

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Siviilioikeus
Lainsäädäntöneuvos Johanna Isoaho

4.3.2026

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: U 21/2013 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (lento-matkustajien oikeudet); Jatkokirjelmä UJ 3/2026 vp.

Taustaa

Komissio antoi jo 13.3.2013 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 261/2004 ja asetuksen (EY) N:o 2027/97 muuttamisesta (COM/2013/0130 final). Ehdotuksesta on laadittu eduskunnalle selvitys U 21/2013 vp sekä jatkokirje UJ 5/2025 vp. Asetuksen neuvottelut pysähtyivät neuvostossa pitkäksi aikaa, mutta sopu ensimmäisen lukemisen kannasta saavutettiin lopulta liikenneneuvostossa 5.6.2025. Lainsäädäntömenettelyn toisen käsittelyn aikana kolmi-kantaneuvotteluja Euroopan parlamentin kanssa käytiin syksyllä 2025, mutta sopua ei saavutettu. Euroopan parlamentti hyväksyi toisen lukemisen kantansa täysistunnossa 21.1.2026. Seuraavaksi neuvoston tulee joko hyväksyä parlamentin neuvoston kantaan tekemät tarkistukset tai koolle kutsutaan sovittelukomitea (kolmas käsittely).

Suomen kanta

Valtioneuvosto on laatinut ehdotuksesta kirjelmän U 21/2013 vp. Valtioneuvosto piti kannatettavana, että asetuksia uudistetaan, sillä erityisesti asetuksen N:o 261/2004 soveltamiseen on liittynyt paljon tulkintaongelmia. Valtioneuvosto piti tarpeellisenä arvioida, tulisiko asetukset kokonaisuudessaan uudistaa. Jatkokirjeessä (UJ 5/2025 vp) valtioneuvoston kantaa täsmennettiin. Suomen toiveet vakiokorvausjärjestelmän kokonaisvaltaisemmasta uudistamisesta eivät olleet saaneet kannatusta, mutta valtioneuvosto katsoi, että asetuksen uudistaminen olisi kuitenkin tarpeellista saattaa loppuun sitä koskevien tulkintaongelmien kuormittaessa runsaasti lentoliikenteenharjoittajia, matkustajia ja riidanratkaisuelimiä. Uudistamistyön loppuun saattamiseksi voitiin kompromissiratkaisuna kannattaa uudistamista edellyttäen, että matkustajan oikeuksien ja lentoyhtiöiden taloudellisen taakan välillä säilyy riittävä tasapaino.

Postiosoite **Postadress**

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite **Besöksadress**

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin **Telefon**

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi **Fax**

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet **E-post, internet**

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Euroopan parlamentin kanssa käytäviä tulevia neuvotteluja varten Suomen kantoja on tarpeen tämentää.

Valtioneuvosto ei voi kannattaa Euroopan parlamentin toisen lukemisen kantaa, koska tasapainoa matkustajan oikeuksien ja lentoyhtiöiden taloudellisen taakan välillä ei olisi. Myös asetukseen (EY) N:o 261/2004 liittyvät tulkintaongelmat lisääntyisivät merkittävästi, ja samalla viranomaisten ja riidanratkaisuelinten hallinnollinen taakka voisi entisestään kasvaa.

Valtioneuvosto katsoo edelleen, että matkustajien suojan tulee säilyä korkeatasoisena. Häiriötilanteessa annettava apu sekä oikeus lipun hinnan palautukseen ja uudelleenreititykseen ovat asetuksen keskeisiä oikeuksia. Vaikka myös vakiokorvausjärjestelmä on tärkeä osa matkustajien suojaa, valtioneuvosto katsoo, että Euroopan parlamentin kannan mukaiset vakiokorvaukset ovat liian korkeita, eivätkä ne ole asianmukaisessa suhteessa muiden liikennemuotojen korvausten kanssa.

Euroopan parlamentin kannan mukainen ratkaisu voisi olla haitallinen erityisesti Suomesta ja Suomeen operoivien yhtiöiden näkökulmasta. Matkustajalle korvaukset voisivat heijastua entistä korkeampina lipun hintoina ja huonompina yhteyksinä. Lisäksi valtioneuvosto arvioi, että vakiokorvaussääntelyyn esitetyt muutokset olisivat omiaan kasvattamaan tuomioistuinten ja kuluttajariitalautakunnan kuormitusta entisestään.

Valtioneuvosto katsoo, että suomalaisten ja eurooppalaisten lentoliikenteen harjoittajien kilpailukyky on turvattava. Heikentynyt kannattavuus voisi johtaa yhteyksien vähentymiseen.

Valtioneuvosto katsoo, että Euroopan parlamentin kannassaan ehdottamat viranomaisia ja täytäntöönpanoa koskevat säännökset johtaisivat merkittävään hallinnollisen taakan kasvuun. Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti Euroopan parlamentin ehdottamaan komission oikeuteen tehdä tarkastuksia viranomaiseen sekä komission oikeuteen määrätä kansallinen viranomainen tutkimaan pyynnöstään epäilyttäväksi katsottua lentoyhtiön menettelytapaa. Edelleen valtioneuvosto katsoo, että vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten antamilta ratkaisuilta ei tule edellyttää sitovuutta.

Jatkokirjelmässä täsmennettäisiin Suomen kantaa myös liittyen soveltamisalaan, hinnoittelunvapauden liittyviin kysymyksiin, vakiolomakkeisiin, matkakuponkeihin, maksukyvyttömyystilanteisiin ja tiedonantovelvoitteisiin.

Valtioneuvosto kiinnittää huomioita siihen, että Euroopan parlamentti esittää komissiolle lukuisia uusia toimivaltuuksia antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä.

Valtioneuvosto voi kannattaa mahdollista kompromissiratkaisua edellyttäen, että matkustajan oikeuksien korkea taso sekä lentoyhtiöiden ja muiden toimijoiden taloudellinen ja hallinnollinen taakka ovat keskenään tasapainossa. Vakiokorvausten jo ennestään korkean tason ei tulisi nousta. Valtioneuvosto katsoo, että edellytyksenä asetuksen hyväksymiselle on myös se, että kompromissiratkaisun ei arvioida ainakaan lisäävän riitaisuuksia. Jos arvioidaan, että yllä mainittuja tavoitteita ei neuvotteluissa saavuteta, valtioneuvosto kannattaa viime kädessä nykytilan säilyttämistä.

Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotuksen sisältöä on kuvattu kirjelmässä U 21/2013 vp. Puheenjohtajan neuvoston työryhmävaiheen kompromissiehdotuksen sisältöä on kuvattu jatkokirjelmässä UJ 5/2025 vp. Jatkokirjelmän laatimisen jälkeen neuvostossa päästiin sopuun neuvoston ensimmäisen lukemisen kannasta. Neuvoston ensimmäisen lukemisen kanta ja Euroopan parlamentin toisen lukemisen kanta eroavat merkittävästi toisistaan. Neuvoston ensimmäisen lukemisen kannan ja Euroopan parlamentin toisen

lukemisen kannan pääasiallisia eroja kuvataan tarkemmin nyt käsiteltävänä olevassa jatkokirjelmässä UJ 3/2026 vp.

-Soveltamisala

Neuvoston kannan mukaisesti soveltamisalaan ei tehtäisi juurikaan muutoksia suhteessa kolmansien maiden yhtiöihin, mutta komission tulisi arvioida soveltamisalan laajentaminen kolmansien maiden yhtiöihin saapuvien lentojen osalta. Euroopan parlamentti haluaisi laajentaa soveltamisalan kaikkiin EU:n alueelle saapuviin lentoihin, myös kolmansien maiden yhtiöihin.

- Lennolle pääsyn epääminen

Lennolle pääsyn epäämistä koskevaa säännöstä laajennettaisiin neuvoston kantaan verrattuna nk. no-show -tilanteissa.

-Vakiokorvaukset

Korvaukseen oikeuttavan viivästyksen aikarajojen osalta komissio ehdotti kaikkiin EU:n sisäisiin lentoihin 5 tunnin aikarajaa ja EU:n ulkopuolisiin lentoihin kolmea eri aikarajaa (5/9/12) matkan pituuden mukaan. Neuvostossa päädyttiin kompromissina lukuisten kompromissitekstien jälkeen siihen, että korvaukseen oikeuttava aikaraja olisi 4 tuntia enintään 3 500 km:n pituisilla ja EU:n sisäisillä matkoilla ja 6 tuntia yli 3 500 km:n pituisilla matkoilla, tietyin Grönlantia ja EU:n syrjäisimpiä alueita koskevin poikkeuksin. Korvaukset olisivat vastaavasti 300 euroa ja 500 euroa.

Euroopan parlamentin kannan mukaisesti kaikille etäisyyksille olisi yhteinen 3 tunnin raja ja korvaukset olisivat 300 euroa enintään 1500 km:n pituisilla matkoilla, 400 euroa yli 1 500 km:n ja enintään 3 500 km:n pituisilla matkoilla ja 600 euroa kaikilla yli 3 500 km:n pituisilla matkoilla. EU:n sisäisiä matkoja ei enää kohdeltaisi samalla tavoin, vaan EU:n sisäiselläkin lennolla korvaus voisi olla jopa 600 euroa. Komissio valtuutettaisiin tarkistamaan delegoidulla säädöksellä korvauksia kolmen vuoden välein inflaation perusteella.

- Matkakupongit

Euroopan parlamentin mukaan vakiokorvauksia ei olisi enää sallittua maksaa matkakupongilla edes matkustajan suostumuksella. Sama koskee lipun hinnan palautusta.

- Esitäytetyt lomakkeet

Neuvoston kantaan verrattuna Euroopan parlamentti lisäisi peruutusten lisäksi myös viivästystilanteisiin ja liityntälennolta myöhästymisen tilanteisiin esitäytetyn lomakkeen tarjoamisen velvollisuuden 48 tunnin kuluessa.

- Maksukyvyttömyystilanteet

Euroopan parlamentti lisäisi säännöksen siitä, että matkustajilla tulisi olla oikeus lipun hinnan palautukseen, paluulentoon ja huolenpitoon, kun lento on peruttu maksukyvyttömyyden, konkurssin, toiminnan keskeyttämisen tai lakkaamisen vuoksi.

- Poikkeukselliset olosuhteet

Neuvoston kannan mukaisesti poikkeuksellisten olosuhteiden liitteessä I oleva luettelo ei olisi tyhjentävä. Sitä päivitetäisiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Enintään kolmeen rotaatiossa edeltävään lentoon vaikuttavat poikkeukselliset olosuhteet voitaisiin huomioida. Euroopan parlamentin kannassa poikkeuksellisten olosuhteiden lista on tyhjentävä. Vain edeltävään lentoon vaikuttavat olosuhteet voitaisiin huomioida. Lentoliikenteen harjoittajan tulisi 48 tunnin kuluessa lähettää matkustajalle kirjallisessa muodossa tieto poikkeuksellisten olosuhteiden olemassaolosta, ja jos se vetoaa niihin, myös täytäntöpanoviranomaiselle. Liitteen I listaus eroaa neuvoston ja parlamentin kannoissa joiltakin osin toisistaan.

- Matkustajat, joilla on erityistarpeita

Koneeseen nousun yhteydessä parlamentti antaisi etusijan artiklan mukaisten henkilöiden lisäksi rattailla matkustaville lapsille ja heidän mukanaan matkustaville. Lentoliikenteenharjoittajan tulisi varmistaa, että sylivauvat ja lapset, jotka tarvitsevat rattaista, voidaan tuoda rattailla lähtöportille tai lentokoneen ovelle saakka, ja että rattaat tuodaan lentokoneen ovelle, paitsi jos on turvallisuuteen, kapasiteettiin liittyviä tai operatiivisia rajoitteita. Asetuksen (EY) N:o 1107/2006 mukaisten avunantovelvollisuuksien täyttämättä jättämisestä johtuvassa yhteyden menettämisessä lentoliikenteen harjoittaja olisi vastuussa vakiokorvauksesta, uudelleenreityksestä ja avunannosta.

-Käsimatkatavarat

Neuvoston kannan mukaan matkustaja saisi tuoda henkilökohtaisen tavarat matkustamoon aina ilman lisämaksua. Euroopan parlamentin mukaan matkustaja saisi tuoda aina mukanaan yhden henkilökohtaisen tavarat ja lisäksi käsimatkatavarat, jonka mitat ovat enintään yhteenlaskettuna 100 cm ja enimmäispaino 7 kg. Parlamentti lisäisi käsimatkatavaraa koskevan säännöksen hieman eri sisältöisinä myös asetukseen (EY) N:o 2027/97.

-Lähtöselvitys

Matkustajalla olisi oikeus tehdä lähtöselvitys verkossa tai lentokentällä ilman lisämaksuja. Matkustaja voisi valita, käyttääkö hän paperista vai sähköistä maihinnousukorttia.

-Tiedonantovelvoitteet

Euroopan parlamentti lisäisi toimijoille neuvoston kantaan verrattuna uusia tiedonantovelvoitteita mm. liittyen matkatavaraan ja unohdettuihin käsimatkatavaroihin. Uutta olisi mm. se, että tulisi antaa täydellinen tieto prosesseista liittyen myöhästyneisiin, viivästyneisiin ja vahingoittuneisiin laukkuihin. Lentoliikenteenharjoittajan nimeämän vastuutahon tulisi myös automaattisesti informoida matkustajaa varauksen yhteydessä prosessista liittyen unohdettuihin henkilökohtaisiin tavaroihin tai käsimatkatavaroihin.

-Yhteyspisteet ja puhelinpalvelu

Lentoliikenteenharjoittajien tulisi parlamentin mukaan perustaa kaikille operoimilleen kentille yhteyspisteet. Lentoliikenteen harjoittajien ja välittäjien tulisi tarjota myös saavutettavaa ja tehokasta puhelinpalvelua lennon varanneille.

-Matkatavarat

Unionin lentoliikenteenharjoittajien tulisi unionin lentokentillä perustaa palvelu, joka tarjoaa matkustajille valituslomakkeita, jolla he voivat toimittaa valituksen vahingoittuneesta tai viivästyneestä matkatavaraasta saapumisen yhteydessä. Pääsy lomakkeeseen tulisi Euroopan parlamentin kannan mukaan tarjota QR-koodilla. Euroopan parlamentin kannan mukaan lentoliikenteen harjoittajan tulisi ensin korvata matkustajalle hävinnyt, viivästynyt tai vahingoittunut matkatavara ennen kuin se voisi edes esittää vaatimusta lentokentälle tai palveluntarjoajalle vahingosta.

-Toimivallan siirrot

Euroopan parlamentti ehdottaa lukuisia uusia toimivallan siirtoa koskevia säännöksiä:

- Komissiolle annettaisiin toimivalta päivittää delegoidulla säädöksellä liitteessä I olevaa poikkeuksellisten olosuhteiden listausta tietyin rajallis in edellytyks in.
- Komissiolle annettaisiin toimivalta päivittää delegoidulla säädöksellä vakiokorvausten määrät kolmen edeltävän vuoden yhteenlasketun kokonaisinflaation perusteella.
- Komissio määrittäisi täytäntöönpanosäädöksellä yksityiskohtaiset järjestelyt avustuspalvelujen viivästyksestä johtuvien vastuiden soveltamisesta ja takaisinsaantioikeudesta.
- Komissio voisi antaa täytäntöönpanosäädöksen asetuksen noudattamista koskevien asiakirjojen vähimmäissisällöstä.
- Komissio valtuutettaisiin antamaan delegoitu säädös asetuksen (EY) N:o 2027/97 liitteen määr in muuttamiseksi.
- Komissio voisi antaa täytäntöönpanosäädöksen standardoidusta vahinkokaavakkeesta.

-Komissio antaisi täytäntöönpanosäädöksen mallikaavakkeesta, jolla matkustaja voisi tehdä apuvälinettä koskevan erityisen ilmoituksen.

-Siirtymäaika

Neuvoston kannan mukaan asetuksen soveltaminen alkaisi kahden vuoden kuluttua sen voimaantuloista. Euroopan parlamentin kannasta kyseinen säännös on poistettu.

- Täytäntöönpano, viranomaiset, komission toimivaltuudet

Euroopan parlamentin kanta sisältää lukuisia uusia säännöksiä liittyen kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten valvontavelvollisuuksiin, viranomaisille toimitettaviin asiakirjoihin, valitusten käsittelyyn ja komission toimivaltuuksiin. Euroopan parlamentin mukaan muun muassa:

- täytäntöönpanoviranomaisilla ja valituksen käsittelyelimillä tulisi olla nk. CPC-asetuksen (EU) 2017/2394 mukaiset toimivaltuudet;
- viranomaisen ja valitusten käsittelyelimien päätösten tulisi olla sitovia ja täytäntöönpantavissa;
- komissiolla olisi oikeus tehdä tarkastuksia kansallisiin täytäntöönpanoviranomaisiin, ja viranomaisen tulisi tarkastusraporttiin antamassaan vastauksessa asettaa toimet, joilla se aikoo korjata identifioitua noudattamatta jättämiset ja huomioida suositukset;
- komission pyynnöstä kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten tulisi tutkia epäilyttäväksi katsomiaan käytäntöjä;
- lentoyhtiöiden ja välittäjien osallistuminen vaihtoehtoiseen riidanratkaisuun olisi pakollista ja elinten päätökset sitovia;
- unionin lentoliikenteen harjoittajien tulisi valmistella ja toimittaa kansalliselle täytäntöönpanoviranomaiselle vaatimustenmukaisuusasiakirjoja, joissa kuvattaisiin operatiivisia prosesseja, jotka ovat riittäviä varmistamaan, että ne noudattavat asetusta;
- muiden kuin unionin lentoliikenteen harjoittajien tulisi toimittaa asiakirjat kaikkien niiden maiden viranomaisille, joissa ne operoivat, ja komissiolle;
- kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten tulisi valvoa myös asetuksen (EY) N:o 2027/97 noudattamista ja viranomaisten tulisi liittää vuosittaiseen asetuksen (EY) N:o 261/2004 valvontaa koskevaan vuosiraporttiin tilastoja toiminnastaan ja sovelletuista seuraamuksista.

Vaikutukset

Vaikutuksia on kuvattu U-kirjelmässä 21/2013 vp, U-jatkokirjeessä UJ 5/2025 vp ja nyt käsiteltävänä olevassa jatkokirjeessä UJ 3/2026 vp.

Matkustajat

Neuvoston kannan mukainen ratkaisu voisi vaikuttaa siihen, että ulkopuolisen avun tarve riitojen ratkaisijana vähenisi. Korvausta maksettaisiin korvaukseen oikeuttavan tuntimäärän noston johdosta aiempaa harvemmissa tilanteissa. Toisaalta alimpien korvausten määrät nousisivat. Euroopan parlamentin kannan mukainen muutos kasvattaisi vakiokorvaukseen oikeutettujen tilanteiden määrää ja tätä kautta korvaukseen oikeutettujen matkustajien määrää. Vakiokorvaukseen oikeutettujen tilanteiden lukumäärän kasvu ja lukuisat uudet, epätarkat säännökset ja käsitteet kasvattaisivat todennäköisesti riitojen määrää. Korkeammat korvaussummat heijastuisivat todennäköisesti korotuspaineena lippujen hintoihin.

Lentoliikenteen harjoittajat

Lentoyhtiöille nykyisen asetuksen kustannus on vuonna 2018 ollut noin 4,40 € jokaista matkustajaa kohden (Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU, Steer 2020). Neuvoston kannan mukaisessa ratkaisussa kustannus tulisi mahdollisesti laskemaan muun muassa edellä

mainituista syistä, eli vakiokorvausten lukumäärän laskun sekä riidanratkaisuun liittyvien kustannusten laskun vuoksi. Euroopan parlamentin kannan mukainen ratkaisu kasvattaisi sekä vakiokorvaukseen oikeuttavien tilanteiden että vakiokorvausten määrää. Lentoyhtiöille viivästyskorvausten kustannukset saattaisivat oikeusministeriön alustavien laskelmien mukaan kaksinkertaistua verrattuna nykytilaan ja yli kolminkertaistua verrattuna neuvoston kantaan. Korvausten määrä olisi suuressa epäsuhdassa verrattuna muiden liikennemuotojen lipun hintaan perustuviin korvauksiin.

Tuomioistuimet, viranomaiset ja kuluttajariitalautakunta

Neuvoston kannan mukainen asetusteksti vaikuttaisi todennäköisesti siten, että kuluttajariitalautakuntaan tehtävien valitusten lukumäärä laskisi. Myös tuomioistuimen ratkaistavaksi saatettavien riita-asioiden määrä saattaisi laskea. Toisaalta asetuksen voimaantultua uudet käsitteet saattaisivat aiheuttaa uuden tulkinnan tarvetta. Euroopan parlamentin kannan mukaisen tai sitä lähellä olevan asetustekstin seurauksena kuluttajariitalautakunta ja käräjäoikeuksista erityisesti Itä-Uudenmaan käräjäoikeus ja Lapin käräjäoikeus voisivat ruuhkautua. Euroopan parlamentin edellyttämä ADR-menettelyjen ratkaisujen sitovuus tarkoittaisi myös, että kuluttajariitalautakunnan ratkaisuihin tulisi luoda muutoksenhakumahdollisuus, mikä lisäisi käsittelyn kestoa ja ratkaisujen kustannuksia.

Viranomaiselle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa saatiin neuvostovaiheen neuvottelujen aikana pienennettyä verrattuna alkuperäisen, vuoden 2013 ehdotuksen vaikutuksiin. Sen sijaan Euroopan parlamentin kannan mukainen ratkaisu lisäisi merkittävästi viranomaisten ja riidanratkaisuelinten hallinnollista taakkaa.

Neuvottelutilanne

Edellä todetun mukaisesti lainsäädäntömenettelyn toisen käsittelyn aikana kolmikantaneuvotteluja Euroopan parlamentin kanssa käytiin syksyllä 2025, mutta sopua ei saavutettu. Euroopan parlamentti hyväksyi toisen lukemisen kantansa täysistunnossa 21.1.2026. Neuvoston tulee seuraavaksi joko hyväksyä parlamentin neuvoston kantaan tekemät tarkistukset tai kutsua sovittelukomitea koolle, mikäli se ei hyväksy kaikkia parlamentin tekemiä tarkistuksia.

Sovittelukomitean tavoitteena on päästä sopimukseen yhteisestä tekstistä parlamentin ja neuvoston toisessa käsittelyssä vahvistamien kantojen pohjalta lähtökohtaisesti kuuden viikon kuluessa siitä, kun se on kutsuttu koolle. Jos sovittelukomitea hyväksyy yhteisen tekstin määräajassa, parlamentin ja neuvoston tulee vielä erikseen hyväksyä yhteinen teksti, jotta säädös katsottaisiin annetuksi.

Neuvoston ilmailutyöryhmässä valmistaudutaan sovittelukomiteaa valmisteleviin kolmikantaneuvotteluihin Euroopan parlamentin kanssa. Puheenjohtajavaltio Kypros on ehdottanut vaihtoehtoja, joiden pohjalta mandaatti trilogeihin voitaisiin rakentaa. Trilogimandaatti tuodaan Coreper I -kokouksen käsittelyyn arviolta 13.3.2026.