

GEN M1-17: Ilmailulaitoksen normisarjan päätöksen "Liikennöinti reitillä, johon kohdistuu käyttörajoituksia" kumoaminen

Määräyksen tausta ja säädösperusta

Ilmailulaitoksen normisarja on ollut vuosina 1991-2006 toimineen liikelaitoksen, tarkemmin sen alaisuudessa olleiden Lentoturvallisuushallinto- ja Lentoliikennehallinto-nimisten viranomaisyksiköiden, julkaisema sarja ilmailun eri osa-alueita koskevia päätöksiä. Vaikka näitä normeja kutsutaan päätöksiksi, ne ovat yleisluonteisia ja rajaamattomaan vastaanottajajoukkoon kohdistuvia, josta syystä ne voidaan nykyisellään rinnastaa pikemminkin määräyksiin. Päätöksellä tarkoitetaan yleensä yksittäistä tapausta tai asiaa koskevaa viranomaisen ratkaisua, kun taas määräys on yleisempi, kaikkia sitova normi, joka täsmentää tai täydentää lakia luoden yleisiä sääntöjä.

Normisarjassa ei ole 2000-luvun alkupuoliskon jälkeen julkaistu uusia normeja, ja se on tarkoitus lähitulevaisuudessa lakkauttaa. Normi 2/2004 liikennöinnistä reitillä, johon kohdistuu käyttörajoituksia, on toiseksi viimeinen vielä voimassa oleva normisarjan päätös. Se on aikanaan perustunut silloisen ilmailulain (281/1995) 61 §:ään, jonka mukaan Ilmailulaitos vahvisti tarvittaessa säännöllisen liikenteen kuljetusmaksut, paikkatarjonnan, aikataulut ja muut säännölliseen lentoliikenteeseen liittyvät ehdot, ja voi tarvittaessa asettaa rajoituksia säännöllisen lentoliikenteen harjoittamiselle. Lisäksi normin taustalla on vaikuttanut Euroopan yhteisön ns. ulkosuhdeasetus (EY) N:o 847/2004¹, jonka 5 artiklassa säädetään lentoliikenneoikeuksien jakamisen menettelystä. Sen mukaan jäsenvaltion on varmistettava, että rajoitetut liikenneoikeudet jaetaan niihin oikeutettujen yhteisön lentoliikenteen harjoittajien kesken syrjimättömän ja avoimen menettelyn perusteella. Ulkosuhdeasetus on edelleen muuttamattomana voimassa.

Normi 2/2004 on koskenut lentoliikenteen liikennöintilupien hakemista ja myöntämistä sellaisilla reiteillä, joilla liikenneoikeuksia on lentoliikennesopimuksen perusteella rajoitettu esimerkiksi vuorotiheyden tai reitillä liikennöivien lentoyhtiöiden lukumäärän osalta. Siinä on määrätty myös liikennöintiluvan uudelleentarkastelusta sekä sen raukeamisesta ja peruuttamisesta.

Normi oli alun perin tarkoitus siirtää osaksi Liikenne- ja viestintäviraston ilmailumääräyskokoelmaa, päivittää siinä olevat lakiviittaukset sekä poistaa nykyisen lain säännösten kanssa päällekkäiset kohdat. Määräyshankkeen valmistelun yhteydessä kuitenkin todettiin, että normi itse asiassa lähinnä kuvaa viranomaisen noudattamia menettelyjä, minkä lisäksi se sisältää laissa nykyisin jo olevaa sääntelyä tai lakitasolla säätämistä edellyttävää asiaa. Tästä syystä päädyttiin ratkaisuun, jossa esimerkiksi luvan hakemista ja myöntämistä koskevat menettelyt julkaistaan ohjeena, liikennöintiluvan uudelleentarkastelun perusteet määritetään laissa, ja liikennöintiluvan raukeamista tai peruuttamista koskeva kohta poistetaan liikenteen palveluista annetun lain 242 ja 251 §:n kanssa päällekkäisenä. Näin ollen normi 2/2004 voidaan kumota kokonaisuudessaan, eikä sen tilalle tarvita ilmailumääräystä.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 847/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisten lentoliikennesopimusten neuvottelemisesta ja täytäntöönpanosta (EUVL L 157, 30.4.2004, s. 7–17)

Liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 124 §:n mukaisesti Liikenne- ja viestintävirasto antaa tarkemmat määräykset selvityksistä, joiden perusteella [liikennöintiluvan] hakijoiden vertailu suoritetaan. Saman toimivallan perusteella määräys voidaan myös kumota.

Määräyksen valmistelu

Kumoamismääräys on valmisteltu virkатыönä Liikenne- ja viestintävirastossa. Koska normin 2/2004 sisältö siirretään käytännössä sellaisenaan osin viranomaisohjeeseen ja osin lakiin, kumoamismääräyksestä ei järjestetä lausuntokierrosta. Osin samoista asioista on jo olemassa lain säännöksiä, kuten liikenteen palveluista annetun lain 242 § luvan tai hyväksymispäätöksen peruuttamisesta sekä 251 § lentotoimintaluvan tai liikennöintiluvan raukeamisesta.

Liikennöintiluvan uudelleentarkastelua koskeneen kohdan keskeinen sisältö on siirretty liikenteen palveluista annetun lain 124 §:ään lakimuutoksella 406/2025, joka tuli voimaan 1.9.2025. Lakimuutosta koskenut hallituksen esitys (HE 22/2025 vp) on ollut lausuttavana oikeusministeriön ylläpitämässä lausuntopalvelu.fi-verkkopalvelussa 12.11.-31.12.2024. Kyseisen muutoksen yksityiskohtaiset perustelut ovat hallituksen esityksen sivulla 51 (kohta 6.2 Laki liikenteen palveluista), eikä ehdotukseen tältä osin esitetty kommentteja lausuntokierroksella.

Arvio määräyksen vaikutuksista

Kansallisen määräyksen kumoamisella ei ole vaikutusta sovellettavaan sääntelyyn. Asiaan liittyvät viranomaismenettelyt tullaan kuvaamaan Liikenne- ja viestintäviraston julkaisemassa ohjeessa, ja muilta osin normin sisältö ilmenee liikenteen palveluista annetusta laista.

Yksityiskohtaiset perustelut

Ilmailulaitoksen normisarjan päätös 2/2004 liikennöinnistä reitillä, johon kohdistuu käyttörajoituksia, kumotaan tarpeettomana. Normin sisältö siirretään osin Liikenne- ja viestintäviraston julkaisemaan ohjeeseen ja osin liikenteen palveluista annettuun lakiin, ellei laissa jo ole vastaavia säännöksiä.

Kohta 1, Soveltamisala: Kohta on tarpeeton, kun normin sisältö muutetaan ohjeeksi. Siinä viitattu neuvoston asetus (ETY) N:o 2408/92 on kumottu, ja nykyisin julkisen palvelun velvoitteesta säädetään ns. lentoliikenneasetuksessa (EY) N:o 1008/2008² (16 artikla).

Kohta 2, Liikenneoikeudet ja niihin liittyvät lentoyhtiöiden tarpeet. Kohdassa kuvataan viranomaisen tiedottamista liikenneoikeuksista ja lentoliikennesopimusneuvotteluista. Lisäksi siinä kerrotaan, miten lentoliikenteen harjoittajat voivat ilmaista viranomaiselle kiinnostuksensa harjoittaa liikennettä rajoitetun käytön reitillä taikka Suomen ja sellaisen EU:n ulkopuolisen valtion välillä, jonka kanssa Suomella ei ole lentoliikennesopimusta. Koska kohdassa ei ole velvoittavaa sisältöä, se voidaan siirtää ohjeeseen.

Kohta 3, Liikennöintiluvan hakeminen. Kohdassa kuvataan viranomaisen menettely, jolla liikennöintiluvat ilmoitetaan haettaviksi, sekä ohjeistetaan hakemukseen tarvittavat tiedot. Lisäksi mainitaan, että hakemus on tehtävä suomen tai ruotsin kielellä. Kohdassa ei ole velvoittavaa sisältöä, joten se voidaan siirtää ohjeeseen. Samalla tehdään vähäisiä muutoksia: esimerkiksi sähköpostilla ilmoittaminen kaikille liikenteenharjoittajille liikennöintilupien haettavaksi avaamisesta ei välttämättä ole mahdollista, joten ilmoitus julkaistaan jatkossa vain Traficomien verkkosivuilla. Reitillä sovellettavaa hinnoittelupolitiikkaa ei enää tarvitse kuvata hakemuksessa. Hakemuksen voi tehdä suomen tai ruotsin lisäksi myös englannin kielellä.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1008/2008, annettu 24 päivänä syyskuuta 2008, lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä (EUVL L 293, 31.10.2008, s. 3–20)

Kohta 4, Liikennöintiluvan myöntäminen. Kohdassa kuvataan viranomaisen noudattama menettely liikennöintilupia myöntäessään. Siinä ei ole velvoittavaa sisältöä, joten se voidaan siirtää ohjeeseen. Nykyisin oikaisua päätökseen liikennöintiluvan myöntämisestä haetaan liikenteen palveluista annetun lain 256 §:n mukaisesti, joten lakiviittaus on ohjeessa päivitettävä.

Kohta 5, Liikennöintiluvan uudelleentarkastelu. Kuten edellä normin kohdassa 4.5 myös todetaan, ilmailuviranomaisen päätös liikennöintiluvan myöntämisestä on hallintopäätös. Näin ollen lainvoimaisen päätöksen uudelleentarkastelu joko viranomaisen omasta aloitteesta tai toisen lentoyhtiön hakemuksesta olisi poikkeama hallintolaista, koska hallintolaki sallii vain viranomaispäätöksen oikaisemisen oikaisuvaatimuksen johdosta tai virheen korjaamisen tietyin edellytyksin. Hallintolain 5 §:n mukaan jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemasta. Hallintolaista on siis mahdollista poiketa erityislaitailla, mutta ei viranomaisen päätöksellä tai määräyksellä. Sen vuoksi säännös mahdollisuudesta liikennöintiluvan uudelleentarkasteluun on lisätty liikenteen palveluista annetun lain 124 §:ään lakimuutoksella 406/2025, joka tuli voimaan 1.9.2025. Muilta osin kohdassa kuvataan ilmailuviranomaisen uudelleentarkastelussa noudattamaa menettelyä, joten se voidaan sisällyttää Traficomien asiasta antamaan ohjeeseen.

Kohta 6, Liikennöintiluvan raukeaminen ja peruuttaminen. Nykyisin liikennöintiluvan raukeamisen edellytyksistä säädetään liikenteen palveluista annetun lain 251 §:ssä sekä luvan tai hyväksymispäätöksen peruuttamisesta, muuttamisesta tai rajoittamisesta saman lain 242 §:ssä. Näin ollen kohta voidaan kumota normista.

Määräyksen aikataulu

Kumoamismääräys tulee voimaan 2.1.2026. Samana päivänä tulee voimaan Liikenne- ja viestintäviraston ilmailuohje, joka sisältää päivitetyn ohjeistuksen liikennöintiluvan hakemista ja myöntämisestä koskevista menettelyistä. Viive määräyksen ja ohjeen antamisen ja voimaantulon välillä johtuu ulkosuhdeasetuksen 6 artiklasta, jonka mukaan mahdollisista uusista menettelyistä ja myöhemmin tehtävistä muutoksista käytössä oleviin menettelyihin on ilmoitettava komissiolle vähintään kahdeksan viikkoa ennen niiden voimaantuloa, niin että komissio voi huolehtia niiden julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä kahdeksan viikon määräajassa.

Määräyksestä viestiminen

Määräyksen kumoamisesta tiedotetaan Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuilla sekä sähköpostitse ilmailun sääntelyn jakelulistalle ilmoittautuneille. Kumoamismääräys julkaistaan Finlex-säädöstietopalvelussa ja linkitetään Liikenne- ja viestintäviraston verkkosivuille ilmailumääräyskokoelmaan.

Määräyksen muuttumisesta ohjeeksi ilmoitetaan Euroopan komissiolle siten kuin ulkosuhdeasetuksen 6 artiklassa vaaditaan.