistä ilmakuljetuslakia ja myöhemmin vuonna 1977 säädettyä ilmakuljetussopimuslakia.<sup>27</sup> Ilmakuljetussopimuslain 1 §:n mukaan kyseiseen lakiin on sisällytetty myös vuoden 1955 Haagin pöytäkirja ja Guadalarajan yleissopimus vuodelta 1961.

Varsovan yleissopimuksen yleistä soveltuvuutta koskien tulee ottaa huomioon se, että konventio soveltuu ainoastaan, kun kyseessä on kansainvälinen kuljetus sekä se, että konventio tulee sovellettavaksi kaikkiin kansainvälisiin ihmisiä, matkatavaroita tai tavaroita koskeviin kuljetuksiin. Varsovan yleissopimus ei kuitenkaan kata koko lentoyhtiön ja lentomatkustajan tai tavaroiden lähettäjän välistä suhdetta, vaan tätä koskevia tarkempia säädöksiä on annettu IATA:n<sup>28</sup> konventiota koskevissa ehdoissa.<sup>29</sup>

Varsovan konvention 17 artiklassa on säädetty, että kuljetusliike on vastuussa vahingosta, joka johtuu lentomatkustajan kuolemasta tai vahingoittumisesta tai muusta ruumiillisesta vammasta. 18 artiklan mukaan kuljetusliike on vastuussa myös kuljetettavaksi jätettyjä matkatavaroita tai tavaroita kohdanneista vahingoista sekä 19 artiklan mukaan myös lentomatkustajille, matkatavaroille tai tavaroille viivästyisestä aiheutuneesta vahingosta. Näin ollen myös viivästyisestä johtuneita vahinkoja on säännelty jo ilmakuljetussääntelyn alussa. Jotta oikeus korvaukseen Varsovan konvention perusteella syntyisi, tulee kärsittyjen haittojen olla tarkasti määritelty, ja niiden tulee olla suoraa seurausta tapahtuneesta vahingosta.<sup>30</sup>

Selkeästi yksi keskeinen Varsovan yleissopimuksen ja siihen tehtyjen uudistusten ongelma on ollut sekavuus johtuen siitä, että eri valtiot ovat ratifioineet ja liittyneet eri sopimuksiin. Tässä tilanteessa valtioiden välisiä velvoitteita on tullut tarkastella aina niiden sopimusten perusteella, joihin mikäkin valtio on liittynyt.

### **2.3. Montrealin yleissopimus**

Vuonna 1999 säädetty Montrealin yleissopimus tuli voimaan vuonna 2004. Montrealin yleissopimuksen kehityksenä suhteessa Varsovan yleissopimukseen, on etenkin se, että Montrealin yleissopimuksen kansainvälinen suosio on huomattavasti Varsovan yleisso-

---

<sup>27</sup> Sisula-Tulokas 2007, s. 217

<sup>28</sup> International Air Transport Association.

<sup>29</sup> Diederiks-Verschoor 1985, s. 46, 48.

<sup>30</sup> Diederiks-Verschoor 1985, s. 63.



pimuksen suosiota laajempi. Tämä muodosti valtioille mahdollisuuden irtisanoutua aikaisemmista sopimuksista, joiden soveltaminen oli monimutkaisempaa. Henkilövahinkojen korvausta koskeviin säännöksiin on Montrealin yleissopimuksen myötä tehty huomattavia uudistuksia. Suomessa Montrealin yleissopimus on pääosin sisällytetty sellaisenaan lainsäädäntöömme, ja se on tuomioistuimissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Montrealin sopimuksen myötä uutena elementtinä kuljetusoikeutemme tuli jaetun toimivallan periaate, jossa osa säännöistä kuuluu yhteisön toimivaltaan ja osa kansalliseen toimivaltaan.<sup>31</sup> Montrealin sopimus oli lentomatrustamisen alalla huomattava kansainvälinen edistysaskel. Se on voimassa 103 valtiossa, ja myös EU on ratifioinut sen.<sup>32</sup>

Montrealin yleissopimusta sovelletaan kaikkiin kansainvälisiin henkilöiden, matkatarvikkeiden tai muiden tavaroiden kuljetuksiin, jotka suoritetaan ilma-aluksella maksua vastaan. Sitä sovelletaan myös ilmakuljetusyhtiön suorittamiin maksuttomiin lentokuljetuksiin.<sup>33</sup> Montrealin yleissopimuksen 17 artiklassa on säädetty rahdinkuljettajan vastuusta. Rahdinkuljettaja on vastuussa lentomatrustajan kuolemasta tai ruumiinvammasta aiheutuneesta vahingosta sekä kirjatun matkatavaran tuhoutumisesta, katoamisesta tai vahingoittumisesta aiheutuneesta vahingosta.

Suomessa Montrealin yleissopimuksen soveltamisesta on säädetty laissa eräiden kansainvälistä ilmakuljetusta koskevien sääntöjen yhtenäistämistä koskevan yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta.<sup>34</sup> Tällä lailla on myös kumottu vuoden 1986 ilmakuljetuslaki<sup>35</sup>. Kyseisen lain 2 §:n mukaan Montrealin yleissopimusta sovelletaan pääsääntöisesti myös kotimaisiin ilmakuljetuksiin.

Montrealin yleissopimus on yhä voimassaolevaa oikeutta, ja sitä sovelletaan esimerkiksi tilanteissa, joissa matrustajan matkatavarat ovat viivästyneet tai kadonneet. Unionin tuomioistuimet ovat painottaneet perustavaa eroa ylivarauksessa määritellyn vakiokorvauksen ja Montrealin sopimuksessa määritellyn vahingonkorvauksen välillä.<sup>36</sup> Tällä hetkellä ongelmallisena nähdään se, että valvontaviranomaiset valvovat ylivaraukseseen perustuvaa lentojen viivästyistä, mutta Montrealin yleissopimukseen

---

<sup>31</sup> Sisula-Tulokas 2007, s.218-219, 291.

<sup>32</sup> Sisula-Tulokas 2013, s. 408.

<sup>33</sup> MYS art. 1.

<sup>34</sup> Laki eräiden kansainvälistä ilmakuljetusta koskevien sääntöjen yhtenäistämistä tehdyn yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta 20.12.2002/1228.

<sup>35</sup> Ilmakuljetuslaki 23.5.1968/387.

<sup>36</sup> Sisula-Tulokas 2013, s. 409.

perustuva lentoyhtiön vastuu matkatavaroista jää valvontaviranomaisten toimivallan ulkopuolelle.<sup>37</sup>

## **2.4. Lentovastuuasetus**

Lentovastuuasetuksen<sup>38</sup> tarkoituksena on säädellä ja harmonisoida yhteisön lentoliikenneyritysten vastuuta henkilövahinkotapauksissa. Asetus koskee onnettomuuksia, joissa lentomatkustaja vahingoittuu ruumiillisesti tai muuten terveydellisesti taikka kuolee, jos onnettomuus on tapahtunut lentokoneessa, siirryttäessä lentokoneeseen tai poistuttaessa lentokoneesta. Lentoyhtiön lentovastuuasetusta koskevaa vastuuta ei voida rajoittaa sopimuksilla tai lainsäädännöllä. Lentovastuuasetuksessa on säädetty, että edellä mainittuja lentomatkustajien ja heidän matkatavaroidensa kuljetusta koskevia määräyksiä, joista on säädetty Montrealin yleissopimuksessa, sovelletaan yhteisön lentoliikenteen harjoittajien korvausvastuuseen. Lentovastuuasetuksen mukaan lentoyhtiö ei voi välttää vastuutaan osoittamalla, että se on ryhtynyt kaikkiin tarpeellisiin turvallisuustoimiin. Lentoyhtiö on kuitenkin vapaa vastuusta, jos onnettomuus on johtunut lentomatkustajan omasta toiminnasta.<sup>39</sup> Näiden määräysten lisäksi lentovastuuasetuksessa on myös määräyksiä, joiden tarkoituksena on ollut tarkentaa Montrealin yleissopimusta ja selkeyttää lentomatkustajien ja heidän omaistensa suojaa matkoilla, jotka yhteisön lentoliikenteen harjoittajat toteuttavat.

Lentovastuuasetusta sovelletaan Euroopan unionin alueella, ja sillä on pantu osittain täytäntöön Montrealin yleissopimuksen lentomatkustajia ja heidän matkatavaroidensa kuljetuksia koskevia määräyksiä. Tämän lisäksi lentovastuuasetukseen sisältyy myös Montrealin yleissopimusta täydentäviä säännöksiä lentomatkustajien turvaksi.

## **2.5. Ylivarausasetus**

### **2.5.1. Vanha ylivarausasetus 295/91**

Euroopan yhteisöjen neuvosto katsoi, että eri lentoliikenteen harjoittajien käytännöissä siinä, miten korvauksia suoritetaan niissä tapauksissa, joissa lennolle pääsy on evätty, oli huomattavia eroja. Tämän lisäksi Euroopan yhteisöjen neuvosto katsoi lentoliiken-

---

<sup>37</sup> Euroopan komission taustatiedote. Lentomatkustajien oikeuksien tarkistaminen – kysymyksiä ja vastauksia. Bryssel 13.3.2013.

<sup>38</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 2027/97, annettu 9 päivänä lokakuuta 1997, lentoliikenteen harjoittajien korvausvastuusta onnettomuustapauksissa. EVYL L 285, 17.10.1997, s. 1-3. (Lentovastuuasetus).

<sup>39</sup> Lentovastuuasetus 3 art.

teen käyttäjien etujen suojaamiseksi tarvittavan yhteistä toimintaa tasapainoisen kehityksen takaamiseksi lentoliikenteen harjoittajien perusteellisesti muuttuvassa toimintaympäristössä. Tästä johtuen Euroopan yhteisöjen neuvosto antoi vuonna 1991 asetuksen sitä korvausjärjestelmää koskevista yhteisistä säännöistä, jota sovelletaan, jos matkustajalta säännöllisessä lentoliikenteessä evätään pääsy lennolle<sup>40</sup>. Kyseinen asetus oli tärkeä kehitysaskel lentomatkustajien oikeuksien turvaamisessa, koska sillä säädettiin ensimmäistä kertaa Euroopan unionissa lentomatkustajan oikeuksista tilanteessa, jossa lento on ylivarattu.

Kyseisellä ylivarausasetuksella on vahvistettu yhteiset vähimmäissäännöt, joita sovelletaan, jos lentomatkustajalta evätään pääsy ylivaratulle säännölliselle lennolle, jolle hänellä on voimassa oleva lippu sekä vahvistettu varaus, ja kyseinen lento lähtee perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvalta jäsenvaltion alueella olevalta lentoasemalta riippumatta lentomatkustajan kansalaisuudesta ja lennon määräpaikasta tai siitä, mihin valtioon lentoliikenteen harjoittaja on sijoittautunut.<sup>41</sup> Asetus 295/91 kattaa kaikki lennolle pääsyn epäämistä koskevat tilanteet, joissa lento on ylivarattu.

Ylivarausasetus edellyttää lentoyhtiöitä ensin tiedustelemaan mahdollisia vapaaehtoisia siirtymään myöhemmälle lennolle. Tarvittaessa lentomatkustajat tulee asettaa etusijajärjestykseen, niin että esimerkiksi yksinmatkustavat lapset ja vammaiset pääsevät suunnitellulle lennolle. Jos lentomatkustajalta on evätty pääsy lennolle hänestä itsestään riippumattomasta syystä, tulee hänelle tarjota mahdollisuus valita täysi korvaus käyttämättömän lipun hinnasta tai kuljetus lopulliseen määränpäähän niin pian kuin mahdollista. Asetuksessa säädettään myös korvauksesta, joka lentoyhtiön tulee ylivaraustilanteessa maksaa lentomatkustajalle. Tämän lisäksi lentomatkustajalle tulee tarjota ilmaiseksi mahdollisuus puheluun ja ruokaa ja virvokkeita kohtuullisessa määrässä odotusaikaan nähden sekä majoitus, jos matkustaja joutuu yöpymään lennolle pääsyn epäämisen vuoksi.

Ylivarausasetus oli merkittävä parannus lentomatkustajan oikeuksien suojelemisessa, koska lentoyhtiöt helposti ottivat lennoille enemmän varauksia kuin lennolla oikeasti oli tilaa johtuen siitä, että usein aina joku jäi saapumatta. Kuitenkin tilanteissa, joissa kaikki lennon varanneet saapuvat ylivaratulle lennolle, voi lennolta poisjääminen aiheuttaa

---

<sup>40</sup> Neuvoston asetus (ETY) N:o 295/91, annettu 4 päivänä helmikuuta 1991, sitä korvausjärjestelmää koskevista yhteisistä säännöistä, jota sovelletaan, jos matkustajalta säännöllisessä lentoliikenteessä evätään pääsy lennolle. EYVL L 36, 8.2.1991 (Vanha ylivarausasetus).

<sup>41</sup> Vanha ylivarausasetus art. 1.

matkustajalle suurta harmia. Ylivarausasetuksella voidaan ennakkollisesti estää ylivaaraustilanteita sekä myös taata mahdollisissa ylivaaraustilanteissa lennolta poisjäävien matkustajien oikeus korvaukseen ja huolenpitoon.

### **2.5.2. Ylivarausasetus 261/2004**

Uusi lentomatkustajien oikeuksia koskeva ylivaarausasetus tuli voimaan vuonna 2004 korvaten samalla aiemman ylivaarausasetuksen. Syynä ylivaarausasetuksen uudistamiselle oli se, että lentomatkustajille täytyi pystyä tarjoamaan laajempaa suojaa tilanteissa, joissa heidän lentonsa peruntuu tai heidän pääsytään lennolle evätään.<sup>42</sup> Lentomatkustajille suoritettavan korvauksen määrää on korotettu uudessa ylivaarausasetuksessa, ja se on laajennettu kattamaan lentojen viivästystilanteiden ohella myös tilanteet, joissa lento perutaan. Korotuksen suuruus on kuitenkin huomattavasti komission ehdottamaa pienempi.<sup>43</sup>

Ylivaarausasetuksen perusteella lentomatkustajalla on oikeus huolenpitoon ja edellytysten täytyessä myös asetuksessa määrätyn suuruiseen vakiokorvaukseen lennon huomattavasti viivästyessä tai peruutuessa taikka matkustajan joutuessa jäämään pois suunnitellulta lennolta ylivaaraustilanteessa. Ylivaarausasetuksen säännökset tulevat sovellettavaksi Euroopan unionin jäsenvaltioissa, Islannissa tai Norjassa sijaitsevilta lentoasemilta lähteviin koti- ja ulkomaanlentoihin, sekä myös EU:n ulkopuolelta edellä mainituissa valtioissa sijaitsevalle lentoasemalle saapuviin lentoihin, jos lennosta vastaa yhteisön lentoliikenteen harjoittaja.<sup>44</sup> Kuluttajariitalautakunta on ratkaisukäytännössään ottanut kantaa siihen, että ylivaarausasetusta ei sovellettu esimerkiksi Turkish Airlinesin EU:n ulkopuolelta lähteneeseen lentoon, koska Turkish Airlines ei ole yhteisön lentoliikenteen harjoittaja.<sup>45</sup>

Jos lento perutaan tai se viivästyy huomattavasti, on lentomatkustajalla oikeus 250-600 euron suuruiseen vakiokorvaukseen riippuen lentomatkan pituudesta ja matkustajalle lennon määränpäässä aiheutuneen viivästyksen pituudesta.<sup>46</sup> Lentomatkustajalla ei kuitenkaan ole oikeutta em. vakiokorvaukseen, jos lennon peruuntuminen tai viivästyminen on ollut seurausta poikkeuksellisista olosuhteista, jotka ovat olleet lentoyhtiön vaiku-

---

<sup>42</sup> KOM (2001) 784, perustelut kohta 2.

<sup>43</sup> KOM (2001) 784, 7 artikla.

<sup>44</sup> Ylivaarausasetus 3 art.

<sup>45</sup> Kril Dnro 013/35/2013

<sup>46</sup> Ylivaarausasetus 7 art.

tusmahdollisuuksien ulkopuolella. Tällaisia olosuhteita ovat esimerkiksi lakko ja sääolosuhteet. Kuitenkin kaikissa viivästys- ja peruutustilanteissa lentoyhtiön tulee tarjota lentomatikustajalle huolenpitoa. Huolenpitovelvoitteen laajuus riippuu matkustajalle aiheutuneen viivästyksen pituudesta, ja siihen voi kuulua esimerkiksi aterioiden ja virvokkeiden tarjoaminen tai hotellimajoituksen järjestäminen.<sup>47</sup> Vakiokorvauksen saamisen edellytyksenä ei ole se, että lentomatikustajalle olisi tosiasiallisesti syntynyt vahinkoa viivästyksen johdosta. Yliverausasetuksen suhteellisen korkeat vakiokorvaussummat johtavat juurensa alkuperäiseen denied boarding –hyvitykseen, joka otettiin käyttöön 1970-luvun lopussa USA:ssa vastatoimena lentoyhtiöiden jatkuville yliveraustilanteille.<sup>48</sup>

Poikkeuksellisten olosuhteiden käsite on noussut tärkeäksi yliverausasetuksen soveltamisessa. Lentoyhtiöt vetoavat herkästi lentojen viivästymis- ja peruutustilanteissa poikkeuksellisiin olosuhteisiin, koska näin niillä on mahdollisuus välttyä maksamasta yliverausasetuksessa määrättyä vakiokorvausta.<sup>49</sup> Lentoyhtiöt ovat hylänneet jopa 93 prosenttia vakiokorvausta koskevista hakemuksista vetoamalla syihin, jotka eivät oikeasti perusta poikkeuksellista olosuhdetta. Yliverausasetuksen käyttötarkoitus onkin vuosien mittaan keskittynyt pääasiallisesti juuri lentojen viivästys- ja peruutustilanteisiin, kun alkuperäisessä vanhassa yliverausasetuksessa säädeltiin vain nimenomaan lentojen yliveraustilanteita.<sup>50</sup> Tämä on laajentanut lentomatikustajien suojaa, mutta samalla lisännyt myös tarvetta asetuksen noudattamisen valvonnalle. Valvonnan tarkoituksena on selvittää, onko lennon viivästyminen tai peruuntuminen tosiasiallisesti johtunut poikkeuksellisista olosuhteista.

Lentomatikustajien valitusten perusteella on käynyt ilmi, etteivät he ole aina saaneet vanhan yliverausasetuksen mukaista korvausta, vaikka heillä olisi ollut siihen oikeus. Nykyistä yliverausasetusta suunniteltaessa onkin pidetty tärkeänä varmistaa, että yliverausasetusta noudatetaan.<sup>51</sup> Uutena parannuksena vanhaan yliverausasetukseen nähden on nykyiseen asetukseen tästä syystä lisätty 16 artiklan säädös, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion tulee nimetä elin, joka vastaa kyseisen asetuksen täytäntöönpanosta jäsen-

---

<sup>47</sup> Yliverausasetus 9 art.

<sup>48</sup> Sisula-Tulokas 2013, s. 405.

<sup>49</sup> Helsingin Sanomat 23.6.2014, Suomi pienentäisi korvauksia lentomatikustajille – myöhästyneestä lennosta voi saada jopa 600 euroa. Euroopan kuluttajakeskuksen Suomen johtaja Leena Lindströmin haastattelu. <http://www.hs.fi/kotimaa/a1403408800625>.

<sup>50</sup> AirHelp: Untersuchung über die Ablehnung von Entschädigungsanfragen.

<http://www.getairhelp.com/de/news/untersuchung-ber-die-ablehnung-von-entschdigungsanfragen-350#.VL5nycZyFPc>

<sup>51</sup> KOM (2001) 784, perustelut kohta 26.

valtion alueella sijaitsevilta lentoasemilta lähtevien lentojen sekä kolmannesta maasta näille lentoasemille suuntautuvien lentojen osalta. Asetuksessa tätä valvontavaltaa ei kuitenkaan ole tämän tarkemmin määritelty, mikä on johtanut siihen, että eri jäsenvaltioissa valvontaelinten toimivaltuudet poikkeavat toisistaan. Suomessa kyseinen tehtävä on jaettu kuluttajariitalautakunnan, liikenteen turvallisuusvirasto Trafín<sup>52</sup> ja kuluttaja-asiamiehen kesken.

Uudet ylivarausasetuksen säännöt ovat vaikuttaneet siihen, että lentoliikenteen harjoittajat ovat muuttaneet toimintatapojaan huomattavasti. Erityisesti lennolle pääsyn epäminen ja lentojen peruuttaminen kaupallisista syistä ovat vähentyneet. Ylivarausasetuksen voimassaoloaikana lentomatrustajien oikeuksien soveltaminen on jatkuvasti parantunut.<sup>53</sup>

## **2.6. Lentoliikenneasetus**

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat syyskuussa 2008 asetuksen lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä.<sup>54</sup> Lentoliikenneasetuksen tarkoituksena oli tehdä muutoksia aiempaan lainsäädäntöön, jotta voitaisiin varmistaa lainsäädännön tehokkaampi ja yhdenmukaisempi soveltaminen. Haluttiin myös, että liikennelupien valvonta olisi kaikkien yhteisön lentoliikenteen harjoittajien osalta yhdenmukaista.

Lentoliikenneasetuksessa säädetään liikenneluvasta, sen myöntämisehdoista ja voimassaolosta sekä liikenneluvan vuokrauksesta ja peruuttamisesta. Liikenneluvalla tarkoitetaan lupaa, jonka toimivaltainen viranomainen on myöntänyt yritykselle, ja jonka nojalla yritys voi harjoittaa lentoliikennettä liikenneluvassa täsmennetyin ehdoin.<sup>55</sup>

Lentoliikenneasetuksesta löytyy myös ylivarausasetukseen liittyvää sääntelyä. Asetuksen 15 artiklassa säädetään yhteisön sisäisen lentoliikenteen harjoittamisesta. Artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät saa asettaa lisävaatimuksia EU:n sisäisen lentoliikenteen harjoittajalle. Tämä vaikuttaa siihen, että jäsenvaltioiden mahdollisuudet toimia lentomatrustajien suojelemiseksi, ovat rajalliset.

---

<sup>52</sup> Jatkossa Trafi.

<sup>53</sup> Euroopan komission taustatiedote. Lentomatrustajien oikeuksien tarkistaminen – kysymyksiä ja vastauksia. Bryssel 13.3.2013, s.1

<sup>54</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1008/2008, annettu 24 päivänä syyskuuta 2008, lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä. EUVL L 293 31.10.2008, s. 3. (Lentoliikenneasetus).

<sup>55</sup> Lentoliikenneasetus, 2 art.

### 3. Ylivarausasetuksen täytäntöönpanoa valvovat viranomaiset

#### 3.1. Yleistä

Ylivarausasetuksessa on säädetty, että jokaisen jäsenvaltion tulee nimetä elin, joka vastaa oman jäsenvaltionsa alueella kyseisen asetuksen täytäntöönpanosta. Tämän elimen tulee toteuttaa toimenpiteet, joilla varmistetaan lentomatikustajien oikeuksien kunnioittaminen.<sup>56</sup> Tätä tarkemmin valvontaviranomaisille tai niiden toiminnalle ei ole määrätty edellytyksiä, ja kyseinen säännös jättää jäsenvaltioille täyden vapauden valita se tapa, jolla lentomatikustajien oikeuksien kunnioittaminen varmistetaan.

Lentoyhtiöt saattavat pyrkiä välttymään vakiokorvauksen maksamiselta vetoamalla poikkeuksellisiin olosuhteisiin, koska ylivarausasetuksessa on rajoitettu lentoyhtiöiden velvollisuutta maksaa lentomatikustajille vakiokorvausta tilanteissa, joissa lennon viivästyminen tai peruuntuminen on johtunut poikkeuksellisista olosuhteista. Jotta lentomatikustajan asema olisi turvattu, tulee hänellä olla tehokas keino saattaa lentoyhtiön toiminta ja lennon peruutuksen tai viivästyksen todellinen syy tarkastettavaksi, ja näin saada varmuus siitä, onko lennon viivästyminen tai peruuntuminen todella johtunut poikkeuksellisista olosuhteista. Lentomatikustajan katsoessa hänellä olevan oikeus huolenpitoon tai vakiokorvaukseen, on hänen ensin itse otettava yhteyttä kyseiseen lentoyhtiöön. Jos matikustaja ei saa lentoyhtiöltä tyydyttävää vastausta tai lentoyhtiö ei vastaa ollenkaan, voi lentomatikustaja olla yhteydessä lentomatikustajan oikeuksia ja ylivarausasetuksen täytäntöönpanoa valvovaan viranomaiseen asian selvittämiseksi.

Valvontaviranomaisten toiminta on tärkeää lentomatikustajien oikeuksien turvaamiseksi ja kuluttajien suojelemiseksi. Suomessa yhtenä valvontaviranomaisista toimiva kuluttajariitalautakunta on useassa päätöksessään tuonut ilmi, että ”Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisut eivät anna selvää johtoa siihen, milloin tekninen vika muodostaa asetuksessa<sup>57</sup> tarkoitetun poikkeuksellisen olosuhteen”.<sup>58</sup> Tämä tuo hyvin esille teknisten ongelmien ja poikkeuksellisten olosuhteiden ympärille muodostuvan ongelman. Kun asiaan ei ole edes EU:n tasolla otettu yksiselitteisesti kantaa, on yksittäisen lentomatikustajan usein mahdotonta itse arvioida teknisen ongelman poikkeuksellisuutta. Tätä vahvistaa myös se, että kuluttajariitalautakunta on ratkaisukäytännössään lentojen

---

<sup>56</sup> Ylivarausasetus 16 art.

<sup>57</sup> Viittaa ylivarausasetukseen.

<sup>58</sup> Esimerkiksi kril dnro 98/35/2013

peruuntumiseen ja viivästyamiseen liittyen olosuhteen poikkeuksellisuutta arvioidessaan ottanut huomioon sen, onko osa, johon tekninen vika on kohdistunut juuri huollettu tai, onko vioittunut osa suhteellisen uusi.<sup>59</sup> Lentomatikustajalla itsellään on harvoin mahdollisuutta edes saada tällaisia tietoja tai pystyä niitä tulkitsemaan.

Valvontaviranomaisten toiminta rajoittuu ylivarausasetuksen noudattamisen valvontaan. Tämä rajaa esimerkiksi Montrealin yleissopimuksen noudattamisen valvonnan valvontaviranomaisten toimivallan ulkopuolelle. Valtaosa lentomatikustajien valvontaviranomaisille toimittamista valituksista koskee lentomatikustajan ja lentoyhtiön erimielisyyttä siitä, onko matikustajalla oikeus korvaukseen lennon peruuntumisen tai pitkäaikaisen viivästyksen johdosta. Valvontaviranomaiset pyrkivät selvittämään, onko viivästys tai peruuntuminen tosiasiallisesti johtunut sellaisesta poikkeuksellisesta olosuhteesta, jonka johdosta lentoyhtiöllä ei ole velvollisuutta maksaa korvausta lentomatikustajalle. Yhdenmukaistaakseen ja selkeyttääkseen tätä toimintaa valvontaviranomaiset ovat laatineet ei-tyhjentyvän listan seikoista, jotka hyväksytään poikkeuksellisiksi olosuhteiksi ylivarausasetusta sovellettaessa. Tämän listan yleisten sääntöjen mukaan poikkeuksellisen olosuhteen tulee täyttää seuraavat kolme vaatimusta: tapahtuman tulee olla ennakoimaton, väistämätön ja ulkoinen. Listalla on lueteltu 35 poikkeuksellisen olosuhteen muodostavaa tekijää, joita ovat esimerkiksi tietyt tekniset viat sekä odottamattomat lennon turvallisuuteen vaikuttavat seikat.<sup>60</sup>

Lentoliikenneasetus rajoittaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia toimia itsenäisesti lentomatikustajien suojelemiseksi. Toisaalta lentoliikenneasetuksen säädöksillä varmistetaan lentoyhtiöiden yhdenmukainen kohtelu eri jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioilla ei esimerkiksi ole oikeutta asettaa lupaa tai hyväksyntää sen ehdoksi, että yhteisön lentoliikenteen harjoittaja saa harjoittaa lentoliikennettä yhteisön sisällä.<sup>61</sup> Lentoliikenneasetus on annettu nykyisen ylivarausasetuksen jälkeen, joten *lex posterior derogat legi priori* –periaatteen mukaisesti nämä säännökset tulee ottaa huomioon myös ylivarausasetusta sovellettaessa.

Valvontaviranomaisten toimivaltaa on rajoitettu lentojen lähtö- ja saapumisvaltion perusteella. Jokaisen valvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluvat kaikki ne lennot, jotka

---

<sup>59</sup> Esimerkiksi kril dnro 98/35/2013

<sup>60</sup> Draft list of extraordinary circumstances following the National Enforcement Bodies (NEB) meeting held on 12 April 2013: <http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/neb-extraordinary-circumstances-list.pdf>.

<sup>61</sup> lentoliikenneasetus, 15 art.



lähtevät kyseisen valvontaviranomaisen kotimaasta tai tulevat sinne kolmansista valtioista.<sup>62</sup> Merkitystä ei ole lentomatikustajan kansalaisuudella tai kotimaalla eikä myöskään lentomatkaa koskevan kaupan tekopaikalla. Helpottaakseen lentomatikustajien valitusten tekemistä (esim. kieliongelmiin kohdalla) on säädetty, että lentomatikustajilla on mahdollisuus tehdä valitus myös muulle kuin edellä määritellylle valvontaviranomaiselle. Toimivaltainen valvontaviranomainen käsittelemään valituksen ja ottamaan asiaan kantaa on kuitenkin ainoastaan lennon lähtövaltion viranomainen eli valitus täytyy toimittaa eteenpäin toimivaltaiselle viranomaiselle eikä lentomatikustaja tästä poikkeusmahdollisuudesta huolimatta saa valitustaan loppuun asti käsiteltyä omalla kielellään.

Jotta asetuksen valvonta toimii odotetulla tavalla, on tärkeää, että valvontaviranomaiset pystyvät hoitamaan tehtävänsä tehokkaasti ja puolueettomasti. Tällä hetkellä valvontaviranomaisten toimintaa hankaloittaa niiden tehtävien ajoittainen sekoittuminen vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten<sup>63</sup> toimintaan. Jotta valvontaviranomaisten toiminta olisi selkeää, tulisi valvontaviranomaisten ja vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten tehtävissä olla selkeä erottelu, koska tehtävät eivät ole yhdenmukaisia.

Koska valvontaviranomaisten toimintaa on säädelty hyvin ympäripyöreästi, on tämä johtanut siihen, että valvontaviranomaisten kansallisissa toimivalloissa ja käsittelymenettelyissä on eri jäsenvaltioiden välillä huomattavia eroavaisuuksia. Esimerkiksi vain osa valvontaviranomaisista ottaa kantaa yksittäisten lentomatikustajien tekemiin valituksiin ja heidän oikeuteensa saada lentoyhtiöltä vakiokorvausta. Osassa jäsenvaltioista edellytetään, että asialla tulee olla kollektiivista merkitystä, jotta se voidaan ottaa valvontaviranomaisen käsiteltäväksi. Olisi tarpeellista lisätä valvontaviranomaisten yhteistyötä ja yhdenmukaistaa tällä hetkellä hyvinkin erilaisia menettelyjä, jotta lentomatikustajan asemaa ja kuluttajansuojaa pystyttäisiin parantamaan.

Yhteistyötä ei tulisi lisätä ainoastaan valvontaviranomaisten kesken, vaan koko EU:ssa yhteistyötä tulisi parantaa valvontaviranomaisten, CPC-verkoston<sup>64</sup> ja Euroopan kuluttajakeskusten välillä. Tämä takaisi lentomatikustajille laadukasta neuvontaa ja tehokasta apua. Yhteistyö parantaisi myös yhdenmukaista toimintaa eri jäsenvaltioiden välillä, ja

---

<sup>62</sup> Ylivarausasetus, 16.1 art.

<sup>63</sup> Ks. kpl 6.1.

<sup>64</sup> Consumer Protection Cooperation: kuluttajansuojaa koskeva yhteistyöverkosto, joka kokoaa yhteen EU:n jäsenvaltioiden viranomaiset, jotka vastaavat kuluttajansuojaa koskevan sääntelyn täytäntöönpanosta.

takaisi näin lentomatikustajille tasapuolisemman kohtelun ja selkeyttäisi yliverausasetuksen täytäntöönpanon valvontaa.

### **3.2. Valvontaviranomaisten toimivalta ja asioiden käsittely**

Valvontaviranomaisten toimivaltaa ei yliverausasetuksessa ole säädelty lukuun ottamatta alueellisia rajoituksia. Tästä johtuen valvontaviranomaiset ovat keskenään solmineet sopimuksia koskien yliverausasetuksen valvontaa ja lentomatikustajien tekemien valitusten käsittelyä. Pääsäännön mukaan lentomatikustajan tekemää valitusta on toimivaltaisen käsittelemään sen jäsenvaltion valvontaviranomainen, jonka alueella lennon peruuntuminen tai pitkäaikainen viivästyminen on tapahtunut. Poikkeuksena tästä valvontaviranomaisilla on oikeus laajentaa toimivaltaansa, ja ottaa käsiteltäväkseen kaikkien oman valtionsa kansalaisten valitukset, vaikka lennon viivästyminen tai peruuntuminen olisikin sattunut jossain toisessa valtioissa. Jos lentomatikustaja toimittaa valituksensa jonkin toisen jäsenvaltion kuin tapahtumapaikan, esimerkiksi oman kotimaansa, valvontaviranomaiselle, tulee tämän valvontaviranomaisen siirtää valitus ja tarvittaessa englanninkielinen tiivistelmä valitusta käsittelemään toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle. Valvontaviranomaisten tulee myös olla tiiviissä yhteistyössä keskenään, jotta välitetään ristiriitaiset määräykset. Jos lennon viivästyminen tai peruuntuminen on tapahtunut EU:n ulkopuolella ja kyseessä on EU:n lentoluvan omaava lentoyhtiö, on lennon määränpään jäsenvaltion valvontaviranomainen asiassa toimivaltainen.

Valvontaviranomaisten tulee reagoida jokaiseen saapuneeseen valitukseen ja antaa valituksen tehneelle lentomatikustajalle kahden viikon sisällä valituksen vastaanottamisesta vastaanottoilmoitus. Tämän jälkeen valvontaviranomaisen tulee olla yhteydessä lentoyhtiöön ja vaatia lentoyhtiötä vastaamaan kuuden viikon kuluessa. Jos lentoyhtiö antaa vastauksen, tulee valvontaviranomaisen ottaa se huomioon asian käsittelyssä. Muussa tapauksessa valvontaviranomaisen tulee käsitellä asia lentomatikustajan tekemän valituksen perusteella.

Valitusten käsittelylle on säädetty tavoiteaika-rajat. Selkeissä tapauksissa valitus tulisi käsitellä kolmesta neljään kuukauden sisällä ja monimutkaisemmissa tapauksissa kuuden kuukauden sisällä. Yli kuuden kuukauden käsittelyaika on hyväksytty tapauksille, joihin sisältyy oikeudenkäynti.

Lentomatkestajalla on oikeus esimerkiksi kielellisistä syistä toimittaa valitus aina kotimaansa valvontaviranomaiselle.<sup>65</sup> Kuitenkaan tämä valvontaviranomainen ei voi ratkaista kyseistä valitusta, vaan sen tulee siirtää valitus toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle. Koska monet valvontaviranomaiset hyväksyvät ja vastaavat valituksiin ainoastaan kansallisella kielellään tai englanniksi, on tämä selvästi suuri ongelma lentomatkestajien oikeuksien toteutumisen kannalta.<sup>66</sup> Vaikka lentomatkestaja olisi ostanut lentoliput kotimaastaan kotimaiselta lentoyhtiöltä, ei tämä tee hänen kotimaansa valvontaviranomaisesta toimivaltaista.

Suuri osa valvontaviranomaisten käsiteltävistä asioista koskee sen selvittämistä, onko lennon viivästyminen tai peruuntuminen johtunut poikkeuksellisista olosuhteista. Ylivaarausasetuksen 5 artiklan mukaan lentoliikenteen harjoittajalla on velvollisuus osoittaa, että peruutus johtui poikkeuksellisista olosuhteista, jotta sen ei tarvitse maksaa asetuksen 7 artiklan mukaista vakiokorvausta. Jos lentoliikenteen harjoittajan antamat tiedot ovat selkeitä ja yksityiskohtaisia, valvontaviranomaiset voivat vapaammin edetä asian selvittämisessä. Näissä tilanteissa valvontaviranomaiset voivat tehdä satunnaistarkastuksia, joilla pyritään selvittämään, ovatko annetut tiedot totuudenmukaisia. Jos lentoliikenteen harjoittajan antamat tiedot ovat kuitenkin vain yleisluonteisia eikä valvontaviranomaisella ole mahdollisuutta tehdä päätöstä niiden perusteella, tulee valvontaviranomaisen pyytää asiassa lisäselvitystä, kuten esimerkiksi lokikirjoja tai huoltokäsikirjoja.<sup>67</sup>

Yleisistä toimivaltasäännöksistä on kuitenkin olemassa poikkeuksia. Esimerkiksi Norjassa valvontaviranomainen, Luftfartstilsynet, tutkii ainoastaan Norjan maaperällä tapahtuneet viivästykset ja peruutukset.<sup>68</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että jos matkustaja on tulossa EU:n ulkopuolelta lennolla, jonka ensimmäinen välilasku on Norjassa, ei hän voi saattaa lennon viivästystä tai peruutusta koskevaa valitustaan minkään valvontaviranomaisen käsiteltäväksi. Suomessa kuluttajariitalautakunta on päättänyt, että suomalaiskuluttajien suomalaista lentoyhtiötä koskevat valitukset käsitellään kuluttajariitalautakunnassa, vaikka lennon viivästymisen tai peruuntumisen tapahtumapaikka ei olisi

---

<sup>65</sup> Complain handling procedure under regulation (EC) 261/2004:

[http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/neb/neb\\_complaint\\_handling\\_procedures.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/neb/neb_complaint_handling_procedures.pdf).

<sup>66</sup> Alemanno 2011, s. 224.

<sup>67</sup> European Commission Information Document of Directorate-General for Energy and Transport, Answers to Questions on the application of Regulation 261/2004:

[http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/neb/questions\\_answers.pdf\\_reg\\_2004\\_261.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/neb/questions_answers.pdf_reg_2004_261.pdf) s.7.

<sup>68</sup> Lysne, Ingild (ECC Norway): sähköposti 06/2014.

Suomessa. Nämä toimivaltasäännöistä tehdyt poikkeukset johtavat EU-kansalaisia eriarvoiseen asemaan.

### **3.3. Valvontaviranomaiset Suomessa**

Valvontaviranomaisia on pääsääntöisesti yksi jokaisessa EU:n jäsenvaltioissa. Suomessa on kuitenkin omaksuttu tästä poikkeava järjestely, ja valvontaviranomaisen tehtävä on jaettu kolmelle eri valvontaviranomaiselle. Ylivarausasetuksen noudattamista valvovat Suomessa kuluttajariitalautakunta, Trafi ja kuluttaja-asiamies. Kuluttajariitalautakunta käsittelee kuluttajan asemassa olevien lentomatikustajien valitukset ja Trafi liikematkustajien valitukset. Kuluttaja-asiamies ottaa käsiteltäväkseen tapauksia, joissa on suurempaa yleistä valvonnallista merkitystä, ja voi avustaa kyseisissä tilanteissa asian tuomioistuinkäsittelyssä.

#### **3.3.1. Kuluttajariitalautakunta**

Kuluttajariitalautakunnan, aiemmalta nimeltään kuluttajavalituslautakunta, toiminta alkoi vuoden 1978 syyskuussa samaan aikaan, kun kuluttajansuojalaki tuli voimaan.<sup>69</sup> Syynä kuluttajariitalautakunnan perustamiselle oli se, että normaali riitaprosessi oli kallias ja hidas, eikä näin ollen soveltunut hyvin useimpien kuluttajariitojen ratkaisemiseen. Katsottiin myös, että kuluttajariitojen ratkaiseminen edellytti erityisasiantuntemusta.<sup>70</sup>

Kuluttajariitalautakunnan toiminnasta säädetään laissa kuluttajariitalautakunnasta<sup>71</sup>. Lain mukaan kuluttajariitalautakunta on riippumaton ja puolueeton kuluttajariita-asioita käsittelevä oikeussuojaelin, jonka tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia yksittäisiin erimielisyyksiin esimerkiksi elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisissä kulutushyödykesopimuksissa koskevissa tai muissa kulutushyödykkeen hankintaan liittyvissä asioissa, joita kuluttajat saattavat lautakunnan käsiteltäväksi. Käsitellessään kuluttajariita-asiaa kuluttajariitalautakunnan on pyydettävä hakijan vastapuolta vastaamaan hakemukseen sekä pyrittävä asian valmistelussa sovintoon. Lautakunnan kuluttajariita-asiassa antama päätös on ratkaisusuositus, eikä se ole täytäntöönpanokelpoinen ja sillä ei ole tuomion oikeusvaikutuksia.

---

<sup>69</sup> Viitainen 2003, s. 111.

<sup>70</sup> HE 8/1977.

<sup>71</sup> Laki kuluttajariitalautakunnasta 12.1.2007/8.

Suomessa kuluttajariitalautakunta on valittu ylivarausasetukseen perustuvia valituksia käsitteleväksi valvontaviranomaiseksi. Jotta asia voidaan ottaa kuluttajariitalautakunnassa käsiteltäväksi, on kuluttajan täytynyt ensin itse pyrkiä ratkaisemaan asia olemalla yhteydessä lentoyhtiöön. Ottaessaan valituksen käsiteltäväkseen kuluttajariitalautakunta tutustuu kuluttajan toimittamaan aineistoon, ja pyytää vastapuolelta vastausta asiassa. Tällä hetkellä yksittäisen valituksen käsittely kuluttajariitalautakunnassa kestään noin vuoden, mikä on huomattavasti kauemmin kuin valvontaviranomaisia koskevassa suosituksessa määritelty korkeintaan neljän kuukauden tavoitekäsitelyaika.

Kuluttajariitalautakunta toimii Suomessa myös vaihtoehtoisena tuomioistuimen ulkopuolisena riidanratkaisuelimenä, ja käsittelee myös tässä roolissa kuluttajilta saamiaan lentoliikennettä koskevia valituksia. Tämä tarjoaa kuluttajariitalautakunnalle laajemman toimivallan muihin valvontaviranomaisiin nähden, koska valvontaviranomaisten toimivalta rajoittuu ainoastaan ylivarausasetuksen valvontaan. Tuomioistuimen ulkopuolisena riidanratkaisuelimenä kuluttajariitalautakunnalla on kuitenkin toimivaltaa ottaa kantaa myös muihin lentomatrustajien lentoliikennettä koskeviin valituksiin. Muista valvontaviranomaisista poiketen kuluttajariitalautakunta pystyy esimerkiksi ottamaan kantaa Montrealin yleissopimuksessa säädelyyn matkatavaroiden viivästymiseen ja kaatoamiseen. EU:ssa tämä järjestely on ainutlaatuinen eikä missään muussa jäsenvaltiossa ole ylivarausasetuksen valvontaviranomaista, joka toimisi myös vaihtoehtoisena riidanratkaisuelimenä. Kuluttajariitalautakunta on myös yksi niistä harvoista ylivarausasetuksessa määritellyistä valvontaviranomaisista, joka ottaa kantaa yksittäisten lentomatrustajien vaatimuksiin ja oikeuksiin.

Viime vuosina kuluttajariitalautakuntaan tulleiden vakiokorvausta koskevien valitusten määrä on noussut huomattavasti. Vuonna 2012 lautakuntaan saapui noin 150 lentojen viivästymistä tai peruutusta koskevaa valitusta. Näistä valituksista 37:ssä oli saatu aikaan sovinto lentoyhtiön ja matkustajan välillä. Vuonna 2013 kuljetusta koskevia valituksia saapui yli 600 kappaletta, mikä tarkoittaa noin 10 prosenttia kaikista lautakuntaan saapuneista valituksista. 240 näistä kuljetusta koskevista valituksista koski ulkomaisia lentoyhtiöitä. Vuonna 2014 näiden valitusten määrä oli kasvanut edelleen. Tällöin kuitenkin ulkomaisia lentoyhtiöitä koskevien valitusten määrä oli vähentynyt. Suurin osa ylivarausasetusta käsittelevistä kuluttajariitalautakuntaan saapuneista valituksista koski

lennon viivästymiseen tai peruuntumiseen johtanutta teknistä ongelmaa. Seuraavaksi yleisimpiä syitä olivat sääolosuhteet, lakot ja lentäjien sairastumiset.<sup>72</sup>

Kuluttajariitalautakunnassa jokainen vireille tullut asia käsitellään erikseen. Valitukset ovat hyvin harvoin niin samanlaisia, että niissä olisi edes mahdollista ratkaista yhdellä ratkaisulla useampi valitus. Ratkaisuissa pyritään kuitenkin yhdenmukaisuuteen ja samaa lennon viivästymistä koskevat valitukset ratkaistaan samalla tavalla useimmiten niin, että ensimmäinen ratkaistaan jaostokokoonpanossa ja loput samaa lentoa koskevat valitukset yksinkertaisessa menettelyssä, mutta kuitenkin niin, että jokainen valitus ratkaistaan erikseen. Jos ensimmäinen käsiteltävä valitus on ratkaistu kuluttajalle kielteisesti, ehdottaa kuluttajariitalautakunta usein muille samasta lennosta valittaville kuluttajille valituksesta luopumista. Vastaavasti, jos ensimmäinen valitus on ratkaistu kuluttajalle myönteisesti, pyrkii kuluttajariitalautakunta tiedustelemaan lentoyhtiöltä, olisiko muissa samaa lentoa koskevissa valituksissa mahdollista maksaa vakiokorvausta sovinnollisesti. Tämä menestyy kuitenkin lähinnä vain kotimaisten lentoyhtiöiden osalta.<sup>73</sup>

Kuluttajariitalautakunta käsittelee myös ne suomalaiskuluttajien valitukset, jotka koskevat suomalaista lentoyhtiötä, vaikka tapahtumapaikka olisi jossain muualla kuin Suomessa. Muuten kuluttajariitalautakunta noudattaa myös suomalaisten matkustajien osalta valvontaviranomaisten välisiä käsittelysääntöjä, eli riidat käsittelee tapahtumapaikan valvontaviranomainen. Koska ylivarausasetuksen toimivaltasäännös antaa matkustajalle varsin laajan oikeuden tehdä valitus mille tahansa valvontaviranomaiselle, on kuluttajariitalautakunta joutunut ottamaan käsiteltäväkseen valituksia myös valvontaviranomaisten välisiä menettelysääntöjä laajemmin niissä tapauksissa, joissa kuluttaja on sitä vaatinut. Näissä tilanteissa kuluttajariitalautakunnan tulee kuitenkin siirtää valitus oikealle valvontaviranomaiselle asian lopullista käsittelyä varten. Valvontaviranomaisten kesken tehty sopimus ei voi rajoittaa lentomatkustajien oikeuksia siitä, mitä ne asetuksen mukaan ovat.

Kuluttajariitalautakunta ei valvontaviranomaisena, toisin kuin joidenkin jäsenvaltioiden valvontaviranomaiset, määrää sakkoja lentoyhtiöille maksettavaksi. Näin ollen mitään täytäntöönpanokelpoista vaikutusta kuluttajariitalautakunnan antamilla päätöksillä ei ole. Toisaalta taas kuluttajariitalautakunta tutkii yksittäisiltä kuluttajilta tulleet valitukset ottaen kantaa myös lentomatkustajan oikeuteen saada vakiokorvaus lennon huomattavan

---

<sup>72</sup> Kuluttajariitalautakunnan diaarijärjestelmä.

<sup>73</sup> Karu, Heidi (kuluttajariitalautakunta): sähköpostitiedustelu 06/2015.

viivästymisen tai peruuntumisen perusteella. Tämä ratkaisusuositus ei sido kumpaakaan osapuolta, mutta tilanteissa, joissa lentoyhtiö on antanut oikeat tiedot lennon viivästymisen tai peruuntumisen syistä, on kuluttajariitalautakunnan ratkaisusuosituksella vahva ennakkollinen osoitus siitä, miten tuomioistuin tarvittaessa tulee asian ratkaisemaan, koska käräjäoikeuden päätökset usein vastaavat kuluttajariitalautakunnan ratkaisusuosituksia, ellei käräjäoikeuskäsittelyssä ilmene uutta materiaalia.

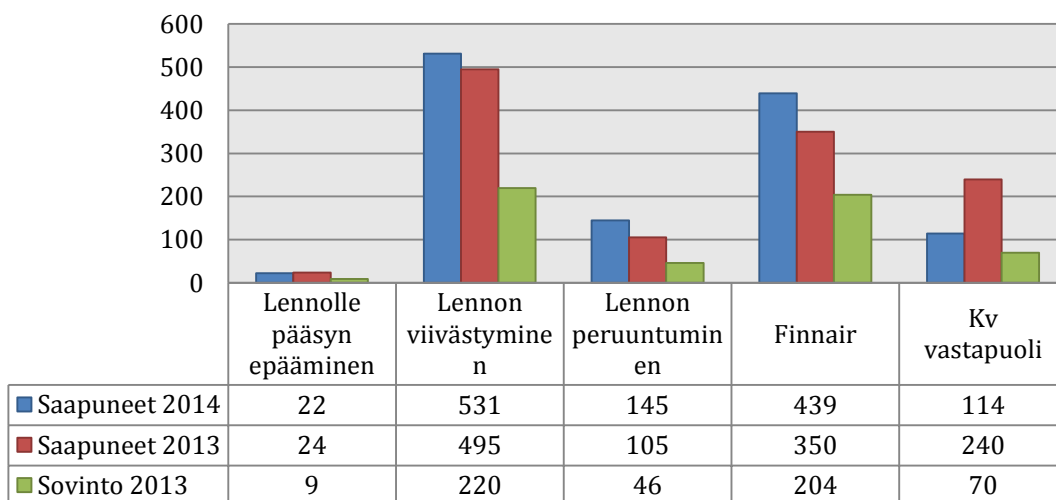
Sovintoratkaisuiden syntymisessä kuluttajariitalautakunnalla on merkittävä rooli (kaavio 1). Laissa kuluttajariitalautakunnasta sovintoratkaisuun pyrkiminen on määritelty yhdeksi lautakunnan tehtävistä, ja lentomatkestamista koskevien valitusten osalta tässä on onnistuttu hyvin. Vaikka lentoyhtiö olisi kieltäytynyt maksamasta vakiokorvausta kuluttajalle tämän tehtyä lentoyhtiölle valituksen lennon huomattavasta viivästymisestä tai peruuntumisesta, on asiaa käsiteltäessä kuluttajariitalautakunnassa hyvin usein päädytty sovintoratkaisuun. Vuonna 2013 44 prosentissa saapuneista valituksista osapuolet päätyivät sovintoratkaisuun kesken asian käsittelyn. Erityisesti Finnair Oyj:tä<sup>74</sup> koskevien valitusten kohdalla sovintoratkaisujen määrä oli huomattava. Vuonna 2013 saapui 350 Finnairia koskevaa valitusta, ja näistä 204:ssä osapuolet sopivat riidan ennen kuluttajariitalautakunnan ratkaisua. Koska käsittely kuluttajariitalautakunnassa saattaa kestää yli vuoden, ei vuodelta 2014 saapuvien valitusten osalta, ole vielä lopullista tietoa sovintoratkaisuiden määrästä.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> jatkossa Finnair

<sup>75</sup> Kuluttajariitalautakunta diaarijärjestelmä.

## Kuluttajariitalautakuntaan saapuneet valitukset 2013-2014



Kaavio1: Kuluttajariitalautakunnalle saapuneet valitukset 2013-2014.

Useat kuluttajariitalautakunnalle saapuvista valituksista käsittelevät lentojen peruuntumisesta tai viivästymistä teknisten ongelmien johdosta. Matkustajan on usein vaikea itse ottaa kantaa siihen, täyttääkö lentoyhtiön ilmoittama tekninen ongelma poikkeuksellisten olosuhteiden kriteerit. Lautakunta on teknistä vikaa koskeviin ratkaisusuosituksiinsa usein sisällyttänyt kappaleen, jossa se ilmoittaa, että ”sen arviointi, kuuluuko teknisen vian aiheuttanut tapahtuma lentoyhtiön tavanomaiseen toimintaan, on usein ongelmallista. Lentotoiminnassa on tavanomaista, että lentokoneisiin tulee teknisiä vikoja. Toisaalta tekniset viat voivat laadultaan olla epätavanomaisia ja vaikeasti ennakoitavia. Myös sen arviointi, onko tapahtuma ollut lentoyhtiön tosiasiallisesti hallittavissa voi olla vaikeaa.”<sup>76</sup>

Useista kuluttajariitalautakunnan ratkaisusuosituksista ilmenee, että lautakunnan suositus lentoyhtiön velvollisuudesta maksaa lentomatikustajalle ylivarausasetuksen mukainen vakiokorvaus perustuu siihen, että lentoyhtiön antamaa selvitystä ei voida pitää riittävänä tai että lentoyhtiön antamasta selvityksestä ei tarkemmin ilmene, mikä vian on aiheuttanut.<sup>77</sup> Jos lentoyhtiö ei näistä ratkaisusuosituksista huolimatta suostu maksamaan esitettyä vakiokorvausta, aiheuttaa tämä lentomatikustajalle hankalan tilanteen. Lentomatikustajalla on mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi hyödyntäen eurooppalaista vähäisiin vaatimuksiin soveltuvaa menettelyä. Lentomatikustajan

<sup>76</sup> Esimerkiksi Kril dnro 98/35/2013 ja 251/35/2013.

<sup>77</sup> Esimerkiksi Kril dnro 98/35/2013, 849/35/2013 ja 1510/35/2013.



kannalta ongelmalliseksi muodostuu kuitenkin se, jos hän häviää tämän oikeuskäsittelyn, koska tällöin hänen tulee maksaa lentoyhtiön oikeudenkäyntikulut. Kun vakiokorvauksen maksusuositus on perustunut lentoyhtiön puutteelliseen näyttöön, on lentomatkustajan kannalta epävarmaa, tuleeko lentoyhtiö tuomioistuimessa esittämään vielä täydentävää aineistoa, joka vaikuttaisi asian ratkaisuun ja lentoyhtiön maksuvelvollisuuteen.

### **3.3.2. Liikenteenturvallisuusvirasto Trafi**

Jos liikematkustajan lento on viivästynyt tai peruttu, tulee hänen halutessaan valvontaviranomaisen ottavan asian käsiteltäväksi, toimittaa valitus Trafille. Trafin tehtävät käsittelevät matkustajavalitusten käsittelyn sekä EU-tasolla suoritettavan yhteistyön valvontaviranomaisten kesken. Trafin vuosia 2011-2014 koskevan toiminta- ja taloussuunnitelman perusteella matkustajien keskuudessa on tapahtunut valveutumista, joka on johtanut valitusten määrän selkeään kasvuun. Trafille on tullut valituksia kymmenittäin, ja suuren osan ylivarausasetukseen liittyvästä toiminnasta on muodostanut matkustajille annettu heidän oikeuksiaan koskeva neuvonta.<sup>78</sup>

Trafi toimii valvontaviranomaisena koskien liikematkustajien tekemiä valituksia, ja valvoo yhteistyössä kuluttaja-asiamiehen kanssa matkustajien oikeuksia. Ylivarausasetusta koskien Trafin toimivallasta lentomatkustajan oikeuksia valvovana viranomaisena säädetään ilmailulain<sup>79</sup> 3 §:ssä. Ennen kaikkea Trafi toimii valvovana viranomaisena, jonka ensisijaisena tarkoituksena on valvoa, että lentoyhtiöt noudattavat ylivarausasetusta. Pääsääntöisesti tätä valvontaa suoritetaan muun ilmailua koskevan valvonnan ohessa. Trafi voi kuitenkin erikseen nostaa asioita valvontasuunnitelmaansa esimerkiksi saamiensa havaintojen, matkustajien yhteydenottojen tai EU-maiden valvontaviranomaisten ja Suomen viranomaisten keskinäisten keskustelujen pohjalta. Ylivarausasetusta koskien Trafi käsittelee ne valitukset, jotka eivät kuulu kuluttajariitalautakunnan toimivaltaan. Suurimmalta osin nämä ovat liikematkustajien tekemiä valituksia.

Trafi käsittelee yksittäisten liikematkustajien tekemät valitukset, jotka koskevat lentomatkustajan oikeuksia, ja ottaa päätöksissään kantaa siihen, onko lentoyhtiö rikkonut asetusta. Pääosin Trafin ratkaisusuositus vastaa kuluttajariitalautakunnan kuluttajille

---

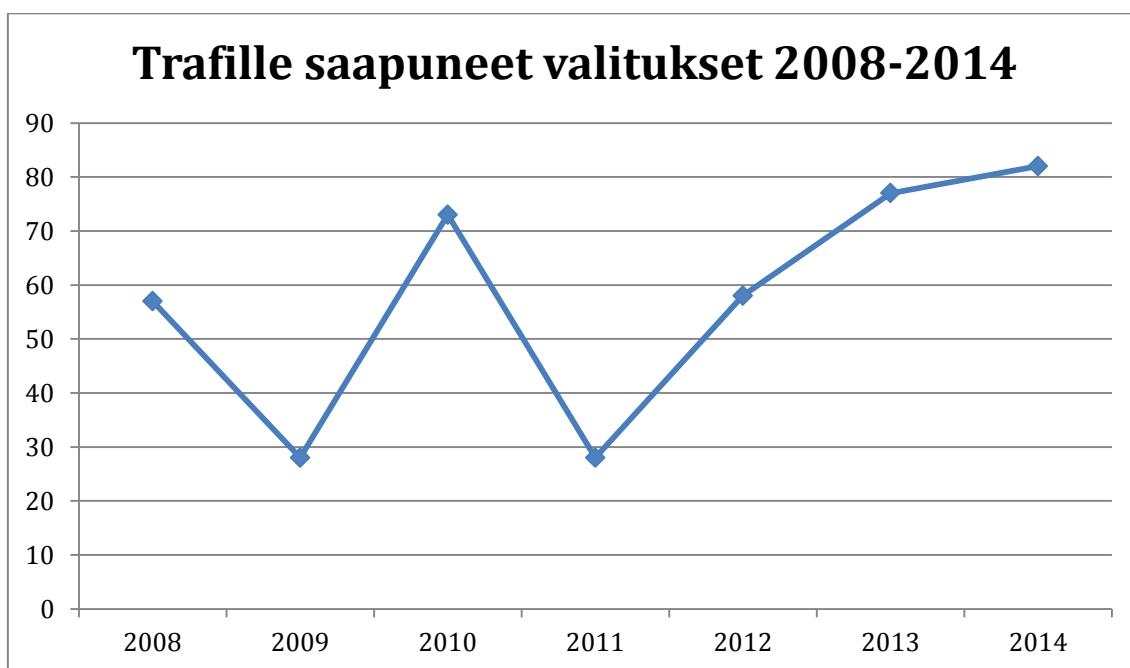
<sup>78</sup> Liikenteen turvallisuusvirasto, Toiminta- ja talous-suunnitelma 2011-2014:

<http://www.trafi.fi/filebank/a/1318487268/651e9d2a1fe1e18ce6ef242bc672bc42/232-TrafiTTS2011-2014.pdf>

<sup>79</sup> Ilmailulaki 7.11.2014/864.

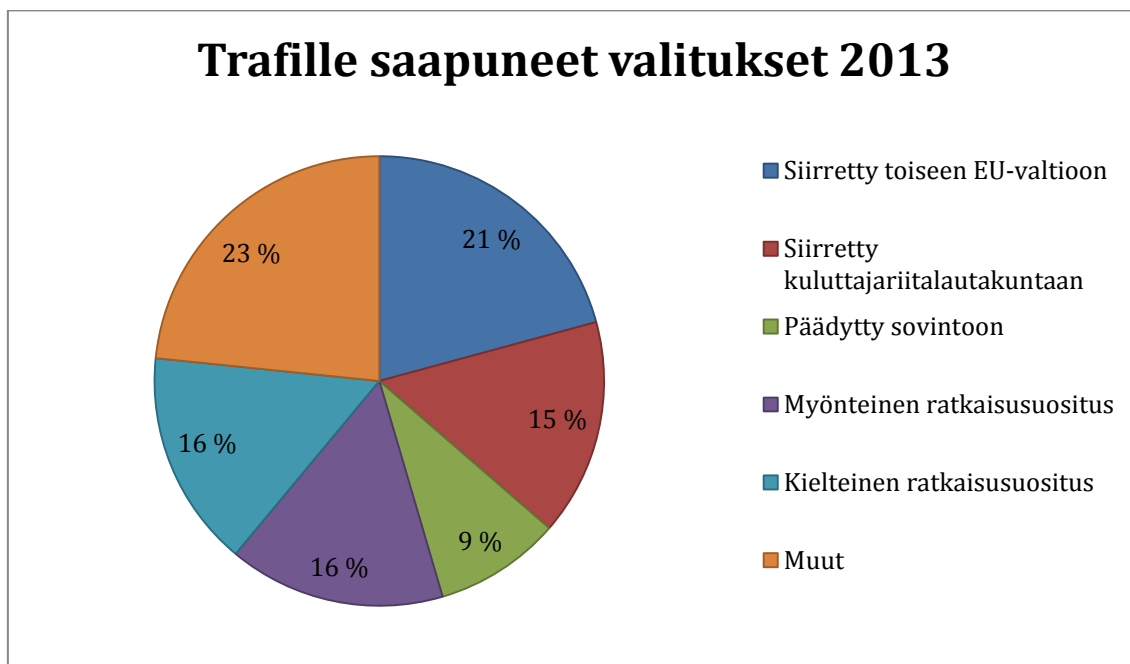
antamaa ratkaisusuositusta. Trafín toiminta poikkeaa kuluttajariitalautakunnan toiminnasta siinä, että Trafilla ei ole toimivaltaa ottaa kantaa muihin kuin ylivarausasetukseen perustuviin valituksiin, kuten puhelin- tai taksikuluihin. Riitatilanteessa, vaatiessaan näistä korvausta, on liikematkustajan viime kädessä käännyttävä tuomioistuimen puoleen. Trafi ei myöskään, toisin kuin kuluttaja-asiamies, avusta oikeudenkäynneissä. Jos lentoyhtiö ei noudata Trafín ratkaisusuositusta tai matkustaja on tyytymätön Trafilta saamaansa päätökseen, on hänen vietävä asia käräjäoikeuteen, eikä Trafín toimivaltaan kuulu lentomatkustajan avustaminen tässä.

Kuluttajariitalautakuntaan verrattuna Trafille saapuneiden valitusten määrät ovat vähäisiä, mutta niiden määrä on kasvanut viime vuosina (kaavio 2). Vuonna 2010 Islannissa sattunut tulivuorenpurkaus johti suureen määrään lentojen peruutuksia ja myös näitä peruutuksia koskeviin valituksiin. Valitusten lisäksi Trafille saapuu vuosittain muita yhteydenottoja vähintään yhtä paljon kuin valituksiakin. Nämä yhteydenotot eivät kuitenkaan koske ylivarausasetusta tai muuten kuulu Trafín käsiteltäväksi. Tällaisia muita yhteydenottoja ovat esimerkiksi matkustusasiakirjoihin ja turvatarkastuksiin liittyvät kysymykset. Valituksista osa saapuu suoraan matkustajilta, mutta valituksia siirretään Trafín käsiteltäväksi myös muilta Suomen kuluttajaviranomaisilta tai muiden EU-maiden viranomaisilta.



Kaavio 2: Liikenteenturvallisuusvirasto Trafille saapuneet valitukset 2008-2014.

Vuonna 2013 Trafille saapui yhteensä 77 ylivarausasetusta koskevaa valitusta (kaavio 3). Näistä valituksista osa siirrettiin toiseen EU-jäsenvaltioon käsiteltäväksi ja osa kuluttajariitalautakunnalle sekä osa kuului luokkaan ”muut” esimerkiksi sen takia, että matkustaja ei ollut itse ottanut yhteyttä lentoyhtiöön tai asiassa ei ollut oikeutta vakiokorvaukseen. Kyseisenä vuonna Trafilla käsiteltäväksi jäi 31 valitusta, joista seitsemässä päädyttiin sovintoratkaisuun. Tämä kuvastaa myös Trafilla osalta huomattavaa merkitystä sovintoratkaisuiden aikaansaamisessa.



Kaavio 3: Trafille saapuneet valitukset 2013.

Ylivarausasetusta koskevan valituksen käsittely Trafissa käynnistyy Trafilla lentomatikustajalta saamalla valituksella, johon Trafi lähettää vastaanottoviestin ja tarvittaessa pyytää matkustajalta lisätietoja. Tässä vaiheessa selvitetään myös mm. se, koskeeko yhteydenotto ylivarausasetusta ja onko valitus aiheellinen, onko tapaus sattunut Suomessa, eli kuuluuko se Suomen viranomaisten käsiteltäväksi sekä onko kyseessä liikematkustaja, ja onko matkustaja ottanut ensin itse yhteyttä lentoyhtiöön. Tämän jälkeen lennon operoijalle lentoyhtiöille lähetetään selvityspyyntö. Lentoyhtiöllä on komission suositusten mukaisesti kuusi viikkoa aikaa vastata tähän selvityspyyntöön. Jos lentoyhtiö ei vastaa määräajassa, annetaan lentoyhtiölle kahden viikon lisäaika, jonka jälkeen asia ratkaistaan, vaikka vastausta ei saataisi. Jos lentoyhtiö ei anna vastausta, tulkitaan asia niin, että lentoyhtiö ei vastusta lentomatikustajan vaatimuksia tai vetoa poikkeuksellisiin olosuhteisiin. Nämä tilanteet ovat kuitenkin äärimmäisen harvinaisia. Lentoyhtiön antaessa vastauksen, arvioidaan asia ja siinä tehdään päätös kyseisen selvityksen perusteella.

Asian ratkaisee yksittäinen käsittelijä eikä lautakunta kuten kuluttajariitalautakunnassa. Mikäli tapauksessa on kyse teknisestä viasta, ja lentoyhtiö vetoaa poikkeuksellisiin olosuhteisiin, on asian käsittelijällä mahdollisuus käyttää apunaan Trafín vastuutarkastajia, jotka tarvittaessa antavat asiasta teknisen lausunnon, ja auttavat muutenkin tarpeen vaatiessa teknisten ongelmien tarkastelussa. Koska Trafi toimii ilmailuviranomaisena, on sillä vankka osaaminen ilmailusta, ja asian ratkaisemiseksi on mahdollista pyytää neuvoa myös muilta ilmailun asiantuntijoilta. Myös kuluttajariitalautakunta on valitusasioissa harvakseltaan pyytänyt Trafilta teknistä lausuntoa. Koska ylivarausasetukseen liittyy paljon tulkintakysymyksiä, tekevät Trafi, kuluttajariitalautakunta, kilpailu- ja kuluttajavirasto sekä Euroopan kuluttajakeskus jatkuvasti keskenään yhteistyötä ja vaihtavat tietoja. Tämän lisäksi Trafi tekee yhteistyötä myös muiden jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten kanssa.

Valituksen käsittely kestää Trafissa tällä hetkellä noin yhden vuoden. Tämä vastaa keskimääräisesti valituksen käsittelyä kuluttajariitalautakunnassa, ja ylittää näin ollen huomattavasti suositusaikarajan. Tähän saakka lentoyhtiöt ovat noudattaneet Trafín antamia ratkaisusuosituksia hyvin. Vain muutamissa tapauksissa lentoyhtiö on kieltäytynyt korvauksen maksamisesta. Tällaisessa tilanteessa Trafi neuvoo lentomatikustajaa kääntymään käräjäoikeuden puoleen.<sup>80</sup>

Trafiilla on oikeus asettaa ilmailulain tai yhteisöasetuksen nojalla antamansa käskyn tehosteeksi uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämisuhka. Näin ollen Trafiilla on täytäntöönpanonvalvonnassa kuluttajariitalautakuntaa laajempi rooli, koska se ei ainoastaan ota kantaa matkustajien tekemään valitukseen, vaan valvoo samalla sitä, että lentoyhtiöt noudattavat ylivarausasetusta.

### **3.3.3. Kuluttaja-asiamies**

#### **3.3.3.1. Kuluttaja-asiamiehen toimivalta**

Kuluttaja-asiamiehen tehtäviin ylivarausasetuksen alueella kuuluu valvoa, että lentoyhtiöiden markkinointi, sopimusehdot, matkustajatiedot ja kaupalliset menettelyt noudattavat asetusta kuluttajia koskevissa tilanteissa. Kuluttaja-asiamies voi tarjota yksittäisille kuluttajille oikeudellista avustusta oikeudenkäynnissä kurinpidollisista syistä esimerkiksi asiassa tarvittavan oikeuden ennakkopäätöksen takia. Asialta vaaditaan kuitenkin

---

<sup>80</sup> Tervola, Kirsi (Trafi): sähköpostihaastattelu 03/2015.

laajempaa yleistä merkitystä, jotta kuluttaja-asiamies avustaisi kuluttajaa oikeudenkäynnissä. Kuluttaja-asiamies voi myös laittaa alulle ryhmävalituksia tai yhteiskanteen ryhmän edun vuoksi. Kuluttaja-asiamies ei kuitenkaan käsittele yksittäisiä riita-asioita, vaan avustaa lentomatikustajia ainoastaan oikeusjutuissa, joissa on yleinen merkitys.

Kuluttaja-asiamiehen käytössä olevista sanktioista säädetään kuluttajansuojalain 2 luvun 16 ja 17 §:ssä, 3 luvun 3 §:ssä sekä kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 10 §:ssä. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 9 §:n mukaan kuluttaja-asiamiehellä on velvollisuus havaitessaan elinkeinonharjoittajan ryhtyneen lainvastaiseen toimenpiteeseen, pyrkiä saamaan elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti luopumaan kyseisestä toiminnasta. Tarpeen vaatiessa tulee kuluttaja-asiamiehen ryhtyä niihin pakkotoimiin, joita asia edellyttää tai saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Käytännössä näissä tilanteissa määrätään kielto, jota vahvistetaan sakolla. Kiellon määrää markkinaoikeus kuluttaja-asiamiehen toimittaman hakemuksen perusteella. Markkinaoikeus voi määrätä myös määräaikaisen kiellon, joka on voimassa siihen asti kunnes asia on lopullisesti ratkaistu.

Kuluttaja-asiamies voi hakea markkinaoikeudelta kieltoa asiassa, jotka eivät ole merkittäviä lain tulkinnan kannalta tai muuten erityisen merkityksellisiä. Kielto on mitätön, jos elinkeinonharjoittaja antaa määrätyn aikarajan sisällä ilmoituksen siitä, että se vastustaa rikkoneensa määräystä, jonka perusteella kieltoa on haettu. Kuluttaja-asiamies voi antaa väliaikaisen kiellon, jos elinkeinonharjoittajan toiminta täytyy keskeyttää välittömästi asian merkityksen tai väliaikaisen kiellon nopean vaikutuksen takia. Väliaikainen kielto tulee voimaan välittömästi, mutta kyseisen asia tulee saattaa markkinaoikeuden vahvistettavaksi kolmen vuorokauden sisällä.

Markkinaoikeus ja kuluttaja-asiamies voivat molemmat määrätä sakon kiellon yhteydessä. Jos elinkeinonharjoittaja jatkaa lainvastaista toimintaansa kiellosta huolimatta, kuluttaja-asiamies voi hakea maksumääräystä uhkasakolle markkinaoikeudessa. Kuluttaja-asiamies ei automaattisesti tutki ja sanktioi jokaista epäiltyä rikkomusta, ja valitut toimenpiteet vaihtelevat ohjeistuksesta asian tuomioistuinkäsittelyyn. Valittavaan toimenpiteeseen vaikuttavat asian luonne, merkitys ja laajuus.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Töpfer, Satu (KKV): sähköposti 05/2015

### 3.3.3.2. Kuluttaja-asiamiehen täytäntöönpanotoimet

Vuonna 2010 kuluttaja-asiamiehen suurin täytäntöönpanotoimi koski Finnairia tuhkapilven aiheuttamien lentorajoitusten aikana ja sen jälkeen. Kuluttaja-asiamies sai Finnairin välittömästi luopumaan käyttämästään vastuuvapauslausekkeesta ylivarausasetuksen soveltamistilanteissa. Yhdessä Trafín kanssa kuluttaja-asiamies neuvotteli yleisen sopimuksen siitä, millä tavalla Finnairin tuli hyvittää niille noin 10 000 matkustajalleen, jotka joutuivat itse järjestämään majoituksen ja / tai uudelleenreitityksen jäätyään saaroksiin tuhkapilven seurauksena. Tämä kollektiivinen sovinto vähensi huomattavasti niiden valitusten määrää, jotka matkustajat muuten olisivat toimittaneet kuluttajariitalautakunnan ratkaistaviksi.

Vuonna 2011 kuluttaja-asiamies vaati Blue1:lta selvennystä sen matkustajien kuljetusehtojen sisällöstä, koska niissä ei ollut mainintaa Surgeon-päätöksen<sup>82</sup> perusteella säädetystä oikeudesta vakiokorvaukseen lentojen viivästyessä. Kun selvisi, että Blue1 käytti SAS:n luomaa asiaa koskevaa tiedotetta, jota jo Ruotsin kuluttaja-asiamies tutki, päätti Suomen kuluttaja-asiamies keskeyttää oman selvityksensä siihen asti kunnes Ruotsin kuluttaja-asiamies saisi oman työnsä tehtyä, ja ryhtyi lisätoimenpiteisiin Blue1:in liittyen syyskuussa 2012.

Kuluttaja-asiamies ja Trafi kehottivat Finnairia parantamaan matkustajien oikeuksia koskevaa tiedottamista, ja suorittavat alustavia keskusteluja siitä, kuinka Finnairin tulisi käsitellä matkustajavalituksiaan Euroopan unionin tuomioistuin pitäessä voimassa Sturgeon-ratkaisun, koska Finnair oli kieltäytynyt noudattamasta kyseistä päätöstä siihen asti kuin TUI Travelia koskevan asian käsittely oli vireillä.<sup>83</sup>

Vuonna 2012 kuluttaja-asiamies aloitti valvontakokonaisuuden lentoviivästysten vakio-korvauksista, ja oli tämän puitteissa yhteydessä kaikkiin suomalaisiin lentoyhtiöihin edellyttäen lentoyhtiöitä korjaamaan niiden toiminnassa havaittuja puutteita. Kyseisen valvontakokonaisuuden taustalla oli EU:n tuomioistuimen päätös Nelson-asiassa<sup>84</sup>, joka annettiin lokakuussa 2012. Nelson-päätöksellä vahvistettiin vuoden 2009 Sturgeon-päätös. Kyseiseen valvontakokonaisuuteen liittyen kuluttaja-asiamies tarkasti vuoden 2012 talvella lentoyhtiöiden verkkosivuilla olevat tiedot koskien matkustajien oikeutta viivästyskorvauksiin. Kuluttaja-asiamiehen valvonnan tehokkuutta kuvastaa hyvin se,

<sup>82</sup> Yhdistetyt asiat C-402/07 ja C-432/01, ks. lisätietoja kpl. 4.2.

<sup>83</sup> Töpfer, Satu (KKV): sähköposti 05/2015.

<sup>84</sup> C-581/10., ks. lisätietoja kpl. 4.3.2.2.

että lentoyhtiöt reagoivat näihin kuluttaja-asiamiehen esittämiin puutteisiin, ja korjasivat havaitut puutteet jo seuraavan vuoden alussa.

Alkuvuodesta 2014 kuluttaja-asiamies muistutti kaikkia kotimaisia lentoyhtiöitä siitä, että kuluttajan tulee saada perusteltu ja riittävän yksityiskohtainen vastaus aina, kun kuluttajan vaatimus vakiokorvauksesta evätään poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella.<sup>85</sup> Tämä oli tärkeä muistutus, koska riittävästi yksilöity vastaus selkeyttää tilannetta kuluttajalle, ja samalla vähentää valituksia, jotka lentomatrustajat toimittavat valvontaviranomaisille lentoyhtiöiden puutteellisten vastausten ja tästä johtuvan epäselvän tilanteen takia.

### **3.3.3.3. Esimerkkinä kuluttaja-asiamiehen valvonnasta tapaus Finnair Oyj vastaan Timy Lassooy<sup>86</sup>**

Finnairin lento Barcelonasta Helsinkiin oli perjantaina 28.7.2006 peruttu, koska Barcelonan lentokenttä oli ollut suljettuna maahenkilökunnan lakon vuoksi. Osa matkustajista oli saatu kuljetettua Helsinkiin seuraavana päivänä lentoaseman avauduttua. Lauantain lento oli ollut täysi, ja Finnairilla oli näin ollen vaikeuksia saada kaikki matkustajat kuljetetuksi Helsinkiin niillä aikataulun mukaisilla vuoroilla, joille heillä oli liput. Lassooylla oli ollut vahvistettu varaus sunnuntain 30.7.2006 paluulennolle, ja hän oli ilmoittanut lennolle ajoissa. Tästä huolimatta hän ei ollut päässyt kyseiselle lennolle.

Lassooy vaati Finnairilta ylivarausasetukseen perustuvaa 400 euron vakiokorvausta, mutta Finnair ei suostunut tätä maksamaan. Näin ollen Lassooy nosti kuluttaja-asiamiehen avustamana kanteen käräjäoikeudessa. Arvioidessaan tilannetta käräjäoikeus tuli siihen päätökseen, että lento, jolle Lassooylla oli ollut vahvistettu varaus, oli peruutettu siitä huolimatta, että lennosta käytettiin samoja yksilöintitietoja kuin varausvahvistuksessa ja että se lähti samaan aikaan, kuin varausvahvistuksessa mainittu lento. Kyse ei näin ollen ollut lennon ylivarauksesta vaan uudelleenjärjestämisestä. Lentoyhtiöillä ei komission tiedonannon mukaan ole velvollisuutta järjestää ylimääräisiä lentoja sellaisille matkustajille, joita lennolle pääsyn epääminen tai lennon peruuttaminen koskee. Finnair oli näin ollen palvellut matkustajiaan asetuksen vaatimuksia paremmin. Käräjäoikeus hylkäsi kanteen, ja katsoi että lakko oli aikaansaanut sellaisen poikkeuksellisen

---

<sup>85</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Kuluttajaviraston verkkolehti, ajankohtaista kuluttajaoikeudesta 2/2014. <http://www2.kuluttajavirasto.fi/Page/ccae27ed-f432-4ff5-86c1-f4a116b2a2e2.aspx?groupId=2cae6160-9a29-42d2-a95d-f65add339942&announcementId=ff4c7183-de92-4ecb-848f-28af9d0f275e>.

<sup>86</sup> C-22/11.

olosuhteen, jota lentoyhtiö ei olisi voinut välttää, vaikka se oli ryhtynyt kaikkiin kohtuudella edellytettäviin toimenpiteisiin.

Lassooy valitti käräjäoikeuden tuomiosta Helsingin hovioikeuteen.<sup>87</sup> Valittaessaan hovioikeuteen Lassooy vaati rahallisten korvausten lisäksi, että hovioikeus esittäisi ennakkoratkaisupyynnön Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle ylivarausasetuksen tulkinnasta. Hovioikeus kuitenkin katsoi, ettei ylivarausasetus ole sillä tavoin tulkinnanvarainen, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisu olisi tarpeen, ja hylkäsi tätä koskevan pyynnön. Hovioikeus katsoi, että liikenteen harjoittajan on ylivarausasetuksen mukaisesti, havaitessaan lennolle pääsyn epäämisen olevan todennäköistä, etsittävä vapaaehtoisesti varauksestaan luopuvia lentomatkestajia. Ainoastaan tilanteissa, joissa vapaaehtoisia ei löydy riittävästi, on liikenteenharjoittajalla oikeus evätä matkustajan pääsy lennolle vastoin tämän tahtoa. Tällöin lentomatkestajalle on maksettava tästä korvaus. Kyseisessä tapauksessa Finnair oli evännyt Lassooy'n pääsyn lennolle vastoin hänen tahtoaan. Komission antaman ohjeen mukaan, kun kyseessä on lennolle pääsyn epääminen, ei liikenteenharjoittaja voi vedota ylivoimaiseen esteeseen. Näin ollen hovioikeus kumosi käräjäoikeuden tuomion ja velvoitti Finnairin maksamaan korvaukset.

Finnair haki päätökseen muutosta korkeimmalta oikeudelta. Tässä yhteydessä korkein oikeus päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymykset koskien esimerkiksi ylivarausasetuksen 4 artiklan soveltamista kyseiseen tapaukseen. Euroopan yhteisön tuomioistuin katsoi, että lennolle pääsyn epäämisen käsitettä on tulkittava siten, että se koskee ylivaraustilanteiden lisäksi myös muista syistä johtuvia lennolle pääsyn epäämisiä, kuten toiminnallisia syitä. Tuomioistuin katsoi myös, että poikkeukselliset olosuhteet, jotka saavat lentoliikenteen harjoittajan järjestämään lentoja uudelleen kyseisten olosuhteiden seurauksena, eivät ole hyväksyttävä syy evätä pääsy myöhemmille lennoille, eivätkä myöskään vapautta liikenteenharjoittajaa velvollisuudesta maksaa korvausta lentomatkestajille, joilta se epää pääsyn jollekin näistä lennoista.

Esimerkkitapauksessa ei ollut kyse ainoastaan poikkeuksellisten olosuhteiden arvioinnista, vaan lentoyhtiön korvausvelvollisuudesta tilanteessa, jossa lentomatkestajalta oli evätty pääsy lennolle johtuen siitä, että aiempi lento oli peruttu poikkeuksellisten olosuhteiden seurauksena. Koska vastaavanlaisia tapauksia ei tuomioistuimessa aiemmin ollut käsitelty, ja asian ratkaisulla ei näin ollen ollut vain yksittäistä lentomatkestajaa

---

<sup>87</sup> HelHO:2009:9.



koskeva merkitys, vaan sillä oli merkitystä myös ennakkoratkaisukysymyksenä, oli se, että kuluttaja-asiamies avusti Lassooytä perusteltua.

### **3.4. Valvontaviranomaiset muissa jäsenvaltioissa**

#### **3.4.1. Eroavaisuudet asioiden käsittelyssä**

Erot valvontaviranomaisten toiminnassa ovat olleet huomattavissa jo heti muutama vuosi nykyisen ylivarausasetuksen säätämisen jälkeen. Asetus tuli voimaan vuonna 2004, ja neljän vuoden sisällä Italian valvontaviranomainen oli jakanut jopa 452 ylivarausasetusta koskevaa sanktiota lentoyhtiöille, kun taas Iso-Britannia yhtenä isoimmista jäsenmaista ja AUC:n<sup>88</sup> jäsenenä ei ollut jakanut yhtäkään sanktiota.<sup>89</sup> Tämä kuvastaa hyvin valvontaviranomaisten erilaisia toimintamalleja, koska eroavuudet sanktioiden määrässä eivät selity saapuneiden valitusten määrällä. Valvontaviranomaisten keskenään erilaisesta toiminnasta ei tähänkään päivään mennessä ole päästy eroon, vaan jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten toiminta poikkeaa yhä huomattavassa määrin toisistaan.

Eroavaisuudet valvontaviranomaisten toiminnassa selittyvät osaksi sillä, että valvontaviranomaisilla on rajoitetut resurssit toimia lentomatkestajien oikeuksia koskevissa asioissa. Lentomatkestajien itse ajamaa oikeuskannetta saatetaan pitää ensisijaisena keinona tilanteessa, jossa lentoyhtiö ei ole noudattanut velvoitteitaan. Kuluttajaoikeudellisista asioista oikeudenkäyntimenettelyyn soveltuvat kuitenkin parhaiten yksinkertaiset oikeudelliset asiat, joita koskevat korvausvaatimukset ovat selkeät. Ylivarausasetusta koskevista valituksista kuitenkin suuri osa ei ole selkeitä. Tämä näkyy jo siinä, että näkemuserot lentomatkestajien ja lentoyhtiöiden välillä korvausvaatimusten oikeellisuudesta ovat suuria.<sup>90</sup> Lentomatkestajilla ja lentoyhtiöillä on usein hyvin erilainen näkemys lentoyhtiön korvausvelvollisuudesta, ja aina lentoyhtiöt eivät edes perustele päätöstään olla maksamatta lennon peruuntumisesta tai pitkäaikaisesta viivästyisestä johtuvaa lentomatkestajan mielestä hänelle kuuluvaa vakiokorvausta.

Kesällä 2014 EU:n jäsenvaltioiden ja Norjan sekä Islannin Euroopan kuluttajakeskuksille tekemästäni kyselystä ilmeni, että valvontaviranomaisten toimivallassa on eri jäsenvaltioiden välillä huomattavan suuria eroavaisuuksia. Ylivarausasetuksen 16 artiklassa säädetään ainoastaan, että kunkin jäsenvaltion on nimitettävä kyseisen asetuksen täytän-

---

<sup>88</sup> Air Transport Users Council

<sup>89</sup> Alemanno 2011, s. 221.

<sup>90</sup> Alemanno 2011, s. 222.

töönpanosta vastaava elin, joka vastaa asetuksen täytäntöönpanosta jäsenvaltion alueella sijaitsevilta lentoasemilta lähtevien lentojen sekä kolmannesta maasta näille lentoasemille suuntautuvien lentojen osalta. Valvontaelimen tulee toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että lentomatkestajien oikeuksia kunnioitetaan. Koska tämä artikla on hyvin avoin, on se johtanut siihen, että jäsenvaltiot ovat itse saaneet valita tapansa soveltaa kyseistä säädöstä. Tämän seurauksena jäsenvaltioissa on toteutettu valvontaviranomaisten toiminta toisistaan hyvinkin poikkeavin tavoin.

Selvitin Euroopan kuluttajakeskusten verkoston kautta, miten eri jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten toiminta poikkeaa toisistaan. Kysyttäessä, käsittelee kyseisen jäsenvaltion valvontaviranomainen yksittäisiä valituksia ottamalla kantaa siihen, onko lentomatkestajalla oikeus vakiokorvaukseen, oli vastaus suurimmassa osassa jäsenvaltioista (73%) myönteinen (kaavio 4). Kuitenkaan kuudessa valtiossa kansallinen valvontaviranomainen ei ota kantaa yksittäisten matkestajien oikeuteen saada vakiokorvausta. Tällainen tilanne on esimerkiksi Ranskassa, jossa Ranskan valvontaviranomainen, Direction générale de l'aviation civile, tekee lentoyhtiötä sitovia päätöksiä, mutta ainoastaan tilanteissa, joissa suojellaan lentomatkestajien kollektiivista etua. Myöskin Saksassa tilanne on vastaava. Valvontaviranomaisena toimiva Luftfahrt-Bundesamt<sup>91</sup> tarjoaa lentomatkestajille tietoa heidän oikeuksistaan, mutta ei ota kantaa yksittäisen lentomatkestajan korvausvaatimukseen. Suomessa valvontaviranomaiset käsittelevät yksittäisiä valituksia, ja antavat niitä koskien ratkaisusuosituksen matkestajan oikeudesta vakiokorvaukseen.

---

<sup>91</sup> Jatkossa LBA.

## Käsitteleekö jäsenvaltion valvontaviranomainen yksittäisiä valituksia ottamalla kantaa siihen, onko matkustajalla oikeus vakiokorvaukseen?

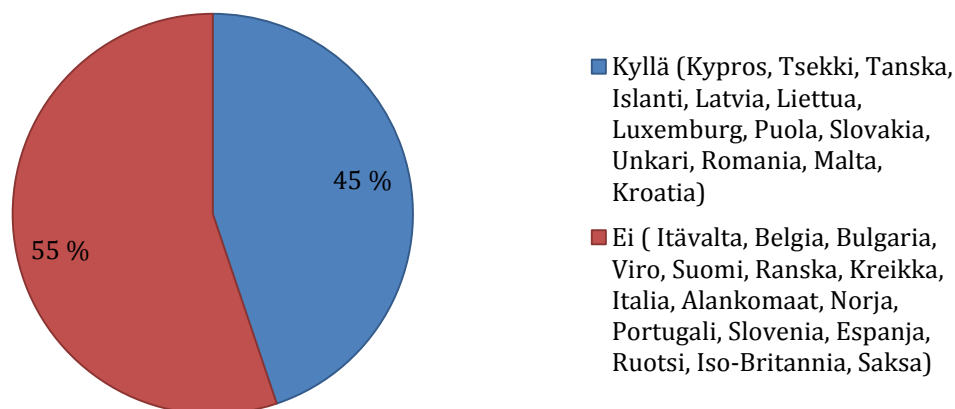


Kaavio 4: Valvontaviranomaisten kannanotto yksittäisten lentomatikustajien valituksiin.

Suuria eroja jäsenvaltioiden välillä muodostuu valvontaviranomaisten päätösten sitovuudessa (kaavio 5). 55 prosentissa jäsenvaltioista valvontaviranomaisten päätös sitoo lentoyhtiötä, kun taas 45 prosentissa jäsenvaltioissa päätös on vain suositusluonteinen eikä sillä ole täytäntöönpanokelpoista vaikutusta lentomatikustajan asemaan.<sup>92</sup> Suomessa kuluttajariitalautakunnan ja Trafín ratkaisut ovat suositusluonteisia. Usein tilanteissa, joissa lentomatikustaja on Suomessa saattanut valituksensa valvontaviranomaiskäsittelyn jälkeen tuomioistuimen ratkaistavaksi, on tuomioistuimen ratkaisu vastannut valvontaviranomaisen antamaa ratkaisusuositusta. Tämä ei kuitenkaan ole itsestäänselvyys, koska lentoyhtiö saattaa tuomioistuinkäsittelyssä esittää sellaista poikkeuksellisia olosuhteita puoltavaa todistemateriaalia, jota se ei ole valvontaviranomaiskäsittelyssä esittänyt. Oikeudenkäynnissä tämä voi johtaa siihen, että tuomioistuin toteaa, ettei lentoyhtiöllä ole velvollisuutta maksaa vakiokorvausta, ja lentomatikustaja joutuu maksamaan lentoyhtiön oikeudenkäyntikulut.

<sup>92</sup> Kysely Euroopan kuluttajakeskusten verkostolle.

## Sitooko valvontaviranomaisen ratkaisu lentoyhtiötä?



Kaavio 5: Valvontaviranomaisten ratkaisuiden sitovuus.

Kuluttajariitalautakunta julkaisee mustaa listaa niistä yrityksistä, jotka eivät noudata sen antamia ratkaisusuosituksia. Näin ollen, vaikka kuluttajariitalautakunnan ratkaisut eivät ole osapuolia sitovia, on yrityksillä paine noudattaa näitä ratkaisusuosituksia, jotta ne eivät päätyisi kuluttajariitalautakunnan mustalle listalle. Ylivoirausasetusta koskevissa riidoissa mustalle listalle on päätyneet esimerkiksi Iso-Britannialainen Easy Jet – lentoyhtiö, joka ei vuonna 2012 ollut suostunut maksamaan Helsingistä Pariisiin yli neljä tuntia viivästyneen lennon kohdalla lentomatkestäjille vakiokorvausta vedoten siihen, että vakiokorvaus tulee maksaa ainoastaan, jos lento on peruttu.<sup>93</sup>

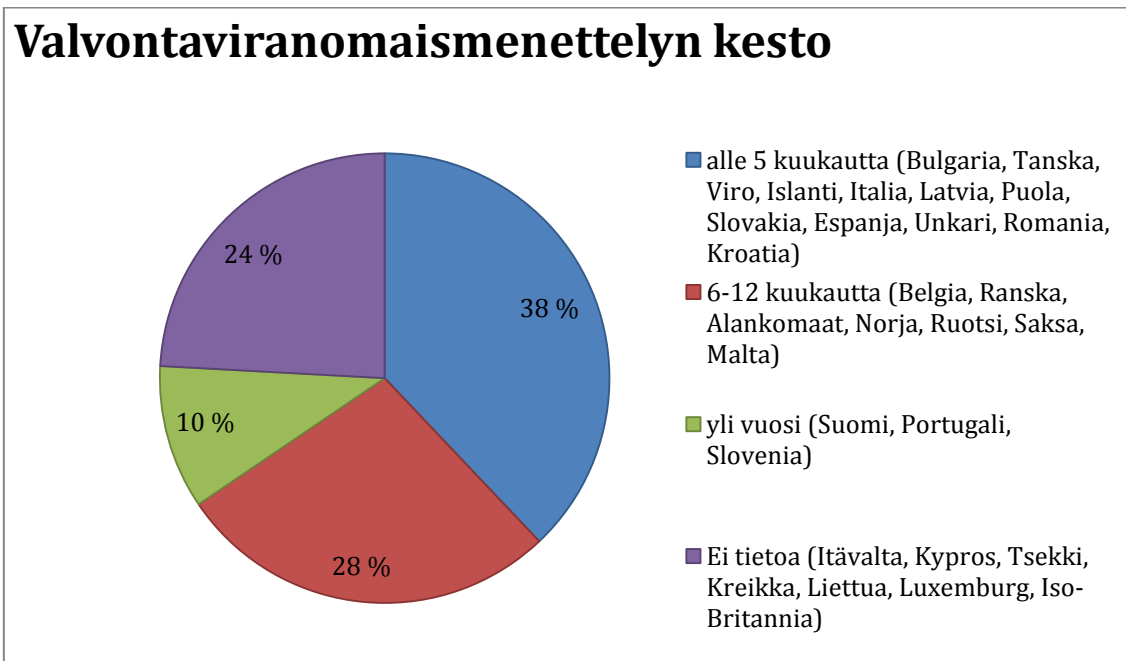
Myöskin valvontaviranomaisten käsittelyajoissa on suuria eroja (kaavio 6). Valvontaviranomaisten yhteisten valitusten käsittelyohjeiden mukaan maksimiaika yksinkertaisissa valituksissa on kolmesta neljään kuukautta, monimutkaisissa valituksissa kuusi kuukautta ja yli kuusi kuukautta tilanteissa, joissa vaaditaan oikeudenkäyntiä.<sup>94</sup> Seitsemässä jäsenvaltiossa ei kyselyyn vastanneella Euroopan kuluttajakeskuksella ollut tietoa käsittelyn keskimääräisestä kestosta. Käsittelyaika oli tiedossa 22:ssa jäsenvaltiossa, ja niistä ainoastaan puolessa se pysyi neljän kuukauden tavoiteajan sisällä. Viidestä kuukaudesta vuoteen käsittely kesti 36 prosentissa jäsenvaltioista ja 14 prosentissa jäsenvaltioista

<sup>93</sup> Kuluttaja-lehti 7/2014 s.50

<sup>94</sup> Complain handling procedure under regulation (EC) 261/2004:

[http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/neb/neb\\_complaint\\_handling\\_procedures.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/neb/neb_complaint_handling_procedures.pdf)

käsittelyaika oli jopa yli vuoden.<sup>95</sup> Suomessa kuluttajariitalautakunnassa ja Trafissa käsiteltävien valitusten käsittelyaika on usein yli 12 kuukautta. Käsittelyaika saattaa kuitenkin olla lyhyempi, jos käsittelyn aikana päästään sovintoratkaisuun.



Kaavio 6: Valvontaviranomaismenettelyn kesto.

Lentoyhtiöille asetuksen rikkomisesta määrättävän rangaistuksen määrä vaihtelee suuresti jäsenvaltioiden välillä. Tanskassa ja Ruotsissa rangaistuksen määrää ei ole rajoitettu ja Suomessa ja Puolassa yläraja harkitaan tapauskohtaisesti. Muissa jäsenvaltioissa rangaistuksen yläraja vaihtelee erittäin korkeasta, Belgian 24 000 000 eurosta, huomattavan alhaiseen kuten Romanian 563 euroon ja Liettuan 869 euroon. Keskimääräinen rangaistus, lukuun ottamatta Belgiaa ja Espanjaa, joiden maksimirangaistukset ylittivät huomattavasti seuraavaksi suurimmat rangaistukset, on noin 43 617 euroa.<sup>96</sup>

### 3.4.2. Tarkempi vertailu: Saksa - Suomi

#### 3.4.2.1. Luftfahrt-Bundesamt Saksan valvontaviranomaisena

Saksa kuuluu ylivarusasetusta soveltavista jäsenvaltioista niihin, joissa valvontaviranomainen ei käsittele yksittäisvalituksia ottamalla kantaa siihen, onko yksittäinen lentomatkustaja oikeutettu vakiokorvaukseen. Tämä tilanne poikkeaa huomattavasti Suomes-

<sup>95</sup> Kysely Euroopan kuluttajakeskusten verkostolle.

<sup>96</sup> SWD (2014) 156 final, s. 33-34.

sa vallitsevasta käytännöstä, ja antaa hyvän kuvan siitä, kuinka eri tavoin ylivarausasetuksen säädökset on eri jäsenvaltioissa pantu täytäntöön.

Valvontaviranomaisena Saksassa toimii Luftfahrt-Bundesamt<sup>97</sup>. LBA:n tehtäviin kuuluu huolehtia lentomatkustamisen turvallisuudesta Saksassa, ja se valvoo esimerkiksi lentomatkustamiseen liittyvää tuotantoa ja koulutusta sekä melutasoa. Tämän lisäksi LBA:lle kuuluu lukuisia muitakin erilaisia lentomatkustamiseen liittyviä tehtäviä.<sup>98</sup>

Saadessaan ilmoituksen, joka koskee lentomatkustajan oikeuksia, LBA suorittaa esitarastuksen. Tämän jälkeen LBA antaa alustavan arvion siitä, onko kyseessä tilanne, joka liittyy ylivarausasetukseen. Jos LBA ei ole kyseisen valituksen kohdalla oikea valvontaelin, tiedotetaan ilmoituksen tekijää tästä. Jos on olemassa mahdollisuus, että kyse on ylivarausasetuksen vastaisesta toiminnasta, voi LBA käynnistää järjestyserikkomusmenettelyn ilmoituksen kohteena olevaa lentoyhtiötä vastaan. Tämän menettelyn seurauksena LBA voi määrätä lentoyhtiölle rikesakon, jos lentoyhtiön todetaan rikkoneen ylivarausasetuksen säännöksiä. LBA:n toiminnan tavoitteena on turvata ylivarausasetuksen oikeudenmukainen soveltaminen Saksassa ja vähentää tilanteita, jotka johtavat lentomatkustajien nostamiin kanteisiin. LBA ei ota kantaa siihen, onko valituksen tehneellä yksittäisellä lentomatkustajalla oikeus vakiokorvaukseen tai muihin korvauksiin. Näin ollen Saksan valvontaviranomaisen toiminta kohdistuu puhtaasti ylivarausasetuksen noudattamisen valvontaan.

LBA:lla ei ole oikeutta määrätä lentoyhtiöille maksettavaksi mahdollisia siviilioikeudellisia korvauksia, kuten hyvitys- tai korvausmaksuja. Saksassa lentomatkustajan tulee itse saattaa siviilioikeudelliset vaatimuksensa tuomioistuimen käsiteltäväksi, eikä lentomatkustajan ja lentoyhtiön välisten korvausvaatimusten käsittely ole LBA:n kautta mahdollista. LBA huolehtii ainoastaan ylivarausasetusta koskevasta valvonnasta ottamatta kantaa yksittäisten lentomatkustajien oikeuteen saada korvausta riippumatta siitä toteaako LBA lentoyhtiön rikkoneen asetusta. LBA:n tehtävänä ylivarausasetusta koskien on suorittaa tarvittaessa mainittu järjestyserikkomusmenettely, jotta voidaan taata se, että lentoyhtiöt noudattavat ylivarausasetusta. LBA:n antamalla päätöksellä ei ole todistemerkitystä mahdollisessa siviilioikeudellisessa lentomatkustajan vakiokorvausoikeutta

---

<sup>97</sup> Jatkossa LBA.

<sup>98</sup> Luftfahrt-Bundesamt: Aufgaben und Ziele des Luftfahrt-Bundesamts. 1.7.2014.  
[http://www.lba.de/DE/LBA/Aufgabe/Aufgaben\\_node.html](http://www.lba.de/DE/LBA/Aufgabe/Aufgaben_node.html).

koskevassa oikeudenkäynnissä.<sup>99</sup> Näin ollen LBA:n päätöksellä ei ole painoarvoa yksittäisen matkustajan aloittamassa oikeudenkäynnissä, vaikka lentoyhtiölle määrättäisiin sakkorangaistus. Lentomatikustajien kannalta ongelmallista on se, että lentoyhtiöt saattavat vastata lentomatikustajien valituksiin joko hitaasti tai olla täysin vastaamatta. Tämän johdosta kokiessaan olevansa oikeutettuja korvaukseen, lentomatikustajat joutuvat Saksassa turvautumaan tuomioistuimenmenettelyyn. Kuitenkin, kun asia saatetaan tuomioistuimen, käsiteltäväksi sujuu sen käsittely nopeasti, koska lentoyhtiön on vaikea esittää tuomioistuinkäsittelyssä perusteita sille, että kyseessä olisi ollut poikkeuksellinen olosuhde, jos näin ei todellisuudessa ole.<sup>100</sup> Tämä aiheuttaa tuomioistuimille ylimääräistä työtä, koska asia olisi helposti sovittavissa myös tuomioistuimen ulkopuolella.

#### **3.4.2.2. Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr, laki sovittelusta lentoliikenteessä**

Yliverausasetuksen soveltamisen aloittamisesta alkaen Saksassa on jatkuvasti saatettu entistä enemmän lentomatikustajien asetusta koskevia vakiokorvausvaatimuksia tuomioistuinten käsiteltäväksi. Vaikka LBA toimii yliverausasetuksen 16 artiklassa vaadittuna valvontaviranomaisena, ei sillä ole toimivaltaa ratkaista yksittäisten lentomatikustajien vakiokorvausta tai muuta korvausta koskevia vaatimuksia. LBA:n antamilla päätöksillä ei myöskään ole merkitystä lentomatikustajien mahdollisten siviilioikeudellisten vaatimusten osalta. Koska lentoyhtiöt kieltäytyvät maksamasta vakiokorvausta, saattavat lentomatikustajat nämä valitukset koko ajan enenevässä määrin tuomioistuinten käsiteltäviksi. Yliverausasetukseen liittyviä lentojen peruutuksia, pitkäaikaisia viivästyksiä tai yliverauksia koskevat valitukset ovat sisällöltään usein keskenään samankaltaisia, helppoja ratkaista ja koskevat raha-arvoltaan suhteellisen alhaista korvausvaatimusta.<sup>101</sup> Tuomioistuinkäsittely on lentomatikustajan kannalta ongelmallista, koska siinä on aina riski siitä, että oikeudenkäyntikulut tulevat lentomatikustajan maksettavaksi, jos hän häviää käsittelyn.<sup>102</sup> Kyseisenlaiset valitukset soveltuvat erityisen hyvin tuomioistuimen ulkopuoliseen nopeaan ja edulliseen sovittelumenettelyyn. Sovittelu mahdollistaa oikeutettujen kuluttajavaatimusten toteutumisen, lentoyhtiöille tuomioistuinkäsittelyä pa-

<sup>99</sup> Luftfahrt-Bundesamt: Durchsetzungsverfahren des Luftfahrt-Bundesamtes. 4.11.2010.

[http://www.lba.de/DE/ZentraleDienste/Fluggastrechte/Durchsetzung\\_LBA/Durchsetzung\\_node.html](http://www.lba.de/DE/ZentraleDienste/Fluggastrechte/Durchsetzung_LBA/Durchsetzung_node.html).

<sup>100</sup> Führich 2013, s. 749.

<sup>101</sup> Bundesministerium der Justiz: GE Schlichtung Luftverkehr. 20.6.2012.

[http://www.bmjuv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Gesetze/GE\\_Schlichtung\\_Luftverkehr.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmjuv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Gesetze/GE_Schlichtung_Luftverkehr.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>102</sup> Führich 2013, s. 749.

remman asiakassuhteen lentomatikustajan kanssa sekä keventää tuomioistuinten taakkaa.<sup>103</sup>

Kyseinen ongelma on Saksassa ratkaistu viime vuosina luomalla lentoliikennettä koskeva sovittelumenettely. Vaikka lentoyhtiöiden vapaaehtoinen osallistuminen on sovittelun onnistumisen kannalta olennaista, on sovittelu mahdollista myös, vaikka lentoyhtiö ei sovitteluun suostuisi. Tällä parannetaan kuluttajasuojaa takaamalla lentomatikustajille joka tapauksessa mahdollisuus osallistua sovitteluun. Vapaaehtoinen sovittelu ei vaikuta kuluttajien oikeuksiin saattaa valitustaan tuomioistuimen käsiteltäväksi lukuun ottamatta tilanteita, joissa sekä lentomatikustaja että lentoyhtiö hyväksyvät sovittelukeskukseen<sup>104</sup> ehdottaman ratkaisun. Näissä tilanteissa ratkaisu on sitova, eikä sitä koskevaa asiaa ole enää mahdollista saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.<sup>105</sup>

Saksan liittopäivät<sup>106</sup> antoi 11.6.2013 lain sovittelusta lentoliikenteessä<sup>107</sup>, jolla muutettiin aiemmin Saksassa voimassa olleen lentoliikennelain<sup>108</sup> säännöksiä. Ne lentomatikustajien valitukset, jotka ovat syntyneet 1.11.2013 jälkeen, on voitu käsitellä vuoden 2014 alusta lähtien uuden sovittelumenettelyn piirissä.<sup>109</sup> Tämä on vaikuttanut huomattavasti valvontaviranomaisena toimivalle LBA:lle saapuneiden valitusten määrään (kaavio 7). Vuosina 2010-2013 valitusten määrässä ei tapahtunut suurta muutosta. Näinä vuosina LBA:lla saapui vuosittain keskimäärin hieman yli 4700 valitusta. Kuitenkin vuonna 2014, jolloin sovittelumenettely oli otettu käyttöön, valitusten määrä oli pudonnut noin 2000:lla valituksella.<sup>110</sup> Vaikka LBA:n työmäärä koskien ylivarausasetusta on uuden sovittelumenettelyn myötä huomattavasti keventynyt, on asialla kuitenkin käänköpuoli. Saksassa ainoastaan LBA toimii ylivarausasetuksen valvontaviranomaisena, ja sovittelumenettely on siitä erillinen keino lentomatikustajille hakea vaatimiaan korvauksia. Kun lentomatikustajat osoittavat valituksensa nyt enenevissä määrin sovittelun piiriin, eivät

---

<sup>103</sup> Bundesministerium der Justiz: GE Schlichtung Luftverkehr. 20.6.2012.

[http://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Gesetze/GE\\_Schlichtung\\_Luftverkehr.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Gesetze/GE_Schlichtung_Luftverkehr.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>104</sup> Saksaksi Schlichtungsstelle, josta käytän suomennasta sovittelukeskus. Tarkoittaa elintä, joka hoitaa lentomatikustamista koskevia valituksia.

<sup>105</sup> Bundesministerium der Justiz: GE Schlichtung Luftverkehr. 20.6.2012.

[http://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Gesetze/GE\\_Schlichtung\\_Luftverkehr.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Gesetze/GE_Schlichtung_Luftverkehr.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>106</sup> Bundestag

<sup>107</sup> Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr

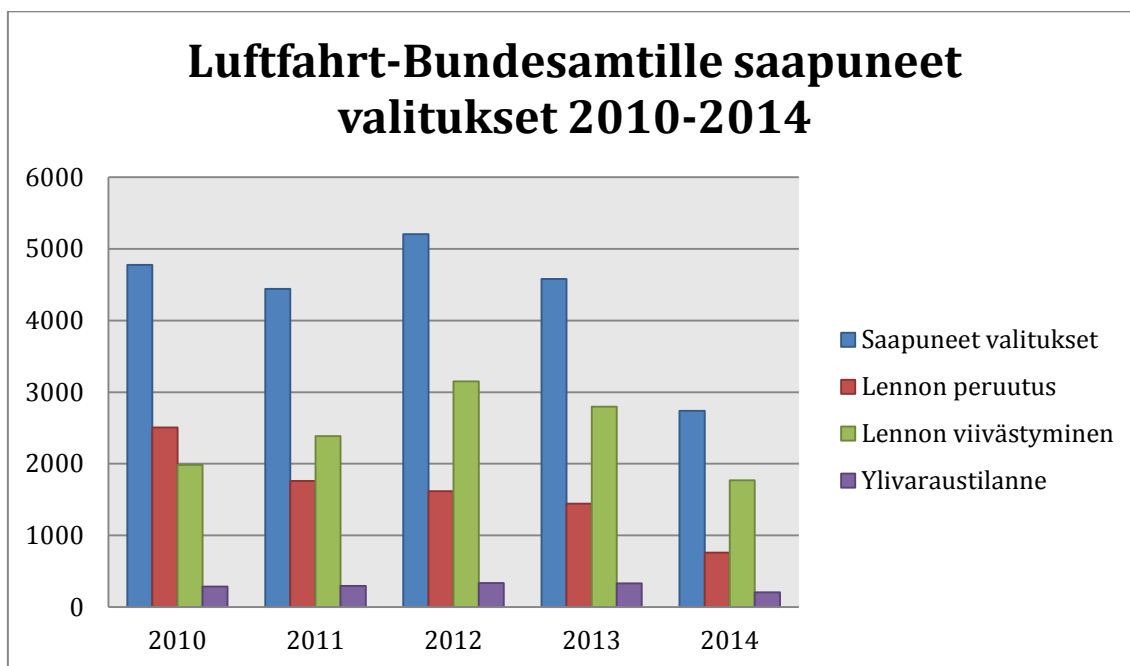
<sup>108</sup> Luftverkehrsgesetz

<sup>109</sup> Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr, Artikel 3

<sup>110</sup> Cramer, Cornelia (Luftfahrt-Bundesamt): sähköpostitiedustelu 03/2015.



ne tule valvontaviranomaisen tietoon, eikä se pysty puuttumaan lentoyhtiöiden asetuk-  
sen vastaiseen menettelyyn.



Kaavio 7: Luftfahrt-Bundesamtille saapuneet valitukset 2010-2014.

Saksa liittovaltion ministeriöllä on oikeus nimittää yksityisoikeudellisia laitoksia sovittelukeskuksiksi. Nimitettäviltä sovittelukeskuksilta edellytetään organisatorista ja ammatillista sopivuutta sekä sitä, että niiden toiminta ei ole ristiriidassa sovittelusta lentoliikenteessä annetun lain kanssa. Erikseen on säädetty, että sovittelukeskuksen tulee olla puolueeton ja riippumaton, tarjota osapuolille mahdollisuus ilmaista mielipiteensä, ottaa huomioon kaikkien osapuolten tavoitteet sekä käsitellä sovittelussa saamiaan tietoja luottamuksellisesti. Jos lentoyhtiö ei suostu kyseiseen sovitteluun, voi lentomatrustaja saattaa valituksensa oikeusministeriön sovittelukeskuksen käsiteltäväksi.<sup>111</sup>

Sovittelussa voidaan käsitellä yksityishenkilöiden lentoliikennettä koskevia valituksia, jos valituksen kohteena oleva saatava on suuruudeltaan 10 - 5000 euroa. Sovittelu ei sovellu tilanteisiin, joissa lentomatrustajana on ollut elinkeinonharjoittaja, eikä se myöskään ole käytettävissä tilanteissa, joissa millään Saksan tuomioistuimella ei ole toimivaltaa ratkaista asiaa, valitus on jo kyseisellä hetkellä vireillä tuomioistuimessa tai on jo ollut tuomioistuimessa vireillä, asiassa on saatu sovinto tuomioistuimen ulkopuolisessa menettelyssä tai jos lentomatrustaja ei ole ensin esittänyt vaatimusta lentoyhtiölle taikka sen esittämisestä on kulunut alle kaksi kuukautta. Sovittelukeskukset voivat

<sup>111</sup> Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr, Artikel 1 §57-57a

olla ottamatta sellaista valitusta käsiteltäväkseen, jonka sovittelu loukkaisi perustavanlaatuisen oikeudellisen kysymyksen selvittelyä.<sup>112</sup>

Pääsääntöisesti sovittelumenettelyn piiriin kuuluvat kaikki Saksasta lähtevät lennot lentoyhtiöstä sekä lentomatkustajan kansalaisuudesta riippumatta. Saapuvista lennoista menettelyn piiriin kuuluvat ne lennot, jotka lähtevät kolmannesta valtiosta, ja saapuvat Saksan alueelle.<sup>113</sup> Näin ollen sovittelumenettelyn alueellinen toimivalta vastaa ylivoirausasetuksessa säädettyä toimivaltaa. Vaikka sovittelumenettely on käytettävissä lentomatkustajan kansalaisuudesta riippumatta, tapahtuu käsittely saksaksi. Tämä saattaa muodostaa esteen ulkomaalaisille lentomatkustajille, joiden kielitaito ei riitä saksankieliseen sovittelumenettelyyn. Ylivoirausasetuksen noudattamista valvovissa valvontaviranomaisissa asian käsittely on aina mahdollista joko jäsenvaltion oman kielen lisäksi englanniksi. Näin ollen sovittelumenettely ei tarjoa ulkomaalaisille samanlaista apua kuin, mitä yksittäisten lentomatkustajien valituksiin kantaa ottavasta valvontaviranomaiskäsittelystä olisi.<sup>114</sup>

Yksityisoikeudellisessa sovittelussa sovittelukeskuksena toimii Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V.<sup>115</sup>, joka on 24.11.2014 tunnustettu lentoliikennettä koskevaksi sovittelukeskukseksi.<sup>116</sup> 75 prosenttia lentoyhtiöistä on sitoutunut osallistumaan söp:n sovitteluun. Sovittelu söp:ssä alkaa lentomatkustajan toimittamien asiakirjojen tarkastamisella ja mahdollisella täydennyspyynnöllä. Tämän jälkeen söp on yhteydessä lentoyhtiöön vastinetta varten. Saamansa materiaalin pohjalta söp tekee asiassa ratkaisuehdotuksen osapuolille. Yli 80 prosentissa tapauksista osapuolet hyväksyvät söp:n ratkaisuehdotuksen. Kyseinen menettely on lentomatkustajille maksuton.<sup>117</sup> Niitä lentoyhtiöitä koskien, jotka eivät ole tehneet söp:n kanssa sopimusta sovittelusta, tapah-

---

<sup>112</sup> Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr, Artikel 1 §57b

<sup>113</sup> Führich 2013, s. 754.

<sup>114</sup> Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V.: Welcome to söp – the German Conciliation Body for Public Transport.: <https://soep-online.de/welcome.html>.

<sup>115</sup> Julkista liikennettä koskeva sovittelukeskus, jatkossa söp.

<sup>116</sup> Bundesamt für Justiz: Schlichtungsstelle Luftverkehr.

[https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Luftverkehr/Schlichtungsstelle.html;jsessionid=93346CDB6FFA55A87B096F2B22B7931D.1\\_cid386](https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Luftverkehr/Schlichtungsstelle.html;jsessionid=93346CDB6FFA55A87B096F2B22B7931D.1_cid386).

<sup>117</sup> Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V.: Die Schlichtung. <https://soep-online.de/die-schlichtung.html>.

tuu sovittelu Saksan oikeusministeriössä.<sup>118</sup> Kyseinen sovittelu etenee vastaavalla tavalla kuin söp:ssä.<sup>119</sup>

Saksan liittotasavallan hallituksen esityksessä arvellaan, että kyseinen uusi sovittelumenettely toisi vuosittain noin 6500 sovittelua, joista noin 20 prosenttia olisi oikeusministeriössä tapahtuvia.<sup>120</sup> Liikenne- ja digitaalisen infrastruktuurin virasto katsoo, että menestyksekkäs sovittelu voi säästää aikaa ja rahaa verrattuna tuomioistuimessa käytävään erimielisyyksien selvittelyyn.<sup>121</sup>

### 3.4.2.3. Eroavaisuudet Suomen ja Saksan menettelyissä

Valvontaviranomaisten toimivalta Suomessa ja Saksassa poikkeaa huomattavasti toisistaan. Tämä osoittaa sen, kuinka erilaisiin soveltamisratkaisuihin ylivarausasetuksen 16 artiklan kohdalla voidaan päätyä, ja kuinka suuri vaikutus sillä on lentomatkustajien asemaan. Suomessa kuluttajariitalautakunta ja Trafi ottavat kantaa yksittäisten lentomatkustajien valitukseen toisin kuin Saksan Luftfahrt-Bundesamt, jonka ratkaisulla ei ole merkitystä yksittäisen lentomatkustajan osalta. Saksassa on kuitenkin vuonna 2013 täydennetty lentomatkustamista koskevien valitusten käsittelyä luomalla ylivarausasetuksen valvonnasta erillinen sovittelumenettely. Ulkomaisten lentomatkustajien osalta tämän menettelyn ongelmana on se, että käsittely tapahtuu kokonaan saksaksi.

Suomessa kuluttajariitalautakunta ottaa ylivarausasetusta koskevista toimivaltasäännöistä poiketen käsiteltäväkseen kaikki ne suomalaismatkustajien lennot, jotka on operoinut suomalainen lentoyhtiö. Poikkeuksia ylivarausasetusta koskeviin toimivaltasäännöksiin löytyy muistakin jäsenvaltioista, ja tämä on johtanut siihen, että lentomatkustajan asema vaihtelee sen mukaan, mikä lentoyhtiö on ollut kyseessä ja, missä lennon viivästyminen tai peruuntumien on tapahtunut. Jotta ylivarausasetuksen soveltaminen olisi mahdollisimman tehokasta ja selkeää, tulisi eri jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten toimivaltoja yhdenmukaistaa.

---

<sup>118</sup> Bundesamt für Justiz: Schlichtungsstelle Luftverkehr.  
[https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Luftverkehr/Schlichtungsstelle.html;jsessionid=93346CDB6FFA55A87B096F2B22B7931D.1\\_cid386](https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Luftverkehr/Schlichtungsstelle.html;jsessionid=93346CDB6FFA55A87B096F2B22B7931D.1_cid386).

<sup>119</sup> Bundesamt für Justiz: Häufig gestellte Fragen.  
[https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Luftverkehr/Fragen/FAQ\\_node.html#faq4615382](https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Luftverkehr/Fragen/FAQ_node.html#faq4615382).

<sup>120</sup> Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr, Drucksache 17/11210 (RegE BT-Drucks. 17/11210)., s.12.

<sup>121</sup> Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Schlichtung im Luftverkehr.  
<http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/LR/schlichtung-im-luftverkehr.html>.

## 4. Uusi ylivarausasetus

### 4.1. Yleistä

Lentoliikenne on viime vuosien aikana noussut entistä suosittumaksi matkustusmuodoksi. Matkustajamäärien kasvaminen aiheuttaa myös muutoksia lentoyhtiöiden toiminnassa. Tuottavuuteen ja kannattavuuteen tähtäävä aikataulujen tiukentaminen johtaa helposti lentojen viivästymiseen, kun lentokoneen pitää nopeasti olla valmis seuraavaa lentoa varten. EU:n tuomioistuimelle on saatettu käsiteltäväksi useita ylivarausasetusta koskevia valituksia. Tämä osoittaa, että ylivarausasetuksessa on epäselviä kohtia, ja sitä tulisi uudistaa.

Uudesta ylivarausasetuksesta on jo tehty luonnoksia. Nyt Latvian EUpuheenjohtajakaudella ylivarausasetuksen uudistusta on käsitelty ahkerasti, ja siitä on tehty eri versioita. Uutta asetusta koskien on ollut kiistakysymyksiä, ja myös esimerkiksi kysymykset koskien Gibraltaria ovat aiheuttaneet erimielisyyttä. Tällä hetkellä näyttää siltä, että asetukseen kaavaillaan kahden vuoden voimaantulosäännöstä, joten kovin nopeasti nykyiseen tilaan ei ole tulossa muutosta.<sup>122</sup> Ehdotuksessa uudeksi ylivarausasetukseksi on painotettu seuraavia asiakokonaisuuksia: lentomatkestäjien oikeuksien tehokkaan ja johdonmukaisen täytäntöönpanon varmistaminen, lentoliikenteen harjoittajien taloudellisten valmiuksien parempi huomioon ottaminen, lentomatkestäjien oikeuksien laajemman valvonnan varmistaminen matkatavaroiden käsittelyvirheiden yhteydessä sekä korvausvastuun rajojen mukauttaminen hintainflaation mukaiseksi. Näistä valvontaviranomaisten toimivallan kannalta erityisen merkittävä on ensimmäinen kohta lentomatkestäjien oikeuksien tehokkaasta ja johdonmukaisesta täytäntöönpanosta.

Uudella ylivarausasetuksella on tarkoitus selventää kansallisten valvontaviranomaisten roolia ja osoittaa täytäntöönpanon yleinen valvonta selkeästi valvontaviranomaisten tehtäväksi sekä antaa vastuu yksittäisten valitusten tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvasta käsittelystä erillisille valituksenkäsittelyelimille. Tarkoituksena on myös, että kansallisten valvontaviranomaisten toimintatapa olisi jatkossa nykyistä ennakoivampi, ja niiden roolia laajennettaisiin kattamaan myös lentovastuuasetuksen matkatavaroita koskevien säännösten ja Montrealin yleissopimuksen määräysten noudattamisen valvonta.<sup>123</sup> Tämä olisi iso muutos nykyiseen järjestelmään verrattuna, koska tällä hetkellä

---

<sup>122</sup> Töpfer, Satu (Kkv): sähköpostitiedustelu 05/2015.

<sup>123</sup> Ylivarausasetusehdotus.

valvontaviranomaisten valvottavaksi kuuluu ainoastaan ylivarausasetuksen valvonta. Matkustajien tulee tällä hetkellä saattaa lennon viivästyminen tai peruuntuminen sekä samaan lentoon liittyvät mahdolliset ongelmat matkatavaroiden kanssa eri toimielinten käsiteltäviksi, eikä kaikilla jäsenvaltioissa edes ole tuomioistuimen ulkopuolista toimielintä, jolla olisi mahdollisuus ottaa kantaa matkatavaroita koskeviin ongelmiin.

Koska ylivarausasetuksen täytäntöönpanossa on eroavaisuuksia eri jäsenvaltioiden välillä, ja tämä on aiheuttanut ongelmia, tuodaan ehdotuksessa esille kansallisten valvontaviranomaisten keskinäinen ja niiden sekä komission välinen tiedonvaihto ja koordinointi. Tätä tehostettaisiin raportointivelvollisuuksilla ja muodollisilla koordinoitimenettelyillä.<sup>124</sup>

Ehdotuksessaan Euroopan parlamentti ja neuvosto katsovat, että kansallisten valvontaviranomaisten rooli tulisi määritellä tarkemmin ja se tulisi erottaa selkeästi yksittäisten lentomatkustajien valitusten käsittelystä, jotta lentomatkustajien oikeuksien täytäntöönpanoa voitaisiin valvoa paremmin. Komissiolla olisi paremmat mahdollisuudet valvoa ja koordinoida sekä tukea kansallisia valvontaviranomaisia, jos järjestettäisiin säännöllinen tiedonkulku komission ja valvontaviranomaisten välillä. Euroopan parlamentti ja neuvosto katsovat, että ylivarausasetuksen nojalla nimettyjen kansallisten valvontaviranomaisten tulisi seurata ja valvoa myös lentovastuuasetukseen perustuvia oikeuksia. Näin voitaisiin varmistaa, että kyseisiä oikeuksia sovelletaan asianmukaisesti ja johdonmukaisesti.

Uusi ylivarausasetus on edistysaskel kohti tehokkaampaa lentomatkustamisen sääntelyä. Kuitenkin, vaikka asetusehdotuksessa olevat toimenpiteet toteutettaisiin, jää asetukseen yhä puutteita. Lentomatkustajille tulee pystyä tarjoamaan varmuus siitä, että lentojen viivästy- ja peruutustilanteissa heidän ylivarausasetuksen mukaiset oikeutensa toteutuvat. Nyt ehdotus ylivarausasetukseksi sisältää yhä liikaa epävarmuustekijöitä. Näitä ovat esimerkiksi vakiokorvausten taso yhdessä poikkeuksellisten olosuhteiden arvioinnin kanssa sekä viivästysten kynnysaikarajat.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on nostanut esille sen, että asetuksessa lähdetään ratkaisemaan lentopuolen ongelmia erillään yleisistä toimialaneutraaleista oikeusperiaatteista, ja siinä pyritään luomaan oma, pelkästään asetuslähtöinen, valvontamekanismi. Tämä johdattaa siihen, että asetuksen periaatteet etäännyvät muista kuluttajansuojan ja sopimusoi-

---

<sup>124</sup> Ylivarausasetusehdotus.

keuden periaatteista. Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemyksen mukaan ehdotuksessa tarpeellisena nähty valvonnan hallinnollisen taakan vahvistaminen olisi tarpeetonta, jos asetuksessa olevat perusongelmat saataisiin ratkaistua.<sup>125</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ehdottanut ainakin peruutus- ja viivästystilanteisiin syystä riippumatonta vakiohyvitysjärjestelmää.<sup>126</sup> Tällaisen järjestelmän edut ovat sen ennakoitavuudessa, oikeudenmukaisuudessa ja ajan säästämässä. Tämä toisi etuja niin lentomatkustajille, lentoyhtiöille, riidanratkaisuelimille kuin myös valvontaelimillekin.

Yliverausasetuksen muuttaminen ei saa heikentää lentomatkustajan oikeuksia edes sen varjolla, että asetusta selkeytettäisiin. Myöskään valvontaviranomaisille saapuvien valitusten määrää ei saa pyrkiä vähentämään sellaisella tavalla, joka johtaa lentomatkustajan oikeuksien kaventamiseen. Tulee muistaa, että yliverausasetuksen tarkoitus on turvata lentomatkustajien suojelun korkea taso.

#### **4.2. Ongelmat nykyisen asetuksen tulkinnassa**

Tällä hetkellä voimassa oleva yliverausasetus on vuodelta 2004. Lentoliikenteessä on kuitenkin näiden yli kymmenen vuoden aikana tapahtunut paljon kehitystä ja muutoksia. Tästä johtuen asetus vaatii päivittämistä, jotta se vastaisi nykyhetken tarpeita.

Nykyisen yliverausasetuksen soveltamista on tutkittu, ja tutkimuksissa on havaittu ongelmia. Yliverausasetuksen soveltamista arvioitaessa nousi esille se, että kansallisissa valvontaviranomaismenettelyissä, lainsäädännöissä ja rangaistuksissa on huomattavia eroavaisuuksia eri jäsenvaltioiden välillä, ja jotkut asetuksen osat vaativat yhä selvittämistä. Lentoyhtiöiden edustajien mukaan nykyisen yliverausasetuksen soveltaminen aiheuttaa lentoyhtiöille suuria taloudellisia menetyksiä. He ovat myös kritisoineet yhteisen eurooppalaisen menettelyn puutetta valvontaviranomaisten toiminnassa. Lentomatkustajien edustajat puolestaan ovat tuoneet esille sen, ettei valitusten käsittely ja täytäntöönpano ole tehokasta. Sekä lentoyhtiöiden että lentomatkustajien edustajat ovat kokeneet, ettei Sturgeon-tapausta<sup>127</sup> sovelleta johdonmukaisesti.<sup>128</sup> Useat lentoyhtiöt

---

<sup>125</sup> Asiantuntijalausunto KKV/2416/03.03./2013.

<sup>126</sup> Lakimies Hanne Ronkasan esitys liikenne- ja viestintävaliokunnassa 15.5.2013 koskien valtioneuvoston kirjelmä U 21/2013 vp ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi.

<sup>127</sup> Asia C-402/07

<sup>128</sup> Steer Davies Gleave: Summary of stakeholder consultation on the possible revision of Regulation 261/2004: <http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/events/doc/2012-05-30-stakeholder-conference/sdg.pdf>.

boikotoivat Sturgeon-päätöstä, ja kieltäytyivät maksamasta pitkien viivästymisten kohdalla korvausta.<sup>129</sup>

Sturgeonin tapauksessa Sturgeonin perhe oli varannut menopaluuolennot Frankfurt am Mainista Torontoon. Paluulento oli peruutettu, ja matkustajat matkavaroiineen kuljetettiin hotelliin, jossa he yöpyivät. Seuraavana päivänä matkustajien lähtöselvitys tehtiin toisen lentoyhtiön tiskillä lennolle, jolla oli sama numero kuin heidän tekemissään varauksissa. Matkustajien lento saapui Frankfurt am Mainiin noin 25 tuntia myöhässä. Sturgeonin perhe katsoi, että kysymyksessä ei ollut lennon viivästymisen vaan peruuttaminen, ja nosti lentoyhtiötä vastaan kanteen Amtsgericht Rüsselsheimissa, jossa he vaativat korvausta peruuttamisen johdosta. Lentoyhtiö vaati, että kanne hylätään, koska kysymyksessä oleva lento viivästyi eikä sitä peruutettu. Amtsgericht Rüsselsheim katsoi, että kysymyksessä ei ollut peruuttaminen vaan viivästymisen, ja hylkäsi korvausvaatimuksen. Sturgeonin perhe haki tähän muutosta Landgericht Darmstadtilta, joka pysytti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion. Tämän jälkeen Sturgeonin perhe teki Revision-valituksen Bundesgerichtshofiin, joka katsoi, asian ratkaisun riippuvan ylivarausasetuksen tulkinnasta, ja esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- 1) Onko tulkittaessa peruuttamisen käsitettä ratkaistava se, luovutaanko alkuperäisestä lentosuunnitelmasta, jolloin viivästys ei siitä huolimatta, miten kauan se kestää, merkitse peruuttamista, jos lentoyhtiö ei luovu alkuperäistä lentoa koskevasta suunnitelmasta?
- 2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, millä edellytyksillä aikataulun mukaisen lennon viivästymistä ei pidä käsitellä enää viivästymisenä vaan peruuttamisena?

Yhteisöjen tuomioistuin toi ratkaisussaan ilmi, ettei viivästynyttä lentoa voida viivästymisen kestosta riippumatta pitää peruutettuna, vaikka viivästys olisi pitkäaikainenkin, kun lento toteutetaan lentoliikenteen harjoittajan alkuperäisen lentosuunnitelman mukaisesti sekä, että viivästyneiden lentojen matkustajat voidaan rinnastaa peruutettujen lentojen matkustajiin korvausta koskevan oikeuden soveltamisen kannalta.

Huomattava ongelma on se, että lentoyhtiöt monesti jättävät tarjoamatta lentomatkustajille niitä oikeuksia, joihin heillä ylivarausasetuksen ja siihen perustuvan lennon pitkäaikaisen viivästymisen tai peruuttamisen johdosta on oikeus. Syynä tähän on osaltaan se, ettei nykyinen täytäntöönpanojärjestelmä ole tarpeeksi tehokas, eikä sen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa ole yhdenmukaista. Käytössä olevien ohjeiden ja vapaaehtoisten sitoumusten soveltamisesta on ilmennyt, että uuden kehityksen saavuttaminen muilla kuin lainsäädäntöön perustuvilla toimenpiteillä ei juurikaan onnistu. Tämän johdosta

---

<sup>129</sup> Van Dam 2011, s. 262.

ainoa toiminnanmuoto, jolla voitaisiin puuttua ongelmien perussyihin, on EU:n sääntelykehysten päivittäminen.<sup>130</sup>

Saksassa, Tanskassa ja Isossa-Britannissa on suoritettu tutkimusta siitä, miten lentoyhtiöt maksavat lentomatkustajille vakiokorvausta. Tutkimuksessa on ilmennyt, että vain pieni osa rahalliseen korvaukseen oikeutetuista lentomatkustajista on saanut korvauksen. Saksassa yli viidennes valituksen tehneistä lentomatkustajista ei ollut saanut lentoyhtiöltä vastausta. Myöskin vain alle puolessa tutkituista tapauksista lentomatkustajille oli viivästymis- tai peruutustilanteissa tarjottu ylivarausasetuksen edellyttämää muuta huolenpitoa.<sup>131</sup>

Valvontaviranomaisia ovat työllistäneet etenkin se, että poikkeuksellisia olosuhteita koskevat tilanteet ovat usein vaikeatulkintaisia ja edellyttävät tapauskohtaista harkintaa. Nämä ovat vaatineet laajasti yksilöllistä selvittelyä. EU:n tuomioistuimien antoi teknistä vikaa koskevan ratkaisun Wallentin-Hermann-tapauksessa<sup>132</sup>, mutta tämä ei ole helpottanut poikkeuksellisia olosuhteita koskevaa työtaakkaa. Ratkaisun mukaan teknistä vikaa ei automaattisesti voida pitää poikkeuksellisena olosuhteena, joka poistaisi lentoyhtiön korvausvelvollisuuden lennon peruuntuessa tai pitkäaikaisesti viivästyessä.

### **4.3. Viimeaikainen kehitys ylivarausasetuksen tulkinnassa**

#### **4.3.1. Komission ja Euroopan parlamentin kannanotot ylivarausasetuksesta**

Komissio on lokakuussa 2010 julkaissut asiakirjan ”Katsaus Euroopan unionin kansalaisuuteen vuonna 2010: Unionin kansalaisoikeuksien esteiden poistaminen”.<sup>133</sup> Tässä asiakirjassa tuodaan ilmi komission tavoite täydentää matkustajien yhteisiä EU:n laajuisia oikeuksia koskevaa säädöskehitystä, jota sovelletaan kaikkiin liikennemuotoihin, sekä huolehtia näiden oikeuksien noudattamisen riittävän tehokkaasta valvonnasta. Erikseen on vielä mainittu, että tämä koskisi esimerkiksi lentomatkustajan oikeuksia tilanteissa, joissa lento viivästyy merkittävästi tai se peruutetaan.<sup>134</sup>

<sup>130</sup> KOM (2013) 130 lopullinen, s.0, 2.

<sup>131</sup> Euroopan komission taustatiedote. Lentomatkustajien oikeuksien tarkistaminen – kysymyksiä ja vastauksia. Bryssel 13.3.2013, s. 2

<sup>132</sup> tapaus C-549/07, ks. asiasta tarkemmin kpl. 4.3.2.1.

<sup>133</sup> KOM(2010) 603, 16.10.2010.

<sup>134</sup> KOM (2010) 603, 16.10.2010, s. 27.



28.3.2011 hyväksyttiin komission liikennettä koskeva valkoinen kirja, jossa on tuotu esiin lentomatikustajien oikeuksia koskevia aloitteita.<sup>135</sup> Aloitteissa mainitaan, että tulisi kehittää yhtenäinen tulkinta lentomatikustajien oikeuksia koskevasta EU:n lainsäädännöstä sekä kehittää sen noudattamisen yhdenmukaista ja tehokasta valvontaa. Tavoitteena on, että alan toimijoilla olisi tasavertaiset toimintaolosuhteet ja kansalaisten oikeudet olisi suojattu yhteiseurooppalaisen suojatason mukaan.<sup>136</sup> Saman vuoden huhtikuussa komissio julkaisi tiedonannon, jossa todettiin, että seurauksena ylivarausasetuksen harmaista alueista ja aukollisuudesta on ollut säännösten erilaiset tulkinnat ja epäyhtenäisyys täytäntöönpanossa jäsenvaltioissa.<sup>137</sup>

Euroopan parlamentti ilmoitti 29.3.2012 antamassaan päätöslauselmassa vastauksensa edellä mainittuun komission tiedonantoon.<sup>138</sup> Päätöslauselmassa parlamentti katsoo, että ylivarausasetus on edistysaskel lentomatikustajien oikeuksien suojaamisessa, mutta asetuksen oikeusvarmuutta, tulkinnan selkeyttä ja yhdenmukaista täytäntöönpanoa pitää kuitenkin tehostaa kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Parlamentti katsoo myös, että osaa ylivarausasetuksesta tulisi selventää, ja kehottaa komissiota ehdottamaan, että matkustajien valitusten käsittelyyn tulisi määrätä korkeintaan kahden kuukauden pituinen määräaika.

### **4.3.2. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeustapaukset**

#### **4.3.2.1. Euroopan unionin tuomioistuin**

Euroopan unionin tuomioistuimen kokoonpanosta ja tehtävistä säädetään Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa.<sup>139</sup> EU-tuomioistuimen tehtävänä on ratkaisujen antaminen kanteiden johdosta, jotka on nostanut jäsenvaltio, toimitielin taikka luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, antaa ennakkoratkaisuja kansallisten tuomioistuinten pyynnöstä koskien unionin oikeuden tulkintaa tai toimielinten antamien säädösten pätevyyttä sekä tehdä ratkaisuja muissa perussopimuksissa määritellyissä tapauksissa.

Yhteisön oikeuden perusoletuksena on kansallisten tuomioistuinten lojaalisuus ja pyrkimys kaikissa tapauksissa yhteisöoikeuden mukaiseen lopputulokseen. EU-

---

<sup>135</sup> KOM (2011) 144 lopullinen.

<sup>136</sup> KOM (2011) 144 lopullinen, s. 25.

<sup>137</sup> KOM (2011) 174 lopullinen.

<sup>138</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma 29. maaliskuuta 2012 lentomatikustajien oikeuksien soveltamisesta ja toimivuudesta (2011/2150(INI)).

<sup>139</sup> Sopimus Euroopan unionista 92/C. 29 päivänä heinäkuuta 1992.19 artikla

tuomioistuimen ennakkoratkaisuinstituutio on perustettu niitä tilanteita varten, joissa kansallisella tuomioistuimella on epäselvyyttä siitä, miten yhteisön oikeutta tulisi tulkita. Ennakkoratkaisumenettelyn tavoitteena on yhdenmukaisen tulkinnan edistäminen sekä kansallisten tuomioistuinten avustaminen.<sup>140</sup> EU-tuomioistuimen tulkinnat, jotka se antaa Rooman sopimuksen 177 artiklan nojalla, sitovat kansallisia tuomioistuimia.

EU-tuomioistuin on useammassa ratkaisussaan ottanut kantaa ylivarausasetuksen soveltamiseen. Näistä kuuluisimmat ovat jo edellä mainitut *Sturgeon vs Condor Flugdienst GmbH* ja *Nelson vs Deutsche Lufthansa AG*, jotka käsittelivät matkustajan oikeutta vakiokorvaukseen lennon viivästystilanteissa sekä *Wallentin-Hermann vs Alitalia*, jossa linjattiin, että lentoliikenteen harjoittajalla ei pääsääntöisesti ole oikeutta kieltäytyä vakiokorvauksen suorittamisesta lentomatkustajille, jos lennon peruutus on johtunut teknisestä viasta. Euroopan unionin tuomioistuin on luonut tärkeitä periaatteita koskien unionin oikeuden soveltamista sekä kehittänyt periaatteita, jotka sitovat jäsenvaltioita niiden soveltaessa EU-oikeutta.<sup>141</sup>

EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisuiden perusteella lentomatkustajilla on oikeus vastaan vakiokorvaukseen lennon saapuessa määränpäähensä vähintään kolme tuntia aikataulun mukaista saapumisaikaa myöhemmin kuin lennon peruuntuessa. Oikeutta tähän ei ole, jos viivästyminen on johtunut poikkeuksellisesta olosuhteista. Teknistä vikaa voidaan pitää ylivoimaisena esteenä vain, jos vika johtuu tapahtumista, jotka eivät liity lentoyhtiön tavanomaisen toiminnan harjoittamiseen ja jotka eivät olleet lentoyhtiön tosiasiallisesti hallittavissa. Myös muita ylivarausasetusta koskevia asioita on saatettu EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi. EU-tuomioistuin tarjoaa hyvän tuen niissä ylivarausasetuksen soveltamistilanteissa, joissa ei ole täysin selvää, miten asetusta tulisi soveltaa, ja sillä on valvontaviranomaisia huomattavasti laajemmat tiedonsaantioikeudet.

#### **4.3.2.2. Wallentin-Hermann vs Alitalia<sup>142</sup>**

Wallentin-Hermann oli varannut itselleen ja kahdelle perheenjäsenelleen lennot Wienistä Rooman kautta Brindsiin. Kyseisille matkustajille ilmoitettiin lähtöselvityksen jälkeen viisi minuuttia ennen lennon määrättyä lähtöaikaa, että heidän lentonsa on peruttu, ja heidät reititettiin uudelleen toisella lennolla, jolla he saapuivat määränpäähensä noin

---

<sup>140</sup> Keravuori 1996, s. 73.

<sup>141</sup> Graig – De Búrca 2011, s.63.

<sup>142</sup> Asia C-549/07.

neljä tuntia alkuperäisestä aikataulun mukaisesta saapumisajasta jäljessä. Syynä lennon perumiseen oli monimutkainen turbiiniin vaikuttanut moottorivika, joka oli havaittu edellisenä päivänä tarkastuksen yhteydessä. Wallentin-Hermann vaati lentoyhtiöltä vakiokorvausta lennon peruutuksen johdosta, mutta lentoyhtiö hylkäsi hakemuksen. Tämän jälkeen Wallentin-Hermann nosti kanteen Wienin Bezirkgericht für Handelssachen –tuomioistuimessa, joka hyväksyi valituksen. Lentoyhtiö kuitenkin valitti päätöksestä Handelsgericht Wieniin, joka esitti yhteisöjen tuomioistuimelle asiaan liittyen neljä ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskivat teknistä vikaa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi ratkaisussaan, että ”tekninen vika, josta seuraa lennon peruuttaminen, ei kuulu ylivarausasetuksessa tarkoitettujen poikkeuksellisten olosuhteiden käsitteen alaan, jollei tämä vika johda tapahtumista, jotka eivät luonteensa tai alkuperänsä perusteella liity asianomaisen lentoliikenteen harjoittajan tavanomaiseen toiminnan harjoittamiseen ja jotka eivät ole tämän tosiasiallisesti hallittavissa”.

#### **4.3.2.3. Nelson ym.**

Nelson-asiassa kansallinen tuomioistuin esitti yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnöt koskien lentomatrustajien oikeutta vakiokorvaukseen heidän lennolle pääsynsä epäämisen ja lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästyksen johdosta. Nelsonin perheen lento oli viivästynyt yli 24 tuntia aikataulun mukaisesta saapumisajasta. Lentoyhtiönä toiminut Lufthansa väitti, että ylivarausasetus ei tule sovellettavaksi, koska lento oli suoritettu eikä sitä oltu peruttu. Amstgericht Köln, jossa Nelson nosti asiasta kanteen, pyysi yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua koskien esimerkiksi lentomatrustajan oikeutta vakiokorvaukseen pitkäaikaisen viivästyksen perusteella. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että lentomatrustajilla, joiden lento on viivästynyt, on oikeus vakiokorvaukseen, jos lento viivästyy vähintään kolme tuntia aikataulun mukaisesta saapumisajasta.

Nelson-päätöstä sovelletaan myös takautuvasti. Vaatimuksen esittämisajankohtaa koskevat rajoitukset ja vanhentuminen määräytyvät kansallisen lainsäädännön mukaan. Suomessa ylivarausasetukseen perustuvan saatavan vanhentumisaika alkaa kulua, kun matrustaja on saanut tiedon lennon viivästymisestä. Oikeus vakikorvaussaatavaan on

vanhentunut, jos virheilmoitus tehdään myöhemmin kuin kolmen vuoden kuluttua lennon viivästyksestä.<sup>143</sup>

#### **4.4. Uuteen ylivarausasetukseen suunnitteilla olevat muutokset koskien valvontaviranomaisten toimivaltaa**

Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ehdotukseksi uudeksi ylivarausasetukseksi on otettu harkintaan neljä eri toimintavaihtoehtoa. Nämä vaihtoehdot ovat keskittyminen taloudellisiin kustanteisiin, tehokkaamman valvontapolitiikan yhdistäminen taloudellisiin kannusteisiin, keskittyminen valvontaan sekä keskitetty valvonta. Täytäntöönpanon tehostamisen kohdalla ensimmäinen vaihtoehto toteutettaisiin järjestämällä parempi tiedonkulku kansallisten valvontaviranomaisten ja komission välillä, sekä erottamalla yleinen valvonta ja yksittäiset valitukset toisistaan. Toisessa vaihtoehdossa komissio voisi pyytää kansallisilta valvontaviranomaisilta tutkimuksia, ja virallinen komitea päättäisi yhteisistä menettelyistä. Myös tässä vaihtoehdossa valvonta ja valitusten käsittely erotettaisiin toisistaan. Kolmannessa vaihtoehdossa tuotaisiin edellä mainittuun lisäksi lentoyhtiöille velvoite asettaa kaikille lentoasemille edustaja, joka olisi toimivaltainen päättämään huolenpitoon ja korvauksiin liittyvistä asioista. Viimeisessä vaihtoehdossa kansalliset valvontaviranomaiset korvattaisiin EU:n täytäntöönpanoelimellä, ja kansallisten valvontaviranomaisten rooli olisi toimia keskuselimen alaosastoina.

Kaikissa edellä mainituissa vaihtoehdoissa tehostettaisiin valvontaa. Tämä tapahtuisi omaksumalla aiempaa ennakoivampi rooli, johon kuuluisi lentoyhtiöiden ohjeiden, ehtojen ja edellytysten sekä valmiussuunnitelmien yhdenmukaisuuden matkustajien oikeuksien kanssa tarkistaminen.<sup>144</sup>

Yksi tärkeimmistä uudistuksen kohteista on päästä eroon nykyisen asetuksen aiheuttamasta tehottomasta ja hajanaisesta matkustajien oikeuksien täytäntöönpanosta. Ehdotuksessa uudeksi ylivarausasetukseksi nykyistä täytäntöönpanon valvontaa koskevaa 16 artiklaa muutettaisiin, ja asetukseen lisättäisiin täytäntöönpanoa koskevat artikkelit 16a – 16c. Ehdotettuun uuteen 16 artiklaan tehtävien lisäysten mukaan kansallisen valvontaviranomaisen tulisi seurata tiivistä ylivarausasetuksen vaatimusten noudattamista ja ryhtyä tarvittaviin toimiin sen varmistamiseksi, että lentomatkustajien oikeuksia kunnioitetaan.

---

<sup>143</sup> Kriil Dnro 4856/35/2012, 1026/35/2013, 4632/35/2013.

<sup>144</sup> KOM (2013) 130 lopullinen, s. 3-5.

Kansallisen valvontaviranomaisen tulisi myös julkaista vuosittain tilastoja toiminnastaan sekä ilmoittaa seuraamukset, joita he ovat soveltaneet.

Lisättävässä 16 a artiklassa säädettäisiin lentomatrustajien vaatimuksista ja valituksista. Tämä koskisi lentoliikenteen harjoittajan ja lentomatrustajan välistä yhteydenpitoa. Jäsenvaltioiden tulisi myös nimetä vähintään yksi kansallinen elin vastaamaan tässä asetuksessa tarkoitettuihin oikeuksiin liittyvien lentoliikenteen harjoittajien ja lentomatrustajien välisten riitojen tuomioistuinten ulkopuolisesta ratkaisemisesta. Lentomatrustajalla olisi oikeus valittaa mille tahansa edellä mainitun mukaisesti nimetylle kansalliselle elimelle tämän asetuksen rikkomisesta, jonka väitetään tapahtuneen jonkin jäsenvaltion alueella sijaitsevalla lentoasemalla tai, jonka väitetään koskevan lentoa kolmanesta maasta mainitulla alueella sijaitsevalla lentoasemalla. Tällaiset valitukset voitaisiin esittää aikaisintaan kaksi kuukautta sen jälkeen, kun lentomatrustaja on toimittanut valituksen ensin asiaankuuluvalla liikenteenharjoittajalle. Kahden kuukauden vaatimusta ei sovellettaisi tilanteisiin, joissa kyseinen liikenteenharjoittaja on jo antanut lopullisen vastauksensa.

Ehdotettu 16 b artikla käsittelee jäsenvaltioiden ja komission välistä yhteistyötä. Kyseisen artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden olisi lähetettävä säännöllisesti olennaiset tiedot asetuksen kansallisesta tulkinnasta ja soveltamisesta komissiolle, joka saattaisi nämä muiden jäsenvaltioiden käytettäviksi. Komissio tarkastelisi tapauksia, joissa ilmenee eroja tämän asetuksen säännösten soveltamisessa ja täytäntöönpanossa, ja selventäisi asetuksen säännöksiä yhteisen lähestymistavan edistämistä silmällä pitäen. Artiklan viimeisessä kohdassa säädettäisiin, että kansallisten valvontaviranomaisten tulisi komission pyynnöstä tutkia yhden tai useamman lentoliikenteen harjoittajan noudattamaa epäilyttävää käytäntöä ja raportoida havainnoistaan. 16 c artiklassa säädettäisiin komiteamenettelystä. Komitea avustaisi komissiota lentomatrustajien oikeuksien käsittelyssä.

Kansallisten valvontaviranomaisten roolin tiukentaminen ei välttämättä takaa nykyistä laajempaa lentomatrustajien oikeuksien suojelua. Kuitenkin se, että ehdotetussa 16 a artiklassa säädettäisiin selkeästi valitusmenettelystä ja tiukoista aikarajoista, voisi tuoda lentomatrustajien oikeuksiin huomattavaa parannusta.

## **5. Lentoliikennettä koskevan ylivarausasetuksen vertailu muita liikennemuotoja koskevaan sääntelyyn**

Lentomatkustamisen ohella myös muita liikennemuotoja on entistä enenevässä määrin avattu kansainväliselle kilpailulle. Samanaikaisesti kuluttajien omatomimatkailu on lisääntynyt, ja Euroopan sisällä matkustetaan junalla ja linja-autolla aiempaa enemmän jäsenvaltiosta toiseen. Samoin kuin lentomatkustamisessa myös näiden muiden matkustusmuotojen kohdalla tulee huolehtia siitä, että matkustajan asema on turvattu, jos hän kohtaa vastoinkäymisiä kansainvälisessä liikenteessä.

Vuoden 2001 valkoisessa kirjassa komissio asetti tavoitteeksi, että matkustajien suojeletoimenpiteitä sisällytettäisiin kaikkiin liikennemuotoihin.<sup>145</sup> Kymmenen vuotta myöhemmin, vuonna 2011, annettiin asetus, joka koskee matkustajien oikeuksia linja-autoliikenteessä<sup>146</sup>. Tämän myötä EU:ssa on voimassa kaikkia liikennemuotoja koskevat kattavat ja yhdenmukaistetut matkustajien perusoikeudet. Jotta matkustajien tasa-  
puolinen ja kunnioittava kohtelu voidaan taata, tulee jokaista liikennemuotoa varten olla lailla säädetyt yhteiset matkustajien oikeudet. Tämän lisäksi oikeasuhtaisuuden varmistamisen mahdollistamiseksi tulee sallia toimialaan ja matkustajiin liittyvät kunkin liikennemuodon ja niiden markkinoiden erityisominaisuuksista johtuvat välttämättömät erot. Matkustajien oikeuksien perustana ovat seuraavat kolme kulmakiveä: syrjimättömyys, täsmällinen, oikea-aikainen ja saatavilla oleva tieto sekä välitön ja oikeasuhteinen apu.<sup>147</sup> Jos matkustaja on minkä tahansa liikennemuodon kohdalla tyytymätön siihen tapaan, jolla liikenteenharjoittaja soveltaa matkustajan oikeuksia, saa hän asiasta ensin liikenteenharjoittajalle valitettuaan, saattaa valituksensa kansalliselle valvontaviranomaisille.

Maantie- ja rautatieliikennettä koskevissa asetuksissa on kansallisille valvontaviranomaisille annettu toimivalta varmistaa liikenteenharjoittajan matkatavaroita koskevaa vastuuta koskevien säännösten noudattaminen. Lento- ja meriliikenteessä näin ei ole. Näin ollen, vaikka jäsenvaltioiden kansalliset täytäntöönpanoelimet käsittelevät muita lentomatkustajien oikeuksia koskevia valituksia, eivät ne voi käsitellä valituksia, jotka koskevat matkatavaroita. Tällä on vaikutuksia EU:n tasolla eri jäsenvaltioiden yhden-

---

<sup>145</sup> KOM (2001) 370.

<sup>146</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 181/2011, annettu 16 päivänä helmikuuta 2011, matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta. EUVL L 55, s. 1. (Linja-autoliikennevastuuasetus).

<sup>147</sup> KOM (2011) 898, s. 2-3.

mukaisessa valitusten käsittelyssä. Päätaivitteena on, että kaikkia liikennemuotoja koskevat säännöt olisivat helposti ymmärrettäviä ja niiden täytäntöönpano ja valvonta vaikiinnutettaisiin, ja tätä kautta varmistettaisiin johdonmukainen lähestymistapa.<sup>148</sup>

### 5.1. Vertailukohteena rautatieliikenne

Yhteisöläinsäädännöllä on tärkeä rooli matkustajien oikeuksien turvaamisessa ja selkeyttämisessä. Myös rautatiematkustamisessa edetään kohti yhteismarkkinoita, ja EU:n laajuinen rajat ylittävä junaliikenne avattiin kilpailulle 2010.<sup>149</sup> Kansainvälisten markkinoiden kohdalla matkustajan oikeuksien turvaamisella on suuri merkitys. Jotta matkustajat uskaltaisivat valita ulkomaisen liikennöitsijän kotimaisen sijasta, tulee heidän voida luottaa siihen, että heidän oikeutensa on turvattu.

EU:n alueella junamatkustajille on turvattu matkan viivästystilanteissa tiettyjä oikeuksia. Näistä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista.<sup>150</sup> Tämä asetus on tullut voimaan 3.12.2009. Asetuksen 2 artiklan mukaan asetusta sovelletaan kaikkiin EU:n alueella kulkeviin kansainvälisiin juniin.

Matkustajalla on oikeus vaatia korvausta viivästyksen johdosta, jos hän on päättänyt viivästyksestä huolimatta jatkaa matkaansa. Jos juna on myöhässä 60-119 minuuttia on vähimmäiskorvaus 25 prosenttia lipun hinnasta, ja viivästymisen ollessa yli kaksi tuntia 50 prosenttia lipun hinnasta.<sup>151</sup> Jokaisen jäsenvaltion tulee nimetä vähintään yksi elin, joka vastaa tämän asetuksen täytäntöönpanosta.<sup>152</sup> Suomessa junamatkustajan oikeuksia valvovana elimenä toimii kuluttajariitalautakunta.<sup>153</sup>

---

<sup>148</sup> KOM (2011) 898 lopullinen, s. 16.

<sup>149</sup> European Commission, Mobility and Transport, Passenger Rights, Rail – legislation in force in December 2009: [http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail/index_en.htm).

<sup>150</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1371/2007, annettu 23 päivänä lokakuuta 2007, rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista. EUVL V 315, s. 14. (Rautatieliikennevastuuasetus).

<sup>151</sup> 1371/2007, 17 art.

<sup>152</sup> 1271/2007, 30 art.

<sup>153</sup> [http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail/doc/2007\\_1371\\_national\\_enforcement\\_bodies.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail/doc/2007_1371_national_enforcement_bodies.pdf).

## 5.2. Vertailukohteena linja-autoliikenne

Linja-automatkustajan oikeuksia koskevaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä<sup>154</sup> on sovellettu 1.3.2013 alkaen, ja sitä sovelletaan säännöllistä liikennettä käyttäviin matkustajiin, jotka nousevat ajoneuvoon tai poistuvat siitä jonkin jäsenvaltion alueella sijaitsevassa paikassa, kun liikennöitävä aikataulun mukainen matkan on vähintään 250 kilometriä.

Linja-automatkustajalla ei pääsääntöisesti ole oikeutta vaatia korvausta viivästyksen perusteella, vaan hän voi vaatia ainoastaan joko lipun hinnan palauttamista tai uudelleenreititystä. Viivästyksen tulee tällöin olla vähintään kaksi tuntia. Jollei matkustajalle tarjota välittömästi näitä vaihtoehtoja, on hänellä oikeus valittaa asiasta jälkikäteen ja vaatia tällöin lipun hinnan palauttamisen lisäksi korvausta, joka on suuruudeltaan 50 prosenttia lipun hinnasta.

Myös linja-autoliikennettä koskevan asetuksen täytäntöönpanoa varten on jokaisen jäsenvaltion tullut nimetä vähintään yksi täytäntöönpanoelin. Suomessa tätä täytäntöönpanoa varten on nimetty kolme elintä: kuluttajariitalautakunta, Trafi ja kuluttaja-asiamies.<sup>155</sup>

## 5.3. Vertailukohteena laivaliikenne

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 24.11.2010 asetuksen matkustajien oikeuksista meri- ja sisävesiliikenteessä.<sup>156</sup> Kyseistä asetusta sovelletaan sen 2 artiklan mukaan matkustajiin, jotka käyttävät matkustajaliikennepalveluja, kun alukseen nousemiseen tarkoitettu satama sijaitsee jäsenvaltion alueella tai, jotka käyttävät matkustajaliikennepalveluja, kun alukseen nousemiseen tarkoitettu satama sijaitsee jäsenvaltion alueen ulkopuolella ja aluksesta poistumiseen tarkoitettu satama sijaitsee jäsenvaltion alueella, edellyttäen, että palvelun suorittaa unionin liikenteenharjoittaja. Asetusta sovelletaan myös matkustajiin, jotka ovat risteilyllä, jos nousemiseen tarkoitettu satama sijaitsee jäsenvaltion alueella. Asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu esimerkiksi ne

---

<sup>154</sup> Linja-autoliikenneasetus 181/2011.

<sup>155</sup>

[http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/2011\\_0181\\_national\\_enforcement\\_bodies.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/road/doc/2011_0181_national_enforcement_bodies.pdf)

<sup>156</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1177/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, matkustajien oikeuksista meri- ja sisävesiliikenteessä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta. EUVL L 334, s. 1. (Laivaliikennevastuuasetus).



matkustajat, jotka matkustavat aluksilla, jotka saavat kuljettaa enintään 12 matkustajaa sekä ne matkustajat, jotka matkustavat aluksilla, joiden käytöstä vastaava miehistö koostuu enintään kolmesta henkilöstä. Asetusta ei myöskään sovelleta matkustajaliikennepalvelun kokonaismatkan ollessa alle 500 metriä yhdensuuntaisesti.

Laivamatkustajan oikeuksia on säännelty myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella merten matkustajaliikenteen harjoittajan vastuusta onnettomuustapauksissa.<sup>157</sup> Tämä asetus koskee ainoastaan onnettomuustapauksia, ja näin ollen laivamatkustajan oikeuksia koskevassa asetuksessa on uutena sääntelykokonaisuutena luotu liikennöitsijän vastuu viivästystilanteissa ja sitä koskeva valvonta.

Toisin kuin lentoliikennettä koskevassa ylivarausasetuksessa, laivamatkustajan oikeuksia koskevassa asetuksessa hyvitys viivästystilanteissa on riippuvainen lipun hinnasta. 19 artiklan mukaan matkustajilla on oikeus vähintään 25 prosentin suuruiseen korvaukseen lipun hinnasta, jos viivästyminen ja matkan aikataulun mukainen kesto täyttävät asetuksen ilmoittamat vaatimukset. Jos nämä vaatimukset ylittyvät viivästystilanteessa kaksinkertaisesti, on korvauksen oltava vähintään 50 prosenttia lipun hinnasta.

25 artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion tulee nimetä vähintään yksi elin, joka vastaa kyseisen asetuksen täytäntöönpanosta. Tämän täytäntöönpanoelimen toimivaltaan kuuluvat niiden matkustajien valitukset, jotka lähtevät sen alueella sijaitsevista satamista tai suuntautuvat kolmannesta maasta tällaisiin satamiin. Samoin kuin ylivarausasetuksessa laivamatkustajan oikeuksien täytäntöönpanon valvonta on jaettu Suomessa kuluttajariitalautakunnan, Trafín ja kuluttaja-asemiehen kesken.<sup>158</sup>

#### **5.4. Muita liikennemuotoja ja lentoliikennettä koskevan sääntelyn erot ja yhtäläisyydet**

Huomattava ero muiden liikennemuotojen ja lentoliikenteen välillä on se, että lentoliikenne on ainoa liikennemuoto, jossa viivästyksestä tai peruuntumisesta maksettava korvaus ei ole sidonnainen matkalipun hintaan. Junan, laivan ja linja-auton kohdalla mat-

---

<sup>157</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 392/2009, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2009, merten matkustajaliikenteen harjoittajan vastuusta onnettomuustapauksissa. EUVL L 131, 28.5.2009, s. 24-26. (Merivastuuasetus).

<sup>158</sup>

[http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/maritime/doc/2010\\_1177\\_national\\_enforcement\\_bodies.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/maritime/doc/2010_1177_national_enforcement_bodies.pdf).

kustajalle viivästyksen tai peruutuksen johdosta korvattava summa on viivästyksen kestosta riippuen joko 25 tai 50 prosenttia matkustajan maksamasta lipun hinnasta.

Maantie- ja rautatieliikennettä koskevasta sääntelystä poiketen lentoliikenteessä kansallisilla valvontaviranomaisilla ei ole toimivaltaa huolehtia liikenteenharjoittajan matkatavaroita koskevan vastuun noudattamisesta. Jos lentomatkustajalla olisi oikeus toimittaa matkatavaroita koskevat valitukset valvontaviranomaisille, selkeyttäisi tämä sääntelyä, ja tehostaisi valitusten käsittelyä tilanteissa, joissa matkatavaroiden viivästyminen tai katoaminen voitaisiin yhdistää ylivarausasetusta koskevaan valitukseen.

Muuten valvontaviranomaisten toiminta on eri liikennemuotoja koskevissa asetuksissa säädely suuressa osin toisiaan vastaavalla tavalla, ja jokaista liikennemuotoa koskevassa asetuksessa on säädetty, että jäsenvaltioiden tulee nimetä vähintään yksi elin valvomaan asetuksen täytäntöönpanoa. Suomessa valvontaelinten toimivalta on rautatieliikennettä lukuun ottamatta myös muiden liikennemuotojen osalta jaettu kolmelle eri elimelle kuten ylivarausasetuksessa. Rautatieliikennettä koskevaksi valvontaelimiksi on nimitetty ainoastaan kuluttajariitalautakunta.

## **6. Muut mahdollisuudet ylivarausasetusta koskevien kiistojen käsittelyyn**

### **6.1. Alternative Dispute Resolution (ADR): Kuluttajariitojen vaihtoehtoinen riidanratkaisu**

Kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta<sup>159</sup> säädetään ADR-direktiivissä<sup>160</sup>, jonka tarkoituksensa on sen varmistaminen, että jokaisessa EU:n jäsenvaltiossa on tuomioistuimen ulkopuolinen riidanratkaisuelin, ja samalla määrätä näiden elinten toiminnalle yhteisiä laatuvaatimuksia.<sup>161</sup>

Lentomatkustamisen alueella ei EU:ssa, Islannissa ja Norjassa ole yhtä yhtenäistä ADR-menetelmää, vaan vaihtoehtoisen riidanratkaisun järjestelmä vaihtelee jokaisen valtion kansallisen järjestelmän mukaan. Osassa jäsenvaltioista ei ole lainkaan ADR-elintä, joka pystyisi käsittelemään kuluttajien lentomatkustamista koskevia valituksia.

---

<sup>159</sup> Jatkossa ADR.

<sup>160</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/11/EU, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta. EUVL L 165, 18.6.2013, s. 63-79. (ADR-direktiivi).

<sup>161</sup> Enterprise Europe Network: Kuluttajariitojen ratkaisuun tulossa uusia välineitä. 10.6.2014.

<http://jasentiedote.chamber.fi/index.php/jasentiedote/Lakiasiat/Kuluttajariitojen-ratkaisuun-tulossa-uusia-vaelineita>.

Tällaisia jäsenvaltioita ovat Itävalta, Bulgaria, Irlanti, Romania, Slovakia, Iso-Britannia ja Alankomaat. Jos näiden maiden kansalaisilla on lentomatkestamista koskeva valitus, joka ei etene lentomatkestajan oman tai valvontaviranomaisen toiminnan kautta, on lentomatkestajan ainoa mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Monessa EU-valtiossa (Tšekki, Kypros, Tanska, Viro, Suomi, Saksa, Kreikka, Unkari, Italia, Latvia, Liettua, Malta, Portugali, Puoli ja Espanja) sekä Islannissa on ADR-elin, jolla on yleinen toimivalta, ja johon näin ollen kuuluvat myös lentomatkestamista koskevat valitukset. Jossain tapauksissa toimivalta on sidoksissa valitusta koskevaan rahamäärään. Kahdessa jäsenvaltiossa, Italiassa ja Norjassa, on ADR-elin, joka on omistautunut pelkästään lentomatkestajan oikeuksille. Kuuden jäsenvaltion ADR-elin on erikoistunut matkestamista koskeviin valituksiin.<sup>162</sup>

Ylivarausasetuksessa on säädetty, että jokaisen jäsenvaltion tulee luoda valvontaviranomainen vastaamaan asetuksen toimeenpanosta. Euroopan komissio on julkaissut listan, jossa ovat jokaisen jäsenvaltion sekä Norjan, Sveitsin ja Islannin ilmoittamat valvontaviranomaiset.<sup>163</sup> Valvontaviranomaisten ja ADR-elinten tehtävät saattavat joissain tilanteissa olla päällekkäistä. ADR-toiminnassa Suomi on poikkeuksellinen maa, koska se on ainoa jäsenvaltio, jossa ADR-elin toimii myös valvontaviranomaisena. Tätä tehtävää hoitaa kuluttajariitalautakunta.

Menettely vaihtoehtoisessa riidanratkaisussa perustuu molempien osapuolten, lentomatkestajan ja lentoyhtiön, yhteistyöhalulle. Kuitenkin osassa jäsenvaltioista, kuten myös Suomessa, ADR-elimien toimivalta päätösten antamiseen ei rajoitu elinkeinonharjoittajan suostumukseen ryhtyä ADR-menettelyyn. Suurimmassa osassa jäsenvaltioista ADR-elimet käsittelevät kansallisia yrityksiä koskevia valituksia.

Pääsääntöisesti käsittely ADR-elimissä on maksutonta. Osa ADR-elimistä kuitenkin käsittelystä maksun kuluttajilta ja osa elinkeinonharjoittajilta. Maksut eivät kuitenkaan ole suuria, ja kuluttajan voittaessa jutun, palautetaan maksu hänelle.<sup>164</sup> Pääsääntöisesti ADR-menettelyssä osapuolten ei tarvitse olla läsnä käsittelyn aikana. ADR-elin pyytää molempia osapuolia, ja tarvittaessa kolmansia tahoja, esittämään kantansa käsiteltävänä

---

<sup>162</sup> Alternative Dispute Resolution in the Air Passenger Rights sector:  
[http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/adr\\_report\\_06022013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/adr_report_06022013_en.pdf).

<sup>163</sup> European Commission: National Enforcement Bodies under Regulation (EC) 261/2004:  
[http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/2004\\_261\\_national\\_enforcement\\_bodies.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/doc/2004_261_national_enforcement_bodies.pdf).

<sup>164</sup> Kuluttajaneuvonnan extranet, tuomioistuimen ulkopuoliset riidanratkaisumenettelyt:  
<http://www.kuneeckstra.kuluttajavirasto.fi/fi-FI/ekk/tuomioistuimen-ulkopuoliset-riidanratkaisumenettelyt>.

olevasta asiasta kirjallisesti. Suurimpaan osaan ADR-elimistä ei ole mahdollista toimittaa valitusta muulla kuin ADR-elimien omalla kielellä. Näin ollen useimmissa tapauksissa ulkomainen valittaja kohtaa kielimuurin toimittaessaan valitustaan.

Kuluttajalla on aina oikeus valita hyväksyykö vai hylkääkö hän ADR-elimien päätöksen, mutta osassa tapauksia ADR-elimien päätös kuitenkin sitoo elinkeinonharjoittajaa. Jos yritys ei noudata päätöstä, joissain valtioissa asia on mahdollista saattaa oikeuden vahvistettavaksi. Suomessa ADR-eliminä toimivan kuluttajariitalautakunnan ratkaisu on suositusluonteinen eikä näin ollen ole täytäntöönpanokelpoinen eikä tähän ratkaisuun liity oikeusvaikutuksia. Kuluttajariitalautakunnan ratkaisusuositusten noudattamisesta on kuitenkin elinkeinonharjoittajille hyötyä, sillä merkittävimmät päätökset, joissa yritys ei ole noudattanut kuluttajariitalautakunnan ratkaisusuositusta julkaistaan mustalla listalla.<sup>165</sup>

Tämän hetken suurin ongelma ADR-toiminnassa johtuu siitä, että ADR-järjestelmät, kuten myös ylivarausasetusta koskeva valvonta, poikkeavat eri jäsenvaltioissa suuresti toisistaan. Monissa jäsenvaltioissa ylivarausasetuksen mukaisilla valvontaviranomaisilla ei ole oikeutta toimia ADR-eliminä, eli auttaa kuluttajaa pääsemään elinkeinonharjoittajan kanssa sovintoratkaisuun. Tämän takia olisi tärkeää, että jokaisessa jäsenvaltiossa olisi ADR-elin huolehtimassa kuluttajien riidanratkaisusta lentomat kustamisen alueella. Jotta ADR-elimien toiminta on tehokasta, tulee sen olla helposti saatavilla ja mahdollisuuksien mukaan maksutonta.

Joissakin EU:n jäsenvaltioissa on asetettu valituksen kohteena olevaa rahallista arvoa koskeva alaraja, jonka täytyy ylittyä, jotta asia otettaisiin ADR-elimessä käsiteltäväksi. Esimerkiksi Ruotsissa riidanratkaisuelimenä toimivassa Allmänna reklamationsnämndenissa minimi on jalkine-, tekstiili- ja yleisellä osastolla 500 ruotsin kruunua, sähkö-, moottori-, matka- tekstiili- tai pyykkiosastolla 1000 ruotsin kruunua ja pankki-, vene- tai vakuutusosastolla 2000 ruotsin kruunua.<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> Alternative Dispute Resolution in the Air Passenger Rights sector:  
[http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/adr\\_report\\_06022013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/adr_report_06022013_en.pdf).

<sup>166</sup> Allmänna reklamationsnämnden, Mikä on ARN?: <http://arn.se/other-languages/suomi-mika-on-arn/>

## **6.2. Online Dispute Resolution (ODR): verkkovälitteinen kuluttajariitojen ratkaisu**

Online Dispute Resolution<sup>167</sup> tarkoittaa kuluttajariitojen verkkovälitteisesti tapahtuvaa ratkaisemista, ja sen tarkoituksena on helpottaa kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien riidanratkaisua tuomioistuinten ulkopuolella.

ODR:stä säädetään asetuksella<sup>168</sup>, jolla luodaan koko EU:n laajuinen asiointipiste, joka toimii verkossa. Kuluttaja voi tehdä tähän verkossa olevaan asiointipisteen valituksen tavarasta tai palvelusta, joka on ostettu toisessa jäsenvaltiossa toimivalta elinkeinonharjoittajalta. Myös lentomatkestamista koskevat ongelmat on mahdollista osoittaa ODR-asiointipisteelle. Tämän jälkeen ODR-asiointipiste etsii soveltuvan ADR-elimien, ja välittää tälle kuluttajan tekemän valituksen. Tarkoituksena on, että ODR-asiointipisteen toiminta on maksutonta ja saatavissa kaikilla EU-kielillä.<sup>169</sup>

ODR-toiminnasta ei vielä ole laajempia käytännön kokemuksia, koska verkkovälitteisiä kuluttajariitojen ratkaisua koskevan asetuksen implementointiaika ei ole vielä päättynyt, ja jäsenvaltioiden tulee implementoida asetus heinäkuuhun 2015 mennessä. ODR-asiointipisteen tulee aloittaa toimintansa tammikuussa 2016. ODR-asiointipisteen käyttö ei ole kuluttajille pakollista, ja he saavat itse päättää, millä keinoin saattavat valituksensa vireille. Asetus kuitenkin asettaa velvoitteita yrityksille, jotka toimivat verkkoympäristössä sekä riidanratkaisuelimille.

## **6.3. Eurooppalainen vähäisiin vaatimuksiin sovellettava menettely**

### **6.3.1. Yleistä**

Eurooppalaisia vähäisiä vaatimuksia koskevasta menettelystä säädetään asetuksessa eurooppalaisiin vähäisiin vaatimuksiin sovellettavasta menettelystä.<sup>170</sup> Eurooppalaisen vähäisiä vaatimuksia koskevan menettelyn tavoitteena on yksinkertaistaa ja nopeuttaa vähäisiä vaatimuksia koskevia oikeudenkäyntejä valtion rajat ylittävissä asioissa EU:n

---

<sup>167</sup> Jatkossa ODR.

<sup>168</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 524/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta. EUVL L 165, 18.6.2013, s. 1-12. (ODR-asetus).

<sup>169</sup> Enterprise Europe Network: Kuluttajariitojen ratkaisuun tulossa uusia välineitä. 10.6.2014. <http://jasentiedote.chamber.fi/index.php/jasentiedote/Lakiasiat/Kuluttajariitojen-ratkaisuun-tulossa-uusia-vaelineita>.

<sup>170</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 861/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, eurooppalaisiin vähäisiin vaatimuksiin sovellettavasta menettelystä. EUVL L 199, 31.7.2007, s. 1-22. (Asetus eurooppalaisista vähäisistä vaatimuksista).

sisällä ja alentaa kuluja. Menettely on yksittäisten kuluttajien ja kuluttajaryhmien käytettävissä, ja on vaihtoehto jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä säädyille tuomioistuinkäsittelyille. Sitä sovelletaan kaikissa EU:n jäsenvaltioissa Tanskaa lukuun ottamatta. Tämän menettelyn on tarkoitus olla nopea, yksinkertainen ja edullinen. Useimmissa jäsenvaltioissa tuomioistuimet veloittavat maksun vaatimuksen ottamisesta eurooppalaiseen vähäisiin vaatimuksiin sovellettavaan menettelyyn.

### **6.3.2. Soveltamisen edellytykset**

Eurooppalainen vähäisiin vaatimuksiin sovellettava menettely voi tulla sovellettavaksi ainoastaan valtion rajat ylittävissä asioissa. Näin ollen vähintään yhdellä asianosaisista tulee olla kotipaikka tai vakituinen asuinpaikka muussa kuin siinä jäsenvaltioissa, jonka tuomioistuimen käsiteltäväksi asia saatetaan. Bryssel I –asetuksen<sup>171</sup> toimivaltasäännösten perusteella tietyissä tilanteissa kantajalla, jolla on kotipaikka tai vakituinen asuinpaikka muussa kuin EU:n jäsenvaltiossa, voi olla oikeus käyttää kyseistä menettelyä sellaista vastaajaa vastaan, jonka kotipaikka tai vakituinen asuinpaikka on muussa kuin toimivaltaisen tuomioistuimen jäsenvaltiossa. Toisaalta myös kantajalla, jonka kotipaikka tai vakituinen asuinpaikka on muussa kuin toimivaltaisen tuomioistuimen jäsenvaltioissa, on oikeus esittää tässä menettelyssä vaatimus sellaista vastaajaa vastaan, jolla on kotipaikka tai vakituinen asuinpaikka EU:n ulkopuolella. Jotta valitus voitaisiin käsitellä eurooppalaisiin vähäisiin vaatimuksiin sovellettavan menettelyn avulla, eivät valitukseen kuuluvat vaatimukset saa ylittää 2000 euron ylärajaa.

Eurooppalaista vähäisiin vaatimuksiin sovellettavaa menettelyä koskevaa asetusta on sovellettava Tanskaa lukuun ottamatta EU:n jäsenvaltioissa 1.1.2009 alkaen. Soveltamisen alkupäivä ei kuitenkaan rajaa sitä aiempaan ajankohtaan perustuneita vaatimuksia menettelyn ulkopuolelle, edellyttäen, että velvoite, johon vaatimus perustuu, ei ole vanhentunut tai vaatimukseen asiaankuuluvassa sovellettavassa laissa sovellettava vanhentumisaika ole päättynyt.<sup>172</sup>

Ensisijaisesti eurooppalaisen vähäisiin vaatimukseen sovellettavan menettelyn aineelliseen soveltamisalaan kuuluvat siviili- ja kauppaoikeudelliset asiat. Euroopan unionin tuomioistuin on ottanut kantaa siviili- ja kauppaoikeudellisten asioiden käsitteeseen, ja

---

<sup>171</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1215/2012, annettu 12 päivänä joulukuuta 2012, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla. EUVL L 351, 20.12.2012, s. 1-32 (Bryssel I).

<sup>172</sup> Komissio 2013, s. 22-23.

on yleensä katsonut seuraavien asioiden olevan ratkaisevia päätettäessä onko kyseinen asia siviili- ja kauppaoikeudellinen: riita-asian kohde ja siten kanteen perusta ja luonne sekä asianosaiset ja heidän suhteensa luonne.<sup>173</sup>

### **6.3.3. Soveltaminen**

#### **6.3.3.1. Yleistä**

Toimivaltaisesta tuomioistuimesta on säädetty sekä kansallisella että EU:n tasolla. EU:n tasolla on säädetty toimivallan jakamisesta jäsenvaltioiden kesken, ja jäsenvaltioissa siitä, mikä kansallisista tuomioistuimista on toimivaltainen.<sup>174</sup>

Eurooppalainen vähäisiin vaatimuksiin sovellettava menettely on tarkoitettu ensisijaisesti kirjalliseksi menettelyksi. Menettely aloitetaan täyttämällä asetuksen mukainen valituslomake, joka tulee täyttää tuomioistuimen käyttämällä kielellä. Vastaanotettuaan vaatimuslomakkeen ja sitä tukevan aineiston, tuomioistuin tarkistaa, että lomake on täytetty oikein. Mahdollisten puutteiden kohdalla, tuomioistuin voi pyytää kantajaa täydentämään tai oikaisemaan vaatimuslomakettaan. Kun vaatimusta voidaan tuomioistuimen päätöksellä käsitellä eurooppalaisessa vähäisiin vaatimuksiin sovellettavassa menettelyssä, tuomioistuin lähettää vastaajalle jäljennöksen vaatimuslomakkeesta ja sitä tukevista asiakirjoista sekä vastauslomakkeen.<sup>175</sup> Vastaajalla on 30 päivää aikaa vastata vaatimukseen, mutta hän voi myös jättää vastaamatta.

Tuomioistuimen tulee selvittää asian tosiseikat ja tarvittaessa pyytää kantajalta ja vastaajalta lisätietoa asiaan. Koska eurooppalainen vähäisiä vaatimuksia koskeva menettely on pääasiallisesti kirjallista, tuomioistuin kuulee suullista todistelua vain poikkeuksellisesti sen ollessa tarpeen. Menettelyn päätteeksi tuomioistuin antaa tuomion tiedoksi asianosaisille kirjallisesti. Tuomio sisältää myös kulujen maksamismääräyksen.

Eurooppalainen vähäisten vaatimusten menettely on merkinnyt suurta muutosta eurooppalaisessa prosessioikeudessa. Kansainvälisessä prosessioikeudessa on perinteisesti ollut merkittävänä lähtökohtana *lex fori* -periaate. Eurooppalainen vähäisiä vaatimuksia koskeva menettely perustuu kuitenkin yhtenäistettyyn EU:n sääntelyyn, eikä siinä ole kansallisia oikeudenkäyntejä koskevia säännöksiä.

---

<sup>173</sup> Komissio 2013, s.17-18.

<sup>174</sup> Komissio 2013, s. 29.

<sup>175</sup> Komissio 2013 s. 37-38.

Kyseinen menettely ei kuitenkaan ole täysin yhdenmukaista kaikissa jäsenvaltioissa. On hyvin todennäköistä, että valitusta käsittelevä tuomari tulkitsee eurooppalaista vähäisiä vaatimuksia koskevaa menettelyä koskevia säännöksiä oman kansallisen perinteensä valossa. Asetuksessa menettely on myös useassa kohdassa kytketty kansalliseen prosessilainsäädäntöön. Menettelyt saattavat myös muotoutua erilaisiksi eri jäsenvaltioiden välillä sen mukaan, miten asetuksen säännöksiä eri oikeusjärjestelmissä tulkitaan.

Eri jäsenvaltioiden menettelyt eroavat toisistaan myös muutoksenhaun osalta, johon sovelletaan kansallista lainsäädäntöä. Näin ollen eri jäsenvaltioiden menettelyt eroavat toisistaan jo siinä, voidaanko eurooppalaisen vähäisiä vaatimuksia koskevan menettelyn perusteella annettuun tuomioon hakea muutosta. Niissä tilanteissa, joissa muutoksenhaku on mahdollista, poikkeavat kansalliset muutoksenhakumenettelyt toisistaan.<sup>176</sup> Tämä johtaa asianosaisten hyvin erilaiseen asemaan riippuen siitä, missä jäsenvaltioissa heidän valituksensa käsitellään.

#### **6.3.3.2. Lentovalitukset ja eurooppalainen vähäisiin vaatimuksiin sovellettava menettely**

Yksittäisen lentomatkustajan vakiokorvausmäärä (korkeintaan 600 euroa per lento) alittaa menopaluulennolla, vaikka molemmat lennot viivästyisivät, eurooppalaisen vähäisiin vaatimuksiin sovellettavan menettelyn 2000 euron ylärajan. Näin ollen lentomatkustajilla on mahdollisuus saattaa lennon pitkäaikaista viivästymistä tai peruuntumista koskeva asia tuomioistuimen tutkittavaksi eurooppalaisia vähäisiä vaatimuksia koskevan menettelyn kautta, jos lentoyhtiö ei suostu maksamaan vakiokorvausta. Koska Suomessa kuluttajariitalautakunnan ratkaisut ylivarausasetusta koskien ovat suositusluonteisia, jää eurooppalainen vähäisiin vaatimuksiin sovellettava menettely usein lentomatkustajan ainoaksi keinoksi, jos lentoyhtiö ei suostu noudattamaan kuluttajariitalautakunnan ratkaisusuositusta.

Eurooppalainen vähäisiin vaatimuksiin sovellettava menettely sisältää kuluttajalle aina riskin. Jos vaatimus vakiokorvauksesta on perusteeton, ja lennon pitkäaikainen viivästyminen tai peruuntuminen on johtunut poikkeuksellisista olosuhteista, joutuu kanteen nostanut lentomatkustaja korvaamaan lentoyhtiön oikeudenkäyntikulut. Tämänkin takia tehokas valvontaviranomaismenettely, jossa valvontaviranomainen ottaa kantaa yksittäisen lentomatkustajan vaatimuksiin on lentomatkustajan etu. Samalla sillä estetään

---

<sup>176</sup> Lindfors 2012, s. 498-505.



tuomioistuinten ruuhkautumista. On mahdollista, että valvontaviranomaismenettelyssä saadaan jo selvitettyä, että viivästyminen on todella johtunut poikkeuksellisista olosuhteista, jolloin lentomatkustajalla ei ole tarvetta viedä valitusta eteenpäin. Valvontaviranomaiskäsitelyssä on myös mahdollista saada tukea lentomatkustajan olettamalle siitä, että viivästyksen syy on ollut sellainen, johon lentoyhtiö olisi voinut vaikuttaa ja näin ollen aiheuttaa lentoyhtiölle velvollisuuden vakiokorvauksen maksamiseen. Tässä tilanteessa lentomatkustajan on turvallisempaa nostaa kanne valvontaviranomaisen ratkaisun jälkeen tuomioistuimessa, koska todennäköisyys häviöön on pienempi.

Ongelmana eurooppalaisen vähäisiin vaatimuksiin sovellettavan menettelyn kohdalla on myös sen täytäntöönpano. Vaikka tuomio on suoraan täytäntöönpanokelpoinen, ovat täytäntöönpanoprosessit eri jäsenvaltioissa erilaiset, ja usein niiden läpivieminen tulee tehdä kohdemaan kielellä. Tämä vaikeuttaa ulkomaalaisen kuluttajan mahdollisuutta saada tuomio pantua täytäntöön.

#### **6.3.4. Suhde kansalliseen lainsäädäntöön**

Eurooppalaisesta vähäisiin vaatimuksiin sovellettavasta menettelystä annetussa asetuksessa säädetään, että kyseisiin vaatimuksiin sovellettavaa menettelyä koskee sen jäsenvaltion oikeudenkäyntimenettelyä koskeva lainsäädäntö, jossa oikeudenkäynti toteutetaan. Tästä poikkeuksena ovat tilanteet, joista säädetään asetuksessa erikseen toisin. Asetuksessa säädetään myös, että kansallinen laki tulee sovellettavaksi menettelyn tiettyissä vaiheissa. Kansallisen lain perusteella ratkaistaan esimerkiksi mahdollisuus muutoksenhakuun eurooppalaisessa vähäisiin vaatimuksiin sovellettavassa menettelyssä annetusta tuomiosta. Kansallista lainsäädäntöä sovellettaessa tulee pyrkiä edistämään eurooppalaisen vähäisiin vaatimuksiin sovellettavan menettelyn tavoitteiden toteutumista, eikä kansallista lainsäädäntöä saa soveltaa kyseisen menettelyn perusajatuksen vastaisesti.

#### **6.3.5. Tuomion tunnustaminen ja täytäntöönpano**

Tuomio, joka on annettu eurooppalaisessa vähäisiin vaatimuksiin sovellettavassa menettelyssä, ja on täytäntöönpanokelpoinen siinä jäsenvaltiossa, jossa se on annettu, on täytäntöönpanokelpoinen myös muissa EU:n jäsenvaltioissa. Täytäntöönpanomenettelyyn sovelletaan sen jäsenvaltion lakia, jossa tuomio pannaan täytäntöön. Täytäntöönpanon

aloittamiseksi täytäntöönpanoa hakevan henkilön tulee lähettää tuomion antaneelta tuomioistuimelta saatava todistus täytäntöönpanoviranomaiselle. Tässä vaiheessa tulee ottaa huomioon kielikysymykset.

Eurooppalaisen vähäisiin vaatimuksiin sovellettavan menettelyn tarkoituksena on olla suoraviivainen ja maksuton menettely. Hävinnyt osapuoli kuitenkin usein pitkittää tästä menettelyssä annettavien tuomioiden täytäntöönpanoa. Tämä johtaa siihen, että vain pieni osa tuomioistuinten kuluttajien kotimaassa tekemistä myönteisistä päätöksistä todella pannaan toisessa valtioissa täytäntöön. Kuluttajat jättävät usein täytäntöönpanon kesken, koska täytäntöönpanossa tulee noudattaa elinkeinonharjoittajan kotimaan lakeja, ja kansallinen täytäntöönpanoprosessi saattaa olla monimutkainen ja tarkoitusten vastaisesti muodostua kuluttajalle kalliiksi. Euroopan komissio pyrkii yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa varmistamaan, että menettelyn täytäntöönpano toimisi mutkattomasti, ja samalla myös lisäämään menettelyn tunnettavuutta.<sup>177</sup>

## 7. Johtopäätökset

Tavoitteenani tutkimuksessani oli selvittää ylivarausasetukseen liittyvien valvontaviranomaisten toimivaltaeroja, ja niiden vaikutusta lentomatkustajien tasavertaiseen asemaan sekä analysoida ylivarausasetuksen uudistamista, ja siihen liittyviä mahdollisuuksia valvontaviranomaisten toimivallan kehittämisessä.

Lentomatkustamista koskevalla sääntelyllä on pitkä historia alkaen vuoden 1929 Varsovan yleissopimuksesta. Varsovan yleissopimuksen solmimisen jälkeen lentoliikenne on kuitenkin muuttunut huomasti, ja tähän kehitykseen on vastattu uudistamalla sääntelyä. Tällä hetkellä lentomatkustajien lentoliikennettä koskevista oikeuksista säädetään pääosin ylivarausasetuksessa ja Montrealin yleissopimuksessa. Ylivarausasetusta ollaan tällä hetkellä uudistamassa, ja uudistuksella haetaan lisää tehokkuutta sekä laajempaa ja tasavertaisempaa suojaa lentomatkustajille.

Valvontaviranomaisten toiminnasta säädetään ylivarausasetuksen 16 artiklassa, jonka mukaan jokaisen jäsenvaltion tulee nimetä ylivarausasetuksen täytäntöönpanosta vas-

---

<sup>177</sup> Pienten kuluttajariitojen ratkaisu helpommaksi EU-maiden rajojen yli – tuomarit eivät aina tietoisia nykyisistäkään menettelyistä.  
<http://www.edilex.fi.ezproxy.ulapland.fi/uutiset/33687?offset=1&perpage=20&phrase=Pienten+kuluttajariitojen+ratkaisu+helpommaksi+EU-maiden+rajojen+yli&sort=relevance&searchKey=545946>.

taava elin, jonka tehtävänä on vastata tämän asetuksen täytäntöönpanosta niiden lentojen osalta, jotka lähtevät jäsenvaltion alueella sijaitsevilta lentoasemilta tai suuntautuvat kolmannelta valtiosta näille lentoasemille. Tämän tarkemmin valvontaviranomaisten toimivaltaa tai tehtävää ei ole säädetty.

### **Ongelmat nykyisessä ylivarausasetuksessa**

Ylivarausasetuksessa säädettyjen valvontaviranomaisten toimintaa koskevat ongelmat muodostuvat asetuksen 16 artiklasta. Tämän artiklan ongelmana on sen avoimuus, mikä on johtanut toimivaltaeroihin eri jäsenvaltioiden välillä. Nämä toimivaltaerot puolestaan heikentävät lentomatkestajien tasapuolista kohtelua ja asetuksen tehokasta soveltamista. Muita ongelmia koskien ylivarausasetuksen 16 artiklan soveltamista ovat suuret erot jäsenvaltioiden välillä valvontaviranomaisten käsittelyajoissa sekä lentoyhtiöille määrättävien rangaistusten suuruudessa.

**Poikkeukset ylivarausasetuksen mukaisesta toimivaltajaosta.** Ylivarausasetuksen toimivaltajaosta on jäsenvaltioissa tehty poikkeuksia. Esimerkiksi Norjan valvontaviranomainen, Luftfartstilsynet, ei ota käsiteltäväkseen muita yksittäisten lentomatkestajien tekemiä valituksia kuin ne, joissa lennon viivästyminen tai viivästyminen on tapahtunut Norjan maaperällä. Näin ollen kolmansista valtioista Norjaan saapuvien lentojen matkestajat jäävät vaille toimivaltaista valvontaviranomaista. Suomessa kuluttajariitalautakunta ottaa käsiteltäväkseen kaikki ne suomalaiskuluttajien tekemät valitukset, jotka koskevat suomalaista lentoyhtiötä siitä riippumatta, missä lennon viivästyminen tai peruuntuminen on tapahtunut. Kun ylivarausasetuksen muutenkin avoimesta valvontaviranomaisten toimintaa koskevasta sääntelystä tehdään jäsenvaltiokohtaisia poikkeuksia, johtavat nämä entistä pahemmin lentomatkestajien eriarvoiseen asemaan sovellettaessa ylivarausasetusta. Kaikki poikkeukset myös vaikeuttavat lentomatkestajien osalta ylivarausasetuksen valvonnan tulkintaa, koska lentomatkestajien täytyy erikseen selvittää kutakin jäsenvaltiota koskeva sääntely yksittäisten poikkeuksien kohdalla.

**Eroavuudet eri jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten toimivallassa.** Koska valvontaviranomaisten toimintaa on säädetty erittäin avoimesti, on tämä johtanut siihen, että jäsenvaltioissa on toteutettu valvontaviranomaisten toimivalta toisistaan hyvin poikkeavasti. Suurin lentomatkestajia koskeva eroavaisuus eri jäsenvaltioiden välillä on siinä, ottaako valvontaviranomainen kantaa yksittäisten lentomatkestajien tekemiin valituksiin. Suomessa kuluttajariitalautakunta ja Trafi käsittelevät yksittäisten lentomatkestajien

tajien tekemät valitukset ja antavat niihin suositusluontoisen ratkaisun. Saksassa LBA ei ota kantaa lentomatkustajien oikeuteen saada korvausta lentoyhtiöltä, eikä sen ratkaisuilla myöskään ole merkitystä lentomatkustajan aloittamassa tuomioistuinmenettelyssä. Yksittäisten valitusten käsittelyllä on merkitystä myös syntyvien sovintoratkaisuiden osalta. Kuluttajariitalautakunnassa, Trafissa ja Saksassa ylivarausasetuksen ulkopuoliossa sovittelumenettelyssä on tehokkaasti saatu aikaan sovintoratkaisuja lentomatkustajien ja lentoyhtiöiden välillä. Tämä kuvastaa lentomatkustajien tekemien valitusten käsittelyn tärkeyttä.

Osassa jäsenvaltioista, toisin kuin Suomessa, valvontaviranomaisten antamat ratkaisut sitovat lentoyhtiötä, ja valvontaviranomaisilla on toimivalta jopa määrätä lentoyhtiölle sakkoja maksettavaksi. Se, että valvontaviranomaisen ratkaisusuosituksilla ei ole täytännönpanokelpoisuutta, voi heikentää lentoyhtiöiden halua osallistua valvontaviranomaisenmenettelyyn. Samalla tämä voi vaikuttaa siihen, että lentoyhtiöt eivät anna valvontaviranomaiselle yhtä kattavia vastauksia kuin, mitä ne antavat niissä tilanteissa, joissa valvontaviranomaisen päätös sitoo lentoyhtiötä. Suomessa lentoyhtiöt ovat kuitenkin ratkaisuiden suositusluonteisuudesta huolimatta noudattaneet hyvin esimerkiksi Trafín ratkaisuja.

Liikematkustajien kohdalla on vertailussa käyttämäni Suomen ja Saksan järjestelmien välillä eroavaisuuksia. Suomessa Trafi antaa suositusluontoisen ratkaisun liikematkustajien tekemiin valituksiin, mutta Saksassa liikematkustajien tekemiä valituksia ei oteta sovittelumenettelyssä käsiteltäväksi, eikä valvontaviranomainen anna vastausta yksittäisiin valituksiin.

Nämä eroavuudet aiheuttavat ongelman lentomatkustajien tasapuolisessa kohtelussa. Koska pääsääntöisesti valvontaviranomaiset käsittelevät ainoastaan ylivarausasetuksen 16 artiklan mukaan niiden toimivaltaan kuuluvat lennot, on lentomatkustajan asema riippuvainen siitä, missä jäsenvaltiossa lennon viivästyminen tai peruuntuminen on tapahtunut. Lentomatkustajan aseman kannalta on suuri merkitys sillä, ottaako valitusviranomainen kantaa hänen valitukseensa. Jos valitusviranomainen ei ota yksittäisiin valituksiin kantaa, jää usein lentomatkustajan ainoaksi vaihtoehdoksi saattaa valitus tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämä sisältää lentomatkustajan osalta aina riskin, koska hän voi joutua maksamaan lentoyhtiön oikeudenkäyntikulut. Samalla tämä myös ruuhkauttaa tuomioistuimia, koska vakiokorvausta koskevat valitukset soveltuisivat hyvin tuomioistuimen ulkopuoliseen sovittelumenettelyyn.

Toisistaan poikkeavat toimivaltajärjestelyt tekevät ylivarausasetuksen soveltamisesta lentomatikustajien kannalta epäselvempää. Lentomatikustajille ei ole tarjolla kootusti ja selkeästi tietoa koskien sitä, miten eri jäsenvaltioiden valvontaviranomaiset käsittelevät valituksia. Tämä voi johtaa siihen, että lentomatikustajat tyytyvät lentoyhtiön kielteiseen vastaukseen, koska he eivät ole tietoisia siitä, miten kyseisen jäsenvaltion valvontaviranomainen käsittelee heidän valituksiaan.

**Eroavuudet käsittelyajoissa ja lentoyhtiöille määrättävien rangaistusten suuruuksissa.** Valvontaviranomaiskäsittelyn kestossa on jäsenvaltioiden välillä suuria eroja. Tavoitteena on, että käsittely kestäisi korkeintaan neljä kuukautta. Tähän tavoitteeseen ei kuitenkaan kaikissa jäsenvaltioissa ole päästy, ja esimerkiksi Suomessa ylivarausasetusta koskevien valitusten käsittely sekä kuluttajariitalautakunnassa että Trafissa kestää noin vuoden. Lyhyet käsittelyajat tehostavat valitusten käsittelyä ja turvaavat mahdollisimman oikean päätöksen, mikä parantaa lentomatikustajan asemaa.

Myös lentoyhtiöille ylivarausasetuksen rikkomisesta määrättävien rangaistusten enimmäismäärissä on jäsenvaltioiden välillä jopa yli 20 000 euron suuruisia eroja. Korkeat enimmäisrangaistukset voivat motivoida lentoyhtiöitä kyseisen jäsenvaltion alueella noudattamaan ylivarausasetusta. Jos lentoyhtiöllä on tiedossa, että määrättävät rangaistukset tulevat pysymään suhteellisen pieninä, ei tällä ole samanlaista preventiivistä vaikutusta. Tämä saattaa johtaa siihen, että lentoyhtiöt kyseisessä jäsenvaltiossa herkemmin rikkovat ylivarausasetuksen säännöksiä, ja lentomatikustajat joutuvat kärsimään näistä lentojen viivästyksistä ja peruutuksista.

### **Ylivarausasetuksen uudistaminen**

Tällä hetkellä voimassaoleva ylivarausasetus on yli kymmenen vuotta vanha, eikä vastaa tämän hetken lentoliikenteen valvonnan edellyttämiä tarpeita. Ylivarausasetusta ollaan parhaillaan uudistamassa, ja Euroopan parlamentti ja komissio ovat molemmat tuoneet ilmi valvontaviranomaisten toimivaltajärjestelyjen asetuksen täytäntöönpanolle aiheuttamat ongelmat. Ylivarausasetusta koskevassa ehdotuksessa onkin tehty muutoksia myös valvontaviranomaisten toimivaltaan.

Koen hyvänä ratkaisuna asetuksen uudistusehdotuksessa olevan muutoksen koskien valvontaviranomaisia. Jotta valvontaviranomaisten käsittelyä voitaisiin tehostaa, ja parantaa mahdollisuuksia saavuttaa tavoiteltu korkeintaan neljän kuukauden käsittelyaika, tulisi valvontaviranomaisten toiminta keskittää selkeästi ylivarausasetuksen valvontaan.

Lentomatikustajien asemaa ei kuitenkaan saa heikentää nykyisestä edes asetuksen selkeyttämisen tai tehostamisen kustannuksella. Asetusehdotuksessa oleva esitys erillisistä lentomatikustajien valituksia käsittelevistä valitusviranomaisista turvaisi sen, että lentomatikustajat saisivat ratkaisun heidän valituksiinsa. Tämä myös selkeyttäisi tilannetta eri jäsenvaltioissa ja parantaisi lentomatikustajien asemaa, kun kaikkien jäsenvaltioiden valvontaviranomaiset keskittyisivät ainoastaan yliverausasetuksen täytäntöönpanon valvontaan, ja jokaisessa jäsenvaltiossa olisi lentomatikustajien valituksia käsittelevä valitusviranomainen.

Jotta valitusviranomaisten käsittely todellisuudessa olisi lentomatikustajien kannalta tehokasta, tulisi huolehtia siitä, että käsittely voitaisiin jokaisessa jäsenvaltiossa suorittaa jäsenvaltion oman kielen lisäksi vähintäänkin englanniksi. Valvonnan tehokkuuden edistämiseksi valvonta- ja valitusviranomaisten tulisi tehdä keskenään tiivistä yhteistyötä, jotta kaikki yliverausasetusta koskevat valitukset saataisiin valvontaviranomaisten käsiteltäväksi. Tehokkaalla yhteistyöllä vältettäisiin myös se, että sekä valvonta- että valitusviranomainen joutuisivat käsittelemään saman valituksen alusta alkaen, ja estetäisiin mahdollisuus keskenään ristiriitaisiin ratkaisuihin.

Asetuksessa olisi hyvä ottaa kantaa myös käsittelyn keston, ja säätää sille enimmäisraja. Tämän rajan osalta tulee ottaa huomioon jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten mahdollisuudet käsitellä valituksia. Liian tiukat käsittelyajat voivat johtaa siihen, että valituksia ei käsitellä tarpeeksi huolellisesti, mikä heikentäisi lentomatikustajien oikeuksien valvontaa.

Koska yliverausasetuksen tarkoituksena on lentomatikustajien oikeuksien suojeleminen, on nyt asetuksen uudistamisen yhteydessä tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että nämä oikeudet tulevat mahdollisimman tehokkaasti suojelluksi. Tämän lisäksi pitää pyrkiä takaamaan lentomatikustajien yhdenvertainen asema matikustajan kansalaisuudesta tai lennon lähtö- tai määränpäävaltiosta riippumatta.