Asiakkaansuoja valmismatkajärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa

Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
Kauppaoikeus
Pro Gradu-tutkielma
Helmikuu 2015
Tekijä: Mikko Laakso
Ohjaaja: Klaus Viitanen

HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty	Laitos/Institution– Department
Oikeustieteellinen tiedekunta	-

Tekijä/Författare – Author

Mikko Laakso

Työn nimi / Arbetets titel – Title

Asiakkaansuoja valmismatkajärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa

Oppiaine /Läroämne – Subject

Kauppaoikeus

Työn laji/Arbetets art – Level	Aika/Datum – Month and year	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages
Pro Gradu-tutkielma	Helmikuu 2015	XI + 85

Tiivistelmä/Referat – Abstract

Tutkielmassa tarkastellaan lainopillisesti ja oikeusvertaillen valmismatkajärjestäjän asiakkaiden Suomessa nauttimaa suojaa matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa. EU-direktiivi 90/314/ETY, jonka maksukyvyttömyyssuojaa koskeva 7 artikla on pantu Suomessa täytäntöön lailla valmismatkaliikkeistä, velvoittaa jäsenvaltioita varmistamaan, että direktiivissä tarkoitettuja matkapaketteja myyvät tai välittävät elinkeinonharjoittajat turvaavat asiakkaidensa suorittamat ennakkomaksut asettamalla vakuuden maksujen palauttamiseksi maksukyvyttömyystilanteessa.

Suomessa matkanjärjestäjien toimintaa valvoo ja vakuuksia hallinnoi Kilpailu- ja kuluttajavirasto, joka vastaa maksujen palauttamisesta kuluttajille sekä tarpeen vaatiessa matkustajien kotiuttamisesta matkanjärjestäjän ajautuessa konkurssiin kesken matkan. Vakuusjärjestelmän rinnalla kuluttajia suojataan KSL 7:39 §:n luotonantajavastuusäännöksellä, joka antaa kuluttajalle oikeuden esittää vaatimuksia luottokortin myöntänyttä yhtiötä kohtaan, mikäli matkanjärjestäjän suoritus ei toteudu.

Kansallinen vakuusjärjestelmä on pääasiassa toiminut ongelmitta ja konkurssiin tai yrityssaneeraukseen ajautuneiden matkanjärjestäjien asiakkaat ovat saaneet korvauksen täysimääräisenä. Tutkielma keskittyy tarkastelemaan erityisesti kahta tapausta, joissa vakuus ei riittänyt matkustajien ennakkomaksujen täysimääräiseen palauttamiseen: Töölön Matkatoimisto Oy:n konkurssia 2005 sekä Oy Air Finlandin konkurssia 2012. Ensin mainitussa tapauksessa asiakkaat saivat lopulta täysimääräisen korvauksen kesän 2013 aikana, 8 vuotta konkurssin jälkeen. Air Finlandin kohdalla 69,5 %:n jako-osuuksien maksatus saatiin aloitettua keväällä 2015 hallinto-oikeusprosessien päätyttyä. Molemmissa tapauksissa osa matkustajista sai täyden korvauksen heti konkurssin jälkeen joko omalta luottokorttiyhtiöltään tai Töölön tapauksessa matkanjärjestäjän factoring-rahoittajana toimineelta Nordea Rahoitus Suomi Oy:ltä.

Tutkielman tavoitteena on selvittää ensinnäkin se, onko direktiivin implementointi onnistunut ja kansallinen sääntely tarkoituksenmukaista, kun kuluttajien jääminen vaille täyttä korvausta on osoittautunut käytännössä mahdolliseksi. Koska direktiivi on luonteeltaan ns. minimidirektiivi ja mahdollistaa kuluttajien suojaamisen laajemmin kuin direktiivissä edellytetään, perehdytään tutkielmassa valikoituihin Euroopan unionin tuomioistuimen antamiin ennakkoratkaisuihin direktiivin tulkinnasta. Toiseksi tutkielmassa vertaillaan neljän Pohjoismaan lainsäädännöllisiä ratkaisuja, joilla vaatimus maksukyvyttömyyssuojasta on kansallisesti toteutettu. Tarkoituksena on selvittää minkälaisia eroja ja yhtäläisyyksiä maiden välillä on ja kuinka eri tavoin direktiivin edellyttämä maksukyvyttömyyssuoja on mahdollista toteuttaa. Lopuksi perehdytään valmisteltavana olevaan matkapakettidirektiivin uudistukseen ja siihen, kuinka uusi direktiivi todennäköisesti vaikuttaisi Suomen kansalliseen sääntelyyn.

Avainsanat – Nyckelord – Keywords

Kuluttajaoikeus; valismatka; maksukyvyttömyys; asiakkaansuoja; Euroopan unioni

Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited

Helsingin yliopiston pääkirjasto

Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information

Sisällysluettelo

Lähteet IV
1. Kirjallisuus IV
2. Artikkelit V
3. Lainsäädäntö VI
3.1 EU VI
3.2 Kansallinen lainsäädäntö VI
4. Oikeuskäytäntö VII
5. Virallislähteet VII
6. Muut lähteet X
Lyhenteet XI
1 JOHDANTO 1
1.1 Tutkimuskohteena asiakkaansuojan toteutuminen 1
1.2 Lyhyt katsaus matkailualan sääntelyn kehitykseen Suomessa 4
1.3 Tutkimustehtävät ja -menetelmät 5
1.3.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tehtävät 5
1.3.2 Metodeista 7
1.4 Keskeisten käsitteiden merkityksestä 8
1.4.1 Valmismatkalainsäädännön sisältämät määritelmät 8
1.4.2 Muita keskeisiä käsitteitä 9
1.5 Asiakkaansuojaa vai kuluttajansuojaa? 10
2 ASIAKKAANSUOJAN LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN PERUSTA 13
2.1 Yleistä 13
2.2 Matkapakettidirektiivi 90/314/ETY 14
2.2.1 Direktiivin tausta 14
2.2.2 Direktiivin laajuus 15
2.2.3 Maksukyvyttömyyssuoja ja eurooppalainen oikeuskäytäntö 17
2.3 Laki valmismatkaliikkeistä 25
2.4 Kuluttajansuojalain 7 luvun 39 § luottokorttiasiakkaiden suojana 32
2.4.1 Luottokorttiasiakkaan nauttiman suojan tausta 32
2.4.2 Oikeuskäytäntöä: KKO 2007:6 34
2.4.3 Pohdintaa luotonantajan sijaantulo-oikeudesta 36
2.5 Yhteenveto 38
3 ASIAKKAANSUOJAN TOTEUTUMISESSA HAVAITUT ONGELMAT 41

3.1 Yleistä....41
3.2 Töölön matkatoimiston konkurssi 2005....42
3.2.1 Tapahtumakuvaus....42
3.2.2. Sampo Pankin ja Nordea Rahoituksen oikeudenkäynti....43
3.2.3 Töölön konkurssin jälkiselvittelyt....46
3.3 Air Finlandin konkurssi 2012....48
3.3.1 Tapahtumat ja asian käsittely....48
3.3.2 Luottokunnan hallintovalitus ja Air Finlandin johdon rikosepäilyt....49
3.3.3 Eurooppalaisen oikeuskäytännön soveltuminen Air Finlandin konkurssissa....52
3.4 Kristina Cruises Oy:n yrityssaneeraus 2013....54
3.5. Yhteenveto....57
4 VAKUUSJÄRJESTELMÄT JA – KÄYTÄNNÖT POHJOISMAISSA....60
4.1 Yleistä....60
4.2 Suomi....60
4.3 Ruotsi....62
4.4 Tanska....64
4.5 Norja....68
4.6 Yhteenveto....70
5 ASIAKKAANSUOJAN KEHITTÄMINEN....71
5.1 Direktiiviuudistuksen vaiheet....71
5.2 Pakettimatkadirektiivi 2013 ja maksukyvyttömyyssuoja....73
5.3 Kansalliset toimenpiteet valmismatkasääntelyn kehittämisessä....76
6 JOHTOPÄÄTÖKSET....79
LIITTEET....82
Liite 1....82
Liite 2....84
Liite 3....85

Lähteet

1. Kirjallisuus

Aarnio 1989	Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria: Yleisen oikeustieteen oppikirja. Porvoo 1989
Bärlund 1993	Bärlund, Johan: Matkanjärjestäjän vastuu suhteessa matkustajaan EY:n matkapakettidirektiivin mukaan. Teoksessa Wilhelmsson, Thomas ja Kautonen, Katariina (toim.): Euroopan integraatio ja sosiaalinen sopimusoikeus, s. 319–374. Helsinki 1993.
Halila – Hemmo 2008	Halila, Heikki – Hemmo, Mika: Sopimustyypit. Helsinki 2008.
Hirvonen 2011	Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.
Howells – Wilhelmsson 1997	Howells, Geraint – Wilhelmsson, Thomas: EC Consumer Law. Aldershot 1997.
Husa ym. 2008	Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki 2008
Husa 2013	Husa, Jaakko: Oikeusvertailu: Teoria ja metodologia. Helsinki 2013.
Koulu ym. 2005	Koulu, Risto – Havansi, Erkki – Lindfors, Heidi – Niemi-Kiesiläinen, Johanna: Insolvenssioikeus. Helsinki 2005
Könkkölä – Linna 2013	Könkkölä, Mikko – Linna, Tuula: Konkurssioikeus. Helsinki 2013
Norros 2012	Norros, Olli: Velvoiteoikeus. Helsinki 2012
Ojanen 2010	Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2010.
Pasa – Benacchio 2010	Pasa, Barbara – Benacchio, Gian Antonio: The Harmonization of Civil and Commercial Law in Europe. New York 2010.

Raitio 2013	Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Helsinki 2013.
Reich 1993	Reich, Norbert: From Contract to Trade Practices Law: Protection of Consumers' Economic Interests by the EC. Teoksessa Wilhelmsson, Thomas (toim.): Perspectives of Critical Contract Law, s.55-106. Aldershot 1993
Schulte-Nölke ym. 2008	Schulte-Nölke, Hans – Twigg-Flesner, Christian – Ebers, Martin: EC Consumer Law Compendium. The Consumer Acquis and its transposition in the Member States. Munich 2008[1]
Viitanen 1993	Viitanen, Klaus: Kuluttajien oikeuksien toteutuminen ja Euroopan yhteisö. Teoksessa Wilhelmsson, Thomas ja Kautonen, Katariina (toim.): Euroopan integraatio ja sosiaalinen sopimusoikeus, s.437–476. Helsinki 1993.
Ämmälä 2006	Ämmälä, Tuula: Suomen kuluttajaoikeus. Helsinki 2006.

2. Artikkelit

Faure – Weber 2013	Faure, Michael – Weber, Franzeska: Security Mechanisms for Insolvencies in the Package Travel Sector: an Economic Analysis. Journal of Consumer Policy vol. 36 2013, s. 425-442
Kilbey 2000	Kilbey, Ian: Reviewing the Implementation of the Package Travel Directive. International Travel Law Journal vol. 18 2000, s.18–23
Zunarelli 2005	Zunarelli, Stefano: Package Travel Contracts: Remarks on the European Community Legislation. Fordham International Law Journal, vol. 17 2005, s. 489–510

[1] Päivitetty versio vuodelta 2008 on saatavilla osoitteesta: http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/consumer_law_compendium_comparative_analysis_en_fin

3. Lainsäädäntö

3.1 EU

EU:n primäärilainsäädäntö

SEU	Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 83, 30.3.2010
SEUT	Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 83, 30.3.2010

EU:n sekundäärilainsäädäntö

Direktiivi 90/314/ETY	Neuvoston direktiivi 90/314/ETY, annettu 13 päivänä kesäkuuta 1990, matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista. EYVL L 158, 23.6.1990 s. 59–64 (Matkapakettidirektiivi)
Direktiivi 2008/48/EY	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/48/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2008, kulutusluottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta. EUVL L 133, 22.5.2008 s. 66–92 (Kulutusluottodirektiivi)

3.2 Kansallinen lainsäädäntö

Suomi

KSL	Kuluttajansuojalaki 20.1.1978/38
VMLL	Laki valmismatkaliikkeistä 19.12.2008/939
MJL	Laki velkojien maksunsaantijärjestyksestä 30.12.1992/1578
RL	Rikoslaki 19.12.1889/39
VKL	Velkakirjalaki 31.7.1942/622
VML	Valmismatkalaki 28.11.1994/1079

Ruotsi

RGL	Resegarantilag 1972:204

Tanska

RGFL	Bekendtgørelse af lov om en rejsegarantifond 1192/2009

Norja

PRL	Lov om pakkereiser og reisegaranti 57/1995
RGF	Forskrift om reisegaranti og stiftelsen Reisegarantifondet 3/2007

4. Oikeuskäytäntö

HO 30.6.2010	Helsingin hovioikeuden tuomio nro 1828. Dnro. S 09/3097 30.6.2010
HaO 14.2.2014	Helsingin hallinto-oikeuden päätös 14.2.2014 Dnro. 01607/13 7217
KHO 9.1.2001	Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 9.1.2001 Dnro. 178/1/00
KHO 3.2.2015	Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 3.2.2015 Dnro. 948/2/14
ECJ C-134/11	Asia C-134/11 Jürgen Blödel-Pawlik vs. Hanse-Merkur Reiseversicherung AG, tuomio 16.2.2012.
ECJ C-140/97	Asia C-140/97 Rechberger ym. vs. Itävallan valtio, tuomio 15.6.1999.
ECJ C-178/94	Yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ja C-190/94. Dillenkofer ym. vs. Saksan liittotasavalta, tuomio 8.10.1996.
ECJ C-364/96	Asia C-364/96 Verein für Konsumenteninformation vs. Österreichische Kreditversicherungs AG, tuomio 14.5.1998.
ECJ C-400/00	Asia C-400/00 Club-Tour, Viagens e Turismo SA vs. Alberto Carlos Lobo Gonçalves Garrido, tuomio 30.4.2002.
ECJ C-430/13	Asia C-430/13 Fővárosi Ítélőtábla ym. vs. QBE Insurance (Europe) Ltd Magyarországi Fióktelepe, tuomio 16.1.2014.

5. Virallislähteet

HE 88/1985	Hallituksen esitys Eduskunnalle kulutusluottoja koskevaksi lainsäädännöksi

HE 237/1992	Hallituksen esitys Eduskunnalle valmismatkalaiksi
HE 238/1992	Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 7 luvun ja osamaksukaupasta annetun lain 1 a ja 9 §:n muuttamisesta
HE 32/1994	Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valmismatkaliikkeistä sekä elinkeinonharjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n ja tilauslentoverosta annetun lain 3 §:n muuttamisesta
HE 83/2008	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valmismatkalain muuttamisesta
HE 99/2008	Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valmismatkaliikkeistä ja rikoslain 30 luvun muuttamisesta
TaVM 28/1994	Talousvaliokunnan mietintö n:o 28 hallituksen esityksestä valmismatkalaiksi sekä hallituksen esityksestä laeiksi valmismatkaliikkeistä sekä elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n ja tilauslentoverosta annetun lain 3 §:n muuttamisesta
TaVM 15/2008	Talousvaliokunnan mietintö 15/2008 vp.
TaVL 38/2013	Talousvaliokunnan lausunto 38/2013 vp.
2004/33/6469	Kirje: Valmismatkaliikkeestä annetun lain 3 luvun 8 §:n mukainen vakuus
2005/33/3265	Päätös: Kuluttajavirastolle asetetun vakuuden käyttäminen matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden perusteella esitettyjen korvausvaatimusten suorittamiseksi
KUV/2536/36/2007	Lausunto Kuluttajaviraston päätökseen Töölön Matkatoimisto Oy:n vakuuden käyttämisestä
KUV/1550/09/2012	Kuluttajaviraston aloite valmismatkaliikelain muutosehdotukseksi
KUV/3993/34/2012	Päätös: Kuluttajavirastolle asetetun vakuuden käyttäminen matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden perusteella esitettyjen korvausvaatimusten suorittamiseksi

OM 6/471/2007	Oikeusministeriön lausunto Euroopan Komissiolle matkapakettidirektiivin implementoinnista
OMTR 2007:9	Oikeusministeriön valmismatkatyöryhmän mietintö: Ehdotus valmismatkalainsäädännön muuttamiseksi
OMLS 2008:2	Oikeusministeriön valmismatkatyöryhmän lausuntotiivistelmä: Ehdotus valmismatkalainsäädännön muuttamiseksi
COM(88) 41 final	Proposal for a Council Directive on package travel, including package holidays and package tours. OJ C 96/ 12.4.1988
KOM(2013) 512 lopul.	Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matka-paketeista ja avustetuista matkajärjestelyistä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2011/83/EU muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 90/314/ETY kumoamisesta.
SP(2014)455	Commission response to text adopted in plenary 12 March 2014
SEC (1999) 1800 final	Report on the Implementation of Directive 90/314/EEC on Package Travel and Holiday Tours in the Domestic Legislation of EC Member States.
EPR (2001/2136(INI))	European Parliament resolution on general aspects of consumer protection policy and, in particular, consumer information and education with regard to the application of Directive 90/314/EEC
Working Document 2007	Working Document on the Council Directive 90/314/EEC of 13 June 1990 on package travel, package holidays and package tours.
Bulletin 4/82	Initial guidelines for a Community policy on tourism, Bulletin of the European Communities, Supplement 4/82

6. Muut lähteet

SPEECH 09/559	Meglena Kuneva, European Consumer Commissioner:”Revision of the Package Travel Directive”. Press conference speaking points. Brussels 26.11.2009.
Envall/Fjeldhoff/Eriksen 2014	Pohjoismaiden valmismatkaliikeviranomaiset Helsingissä 6-7.5.2014: Elin Envall: Ruotsi, Birgitte Fjeldhoff: Tanska, Signe Eriksen: Norja
Lehtonen 2015	Haastattelu: Apulaisjohtaja Petteri Lehtonen, KKV 23.1.2015
Haunio-Rudanko 2004	Muistio: Johtaja Outi Haunio-Rudanko, KKV 8.11.2004
KHO 30.6.2014	Korkein hallinto-oikeus: Ratkaistujen asioiden käsittelyajat pääasiaryhmittäin 30.6.2014 http://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/RKuZRUYl7/30.6.2014.pdf (noudettu 24.8.2014)

Lyhenteet

ECJ	European Court of Justice
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin (vuoteen 2009 asti yhteisöjen) tuomioistuin
EUVL	Euroopan unionin Virallinen Lehti
EYVL	Euroopan yhteisöjen Virallinen Lehti
HaO	Hallinto-oikeus
HO	Hovioikeus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KO	Käräjäoikeus
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
KVL	Kuluttajavalituslautakunta
OM	Oikeusministeriö
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
vp	Valtiopäivät

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuskohteena asiakkaansuojan toteutuminen

Asiakkaita ei ole lainsäädännössämme tavattu suojata taloudelliselta riskiltä elinkeinonharjoittajan yllättävää maksukyvyttömyyttä vastaan, jolloin kuluttajat ottavat kulutushyödykkeen hinnan ennakkoon maksaessaan aina riskin palvelun- tai hyödykkeentarjoajan suorituskyvyttömyydestä.[2] Riski korostuu niissä transaktioissa, joissa ennakkomaksu edellytetään suoritettavan hyvissä ajoin ennen vastasuoritusta tai elinkeinonharjoittaja muutoin hallinnoi asiakkaalle kuuluvia varoja. Erityisjärjestelyin onkin päädytty suojaamaan mm. pankin talletusasiakkaita[3] sekä valmismatkan ostajia, joiden lakisääteisen maksukyvyttömyyssuojan tarkasteluun tämä tutkielma keskittyy.

Kansallisessa lainsäädännössä valmismatkan ostajia suojataan sopimussuhteessa matkanjärjestäjään valmismatkalailla (28.11.1994/1079, myöh. VML) ja tämän maksukyvyttömyystilanteissa lailla valmismatkaliikkeistä (19.12.2008/939, myöh. VMLL). Laeilla on implementoitu EU:n vuonna 1990 antama matkapakettidirektiivi 90/314/ETY[4], jossa määrätään kuluttajille unionin alueella turvattavasta vähimmäissuojasta valmismatkoja ostettaessa. Suorituskyvyttömyyden varalle valmismatkoja järjestävän elinkeinonharjoittajan on VMLL 9 §:n nojalla asetettava toimintaa valvovalle Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tämän hyväksymä vakuus, jolla on tarkoitus kattaa matkustajien paluukuljetus, ennen matkan alkamista suoritettu ennakkomaksu sekä majoitus matkakohteessa paluukuljetukseen asti. Lain esitöissä[5] on katsottu, että ”vakuuden tulisi olla riittävä lakiehdotuksessa säädettävien vastuiden kattamiseen”. Oletusarvoksi on siten asetettu kaikille maksettava täysimääräinen korvaus. KKV on vahvistanut tämän tulkinnan sivuillaan.[6]

Valmismatkalainsäädännön ohella elinkeinonharjoittajan asiakkaat saavat tämän suorituskyvyttömyystilanteissa suojaa myös kuluttajansuojalain (20.1.1978/38) nojalla. KSL 7 luvun 39 §:n luotonantajan ja myyjän tai palveluksen suorittajan yhteisvastuuta koskevan säännöksen mukaan kuluttajalla on oikeus saada hinnan palautusta, vahingonkorvausta tai

[2] Viitanen 1993 s. 448
[3] Talletussuojasta, ks. laki luottolaitostoiminnasta (9.2.2007/121) 7 luku
[4] Neuvoston direktiivi, annettu 13 päivänä kesäkuuta 1990, matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista. EYVL L 158, 23.6.1990 s. 59–64
[5] HE 32/1994
[6] http://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/Matkustaminen-ja-matkan-jarjestaminen/matkustaminen-ja-liikenne/valmismatka/valmismatkavakuudet/ (haettu 25.11.2014)

muu rahasuoritus myyjän tai palveluksen suorittajan ohella siltä luotonantajalta, joka on rahoittanut kaupan tai palveluksen. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että valmismatkansa luottokortilla maksaneiden kuluttajien on ollut mahdollista valita hakevatko he ennakkomaksunsa palautusta valmismatkaliikelain mukaisesta vakuudesta vai suoraan luottokorttiyhtiöltään. Vahingonkorvausoikeudellisen rikastumiskiellon mukaisesti kyse on tällöin toisensa poissulkevista vaihtoehdoista, eikä kuluttaja ole oikeutettu vakuudesta maksettavaan hyvitykseen haettuaan korvausta luottokorttiyhtiöltä. Merkillepantavaa on, että KKV ohjeistaa verkkosivuillaan[7] kuluttajia ottamaan konkurssin sattuessa yhteyttä suoraan luottokorttiyhtiöön, mikäli matka on ostettu luotolla. Näin siitä huolimatta, että luotonantajan vastuussa kyse on kuluttajia yleisesti suojaavan lain säännöksestä eikä valmismatkaliikelain tapaisesta alakohtaisesta erikoissääntelystä.

Suomessa vakuusjärjestelmä on pääasiassa onnistunut suojaamaan matkustajien taloudellisia intressejä turvaamalla maksukyvyttömäksi ajautuneiden matkanjärjestäjien asiakkaille täysimääräisen korvauksen ennakkoon maksetun matkan hinnasta. Tästä huolimatta viimeisen 10 vuoden aikana on syntynyt tilanteita, joissa matkustajien suoja ei ole toteutunut täysimääräisesti matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden jälkeen. Matkanjärjestäjän KKV:lle asettama toimintavakuus on havaittu alijäämäiseksi kattamaan kaikkien matkustajien saatavia täyteen arvoonsa, jolloin valmismatkaliikelain 12.1 §:n nojalla matkustajat ovat saaneet prosentuaalisen jako-osuuden suorittamistaan ennakkomaksuista. Töölön Matkatoimisto Oy:n konkurssi vuonna 2005 ja Air Finland Ltd:n konkurssi vuodelta 2012 ovat huomattavimmat esimerkkitapaukset tilanteista, joissa KKV:lle asetettu vakuus ei ole riittänyt korvaamaan matkustajille heidän ennakkomaksujaan täysimääräisesti.[8] Lainsäätäjän tarkoitus huomioiden vakuuden riittämättömyys tarkoittaa kuluttajien aineellisoikeudellisen suojan loukkausta.

Toinen oleellisesti vakuuden riittämättömyyteen liittyvä epäkohta koskee vakuuskorvausprosessin kestoa. Asiakkaat ovat useimmiten saaneet korvauksen täysimääräisenä kohtuullisen käsittelyajan jälkeen, mutta varsinkin edellä mainituissa kahdessa tapauksessa korvausten maksaminen on venynyt vuosiin.[9] Tämä johtuu pääosin siitä, että vakuuden ollessa riittämätön kaikkiin hyväksyttyihin korvauksiin, ei KKV voi suorittaa korvauksia ennen

[7] http://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/Matkustaminen-ja-matkan-jarjestaminen/matkustaminen-ja-liikenne/valmismatka/matkatoimiston-konkurssi/ (haettu 30.9.2014)
[8] Tapauksia käsitellään tarkemmin luvussa 3.
[9] Töölön tapauksessa viimeiset korvaukset maksettiin vuonna 2013, 8 vuotta konkurssin alkamisen jälkeen. Air Finlandia koskeva valituskäsittelyyn KHO:ssa saatiin ratkaisu 3.2.2015, mikä tarkoittaa, että matkustajat saavat vakuudesta heille myönnetyt korvaukset tileilleen kevään ja kesän 2015 aikana.

kuin kaikki korvauspäätökset ovat saaneet lainvoiman. Näin ollen yhdenkin hakijan valittaessa viraston päätöksestä hallinto-oikeuteen ja mahdollisesti myös korkeimpaan hallinto-oikeuteen, venyy kaikkien korvausten maksaminen KHO:n päätöksen lainvoimaistumiseen saakka. Nykyisillä käsittelyajoilla tämä tarkoittaa vähintään kahden vuoden odotusta hallinto-oikeusvaihe mukaan lukien.[10] Vaikka laissa ei säädetä millään tavoin siitä, kuinka nopeasti kuluttajille tulisi heidän suorittamansa ennakkomaksut korvata, ei vuosien odotusaikaa voitane pitää kohtuullisena.

Edellä kuvailtujen tutkimuksen perusongelmien lisäksi nostan työssäni esille maksukyvyttömyyden johdosta peruuntuneita matkoja ostaneiden asiakkaiden oikeuden korvauksiin heidän kolmannelle suorittamistaan, valmismatkaan oleellisesti liittyvistä kustannuksista, jotka eivät lain nojalla kuulu valmismatkakorvauksen piiriin. Tällaisia kuluja ovat esimerkiksi matka kotipaikkakunnalta lentoasemalle tai satamaan sekä välttämättömiksi muodostuneet majoituskustannukset ennen valmismatkan alkua. Käytännössä kustannukset näistä palveluista ovat jääneet kuluttajien maksettaviksi kolmansien osapuolten kieltäydyttyä hyvittämästä käyttämättömiä lentolippuja tai myöntämästä korvausta matkavakuutuksesta. Useimmiten kyseessä ovat matkustajat, jotka ovat jo ehtineet lähteä kohti valmismatkan alkamispaikkaa saadessaan tiedon matkan peruuntumisesta matkanjärjestäjän ajauduttua konkurssiin. Näin ollen kyse on matkustajien kokonaismäärään nähden sangen marginaalisesta joukosta. Tästä huolimatta taloudellinen intressi voi yksittäisille kuluttajille olla huomattava esimerkiksi lapsiperheen ostaessa valmismatkan ulkopuoliset liityntälennot kotipaikkakunnalta valmismatkan lähtöpaikkaan.

Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa valmismatkalainsäädäntöä ei ole juurikaan käsitelty matkanjärjestäjien maksukyvyttömyystilanteiden kannalta ja julkaistut esitykset keskittyvät enimmäkseen sääntelyn siviili- ja sopimusoikeudelliseen luonteeseen. Vastaavasti myös maksukyvyttömyyssuojaa koskeva kotimainen oikeuskäytäntö on olematonta, mitä selittää toisaalta suomalaisen vakuusjärjestelmän toimivuus ja toisaalta suurten matkanjärjestäjien taloudellinen vakavaraisuus.[11] Tutkimuskohteeksi on valikoitunut Suomen voimassaoleva vakuusjärjestelmä sekä kuluttajansuojalaki ja näiden tarjoaman asiakkaansuojan toteutu-

[10] KHO: Ratkaistujen asioiden käsittelyajat pääasiaryhmittäin 30.6.2014

[11] Suuria, yli tuhat asiakasta käsittäviä maksukyvyttömyystapauksia on Suomessa direktiivin implementoinnin jälkeen ollut vain kolme: Töölön Matkatoimisto 2005, Air Finland 2012 ja Kristina Cruises 2013. Tutkielman lähdemateriaalina oleva oikeuskäytäntö on peräisin Töölön konkurssin factoring-rahoitusta ja vastuusuhteita selvittäneestä Nordean ja Sampo Pankin välisestä riita-asiasta sekä Air Finlandin konkurssikäsittelyn jälkeen tehdyistä hallintovalituksista.

minen valmismatkajärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa. Pääpaino on valmismatkaalan elinkeinokohtaisen sääntelyn ja sen kehitystarpeiden tarkastelussa.

1.2 Lyhyt katsaus matkailualan sääntelyn kehitykseen Suomessa

Ennen pakettimatkadirektiivin antamista matkustajat saivat suojaa lähinnä kuluttajansuojalain sopimuksia koskevan sääntelyn kautta. Tätä voidaan pitää ymmärrettävänä, sillä matkailun kansantaloudellinen merkitys sotien jälkeisessä Suomessa oli varsin vaatimaton. Ensimmäinen matkailualaa spesifisti koskenut sääntelyinstrumentti oli vuonna 1968 voimaan tullut matkatoimistoasetus, jonka nykyiset valmismatkalaki ja laki valmismatkaliikkeistä korvasivat tullessaan voimaan 1.7.1995.

Vuonna 1986 matkatoimistoasetukseen lisättiin uusi 5a §, jonka mukaan matkatoimistoliikkeen harjoittajalta vaadittiin määrältään jatkuvasti tarkoituksenmukaisessa suhteessa liiketoiminnan laajuuteen ja taloudelliseen tilaan oleva takaussitoumus. Vakuusjärjestelmän säätämistä perusteltiin tällöin tarpeella turvata matkustajia taloudellisilta riskeiltä kattamalla matkatoimistoliikkeiden vakavaraisuudessa olevia vastuuvajauksia vakuussitoumuksen kaltaisella erillisvarallisuudella.[12]

Käytännössä järjestelmä toimi siten, että vakuus annettiin silloiselle kuluttajavirastolle säilytettäväksi viraston huolehtiessa takaajan velvoitteesta maksaa matkatoimistoasetuksen mukaiset korvaukset matkustajille. Konkurssissa matkustajille kuuluvista saatavista vastasi ensisijaisesti konkurssipesä, jolloin jokaisen matkustajan tuli erikseen valvoa saatavansa konkurssituomioistuimessa. Mikäli pesän varat eivät riittäneet matkustajasaatavien korvaamiseen, suoritettiin erotus vakuudesta.[13] 1980–90-luvun taitteessa tapahtuneiden suurien matkatoimistojen konkursseissa järjestelmä osoittautui kuitenkin puutteelliseksi ja kuluttajat jäivät vakuussumman suorittamisen jälkeenkin vaille ennakkomaksun täysimääräistä palautusta.[14]

Alle 10 vuotta voimassa ollut takausjärjestelmä korvattiin uuden pakettimatkadirektiivin myötä nykymuotoisella vakuusjärjestelmällä vuonna 1995. Tämän jälkeen valmismatkalainsäädäntöä on uudistettu viimeksi vuonna 2008, jolloin valmismatkalain soveltamisalaa selvennettiin laajentamalla lain 2 § 2 momentin määritelmää yhdistelmämatkasta ja lisää-

[12] HE 32/1994 kohta 1.1
[13] id. kohta 1.2
[14] Viitanen 1993 s. 449

mällä vaihto-oppilasmatkoille tyypillinen perhemajoituksen tarjoaminen valmismatkalain piiriin 2 §:n 4 momenttina[15]. Soveltamisalan lisäksi matkanjärjestäjien ja matkanvälittäjien tiedonantovelvollisuuden sisältöä tarkistettiin ja matkustajien peruuttamisoikeutta laajennettiin. Valmismatkaliikkeistä annettu laki puolestaan korvattiin täysin uudella lailla, mitä perusteltiin elinkeino-oikeudellisten säännösten siirtämisestä asetuksesta lain tasolle seuraavalla muutostarpeiden määrällä.[16] Lain uudistamisen yhteydessä soveltamisalaa laajennettiin valmismatkalain uudistusten mukaisesti kattamaan lentokuljetusten järjestäminen, tarjoaminen sekä välittäminen kuluttajille ja valmismatkaliikkeen rekisteröintiedellytyksiä tiukennettiin. Lisäksi rangaistussäännökset valmismatkaliikerikkomuksesta ja –rikoksesta siirrettiin osaksi rikoslain elinkeinorikoksia koskevaa 30 lukua.

Tutkimuksen kirjoitushetkellä EU:ssa on vireillä koko matkapakettidirektiivin uudistus, jonka tarkoituksena on tuoda 24 vuotta sitten annettu direktiivi vastaamaan matkailualan muuttunutta toimintaympäristöä. Vaikka vanhan direktiivin tulkintaa ja soveltamisalaa on selvennetty lukuisilla unionin tuomioistuimen tuomioilla, on selvää, että neljännesvuosisadan aikana tapahtunut Internetin yleistyminen ja halpalentoyhtiöiden markkinoille tulo ovat muuttaneet matkailualan kuvaa 1990-luvun alusta. Komission ehdotusta uudeksi pakettimatkadirektiiviksi perustellaan näiden lisäksi nykydirektiivin epäselvien ja vanhentuneiden säännösten aiheuttamalla haitalla kuluttajille sekä yrityksille.[17]

1.3 Tutkimustehtävät ja -menetelmät

1.3.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tehtävät

Tässä tutkielmassa perehdyn Suomessa implementoidun EU:n matkapakettidirektiivin sisältöön, voimassa olevaan kansalliseen valmismatkalainsäädäntöön ja sen tarjoamaan maksukyvyttömyyssuojaan sekä kuluttajansuojalain soveltumiseen valmismatkajärjestäjän suorituskyvyttömyystilanteessa. Tarkoituksenani on selvittää mistä kuluttajien aineellisoikeudellisen suojan toteutumattomuus edellä esitellyissä esimerkkitapauksissa on johtunut ja voidaanko näihin ongelmiin puuttua jo ennen uuden direktiivin voimaantuloa ja implemen-

[15] Vaikka lakiuudistuksen esityöt eivät anna suoraa vastausta, momentin lisäämiseen on todennäköisimmin vaikuttanut ns. vaihto-oppilastapaus (ECJ C-237/97), jossa ennakkoratkaisupyynnöstä todettiin vaihto-oppilasmatkojen olevan matkapakettidirektiivin soveltamisalan ulkopuolella. Ks. myös KHO 1999:37. Huomionarvoista on, että kuluttajavalituslautakunta (nyk. kuluttajariitalautakunta) on katsonut kielimatkoina myydyt kokonaisuudet, joihin kuului kuljetus, perhemajoitus sekä kielikurssi, valmismatkoiksi (KVL 98/35/1499 ja 98/35/2365).
[16] HE 99/2008 s. 1
[17] KOM(2013) 512 lopul. s. 3

tointia kansalliseen lainsäädäntöön. Tämän ohella arvioin voimassa olevan sääntelymallin kehitystarpeita ja vaihtoehtoja nykymuotoisen vakuusjärjestelmän uudistamiselle vertailemalla muissa Pohjoismaissa omaksuttuja maksukyvyttömyyssuojan käytänteitä.

Tutkimustyöni pohjaa työskentelyyni Kilpailu- ja kuluttajavirastossa vuosina 2012 ja 2014. Tällöin sain ensikäden tietoa valvovan viranomaisen toiminnasta ja valmismatkalainsäädännön soveltamisesta käytäntöön, mitä hyödynnän tutkimukseni tekemisessä. Hypoteesini kuluttajien aineellisoikeudellisen suojan kattavuudessa ilmenneistä ongelmista voidaan lyhyesti tiivistää kahteen eri seikkaan: suomalaiskuluttajien kärsimät taloudelliset vahingot johtuvat ensisijaisesti puutteellisesta, riittämättömän vakuuden asettamisen mahdollistavan lain säätämisestä ja toissijaisesti EU-tuomioistuimen direktiivin tulkinnasta antamien kannanottojen ohittamisesta lain uudistamisen yhteydessä.

Tutkimustehtävänäni on siten vakuusjärjestelmämme toiminnassa havaittujen ja kuluttajien taloudellisina tappioina ilmenevien ongelmien syiden selvittäminen ja ratkaisuvaihtoehtojen etsiminen. Keskeiset tutkimuskysymykseni voidaan asettaa seuraavasti:

1. Mikä on Suomen voimassa olevan lainsäädännön mukainen asiakkaansuojan taso valmismatkajärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa?
2. Ovatko vakuusjärjestelmän toimivuudessa havaitut ongelmat ja kuluttajille aiheutuneet taloudelliset tappiot seurausta puutteellisesta lainsäädännöstä vai viranomaisen virheellisestä lain tulkinnasta?
3. Millä eri tavoin järjestelmää voitaisiin kehittää siten, että tulevaisuudessa kuluttajien taloudelliset tappiot olisivat vältettävissä?

Aiheen valinta itsessään asettaa tutkimukselle omat, melko tiukatkin rajansa, joista keskeisin on valmismatkaliikelain soveltamisalaan kuulumattomien matkojen jättäminen tarkastelun ulkopuolelle. Erilaisten matkustus- ja majoitusvaihtoehtojen joukosta tutkimuskohteena on siten valmismatkoina pidettävät paketit ja näiden järjestämiseen erikoistuneet elinkeinonharjoittajat. Tutkielma keskittyy yksinomaan matkanjärjestäjän maksukyvyttömyydestä asiakkaille aiheutuviin taloudellisiin vahinkoihin ja näiden välttämiseksi tarkoitettuun suojaan. Tavanomaisen liiketoiminnan yhteydessä esimerkiksi matkanjärjestäjän laiminlyönnin seurauksena kuluttajalle aiheutuva taloudellinen vahinko tai matkanjärjestäjän sopimusrikkomus jää siten tarkastelematta. Tutkimuksen ulkopuolelle jäävät myös VMLL 10 §:n tarkoittamat vakuudenasettamisvelvollisuudesta vapautetut valmismatkojen järjestäjät, jotka eivät peri asiakkailtaan ennakkomaksuja. Näkökulma on pitkälle Suomes-

sa voimassaolevan käytännön tarkastelussa eikä eurooppalaista, muiden jäsenvaltioiden kansallista oikeuskäytäntöä tarkastella enempää kuin oikeusvertailun ja EU-tuomioistuimen linjausten käsittelemiseksi on tarpeen.

1.3.2 Metodeista

Lainopillinen eli oikeusdogmaattinen tutkimus keskittyy voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämiseen määrätyn oikeusongelman osalta. Sen tehtävänä on oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimus ja tulkinta sekä tutkimuskohteensa systematisointi eli voimassa olevan oikeuden jäsentäminen.[18] Tehtävää täytettäessä esitetyt lainopilliset väitteet oikeusnormeista voidaan jaotella normikannanottoihin sekä tulkintakannanottoihin.[19] Normikannanotot esittävät väitteen voimassaolevaan oikeuteen kuuluvista oikeusnormeista kun taas tulkintakannanotoissa otetaan kantaa oikeusnormin sisältöön. Lainopillisen tutkijan ja oikeustieteen harjoittajan näkökulma tutkimuskohteeseensa, oikeusjärjestykseen liikkuu ulkoisen ja sisäisen välimaastossa.[20] Tutkielmani yhtenä tavoitteena on selvittää, onko Suomessa sovellettu valmismatkalainsäädäntö ristiriidassa unionioikeuden kanssa. Näin ollen on ensin selvitettävä mikä on tuon voimassa olevan kansallisen sääntelyn sisältö ja kuinka sitä on tulkittava. Tämän seurauksena tutkimukseni perustuu oikeusdogmatiikkaan ja sen avulla esitettäviin tulkintakannanottoihin. Näkökulmani tutkimuskohteeseen on vahvasti sisäinen toisaalta oikeustieteilijän statuksen ja toisaalta esittelemieni esimerkkitapausten parissa työskentelyn seurauksena. Tästä huolimatta lähestyn tutkimuskohdetta ja lähteitäni objektiivisesti pyrkiessäni arvioimaan tilannetta kokonaisuutena.

Oikeusdogmaattisen analyysin ohella hyödynnän tutkielmassani oikeusvertailevaa tutkimusotetta selvittäessäni kuinka pakettimatkadirektiivi on pantu täytäntöön Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa. Kyse on tällöin funktionaalisesta oikeusvertailusta, jossa selvitetään kuinka sama oikeudellinen ongelma on pyritty ratkaisemaan erilaisissa oikeusjärjestelmissä.[21] Merkittävää on tässä yhteydessä vertailla kolmen EU-maan ja unionin ulkopuolisen Norjan lainsäädäntöratkaisuja maantieteellisesti samantyyppisten ja väestöltään samansuuruisten valtioiden välillä. Koska voimassaoleva matkapakettidirektiivi on luonteeltaan minimidirektiivi ja maksukyvyttömyyssuojaa koskeva 7 artikla laajasti tulkittavissa, voi oikeuskulttuuriltaan homogeenistenkin Pohjoismaiden välillä olla merkittäviä eroja direktiivin

[18] Husa 2008, s. 20
[19] Hirvonen 2011, s.22
[20] Aarnio 1989, s. 56. Vrt. Hirvonen 2011, s. 26
[21] Husa 2013 s. 145

implementoinnin ja käytännön soveltamisen suhteen. Oikeusvertailevan tutkimuksen tarkoituksena on siten sen selvittäminen, minkälaisia kansallisia sääntelyratkaisuja on mahdollista toteuttaa direktiiviä noudattaen.

Tutkielman lopussa kokoan havaintoni yhteen ja esitän *de lege ferenda* -kannanottoja havaitsemieni ongelmien ratkaisemiseksi. Tutkielman tämä osuus voidaan siten katsoa oikeuspoliittisesti sävyttyneeksi. Tosiasiassa valmisteltavana oleva uusi valmismatkadirektiivi tullee olemaan maksimidirektiivi[22], joka määrittää tulevaisuudessa Suomessa sovellettavan valmismatkasääntelyn ja maksukyvyttömyyssuojan rajat. Näin ollen oikeuspoliittiselle pohdinnalle ei tässä tutkimuksessa tarkoituksellisesti jätetä paljoa tilaa.

1.4 Keskeisten käsitteiden merkityksestä

1.4.1 Valmismatkalainsäädännön sisältämät määritelmät

Valmismatkoja koskeva lainsäädäntö jakautuu edellä selvitetyn mukaisesti kahteen eri lakiin, pääasiassa sopimusoikeudelliseen valmismatkalakiin ja elinkeino-oikeudellisen sääntelyn käsittävään lakiin valmismatkaliikkeistä. Molemmissa määritellään erikseen mitä laeissa (VML 3 §, VMLL 3 §) tarkoitetaan *matkanjärjestäjällä*, *matkanvälittäjällä* ja *matkustajalla* vaikka määritelmät ovat aineellisesti samat ja vastaavat pitkälti myös direktiivin sanamuotoa.[23] Sen sijaan valmismatkan, johon viitataan molemmissa laeissa, määritelmä löytyy vain VML 2 §:stä, joka kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

> *Valmismatkalla* tarkoitetaan tässä laissa etukäteen järjestettyä yhdistettyyn hintaan tarjottua palvelusten yhdistelmää, johon sisältyy vähintään:
>
> 1) kuljetus ja majoitus; tai
>
> 2) kuljetus tai majoitus sekä lisäksi muu kokonaisuuden kannalta olennainen matkailupalvelus; tässä tarkoitettuna palveluksena ei pidetä kuljetukseen tai majoitukseen liittyvää oheispalvelusta, kuten ruokailu-, ajanvietto- tai kokousjärjestelyjä, eikä muuta vastaavaa palvelusta, joka ei määräävästi vaikuta kokonaisuuden sisältöön ja hintaan.
>
> Edellä 1 momentissa tarkoitettua yhdistelmää pidetään etukäteen järjestettynä, jos elinkeinonharjoittaja suunnittelee ja kokoaa yhdistelmän ennen sopimuksen tekemistä tai sopimusta tehtäessä joko omasta aloitteestaan taikka matkustajan tai matkustajaryhmän aloitteesta heidän toivomustensa mukaisesti. Yhdistelmää ei pidetä etukäteen järjestettynä, jos matkustaja tai matkustajaryhmä itse suunnittelee ja kokoaa yhdistelmän erikseen saatavilla olevista osista. Tällaista yhdistelmää ei pidetä valmismatkana, vaikka yhdistelmän kokoamisessa käytetään hyväksi elinkeinonharjoittajan esittelemiä vaihtoehtoja tai tarjoamia varausjärjestelmiä.

[22] KOM (2013) 512 lopul. s. 32, 27 artikla
[23] Merkittävimpänä erona on direktiivissä käytetty termi ’kuluttaja’ ja kansallisessa lainsäädännössä käytetty ’matkustaja’ puhuttaessa matkapaketin ostajasta. Eroista lisää kappaleessa 1.5.

> Edellä 1 momentissa tarkoitettu yhdistelmä katsotaan tarjotuksi yhdistettyyn hintaan, vaikka yhdistelmän osat hinnoitellaan tai laskutetaan erikseen, jos osia ei voi ostaa erikseen samoilla hinnoilla kuin yhdistettyinä.
>
> Edellä 1 momentissa tarkoitettuna majoituksena pidetään myös majoitusta perheessä. Majoituksena ei pidetä kuljetukseen liittyvää majoitusta kulkuvälineessä.

Valmis- tai pakettimatkat ovat siis matkanjärjestäjän etukäteen järjestämiä ja yhdistetyllä hinnalla tarjoamia kokonaisuuksia, joihin sisältyy vähintään kaksi matkailupalvelusta, yleensä matkat ja majoitus.[24] Lisäksi VML 1 § edellyttää, että ”matkan tarjoaa matkailupalveluksia muutoin kuin satunnaisesti järjestävä tai välittävä elinkeinonharjoittaja vastiketta vastaan” matkan keston ollessa yli 24 tuntia tai sisältäen majoituksen yön yli. Nämä ”reunaehdot” asettavat valmismatkan näennäisen helposti määriteltäväksi palvelukokonaisuudeksi. Internet ja kuluttajien omatoimisuus ovat kuitenkin hankaloittaneet valmismatkan ja tätä muistuttavan omatoimimatkan[25] erottamista oikeudellisesti toisistaan, mitä yllä lainatun valmismatkalain 2 § 2 momentin sisältämä, vuoden 2008 lakiuudistuksen yhteydessä lisätty rajaus etukäteen järjestetyksi yhdistelmäksi katsottavasta matkakokonaisuudesta myös implikoi. On myös syytä ottaa huomioon, että tutkielmassa käytetyt termit *valmismatka* ja *pakettimatka* ovat toistensa synonyymejä, joista edellinen on vakiintunut Suomessa käytettäväksi tarkoitettaessa direktiivin piiriin kuuluvien matkapakettien markkinointia ja myyntiä.

1.4.2 Muita keskeisiä käsitteitä

Elinkeinonharjoittajien maksukyvyttömyystilanteet ovat jaettavissa kahteen eri kategoriaan, toiminnan lopullisesti likvidoivaan konkurssiin ja yrityksen jatkamisen mahdollistavaan yrityssaneeraukseen. Maksukyvyttömyys on käsitteenä määritelty usein seuraavasti: velallinen on maksukyvytön, jos hän on muuten kuin tilapäisesti kykenemätön maksamaan velkojaan niiden erääntyessä.[26] Ennen konkurssiin hakemista velkojat useimmiten pyrkivät saamaan suorituksensa maksetuksi ulosmittauksin tai maksujärjestelyin, joten konkurssin kaltaista yleistäytäntöönpanoa voidaan pitää viimesijaisena vaihtoehtona saatavan perinnässä.[27] Konkurssin vaihtoehtona on vuodesta 1993 alkaen ollut yrityksen taloudellisen

[24] Mm. Halila – Hemmo 2008 s. 234
[25] Omatoimimatkalla tarkoitetaan tässä kokonaisuutta, jossa kuluttaja hankkii itse matkat ja majoituksen eri palveluntarjoajilta suoraan siten, että kokonaisuus muistuttaa oleellisesti pakettimatkaa kuulumatta kuitenkaan direktiivin soveltamisalan piirissä oleviin valmismatkoihin.
[26] Koulu ym. 2005 s. 38
[27] Koulu ym. 2005 s. 38–39

tilanteen tervehdyttämiseen tähtäävä rehabilitaatiomenettely eli yrityssaneeraus.[28] Menettelyn tavoitteena on velkojen uudelleenjärjestelyn avulla palauttaa yritys maksukykyiseksi ja jatkaa liiketoimintaa edelleen. Yrityssaneerausta voidaan pitää kansantaloudellisesti konkurssia parempana vaihtoehtona sen säilyttäessä olemassa olevat työpaikat ja verotuotot. Matkatoimistoalalla velkajärjestelyt ovat konkurssia harvinaisempia, mutta kuten Kristina Cruisesin esimerkki osoittaa, eivät täysin ainutlaatuisia. Tutkielmassa maksukyvyttömyystilanne käsitetäänkin ensisijaisesti alkaneeksi konkurssiksi, joka mahdollistaa valmismatkavakuuden realisoinnin suoraan lain nojalla. Yrityssaneerauksen kohdalla KKV:n on ensin todettava yrityksen maksukyvyttömyys vakuuden realisoimiseksi.[29]

Vaikka voimassa oleva pakettimatkadirektiivi on valmisteltu ja annettu Euroopan talousyhteisön aikana, viittaan työssä poikkeuksetta sekä yhteisöön että unioniin käyttäen nykytermiä *EU*. Asiakirjojen ja muiden virallislähteiden nimissä olen selkeyden ja koheesion nimissä säilyttänyt vanhat termit (EY, ETY etc.). Kilpailuvirasto ja kuluttajavirasto yhdistyivät 1.1.2013 alkaen yhtenäiseksi Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi, jonka vastuulla on aiemmin kuluttajavirastolle kuulunut valmismatkajärjestäjien valvonta. Käytän virastosta lyhennettä *KKV* tai termiä *virasto* myös viitatessani vuotta 2013 edeltäneisiin tapahtumiin ja silloisen kuluttajaviraston toimintaan.

1.5 Asiakkaansuojaa vai kuluttajansuojaa?

Asiakasta suojaavan elinkeino-oikeudellisen sääntelyn tarkoitus on suojata oikeussuhteen heikompaa osapuolta asiantuntevamman osapuolen hyväksikäyttöä vastaan. Elinkeinonharjoittajan asiakkaat jakautuvat toimialasta riippuen kuluttajiin ja elinkeinonharjoittajiin. Kuluttajansuojalain soveltamisala on 1 §:ssä rajattu koskemaan nimenomaisesti kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välistä kauppaa. KSL 4 §:ssä kuluttajaksi määritellään *luonnollinen henkilö*, ”joka hankkii kulutushyödykkeen pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten.” Tämän määrittelyn taustalla, *ratio legis,* on nähtävissä kuluttajan heikompi asema ja epätasavertaisuus suhteessa elinkeinonharjoittajaan.[30] Kaikki kuluttajat ovat asiakkaita, mutta kaikki asiakkaat eivät ole kuluttajia. Asiakkaansuojan ulottuvuutta tässä tutkimuksessa on siten syytä tarkentaa.

[28] Könkkölä – Linna 2013 s. 6
[29] Maksukyvyttömyystilanteissa korostuu konkurssien enemmistö suhteessa yrityssaneerauksiin. Poikkeuksen muodosti vuosi 2014, jolloin Kilpailu- ja kuluttajaviraston hoitamasta viidestä maksukyvyttömyystapauksesta 3 oli yrityssaneerauksesta johtuvia ja 2 konkursseja. Lehtonen 2015
[30] Ämmälä 2006 s. 5

Matkapakettidirektiivissä on sanamuodon mukaan kyse yksinomaan kuluttajan suojaamisesta sopimussuhteissa elinkeinonharjoittajana toimivaan matkanjärjestäjään. Direktiivin 2 artiklan 4 kohdassa määritellään *kuluttaja* henkilöksi,

> ”joka ostaa matkapaketin tai tekee sopimuksen sen ostamisesta (”pääsopija”), tai muuta henkilöä, joka jonka lukuun pääsopija tekee sopimuksen matkapaketin ostamisesta (”muut edunsaajat”), taikka muuta henkilöä, jolle pääsopija tai muu edunsaaja siirtää matkapaketin (”siirronsaaja”).”

Kansallisessa lainsäädännössämme on yleisesti omaksuttu termiksi *matkustaja,* jonka määritelmä on olennaisesti samansisältöinen kuin direktiivin yo. määritelmä kuluttajasta. Lain esitöissä määritelmän valintaa on perusteltu direktiivin kuluttaja-käsitteen sisällön eroavaisuudella Suomen kuluttajansuojalainsäädäntöön, joista jälkimmäinen edustaa suppeampaa määritelmää henkilöstä, joka hankkii kulutushyödykkeitä pääasiallisesti yksityiseen tarkoitukseen.[31] Huomionarvoista on valmismatkaliikelaissa omaksuttu poikkeus. Vakuuden asettamista koskevassa lain 9 § 1 momentin 2 kohdassa todetaan, että vakuuden on turvattava ”matkan peruuntuessa ennen matkan alkamista suoritetun maksun tai matkan keskeytyessä keskeytynyttä matkan osaa vastaavan hinnan korvaamisen *kuluttajalle*.” Talousvaliokunta on mietinnössään katsonut, että *matkustajalle* myönnettävä korvaus ennen matkan alkamista suoritetun maksun tai matkan keskeytynyttä osaa vastaavan hinnan palauttamisesta koituisi myös matkan ostaneen yrityksen tai yhteisön hyväksi. Direktiivin ja lain tarkoitus huomioon ottaen tätä ei pidetty tarkoituksenmukaisena ja pykälän sanamuoto esitettiin täsmennettäväksi koskemaan vain kuluttajia.[32] Oikeutta paluukuljetukseen ei katsottu tarpeelliseksi rajoittaa sen perusteella, kuka on matkan maksanut, eli onko matkustaja hankkinut matkan yksityiseen kulutukseen vai liiketoiminnallisiin tarkoituksiin. Tämän voidaan katsoa heijastavan Suomessa omaksuttua tapaa sopeuttaa direktiivin ilmentävät säännökset kansalliseen ympäristöön ja vallitsevaan oikeusjärjestykseen.[33]

Kuten edellä mainitsin, kuluttajien taloudellisia etuja suojaamaan annetun direktiivin ei ole katsottu suojaavan yritysten omaan liiketoimintaan kuuluvia riskejä, kuten esimerkiksi asiakas- tai henkilökuntalahjaksi hankittuja ja edelleen yrityksen hallussa olevia matkapaketteja, jotka matkanjärjestäjäyrityksen konkurssin myötä menetetään. Yritys voidaan tällöin lukea tavalliseksi konkurssivelkojaksi ilman etuoikeutta pesään, mutta valmismatkavakuudesta matkapaketteja ei Suomessa omaksutun käytännön perusteella korvata. Kulut-

[31] HE 237/1992, s. 16.
[32] Ks. TaVM 28/1994
[33] Bärlund 1993 s. 372

tajan yritykseltä lahjana vastaanottama pakettimatka voidaan lisäksi korvata vain niiltä osin, kun kuluttaja on käyttänyt omia varojaan matkan kustannuksiin. Suomalainen laintulkintakäytäntö rajaa siten vakuuskorvauksen saantioikeuden kuluttajan elinkeinonharjoittajalle suorittamaan summaan. Poikkeuksen muodostavat valmismatkan ostoon oikeuttavat lahjakortit, jotka korvataan kuluttajille riippumatta niiden hankintatavasta, mikäli lahjakortista on suoritettu matkanjärjestäjälle korvaus. Matkanjärjestäjän vastikkeetta jakamat lahjakortit eivät kuulu vakuuden piiriin, eikä niitä siten maksukyvyttömyystilanteessa korvata.

Yhteenvetona voidaan todeta, ettei tiukkaa rajanvetoa asiakkaan- ja kuluttajansuojan välille ole järkevää tehdä. Tutkimus kohdistuu valmismatkoja järjestävien elinkeinonharjoittajien asiakkaiden nauttimaan suojaan matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa. Lainsäädännössä matkailupalvelun ostajasta omaksuttu termi *matkustaja* ei suoranaisesti poissulje muitakin kuin luonnollisia henkilöitä nauttimasta erikoislainsäädännön tarjoamaa suojaa. Toisaalta kokemusperäisesti tiedämme, etteivät oikeushenkilöt voi fyysisesti toimia matkustajina pakettimatkojen kaltaisissa matkailupalveluissa oikeushenkilöasiakkaan ollessa luonnollis(t)en henkilö(ide)n edustama. Lain tarkoittamien matkustajien ollessa siten poikkeuksetta luonnollisia henkilöitä, tulee asiakkaansuoja ymmärtää ensisijaisesti kuluttajansuojana ja termiä matkustaja ei tule käsittää tämän tutkielman kontekstissa viittaavan muuhun kuin luonnolliseen henkilöön eli kuluttajaan. Tässä työssä käytän molempia edellä mainittuja termejä synonyyminomaisesti rinnakkain, sikäli kun termeillä ei ole kontekstissaan merkityseroa.

2 ASIAKKAANSUOJAN LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN PERUSTA

2.1 Yleistä

Johdannossa esittelin lyhyesti asiakkaansuojan kannalta keskeiset lait sekä direktiivin, johon kyseiset lait perustuvat. Valmismatkan ostavia asiakkaita suojataan ennen sopimuksentekoa sekä sopimuksen voimassaoloaikana kattavasti valmismatkalain säännösten lisäksi lakiin perustuvin yleisin valmismatkaehdoin. Matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyttä ja kuluttajansuojaa koskevat säännökset on puolestaan sijoitettu lakiin valmismatkaliikkeistä, joka voimaantullessaan korvasi sellaisenaan vanhan matkatoimistoasetuksen.[34] Direktiivin insolvenssisuojaa koskeva artikla 7 on verraten suppea ja tulkinnanvarainen sopimuksen tekemistä ja markkinointia koskeviin artikloihin verrattuna. Tarkastelen 7 artiklaa oikeuskirjallisuuden lisäksi Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisukäytännön kautta ennen siirtymistä kansalliseen lainsäädäntöön. Tarkoituksena on selvittää kuinka 7 artiklaa tulee nykyisellään tulkita kansallisessa lainkäyttöympäristössä.

Maksukyvyttömyystilanteessa asiakkaiden suojantarve jakautuu ensinnäkin sen mukaan, onko kyse matkansa jo aloittaneista ulkomailla olevista matkustajista vai ennakkomaksun maksaneista, matkalle lähtöä odottavista matkustajista. Jälkimmäisten suojantarve rajoittuu selkeimmin vain maksetun ennakkomaksun suuruiseen intressiin, kun taas lomansa keskeyttäneillä matkustajilla matkanjärjestäjän maksukyvyttömyys aiheuttaa paluukuljetusjärjestelyiden lisäksi oikeuden keskeytynyttä matkanosaa vastaavan maksusuorituksen saamiseksi. Asiakkaansuojan lähtökohta on siten konkurssia edeltäneen sopimussuhteen mukaisten matkanjärjestäjän velvoitteiden täyttäminen tai taloudellisen tilanteen entisöinti.

Toiseksi tulee huomioida, että asiakas voi saada suojaa eri järjestelmien kautta. Valmismatkaliikelain tarjoama suoja koskee lähtökohtaisesti kaikkia matkanjärjestäjän asiakkaita kun taas kuluttajansuojalain luotonantajan vastuuta koskeva 7:39 § suojaa spesifisti ainoastaan luottokortilla matkansa maksanutta kuluttaja-asiakasta. Kyseistä säännöstä ei ole tarkoitettu suojaamaan kuluttajaa erityisesti maksukyvyttömyystilanteessa, vaan kyse on elinkeinonharjoittajan suoritushäiriön oikaisuun liittyvä pykälä, joka sanamuotonsa puolesta soveltuu kuluttajan suojaamiseen myös valmismatkajärjestäjän konkurssissa. Soveltuvuuden vuoksi säädöstä tarkastellaan tässä luvussa yhdessä varsinaisen matkapakettidirektiivin mukaisen maksukyvyttömyyssuojan kanssa.

[34] HE 32/1994

2.2 Matkapakettidirektiivi 90/314/ETY

2.2.1 Direktiivin tausta

EU:n sisämarkkinoilla tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääomien vapaa liikkuvuus ovat keskeisiä eurooppalaisen integraation elementtejä ja oikeuskirjallisuudessa vapaan liikkuvuuden periaatetta pidetään suppeassa merkityksessä myös varsinaisen sisämarkkinaoikeuden sisältönä.[35] Etenkin turismin ja matkailun merkitys ihmisten ja palveluiden vapaan liikkuvuuden ilmentymänä on korostunut EU:n laajentuessa ja matkailun taloudellisen merkityksen kasvaessa. Tämä tunnustetaan myös komission vuonna 1982 julkaisemassa tiedotteessa yhteisön matkailupolitiikan suuntaviivoista.[36] Tuolloin hahmoteltiin ensimmäistä kertaa tarvetta suojata turistien intressejä matkailupalvelujen tarjoajien sopimusrikkomuksilta ja komissio esittikin näiden suuntaviivojen pohjalta neuvostolle direktiiviehdotuksen erityisesti pakettimatkoihin liittyvän kuluttajansuojan parantamiseksi.

Toimenpideohjelmansa mukaisesti komissio laati ehdotuksen matkapakettien tarjoamista ja myyntiä koskevaksi direktiiviksi, joka annettiin jäsenmaille 13. kesäkuuta 1990.[37] Oikeuskirjallisuudessa direktiiviä on arvosteltu paikoin sekavaksi ja varsinkin matkanjärjestäjän vastuukysymysten sekä maksukyvyttömyyssuojan toteuttamisen osalta vaikeaselkoiseksi.[38] Myös yhtenä direktiivin tavoitteista olleen minimisuojatason saavuttamisen onnistuminen on kyseenalaistettu, sillä jäsenvaltiot implementoivat direktiivin aikanaan hyvinkin erilaisilla tavoilla.[39] Kun kansallisen lainsäädännön harmonisoinnin tarkoituksena on ollut yhteisön kuluttajien kannustaminen hankkimaan matkapaketteja myös muihin jäsenmaihin sijoittautuneilta pakettimatkojen tarjoajilta[40] laatimalla sisämarkkinoille yhteiset säännöt ja vertailukelpoiset ehdot, ei lopputulosta, jossa järjestelmät eroavat huomattavasti keskenään voi pitää onnistuneena. Reich toteaakin implementointia koskien, ettei direktiivin sanamuodosta tai sen valmistelutöistä käy selville millä tavoin jäsenvaltioiden tulisi täyttää velvoitteensa maksukyvyttömyyssuojan käytännön järjestelyiden osalta ja keinot, joilla riittävä vakuus tulee järjestää, jätettiin täysin jäsenvaltioiden itse ratkaistavaksi.[41] Komission neuvostolle antamassa direktiiviehdotuksessa[42] 7 artiklan maksukyvyttömyyssuojan

[35] Raitio 2013 s. 367
[36] Bulletin 4/82 s. 5
[37] Direktiivin valmistelusta ja valmistelun kritiikistä, ks. Bärlund 1993 s. 319–321
[38] Esim. Bärlund, ss. 321 & 324 sekä Reich 1993 s. 91
[39] Howells-Wilhelmsson 1997 s. 232
[40] 90/314/ETY, johdanto-osan kappale 8
[41] Reich 1993 s. 91
[42] COM(88) 41 final

käytännön toteuttaminen oli tarkemmin määritelty ja sisälsi ajatuksen matkanjärjestäjän ottamasta vakuutuksesta ensisijaisena kuluttajansuojakeinona:

> "Member States shall ensure: (a) that organizers cover by means of insurance such part of their liability under this Directive as is insurable; and (b) that there is available in each of their territories a guarantee fund for payment of claims sustainable under this Directive which remain unpaid from some other source."

Vakuusrahasto on katsottu tässä toissijaiseksi ja sen tarkoituksena olisi ollut kattaa vain se osuus kuluttajasaatavista, joita yksittäisen matkanjärjestäjän vakuutus ei olisi korvannut. Artiklan sisällön voi käytetyistä sanamuodoista ja direktiivin esipuheesta päätellä viittaavan juuri maksukyvyttömyyssuojaan, vaikka ehdotuksessa ei mainita eksplisiittisesti järjestäjän maksukyvyttömyyttä direktiivin soveltamisalaan lukeutuvana vastuukysymyksenä.

2.2.2 Direktiivin laajuus

Nimensä mukaisesti direktiivi kattaa erilaisista matkailupalveluista ainoastaan matkapaketeiksi luokiteltavat matkailupalvelut, mukaan lukien pakettilomat ja pakettikiertomatkat (art. 1). Keskeistä on huomata, että vain 2 artiklan 1 kohdassa listattujen palveluiden yhdistelmää voidaan pitää direktiivin tarkoittamana matkapakettina. Kuljetuksen ja majoituksen ohella paketti voi siis muodostua myös muusta matkailupalvelusta, joka muodostaa huomattavan osan matkapaketista, mutta joka ei välittömästi liity kuljetukseen tai majoitukseen. Lisäksi paketin keston tulee olla yli 24 tuntia tai yön yli, mikä rajaa esimerkiksi päivän kestävän tapahtuman kuljetuksineen pois soveltamisalan piiristä. Tavanomaiset majoitukseen tai kuljetukseen sisältyvät palvelut, kuten lomamökin siivous ja muu ylläpito tai risteilylaivan hyttimajoitus eivät myöskään muodosta kokonaisuutena arvioiden direktiivin tarkoittamaa matkapakettia.[43] Muiksi matkailupalveluiksi katsottavia osakokonaisuuksia ovat esimerkiksi erilaisten viihde- ja urheilutapahtumien pääsyliput, harrastekurssit sekä auton vuokraukset. Zunarelli on katsonut, että muun matkailupalvelun merkityksellisyyttä osana pakettimatkaa tulee arvioida jokaisessa yksittäistapauksessa erikseen ja oikeudellisen tulkinnan kuluttajansuojan tasosta tulee perustua objektiiviseen arvioon kuluttajan ostaman pakettimatkan tarkoituksesta.[44]

[43] Howells-Wilhelmsson s. 233
[44] Zunarelli s. 492 Alkuperäinen lause kuuluu kokonaisuudessaan:" The determination of whether a particular consumer deserves protection should rest on a judicial interpretation of the consumer's principal interest."

Direktiivin 1 ja 2 artiklojen sisältöä on selvitetty myös Euroopan unionin tuomioistuimen ns. Club Tour -ratkaisussa.[45] Tapauksessa portugalilainen alempi oikeusaste (Tribunal Judicial da Comarca do Porto) esitti unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen, jossa tiedusteltiin ”Ovatko matkat, jotka matkatoimisto järjestää kuluttajan tai tietyn rajoitetun kuluttajaryhmän pyynnöstä ja aloitteesta tämän toiveiden mukaisesti” ja jotka muuten täyttävät direktiivin 2 artikla 1 kohdan matkailupalveluiden yhdistelmän määritelmän, direktiivin tarkoittamia matkapaketteja. Lisäksi ennakkoratkaisukysymyksessä tiedusteltiin voidaanko ilmaisun ”etukäteen järjestetty yhdistelmä” tulkita viittaavan sopimuksentekohetkeen matkatoimiston ja asiakkaan välillä.

Ratkaisussaan EUT katsoi ensinnäkin, että matkapaketiksi määrittelemiseen riittää 2 artiklan 1 kohdan tarkoittama kahden tai useamman matkailupalvelun yhdistelmä, jonka matkatoimisto vahvistamaansa kiinteään hintaan myy kuluttajille.[46] Koska mikään tässä määritelmässä ei anna perusteita tulkita, että kuluttajien pyynnöstä ja toiveiden mukaisesti järjestetty matkailupalvelujen kokonaisuus olisi rajattu direktiivin ulkopuolelle, on kuluttajien omasta aloitteesta tai toiveiden mukaisesti järjestettyjä matkoja pidettävä direktiivin tarkoittamina valmismatkoina. Tähän ratkaisuun nojaten tuomioistuin totesi, että ilmaisua ”etukäteen järjestetty yhdistelmä” on tulkittava niin, että siihen kuuluvat ne matkailupalvelujen yhdistelmät, jotka on tehty hetkellä, jolloin matkatoimisto ja kuluttaja tekevät sopimuksen.

Direktiivin tarkoittamina matkapaketteina kohdellaan siten myös sellaisia sopimuksia, joissa kuluttaja on itse suunnitellut 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun matkailupalvelujen yhdistelmän ja jättänyt matkan toteuttamisen matkatoimiston vastuulle. Matkanjärjestäjänä toimiva matkailupalvelujen tarjoaja ei voi tällöin välttää direktiivissä määriteltyjä velvoitteita muun muassa maksukyvyttömyyssuojan järjestämisen osalta vetoamalla siihen, että matka ei ole hänen suunnittelemansa tai kaikille kuluttajille markkinoitu. Unionin tuomioistuimen ratkaisusta esille tulevan periaatteen mukaisesti erityisesti kuluttajia suojaamaan tarkoitettua direktiiviä ei tule tulkita kuluttajien saamaa suojaa rajoittavalla tavalla.

Niin kutsutussa *Rechberger*-tapauksessa (ECJ C-140/97) tuomioistuin puolestaan katsoi, että direktiivin 7 artiklan mukainen suoja ulottuu myös niihin matkoihin, joissa kuluttaja pääsopijana maksaa ainoastaan murto-osan matkapaketin todellisesta hinnasta. Sillä, että

[45] ECJ C-400/00
[46] Tuomion kohta 13

kuluttaja ei maksa esimerkiksi lentomatkoista tai majoituksesta vastiketta, ei ole merkitystä. Tällaisia matkoja ovat esimerkiksi tässä tapauksessa kyseessä olleet lehden lukijoiden palkintomatkat. Mikään direktiivin sanamuodossa ei myöskään tue tulkintaa, jonka perusteella rajoitetulle joukolle kuluttajia tarjottavat matkapaketit olisi rajattava direktiivin 7 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen direktiivin maksukyvyttömyyssuoja soveltuu kaikkiin tilanteisiin, joissa kuluttaja suorittaa vähäisenkin ennakkomaksun matkapaketista.[47]

2.2.3 Maksukyvyttömyyssuoja ja eurooppalainen oikeuskäytäntö

Direktiivin 7 artiklan suomenkielinen käännös kuuluu seuraavasti:

> ”Sopimuksen osapuolena olevan matkanjärjestäjän tai välittäjän on asetettava maksukyvyttömyyden varalta riittävä vakuus suoritettujen maksujen palauttamisen ja kuluttajan paluukuljetuksen turvaamiseksi.”

Direktiivin johdanto-osassa on todettu, että matkanjärjestäjien ja välittäjien velvoittaminen asettamaan maksukyvyttömyytensä varalta riittävä vakuus olisi sekä kuluttajien että matkatoimistoalan edun mukaista.[48] Euroopan neuvosto on ilmeisimmin katsonut kuluttajien luottamuksen parantuvan, mikäli alan toimijat velvoitetaan turvaamaan kuluttajien ennakkomaksut vakuuksin. Tämä puolestaan on omiaan vahvistamaan kysyntää sisämarkkinoilla ja kehittämään unionin taloutta. Koska pakettimatkat ovat yleensä kalliita ja ne maksetaan joko kokonaan tai osittain ennen matkaa, voi matkanjärjestäjän maksukyvyttömyys aiheuttaa kuluttajalle huomattavia taloudellisia menetyksiä sekä ylimääräistä haittaa paluulennon uudelleenjärjestelyiden takia.[49] Tässä valossa on helppo yhtyä neuvoston näkemykseen kuluttajien luottamuksen saavuttamisesta pakollisen vakuuden avulla.

7 artiklaa on pidetty myös koko direktiivin perussääntönä.[50] Sen ainoana tarkoituksena on turvata kuluttajille korvaus heidän suorittamistaan ennakkomaksuista sekä matkan keskeytyessä kotiinpaluusta aiheutuvista kustannuksista matkanjärjestäjän osoittautuessa maksukyvyttömäksi. Tässä tarkoituksessa jäsenmaat velvoitetaan huolehtimaan vapaavalintaisin mekanismein, että matkanjärjestäjät ja matkanvälittäjät tosiasiallisesti turvaavat kuluttajien suorittamat ennakkomaksut. Näin ollen direktiivissä ei tyydytä ainoastaan muodollisesti

[47] ECJ C-140/97, kohdat 26, 30 ja 31
[48] EYVL L 158, 23.6.1990 s. 60
[49] Howells-Wilhelmsson s. 245
[50] Pasa-Benacchio s. 39 (‘core rule’)

tunnustamaan kuluttajan oikeus korvaukseen. Taustalla on yleisempi periaate tehokkaiden oikeussuojakeinojen saatavuudesta, *access to justice*.[51]

Kuten oikeuskirjallisuudessa tuodaan ilmi, ei direktiivin sanamuodosta ole pääteltävissä minkälaisella mekanismilla riittävä vakuus on tarkoitettu toteutettavaksi ja ratkaisujen kehittäminen on jätetty jäsenmaiden tehtäväksi.[52] Sen sijaan säännöksen tarkoituksesta, ennakkomaksujen täysimääräisestä palautuksesta ja paluumatkan korvaamisesta ei ole katsottu olevan tulkintaepäselvyyttä.[53] Direktiivin säännöksen sanamuodon ja jäsenmaiden lainsäädäntökulttuurien eroavaisuuksien takia unionin sisälle on kehittynyt useita erilaisia järjestelmiä, joiden tarkoituksena on kuluttajien taloudellisen suojan toteuttaminen. Yleisin muoto on matkanjärjestäjän vakuutuksen ottamiseen perustuva järjestelmä, joka on käytössä 23 maassa. Toiseksi yleisin (16 maata) on vakuusjärjestelmä, jossa matkanjärjestäjä hankkii useimmiten välittömästi realisoitavissa olevan first demand-vakuuden ulkopuoliselta rahoituslaitokselta. Jotkin maat (10) ovat edellä mainittujen ohella ottaneet käyttöön erillisen vakuusrahaston, joka korvaa jäsenyritysten mahdollisissa konkurssitapauksissa kuluttajien ennakkomaksut rahastoon suoritetuista jäsenmaksuista.[54] Näiden kolmen keskenään erilaisen järjestelmän käyttöä on lisäksi säännelty eri tavoin jäsenvaltiosta riippuen, mikä tekee maksukyvyttömyyssuojan vertailun eri jäsenvaltioihin sijoittuneiden matkanjärjestäjien välillä miltei mahdottomaksi tavalliselle kuluttaja-asiakkaalle.

Vakuuden laatuun ja kattavuuteen liittyviä kysymyksiä on direktiivin avoimen sanamuodon johdosta selvennetty unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisukäytännössä. Seuraavassa käyn läpi tapauksia, joissa EUT on selventänyt direktiivissä tarkoitetun riittävän vakuuden määritelmää. Tapaukset ovat keskeisessä asemassa arvioitaessa tutkimuksen kohteena olevaa, jäsenmaan mahdollisesti unionioikeuden vastaista toimintaa.

Unionin tuomioistuimen tapauksessa C-178/94 (Dillenkofer) ja tarkemmin ennakkoratkaisupyynnön viidennessä kysymyksessä kansallinen tuomioistuin (Landgericht Bonn) tiedusteli ”täyttyykö direktiivin 7 artiklan mukainen kuluttajansuojan tarkoitus sillä, että jäsenvaltio antaa matkanjärjestäjälle oikeuden vaatia matkan hinnasta enintään 10 prosentin ennakkomaksun, joka ei kuitenkaan saa ylittää 500 DEM:aa, ellei matkanjärjestäjä ole antanut asiakkaalleen asiakirjoja … joissa vahvistetaan kuluttajan oikeus saada tiettyjä paket-

[51] Oikeusturvan saatavuuden periaatteesta ja tehokkuusperiaatteesta EU-oikeudessa, ks. Ojanen 2010 ss. 85–89.
[52] Ks. esim. Howells-Wilhelmsson s. 245 ja Pasa-Benacchio s. 37
[53] SEC(1999) 1800 final. s. 14
[54] Erilaisten ratkaisujen jakautumisesta jäsenmaittain, ks. Schulte-Nölke ym. 2008 s. 334

timatkaan sisältyviä palvelusuorituksia (lentoyhtiöiltä ja hotelleilta).”[55] Ennakkoratkaisupyynnön seitsemännen kysymyksen toisessa osassa tiedusteltiin myös täyttyykö 7 artiklan edellyttämä kuluttajansuojan korkea taso, jos matkustajalla on matkan hinnan maksaessaan hallussaan edellä mainitut asiakirjat.

EUT katsoi viidennen kysymyksen kohdalla, että koska direktiivin 7 artiklan tarkoituksena on suojata kuluttajaa matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden aiheuttamilta riskeiltä, olisi tämän tarkoituksen vastaista rajata mitään osaa kuluttajien suorittamista ennakkomaksuista pois vakuuden piiristä. Näin ollen tuomioistuin katsoi, että jos jäsenvaltio antaa matkanjärjestäjälle oikeuden periä 10 prosentin ennakkomaksun 500 DEM:aan asti, voi 7 artiklan tarkoitus toteutua ainoastaan siinä tapauksessa, että tämän ennakkomaksun palautus on varmistettu matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden varalta. Tilannetta, jossa kuluttajalla on hallussaan asiakirjoja, jotka oikeuttavat välittömän palvelun saamiseen matkanjärjestäjän sopimuskumppanilta (lentoyhtiö, hotelli) unionin tuomioistuin päätyi arvioimaan samalla tavalla. Ratkaisussaan se katsoi, että 7 artiklan takaama maksukyvyttömyyssuoja saattaa vaarantua, jos kuluttajat joutuvat matkanjärjestäjän ajauduttua maksukyvyttömäksi vetoamaan velkatositteisiin perustuviin vaateisiin sellaista kolmatta kohtaan, jolla ei ole velvollisuutta hyväksyä näitä asiakirjoja ja saattaa itsekin ajautua konkurssiin.[56] Siten matkaan oikeuttavien asiakirjojen luovuttamisen kuluttajille ei voida katsoa vapauttavan markanjärjestäjää vakuudenasettamisvelvollisuudesta. Elinkeinonharjoittajan asettaman vakuuden on myös poikkeuksetta katettava kaikki kuluttajilta ennen matkaa perittävät maksut.

Asiassa C-364/96 (Verein für Konsumenteninformation) itävaltalainen alempi tuomioistuin (Bezirksgericht für Handelssachen Wien) tiedusteli unionin tuomioistuimelle esittämässään ennakkoratkaisupyynnössä onko 7 artiklaa tulkittava siten, että maksut, jotka kuluttaja suorittaa paikan päällä palvelun tarjoajalle (esim. hotellinpitäjälle), koska tämä estää kuluttajien paluumatkan mikäli maksuja ei suoriteta, kuuluvat maksukyvyttömyyssuojan piiriin kuluttajan paluukuljetuksen turvaamista koskevana vakuutena. Kysymys on siis pääasiallisesti siitä, saako kuluttaja direktiivin perusteella suojaa joutuessaan maksamaan palvelun-tuottajalle maksun, jonka kuluttaja on jo aiemmin suorittanut maksukyvyttömäksi ajautuneelle matkanjärjestäjälle ennen matkan alkua.

[55] ECJ C-178/94, kohta 56
[56] Tuomion kohta 64

EY-tuomioistuin lähti tässäkin ratkaisussaan liikkeelle direktiivin tarkoituksesta suojella kuluttajaa matkanjärjestäjän maksukyvyttömyydestä aiheutuvia riskejä vastaan. Nämä riskit johtuvat lähinnä siitä, että matka on maksettu etukäteen ja vastuu vastasuorituksesta hajaantuu matkanjärjestäjän ja eri palvelujen tarjoajien välille. Kuten myös edellä mainitussa Dillenkofer-tapauksessa todetaan, 7 artiklassa annetaan pakettimatkan ostajalle oikeuksia, joilla taataan suoritettujen maksujen palauttaminen sekä paluukuljetus matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa.[57] Suoritettujen maksujen palauttamiseen kohdistuva vakuus kattaa sopimuksen tekemisen jälkeen, mutta ennen sopimuksen täytäntöönpanoa ilmenneen maksukyvyttömyyden johdosta menetetyn ennakkomaksun sekä sopimuksen täytäntöönpanon aikana keskeytyneen suorituksen kohdalla palautuksen osuudesta, joka vastaa saamatta jääneiden palveluiden arvoa. Paluukuljetukseen liittyvän vakuuden tarkoituksena on puolestaan sen varmistaminen, että kuluttaja pääsee lähtemään matkakohteesta, vaikka kuljetuksen tuottava palveluntarjoaja kieltäytyisi paluumatkaa vastaavan palvelun suorittamisesta vedoten matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyteen.[58]

Tuomiossa katsotaan, että direktiivin 7 artiklaa on tulkittava laajasti ja kattavan myös tilanteen, jossa hotellinpitäjä (tai muu palveluntarjoaja[59]) pakottaa matkustajan maksamaan ennakkoon maksamansa palvelun uudestaan vetoamalla matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyteen. Koska tämänkaltainen riski on yhteydessä matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyteen, tulee asetetun vakuuden kattaa se täysimääräisesti. Kuvatussa tilanteessa kyse on lisäksi siitä, että matkustaja on tosiasiallisesti maksanut itse majoituksensa, jolloin hänelle on syntynyt oikeus saada maksunpalautuksena matkanjärjestäjältä majoitusta vastaavan ennakkomaksun määrän. Vakuudenantajan velvoitteena on maksukyvyttömän matkanjärjestäjän puolesta siten ylimääräisen maksusuorituksen palauttaminen. Kansallisen riitaasian vastaajan ja Ranskan hallituksen näkemykseen, jonka mukaan hotellinpitäjät voisivat käyttää tällaista tulkintaa hyväkseen vaatimalla kuluttajilta aina matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteissa maksua yöpymisistä minimoidakseen omia tappioitaan, unionin tuomioistuin tyytyi toteamaan, ettei ratkaisu estä tai rajoita vakuuden- tai vakuutuksenantajia esittämästä vaatimuksia hotellinpitäjille. Vakiintuneiden rahoituslaitosten resurssit rajat ylittävään saatavan perintään ovat joka tapauksessa kuluttaja-asiakkaita paremmat.

[57] C-178/94, kohta 42
[58] C-364/96, kohta 19
[59] Lisäys tekijän

Jo edellisessä luvussa 2.2.2 lyhyesti mainitussa tapauksessa *Rechberger* on linjattu direktiivin täytäntöönpanon ohella 7 artiklan tulkintaa ja siitä, milloin sen päämääriä ei ole katsottava saavutetun kansallisen sääntelyn keinoin. Kansallinen tuomioistuin (Landesgericht Linz) pyysi unionin tuomioistuimelle toimittamansa ennakkoratkaisupyynnön viidennessä kysymyksessä selvennystä siihen, voidaanko direktiivin 7 artiklaa pitää asianmukaisesti täytäntöön pantuna Itävallan kansallisessa lainsäädännössä. Matkatoimistoja koskeva asetus edellytti, että riskin kattamiseksi matkanjärjestäjä asettaa pankkitakauksen tai tekee vakuutussopimuksen, jonka suuruus on vähintään 5 prosenttia matkanjärjestäjän edellisen kalenterivuoden vastaavan vuosineljänneksen liikevaihdosta toimintansa aloittavien matkanjärjestäjien käyttäessä lähtökohtana itse arvioimaansa liikevaihdon määrää. Säännöksessä ei otettu huomioon liikevaihdon kasvua vuoden aikana eikä jäsenvaltion edellytetty valvovan vakuussummien riittävyyttä.[60]

Unionin tuomioistuin päätyi, kuultuaan Itävallan hallitusta, joka katsoi direktiivin saatetun osaksi kansallista oikeusjärjestystä täytäntöönpanohetkellä riittävällä tehokkuudella, toteamaan, ettei 7 artiklan sanamuotoilu tai direktiivin perustelukappale mahdollista sellaista vakuuden rajoittamista kuin Itävallassa on kansallisen täytäntöönpanosäädöksen myötä tehty. Tuomioistuin hyväksyi tuomiossaan Itävallan väitteen kattavan vakuusjärjestelmän luomisen tuottamasta käytännön vaikeudesta, mutta totesi samalla yhteisön lainsäätäjän edellyttävän tällaisen järjestelmän luomista.[61] Näin ollen direktiivin 7 artiklan implementoivan kansallisen lainsäädännön ei voida katsoa olevan asianmukaisesti artiklan tarkoitusta vastaavaa, ellei se tosiasiallisesti takaa kuluttajalle kaikkien hänen suorittamiensa maksujen palautusta ja paluukuljetuksen järjestämistä matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa. Sen sijaan 7 artikla tai direktiivi ei velvoita jäsenmaata luomaan vakuussummien valvontajärjestelmää eikä tällaisen järjestelmän luomista ole osoitettu välttämättömäksi 7 artiklan tavoitteiden saavuttamiseksi.[62]

Tuoreessa, tammikuussa 2014 annetussa päätöksessä asiaan C-430/13 (QBE Insurance) unionin tuomioistuin otti jälleen kantaa vakuuden riittämättömyyteen ja matkustajien oikeuteen saada täysimääräinen korvaus matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden johdosta menettämilleen rahoille. Tapauksessa unkarilainen matkanjärjestäjä oli Unkarin kansallisen lainsäädännön mukaisesti hakenut vakuutuksen turvaamaan asiakkaidensa ennakkomaksut

[60] ECJ C-140/97, kohta 54
[61] Tuomion kohta 63
[62] Tuomion kohta 65

sekä mahdolliset paluukuljetuskustannukset. Vakuutussopimuksessa osapuolet olivat määrittäneet korvauskatoksi 40 miljoonaa forinttia. Matkanjärjestäjän ajautuessa maksukyvyttömäksi selvisi, että sopimuksen mukaisen korvauskaton takia vakuutus riitti kattamaan vain 22 prosenttia matkustajien saatavista. Matkustajat veivät asian oikeuteen ja vaativat vastaajana olleen QBE Insurance Ltd:n ja Unkarin valtion korvaamaan ennakkomaksujen ja vakuutuskorvauksen välisen erotuksen heille. Kanne perustui kansallisen lainsäädännön puutteisiin pakettimatkadirektiivin täytäntöönpanossa. Ensimmäisen asteen tuomioistuimen hylättyä kanteen katsoen Unkarin implementoineen direktiivin asianmukaisesti, pyysi valitustuomioistuin ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta.

Valitusinstanssi esitti kysymyksenä ensinnäkin onko kansallinen lainsäädäntö turvannut kuluttajien aseman matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteissa riittävästi, kun se edellyttää, että vakuuden suuruus määritetään prosentuaalisella osuudella odotettavissa olevasta liikevaihdosta tiettyyn minimimäärään asti. Toiseksi kysymys koski sitä, voiko Unkarin valtio joutua korvausvelvolliseksi, mikäli kansallisen lainsäädännön on katsottava olevan direktiivin tarkoituksen vastainen ja implementoinnin laiminlyönnin riittävän vakava. Unionin tuomioistuin totesi käsiteltävän asiakysymyksen olevan oleellisesti samankaltainen kuin aiemmin unionin tuomioistuimessa käsitellyt asiat *Dillenkofer* ja *Rechberger*. Näin ollen kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymykseen tuli vastata näiden tapausten yhteydessä ilmenneiden oikeusohjeiden mukaisesti.

Ensinnäkin direktiivin 7 artikla velvoittaa matkanjärjestäjän hankkimaan riittävän vakuuden, joka suojaa matkustajia taloudellisilta riskeiltä, joita matkanjärjestäjän maksukyvyttömyys tai konkurssi voi aiheuttaa. Siten säännöksen perustavanlaatuinen tarkoitus on turvata, että matkustajien paluukuljetus ja ennakkomaksujen palautus pystytään takaamaan maksukyvyttömyystilanteissa matkanjärjestäjän puolelta. Ennakkoratkaisukysymyksen alaisessa tapauksessa matkustajat olivat altistuneet näille riskeille taloudellisesta vahingosta maksamalla matkansa hinnan ennen matkaa.[63] Toiseksi tuomioistuin totesi, että *Rechberger*-tapauksessa esiin tulleen 7 artiklaa koskevan tulkintaohjeen perusteella implementoinnin onnistumista arvioitaessa oli keskityttävä saavutettuun tulokseen, eli matkustajien suojan korkean tason toteutumiseen. Tämän tuloksen saavuttamisen ollessa direktiivin keskeinen tarkoitus, ei tuomioistuin katsonut 7 artiklaa voitavan tulkita siten, että siinä tarkoitettu vakuus voisi olla rajoitettu.[64] Tästä seuraa siten se, että jäsenvaltio on täyttänyt direk-

[63] ECJ C-430/13, kohta 34
[64] id. kohdat 36–37

tiivin mukaiset velvoitteensa vain siinä tapauksessa, että kansallinen lainsäädäntö onnistuu takaamaan kaikille matkustajille täysimääräisen korvauksen maksukyvyttömyystilanteessa. Vastauksena ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen unionin tuomioistuin totesi, että direktiivi sulkee pois kansallisen lainsäädännön soveltamisen niiltä osin, kuin sääntelyllä ei saavuteta edellytettyä lopputulosta. Kansallisen sääntelyn epäsopivuuden toteaminen on kuitenkin kansallisen tuomioistuimen tehtävä.[65]

Toinen ennakkoratkaisukysymys koski jäsenvaltion vahingonkorvausvastuuta samassa asiassa. Käytännössä kysymys sisälsi tiedustelun, muodostaako vajavaisen suojan tarjoavan lain säätäminen sellaisen EU-oikeuden rikkomisen, joka oikeuttaa jäsenvaltion kansalaiset saamaan vahingonkorvausta jäsenvaltiolta. Unionin tuomioistuin totesi oikeuskäytännön pohjalta, että jäsenvaltion laiminlyönti on riittävän merkittävä kun ”jäsenvaltio on selvästi ja vakavasti laiminlyönyt oikeudenkäytön rajoja.” Tuomiovaltaisen kansallisen oikeusistuimen tehtävä on määrittää täyttyvätkö jäsenvaltion laiminlyönnille asetetut edellytykset siinä määrin, että vahingonkorvaus on unionin oikeuteen nähden perusteltavissa. Vastauksena kysymykseen unionin tuomioistuin totesi, ettei jäsenvaltioilla ollut direktiiviä implementoidessaan harkintavaltaa kuluttajille annettavan taloudellisen suojan riittävän tason määrittämisessä. Näin ollen kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, onko kansallisessa lainsäädännössä direktiivin implementoineella lailla asetettu riittävät kriteerit kuluttajien kohtaamien taloudellisten riskien toteutumisen estämiseksi. Mikäli riskien piiriä on lainsäädännöllä rajoitettu ja kuluttajien asemaa siten huononnettu, on jäsenvaltion katsottava syyllistyneen EU-oikeuden rikkomiseen, mikä, sikäli kun voidaan osoittaa kausaalinen yhteys vahingon ja jäsenvaltion laiminlyönnin välillä, riittää perustamaan vahingonkorvausvastuun.

Viimeisenä käsiteltävänä oikeustapauksena nostan esille unionin tuomioistuimen asiassa C-134/11 (Blödel-Pawlik) antaman tuomion. Tapauksessa oli poikkeuksellisesti kyse tilanteesta, jossa matkanjärjestäjä oli petostarkoituksessa tarjonnut kuluttajille matkapaketteja ja kerännyt ennakkomaksuja aikomattakaan toteuttaa matkoja. Koska matkanjärjestäjän maksukyvyttömyys johtui yksinomaan tämän petollisesta toiminnasta, kieltäytyi maksukyvyttömyysvakuutuksen myöntänyt, tapauksessa vastaajana toiminut HanseMerkur Reiseversicherung korvaamasta kuluttaja-kantajalle hänen suorittamia ennakkomaksuja. Kansallinen tuomioistuin (Landgericht Hamburg) arveli vastaajan tavoin, ettei direktiivin tarkoi-

[65] ECJ C-430/13, kohta 41

tuksena ole suojata kuluttajia matkanjärjestäjän petoksilta, mutta päätyi pyytämään asiassa ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta.

Ratkaisussaan tuomioistuin viittasi edellä esiteltyyn Dillenkofer-tapaukseen[66] ja ko. tuomion kohtiin 34–36, joissa avataan direktiivin 7 artiklan tarkoitus, kuluttajien suorittamien maksujen palautus ja paluukuljetuksen järjestämisen turvaaminen velvoittamalla matkanjärjestäjiä asettamaan vakuus, joka turvaa kuluttajien saatavat. Tämän ohella *Rechberger*-tapauksen[67] kohdassa 74 ilmaistun tuloksen saavuttamisvelvollisuuden, eli matkapaketin ostajalle säännöksellä annetun oikeuden kattavaan vakuuteen katsottiin tarkoittavan, että direktiivin 7 artiklalla turvataan kuluttajien taloudellisia intressejä konkurssin seurauksilta riippumatta konkurssiin johtaneista syistä. Unionin tuomioistuin totesi lisäksi, ettei 7 artiklan sanamuodossa aseteta vakuudelle mitään erityisiä edellytyksiä koskien matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden syitä.[68] Unionin tuomioistuin päätyi ratkaisussaan kansallisen tuomioistuin kanssa vastakkaiselle kannalle ja totesi direktiivin 7 artiklaa tulkittava siten, että ”sen soveltamisalaan kuulu tilanne, jossa matkanjärjestäjän maksukyvyttömyys johtuu tämän petollisesta toiminnasta.” Tuomioistuimen linjaus tarkoittaa käytännössä sitä, ettei kuluttajien maksukyvyttömyyssuojaan vaikuta matkanjärjestäjän rikollinen toiminta, vaan vakuuden on tällöinkin katettava kuluttajien ennakkomaksut täysimääräisesti.

EU-tuomioistuimen tulkintalinjasta on nähtävissä pyrkimys kuluttajansuojan korkean tason[69] mahdollistavaan ennakkoratkaisukäytäntöön. 7 artiklan tulkinnanvarainen sanamuoto ja tarkoitus ovat ennakkoratkaisujen myötä entistä paremmin kansallisten lainsäätäjien ja tuomioistuinten arvioitavissa kun direktiivin nojalla annettuja kansallisia säädöksiä tulkitaan mahdollisissa konfliktitilanteissa. Yhteenvetona edellä käsitellyistä ennakkotapauksista voidaan todeta, että direktiivin maksukyvyttömyyssuojaa koskevaa 7 artiklaa on tulkittava kuluttajan oikeuksia laajentavasti. Kun tarkoituksena on, ettei kuluttaja joudu matkanjärjestäjän ajautuessa maksukyvyttömäksi kärsimään taloudellista vahinkoa tämän konkurssin seurauksena, ei kuluttajan oikeutta saada vakuudesta tai vakuutuksesta korvausta suorittamastaan ennakkomaksusta voida tehokkaasti rajoittaa kansallisin säädöksin. Päinvastoin, jäsenvaltion velvollisuutena on perustaa vakuusjärjestelmä, joka toiminnallaan pystyy turvaamaan kuluttajien ennakkomaksut jokaisessa tilanteessa. Ennakkoratkaisuista C-140/97 ja C-430/13 ilmikäyvällä tavalla puutteellisen järjestelmän käyttäminen rinnastuu

[66] ECJ C-178/94
[67] ECJ C-140/97
[68] ECJ C-134/11, kohta 21
[69] Unionin sisämarkkinoiden kuluttajansuojasta, ks. SEUT 169 artikla

implementoinnin laiminlyömiseen, joka puolestaan saattaa johtaa jäsenvaltion korvausvastuuseen taloudellista vahinkoa kärsinyttä kuluttajaa kohtaan, mikäli vahingon syntymisen ja jäsenvaltion laiminlyönnin välillä on osoitettavissa syy-yhteys. [70]

2.3 Laki valmismatkaliikkeistä

Edellä käsitelty matkapakettidirektiivin maksukyvyttömyyssuojaa koskeva artikla implementoitiin kansalliseen lainsäädäntöömme erillisellä lailla valmismatkaliikkeistä. Johdantoluvussa kerrotun mukaisesti nykyinen laki on vuodelta 2008 ja sisältää kaiken direktiivin 7 artiklan täytäntöönpanoon liittyvän sääntelyn. Seuraavassa käyn läpi lain pääkohdat ja taustoitan havaintojani lain esitöillä. Koska lain sisältö on oleellisesti samankaltainen kuin jo vuonna 1995 voimaantullut alkuperäinen valmismatkaliikelaki, käytän vuoden 2008 esitöiden rinnalla vuonna 1994 kirjoitettua hallituksen esitystä.

Lain soveltamisala kattaa valmismatkalaissa määriteltyjen valmismatkojen[71] järjestämisen, tarjoamisen ja välittämisen lisäksi myös lentokuljetusten järjestämisen, tarjoamisen ja välittämisen kuluttajille, kun kyseessä on muu toimija kuin rekisteröity lentoliikenteen harjoittaja. (1.2 §) Alkuperäisen lainsäädännön nojalla valmismatkojen järjestämiseen rinnastettiin ainoastaan tilauslennoilla tehtävien kuljetusten tarjoaminen. Tästä syystä reittilentoja kuluttajille tarjoavat toimijat, jotka eivät itse olleet lentoliikenteen harjoittajia ja siten ilmailuviranomaisten valvontavallan ulkopuolella, pystyivät operoimaan valmismatkalainsäädäntöä kiertäen ilmoittamalla lennot reittilentoina eikä tilauslentoina. Toiminnasta aiheutui kuluttajaongelmia yritysten ajautuessa maksuvaikeuksiin tai konkurssiin eikä kuluttajien ennakkomaksuja kyetty korvaamaan valmismatkasääntelyn avulla.[72] Kuluttajansuojan kannalta tällaisten reittilentoja kuluttajille tarjoavien tahojen rinnastamista valmismatkoja tarjoaviin yrityksiin pidettiin perusteltavana.[73]

Suomessa käytössä oleva valmismatkojen vakuusjärjestelmä perustuu valmismatkaliikerekisteriin tehtäviin ilmoituksiin ja KKV:lle asetettaviin toimintavakuuksiin. Lain 2 §:n mu-

[70] Jäsenvaltion vahingonkorvausperiaatteen syntymisestä, ks. Ojanen 2010 s. 63 ja Francovich-tapauksesta, ks. Raitio ss. 274–277
[71] Määritelmästä ks. luku 1.4.1
[72] OMTR 2007:9 Ehdotus hallituksen esitykseksi laeiksi valmismatkaliikkeistä ja rikoslain 30 luvun muuttamisesta s. 8
[73] Myös talousvaliokunta yhtyi hallituksen esitykseen valmismatkaliikelain soveltamisalan laajentamisesta, ks. TaVM 15/2008 s. 2 Huomattava on, että uudistuksen jälkeen reittilentoja saattoi edelleen markkinoida tilauslentojen ohella sama matkanjärjestäjä, jonka vakuus koski ainoastaan tilauslentoja. Kuluttajien ei siten ole helppoa tai edes mahdollista erottaa kummasta on kyse. Tämä konkretisoitui Air Finlandin konkurssin yhteydessä.

kaan valmismatkaliikettä saa harjoittaa ainoastaan valmismatkaliikelain mukaisesti valmismatkaliikerekisteriin rekisteröity henkilö tai oikeushenkilö. Rekisteröinnin edellytyksenä on mm. lain mukaisen vakuuden asettaminen (6.1 § 3 kohta). Valmismatkaliikkeen harjoittaminen ja nimitysten ’matkatoimisto’ ja ’valmismatkaliike’ käyttäminen yrityksen toiminimessä ja liiketoiminnassa on sallittu ainoastaan rekisteröidyille toimijoille. Valmismatkaliikkeen harjoittaminen ilman asianmukaista rekisteri-ilmoitusta ja vakuuden asettamista on sanktioitu erikseen rikoslain elinkeinorikoksia käsittelevän 30 luvun 3 a §:ssä valmismatkaliikerikoksena tai – rikkomuksena. Kuluttajilla on lain 4 §:n nojalla oikeus saada tietoa rekisteriin merkityistä seikoista, joten järjestelmä palvelee viranomaisten ja yritysten lisäksi kuluttajia, jotka voivat halutessaan tarkistaa matkatoimiston taustatiedot.[74]

Valmismatkaliikelain konkreettinen maksukyvyttömyyssuoja löytyy sen 3 luvun 9 §:stä. Sen mukaan matkanjärjestäjän:

> on asetettava maksukyvyttömyytensä varalta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sen hyväksymä vakuus, joka turvaa:
>
> 1) matkustajien paluukuljetuksen, jos sopimukseen on sisältynyt kuljetus;
>
> 2) matkan peruuntuessa ennen matkan alkamista suoritetun maksun tai matkan keskeytyessä keskeytynyttä matkan osaa vastaavan hinnan korvaamisen kuluttajalle; sekä
>
> 3) matkustajien majoituksen matkakohteessa paluukuljetukseen asti, jos sopimukseen on sisältynyt majoitus.

Vakuuden hyväksyttävyydestä säädetään tarkemmin 11 §:ssä, jonka mukaan vakuudeksi hyväksytään takaus, muu vakuussitoumus tai vakuutus, jonka vastuumäärän virasto arvioi riittävän kattamaan 9 §:n mukaiset suoritukset. Lisäksi maksuvelvoitteen täyttämistä on voitava vaatia heti valmismatkaliikkeen harjoittajan konkurssiin asettamisen jälkeen tai kun KKV on muutoin todennut tämän maksukyvyttömäksi. Lain esitöissä on katsottu, että ”virastolle asetettavan vakuuden tulisi olla riittävä lakiehdotuksessa säädettävien vastuiden kattamiseen.”[75] Esityksen mukaan riittävyys puolestaan perustuisi arvioon, jonka virasto tekee elinkeinonharjoittajan ilmoittamien, liiketoiminnan laatua ja laajuutta kuvaavien tietojen pohjalta. Näin ollen valvontaviranomaisena toimiva Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ole sidottu yksinomaan elinkeinonharjoittajan antamiin tietoihin ja se voi määrätä vakuuden suuruuden halutessaan korkeammaksi tai matalammaksi kuin elinkeinonharjoittajan

[74] KKV:n kuluttajille suunnattu rekisteripalvelu löytyy osoitteesta http://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/Matkustaminen-ja-matkan-jarjestaminen/matkatoimistorekisteri/ (haettu 4.12.2014)
[75] HE 32/1994 s. 10

toimittamat tiedot laskennallisesti edellyttäisivät.[76] Lopullinen vastuu vakuuden riittävyydestä maksukyvyttömyystilanteessa elinkeinonharjoittajan toimittua moitteettomasti näyttäisi siten olevan KKV:lla.

Vakuuden riittävyys edellyttää KKV:n arvioinnin ohella elinkeinonharjoittajalta aktiivista oman liiketoiminnan seurantaa ja kykyä arvioida realistisesti ennakkomyyntiä esimerkiksi lomasesongin kaltaisten kysyntähuippujen kohdalla. Lain 13 §:ssä määrätään velvollisuus ilmoittaa välittömästi sellaisista muutoksista toiminnan laajuudessa tai laadussa, jotka voivat vaikuttaa vakuuden määräämiseen tai hyväksyttävyyteen. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti, sikäli kun se heikentää matkustajan taloudellista turvaa, on myös kriminalisoitu (RL 30:3a §). Hallituksen esityksessä on lähdetty liikkeelle siitä, että muutostiedot olisivat KHT- tai HTM- tilintarkastajan vahvistamia.[77] Tällä on ilmeisesti haluttu korostaa valvovalle viranomaiselle toimitettavien taloudellisten tietojen täsmällisyyden tärkeyttä kuluttajien lakisääteiseen suojaan maksukyvyttömyystilanteessa. Samalla tämä edellytys saattaa kuitenkin nostaa elinkeinonharjoittajan kynnystä ilmoittaa pienistä muutoksista KKV:lle, mikä puolestaan voi heikentää kuluttajan asemaa mahdollisessa maksukyvyttömyystilanteessa.

Vastuukysymystä tilanteessa, jossa vakuus ei riitä kattamaan kaikkia kuluttajien saatavia matkanjärjestäjän konkurssissa, on arvioitava uudestaan, mikäli viranomaiselle annetut tiedot ovat oleellisesti vaikuttaneet vakuuden määrän virheelliseen arviointiin. Hallituksen esityksessä todetaan valmismatkaliikkeenharjoittajien virastolle toimittamien, vakuuden määrää ja hyväksyttävyyttä koskevien tietojen totuudenmukaisuuden liittyvän olennaisesti koko järjestelmän toimivuuteen. Velvoittavuuden korostamiseksi aiempaa valmismatkarikoksesta säädettyä rangaistusmaksimia korotettiin lakiuudistuksen yhteydessä puolesta vuodesta yhteen vuoteen vankeutta.[78] Valmismatkaliikelaissa ei ole säännöstä matkanjärjestäjän vastuusta tilanteessa, jossa tämä on ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnillään aiheuttanut kuluttajille taloudellisen tappion maksukyvyttömyystilanteensa yhteydessä. Vahingonkorvausvelvollisuutta ei siten voida suoraan lain nojalla osoittaa, vaikka matkanjärjestäjä tuomittaisiin valmismatkaliikerikoksesta, sillä rikosvahinkolaki (29.12.2005/1204) ei tällaisiin tapauksiin sovellu. Kuluttajien jäädessä vaille täysimääräistä korvausta ennakko-

[76] Kun tarkoituksena on kuluttajien suojaaminen taloudellisilta riskeiltä ja matkailualan elinkeinonharjoittajien taloustilanteen vaihtelun olevan vaikeasti ennustettavaa, ei liene uskottavaa, että virasto tosiasiallisesti määräisi tarkoituksellisen pientä toimintavakuutta.
[77] HE 32/1994, s. 10
[78] HE 99/2008 vp. s. 8

maksustaan, he voivat nostaa käräjäoikeudessa rikosperusteisen vahingonkorvauskanteen tai pyytää syyttäjää ajamaan yksityisoikeudellista vahingonkorvausvaatimustaan rikosasian syytteen yhteydessä kuten oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (11.7.1997/689) 3 luvussa säädetään.

Kuten valmismatkaliikelain 10 §:stä käy ilmi, matkanjärjestäjä voi vapautua vakuudenasettamisvelvoitteestaan osoittamalla, ettei kuluttajilta peritä ennakkomaksuja. Kuluttajan suorittaessa matkan hinnan vasta elinkeinonharjoittajan vastasuorituksen toteuduttua, matkanjärjestäjän maksukyvyttömyys ei aiheuta kuluttajalle taloudellista riskiä. Riskittömyys pätee myös silloin, kun kuluttaja on jo ehtinyt aloittaa matkan, joka keskeytyy matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyteen ja kuluttaja jää vaille matkapakettiin kuuluneita palveluita. Tällöin kuluttaja voi hankkia omakustanteisesti paluumatkan sekä muut mahdolliset palvelut ja matkan päätyttyä pidättäytyä suorittamasta matkanjärjestäjän konkurssipesälle itse maksamaansa osaa vastaavan summan matkapaketin hinnasta. Käytännössä tällaiset tilanteet ovat Suomessa kuitenkin harvinaisia. Lain 10 § 1 momentin toisen kohdan mukaan elinkeinonharjoittaja voidaan vapauttaa vakuudesta kokonaan tai osittain mikäli matkapakettiin ei sisälly kuljetusta eikä maksukyvyttömyystilanne aiheuta riskiä matkan keskeytymisestä. Esitöissä tämän on katsottu soveltuvan pääasiassa pienimuotoiseen valmismatkalainsäädännön piiriin kuuluvaan toimintaan kuten maatilamatkailuun, jossa majoitus yhdistetään muuhun matkailupalveluun ilman kuljetuksia.[79]

Vakuuden käyttämisestä matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa on säädetty vielä erikseen lain 12 §:ssä. Sen 2 momentin mukaan vakuuden käyttämisestä päättää Kilpailuja kuluttajavirasto, joka asettaa määräpäivän, johon mennessä kuluttajien on esitettävä vaatimuksensa vakuuden käyttämisestä saatavansa suorittamiseen. Lain esitöissä tyydytään toteamaan, että vakuudesta suoritettaisiin kuluttajien saatavat asetetun määräpäivän jälkeen.[80] Käytännössä KKV on asettanut määräpäivän 14–16 viikon päähän konkurssin alkamisesta tai maksukyvyttömäksi toteamisesta. Asiakkaiden lähettämien hakemusten määrän ollessa mitä vain kymmenen ja usean tuhannen välillä, korvauspäätösten tekeminen ja korvausten suorittaminen vakuudesta kestää tämän jälkeen noin kahdesta viikosta useaan kuukauteen. Määräajan umpeuduttua saapuneet hakemukset jätetään säännönmukaisesti tutkimatta, jolloin kuluttaja ei voi saada saatavaansa vakuudesta, vaikka hänen ostamansa matka muutoin täyttäisi vakuudella suojatun valmismatkan kriteerit. Tällöin asiakas voi

[79] HE 32/1994 s. 16
[80] id. s.17

ainoastaan valvoa saatavansa konkurssipesästä, mikä käytännössä tarkoittaa ennakkomaksun menettämistä.[81]

Tutkimusongelman kannalta varsin relevantti säädös vakuuden käyttämisestä on VMLL 12.1 §. Siltä varalta, että vakuus ei riitä kattamaan kaikkia lain 9 § 1 momentin tarkoittamia saatavia, korvaukset suoritetaan kyseisen momentin ilmaisemassa suoritusjärjestyksessä. Ensin suoritetaan korvaukset paluukuljetuksesta, sikäli kun sellainen on kuulunut matkan hintaan. KKV on hoitanut yleensä paluukuljetusten järjestämisen ja matkustajien kuljetuksen takaisin Suomeen kollektiivisesti siten, että tilauslennon hinta maksetaan vakuuden päältä liikennöitsijälle. Myös yksittäisille kuluttajille, jotka eivät ole päässeet viraston järjestämillä kuljetuksilla takaisin Suomeen, on korvattu paluumatkan aiheuttamat kohtuulliset kulut.[82] Päätöksissään virasto on katsonut, että kuluttajat, joita on tiedotettu paluukuljetuksen lähtöpaikasta ja – ajasta, mutta jotka ovat tästä huolimatta joko tarkoituksella tai huolimattomuuttaan jääneet pois viraston järjestämästä kuljetuksesta, eivät ole oikeutettuja saamaan vakuuskorvausta itse maksamastaan paluumatkasta.[83]

Momentin toisessa kohdassa mainitut ennakkomaksut sekä matkan keskeytyessä keskeytynyttä osaa vastaavat saatavat korvataan paluukuljetuksista aiheutuneiden kulujen kattamisen jälkeen. Ennakkomaksut muodostavat useimmiten ylivoimaisesti suurimman osan kuluttajien saatavista. Tämä tarkoittaa, että vakuuden ollessa riittämätön kattamaan kaikkia virastolle määräaikaan mennessä ilmoitettuja saatavia, maksetaan kaikille ennakkomaksun palautusta hakeneille jako-osuus jäljellä olevasta vakuudesta. Tällöin mahdolliset matkakohteessa ostetut lisämajoituspalvelut, jotka eivät sisälly alkuperäiseen matkapakettiin, jätetään kokonaisuudessaan korvaamatta. Ennakkomaksuihin on rinnastettu tässä myös valmismatkan ostoon oikeuttavat vastikkeelliset lahjakortit.[84] Oikeus ennakkomaksun palautukseen koskee lain sanamuodon perusteella nimenomaan kuluttajia. Kuluttajan hallussa olevat valmismatkalahjakortit korvataan myös siinä tapauksessa, että lahjakortin hankkinut taho on ollut yritys tai muu taho kuin kuluttaja. Sen sijaan kuluttaja voi saada jo varatusta

[81] Kuluttajasaatavat suoritetaan velkojien maksunsaantijärjestyksestä annetun lain (30.12.1992/1578) 3-5 § lueteltujen etuoikeutettujen saatavien jälkeen. Useimmiten pesän varat eivät tällöin riitä kattamaan kuin murto-osan jäljellejääneistä, keskenään tasa-arvoisista saatavista, jolloin kuluttajien jako-osuus on pieni tai he jäävät täysin vaille korvausta pesästä.

[82] Vakuudesta korvataan halvin ja suorin reitti valmismatkan lähtöpaikkaan. Paluukuljetuksen korvaamiseen tarkoitetusta vakuuskohdasta ei siten voida korvata esimerkiksi ensimmäisen luokan lentolippuja tai ruokailuja paluumatkan aikana.

[83] Tämä tulkinta koskee erityisesti Air Finlandin konkurssia, jota käsittelen tarkemmin kappaleessa 3.3.

[84] http://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/Matkustaminen-ja-matkan-jarjestaminen/matkustaminen-ja-liikenne/valmismatka/valmismatkavakuudet/mv/ (haettu 5.12.2014)

ja maksetusta matkasta hyvityksen vain siinä tapauksessa, että hän on maksanut matkansa itse. Esimerkiksi yrityksen työntekijälleen lahjaksi ostamaa matkapakettia, joka peruuntuu matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden takia, ei korvata vakuudesta lainkaan yritykselle tai lahjansaaja-kuluttajalle.

Viimeisellä sijalla korvataan vakuudesta matkustajien majoittuminen kohteessa paluukuljetukseen asti, mikäli pakettimatkan sisältämä majoitus päättyy ennen kotimatkaa. Kohta on siitä poikkeuksellinen, että majoituskulujen korvaamista ei edellytetä alkuperäisessä direktiivissä lainkaan. Kyse onkin direktiivin 8 artiklan mahdollistamasta tehokkaammasta sääntelystä kuin mihin direktiivillä pyritään. Käytännössä kohdan merkitys kuluttajien taloudelliselle suojalle on osoittautunut pieneksi viraston pyrkiessä kotiuttamaan matkustajat mahdollisimman nopeasti maksukyvyttömyystilanteen alkamisesta ja näin minimoidessa ylimääräiset majoituskulut.[85] Tästä huolimatta lain esitöissä perusteltiin alkuperäisen maksujärjestyksen muuttamista nykymuotoiseksi sillä, että uudistus ”turvaa nykyistä paremmin niiden kuluttajien aseman, jotka ovat suorittaneet ennen matkan alkamista varausmaksut ja kokonaishinnan loppusuoritukset, mutta joiden matka ei toteudu valmismatkaliikkeen harjoittajan maksukyvyttömyyden takia.”[86]

Valmismatkaliikelain mukaan asiakkaiden ennakkomaksuja suojataan siis viranomaisten riittäväksi arvioimalla vakuudella, jonka on tarkoitus kattaa kaikki lain 9 § 1 momentin kohdissa luetellut velvoitteet. Viranomaisen arvion pohjaksi matkanjärjestäjän on kyettävä toimittamaan mahdollisimman tarkka ja totuudenmukainen selvitys matkapaketeista, joita se aikoo kuluttajille markkinoida. Tätä velvoitetta on erikseen tehostettu kriminalisoimalla väärän tiedon antaminen sekä ilmoittamatta jättäminen seikasta, joka vaikuttaa vakuuden tarpeeseen tai sen hyväksyttävyyteen ja tällä tavoin heikentää matkustajien taloudellista turvaa. Rikoslain tunnusmerkistö edellyttää, että matkanjärjestäjä on toiminut tahallaan tai törkeällä huolimattomuudella ja tavallisesta tekomuodosta, *valmismatkaliikerikkomuksesta*, on seuraamukseksi säädetty sakkorangaistus. Mikäli elinkeinonharjoittaja menettelyllään tavoittelee taloudellista hyötyä tai muut seikat huomioiden tämän toimintaa voidaan pitää kokonaisuutena arvostellen törkeänä, tekijä voidaan tuomita *valmismatkaliikerikoksesta* sakkoon tai enintään vuodeksi vankeuteen. Kun huomioidaan lainsäätäjän vaatimus tekotahallisuudesta, rangaistusmaksimin alhaisuus sekä valmismatkaliikerikoksen kohdalla edellytys taloudellisen hyödyn tavoittelusta, voidaan mielestäni perustellusti kysyä, onko kri-

[85] Lehtonen 2015
[86] HE 99/2008 vp. s. 8

minalisoinnilla saavutettu toivotunlainen, matkanjärjestäjän vilpillistä menettelyä ehkäisevä vaikutus.

Nykyjärjestelmässä matkustajan taloudellinen turva saattaa vaarantua jo siitä, että viranomainen arvioi oikeilla tiedoilla vakuuden virheellisesti liian pieneksi tai elinkeinonharjoittaja arvioi toimintaa suunnitellessaan liikevaihtonsa toteutunutta alhaisemmaksi, jolloin vakuus määrätään todellista ennakkomyyntiä pienemmäksi. Näissä tapauksissa on selvää, ettei rikoslain säännöksen edellyttämä tahallisuus tai törkeä huolimattomuus voi tulla kyseeseen. Viranomaisen kohdalla virkavastuun nojalla langetettava vahingonkorvausvelvollisuus voi tuskin tulla kyseeseen, ellei vakuutta ole arvioitu selvästi liian alhaiseksi. Järjestelmä saattaa sen sijaan kannustaa viranomaista arvioimaan vakuuden tarkoituksella yläkanttiin, mikä toki suojaa kuluttajan taloudellisia intressejä tehokkaammin, mutta samalla aiheuttaa vakuudenhankinnasta koituvien kustannusten kasvua matkanjärjestäjille. Koska viranomainen tekee lopullisen päätöksen vakuuden suuruudesta elinkeinonharjoittajan antamilla tiedoilla, voi järjestelmän sanoa perustuvan keskinäiseen luottamuksen kulttuuriin matkanjärjestäjien ja valvontaviranomaisen välillä.

Valmismatkaliiketoimintaa Suomessa valvoo Kilpailu- ja kuluttajaviraston valmismatkayksikkö. VMLL 14 §:n nojalla valmismatkaliikkeen harjoittajan on annettava valvontaviranomaiselle vaadittaessa kaikki valvontaa varten tarvittavat asiakirjat, muut tiedot ja selvitykset. Koska lain 13 § edellyttää elinkeinonharjoittajalta omatoimisuutta vakuuden määrään tai tarpeellisuuteen vaikuttavista muutoksista, korostaa 14 §:n määräys lähinnä valvovan viranomaisen oikeutta saada kaikki tarpeellisiksi katsomansa asiakirjat myös silloin, kun elinkeinonharjoittaja ei ole yhteistyöhaluinen. KKV:n pakkokeinot on lueteltu lain 15 §:ssä. Ensisijaisesti virasto kehottaa velvollisuutensa laiminlyönyttä valmismatkaliikkeen harjoittajaa täyttämään velvollisuutensa määräajassa. KKV voi uhkasakon uhalla myös kieltää lainvastaisen toiminnan jatkamisen kun kyseinen toiminta on omiaan vaarantamaan matkustajien taloudellisen turvan. Viranomaisella on siten laissa asetettu mahdollisuus ja velvollisuus toimia aktiivisesti kuluttajien taloudellisen edun turvaamiseksi. Käytännössä valvontaviranomaisen resurssit eivät riitä aktiiviseen, jokaisen rekisterissä olevan matkatoimiston tilanteen aktiiviseen seurantaan, jolloin valvonta keskittyy niihin toimijoihin, joiden riski maksukyvyttömäksi ajautumisesta on perustellusti olemassa.[87]

[87] Lehtonen 2015

Oikeuskirjallisuudessa Halila on katsonut lain merkityksen vähentyneen Internetin yleistymisen myötä matkavarausten teon siirryttyä enenevissä määrin verkkoon matkatoimistossa asioinnin sijaan. Asiakas voi tällöin vertailla eri palveluntarjoajia ja vapaasti valita mieluisen kuljetusyrityksen ja hotellin itse, jolloin hän on suorassa sopimussuhteessa lopullisen palvelun tarjoajiin.[88] Vaikka matkatoimistot ovat vastanneet kysynnän muutokseen tarjoamalla valmiita paketteja myös Internet-sivuillaan, ei kuluttaja useinkaan tiedosta matkatoimiston verkkokaupassaan tarjoaman matkapaketin ja hintavertailuja kokoavan sivuston kautta kasattavan matkailupalvelujen kokonaisuuden eroa maksukyvyttömyystilanteessa. Tällöin suoja tai sen puute selviää kuluttajalle vasta vahingon jo tapahduttua.

2.4 Kuluttajansuojalain 7 luvun 39 § luottokorttiasiakkaiden suojana

2.4.1 Luottokorttiasiakkaan nauttiman suojan tausta

Kansallisessa lainsäädännössämme on jo vanhastaan omaksuttu ajatus, jonka mukaan kuluttajalla on oikeus esittää hankkimansa tavaran tai palveluksen myyjän sopimusrikkomuksen johdosta vaatimuksia myös kaupan rahoittanutta luotonantajaa kohtaan. Kuluttajansuojalain esitöistä käy ilmi tarkoitus kuluttajan oikeussuojan vahvistamisesta laajentamalla kuluttajan väite- ja vaadeoikeutta luotonantajaa kohtaan. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle kulutusluottoja koskevaksi lainsäädännöksi todetaan kuluttajansuojan kannalta perustelluksi, että ”tilanteissa, joissa ostajan saama luotto on seuraus myyjän ja ulkopuolisen rahoittajan välisestä asianomaisen myyjän myyntitoiminnan rahoittamista koskevasta järjestelystä, ostajan asema myyjän suoritusvirheen johdosta on samanlainen siitä riippumatta, kuka rahoitusjärjestelyn osapuolista muodollisesti on velkojana.”[89] Lakiehdotuksen mukainen säännös sisällytettiin lakiin kuluttajansuojalain muuttamisesta (385/1986), joka uudisti vanhan kuluttajansuojalain lisäten siihen kulutusluottoja koskevan 7 luvun ja yllä kuvailtua luotonantajan vastuuta myyjän suoritusvirheestä koskevan 13 §:n. Kuluttajansuojalain 7 luku uudistettiin viimeksi vuonna 2010 EU:n kulutusluottoja koskevan direktiivin 2008/48/EY voimaan saattamiseksi, jolloin luotonantajan vastuupykälä siirtyi 7 luvun 39 §:ksi. Direktiivillä ei rajoitettu jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön soveltamista luo-

[88] Hemmo-Halila s. 235
[89] HE 88/1985 vp s. 8

tonantajan yhteisvastuuta koskeviin säännöksiin, joten pykälän sanamuoto säilytettiin ennallaan.[90]

Nykyinen KSL 7 luvun 39 § kuuluu seuraavasti:

> ”Kuluttajalla, jolla on oikeus pidättyä maksusta taikka saada hinnan palautusta, vahingonkorvausta tai muu rahasuoritus myyjältä tai palveluksen suorittajalta tämän sopimusrikkomuksen johdosta, on tämä oikeus myös sitä luotonantajaa kohtaan, joka on rahoittanut kaupan tai palveluksen. Luotonantaja ei ole kuitenkaan velvollinen maksamaan kuluttajalle enempää kuin on tältä saanut maksuina.”

KSL 7 luvun 3 § 3 momentissa rajoitetaan 39 §:n suojaa koskemaan ainoastaan hyödykesidonnaisia luottoja. Tällä luottotyypillä tarkoitetaan lain 7 luvun 7 § 1 momentin 3 kohdan mukaan ”kulutushyödykkeen hankkimista varten myönnettävää kuluttajaluottoa, jonka antajana on myyjä tai palveluksen suorittaja itse taikka muu elinkeinonharjoittaja myyjän tai palveluksen suorittajan kanssa tekemänsä sopimuksen tai muun kuluttajien luotottamista koskevan järjestelyn perusteella.” Nykyistä sanamuotoa oleellisesti vastaava hyödykesidonnaisen luoton määritelmä lisättiin lakiin 7 luvun soveltamisalaa laajennettaessa 8.1.1993 annetulla lailla, jonka pääasiallisena tarkoituksena oli saattaa Suomen lainsäädäntö vastaamaan ETA-sopimuksen mukaisesti EU:n kulutusluottodirektiivin vaatimuksia. Määritelmä vastasi tuolloin voimassa olleen lain 7 luvun 1 §:n mukaista kulutusluoton määritelmää.[91] Samaisen lain esitöissä todetaan myös, että ”13 § ei sovellu sellaiseen luottoon, jonka käyttötavan kuluttaja voi itse määrätä.”[92] Tämän tarkoituksena oli rajata esimerkiksi auton ostoa varten nostettavat suuremmat kuluttajaluotot pois luotonantajan ja myyjän yhteisvastuun piiristä. Esitöiden perusteella on siten selvää, ettei hyödykesidonnaisuutta tule käsitteenä ymmärtää vastuusäännöksen soveltamisalaa rajoittavasti luotoksi, jolla on selkeä liityntä sen avulla hankittavaan kulutushyödykkeeseen.

Luottokorttiyhtiöt katsoivat aiemmin, ettei KSL 7:39 § velvoittaisi heitä yleisluottokortin liikkeellelaskijoina, sillä kortilla tehtävät ostot eivät rajoittuneet tiettyyn yksittäiseen hyödykkeeseen, jolloin asiakkaan hankkiman hyödykkeen ja luoton välille ei voinut muodostua vaadittua sidonnaisuutta. Luottokunta tosin poikkesi tästä korvaamalla lainkohdan mukaisesti kuluttajien ostoja Visa-järjestelmään liitetyn vapaaehtoisen sopimusjärjestelmän

[90] Direktiivin 15 artiklan 3. kohta kuuluu kokonaisuudessaan näin: ”Tällä artiklalla ei rajoiteta sellaisten kansallisten säännösten soveltamista, joiden mukaan luotonantaja on yhteisvastuussa kuluttajan tavaroiden myyjälle tai palveluiden suorittajalle mahdollisesti esittämistä vaatimuksista, kun tavaroiden tai palveluiden hankinta tältä on rahoitettu luottosopimuksella.”
[91] HE 238/1992 vp. s. 13
[92] id. s. 14

perusteella.[93] Sittemmin asiaan on saatu asianomaisia sitovaa ennakkoratkaisukäytäntöä kun korkein oikeus ratkaisussaan 2007:6 totesi, että ”Luotto, jonka Luottokunnan myöntämän Visa-kortin haltija sai maksaessaan hankkimiaan kulutushyödykkeitä kortilla, oli kuluttajansuojalain 7 luvun 2 §:n 3 kohdassa tarkoitettu hyödykesidonnainen luotto.”[94] Tuomion myötä käytäntö, jonka mukaan luottokortilla matkansa maksanut asiakas voi esittää vaatimuksia matkanjärjestäjän lisäksi luottokortin myöntäneelle taholle, on vakiinnuttanut asemansa matkustajien nauttimana ylimääräisenä etuna matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa. Kun otetaan huomioon KKO:n ennakkopäätöksen merkitys KSL 7:39 §:n soveltamisessa maksukyvyttömän matkanjärjestäjän asiakkaisiin, on ratkaisuun syytä perehtyä seuraavassa vielä tarkemmin.

2.4.2 Oikeuskäytäntöä: KKO 2007:6

Tapauksessa suomalainen kuluttaja oli heinäkuussa 1999 tilannut yhdysvaltalaiselta yritykseltä esitteen perusteella koiranhoitotarvikkeita ja maksanut ostoksensa Luottokunnan hänelle myöntämällä Visa-kortilla. Kauppasumma veloitettiin aikanaan Luottokunnan laskulla, mutta myyjä ei kuluttajan yhteydenotoista huolimatta koskaan toimittanut tilattuja tarvikkeita. Lopulta kuluttaja esitti Luottokunnalle vaatimuksen kauppahinnan, 449,90 euroa, palauttamisesta maaliskuussa 2001 ja vei asian lopulta käräjäoikeuteen. Käräjäoikeuden hyväksyttyä kanteen ja hovioikeuden puolestaan hylättyä kuluttajan vaatimukset, myönsi KKO valitusluvan ja otti asian käsiteltäväkseen.

Korkein oikeus päätyi tapauksessa arvioimaan ensin hyödykesidonnaisen luoton määritelmää sekä Visa-luottokortin suhdetta hyödykesidonnaisuuteen. Kuluttajansuojalain esitöitä (HE 83/1985 ja HE 238/1992) tulkitessaan oikeus päätyi katsomaan, että ” hyödykesidonnaisella luotolla voimassa olevan lain 2 §:n 3 kohdan määritelmän mukaan tarkoitetaan luottoa, johon kuluttajansuojalain 7 lukua alun perin sovellettiin.” Kuluttajansuojalain 7 luvun on katsottu soveltuvan luottokorteilla tapahtuvaan asiakkaan rahoittamiseen jo lain vanhemmissa esitöissä.[95] Lisäksi oikeus katsoi, että ”alkuperäisen 7 luvun esitöidenkin mukaan on selvää, että sellaiset luotot, jonka käyttötavan kuluttaja itse voi määrätä, eivät kuulu käsitteen piiriin.”

[93] Haunio-Rudanko 2004
[94] Lainauksessa viitattava lainkohta on vanhan kuluttajansuojalain mukainen, joten pykäläviitteet eriävät tässä käsiteltävästä nykylaista
[95] HE 88/1985 vp. s. 22

Visa-luottokortin korkein oikeus määritteli olevan kansainvälisen yleisluottokortti, jonka myöntämisestä vastaa Suomessa Luottokunta. Kuluttaja on kortin hankkimisesta tehdyn sopimuksen nojalla oikeutettu hankkimaan tavaroita ja palveluja niistä yrityksistä, jotka ovat liittyneet luotonantajayhteisöön tai tehneet muun sopimuksen asiakkaittensa luotottamisesta. Ulkomailla tehdyissä ostoissa tai etämyynnissä maksutapahtuma välitetään Visa Internationalin kautta Luottokunnalle, joka puolestaan suorittaa maksun myyjälle ja veloittaa saatavan kortinhaltijalta. Näin ollen Luottokunta on useimmiten suoraan sopimussuhteessa hyödykkeiden myyjiin, pois lukien ulkomaiset yritykset, joiden kohdalla korttien käyttö perustuu Luottokunnan kansainvälisen luotonantajayhteisön sisällä solmimiin sopimuksiin. Tähän järjestelyyn perustuen se voi siis vaikuttaa järjestelmän piiriin mukaan otettavien yritysten ja elinkeinonharjoittajien hyväksymiseen. Vaikka kortin käytöllä rahoitettavien yritysten piiri on maailmanlaajuisesti katsottuna suuri ja kuluttajalla siten mahdollisuuksia valita keneltä hyödykkeen hankkii, se ei ole rajaton. Kuluttajan ei voida katsoa voivan valita vapaasti kortin käyttötapaa hänen ollessa pakotettu hankkimaan hyödyke sellaiselta myyjältä, joka on liittynyt kansainvälisen luottoyhteisön järjestelmän piiriin.[96]

Johtopäätöksissään KKO totesi, ettei hyödykesidonnaisen luoton käsitettä ole perusteltua tulkita suppeasti siten, että tällainen luotto käsittäisi vain tapaukset, joissa asiakkaan luototuksesta on nimenomaisesti sovittu luotonantajan ja myyjän välillä. Riittäväksi tunnusmerkistöksi on katsottava, että myyjä on sitoutunut luottokorttijärjestelyyn sopimalla siitä luotonantajan kanssa. Tällöin myyjän ja luotonantajan välille on katsottava muodostuneen kuluttajaan nähden etujen yhteys. Koska kuluttaja ei voi edellä kuvatulla tavalla valita käyttävänsä luottokorttia hankkiessaan hyödykkeen järjestelyn ulkopuoliselta myyjältä, ei Visa-luottokortilla rahoitettua kuluttajaluottoa voida pitää sellaisena luottona, jonka käyttötavan kuluttaja voisi itse valita.[97] Näillä perusteilla korkein oikeus päätyi edellä kuvattuun ratkaisuun, jonka nojalla kuluttajat voivat halutessaan hakea korvausta luottoyhtiöltään matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa.

Luottokorttiyhtiöiden velvollisuus palauttaa kuluttajille näiden ennakkomaksut matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa on kuluttajansuojalain ja KKO:n ratkaisukäytännön valossa selvä. Sen sijaan kysymykseen siitä, onko luotonantajataholla yleisen velvoiteoikeudellisen periaatteen mukainen sijaantulo-oikeus[98] valmismatkavakuudesta maksetta-

[96] KKO 2007:6 ‘Korkeimman oikeuden ratkaisu’ kohdat 6-8
[97] id. kohdat 9-11
[98] Saamisoikeuden siirrettävyyden lähtökohtaisuudesta, ks. Norros 2012 s. 223

vaan saatavaan, ei voida vastata yksiselitteisen myönteisesti tai kielteisesti. Kysymykseen liittyen on KHO antanut 3.2.2015 ratkaisun Air Finlandin konkurssia seuranneessa KKV:n ja Luottokunnan (nyk. Nets Oy) välisessä hallintoriita-asiassa.[99] Kysymys sijaantulo-oikeudesta ja valmismatkaliikevakuuteen perustuvan saatavan siirrettävyydestä on juridisesti monitahoinen ja ansaitsee lähempää tarkastelua ennen KHO:n tuoreen prejudikaatin käsittelyä.

2.4.3 Pohdintaa luotonantajan sijaantulo-oikeudesta

Luottokunta pyysi kirjallisesti Kuluttajavirastolle 24.11.2004 lähettämässään kirjeessä tietoa siitä, voiko se hakea suoritusta valmismatkaliikkeen asettamasta vakuudesta korvattuaan luottokortilla matkansa maksaneille kuluttajille näiden tekemät suoritukset toteutumattomasta matkasta. Kuluttajavirasto ilmoitti vastauksessaan[100] 17.12.2004 näkemyksensä, jonka mukaan luottokortilla matkansa maksaneen ja luotonantajalta korvauksen saaneen kuluttajan saamisoikeus valmismatkaliikelain mukaisesta vakuudesta voi siirtyä yleisen velvoiteoikeudellisen periaatteen mukaisesti luotonantajalle, mikäli mitään erityistä estettä tälle ei ole. Kuten kuluttajan oikeuden luotonantajalta saatavaan korvaukseen perustavassa säädöksessä, myös luotonantajan oikeus siirtyvän vakuuskorvauksen saamiseen rajoittuu määrään, jonka kuluttaja olisi vakuudenantajalta saanut. Vastauksessaan virasto edellyttää myös, että vakuudesta korvausta hakeva luotonantajataho toimittaa asianmukaiset selvitykset korvausten saajista ja suorituksista, korvausperusteista sekä tositteet luotonantajan saamista maksuista.

Lähtökohtaisesti vaikuttaisi siis siltä, että luotonantaja voi olla valmismatkavakuudesta kuluttajalle kuuluvan korvauksen saamisoikeuden siirronsaajana, mikäli on suorittanut tälle kuluttajansuojalain mukaisen korvauksen luottokortilla maksetusta ja peruuntuneesta matkasta. Tavanomaisesti luotonantajan regressioikeus kohdistuisi suoraan matkanjärjestäjään, jonka suoritusvirheen takia luotonantaja on palauttanut matkanjärjestäjän asiakkaalle luottokortilla maksetun ennakkomaksun. Rahoittamansa elinkeinonharjoittajan maksukyvyttömyystilanteessa luotonantaja joutuu kuitenkin tyytymään tavallisen velkojan osaan, ellei ole järjestänyt asemaansa erillisin vakuuksin.[101] Valmismatka-alan vakuusjärjestelmä on tässä mielessä poikkeus, koska yleensä vastaavanlaisia ulkoisia varallisuuseriä, joihin luo-

[99] Tapausta käsitellään tarkemmin jäljempänä kappaleessa 3.3
[100] 2004/33/6469
[101] Velkojien maksunsaantijärjestyksestä ja etusijalla olevista veloista konkurssissa, ks. MJL 2-6 §

tonantaja voisi regressivaatimuksensa kohdistaa, ei elinkeinonharjoittajan maksukyvyttömyystilanteessa yksinkertaisesti ole. Kun nyt käsiteltävän vakuuden ensisijainen tehtävä on edellä mainituin tavoin turvata ensinnäkin matkustajien kotiinpaluu sekä kuluttajien ennakkomaksujen palautus, voidaan mielestäni perustellusti kyseenalaistaa vakuuden käyttäminen luotonantajan liiketoiminnallisten riskien turvaamiseen.

Tapauksissa, joissa vakuus riittää kattamaan kaikki kuluttajien kärsimät taloudelliset menetykset, ei vakuuden käyttäminen luotonantajan kuluttajille maksamien palautusten korvaamiseen aiheuta kuluttajakollektiivin saamisoikeuden huonontumista. Tällöin on toki mahdollista, että vakuuden myöntänyt taho katsoo, ettei se ole velvollinen suorittamaan korvausta kolmannelle osapuolelle, jonka oma velvollisuus kuluttajia kohtaan perustuu suoraan kuluttajansuojalain säännökseen. Poikkeus lähtökohtaisesta saamisoikeuden vapaasta siirrettävyydestä edellyttäisi vakuuden asettamisen yhteydessä vakuuskirjaan kirjattua mainintaa siirtokiellosta ollakseen tehokas.[102] Oikeustoimiperusteinen siirtokielto on Pohjoismaissa ymmärretty lähtökohtaisesti tehokkaaksi suhteessa sivullisiin. Pääsäännön ongelmaksi muodostuvat useat poikkeukset, kuten kiellon pätemättömyys suhteessa konkurssi- ja ulosottovelkojiin sekä siirtokiellosta perustellusti tietämättömään sivulliseen.[103] Matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden tarkoittaessa useimmiten konkurssia, jossa matkustaja-velkoja voi saada suorituksen joko luotonantajalta KSL 7:39 §:n nojalla tai vakuudenasettajalta valmismatkaliikelain perusteella, ei jälkimmäisen asettamaa siirtokieltoa matkustajan ja luotonantajan välisessä suhteessa voida näin ollen pitää pätevänä. Luotonantajalla voisi siten olla saamisoikeus vakuudesta maksettaviin korvauksiin yleisen saamisoikeuden siirrettävyyden periaatteen nojalla ilman, että vakuudenantaja voisi tätä oikeutta tehokkaasti vastustaa.

Tilanteessa, jossa vakuus ei riitä kattamaan kaikkia hyväksyttäviä vaatimuksia täysimääräisesti, on selvää että luottokorttiasiakkaiden puolesta vakuudesta korvausta hakeva luotonantaja ei voi saada siirtosaatavaansa suoritetuksi muiden kuluttajien valmismatkalainsäädäntöön perustuvaa oikeutta loukkaamatta. Samalla tilanne, jossa luottokortilla maksanut kuluttajajoukko on oikeutettu täyteen korvaukseen muiden jäädessä jako-osuuden varaan, kärjistyy, mikäli luotonantaja liittyy vakuusvelkojiin pienentäen jako-osuutta entisestään. Kun direktiivin ja sen kansallisesti implementoivan lain tarkoitus on ensisijaisesti kuluttajansuoja, on kysymykseen luotonantajan yleisestä sijaantulo-oikeudesta vastattava

[102] Siirtokiellosta ks. Norros 2012 s. 225
[103] id. s. 225–226

kielteisesti. Kuten virasto on edellä kerrotun mukaisesti kirjeessään todennut, ”saamisoikeus voi yleisen velvoiteoikeudellisen periaatteen mukaan siirtyä luotonantajalle, ellei mitään erityistä estettä siirrolle ole.”[104] Tällaisena esteenä voitaneen pitää olosuhteita, joissa saamisoikeuden siirto aiheuttaisi osalle kuluttajista taloudellisen suojan kaventumisen ja huonomman aseman kuin mikä se olisi luotonantajan saamisoikeus rajattaessa vakuuden ulkopuolelle. Viraston ilmoittama kanta tulisi siten ymmärtää niin, ettei saamisoikeuden siirtämiselle lähtökohtaisesti ole esteitä, mutta sitä voidaan tarvittaessa rajoittaa kuluttajansuojan toteutumisen turvaamiseksi.

Johtopäätöksenä on todettava kuluttajansuojalain mukaisen luotonantajavastuun olevan nykymuotoista valmismatkavakuusjärjestelmää vanhempi oikeudellinen konstruktio. Suomessa luottokorttiyhtiöt ovat viimeistään KKO:n ennakkopäätöksen 2007:6 jälkeen joutuneet liiketoiminnassaan ottamaan huomioon hyödykesidonnaiseen kuluttajaluottoon liittyvät riskitekijät. Valmismatkaliikelain soveltamisalaan kuuluvien pakettimatkojen osuuden luottokorteilla Suomessa tehdyistä palveluiden ja kulutushyödykkeiden ostoista oletan olevan marginaalinen. Näin ollen luotonantajina toimivilla korttiyhtiöillä on intressinä varmistaa asiakkaanaan toimivien elinkeinonharjoittajien maksukyky ja tarvittaessa suojautua näiden mahdollisen maksukyvyttömyyden aiheuttamilta tappioilta. Tätä taustaa vasten tuntuisi oudolta, mikäli yhdellä marginaalisella sektorilla luotonantajalla katsottaisiin olevan kolmannen myöntämän varallisuuserän turva liiketoimintaan kuuluvan riskin suojana. Kokonaisuutta arvioiden valmismatka-ala ei myöskään ole erityisen ”konkurssiherkkä” tai muutoin korkeamman riskin ala verrattuna muihin kuluttajapalveluihin. Lisäksi matkailualan saama kilpailuetu ”ylimääräisestä” luotonantajan vakuudesta voisi mahdollisesti vääristää luotonantajien ja elinkeinonharjoittajien muodostamia markkinoita. Oman näkemykseni mukaan maksukyvyttömän matkanjärjestäjän luottokortilla maksaneen asiakkaan saamisoikeuden siirto luotonantajalle ei ole yleisestä velvoiteoikeudellisesta vapaan siirrettävyyden periaatteesta huolimatta hyväksyttävissä. Luotonantajan alijäämäiseen vakuuteen kohdistamiin vaatimuksiin on siten suhtauduttava kielteisesti.

2.5 Yhteenveto

Suomen kansallisessa lainsäädännössä asiakkaan nauttima taloudellinen suoja valmismatkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa jakautuu valmismatkaliikelain mukaisen va-

[104] Alleviivaus tässä tekijän

kuuden tuomaan suojaan sekä luottokortilla maksaneita kuluttajia turvaavaan luotonantajan ja elinkeinonharjoittajan yhteisvastuuta koskevaan kuluttajansuojalain säännökseen. Kuten edellä totesin, vakuuden riittävyys maksukyvyttömyystilanteessa edellyttää matkanjärjestäjän ja valvontaviranomaisen yhteistoimintaa vakuuden suuruutta määritettäessä. Kuluttajansuojaksi tarkoitetun säännöksen toteuttaminen laskennalliseen arvioon perustuvalla vakuussummalla edellyttää, että vakuus asetetaan mahdollisimman tarkasti tavoitteelliseen 100 prosentin kattavuuteen, jolloin se yhtäaikaisesti turvaa kuluttajien ennakkomaksut muodostumatta taloudellisesti liian raskaaksi elinkeinonharjoittajalle. Vakuudessa on oltava riittävästi varallisuutta kattamaan ennakkomaksujen lisäksi matkojen keskeytyessä kuluttajien paluukuljetukset ja mahdolliset lisämajoitukset lomakohteissa. Vakuuteen liittyy myös aina riski vakuudenantajan omasta maksukyvyttömyydestä, joskin sekä matkanjärjestäjän että tämän vakuudenantajan yhtäaikainen maksukyvyttömyys on epätodennäköistä, kun kyseessä ovat toisistaan selvästi erilliset yritykset. EU-komissio on katsonut jo vuonna 1999, että vakuudenantajatahon tulee olla riittävän itsenäinen matkanjärjestäjään nähden, jotta jälkimmäisen maksukyvyttömyys ei vaaranna kuluttajien mahdollisuutta saada korvausta vakuudesta.[105] Suomessa tämä ei ole osoittautunut ongelmaksi, sillä vakuudet hankitaan pääosin suurilta liikepankeilta tai erityisiltä rahoituslaitoksilta, joiden vakavaraisuutta valvoo erikseen Finanssivalvonta.

Luottokortilla matkansa maksaneet kuluttaja-asiakkaat nauttivat kaksinkertaisesta suojasta voidessaan vapaasti valita hakevatko ennakkomaksunsa korvaamista luottokorttiyhtiöltä vai matkanjärjestäjän vakuudesta. Luotonantajat ovat korvauskäytännön vakiinnuttua korvanneet kuluttajien ennakkomaksuja ilman ylimääräistä viivettä, jolloin kuluttaja-asiakkaat voivat olettaa saavansa ennakkomaksunsa palautetuiksi noin kuukauden kuluessa reklamaatiosta. Käsittelyn nopeus yhdistettynä korvauksen hakemisen suhteelliseen vaivattomuuteen ja kuluttajaviranomaisen ohjeistukseen korvauksen hakemisesta suoraan luottokortinmyöntäjältä, saa epäilemättä suurimman osan luottokortilla maksaneista kuluttajista hakemaan maksunpalautusta suoraan luoton rahoittajalta. Luottokorttiyhtiön sijaantulo-oikeus ja mahdollisuus saada kuluttajille suorittamistaan maksunpalautuksista korvausta vakuussummasta liittyy vahvasti muilla maksutavoilla ennakkomaksun suorittaneiden kuluttajien oikeuteen saada vakuudesta täysimääräinen korvaus. Vaikka velvoiteoikeudellisesti olisi selvää, että luotonantaneella ja kaupan rahoittaneella taholla on oikeus saada maksamansa korvaus takaisin elinkeinonharjoittajalta kuten normaalissa tilanteessa, jossa

[105] SEC(1999) 1800 final s.18–19

konkurssia ei ole, on vaatimukseen vastattava ehdottoman kielteisesti, mikäli sen hyväksyminen vaarantaisi tai rajoittaisi kuluttajan oikeutta korvaukseen.

Luottokorttiasiakkaiden kuluttajansuojalain mukainen oikeus ennakkomaksun palautukseen matkan peruuntuessa tarkoittaa samalla vakuuteen kohdistuvien vaatimuksien pienenemistä. Siten vakuusjärjestelmän rinnalla toimiva ennakkomaksujen hyvitysjärjestelmä osaltaan parantaa kuluttajien nauttimaa suojaa. Vakuutta laskettaessa ei voida ottaa huomioon luottokortilla matkansa maksavia asiakkaita, joiden siis voisi olettaa hakevan mahdollisen korvauksen luottokorttiyhtiöltä vakuuden sijaan. Näin ollen luottokortilla maksavien kuluttajien suuri osuus matkanjärjestäjän asiakkaista tarkoittaa valmismatkaliikelain mukaisen maksukyvyttömyyssuojan parantumista. Suomessa tilanteen voisikin arvioida olevan kuluttajan kannalta kohtalaisen hyvä, vaikka järjestelmä ei täysin aukoton olekaan.

3 ASIAKKAANSUOJAN TOTEUTUMISESSA HAVAITUT ONGELMAT

3.1 Yleistä

Kuten johdanto-osiossa totesin, eivät matkanjärjestäjän maksukyvyttömyydestä kuluttajille aiheutuneet taloudelliset tappiot ole kokonaisuutta tarkastellen merkittävästi kasvaneet. Vakuusjärjestelmän kautta matkanjärjestäjien maksukyvyttömyydestä aiheutuneet ennakkomaksujen menetykset on pääosin saatu korvattua täysimääräisesti kaikille kuluttajille. Tästä käytännöstä poikkeavat tapaukset muodostavat tutkimukseni ydinongelman. Tässä luvussa käsittelen niitä poikkeustapauksia, joissa kuluttajien oikeus täysimääräiseen korvaukseen ei ole toteutunut asianmukaisella tavalla, kun kyse on ollut useita tuhansia matkustajia koskettaneista konkursseista. Pienempien matkanjärjestäjien maksukyvyttömyystilanteissa KKV:lle asetettu vakuus on riittänyt kattamaan matkustajien saatavat tai kuluttajien oikeus täysimääräiseen ennakkomaksujen palautukseen on muutoin saatu varmistettua.[106]

Vuonna 2005 konkurssiin ajautuneen Töölön Matkatoimiston vakuus riitti aluksi kattamaan vain 36 % matkustajien korvausvaatimuksista. Kuluttajaviraston ja yhtiötä rahoittaneen Nordea Rahoitus Suomi Oy:n (myöh. myös Nordea) väliset neuvottelut johtivat lopulta siihen, että factoring-rahoitussopimuksen nojalla matkansa suoraan Nordea Rahoitukselle maksaneet asiakkaat saivat rahansa takaisin täysimääräisesti. Nordean ja toisena vakuudenantajana toimineen Sampo Pankin käymän oikeudenkäynnin päätteeksi KKV:lle palautui vuonna 2012 yhteensä 282 822,05 euroa maksettavaksi kuluttajille, jotka eivät olleet aiemmin saaneet täysimääräistä korvausta muuta kautta. Tämän viimeisen maksuerän myötä Töölön Matkatoimiston asiakkaat saivat lopulta täysimääräisen korvauksen suorittamilleen ennakkomaksuille. Alkuperäisen vakuuden riittämättömyyden vuoksi kaikkien ennakkomaksujen palauttaminen kesti yli 8 vuotta konkurssin alkamisesta ja edellytti neuvotteluja ja oikeudenkäyntiä ennen toteutumistaan.

Air Finlandin tapauksessa vakuuskorvauksia ei ole tätä kirjoitettaessa maksettu kuluttajille lainkaan ja jako-osuus jää korkeintaan 69,5 prosenttiin hyväksytyistä korvaushakemuksista. Air Finlandin tapaus on siten ensimmäinen kerta kun valmismatkajärjestäjän asiakkaat jäävät ilman täyttä korvausta. Tämän lisäksi asiakkaat ovat ehtineet kirjoitushetkellä odottaa korvauksiaan jo 2 vuotta saatuaan ensimmäiset korvauspäätökset vuodenvaihteessa

[106] Lehtonen 2015

2012–2013. Air Finlandin tapausta voinee siis pitää esimerkkinä nykyisen järjestelmän heikkouksista. Tästä poiketen Kristina Cruisesin yrityssaneerauksen käynnistämässä korvauskäsittelyssä asiakkaat saivat ennakkomaksunsa takaisin täysimääräisesti ja kohtuullisen ajan kuluessa. Ainoa asiakkaansuojan kannalta kyseenalaistettavissa oleva osuus on matkapaketin ulkopuolisten kulujen korvaaminen vakuudesta, kun ko. kulut liittyvät olennaisesti matkapaketin käyttämiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi lennot kuluttajan asuinpaikasta valmismatkan lähtöpaikkaan. Koska kansallisesta lainsäädännöstä ei tällaisten kustannusten korvaamista tukevaa säännöstä löydy, pyrin selvittämään, onko vakuuskorvauksen myöntämiselle löydettävissä tukea matkapakettidirektiivistä ja unionin tulkintakäytännöstä.

Käyn ensin läpi tapahtumat ja asian käsittelyn viranomaisessa sekä tätä mahdollisesti seuranneet oikeusprosessit. Lopuksi arvioin kutakin tapausta ja kokonaistilannetta voimassaolevan lainsäädännön ja edellä esitellyn EU-oikeuden ennakkoratkaisukäytännön valossa. Töölön Matkatoimiston mennessä konkurssiin oli voimassa alkuperäinen valmismatkaliikelaki vuodelta 1994, joka korvattiin vuoden 2008 lakiuudistuksen yhteydessä nyt voimassa olevalla lailla. Tämän seurauksena lakiviittausten pykälät saattavat lukujen välillä erota toisistaan.

3.2 Töölön matkatoimiston konkurssi 2005

3.2.1 Tapahtumakuvaus

Töölön Matkatoimisto Oy asetettiin Helsingin käräjäoikeuden päätöksellä konkurssiin 11.5.2005. Yhtiö oli asettanut Kuluttajavirastolle konkurssin aikaan voimassa olleen valmismatkaliikelain (1080/1994) 8 §:n mukaisen, Sampo Pankki Oyj:ltä ja Atradius Credit Insurance N.V:ltä hankkimansa vakuuden, jonka määrä konkurssiin asettamispäivänä oli 1 052 000 euroa. Vakuuden päältä maksettiin lakisääteisessä järjestyksessä 39 641,10 euroa matkustajien paluukuljetuksista aiheutuneita kustannuksia. Hyväksyttyjen korvausvaatimusten kattamiseen jaettavaa vakuutta jäi siten yhteensä 1 012 358,90 euroa. Kuluttajavirasto hyväksyi korvaushakemuksia yhteensä 2 759 585 euron edestä, jolloin vakuus oli lähtökohtaisesti alijäämäinen. Toukokuussa 2006 tehdyn ensimmäisen päätöksen[107] mukaan hyväksytyt vaatimukset päätettiin maksaa jako-osuutena, joka oli päätöksentekohetkellä 36 %.

[107] 2005/33/3265

Töölön Matkatoimisto oli solminut Nordea Rahoitus Suomi Oy:n kanssa factoring-rahoitussopimuksen, jonka perusteella matkansa Töölön Matkatoimistolta ostaneet matkustajat suorittivat ennakkomaksunsa Nordea Rahoitukselle, joka puolestaan suoritti näistä laskusaatavista maksun Töölön Matkatoimistolle. Kuluttajavirasto sopi Nordea Rahoituksen kanssa konkurssin jälkeen, että Nordea Rahoitus maksaa factoring-sopimuksen perusteella konkurssin vuoksi toteutumatta jääneistä valmismatkapalveluista maksunpalautukset niille kuluttajille, jotka ovat suorittaneet matkastaan maksun suoraan Nordea Rahoituksen tilille. Tämän seurauksena Nordea Rahoitukselle siirrettiin oikeus saada viraston hallussa olevista vakuuksista se osuus, jonka Nordealta hyvityksen saaneet kuluttajat olisivat saaneet Kuluttajaviraston tekemän päätöksen perusteella.[108] Siten ne noin 4000 kuluttajaa, jotka olivat suorittaneet ennakkomaksunsa suoraan Nordea Rahoitukselle, saivat rahansa täysimääräisesti takaisin jo loppuvuodesta 2005. Suoraan Töölön Matkatoimistolle matkansa maksaneet noin tuhat kuluttajaa saivat puolestaan jäljelle jääneestä vakuudesta viraston päätöksen mukaisen 36 %:n jako-osuuden vuoden 2006 kesällä.[109] Diners Club Finland Oy ilmoitti elokuussa 2007 palauttavansa sille vakuudesta maksetun 10 476,52 euron korvauksen tuottokorkoineen. Yhteensä 10 747,60 euron summa jaettiin alkuvuodesta 2008 niille kuluttajille, jotka eivät olleet täysimääräistä korvausta saaneet. Erittelemättäkin lienee selvää, että tällöin maksetut yksittäiset korvaussummat olivat suuruudeltaan lähinnä muodollisia ja herättivät vastaanottajissa enemmän ärtymystä kuin tyytyväisyyttä.[110]

3.2.2. Sampo Pankin ja Nordea Rahoituksen oikeudenkäynti

Kuluttajaviraston ja Nordean tekemän sopimuksen mukaisesti Töölön Matkatoimiston toisena vakuudenantajana toiminut Sampo Pankki maksoi viraston vaatimuksesta joulukuussa 2006 Töölön Matkatoimistolle antamastaan vakuudesta Nordea Rahoitukselle 634 358,90 euroa sillä ehdolla, että summaa voidaan myöhemmin vaatia palautettavaksi.[111] First demand-takuun luonteesta johtuu, että vakuudenantajan väitteenteko-oikeutta on rajoitettu, eikä Sampo Pankki tämän johdosta voinut riitauttaa viraston maksuvaatimusta maksun perusteiden tai määrän osalta. Sittemmin Sampo nosti 21.9.2007 Espoon käräjäoikeudessa suorituskanteen perusteettoman edun palautusta koskevassa asiassa katsoen, että sen anta-

[108] 2005/33/3265, s. 6
[109] Lehtonen 2015
[110] Lehtonen 2015
[111] HO 30.6.2010 s. 1 ja tuomion taustalla oleva Espoon käräjäoikeuden tuomio nro 12979 (30.9.2009) Töölön Matkatoimiston toinen vakuudenantaja Atradius suoritti viraston vaatimuksesta Nordea Rahoitukselle 144 998,06 euroa ehdoitta, eikä lähtenyt mukaan Sampo Pankin nostamaan kanteeseen.

mien vakuussitoumusten ehdot eivät kata Töölön Matkatoimiston rahoittajana toimineen Nordea Rahoituksen saatavia. Kanteen perusteluissa Sampo piti Nordean velkakirjalain (31.7.1942/622) 27 §:ään perustuvana velvollisuutena palauttaa kuluttajilta saamansa ennakkomaksut matkustajille. Sen mukaan Nordean ja Kuluttajaviraston keskinäinen sopimus oli tosiasiallisesti huonontanut kuluttajien asemaa, kun osa matkustajista ei saanut täyttä korvausta vakuudesta maksatettaessa korvauksia Nordea Rahoitukselle ko. sopimuksen nojalla. Sampo Pankin laskelmien mukaan kaikki ennakkomaksunsa suoraan Töölön Matkatoimistolle suorittaneet asiakkaat olisivat saaneet täysimääräisen korvauksen, mikäli Nordea olisi täyttänyt VKL 27 §:ään perustuvan palautusvelvollisuutensa.

Vastauksessaan Nordea Rahoitus vaati kanteen hylkäämistä kokonaan tai ainakin 323 354,88 euroa ylittävältä osalta. Nordea katsoi muiden perusteluidensa ohella voivansa myöntää kanteen oikeaksi sen summan osalta, joka vastaa Sammon osuutta kokonaisvakuudesta tilanteessa, jossa Nordea olisi palauttanut saamansa ennakkomaksut suoraan kuluttajille ilman Kuluttajaviraston kanssa tekemäänsä sopimusta.[112] Koska lakisääteinen valmismatkaliikevakuus on ollut kuluttajien kannalta ensisijainen oikeussuojakeino tilanteessa, jossa matkanjärjestäjä asetetaan konkurssiin, on Nordea Rahoitus tullut kuluttajien sijaan vakuusvelkojaksi suoritettuaan maksupalautukset kuluttajille. Vastauksessaan Nordea myös kiisti Sammon esittämän näkemyksen siitä, että sillä olisi VKL:n tai KSL:n nojalla velvollisuus palauttaa kuluttajien factoring-sopimuksen perusteella maksamat ennakkomaksut. Kun järjestelyn tarkoituksena on ollut parantaa kuluttajien taloudellista asemaa siitä, mikä se on ollut konkurssin seurauksena ja suurin osa kuluttajista on tämän järjestelyn seurauksena saanut täysimääräisesti ennakkomaksunsa takaisin, ei Nordean voida katsoa saaneen tilanteessa perusteetonta etua.

Käräjäoikeus päätyi tuomiossaan siihen, että Nordea Rahoituksen saamalla suorituksella oli ollut Kuluttajaviraston päätöksen johdosta kantajan kiistämä oikeusperuste. Lisäksi oikeus totesi, että mahdollinen perusteeton suoritus tulisi tässä tapauksessa palauttaa Kuluttajaviraston käyttöön, koska kaikki matkustajat eivät olleet saaneet vakuudesta täysimääräistä korvausta. Käräjäoikeus hylkäsi kanteen kokonaisuudessaan. Helsingin hovioikeuteen toimittamassaan valituksessa Sampo toisti käräjäoikeudessa esittämänsä vaatimukset ja totesi Nordean olleen ensisijaisesti velvollinen palauttamaan kuluttajien ennakkomaksut. Vastauksessaan Nordea kiisti tämän tulkinnan oikeussuojakeinojen ensisijaisuu-

[112] Espoon KO nro. 12979 s. 10

desta pitäen käräjäoikeuden ratkaisua oikeana.[113] Hovioikeudessa keskeisin oikeuskysymys koski siten kuluttajien käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen ensisijaisuutta matkanjärjestäjän konkurssissa.

Hovioikeus totesi ratkaisunsa hyötyä koskevassa osassa, että Nordea Rahoitukselle factoring-sopimuksen perusteella vakuudeksi siirrettyihin Töölön Matkatoimiston saataviin sovelletaan velkakirjalain tavallisia velkakirjoja koskevia sääntöjä. Siten VKL 27 §:n ja KKO:n ratkaisuista 1996:128 ja 1998:49 ilmenevän oikeusohjeen mukaisesti Nordea on ollut velvollinen palauttamaan konkurssin myötä purkautuneiden matkailupalvelusopimusten perusteella saamansa ennakkomaksut. Tarkastellessaan Sammon ja Nordean maksuvelvollisuuksia hovioikeus totesi näiden olevan pitkälti päällekkäisiä ja ensisijaisuutta on arvioitava muiden seikkojen perusteella. Punninnassa oikeus päätyi lopulta pitämään Nordean palautusvelvollisuutta ensisijaisena Sammon antamaan takuuseen nähden, mikä tarkoittaa, että yhtiö on saanut tapauksessa hyötyä Sammon kustannuksella vapauduttuaan palautusvelvollisuudesta. Tätä etua voitiin pitää perusteettomana, koska vakuus oli annettu matkustajien suojaksi, eikä Nordealla ollut valmismatkaliikelain 8 §:n nojalla oikeutta saada suoritusta vakuudesta. Tuomiolauselmassaan hovioikeus hyväksyi Nordean esittämän näkemyksen perusteettoman edun palautusvelvollisuuden rajautumisesta 323 354,88 euroon ja velvoitti Nordeaa palauttamaan Sampo Pankille tämän summan viivästyskorkoineen.

Nordea Rahoituksen ja Sampo Pankin välisen riita-asian lainvoimaisesta hovioikeuden ratkaisusta on havaittavissa eräitä oikeusohjeita koskien valmismatkajärjestäjän rahoittaneen tahon vastuuta ja regressio-oikeutta. Mikäli matkanjärjestäjä siirtää matkustajien kanssa tehdyn valmismatkapalveluita koskevan sopimuksen nojalla maksettavia kuluttajasaatavia rahoittajalleen, on tällä ensisijainen palauttamisvelvollisuus matkanjärjestäjän asettamaan vakuuteen nähden tilanteessa, jossa vakuus on riittämätön kattamaan kaikkia hyväksyttäviä vaatimuksia. Vaikka vakuus yksin riittäisi kattamaan kuluttajien ennakkomaksujen palautuksen, implikoi hovioikeuden päätelmä ”vakuutta tulee käyttää vain siltä osin kuin valmismatkaliikelain 8 §:n mukaisia eriä ei voida korvata maksukyvyttömäksi tulleen valmismatkaliikkeen varoista”[114] sitä, että rahoittajatahon palautusvelvollisuus on pääsääntöisesti ensisijainen vakuuteen nähden. Ratkaisussaan hovioikeus ei ota suoraan

[113] HO 30.6.2010 s. 1-2
[114] HO 30.6.2010 s. 4 Tässä yhteydessä on huomattava, että valmismatkaliikkeen konkurssipesän varat eivät useimmiten riitä täysin edes muiden kuin kuluttajasaatavien kattamiseen. Yrityssaneerausmenettelyn keskeisenä osana on puolestaan velkojen uudelleenjärjestely ja akordi, jolloin vakuus edustaa kuluttajille ainoaa keinoa saada ennakkomaksunsa palautettua täysimääräisenä.

kantaa matkanjärjestäjää rahoittaneen tahon vakuuteen kohdistuvaan regressio-oikeuteen vakuudenantajan puolesta kuluttajille palautetuista maksuista. Siten linjauksesta, jossa Nordea velvoitettiin palauttamaan vain osa Sammon suorittamasta vakuuskorvauksesta, olisi mahdollista johtaa kuluttajan sijaan tulevan tahon regressio-oikeus vakuuteen niiltä osin, kuin vakuuden määrä ylittää kuluttajille maksettavat VMLL 9.1 §:n mukaiset korvaukset ja siirronsaaja ei saa oikeutta suurempaan suoritukseen kuin mitä on palauttanut kuluttajille heille kuuluvia ennakkomaksuja. Päätelmä olisi linjassa luvussa 2.4.3 käsittelemäni luotonantajan sijaantulo-oikeuden kanssa, eli yleisen velvoiteoikeudellisen periaatteen mukaisesti kuluttajaa tai matkanjärjestäjää rahoittanut taho voisi kuluttajien suorittamat ennakkomaksut palautettuaan olla siirronsaajana vakuuskorvaukseen oikeutettu. Tämä kuitenkin edellyttää, että kaikki matkanjärjestäjän asiakkaat saavat täysimääräisen korvauksen joko vakuudesta tai rahoitusyhtiöltä. Kuluttajien asema ei saa huonontua saatavan siirron seurauksena.

3.2.3 Töölön konkurssin jälkiselvittelyt

Konkurssiin ajautumisen syyksi paljastuivat useita vuosia jatkuneet taloudelliset väärinkäytökset, jotka ilmenivät yhtiön sisäisessä tarkastuksessa. Poliisin käynnistämä rikostutkinta johti lopulta alkuvuodesta 2010 Helsingin käräjäoikeuden yhtiön pääomistajalle ja talousjohtajalle antamiin tuomioihin talous- ja kirjanpitorikoksista. Kuluttajaviraston ajama syyte valmismatkaliikerikoksesta kuitenkin hylättiin.[115] Myöhemmin Helsingin hovioikeus lievensi pääomistajan ja talousjohtajan tuomioita, pääomistajan 2,5 vuodesta ehdotonta vankeutta alennettiin 2 vuoteen ja 2 kuukauteen ja talousjohtajan 1,5 vuoden rangaistus muutettiin ehdolliseksi. Avunannosta yhtiön johdon kirjanpitorikoksiin syytteet saaneet tilintarkastajat saivat lievempiä tuomioita. Vaikka syytteet valmismatkaliikerikoksesta hylättiin eikä matkanjärjestäjän tiedonantovelvollisuuden laiminlyöntiä päästy oikeudellisesti arvioimaan, ei liene mahdotonta, että kirjanpidon vääristelystä ja velallisen epärehellisyydestä tuomittu matkanjärjestäjä on toiminut asiassa moitittavasti ja toiminta on ollut suorassa syy-yhteydessä konkurssiin ajautumisen ja kuluttajille aiheutuneen vahingon syntymisen kanssa.

Tapausta ei voida suoraan rinnastaa edellä esiteltyyn EU-tuomioistuimen ratkaisuun C-134/11, jossa oli kyse nimenomaan petollisella toiminnalla aiheutetusta maksukyvyttö-

[115]Tuomioista uutisoi mm. Yle:
http://yle.fi/uutiset/toolon_matkatoimiston_konkurssista_vankeustuomioita/1525903

myydestä, eikä matkanjärjestäjällä ollut aikomustakaan täyttää tekemäänsä valmismatkasopimusta. EU-tuomioistuimen asiassa antaman ratkaisun myötä on selvää, että vakuuden tulee joka tilanteessa kattaa asiakkaiden ennakkomaksut riippumatta siitä, onko maksukyvyttömyys johtunut rikoksesta. Näin ollen vakuudenantaja ei voi välttää korvausvastuuta vetoamalla matkanjärjestäjä-asiakkaansa rikolliseen toimintaan. Töölön tapauksessa vakuudenantajat eivät vastuutaan kiistäneet, vaan maksoivat vakuudesta korvauksia Kuluttajaviraston vaatimusten mukaisesti. Teoriassa vakuudenantaja voisi sisällyttää vakuuskirjassa maksuehdoksi vakuudensaajan moitteettoman toiminnan, mikä rajoittaisi vastuuta, jos maksukyvyttömyys on rikollisella toiminnalla aiheutettu tai syy-yhteys on muutoin osoitettavissa. EUT:n ratkaisu edellä viittamassani tapauksessa kuitenkin vahvistaa, että kuluttajansuojaksi tarkoitetun vakuuden tulee kattaa myös ne tilanteet, joissa maksukyvyttömyys johtuu matkanjärjestäjän petollisesta toiminnasta. Vakuudenantaja ei näin ollen voi tehokkaasti vedota vakuusehtoon, joka tosiasiallisesti rajoittaa kuluttajan nauttimaa oikeussuojaa.

Oikeusministeriö asetti marraskuussa 2005 työryhmän valmistelemaan valmismatkalainsäädännön uudistusta. Toimenpiteen taustalla olivat lainsäädännössä keskeisen valmismatkan käsitteen tulkinnanvaraisuus, Aasian joulukuussa 2004 tapahtunutta luonnonkatastrofia koskeneen onnettomuustutkintakeskuksen toimenpidesuositus sekä Töölön Matkatoimiston konkurssin yhteydessä ilmi tullut vakuuden riittämättömyys.[116] Työryhmä totesi esityksessään, että vakuuden riittämättömyys oli johtunut valvovan viranomaisen tietoisesta harhauttamisesta, eikä vakuusjärjestelmän heikkoudesta. Järjestelmän muuttamista ei siten koettu tarpeelliseksi sanktioiden tiukentamisen katsottaessa riittäväksi toimenpiteeksi.[117] Pidän työryhmän esittämää näkemystä lyhytnäköisenä, sillä mietinnössä tai lainvalmistelussa ei otettu lainkaan kantaa kuluttajille aiheutuneeseen taloudelliseen vahinkoon. Tyytymällä toteamaan tapauksen harvinaislaatuisuus, työryhmä nähdäkseni sivuutti nykytilanteen arvioinnissa sen merkityksen, joka direktiivin kuluttajalle perustamalla oikeudella täyteen korvaukseen matkan peruuntuessa matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden johdosta tulisi unionioikeuden mukaan olla. Siten järjestelmää, jossa matkanjärjestäjän rikollisen tai huolimattoman menettelyn seurauksena kuluttaja voi jäädä vaille täyttä korvausta matkanjärjestäjän vakuuden ollessa riittämätön, ei voitane pitää direktiivin mukaisena. Yksinomaan sitä seikkaa, että työryhmän valitsemana, vuosien 2000–2006 välisenä tarkastelu-

[116] OMTR 2007/9 Esipuhe
[117] OMTR 2007/9 Ehdotus hallituksen esitykseksi laeiksi valmismatkaliikkeistä ja rikoslain 30 luvun muuttamisesta s. 7, luku 2.3 Nykytilan arviointi

ajankohtana 23 valmismatkaliikkeen konkurssista vain yhdessä ilmeni ongelmia vakuuden riittävyyden suhteen, ei voida pitää järjestelmän toimivuutta puoltavana.

3.3 Air Finlandin konkurssi 2012

3.3.1 Tapahtumat ja asian käsittely

Lentoyhtiö Oy Air Finland Ltd. jätti konkurssihakemuksen Vantaan käräjäoikeudelle kesken lomasesongin 26.6.2012 ja asetettiin konkurssiin kaksi päivää myöhemmin. Konkurssi tuli yllätyksenä tuhansille yhtiön asiakkaille, jotka olivat juuri lähdössä tai jo matkalla Etelä-Euroopan, Turkin ja Egyptin kohteissa. Kuluttajavirasto järjesti yli 1000 asiakkaalle paluukuljetuksen vuokraamalla lentokoneita ja busseja paikalliskohteissa. Muutamaa tapausta lukuun ottamatta kaikki matkustajat saatiin tuotua takaisin Suomeen muutaman päivän sisällä konkurssin alkamisesta. Paikoitellen asiakkaat järjestivät myös itse paluukuljetuksensa myöhästyttyään järjestetystä yhteiskuljetuksesta.

Air Finland Oy:n alla valmismatkoja myyneen Air Finland Holidays-toiminimen asettama, 28.6.2012 määrältään 2 miljoonan euron suuruinen toimintavakuus havaittiin pian konkurssiin asettamisen jälkeen riittämättömäksi kattamaan kaikkia kuluttajien saatavia. Matkustajien paluukuljetusten järjestämisestä aiheutuneita kustannuksia virasto maksoi vakuuden päältä yhteensä 536 389,02 euroa, jolloin kuluttajien suorittamien ennakkomaksujen korvaamiseen ja matkalla olleiden kuluttajien keskeytymiskorvausten maksuun tarkoitettua vakuusvarallisuutta jäi 1 463 610,98 euroa. Määräaikaan mennessä toimitettuja korvaushakemuksia virasto hyväksyi yhteensä 2 104 550,50 euron arvosta, jolloin kaikille hakijoille osoitettiin päätöksellä 69,5 prosentin suuruinen jako-osuus hyväksytystä korvaussummasta. Matkan luottokortilla maksaneet saivat Luottokunnalta (nyk. Nets Oy) täyden korvauksen syksyn 2012 aikana kuluttajansuojalain luotonantajan vastuuta koskevan säännöksen[118] nojalla. Useat matkustajat ilmaisivat tyytymättömyyttään KKV:n päätökseen ja valittivat hallinto-oikeuksiin, jotka pääsääntöisesti hylkäsivät kuluttajien vaatimukset täysimääräisen korvauksen maksamisesta.[119] Kuluttaja-asiakkaat eivät vieneet asiaansa KHO:n ratkaistavaksi vaan tyytyivät hallinto-oikeuksien ratkaisuihin.

[118] KSL 7:39

[119] Osa kuluttajien hallinto-oikeuteen tekemistä valituksista johti alkuperäisen päätöksen oikaisuun hallintolain 50 §:n nojalla viraston saatua kuluttajilta uutta, ratkaisevaa tietoa, jonka perusteella heidän aiemmin hylätyt hakemuksensa hyväksyttiin. Lisäksi Itä-Suomen hallinto-oikeus on 27.8.2014 antamallaan päätöksellä 14/5140/4 hyväksynyt kuluttajan tekemän valituksen paluukuljetuskorvauksen maksamattomuudesta ja palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi Kilpailu- ja kuluttajavirastoon.

Luottokunta ilmoitti syyskuussa 2012 toimittamassa hakemuksessaan vaatimuksen saada viraston hallinnoimasta vakuudesta korvausta yhteensä 761 081,75 euron edestä, jotka se oli suorittanut matkansa luotto- tai maksukortilla maksaneille henkilöille. Vaatimuksensa se perusti viraston vuonna 2004 ilmaisemaan näkemykseen,[120] jonka mukaan kuluttajan saamisoikeus vakuudesta ”voi yleisen velvoiteoikeudellisen periaatteen mukaan siirtyä luotonantajalle, ellei mitään erityistä estettä siirrolle ole.” Hakemuksessaan Luottokunta katsoi myös, ettei Töölön Matkatoimiston konkurssia seuranneessa Nordea Rahoituksen ja Sampo Pankin välisessä asiassa annettu hovioikeuden tuomio ja sen sisältämä oikeusohje olleet muuttaneet viraston kirjeessään ilmaiseman kannan pätevyyttä käsillä olevassa tapauksessa. Virasto hylkäsi Luottokunnan vaatimuksen perustellen päätöstään edellisen lausunnonantamisen jälkeen muuttuneella oikeustilalla. Luottokunta valitti viraston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen, joka asettui lopulta viraston kannalle todeten, ettei KKV:n päätöksen lopputulosta, jolla Luottokunnan hakemus on hylätty, ole syytä muuttaa. Luottokunta valitti hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:een, joka ei 3.2.2015 päivätyssä ratkaisussaan nähnyt aihetta muuttaa hallinto-oikeuden päätöstä.

3.3.2 Luottokunnan hallintovalitus ja Air Finlandin johdon rikosepäilyt

Helsingin hallinto-oikeus otti ratkaisussaan laajasti kantaa molempien osapuolten esittämiin väitteisiin ja niiden perusteluihin. Virasto oli kiistänyt Luottokunnalla olevan oikeuden vakuuteen kuluttajan sijaan tulleena siirronsaajana. Tätä näkemystä se perusteli edellä kappaleessa 3.2.2 esitellyllä hovioikeuden ratkaisulla, jossa tuomioistuin oli katsonut kahden päällekkäisen maksuvelvollisuustilanteen vallitessa luotonantajan velvollisuuden olevan ensisijainen lakisääteiseen valmismatkavakuuteen nähden. Luottokunta puolestaan vetosi viraston aiemmin esittämään näkemykseen saatavan siirron hyväksyttävyydestä yleisen velvoiteoikeudellisen periaatteen mukaisesti, kyseessä olevien tapausten erilaisuuteen (elinkeinonharjoittajan factoringrahoitus vs. kuluttajan luottorahoitus) sekä sen omaan asemaan, jossa sille ei tule VKL:n tarkoittamaa parempaa oikeutta kuin kuluttajalle.[121]

Hallinto-oikeus katsoi ensinnäkin, että Helsingin hovioikeuden lainvoimaisella tuomiolla numero 1828 ratkaisema asia on koskenut erilaista asiaa kuin hallintovalituksen kohteena oleva asia. KKV:n esittämä kanta, jonka mukaan hovioikeuden tuomiossa esitettyä oikeus-

[120] 2004/33/6469
[121] HaO 14.2.2014 s. 3

ohjetta tulisi soveltaa tapaukseen, ei siten ollut oikea.[122] Arvioidessaan Luottokunnan esittämien väitteiden paikkansapitävyyttä hallinto-oikeus katsoi, ettei kuluttajien suojaksi annettu vakuusjärjestely voi suojata elinkeinonharjoittajaa lakimääräiseltä liiketoiminnan riskiltä, jolloin yhtiö ei voi olla kuluttajan asemassa vakuussaatavan siirronsaajana. Luottamuksensuojaa ja hyvää hallintotapaa koskien oikeus katsoi myös, että viranomainen voi muuttaa vakiintunuttakin ratkaisukäytäntöään, mikäli se on osoittautunut virheelliseksi ja lainvastaiseksi.[123] Näillä perusteilla hallinto-oikeus hylkäsi Luottokunnan valituksen ja pysytti KKV:n tekemän päätöksen.

KHO:een tekemässään valituksessa Nets Oy toisti aiemmin esittämät vaatimuksensa ja perusteli yleisen velvoiteoikeudellisen periaatteen mukaista saamisen siirrettävyyttä kuluttajien edulla. Yhtiön mukaan kuluttajille voisi syntyä tarve realisoida konkurssiin menneen matkanjärjestäjän antama vakuusosuutensa tilanteessa, jossa KKV käsittelyn pitkittyessä kieltäytyy käytäntönsä mukaisesti suorittamasta vakuudesta korvauksia ennen kaikkien päätösten lainvoimaistumista. Mikäli kuluttajalla vakuusmassasta oleva saatava katsottaisiin hallinto-oikeuden omaksuman kannan mukaisesti *de facto* siirtokelvottomaksi, rajoittaisi tulkinta tarpeettomasti kuluttajan oikeuksia ja mahdollisuuksia määrätä saatavastaan. KKV totesi vastineessaan, että vaikka kuluttajan saatava viraston hallinnoimasta vakuudesta on periaatteessa siirtokelpoinen, ei KSL 7:39 §:n mukaisen luotonantajavastuun riskejä voida kattaa valmismatkaliikelain mukaisesta vakuudesta. Vastaselityksessään Nets vetosi siihen, että viraston väite ei perustu lakiin. Koska kuluttajansuojalaissa, valmismatkaliikelaissa tai näiden esitöissä ei ole otettu kantaa siihen, kenelle kuuluu viimesijainen vastuu matkanjärjestäjän maksukyvyttömyydestä tai elinkeinonharjoittajan riskistä, asiassa tulisi noudattaa velvoiteoikeuden yleisiä periaatteita saatavan vapaasta siirrettävyydestä.[124]

Korkein hallinto-oikeus tyytyi päätöksensä lyhyessä perusteluosassa toteamaan, että otettaessa huomioon ”edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut, perusteluissa mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ei ole perusteita.”[125] Päätöksellään KHO vahvisti tulkinnan, jonka mukaan kuluttajan luotonantajan KSL 7:39 §:n mukainen vastuu on päällekkäinen valmismatkanjärjestäjän vakuudenantajatahoon nähden. Koska jälkimmäisen vastuu perustuu valmismatkadirektiivin nojalla annetun lain säännök-

[122] id. s. 8
[123] HaO 14.2.2014 s. 9
[124] KHO 3.2.2015
[125] KHO 3.2.2015

siin ja sen tarkoituksena on yksinomaan kuluttajien suojaaminen, ei ensiksi mainitun toisen kuluttajia suojaamaan tarkoitetun lain mukaisen vastuun kattamista valmismatkavakuudesta voida pitää hyväksyttävänä. Näin ollen KHO ei implisiittisesti kieltänyt saatavan siirtokelpoisuutta. Sen sijaan se totesi Kuluttajaviraston aiemmin omaksuman kannan virheelliseksi ja vahvisti kuluttajalla olevan tosiasiallisesti kaksi eri vakuutta tämän ostaessa valmismatkavakuudella turvatun matkapaketin luottokortilla. Tässä yhteydessä on todettava, että KHO on jo aiemmin ratkaissut elinkeinonharjoittajan vakuuteen kohdistamaa suoritusvaatimusta koskevan hallintovalituksen toteamalla, ettei vakuudesta korvata tavanomaiseen liiketoimintaan liittyviä tappioita.[126] Nyt annettu ratkaisu linjaa entistä vahvemmin sitä seikkaa, että matkanjärjestäjän maksukyvyttömyytensä varalta asettama vakuus on tarkoitettu ainoastaan kuluttajien suojaksi.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto totesi korvauskäsittelyn päätteeksi loppuvuodesta 2012 olevan selvää, ettei Air Finland ole huolimatta lakiin kirjatusta velvollisuudesta ilmoittanut virastolle tarpeellisia ja oikeuta tietoja vakuuden määrittämiseksi riittävän suureksi. Tämän seurauksena KKV teki vuoden 2012 joulukuussa poliisille tutkintapyynnön, jossa pyydettiin tutkimaan, onko Air Finland toiminnassaan syyllistynyt valmismatkaliikerikokseen.[127] Syyteoikeus asiassa ehti kuitenkin vanhentua ennen kuin syyte valmismatkaliikerikoksesta saatiin tiedoksi asiassa epäillyille yhtiön toimitusjohtajalle ja talousjohtajalle.[128]

Syyteoikeuden vanhentuminen Air Finlandin kohdalla tarkoittaa, että rikoslakiin sijoitettua elinkeino-oikeudellista sanktiota ei ole vielä kertaakaan päästy soveltamaan käytännössä, vaikka Töölön Matkatoimiston ja Air Finlandin alimitoitettujen vakuuksien perusteella lienee selvää, että valmismatkaliikerikoksen tunnusmerkistö on molemmissa tapauksissa täyttynyt. Valmismatkaliikerikostuomioiden puuttuminen kahdessa, tuhansia suomalaisia koskettaneessa tapauksessa on omiaan vaarantamaan järjestelmän, joka nojaa matkanjärjestäjän omiin ilmoituksiin ja niiden luotettavuuteen. Mikäli järjestelmän rikkomisesta on mahdollista yrittää hyötyä ilman pelkoa rangaistuksesta, on kuluttajien luottamus järjestelmään ja oikeuslaitokseen perustellusti vaarantunut.

[126] Ratkaisu yksityiskohtineen, ks. KHO 9.1.2001
[127] KUV/3993/34/2012
[128] Ks. esim. http://www.mtv.fi/uutiset/kotimaa/artikkeli/yllattava-paatos-air-finland-johtajien-syyte-ehti-vanheta/4624784 (haettu 23.1.2015)

3.3.3 Eurooppalaisen oikeuskäytännön soveltuminen Air Finlandin konkurssissa

Arvioitaessa Air Finlandin tapausta ja tiedossa olevaa faktaa, jonka mukaan matkanjärjestäjälle käteisellä matkansa maksaneet asiakkaat tulevat jäämään vaille täyttä korvausta, on nähdäkseni tarpeen arvioida myös valtion vahingonkorvausvastuuta kuluttajille aiheutuneesta taloudellisesta vahingosta. Jäsenvaltion vahingonkorvausvelvollisuus yksityisille aiheutuneesta vahingosta perustuu eurooppalaiseen oikeuskäytäntöön.[129] Niin kutsuttu *Francovich*-tapaus ja siinä annettu tuomio on merkittävässä asemassa määritettäessä jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun syntymistä.[130] Todettuaan, ettei direktiivi voinut saada välitöntä oikeusvaikutusta yksityisen eduksi, EUT siirtyi tutkimaan ”voivatko yksityiset vaatia korvausta sopimusvelvoitteensa rikkoneelta valtiolta, joka ei ole implementoinut direktiiviä siinä edellytetyllä tavalla.”[131] Vahingonkorvausvelvollisuuden syntymisen edellytyksiksi se asetti ensinnäkin sen, että direktiivistä tulee voida johtaa yksityisiin kohdistuva etu tai oikeus. Toiseksi, oikeuden sisällön tulee olla määriteltävissä direktiivin nojalla ja jäsenvaltion laiminlyönnin ja yksityiselle aiheutuneen vahingon välillä tulee olla riittävä syy-yhteys. Edellytysten täyttyessä tuomioistuin katsoi tässä tapauksessa jäsenvaltion olevan korvausvelvollinen yksityiselle aiheutuneesta vahingosta, vaikka direktiivillä ei ollut edes välitöntä vaikutusta.

Vahingonkorvausvelvollisuutta on EUT:n myöhemmällä ratkaisukäytännöllä selvennetty entisestään. Mikäli jäsenvelvollisuuden rikkominen aktualisoituu valmismatka-alan kaltaisella sektorilla, jolla kansallisella lainsäätäjällä on laaja harkintavalta lainsäädäntöön liittyvien ratkaisujen tekemisessä, yksityisellä ”on mahdollisuus saada vahingonkorvausta, jos

1) eurooppaoikeudellisen normin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille,
2) rikkominen on riittävän selvä, ja
3) yksityisille aiheutunut vahinko on välittömässä syy-yhteydessä tähän rikkomiseen.”[132]

Air Finlandin tapauksessa on selvää, että kansallisella lainsäätäjällä on ollut merkittävästi harkintavaltaa päättäessään kuinka direktiivin 7 artiklan maksukyvyttömyyssuoja on toteutettava Suomessa. Lisäksi käteisellä matkansa maksaneista matkustajista aiheutuu kiistatta

[129] Raitio 2013, s. 274
[130] Tapaussisällöstä, ks. ECJ C-6/90 ja C-9/90 Francovich. Oikeustapauskokoelma 1991 sivu I-05357
[131] Raitio 2013, s. 277
[132] id. s. 279 sekä ECJ C-178/94, kohta 21

taloudellista vahinkoa heidän saadessaan takaisin alle 70 % maksamastaan ennakkomaksusta. Valtion vahingonkorvausvelvollisuuden syntyminen on siten riippuvainen yllä lueteltujen edellytysten täyttymisestä.

Kysymykseen normin tarkoituksesta on helppo vastata. Matkapakettidirektiivin 7 artiklan useasti esille tuotu keskeisin tavoite on kuluttajien suojaaminen varmistamalla heille oikeus saada maksamansa ennakkomaksut palautetuiksi matkanjärjestäjän asettamasta vakuudesta tämän ajautuessa maksukyvyttömäksi.[133] Ensimmäiseen kohtaan voidaan siten vastata myöntävästi. Sen sijaan toiseen ja kolmanteen edellytykseen jäsenvaltion rikkomuksen olemassaolosta sekä välittömästä syy-yhteydestä aiheutuneeseen vahinkoon on vaikeampi löytää suoraa vastausta. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, ettei jäsenvaltiota voitaisi pitää vahingonkorvausvelvollisena, mikäli se on vilpittömästä yrityksestään huolimatta epäonnistunut panemaan täytäntöön tulkinnanvaraisia tai soveltamisalaltaan avoimia direktiivin säännöksiä.[134] Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että jäsenvaltiot voivat, ja niiden pitääkin tehdä kansalliseen lainsäädäntöönsä muutoksia, mikäli lain katsotaan EUT:n ennakkoratkaisukäytännön myötä olevan ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Suora sovellettavuus unionin oikeudella, on vain poikkeustapauksissa, mikä edellyttää kansallisten lainsäätäjien reagointia tilanteessa, jossa kansallisen lain perustana olevan direktiivin tulkinta on oleellisesti muuttunut siitä, miten sen sisältöä on lakia säädettäessä tulkittu.

Nyt käsiteltävänä oleva tapaus aktualisoitui melko tarkalleen 7 vuotta Töölön Matkatoimiston konkurssin jälkeen. Edellä esitetyn mukaisesti Töölön konkurssin yhteydessä havaittujen vakuusjärjestelmän epäkohtien takia käynnistettiin lakiuudistusprosessi, jonka yhteydessä ei kuitenkaan puututtu vakuusjärjestelmän rakenteellisiin ongelmiin. Kuluttajavirasto ennakoi jo ennen Air Finlandin konkurssia päivätyssä, TEM:lle osoittamassa valmismatkaliikelain muutosehdotuksessaan[135] nykyisen valmismatkajärjestelmän sisältävän lukuisia ongelmia mm. vakuuden riittävyyden suhteen. Virasto ei kuitenkaan antanut lausuntoa Oikeusministeriön valmismatkatyöryhmän mietintöön vuonna 2008, kun valmismatkaliikelakia uudistettiin.[136] Tästä huolimatta vaikuttaisi mielestäni siltä, että lainsäätäjä on jättänyt huomiotta järjestelmässä ilmenneet vakuusjärjestelmän uudistustarpeet Töölön konkurssin jälkeen, mikä on omalta osaltaan vaikuttanut Air Finlandin asiakkaille syntynee-

[133] Tulkinta on vahvistettu asioissa C-178/94 ja C-140/97
[134] Raitio 2013, s. 280–281
[135] KUV/1550/09/2012
[136] OMLS 2008:2, s. 8-9. Virasto tyytyi lausumaan näkemyksensä ainoastaan valmismatkalain määritelmiä koskevaan osioon.

seen vahinkoon. EUT:n *Rechberger*-tapauksesta ilmenevän oikeusohjeen perusteella ”kansallisessa lainsäädännössä ei ole asianmukaisesti pantu täytäntöön direktiivin 7 artiklasta johtuvia velvollisuuksia, ellei kansallinen lainsäädäntö todella takaa … kuluttajalle kaikkien hänen suorittamiensa maksujen palauttamista”.[137] Näin ollen voitaneen katsoa, että Suomi on tosiasiallisesti rikkonut jäsenvelvollisuuttaan, valmismatkajärjestäjän asiakkaan suojaamista maksukyvyttömyystilanteessa, jättämällä korjaamatta lainsäädännössä havaitut puutteet.

Vaatimus välittömästä syy-yhteydestä vahingonkorvausvelvollisuuden syntymisen edellytyksenä on EUT:n oikeuskäytännön mukaan selvitettävä kansallisessa tuomioistuimessa.[138] Syy-yhteyden olemassaoloa Air Finlandin tapauksessa tulisikin arvioida siten, onko kansallisen lainsäätäjän tekemä ratkaisu nykymuotoisen vakuusjärjestelmän luomisesta ollut välttämätön edellytys Air Finlandin asiakkaille aiheutuneelle tappiolle. Tarkempaa pohdintaa syy-yhteyden olemassaolosta ja sen toteennäyttämisestä ei tämän tutkielman raameissa ole mahdollista tehdä. Yhteenvetona arvioisin, että tarpeellinen syy-yhteys kansallisen lainsäätäjän toiminnan ja kuluttajille aiheutuneen vahingon välillä on osoitettavissa. Sikäli kun kansallisessa tuomioistuinkäsittelyssä syy-yhteyden olemassaolo pystyttäisiin vahvistamaan, ei matkanjärjestäjän lainvastainen, varomaton tai ennalta-arvaamattomissa oleva toiminta voisi olla perusteena vahingonkorvausvelvollisuuden välttämiselle.[139] Näin ollen Air Finlandin korvauksia saavat asiakkaat voisivat hakea käräjäoikeudessa nostettavalla kanteella valtiolta korvausta niiltä osin, kuin vakuus ei riittänyt kattamaan heidän maksamiaan ennakkomaksuja.

3.4 Kristina Cruises Oy:n yrityssaneeraus 2013

Risteilyiden järjestämiseen omistamallaan Kristina Katarina-aluksella erikoistunut matkanjärjestäjä Kristina Cruises peruutti 27.11.2013 talvikauden Kanarian risteilynsä ja Etelä-Karjalan käräjäoikeus hyväksyi 29.11.2013 tekemällään päätöksellä yhtiön hakeutumisen yrityssaneeraukseen. Vuoden vaihteessa yhtiö joutui osana saneerausta myymään Kristina Katarina-aluksen ja tämän takia peruuttamaan kaikki vuodeksi 2014 alukselle kaavaillut risteilyt. Saneerausmenettelyn yhteydessä Kilpailu- ja kuluttajavirasto totesi yhtiön maksukyvyttömäksi valmismatkaliikelaissa tarkoitetulla tavalla 13.1.2014 ja aloitti korvauspro-

[137] C-140/97, kohta 64
[138] id. kohta 72
[139] Ks. id. kohta 77 sekä C-134/11, kohta 25

sessin seuraavana päivänä. Hakemusten viimeiseksi vastaanottopäiväksi määrättiin 22.4.2014, jolloin kuluttaja-asiakkailla oli yhteensä 14 viikkoa aikaa hakea saataviaan saneerauksen johdosta peruuntuneesta matkastaan. Määräpäivään mennessä virasto vastaanotti yhteensä 1892 korvaushakemusta, joiden perusteella korvauspäätöksiä tehtiin 1838 kappaletta.[140]

Matkanjärjestäjä oli saneeraushakemuksen jättämisen yhteydessä ilmoittanut asiakkailleen peruuttavansa risteilynsä, joten tapauksessa viraston ei tarvinnut kotiuttaa matkustajia lainkaan. Samasta syystä majoituskustannuksia ei katsottu syntyneen, joten kyse oli puhtaasti matkustajien ennakkomaksujen palautuksesta. Matkanjärjestäjä tiedotti asiakkailleen peruutuksesta tekstiviestillä 27.11. Osa asiakkaista oli kuitenkin ehtinyt lähteä kotoaan kohti Helsinki-Vantaan lentokenttää, josta matkanjärjestäjän myymään matkapakettiin kuuluneet lennot lähtivät. Suurin osa Lapin ja Keski-Suomen alueella asuvista matkustajista oli myös ehtinyt varata liityntälennot ja tarpeellisen majoituksen Helsingissä ennen peruutusviestin saapumista. Kuluttajat hakivat näiden kustannuksien perusteella erilaisia keskeytymiskorvauksia mm. lento- ja junalipuista, oman auton käyttämisestä kilometrikorvauksina sekä Helsingissä majoittumisesta syntyneistä ylimääräisistä kuluista. Tässä tapauksessa kyseessä oli muutaman kymmenen kuluttajan suuruinen joukko, joka edusti arviolta yhtä prosenttia kaikista matkustajista. Vaatimukset matkapaketin lisäksi ostettujen kulujen korvaamisesta vaihtelivat n. 60 ja 600 euron välillä. Omaksumansa käytännön ja laintulkinnan mukaisesti KKV hylkäsi vaatimukset matkapakettiin kuulumattomien kulujen korvaamisesta Kristina Cruisesin asettamasta vakuudesta. Peruste oli puhtaasti legaalinen, sillä vakuus olisi rahallisesti riittänyt kattamaan kaikki matkustajien hakemat kustannukset.

Perusteluissaan virasto katsoi ensinnäkin, että valmismatkaan kuulumattomat matkailupalvelut kuten liityntälennot tai hotellimajoitus lentokentällä eivät kuulu vakuuden piiriin. Toiseksi kuluttajat olivat saaneet tai heillä on ollut mahdollisuus saada nämä matkapaketin ulkopuoliset palvelut kolmannen kanssa tekemänsä sopimuksen mukaisesti. Näin ollen, kustannukset eivät voineet tulla korvattaviksi matkanjärjestäjän asettamasta vakuudesta, vaikka kolmansilta ostettujen matkailupalvelujen käyttötarkoitus liittyi peruutettuun valmismatkaan. Koska kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaan vakuuden on tarkoitus kattaa ainoastaan matkapakettiin kuuluneet palvelut, joita kuluttaja ei ole matkanjärjestäjän

[140] Päätösten hakemuksista eriävä määrä johtui mm. saman kuluttajan toimittamista, useaa eri matkaa koskeneista hakemuksista, jotka käsittelyn yhteydessä yhdistettiin yhdeksi hakemukseksi. Hakemuksia myös peruutettiin luottokorttiyhtiöiden korvattua luottokortilla maksaneiden matkustajien ennakkomaksuja.

maksukyvyttömyyden takia saanut, ei korvauksensaantioikeuden ulottaminen kolmannelta osapuolelta hankittuihin liitännäispalveluihin katsottu olevan mahdollista. Tämän tulkinnan voidaan Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisukäytännön valossa katsoa olevan jossain määrin ongelmallinen ja siihen onkin syytä perehtyä tarkemmin.

Unionin direktiivin implementointia tarkastelleessa raportissa todetaan alleviivaten, että vakuuden tulee kattaa kaikki matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden aiheuttamat riskit täysimääräisesti.[141] Direktiivin tarkoituksena on suojella kuluttajia matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa.[142] Komission tai unionin tuomioistuimen esittämissä kannanotoissa ei oteta kantaa siihen, tulisiko vakuuden kattaa myös muut matkapaketin toteuttamiseen välittömästi liittyvät kustannukset kuin matkanjärjestäjän myymän valmismatkan sisältö. Koska tavanomaisia kolmannelta ostettuja majoituksia tai lento-, bussi- ja junamatkoja ei ole mahdollista peruuttaa kuluitta, syntyy kuluttajalle taloudellinen riski matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden aiheuttamista vahingoista hankkiessaan välttämättömän kuljetuksen asuinpaikastaan matkapaketin osoittamaan lähtöpaikkaan. Näin ollen direktiivin 7 artiklan kuluttajamyönteinen lavea tulkinta voisi tarkoittaa, että vakuudella on varauduttava kattamaan myös ne kuluttajan ostamaan valmismatkaan välittömästi liittyvät kustannukset, jotka tämä on suorittanut kolmannelle.

Nykyistä, Suomessa omaksuttua suppeampaa tulkintaa 7 artiklan tarkoittaman suojan laajuudesta voidaan puolustaa muutamin eri argumentein. Sopimusoikeudellisesti kyse on kuluttajan ja matkanjärjestäjän suhteesta katsoen täysin erillisestä oikeustoimesta. Kuluttaja saattaa tehdä kuljetussopimuksen esimerkiksi VR:n kanssa ostamalla junalipun tai Finnairin kanssa varaamalla lennot pakettimatkan lähtöpaikkaan. Kun pakettimatkadirektiivi keskittyy suurimmaksi osaksi kuluttajan ja matkanjärjestäjän sopimussuhteessa noudatettavien minimiehtojen määrittelyyn, ei saman direktiivin maksukyvyttömyyssuojaa koskevan artiklan voitane uskottavalla tavalla katsoa turvaavan kuluttajaa suhteessa muihin kuin direktiivin tarkoittamaan matkanjärjestäjään. Myöskään 7 artiklan alkuperäisen sanamuodon ei voida katsoa miltään osin viittaavan siihen, että tarkoitus olisi turvata matkustajien ennen matkan alkamista suorittamat kustannukset asuinpaikan ja valmismatkan lähtöpaikan välillä. Kun direktiivin yhtenä päämääränä on sisämarkkinoiden kehittäminen, minkä on katsottu tarkoittavan kansalaisten kannustamista ostamaan matkapaketteja myös muista jäsenvaltioista kuin missä he asuvat, vakuuden määrittäminen kattamaan kuluttajien matkat

[141] SEC(1999) 1800 final s.18 ”Security must fully cover all risks arising from the insolvency…”
[142] Esim. C-178/94, kohta 36 ja C-364/96, kohta 18

pakettimatkan lähtöpaikkaan maksukyvyttömyyden sattuessa ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisena tulkintana. Siten tulkintaa, jonka mukaan direktiivi velvoittaisi jäsenvaltioita varmistamaan, että asetettu vakuus riittää täysimääräisesti myös kuluttajien kolmannelle suorittamiin valmismatkaan läheisesti liittyviin ennakkomaksuihin, ei voida perustellusti puolustaa. Direktiivin 8 artikla mahdollistaa joka tapauksessa laajemman kansallisen sääntelyn, joten jäsenvaltioiden on halutessaan mahdollista poiketa tässä esitetystä tulkintakannanotosta implementoimalla direktiivi kattavammin. Kristina Cruisesin tapauksessa on kuitenkin selvää, että koska kansallisessa lainsäädännössä ei ole katsottu olevan tarpeellista suojata kuluttajien kolmannelle suorittamia matka- tai majoituskuluja, eivätkä direktiivi tai siihen liittyvät tulkintakannanotot muunlaista tulkintaa tue, on tapaus käsitelty kansallisessa viranomaisessa täysin lain ja direktiivin hengen mukaisesti. Näin ollen Kristina Cruisesin yrityssaneeraukseen liittyvää korvauskäsittelyä on edellä esitellyistä esimerkkitapauksista poiketen pidettävä kansallisena esimerkkinä toimivasta vakuusjärjestelmästä.

3.5. Yhteenveto

Tässä luvussa olen käynyt läpi kolme valitsemaani esimerkkitapausta ja selvittänyt millä tavoin asiakkaansuojan toteuttaminen ei ole aina vastannut direktiivin tarkoitusta ja päämääriä, vaikka kansallista lainsäädäntöä on noudatettu kuluttajien etua silmälläpitäen. Kaikissa tapauksissa yhteistä on ollut se, että KKV valvovana viranomaisena ei ole laiminlyönyt valvontatehtäväänsä. Töölön ja Air Finlandin konkursseissa vakuus oli asetettu elinkeinonharjoittajien antamien tietojen perusteella liian alhaiseksi ja virasto teki molemmissa tapauksissa rikosilmoituksen valmismatkaliikerikosepäilyn perusteella. Kristina Cruises puolestaan päätyi yrityssaneeraukseen puhtaasti taloudellisista syistä, eikä sen toiminta tai vakuutta varten ilmoittamat tiedot antaneet aihetta epäillä yrityksen syyllistyneen rikkomuksiin. Asiakkaat myös saivat vakuudesta täysimääräisesti sen korvauksen, joka heille kansallisen lainsäädännön mukaan kuului. Kaikissa kolmessa tapauksessa kansallinen viranomainen on toiminut kulloinkin voimassa olleen valmismatkaliikelain sekä hallintolain mukaisesti.

Töölön Matkatoimiston ja Air Finlandin tapauksista selviää, ettei suomalainen lainsäädäntö täysin vastaa unionin direktiivin 7 artiklan tarkoitusta, jonka mukaan kaikki kuluttajien suorittamat ennakkomaksut sekä paluukuljetus matkan keskeytyessä tulee kyetä kattamaan matkanjärjestäjän vakuudesta tai vakuutuksesta. Kansallisena erityispiirteenä voidaan pitää valmismatkaliikelain 12 §:n 1 momenttia, jossa varaudutaan ennakolta siihen, että vakuus-

summa ei ole yksittäisessä tapauksessa riittävä kattamaan kaikkia matkanjärjestäjän asiakkaiden ennakkomaksuja ja muita kustannuksia, jolloin etusija annetaan matkustajien paluukuljetusten kustantamiselle ennakkomaksujen sijaan. Pykälän poikkeuksellisuuden eurooppalaisessa implementoinnissa on noteerannut EU-komissio,[143] jonka raportissa yhdeksi vakuusjärjestelmän implementoinnin perusperiaatteeksi luetaan myös vakuusturvan nopea ja helppo saatavuus. Valmismatkaliikelain esitöissä vakuuden riittävyyttä ja sen käyttämistä arvioitaessa tyydytään vain toteamaan, että ”Kuluttajavirastolle asetettavan vakuuden tulisi olla riittävä lakiehdotuksessa säädettyjen vastuiden kattamiseen. Riittävyys perustuisi arvioon ja vakuuden suuruus määräytyisi elinkeinonharjoittajan kuluttajavirastolle toimittamiin selvityksiin harjoittamansa liiketoiminnan laadusta ja laajuudesta.”[144] Miltään osin hallituksen esityksessä ei oteta kantaa esimerkiksi vastuukysymykseen tilanteessa, jossa arvioitu vakuus olisi osoittautunut riittämättömäksi kattamaan kaikkia lakiehdotuksessa säädettyjä vastuita.

Töölön Matkatoimiston tapauksessa asiakkaat saivat rahansa lopullisesti takaisin vasta 8 vuoden kuluttua konkurssista. Vaikka suurin osa rahoista palautettiin vuoden kuluessa konkurssin alkamisen jälkeen, on selvää, ettei miltei 10 vuoteen venynyt prosessi ole missään suhteessa direktiivin tarkoitukseen nopeasta ja tehokkaasta oikeussuojasta. Kun huomioidaan vakuuden, joka alun perin riitti korvaamaan vain 36 % kaikista hyväksytyistä vaatimuksista, riittämättömyys, on direktiivin implementoinutta vanhaa valmismatkaliikelakia pidettävä osittain epäonnistuneena. Hallituksen esityksessä uudeksi valmismatkaliikelaiksi todetaan oikeusministeriön työryhmää lainaten, että ”Vakuusjärjestelmässä sinänsä ei ole havaittu sellaisia heikkouksia, jotka olisivat myötävaikuttaneet lainvastaisuuksiin, eikä järjestelmää ole tarpeen muuttaa.”[145] Tämän ohella lainvalmistelijat ovat katsoneet, että lainvastaista toimintaa voidaan tulevaisuudessa pyrkiä ehkäisemään tehokkaammin rikosoikeudellisia rangaistuksia koventamalla.

Kannanotto vaikuttaa yksioikoiselta ja ylioptimistiselta, kun järjestelmän toimivuus vakuuden riittävyyden myötä maksukyvyttömyystilanteessa on luotu edellä esitellyllä tavalla täysin riippuvaiseksi matkanjärjestäjän antamista tiedoista ja näiden paikkansapitävyydestä. Siten tarkoituksellisen vilpillisesti toimiva matkanjärjestäjä voi tahallaan toimittaa toiminnastaan vakuuden määrää alentavia laskelmia. Vaikka viranomaisen ja elinkeinonhar-

[143] SEC(1999) 1800 final s. 39
[144] HE 32/1994 s. 10
[145] HE 99/2008 vp. s. 6

joittajan yhteistyössä tehtyyn tietojen vaihtoon perustuva järjestelmä ei suoranaisesti kannusta laittomuuksiin, ei se mielestäni myöskään tehokkaasti ehkäise niihin ryhtymistä. Tavoite ennaltaehkäistä tietojen tahallista tai huolimatonta vääristelyä rikosoikeudellisia rangaistuksia koventamalla on lähtökohdiltaan oikea, mutta toimenpiteenä rangaistusmaksimin kasvattaminen puolesta vuodesta yhteen vuoteen vankeutta ei todennäköisimmin vaikuta suunnitelmallisia tekoja ehkäisevästi. Rikosoikeudellisen preventioteorian yleisestävyys voidaan siten kyseenalaistaa tapauksessa, jossa lainkuuliaiset matkanjärjestäjät luultavimmin toimisivat rehellisesti myös ilman erillistä rangaistussäännöstä. Rangaistussäännöksen poistaminen ei tästä huolimatta paranna kuluttajien asemaa ja saattaa päinvastoin huonontaa tilannetta, mikäli rangaistuksen poistaminen tulkittaisiin kannustuksena viranomaisen erehdyttämiseen. Rangaistusmaksimin korottaminen vaikuttaa suoraan myös RL 8 luvussa säädettyyn syyteoikeuden vanhenemiseen. Vuoden 2008 lakiuudistuksessa tätä vaikutusta ei tosin saavutettu syyteoikeuden vanhentuessa kahdessa vuodessa sellaisten rikosten kohdalla, joista säädetty rikoslain mukainen maksimirangaistus on korkeintaan yksi vuosi vankeutta (RL 8:1.2 § 4 kohta). Kun valmismatkaliikerikoksesta tuomittava ankarin rangaistus on nykyisellään enintään yksi vuosi vankeutta, ei rikoslain mukaisen maksimirangaistuksen nostolla puolesta vuodesta vuoteen vankeutta ollut lopulta toivotunlaista, lainvastaisen toiminnan ehkäisevää vaikutusta edes syyteoikeuden pidentämisen muodossa.

4 VAKUUSJÄRJESTELMÄT JA – KÄYTÄNNÖT POHJOISMAISSA

4.1 Yleistä

Tässä tutkielman oikeusvertailevassa osuudessa perehdyn muiden Pohjoismaiden valmismatkavakuutta koskevaan sääntelyyn ja vertailen sitä kansallisen järjestelmämme kanssa. Vertailu keskittyy Ruotsin ja Tanskan pakettimatkadirektiivin pohjalta säädettyihin järjestelmiin sekä Euroopan talousalueeseen kuuluvan Norjan omaksumaan vakuuskäytäntöön. Islanti on kokonsa ja sijaintinsa takia jätetty pois vertailusta. Vertailun mahdollistamiseksi käyn alussa lyhyesti läpi Suomessa noudatettavat käytännöt valmismatkavakuutta realisoitaessa. Suomalaista lainsäädäntöä esittelin kappaleessa 2.3. joten seuraavassa käyn pykäliä läpi vain pintapuolisesti. Pykäläviittaukset kunkin maan lakiin noudattavat kyseisen maan omaa merkintäkäytäntöä ja eroavat siksi toisistaan. Suomen ja Ruotsin omaksumista malleista, joissa valmismatkaliikkeiden valvonta ja vakuuden hallinnointi ovat valtion viranomaisen vastuulla, poiketen on Tanskassa ja Norjassa käytössä yksityinen rahastojärjestelmä. Yksityiseen vakuusrahastoon perustuvan järjestelmän suora vertailu julkisen viranomaisen ylläpitämään rekisterijärjestelmään ei yksityiskohtien osalta ole perusteltua. Tästä johtuen vertailen yksityisiä vakuusrahastoja pääasiassa keskenään ja tarkastelen vasta lopuksi yhteenvedossa maiden välisiä eroavaisuuksia.

4.2 Suomi

Kilpailu- ja kuluttajaviraston ylläpitämässä valmismatkaliikerekisterissä oli vuoden 2015 alussa 734 matkanjärjestäjää ja -välittäjää, joista vakuuden asettaneita matkanjärjestäjiä oli 420. Vakuuksien yhteissumma oli n. 250 miljoonaa euroa.[146] Valmismatkaliiketoiminnan, johon Suomessa luetaan myös matkojen välittäminen sekä tilauslentojen myynti, harjoittamisen edellytyksenä on merkintä valmismatkaliikerekisterissä. VMLL 2 luvun nojalla viraston tulee merkitä rekisteri-ilmoituksen tekijä lailliseksi valmismatkajärjestäjäksi, mikäli hän on täyttänyt normaalissa elinkeinonharjoittamisessa vaaditut edellytykset sekä asettanut viraston hyväksymän vakuuden maksukyvyttömyytensä varalta. Yritykset voivat KKV:n julkaiseman ohjeistuksen[147] avulla arvioida vakuustarvettaan ja esittää perustellun ehdotuksensa riittävästä vakuudesta, mutta lopullinen päätösvalta vakuuden suuruudesta on

[146] Lehtonen 2015
[147] Ks. http://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/Matkustaminen-ja-matkan-jarjestaminen/ohjeet-matkatoimistoille/arvioi-oma-vakuutesi/ (haettu 2.9.2014)

aina valvovalla viranomaisella. VMLL 11 §:n mukaisesti matkanjärjestäjän asettama vakuus voi olla joko takaus, muu vakuussitoumus tai vakuutus. Oleellista on, että vakuus on ns. first demand-vakuus, jonka suoritusta KKV voi vaatia välittömästi matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden alettua. Suurin osa voimassa olevista vakuuksista on luottolaitosten myöntämiä first demand-vakuuksia. Vain pieni osa on perinteisiä panttauksia ja vakuutuksia ei Suomessa käytännössä ole saatavilla.[148]

Vakuuksien riittävyyden valvonta perustuu vuosittaisiin tarkastuksiin. Mikäli yrityksen asettama vakuussumma ylittää 50 000 euroa tai kyseessä on kausivakuus kattamaan myyntipiikkejä, on yrityksen raportoitava KKV:lle puolen vuoden välein. Säännöllisen raportoinnin ohella rekisteröityjen elinkeinonharjoittajien on hyvissä ajoin ilmoitettava virastolle kaikista toiminnan muutoksista, jotka vaikuttavat tilapäisestikin vakuuden suuruuteen. Yrityssaneerauksessa olevia matkanjärjestäjiä, joiden toiminta jatkuu maksukyvyttömyysmenettelyn alkamisesta huolimatta, voidaan valvoa jopa viikon välein. Matkanjärjestäjien oma-aloitteisten ilmoitusten lisäksi KKV valvoo erityisesti niitä matkanjärjestäjiä, joiden riski ajautua maksukyvyttömäksi on selvästi kohonnut. Indisiotodisteina toimivat tällöin esimerkiksi yrityksen maksuhäiriömerkinnät sekä matkustajien toistuva kielteinen palaute matkapaketin toteuttamisessa esiintyneistä puutteista.[149]

Mikäli matkanjärjestäjä ajautuu konkurssiin siten, että tämän asiakkaiden matka keskeytyy, on viraston ensimmäisenä prioriteettina[150] tuoda matkustajat takaisin Suomeen mahdollisimman nopeasti. Direktiivin tulkintaohjeen mukaisesti virasto pyrkii järjestämään kaikkien matkustajien paluukuljetuksen siten, että kuljetukseen tarvittavat liikennevälineet vuokrataan vapailta markkinoilta ja maksetaan matkanjärjestäjän vakuuden päältä suoraan liikennöitsijöille, jolloin kuluttajat eivät joudu maksamaan paluukuljetusta ensin itse ja hakemaan myöhemmin korvausta vakuudesta. Omin neuvoin paluukuljetuksensa järjestäville matkustajille, jotka eivät esimerkiksi erikoisen matkajärjestelyn johdosta voi osallistua viranomaisen tilaamaan yhteiskuljetukseen, korvataan kohtuulliset paluukuljetuskulut hakemuksesta täysimääräisesti. Kuitenkin yhteiskuljetuksesta pois jääneiden kuluttajien, joil-

[148] Lehtonen 2015
[149] id.
[150] id.

la olisi ollut teoreettinen mahdollisuus osallistua paluukuljetukseen, omakustanteisia kotimatkoja ei ole viraston omaksuman käytännön mukaisesti korvattu.[151]

Käytännössä suurin yksittäinen järjestely liittyy korvausten suorittamiseen ennakkomaksun maksaneille matkustajille, jotka eivät ole ehtineet matkalle lähteä. Heidän tulee hakea korvausta KKV:n ilmoittamien ohjeiden mukaisesti toimittamalla kirjallinen hakemus joko sähköisesti tai postitse virastoon annetun määräajan loppuun mennessä. Hakemuksen liitteenä on oltava selvitys valmismatkasta sekä tehdystä maksusuorituksesta, joihin hakemus perustuu. Myöhästyneet hakemukset jätetään hallintolain nojalla käsittelemättä silloinkin, kun hakija olisi muutoin oikeutettu korvaukseen matkanjärjestäjän asettamasta vakuudesta. Merkillepantavaa on, että korvauksen hakuaika on useimmiten kolme kuukautta konkurssin alkamispäivästä tai maksukyvyttömyyden toteamisesta, jolloin kuluttajilla on hyvin aikaa jättää hakemus määräajassa.

Vakuudet maksetaan kun kaikki viraston antamaan määräaikaan mennessä saapuneet hakemukset on käsitelty ja päätökset ovat saaneet lainvoiman. Tapauksissa, joissa vakuus on selkeästi riittävä kattamaan kaikki esitetyt vaatimukset, siis myös viraston hylkäämät tai myöhästyneet, voidaan maksaminen aloittaa jo ennen lainvoimaistumista. Sen sijaan tilanteissa, joissa vakuuden riittävyydestä ei ole varmuutta tai vakuus tiedetään alijäämäiseksi, kuten Air Finlandin kohdalla, ei KKV maksa suorituksia ennen kuin kaikki päätökset ovat saaneet lainvoiman. Siten yksikin hallinto-oikeusvalitus riittää epävarmassa tilanteessa pitkittämään maksamisen aloittamista kuukausilla tai vuosilla.

4.3 Ruotsi

Suomeen verrattaessa Ruotsissa omaksuttu järjestelmä on hyvin samankaltainen. Ruotsissa matkanjärjestäjän ja matkanvälittäjän velvollisuudesta turvata matkustajien ennakkomaksut vakuudella säädetään lailla valmismatkavakuuksista (Resegarantilag 1972:204, myöh. RGL) muun valmismatkoja koskevan sääntelyn löytyessä valmismatkalaista (Lag (1992:672) om paketresor). Keskeisimmät eroavaisuudet ovat löydettävissä lakien soveltamisalojen laajuudesta. Ruotsissa valmismatkalain tarkoittamia valmismatkoja markkinoivien matkanjärjestäjien lisäksi myös matkanvälittäjät sekä majoitusliikkeet ovat velvol-

[151] Kirjoittajan näkemyksen mukaan raja sille, mitä kuluja paluukuljetuksesta korvataan ja mitä ei, tulisi olla nykyistä selkeämpi. Vallitsevassa käytännössä virasto on omaksunut tiukan tulkintamallin, jossa näyttötaakka hyväksyttävästä esteestä järjestetylle paluukuljetukselle osallistumiseen on kuluttajalla, mikä saattaa johtaa tulkinnanvaraisissa tapauksissa oikeudenmenetyksiin.

lisia asettamaan vakuuden toimintaa valvovalle Kamarikollegiolle ja vakuuden piiriin kuuluvat lisäksi pakettimatkojen kaltaiset matkat (RGL 1 §).[152]

Vakuuksia hallinnoivan Kamarikollegion ylläpitämässä valmismatkarekisterissä on n. 2500 jäsentä ja vakuuksien kokonaisarvo on n. 570 000 000 euroa.[153] Suomalaisen lainsäädännön tavoin matkanjärjestäjät, jotka eivät veloita asiakkailtaan ennakkomaksua, ovat vapautettuja vakuudenasettamisvelvollisuudesta. Lopullinen päätösvalta vakuudenasettamisvelvollisuudesta vapauttamiseen on lain mukaan Kamarikollegiolla. (RGL 2 §) Lisäksi matkanvälittäjien vakuus on maksukyvyttömyystilanteessa toissijainen ja tulee käytettäväksi vain, mikäli matkanjärjestäjän vakuus ei riitä kaikkien kustannusten kattamiseen tai matkanjärjestäjä on sijoittautunut ulkomaille eikä siksi ole asettanut vakuutta Kamarikollegiolle. (RGL 7 §)

Valvontatehtävänsä hoitamiseksi Kamarikollegio kerää rekisterin jäsenyrityksiltä talousarvion vuodeksi eteenpäin. Kyseisen arvion tulee sisältää tiedot maksuehdoista (kuinka paljon matkustajat joutuvat maksamaan ennen matkaa), arvion kuukausikohtaisista matkustajamääristä sekä yrityksen bruttotuloista. Tietojen perusteella Kamarikollegio arvioi vakuuden tarpeen seuraavalle vuodelle, minkä jälkeen yritys toimittaa pankista, vakuutusyhtiöstä tai luottolaitokselta hankkimansa vakuuden kollegion säilytettäväksi. Kamarikollegio laskee vakuuden siten, että se määrältään riittää ilmoitettujen tietojen perusteella kattamaan vähintään seuraavan puolen vuoden tarpeen. Toistaiseksi voimassaolevan vakuuden tulee olla voimassa toistaiseksi ja sitä voidaan tarvittaessa täydentää määräaikaisilla lisävastuilla sesonkimyynteihin kohdistuvien myyntipiikkien kattamiseksi. Rekisteröityjen toimijoiden tulee lisäksi raportoida toteutuneesta myynnistään Kamarikollegiolle vähintään kerran vuodessa ja toimittaa samalla uudet arviot seuraavan vuoden osalta.[154]

Valmismatkaliikkeen maksukyvyttömyystilanteessa vakuudesta korvataan kuluttajille heidän maksamansa ennakkomaksut sekä keskeytyneiden matkojen osalta keskeytynyttä matkan osaa vastaava hinta. Suomen järjestelmästä poiketen Kamarikollegioon annetusta vakuudesta voidaan korvata myös matkanjärjestäjän vastattavat, vaikkei matkanjärjestäjä ole maksukyvytön, eli tilanteessa kun asiakkaan matka ei ole toteutunut tai matka ei ole vastannut sovittua ja asiakas olisi oikeutettu hinnanalennukseen, eikä matkanjärjestäjä maksa

[152] Alkuperäisessä lakitekstissä ilmaistuna ” resor som består av separata transport- och inkvarteringstjänster som sammantagna uppvisar väsentlig likhet med en paketresa”
[153] Envall 2014
[154] Envall 2014

asiakkaalle tämän vaatimaa hyvitystä. Tällöin matkanjärjestäjän on täydennettävä vakuutta määräajan sisällä kollegion vakuuspäätöksen mukaisesti. (RGL 6 §)

Korvaushakemukset tulee toimittaa Kamarikollegioon kolmen kuukauden sisällä konkurssista/matkan peruuttamisesta tai keskeytymisestä sillä uhalla, että oikeus korvaukseen vakuudesta menetetään. (RGL 8 §) Kamarikollegio esittelee päätökset valmismatkavakuuslautakunnalle (Resegarantinämnden), joka päättää vakuuden käytöstä. Lautakunta koostuu neljästä hallituksen nimittämästä jäsenestä, joista puolet edustaa kuluttajia ja puolet matkanjärjestäjiä.[155] Kamarikollegio suorittaa maksut lautakunnan päätösten mukaisesti. Tilanteissa, joissa vakuus on riittämätön, maksetaan korvaukset jako-osuutena. Lautakunnan tekemät korvauspäätökset eivät ole valituskelpoisia, joten korvaukset voidaan maksaa asiakkaille heti päätöksenteon jälkeen. Luottokortilla maksaneet asiakkaat voivat Ruotsin kuluttajansuojalain mukaan hakea kortin myöntäneeltä pankilta hyvitystä ennakkomaksusta. Toisin kuin Suomessa, matkustajat voivat hakea ja saada korvausta sekä pankilta että matkavakuuslain nojalla Kamarikollegiolta. Valmismatkavakuuslautakunta on päättänyt, ettei järjestelmien rinnakkaisuutta tulla huomioimaan, sillä vakuuksia koskevassa lainsäädännössä ei ole mainintaa korvausjärjestelmien ensisijaisuudesta. Näin ollen kysymys kahden päällekkäisen korvausjärjestelmän tuottamista ongelmista vakuuden riittävyydestä ja perusteettoman edun saannista on ratkaistava muussa lainsäädännössä.[156]

Rangaistusseuraamukset vakuudenasettamis- ja ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä ovat pitkälti samankaltaisia kuin Suomessa. Valmismatkavakuuslain mukaan Kamarikollegio voi asettaa valmismatkaliikkeen harjoittajalle uhkasakon, mikäli tämä ei aseta lain mukaista vakuutta (RGL 4 a §). Valmismatkaliikkeen harjoittajalle, joka tahallisesti myy tai markkinoi valmismatkoja asettamatta Kamarikollegion päätöksen mukaista vakuutta, voidaan määrätä sakkorangaistu tai jopa vankilatuomio. Sakkorangaistus voidaan 14 § mukaan myös määrätä valmismatkaliikkeen harjoittajalle, joka antaa kollegiolle puutteellisia tai virheellisiä tietoja valvontaa varten.

4.4 Tanska

Tanskan vuonna 1979 perustettu vakuusrahasto (Rejsegarantifonden), jonka toiminta perustuu lakiin vakuusrahastosta (Rejsegarantifondsloven 1192/2009, myöh. RGFL) on 630

[155] Rgl 10 §:ssä nimittävä elin on ”regeringen”. Lakitekstistä ei käy ilmi tarkemmin, mikä valtiollinen elin nimityksen tekee, joten tässä oletan kyseessä olevan Ruotsin istuvan hallituksen tekemä nimitys.
[156] Envall 2014

jäsenyrityksen organisaatio, jonka hallussa pitämä vakuusmäärä on n. 130 miljoonaa euroa. Rahaston oma pääoma on n. 8,4 miljoonaa euroa, joka on säilytettävä sijoitettuna mahdollisimman korkeakorkoiselle tilille tai matalan riskin joukkovelkakirjoihin siten, että varat ovat tarvittaessa likvidoitavissa nopeallakin aikataululla.[157] Tanskan vakuusrahastoa johtaa talous- ja elinkeinoministeriön nimittämä hallitus, joka koostuu puheenjohtajasta ja kuudesta jäsenestä. Hallitus on vastuussa rahaston varoista ja siitä, että varat riittävät kattamaan kaikki korvaukset maksukyvyttömyyden sattuessa. (RGFL §§ 10-11) Mikäli hallitus katsoo, että rahaston peruspääomaa on tarvetta kasvattaa, voidaan rekisteröityneiltä jäseniltä periä lisämaksu, jonka suuruus perustuu matkanjärjestäjien asiakkaiden määrään. Tilanteessa, jossa rahaston varat eivät riitä kattamaan sen vastuita matkustajia kohtaan, voi hallitus pyytää talous- ja elinkeinoministeriä hakemaan eduskunnan talousvaliokunnalta valtiontakausta rahaston ottamalle lainalle, jolla matkustajien saatavat katetaan.

Laki vakuusrahastosta velvoittaa kaikki Tanskaan sijoittautuneet matkanjärjestäjät sekä ulkomaisen matkanjärjestäjän välittäjät rekisteröitymään ja asettamaan vakuuden toimintansa varalle.(RGFL § 20) Tanskalaisen matkanjärjestäjän välittäjät eivät ole velvollisia rekisteröitymään, mutta välittäjän ja päämiehen välinen sopimus on pyydettäessä toimitettava rahastolle. Ulkomaisen matkanjärjestäjän välittäjä voidaan vapauttaa vakuudenasettamisvelvollisuudesta samoin perustein kuin Suomessa, eli silloin kun välittäjä voi osoittaa, että EU:n tai ETA:n jäsenmaahan sijoittautunut päämies on asettanut sijoittautumismaassaan direktiivin mukaisen vakuuden myös välittäjänsä puolesta.(RGFL § 22)

Myös Tanskassa valmismatkan käsite on Suomen lainsäädännön määritelmän kaltainen. Lisäksi vakuuden piirissä ovat seuraavat matkailupalvelut, joihin ei kuitenkaan sovelleta valmismatkojen sopimusehtoja:

1. yhdeltä matkanjärjestäjältä tai välittäjältä ostettu matkailupalvelujen yhdistelmä, johon sisältyy kuljetus ja majoitus, joka ei kuitenkaan täytä valmismatkan ehtoja.
2. kuljetuksen ja matkailupalvelun muodostama alle 24 tuntia kestävä yhdistelmä, jonka yhdistetty hinta on yli 1000 kruunua.
3. lentokuljetukset, mikäli asiakas on palvelun tilatessaan ostanut palveluntarjoajalta maksukyvyttömyysturvan.
4. tanskalaisen palveluntarjoajan myymä autonvuokraus ulkomailla, mikäli asiakas on palvelun tilatessaan ostanut palveluntarjoajalta maksukyvyttömyysturvan.

[157] Fjeldhoff 2014

Kahden viimeksi mainitun osalta on matkustusasiakirjoista käytävä selkeästi ilmi, että asiakas ostanut edellä mainitun palvelun. Yritys on velvollinen tarjoamaan kuluttajalle maksukyvyttömyyssuojan, mutta asiakkaalle palvelu on kuitenkin vapaaehtoinen, maksullinen lisäpalvelu. (RGFL § 2)

Vakuus määrätään yrityksen liikevaihdon perusteella ja rekisteröinnin yhteydessä vakuus perustuu yrityksen arvioon tulevan vuoden liikevaihdosta.[158] Vakuustyypit ovat pitkälti samat kuin Suomessa eli pankkitakaus ja panttaussitoumus; vakuudenantajiksi hyväksytään pankit, rahoituslaitokset sekä vakuutusyhtiöt. Rekisteröityessään vakuusrahastoon elinkeinonharjoittajat suorittavat rahastolle vakuuden lisäksi ns. perusmaksun, joka kasvattaa rahaston peruspääomaa. Tämän ohella matkanjärjestäjät ja ulkomaisen matkanjärjestäjän välittäjät maksavat vuosittain valvontamaksun, jolla katetaan rahaston hallinnolliset kulut. Valvontamaksun suuruuden määrittelee rahaston hallitus ja sen hyväksyy talous- ja elinkeinoministeriö. Maksu koostuu kahdesta osasta; kaikille jäsenille samansuuruisesta perusosasta (viime vuosina n. 540€) sekä liikevaihdon suuruuteen perustuvasta lisämaksusta.[159]

Arvioidessaan vakuuden määrää voi rahasto tarvittaessa vaatia lisäselvitystä matkanjärjestäjältä tai ulkomaisen matkanjärjestäjän välittäjältä sen taloudellisesta tilasta. Vakuutta määriteltäessä otetaan liikevaihdon lisäksi huomioon yrityksen vakavaraisuus ja kannattavuus. Mikäli rahasto katsoo, että yrityksen heikko taloudellinen tilanne voi aiheuttaa rahastolle tappion riskin, voi rahasto vaatia yritystä asettamaan lisää vakuutta.(RGFL § 19) Yritystä on ennen päätöksentekoa kuultava asiassa. Jos riski pienenee, on vakuutta alennettava. Yritys voidaan myös kokonaan vapauttaa vakuudenasettamisvelvollisuudesta, mikäli se on mahdollista matkustajien taloudellista suojaa vaarantamatta.

Rekisteröityneet yritykset raportoivat rahastolle kerran vuodessa toimittamalla liiketoiminnan yleisimmät tunnusluvut – katetuotto, likviditeetti ja vakavaraisuus – tilintarkastajan vahvistamina. Lisäksi tulee toimittaa tilintarkastajan vahvistamat luvut edellisen tilikauden valmismatkamyynnistä. Kvartaaleittain raportoidaan toteutuneet matkustajamäärät, sekä kuluvan kvartaalin jo laskutetut valmismatkat ja charterlentopaikat. Rahasto voi lisäksi vaatia yrityksiltä valvonnan suorittamiseksi muitakin tietoja.[160] Yritys voidaan rahaston hallituksen päätöksellä poistaa rekisteristä, mikäli yritys ei ole maksanut hallinnollista

[158] Vakuusmääristä, ks. Liite 1
[159] Fjeldhoff 2014
[160] id.

maksua, asettanut päätöksen mukaista vakuutta, tai mikäli yritys on laiminlyönyt raportointivelvollisuutensa. Rahasto asettaa määräajan edellä mainituille velvoitteille, jonka jälkeen se voi poistaa yrityksen rekisteristä, mikäli velvoitetta ei täytetä.(RGFL § 17) Yritys voidaan rekisteröidä uudelleen vasta kun velvoite on täytetty. Rekisteröinti- ja vakuuspäätökset ovat valituskelpoisia; valitukset on osoitettava valituslautakunnalle (*Erhvervsankenaevnet*) 30 vuorokauden sisällä päätöksen tiedoksisaannista.(RGFL § 24)

Matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa vakuudesta korvataan ennakkomaksut ja keskeytyneen matkan osuus, sekä tarvittaessa ylimääräiset majoituskustannukset. Mikäli asiakkaita on matkakohteessa, voi rahasto järjestää asiakkaille paluukuljetuksen Tanskaan. Paluukuljetusten osalta rahastolla on yhteistyösopimus Tanskan suurimpien matkanjärjestäjien kanssa, joiden vastuulla on mm. tilauslentojen sekä linja-autokuljetusten järjestäminen. Maksukyvyttömyyden sattuessa rahasto voi taloudellisesti edesauttaa matkan toteutumista, mikäli se katsoo että matkan toteuttaminen sopimuksen mukaisesti on kustannustehokkaampaa kuin peruuttaminen. Asiakas voi halutessaan siirtää varauksensa toiselle rekisteröidylle matkanjärjestäjälle, mikäli toisella matkanjärjestäjällä on tarjota vastaava matka. Tällöin rahasto suorittaa korvauksen uudelle matkanjärjestäjälle. Vakuudesta voidaan myös korvata välittäjälle matkanjärjestäjän maksukyvyttömyydestä aiheutuvia kuluja, mikäli välittäjä on hyvittänyt asiakkaille näiden suorittamia maksuja. (RGFL § 5) Korvausvaatimukset on esitettävä vuoden kuluessa matkanjärjestäjän konkurssista sillä uhalla, että oikeus korvaukseen menetetään. (RGFL § 6)

Vakuusrahastolaki velvoittaa kaikki matkoja järjestävät tahot rekisteröitymään vakuusrahastoon sekä asettamaan toimintansa varalle vakuuden. Mikäli joku harjoittaa valmismatkaliikettä rekisteröitymättä, voidaan hänelle rikoslain nojalla tuomita sakkorangaistus tai jopa neljän kuukauden vankeusrangaistus. Sama koskee rekisteröityneitä matkanjärjestäjiä ja ulkomaisia matkanjärjestäjän välittäjiä, mikäli nämä eivät toimita valvontaan vaadittavia tietoja tai toimittavat tahallisesti virheellisiä tietoja.(RGFL § 25) Mikäli yritys ei maksumuistutuksista huolimatta suorita valvontamaksuja tai lisämaksuja, voidaan maksu vähentää yksittäisestä vakuudesta. Jos yritys ei tämänkään jälkeen ”paikkaa” vakuutta, voidaan yritys poistaa rekisteristä. Mikäli yritys jatkaa valmismatkaliikkeen harjoittamista rekisteristä poistamisen jälkeen, voidaan yritystä kieltää toimimasta.

4.5 Norja

Tanskan tavoin Norjassa valmismatkavakuuksia hallinnoi yksityinen rahasto (*Reisegarantifondet),* jota johtaa kolmen jäsenen muodostama hallitus. Matkanjärjestäjän velvollisuuksia säätelee laki valmismatkoista sekä valmismatkavakuuksista (Pakkereiseloven 57/1995, myöh. PRL) ja vakuussäännökset löytyvät suurimmaksi osaksi asetuksesta valmismatkavakuuksista sekä vakuusrahastosta (Reisegarantiforskriften 3/2007, myöh. RGF). Tanskan mallista poiketen Norjassa yritykset asettavat vakuudet kattamaan laskennallisen riskiposition täysimääräisesti, jolloin rahaston pääoma toimii ainoastaan ns. puskurina, mikäli yksittäinen vakuus ei maksukyvyttömyystilanteessa ole riittävä. Pääomaa rahastolla on tällä hetkellä noin 2,5 miljoonaa euroa, kun yksittäisiä vakuuksia on lähes 500 miljoonaa euroa. Jäseniä rahastossa on noin 800.[161]

Norjan lainsäädännön mukainen valmismatkan määritelmä on käytännöllisesti katsoen identtinen direktiivin sekä Suomen kansalliseen määritelmään verrattuna. Erona on ainoastaan kohta, jossa määritellään myös kuluttajien itse palveluista yhdistelemät kokonaisuudet soveltamisalaan sisältyviksi matkapaketeiksi.[162] Vakuudenasettamisvelvollisia ovat ensinnäkin PRL § 2-1:n tarkoittamia matkoja järjestävät tahot, joiden toiminta ei ole satunnaista. Vakuuden on korvattava myös ns. seat only -paikkojen myynnistä perittävät ennakkomaksut.[163] Toiseksi ulkomaisten matkanjärjestäjien välittäjien on asetettava vakuus päämiehensä puolesta tai osoitettava, että ETA-alueelle sijoittautunut päämies on turvannut vakuudella välitetyt matkat. Myös yksittäiset kuljetus- ja majoituspalvelut eli valmismatkan kaltaiset yhdistelmät (*pakkelignende reiser*) ovat vakuuden alaisia, edellyttäen että matka on henkilökohtaiseen käyttöön. (PRL § 11-1 ja RGF § 4)

Valmismatkaliikkeet, jotka myyvät ainoastaan kotimaan kohteisiin suuntautuvia matkoja, asettavat kiinteän 50 000 kruunun vakuuden. Ulkomaille kohdistuvia matkoja myyvien valmismatkaliikkeiden vakuus määräytyy prosentuaalisesti yrityksen budjetoidun liikevaihdon mukaan.[164] Vakuuden määräämiseksi yrityksen on arvioitava tulevan vuoden myynti, jolloin vakuus lasketaan kolmen myynniltään korkeimman kuukauden keskimää-

[161] Eriksen 2014
[162] PRL § 2-1 Alkuperäinen lakiteksti kuuluu: ”Et arrangement går inn under første ledd når arrangøren legger opp til at kunden velger ut enkeltelementene selv, men hvor elementene fremtrer som tilpasset til å kombineres.”
[163] Suomessa nämä rinnastuvat valmismatkajärjestäjän käyttämillä tilauslennoilla myytäviin yksittäisiin paikkoihin, joita mm. Air Finland oli myynyt ja jotka myös korvattiin valmismatkavakuudesta.
[164] Ks. Liite 2

räisen liikevaihdon perusteella. Mikäli talousarvio tulevalta kolmelta kuukaudelta on edellisvuotta heikompi, lasketaan vakuus edellisvuoden toteuman mukaan. Poikkeustapauksissa lautakunta voi määritellä vakuuden arvioliikevaihdon mukaan. (RGF § 5)

Vakuusrahasto päättää vakuuden alentamisesta tai korottamisesta tapauskohtaisesti. Yritys voi anoa vakuuden alentamispäätöstä, mikäli sen liikevaihto supistuu huomattavasti. ja matkustajan maksukyvyttömyyssuojan voidaan katsoa säilyvän. Vaihtelevan toiminnan seurauksena voidaan vakuutta myös alentaa tai poistaa jaksoina, joilla toiminnan taso on vähäistä (RGF § 8). Vastaavasti vakuus voidaan määrätä myös ohjeellista korkeammaksi, jos yrityskohtainen vakuus ei riitä kattamaan täysimääräisesti vakuuden alaista myyntiä tai jos yhtiön heikentynyt taloustilanne sitä vaatii. (RGF § 9) Järjestelmä jättää siten joustovaraa suhteessa elinkeinonharjoittajien tilanteeseen. Asetuksen § 5:ssä määritellyt rajat ovat nimenomaisesti ohjeellisia, jolloin niistä on mahdollista poiketa molempiin suuntiin.

Valmismatkaliikkeen harjoittajat raportoivat rahastolle vuosittain 1.12. mennessä toimittamalla arvion tulevan vuoden liikevaihdosta. Lisäksi yritysten tulee toimittaa rahastolle tilintarkastajan selvitys päättyneen tilikauden kolmen korkeimman kuukauden liikevaihdosta. Mikäli tietoja ei toimiteta maaliskuun alkuun mennessä, katsotaan vakuuden olevan riittämätön ja yrityksen on keskeytettävä myynti. Poikkeustapauksissa rahasto voi myöntää neljä viikkoa lisäaikaa raporttien toimittamiselle.(RGF § 11) Rahasto kerää vuosittaista valvontamaksua, jolla katetaan valvonnan hallinnolliset kustannukset sekä ylläpidetään ja kasvatetaan rahaston pääomaa.[165]

Konkurssitilanteessa korvausta haetaan valmiilla lomakkeella, johon kirjataan ennakkoon maksettu summa ja maksupäivämäärä sekä tilinumero, jonne maksu palautetaan. Hakemuksen liitteenä toimitetaan ostettua matkaa koskeva lasku ja kuitit. Kaikki vaatimukset toteutumatta jääneistä matkoista on esitettävä kuuden kuukauden aikana matkan päättymisajankohdasta.(PRL § 11-4) Konkurssin alkaessa matkalla olleille matkustajille järjestetään paluukuljetus ja tarvittaessa lisämajoitus rahaston puolesta. Kuluttajien maksujen palautus kestää 2 viikosta yhteen kuukauteen konkurssin alkamisesta lukien.[166] Mikäli konkurssitilanteessa havaitaan yrityksen tiedonantovelvollisuutta rikotun, voidaan yhtiönjohto asettaa henkilökohtaiseen vastuuseen siltä osin kun asetettu vakuus ei riitä kattamaan saatavia.(RGF § 9) Lisäksi valmismatkalain ja -asetuksen tahallisesta tai tuottamuksellisesta

[165] RGF § 6. Valvontamaksun määrästä, ks. Liite 3
[166] Eriksen 2014

rikkomisesta on säädetty sakkorangaistus tai maksimissaan 3 kuukauden vankeusrangaistus.(PRL § 11-7)

4.6 Yhteenveto

Vertailun pohjalta voidaan tunnistaa kaksi erilaista Pohjoismaista mallia: Suomen ja Ruotsin omaksuman valtiollisen viranomaisen valvontamallin sekä Tanskan ja Norjan käyttämän yksityisen rahastomallin. Molemmissa on nähtävissä sekä positiivisia vahvuuksia että toisaalta negatiivisia puolia. Norjan ja Tanskan yksityistetyssä järjestelmässä vakuuskorvausten maksaminen voidaan aloittaa käytännössä välittömästi konkurssin tai maksukyvyttömyyden ilmettyä. Korvaukset ovat tällöin myös täysimääräisiä ja kattavat kaikki matkustajien lakisääteiset kulut ennakkomaksusta keskeytymiskorvaukseen ja paluukuljetuksiin. Ruotsissa käsittely ja korvausten maksaminen kestää neljästä viiteen kuukautta[167] ja Suomessa kolmesta kuukaudesta jopa vuosiin, joskin tavanomainen kesto on 3-6 kuukautta johtuen viranomaisten hallinnollisesta työstä. Molemmissa maissa on lainsäädännöllisesti hyväksytty tilanne, jossa riittämätön vakuus aiheuttaa kuluttajille taloudellisen tappion säätämällä jako-osuuden maksamisesta vakuuden ollessa riittämätön täysimääräiseen korvaukseen. Tästä poiketen rahastomallissa kuluttajat nauttivat tosiasiallista suojaa, eikä alijäämäisen vakuuden aiheuttama taloudellinen vahinko ole kansallisten säädösten perusteella edes teoreettinen mahdollisuus.

Suomesta, Ruotsista ja Norjasta poiketen Tanskassa vakuus asetetaan lähtökohtaisesti tietyn suuruiseksi ilmoitetun liikevaihdon perusteella. Tällöin liitteissä 1 & 2 esitetyn taulukon mukainen vakuus toimii ikään kuin lähtötasona, jota voidaan tarvittaessa korottaa yritystoiminnan riskiarvion tai elinkeinonharjoittajan taloudellisen tilanteen perusteella. Siten esimerkiksi aloitteleva yritys tai alalla toimiva vakavarainen yritys voi saada kilpailuetua taloudellisesti epävakaaseen tai epärehelliseen kilpailijaansa nähden säästettyjen vakuuskulujen muodossa.[168] Kun vakuusjärjestelmän tarkoituksena on ensisijaisesti kuluttajien suojaaminen, ei kilpailuedun voitane tässä tapauksessa katsoa muodostuvan markkinoita merkitsevästi häiritseväksi. Tanskan malli pitää sisällään myös kollektiivisen vastuun elementin, sillä yhden vakuusrahaston jäsenen ajautuessa konkurssiin, joutuvat muut matkanjärjestäjät mahdollisesti maksamaan vakuusrahaston pääomaan kohdistuneen tappion korotettuina jäsenmaksuina.

[167] Envall 2014
[168] Oikeustaloustieteellinen näkökulma vakuusjärjestelmän oikeutukseen, ks. Faure-Weber 2013 s. 427

5 ASIAKKAANSUOJAN KEHITTÄMINEN

5.1 Direktiiviuudistuksen vaiheet

Vuonna 1999 EU-komissio julkaisi kertomuksen direktiivin täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa.[169] 9 vuotta direktiivin antamisen ja 7 vuotta sen voimaantulohetken jälkeen laaditussa raportissa selvitetään jäsenvaltioiden toimia direktiivin implementoinnissa, tämän yhteydessä havaittuja ongelmia sekä avataan keskustelua sääntelyn kehittämiseksi. Raportin toinen osa keskittyy yksinomaan direktiivin 7 artiklaan, sen muotoiluun sekä Euroopan unionin tuomioistuimen antamiin tulkintakannanottoihin. Tulkintakannanottoihin perustuen komissio toi esille muutamia periaatteita, jotka kansallisessa lainsäädännössä ja käytänteissä tulisi huomioida 7 artiklaa implementoitaessa. Näitä olivat mm. vakuuden riittävyys kattamaan täysimääräisesti kaikki matkanjärjestäjän maksukyvyttömyydestä aiheutuvat riskit, mahdollisuus vakuuden nopeaan ja tehokkaaseen realisointiin sekä mahdollisten paluukuljetusten järjestäminen muiden kuin kuluttajien kustannuksella. Raportin johtopäätöksenä komissio kyseenalaisti periaatteiden toteutumisen jäsenvaltioiden kansallisissa säädöksissä ja toivoi näiden ilmoittavan komissiolle oman näkemyksensä kansallisen sääntelyn tasosta raportissa esitettyjen periaatteiden pohjalta.[170] Varsinaista direktiivin uudistamista ei komissio tässä vaiheessa pitänyt tarpeellisena.

Euroopan parlamentti katsoi komission näkemystä myötäillen tammikuussa 2002 julkaisemassaan päätöslauselmassa,[171] että alkuperäisessä direktiivissä tavoiteltu kuluttajansuojan korkea taso oli jäänyt paikoitellen saavuttamatta ja jäsenvaltioiden toisistaan paljonkin eroavat lainsäädännölliset käytännöt ennemmin ehkäisivät kuin lisäsivät rajat ylittävää pakettimatkatarjontaa. Johtopäätöksenä parlamentti suositteli direktiivin päivittämistä ja laajentamista ensisijaisena korjauskeinona havaittuihin puutteisiin. Samalla parlamentti esitti päätöslauselmassa useita ehdotuksia kuluttajien aseman parantamiseksi, mm. kehottaen jäsenvaltioita varaamaan viranomaisen haltuun takuurahaston varsinaisten valmismatkavakuuksien lisäksi, jotta kuluttajien kotiuttaminen voitaisiin matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa varmistaa ilman näiden omaa taloudellista lisäpanostusta.[172]

---

[169] SEC(1999) 1800 final. Kertomuksen sisällön arviointia Iso-Britannian näkökulmasta, ks. Kilbey 2000.
[170] SEC(1999) 1800 final. s. 18–19
[171] EPR (2001/2136(INI))
[172] id. s. 3, kohta 11

Lainsäätäjätahon päätöslauselmassa esitettyihin toimenpiteisiin ei ryhdytty unionin tasolla ennen vuotta 2007, jolloin komissio julkaisi valmisteluasiakirjan direktiivin muutostarpeista. Dokumentissa komission näkemys direktiivin soveltamisolosuhteiden muutoksesta ja tämän aiheuttamasta tarpeesta päivittää direktiivin sääntelyä ei mainittavasti eronnut parlamentin aiemmasta kannasta. Tämän lisäksi ja asiakirjan keskeisimpänä osana, komissio pyysi jäsenvaltioilta ja valmismatka-alan sidosryhmiltä näiden näkemyksiä direktiivin soveltamisessa havaittuihin ongelmiin sekä muihin mahdollisesti esille nouseviin kysymyksiin. Vastauksista kootussa yhteenvedossa on havaittavissa yksimielisyyttä jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kesken mm. direktiivin soveltamisalan selkiyttämisestä[173] sekä vakuusjärjestelmien parantamisesta jäsenvaltioiden yhteistyönä siten, että parhaat käytännöt olisivat helposti omaksuttavissa sisämarkkinoille.[174] Oikeusministeriön antamassa vastauksessa komission valmisteluasiakirjaan todetaan, että kansallista lainsäädäntöä ja samalla vakuusjärjestelmää ollaan juuri arvioimassa uudestaan Töölön Matkatoimisto Oy:n konkurssin jäljiltä, mutta muutoin vakuusjärjestelmän sääntely on toiminut tyydyttävästi.[175]

Jatkoselvitysten ja tutkimusten kautta komissio esitti viimein heinäkuussa 2013 ehdotuksensa uudeksi matkapakettidirektiiviksi.[176] Ehdotuksen perusteluissa (kohta 1.2) tuodaan esille kolme jäsenvaltioiden ja sidosryhmien palautteessakin mainittua asiaa. Ensimmäisenä kiinnitetään huomio Internetissä tapahtuvan kaupankäynnin kehitykseen ja kasvuun sekä halpalentoyhtiöiden yleistymiseen ja valmismatkamarkkinoiden uudistumiseen. Toisena mainitaan vanhentuneiden säännösten aiheuttamat ongelmat nykymuotoisessa rajat ylittävässä kaupankäynnissä sekä tähän liittyen jäsenvaltioiden säännösten hajanaisuus. Kolmantena perusteluissa katsotaan, että myös kuluttajat kärsivät vanhentuneista säännöksistä haittaa, kun vanhentuneen direktiivin pohjalta annetuissa kansallisissa lakikokoelmissa ei ole voitu huomioida matkailumarkkinoiden kehitystä ja uudentyyppisten matkapakettien syntyä. Pääkohdat eroavat vain vähän EU:n kuluttaja-asioiden komissaarin kesän 2009 lehdistötilaisuudessa esille tuomista direktiivin tarkennusta kaipaavista kohdista.[177]

[173] Working Document 2007: Summary of responses s. 2
[174] id. s. 7
[175] OM 6/471/2007 s. 4
[176] COM(2013) 512 final
[177] Ks. SPEECH /09/559

Euroopan parlamentti hyväksyi 12.3.2014 pidetyssä äänestyksessä komission ehdotuksen uudeksi matkapakettidirektiiviksi eräin tarkistuksin.[178] Komissio antoi vastauksen direktiivin tarkistettuun tekstiin 10.6.2014 ja totesi jatkokäsittelyn etenemisen riippuvan neuvoston kannasta.[179] Kirjoitushetkellä neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannanottoja parlamentin esittämiin tarkistuksiin odotellaan edelleen. Kun otetaan huomioon neuvoston todennäköisen hyväksyvän kannan jälkeen odottavat neuvottelut jäsenmaiden kanssa ennen kuin direktiivi on annettavissa jäsenvaltioille implementoitavaksi, voitaneen arvioida, ettei uuden direktiivin mukaista sääntelyä saada jäsenvaltioissa voimaan ennen vuotta 2018.

5.2 Pakettimatkadirektiivi 2013 ja maksukyvyttömyyssuoja

Kuten edellisessä kappaleessa totesin, ei direktiiviehdotus ole vielä saavuttanut edes lopullista, jäsenvaltioille luovutettavaa muotoaan. Siten tässä kappaleessa käsiteltävä direktiivin sisällön analyysi perustuu lähteenä käyttämääni komission esitykseen vuodelta 2013 sekä omaan tulkintaani siitä, kuinka direktiivi voitaisiin Suomessa implementoida. Ehdotus uudeksi direktiiviksi on selkeästi nykyistä laajempi ja siinä on pyritty huomioimaan niin EUT:n tulkintakäytäntö kuin komission raportit direktiivin uudistustarpeista. Vain 10 artiklaa sisältävästä nykydirektiivistä poiketen ehdotuksessa on 29 artiklaa, joista esimerkiksi direktiivin kohdetta, soveltamisalaa ja määritelmää koskeva 1 luvun artiklat 1-3 selvittävät yksilöidysti mitä matkapaketeilla nykyään käsitetään. Ennen siirtymistä varsinaiseen maksukyvyttömyyssuojaa koskevaan sääntelyyn, käyn lyhyesti läpi direktiiviehdotuksen soveltamisalaa ja matkapaketin määritelmää koskevat kohdat.

2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan elinkeinonharjoittajien matkustajille myymiin tai myytäväksi tarjoamiin matkapaketteihin ja avustettuihin matkajärjestelyihin. 2 kohdassa on erikseen määrätty direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät matkailupalvelut. Direktiivin suojaa ei nykyisestään laajennettaisi vain yhtä matkailupalvelua koskeviin sopimuksiin tai alle 24 tuntia kestäviin, majoitusta sisältämättömiin paketteihin. Erikseen soveltamisalan ulkopuolelle rajataan rahoituspalvelujen liitännäissopimukset sekä erilliseen puitesopimukseen perustuvat liikematkapaketit, joiden asiakkaansuoja toteutetaan muilla keinoin.[180]

[178] Parlamentin esittämät tarkistukset ja vertailun komission alkuperäiseen kappaleeseen sisältävä dokumentti on saatavilla mm. osoitteesta http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0222+0+DOC+XML+V0//EN (haettu 7.1.2015)
[179] SP(2014)455 s. 3
[180] COM(2013) 512 final. s. 8

3 artikla kattaa direktiivissä käytettyjen käsitteiden määritelmät. Merkittävimmät muutokset ovat matkapaketin käsitteen avaaminen ja uudistaminen sekä avustetun matkajärjestelyn käsitteen lanseeraaminen. Uudessa direktiivissä matkapaketin käsite kattaisi ensinnäkin elinkeinonharjoittajan kokoaman kahden tai useamman samaa matkaa tai lomaa varten varatun matkailupalvelun yhdistelmän myös silloin, kun kuluttaja on valinnut kyseiset palvelut itse. Tämän lisäksi matkustajien omatoimisesti Internetissä varaamat matkailukokonaisuudet saatetaan myös maksukyvyttömyyssuojan piiriin.[181]

Komission ehdotuksessa uudeksi matkapakettidirektiiviksi maksukyvyttömyyssuoja on sijoitettu täysin omaan 5 lukuunsa, jonka 15 artikla koskee suojan tehokkuutta ja laajuutta sekä 16 artikla, joka kattaa unionin sisällä suojan vastavuoroista tunnustamista ja hallinnollista yhteistyötä määrittävät säännökset. 15 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään vakuuden asettamisesta seuraavasti:

> ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden alueelle sijoittautuneet matkanjärjestäjät ja avustettujen matkajärjestelyjen hankkimista helpottavat matkanvälittäjät asettavat vakuuden matkustajien suorittamien maksujen tehokkaan ja nopean palauttamisen takaamiseksi ja, jos palveluihin sisältyy matkustajien kuljetus, myös matkustajien tehokkaan ja nopean paluukuljetuksen takaamiseksi maksukyvyttömyystapauksissa.”

Suojan sisältö tai taso ei siten oleellisesti muuttuisi, vaan matkustajille turvattaisiin jatkossakin ennakkomaksujen palautus sekä paluukuljetus matkan keskeytyessä. Sen sijaan sanamuotoilu korostaa erikseen, että suoritettujen maksujen palauttamiseen tähtäävän järjestelmän on oltava tehokas ja nopea. Vaatimuksen maksujen tehokkaan palauttamisen takaamisesta voidaan katsoa liittyvän EU-tuomioistuimen ja komission raporteissa esille tuotuihin kannanottoihin, joiden mukaan vakuuden tulee kattaa täysimääräisesti kaikki riskit maksukyvyttömyystilanteessa. Nopean palauttamisen kirjaaminen direktiiviin edustaa aiempaa selvempää kannanottoa kuluttaja-asiakkaiden oikeusturvan saatavuuden puolesta. Ongelmaksi saattaa muodostua eri maiden välillä vallitsevat käsitykset nopeasta palauttamisesta. Edellisessä luvussa esiin tuodut erot pelkkien Pohjoismaiden välillä osoittavat, että kuukauden käsittely- ja maksuaika on esimerkiksi Tanskassa suhteellisen pitkä, mutta Suomessa on käytännössä mahdoton päästä näin lyhyeen käsittely- ja maksuaikaan nykyisen järjestelmän takia.

15 artiklan 2 kohta määrää asetettavan vakuuden laajuudesta näin:

[181] ks. COM(2013) 512 final s. 21. 3 artiklan 2 kohta b) V)

> Edellä 1 kohdassa tarkoitetun maksukyvyttömyyssuojan yhteydessä on otettava huomioon asianomaisen elinkeinonharjoittajan toimintaan liittyvä tosiasiallinen taloudellinen riski. Maksukyvyttömyyssuojan on katettava kaikki matkustajat riippumatta heidän asuinpaikastaan, lähtöpaikasta ja matkapaketin tai avustetun matkajärjestelyn myyntipaikasta.

Kyseisessä kappaleessa nähdäkseni otetaan huomioon vanhan direktiivin sanamuodon kritiikki, jonka mukaan direktiiviteksti jätti avoimeksi mm. kysymyksen vakuuden suuruudesta ja sen aiheuttamat ongelmat kuluttajien nauttimalle suojalle maksukyvyttömyystilanteessa.[182] Suomen järjestelmässä elinkeinonharjoittajan toiminnan laajuutta ja sen myötä taloudellisia riskejä selvitetään hyvin ja kerättävien ennakkomaksujen määrä otetaan huomioon vakuuden suuruutta päätettäessä. Uuden direktiivin sanamuoto ei siis tämän osalta vaikuttaisi nykytilaan merkittävästi. Sen sijaan kohdan jälkimmäinen vaatimus maksukyvyttömyyssuojan kattavuudesta on mielenkiintoinen. Sen mukaan suojan eli asetettavan vakuuden tulee kattaa kaikki matkustajat riippumatta heidän asuin- tai lähtöpaikastaan. Direktiivin voitaisiin siten katsoa velvoittavan jäsenvaltioita turvaamaan vakuudella matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa taloudellisia riskejä, jotka ovat syntyneet matkustajan hankittua kuljetuksen ja/tai majoituksen matkalla asuinpaikasta valmismatkan lähtöpaikkaan. Käytännössä direktiivin implementointi tällaisella järjestelyllä olisi tuskin toteutettavissa. Vakuuden suuruutta arvioitaessa viranomaisten ja vakuudenantajien täytyisi varautua siihen, että osa kuluttajista on hankkinut lennot toisesta jäsenvaltiosta valmismatkan lähtöpaikkaan. Tällöin yllätyksellinen konkurssi tai maksukyvyttömyys voisi kasvattaa vakuuteen kohdistuvia korvausvaatimuksia huomattavasti yli matkanjärjestäjän arvioiman ennakkomaksusumman ja tavanomaisten paluukuljetuskustannusten vaarantaen kuluttajien oikeuden täysimääräiseen korvaukseen. Pitäisinkin lausetta ennemmin yhtenä ilmentymänä komission asettamasta, matkapakettien rajat ylittävän kysynnän ja tarjonnan parantamiseen tähtäävästä tavoiteohjelmasta, kuin varsinaisena kuluttajansuojan ennakoimattoman suurena laajennuksena.

Direktiivin maksukyvyttömyyssuojaa koskevan 5 luvun 16 artikla on omistettu yksinomaan suojan vastavuoroiselle tunnustamiselle sekä jäsenvaltioiden vastuuviranomaisten hallinnollisen yhteistyön sääntelylle. Artiklan tarkoituksena on komission ehdotuksen mukaan edistää ja helpottaa rajat ylittävää toimintaa valmismatka-alalla.[183] Direktiiviehdotus

[182] Jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön ongelmista liittyen kuluttajansuojaan ja vakuuden kattavuuteen, ks. EU-tuomioistuimen tapaukset C-140/97 ja C-178/94.
[183] COM(2013) 512 final s. 10

ei nähdäkseni juurikaan vaikuttaisi nykytilanteeseen, jossa muihin jäsenvaltioihin asettuneet valmismatkanjärjestäjät saavat harjoittaa valmismatkaliiketoimintaa Suomessa, mikäli ovat asettaneet vakuuden sijoittautumispaikan kansallisen lain hyväksymällä tavalla. Tällaisten matkanjärjestäjien matkoja välittävät suomalaiset matkanvälittäjät ovat velvollisia asettamaan vakuuden turvaamaan kuluttajia oman maksukyvyttömyytensä aiheuttamilta riskeiltä normaalin käytännön mukaisesti.[184] Myös direktiiviehdotuksen yhteistyöviranomaisen nimittämistä koskeva osio on erikoinen. Nykyään Euroopan laajuisesti kuluttajia avustavat Euroopan Kuluttajakeskus (EKK) ja sen useimmiten kunkin jäsenvaltion kuluttajaviranomaista lähellä olevat paikallisyksiköt. EKK:n tehtävänä on mm. rajat ylittävien kuluttajariitojen ratkaiseminen ja kuluttajien avustaminen mahdollisissa ongelmatilanteissa. Tehtävänkuvan luonteen vuoksi EKK on keskittynyt verkkokaupan ohella matkustukseen liittyvien ongelmien selvittämiseen, joten jäsenvaltioiden välinen yhteistyöverkosto tarpeellisella tieto-taidolla on valmiiksi olemassa.[185] Euroopan ulkopuolella operoivista verkostoista maininnanarvoinen on kansainvälinen matkailu- ja turismijuridiikan ammattilaisille tarkoitettu The International Forum of Travel and Tourism Advocates (IFTTA).[186] Toisin kuin EKK:ssa, IFTTAn jäseniin kuuluvat miltei poikkeuksetta unionin eri jäsenvaltioiden valmismatkaviranomaiset tai matkapakettidirektiivin nojalla implementoitujen säännösten toteuttamisesta vastaavien tahojen edustajat. Kun alalla on jo valmiiksi olemassa toimivia yhteistyöelimiä, lienee aihetta kysyä, onko unionissa valmisteltava uusi direktiiviesitys sortumassa ylisääntelyyn pyrkien korjaamaan puutetta, jota ei todellisuudessa ole olemassa.

5.3 Kansalliset toimenpiteet valmismatkasääntelyn kehittämisessä

Suomessa pakettimatkadirektiiviin perustuvaa sääntelyä uudistettiin maksukyvyttömyyssuojaa ajatellen lähinnä vertauskuvallisesti vuonna 2008. Uudistuksessa täsmennettiin valmismatkan määritelmää sekä valmismatkaliikkeen harjoittamiseksi katsottavan toiminnan alaa laajennettiin. Lisäksi rikoslain rangaistusmaksimia korotettiin pyrkimyksenä ehkäistä Töölön Matkatoimiston konkurssin yhteydessä ilmitulleita lainvastaisuuksia aiempaa tehokkaammin. Air Finlandin tapaus osoitti, ettei uudistus riittänyt ehkäisemään Suomen ensimmäistä valmismatkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilannetta, jossa asiakkaat

[184] Euroopan talousalueelle sijoittautuneen elinkeinonharjoittajan oikeudesta harjoittaa valmismatkaliiketoimintaa Suomessa, ks. VMLL 1.3 §
[185] Lisätietoa EKK:n toiminnasta Suomessa: http://www.ecc.fi/
[186] Lisätietoa järjestöstä: http://iftta.org/about-iftta

jäävät vaille täysimääräistä korvausta. Jo ennen Air Finlandin konkurssiin asettamista KKV oli jättänyt työ- ja elinkeinoministeriölle 13.3.2012 päivätyn aloitteen valmismatkaliikelainsäädännön uudistamiseksi.[187] Virasto katsoi tuolloin vakuusjärjestelmään liittyvän tarpeettomia riskejä vakuuden riittävyyden ja luottolaitosten vakavaraisuuden osalta sekä perustavanlaatuinen ongelma kuluttajille maksettavien korvausten vaatiman prosessin keston vuoksi. Aloitteessa tuotiin esille myös aiheellinen huoli vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin aiheuttaman rahoituslaitosten epäluottamuksen merkityksestä valmismatkayritysten mahdollisuuksiin saada vakuus kattamaan suunniteltuja matkoja kohtuullisin kuluin. Esimerkinomaisesti mainitaan tilanne, jossa jotkin yritykset olivat pakotettuja supistamaan tuotantoaan, koska rahoituslaitosten myöntämä maksimivakuus ei riittänyt vastuiden kattamiseen muutoin.[188]

Kataisen hallituksen 22.6.2011 päivätyssä ohjelmassa asetettiin kuluttajapolitiikan ohjaamisen tavoitteeksi uuden kuluttajapoliittisen ohjelman laatiminen.[189] Vuoden 2012 lokakuussa julkaistussa kuluttajapoliittisessa ohjelmassa työ- ja elinkeinoministeriö tyytyy KKV:n aloitteessaan esille tuomat ongelmat tunnustettuaan valmismatkaliikevalvontaa koskevan kohdan päätteeksi toteamaan: ”Selvitetään eri vaihtoehtoja toteuttaa vakuusjärjestelmä nykyistä tehokkaammalla, varmemmalla ja joustavammalla tavalla.”[190] Virasto on vuonna 2014 ollut yhteydessä TEM:n virkamiehiin uudistuksen tiimoilta, mutta asia ei ole edennyt lainvalmistelun tasolle.[191] Osasyynä asian edistymättömyyteen lienee uuden direktiivin valmistelun eteneminen ja direktiivin lähitulevaisuudessa tapahtuvan antamisen tuottamat lainsäädännölliset velvollisuudet kansallisen lainsäädännön mukauttamisessa. Ymmärrettävästi rajallisia lainvalmistelun resursseja ei ole järkevää käyttää lähitulevaisuudessa mahdollisesti vanhenevan säädösaineiston laatimiseen. Kun otetaan huomioon edellä esitelty uusi direktiivi ja sen vaatimukset kansalliselle maksukyvyttömyyssuojalle, on selvää, että Suomen nykyinen järjestelmä ei voi direktiivin vaatimuksia täyttää. Sikäli kun estettä alustavan valmistelun aloittamiselle ei ole, katson, että Suomessa tulisi ryhtyä virkamiesvetoisesti valmistelemaan uutta valmismatkaliikelakia mahdollisimman pian selvittämällä vaihtoehtoja voimassaolevalle valmismatkavakuusjärjestelmälle.

[187] KUV/1550/09/2012
[188] Id. s.4
[189] Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, s. 40
[190] Kuluttajapoliittinen ohjelma vuosille 2012-2015, TEM:n julkaisuja 41/2012 s. 14
[191] Lehtonen 2015

Kesällä 2013 EU-komission jäsenvaltioille lausuntokierrosta varten toimittama esitys uudeksi matkapakettidirektiiviksi otettiin Suomen valtioneuvostossa yleisen myönteisesti vastaan.[192] Direktiiviehdotukseen todettiin sisältyvän myös avoimia kysymyksiä ja epäselvyyksiä, joita olisi syytä tarkentaa Suomen vastauksessa komissiolle. Talousvaliokunta oli valtioneuvoston ilmaiseman kannan kanssa yksimielinen siitä, että ”maksukyvyttömyyssuojan toteuttamistapa jätetään kansallisesti ratkaistavaksi.”[193] Samassa yhteydessä valiokunta ilmaisi näkemyksenään nykyisen [maksukyvyttömyys]järjestelmän toimivan verraten hyvin, eikä uusi sääntely saa johtaa sen purkamiseen. Valtioneuvoston ja valiokunnan esittämä kanta voitaneen tulkita siten, ettei lainsäätäjä katso nykytilanteessa tarpeelliseksi harkita Suomen vakuusjärjestelmän kehittämistä nykyisestään. Epäselvää on, kuinka uuden direktiivin vaatimus matkustajien täysimääräisten ennakkomaksujen nopean ja tehokkaan palauttamisen mahdollistavasta järjestelmästä on toteutettavissa, mikäli nykymuotoisen vakuusjärjestelmän uudistamiselle ei löydy riittävää poliittista tahtotilaa.

Suomessa lainsäätäjä on käytännössä jättänyt huomiotta direktiivin tarkoituksen ja tätä tarkentavan EUT:n oikeuskäytännön nykyistä lainsäädäntöä luotaessa. Vuoden 2008 uudistuksen yhteydessä olisi ollut mahdollisuus tarkastaa etenkin valmismatkaliikelain vakuutta koskevia säännöksiä, mutta tähän ei ryhdytty ja Töölön konkurssi miellettiin ilmeisesti yksittäistapaukseksi, jonka toistumista ei ollut perusteltua syytä pelätä. Air Finlandin konkurssi osoitti tämän uskomuksen sittemmin vääräksi ja loi samalla ennakkotapauksen matkanjärjestäjän asettaman vakuuden riittämättömyyden aiheuttamista taloudellisista vahingoista. Tässä tilanteessa valiokunnan lausunnossaan esittämä näkemys nykyjärjestelmän verrattain hyvästä toimivuudesta on syytä kyseenalaistaa. Vaikka nykyisellään vakuusjärjestelmä onnistuisi kattamaan kuluttajien saatavat täysimääräisesti yhdeksässä tapauksessa kymmenestä, ei alijäämäisen vakuuden mahdollisuutta yksittäisessä konkurssitapauksessa ole direktiivin tavoite huomioon ottaen pidettävä hyväksyttävänä. Kansallisesti ratkaistava maksukyvyttömyyssuojan toteuttamistapa voi olla eurooppalaisessa kontekstissa puolustettavissa vain siinä tapauksessa, että järjestelmän voidaan osoittaa täyttävän direktiivin vaatimukset nopeasta ja tehokkaasta täysimääräisten korvausten suorittamisesta. Kun pienenkin ja epätodennäköisen riskin olemassaolo tarkoittaa tosiasiassa sitä, ettei kansallinen vakuusjärjestelmä voi varmuudella taata kuluttajien saatavien palautusta, ei järjestelmä kokonaisuutena arvioiden voi olla unionioikeuden mukainen.

[192] TaVL 38/2013 vp. s. 1
[193] id. s. 3

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu Suomen valmismatkasääntelyä, eurooppalaista oikeuskäytäntöä sekä vertailtu pohjoismaisia sääntelyratkaisuja direktiivin 90/314/ETY implementoinnissa. Hypoteesini oli, että suomalaiskuluttajien kärsimät taloudelliset vahingot johtuvat ensisijaisesti puutteellisesta, riittämättömän vakuuden asettamisen mahdollistavasta laista ja toissijaisesti EU-tuomioistuimen direktiivin tulkinnasta antamien ennakkoratkaisujen sisältämien oikeusohjeiden sivuuttamisesta valmismatkaliikelain uudistamisen yhteydessä.

Kuten edellä on tuotu ilmi, Suomen voimassaolevan, valmismatkajärjestäjän asiakkaita tämän maksukyvyttömyydeltä suojaavan järjestelmän toimivuus perustuu ennen kaikkea matkanjärjestäjän oma-aloitteiseen tiedonantoon ja yhteistyöhön valvontaviranomaisen kanssa. Viranomaisen vastuu valmismatkavakuuden riittävyydestä rajoittuu käytännössä vakuuden laskentaperusteiden ja niiden avulla arvioitujen vakuussummien oikeasuuruiseksi määrittämiseen sekä aktiivisen valvontatyön huolelliseen toteuttamiseen. Maksukyvyttömyystilanteessa valmismatkajärjestäjän asiakkaan nauttiman taloudellisen suojan tason voidaan sanoa nykyisessä lainsäädännössä olevan verrattain hyvä. Tähän vaikuttavat etenkin mahdollisuus valita useimmissa matkatoimistoissa tai näiden verkkosivuilla asioitaessa maksutavaksi luottokortti sekä suurten, tuhansia asiakkaita käsittäneiden konkurssitapausten suhteellinen vähäisyys.

Ongelmana on korostunut järjestelmään sisäänrakennettu korvauksen maksamisen kesto, joka on KKV:n hallintokäytännön johdosta vähintään 3 kuukautta ja suuremmissa konkurssitapauksissa jopa yli puoli vuotta käsittelyn alkamisesta. Tämän päälle tulevat vielä mahdolliset hallintovalitusmenettelyt niissä tapauksissa, joissa vakuus ei riitä kattamaan kaikkia lakisääteisiä kustannuksia. Käsittelyajan lyhentäminen edellyttäisi käytännössä koko järjestelmän vaihtamista Tanskan ja Norjan mallin mukaisesti toteutettuun rahastomalliin, jossa sijoitettu puskurirahasto mahdollistaa kaikkien hyväksyttävien vaatimusten maksamisen välittömästi hakemuksen käsittelyn jälkeen. Vaihtoehtoisesti jonkinlainen yhteisvakuusrahasto olisi mahdollista muodostaa yksittäisten matkanjärjestäjien itse suorittamista tai kolmannen asettamista vakuussummista, jolloin yhden konkurssiin tai yrityssaneeraukseen ajautuneen elinkeinonharjoittajan asiakkaille voitaisiin maksaa ennakkomaksukorvaus täysimääräisenä mahdollisimman pian konkurssin alkamisesta. Tällainen

järjestely tosin edellyttäisi vakuudenantajan suostumusta korvauspiirin laajentamiseen eikä sitä siksi voida pitää itsestään selvänä ratkaisuvaihtoehtona.

Toisena ongelmana on yksittäisiin vakuuksiin perustuva järjestelmä, jossa asiakas kärsii viimesijaisena vahingon, mikäli matkanjärjestäjän asettama vakuus ei riitä täysimääräisen korvauksen suorittamiseen. Nykyinen järjestelmä on siten selvästi ristiriidassa EUT:n ratkaisukäytännöstä ilmenevän direktiivin tarkoituksen ja päämäärän kanssa. Valmisteluvaiheessa olevan uuden direktiivin vaatimukset maksukyvyttömyyssuojan järjestämiselle ovat voimassaolevaa oleellisesti tiukemmat, mikä tarkoittaa direktiivitekstin pysyessä ennallaan suomalaisen järjestelmän uudistamista lähitulevaisuudessa. Lakia valmisteltaessa perustavoitteeksi tulisi asettaa kuluttajien ennakkomaksujen turvaaminen täysimääräisesti jokaisessa tilanteessa riippumatta siitä, mikä taho korvauksen lopulta maksaa. Air Finlandin tapauksesta tutun kaksi vuotta kestäneen hallinto-oikeusprosessin kaltaiset tuomioistuinkäsittelyt, jotka pitkittyessään siirtävät kuluttajille kuuluvan ennakkomaksun palautusta pahimmassa tapauksessa usealla vuodella, olisi tarkoituksenmukaisinta käydä institutionaalisten oikeushenkilöiden kesken siten, ettei kuluttajien maksujen palautus tarpeettomasti viivästy. Tällöin kuluttajat voisivat saada suorituksen välittömästi korvaushakemuksen hyväksymisen jälkeen ja mahdolliset regressiosaatavaa tai matkanjärjestäjän petollista menettelyä koskevat oikeudenkäynnit eivät vaikuttaisi kuluttajan saatavan suoritushetkeen tai määrään.

Valmismatkaliikelainsäädäntöä uudistettaessa Suomessa tulisi nähdäkseni pyrkiä etsimään ratkaisuja, jotka ovat vakuuden asettamisvelvollisuuden kannalta kilpailuneutraaleja ja turvaavat kuluttajien ennakkomaksut täysimääräisesti myös silloin, kun yksittäisen matkanjärjestäjän asettama vakuus ei riitä kaikkia tämän vastuita kattamaan. Käytössä olevista järjestelmistä Tanskan ja Norjan mallin mukaiset rahastot täyttäisivät tämän ohella myös uuden direktiivin mukaiset vaatimukset nopeasta ja tehokkaasta oikeussuojasta ja puskurirahastolla olisi mahdollista varmistaa kuluttajien ennakkomaksujen palauttaminen ennen mahdollisten hallintoriitojen tuomioistuinratkaisua. Rahastomalli tai sen kaltainen yksittäisten vakuuksien alijäämäisyyteen ulkopuolisella varallisuusmassalla varautuva malli olisi siten perusteltua ottaa uuden vakuusjärjestelmän pohjaksi. Rahaston pääoman kerääminen voidaan hoitaa joko elinkeinonharjoittajien tai kuluttajien suorittamina ylimääräisinä maksuina.[194] Direktiivin sanamuoto ei estä kuluttajien velvoittamista osallistumaan oman

[194]Esimerkkinä molempien osapuolten suorittamista ylimääräisistä maksuista voidaan tarkastella Hollannin ja Iso-Britannian järjestelmiä ja näiden rahoitusmallia. Näistä, ks. Faure-Weber 2013 ss. 433–440

maksukyvyttömyyssuojansa rahoittamiseen, joskaan tämänkaltainen järjestely, jossa kuluttaja osallistuu kollektiivisen rahaston pääoman kartuttamiseen henkilökohtaisen vakuutuksen sijaan, ei ole Suomessa kovinkaan tavanomainen.

Nykytilanteessa, jossa rikollisesti toiminut matkanjärjestäjä aiheuttaa menettelyllään kuluttajille taloudellista vahinkoa laiminlyömällä vakuuden oikeansuuruiseksi määrittämiseen vaadittavat tiedot ja ajautuu sittemmin maksukyvyttömäksi, ei kuluttajalla ole tosiasiallisia mahdollisuuksia saada korvausta menettämilleen ennakkomaksuille. Vaikka tappio olisi tahallisella rikoksella aiheutettu, rikosvahinkolain mukaan uhri voi saada valtiolta korvauksia taloudellisesta vahingosta vain silloin, kun kyseessä on laissa tarkoitettu laitokseen sijoitetun tai yhdyskuntapalveluun, nuorisorangaistukseen tai valvontarangaistukseen tuomitun aiheuttama vahinko. Käytännössä korvausvaatimus matkanjärjestäjän edustajille on esitettävissä rikosprosessin yhteydessä, mutta kuluttajan mahdollisuus saada yksityisiltä matkanjärjestäjää edustavilta henkilöiltä täysimääräinen korvaus on arvattavasti vähäinen. Myöskään valtiota vastaan ajettavaa korvauskannetta ei voida pitää kuluttajan kannalta toimivana oikeussuojakeinona, kun otetaan huomioon epäselvässä asiassa kanteen nostamisen prosessikynnys sekä tavallisen kuluttajan kyky arvioida aineellisoikeudellisten oikeuksiensa perusteita. Siten lainsäätäjän tehtävänä on uutta direktiiviä implementoitaessa ottaa huomioon Töölön ja Air Finlandin tapauksista saadut kokemukset ja varmistaa, että tulevaisuudessa direktiivin maksukyvyttömyyssuojan implementoiva lainsäädäntö kykenee varmistamaan kuluttajille matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa sen aineellisoikeudellisen suojan tason, jota direktiivi edellyttää.

LIITTEET

Liite 1

Tanskan valmismatkalain 3 luvun § 8:n mukaiset vakuudet matkanjärjestäjien ja ulkomaisten matkanjärjestäjien matkoja välittävien toimijoiden osalta.

Liikevaihto (Tanskan kruunua)[195]	Vakuus (Tanskan kruunua)
250 000-5 000 000	300 000
5 000 000-10 000 000	500 000
10 000 000-15 000 000	750 000
15 000 000-50 000 000	1 000 000
50 000 000-100 000 000	1 500 000
100 000 000-250 000 000	2 000 000
250 000 000-	2 500 000

Alle 250 000 kruunun liikevaihdolla toimivat yritykset eivät aseta vakuutta lainkaan. Lisäksi jokainen liikevaihdoltaan 250 000 000 kruunua ylittävä matkanjärjestäjä asettaa miljoonan kruunun lisävakuuden jokaiselta ylärajan ylittävältä 100 000 000 kruunun liikevaihdon lisäykseltä.

Vaadittavan vakuuden määrä voi olla myös taulukosta poikkeava, mikäli elinkeinonharjoittajan toimintaan sisältyvän riskin arvioidaan olevan kasvanut.

[195] Tanskan kruunun valuuttakurssi euroon nähden 10.2.2015: 1 DKK = 0.134334 EUR

Mikäli vähintään 50 prosenttia matkanjärjestäjän tai ulkomaisen matkanjärjestäjän välittäjän liikevaihdosta muodostuu tilauslentopaikkojen myynnistä, on yrityksen asetettava toiminnan varalle vakuus, joka määräytyy seuraavasti.

Liikevaihto (Tanskan kruunua)	Vakuus (Tanskan kruunua
250 000-2 500 000	300 000
2 500 000-5 000 000	500 000
5 000 000-10 000 000	750 000
10 000 000-25 000 000	1 000 000
25 000 000-50 000 000	1 500 000
50 000 000-100 000 000	2 500 000
100 000 000-150 000 000	5 000 000
150 000 000-200 000 000	7 500 000
200 000 000-300 000 000	10 000 000
300 000 000-500 000 000	15 000 000
500 000 000-700 000 000	25 000 000
700 000 000-	30 000 000

Liikevaihdon jäädessä alle 250 000 kruunun, vakuutta ei vaadita. Lisäksi jokaiselta ylärajan 200 miljoonan kruunun ylitykseltä asetetaan 5 miljoonaa kruunua lisävakuutta.

Liite 2

Norjan valmismatka-asetuksen § 5:n mukaiset takaus-osuudet. Takaus määräytyy liikevaihdon mukaan seuraavasti:

Liikevaihto (Norjan kruunua)[196]	Takaus (%)
<250 000	0
250 000-2 000 000	100
2 000 000-5 000 000	75
5 000 000-10 000 000	50

Mikäli arvioitu liikevaihto jonakin päättyneenä tai tulevana kalenterikuukautena on suurempi ja tai yhtä suuri kuin 10 000 000 norjan kruunua käytetään laskentaan kaavaa

$$X \bullet (N/30) + (M-N)/30 \bullet A \bullet D + X \bullet 0{,}25$$

jossa muuttujat ovat:

X = budjetoitu korkeimman kuukauden liikevaihto
N = vuorokausimäärä keskimäärin matkan loppumaksun maksamisen ja lähdön välillä
M = vuorokausimäärä keskimäärin matkan varausmaksun maksamisen ja lähdön välillä
A = arvioitu matkustajamäärä kuukautena, jolloin liikevaihto on suurimmillaan
D = matkustajakohtainen varausmaksu

Taulukon arvot ovat ohjeellisia ja lopullinen vakuus määrätään yhtiön arvioidun riskitason perusteella. Näin ollen myös alle 250 000 kruunun liikevaihdolla yritys voi joutua asettamaan takauksen, joka kattaa 100 % sen myynnistä.

[196] Norjan kruunun suhde euroon 10.2.2015: 1 NOK = 0.116443 EUR

Liite 3

Valmismatka-asetuksen § 6 velvoittaa rahaston jäsenet vuotuiseen valvontamaksuun, joka kattaa rahaston hallinnolliset kulut ja osittain ylläpitää rahaston pääomaa. Vuotuisen valvontamaksun suuruus määräytyy asetetun vakuuden perusteella. Maksuluokkia on neljä, jotka jakautuvat seuraavasti:

Vakuus (Norjan kruunua)	Valvontamaksu (Norjan kruunua)
<250 000	2 000
250 000-1 000 000	3 500
1 000 000-100 000 000	10 000
>100 000 000	70 000

Maksua voidaan tarvittaessa korottaa, mikäli rahaston peruspääomaa tulee kasvattaa. Muutokset valvontamaksuihin hyväksyy viime kädessä Lapsi- ja tasa-arvoministeriö. Valmismatka-asetuksen nojalla peruspääoman tulee säilyä 15 000 000 kruunussa hallinnolliset kulut pois lukien. Rahaston jäsenyys edellyttää maksettua valvontamaksua. Lisäksi jäseniltä laskutetaan valmismatka-asetuksen § 7:n mukainen valituslautakunnan (*Reklamasjonsnemnda for pakkereiser*) valvontamaksu 1 500 – 75 000 kruunua.