



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

**ILMATILAN HALLINTA – EU:N SUUNNITTELUTOIMINTO VAI
SUVEREENIN VALTION KEINO TURVALLISUUDEN TAKAAMISEKSI?**

Ville-Valtteri Korpela

Pro gradu -tutkielma

Ilmailuoikeus

Oikeustieteiden tiedekunta

Lapin yliopisto

Syksy 2020

SISÄLLYS

SISÄLLYS	I
LÄHTEET	III
KUVIOT JA KUVAT	XI
1 JOHDANTO	1
1.1 TUTKIMUSAIHEESTA.....	1
1.2 TUTKIELMAN TAVOITE, KOHDE JA RAJAUKSET	3
1.3 AINEISTON RAJAUKSET	7
1.4 TUTKIMUSMENETELMÄT	9
1.5 TUTKIMUKSEN RAKENNE	11
2 ILMATILAN KÄSITTEEN JURIDINEN HISTORIA	13
2.1 ILMATILAN HISTORIA	13
2.2 ILMAN HERRUUDEN PERIAATE	15
2.3 CHICAGON YLEISSOPIMUKSEEN PERUSTUVAT ILMATILAN HALLINTAA KOSKEVAT RAJOITUKSET	17
3 EUROOPPALAINEN ILMAILUYHTEISÖ JA EU-LAINSÄÄDÄNTÖ	23
3.1 EU:N ILMAILULAINSÄÄDÄNNÖN PERUSTA.....	23
3.2 SINGLE EUROPEAN SKY -HANKE.....	25
3.3 EUROCONTROL JA FUA-ASETUS	31
3.4 SES II	35
3.5 SES-HANKKEEN AUDITOINTI JA SES 2+.....	45
4 SUOMEN LAINSÄÄDÄNTÖ JA SOPIMUKSET	49
4.1 SUOMEN SUHTAUTUMINEN EU:N ILMATILAN HALLINNAN HANKKEISIIN	49
4.2 NEFAB-SOPIMUS	51
4.3 SOTILASILMATILAN ERITYISPIIRTEET	56
4.4 ILMATILAN HALLINTAA KOSKEVAT KANSALLISET SÄÄDÖKSET	61
5 ILMATILAN HALLINTA – EU:N SUUNNITELUTOIMINTO VAI SUVEREENIN VALTION KEINO TURVALLISUUDEN TAKAAMISEKSI?	71
5.1 KUINKA HALLITA ILMATILAA?	71
5.2 EU:N ILMATILAN YHTENÄISTÄMISTAVOITE JA JÄSENVALTIOIDEN KANSALLISET INTRESSIT	72
5.3 CONTROL JA MANAGEMENT – ILMATILAN HALLINNAN ERI ETUNÄKÖKULMAT KÄYTÄNNÖSSÄ	76
5.4 YHDEN TERMIN ILMATILAN HALLINTA SUOMESSA.....	79
6 LOPUKSI	83

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Ilmatilan hallinta – EU:n suunnittelutoiminto vai suvereenin valtion keino turvallisuuden takaamiseksi?

Tekijä: Ville-Valtteri Korpela

Oppiaine: Ilmailuoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XI + 85

Vuosi: 2020

Tiivistelmä: Tutkielman päätarkoituksena on selvittää ilmatilan hallinnan taustalla olevaa kansallista ja kansainvälistä lainsäädäntöä. Englannin kielessä sanat *possession*, *control* ja *management* voidaan kaikki kääntää suomeksi sanalla hallinta. Mitä siis tarkoittaa ilmatilan hallinta?

Kansainvälisesti ilmailusta on säädetty lähinnä siviili-ilmailun alalla. Suomessa ilmatilan hallinta -termi on sidottu EU:n Single European Sky -asetuskokonaisuuteen, jonka tarkoituksena on kasvattaa siviili-ilmailun kapasiteettia. Kansallisella tasolla siviili-ilmailun lisäksi tulee ottaa huomioon valtion ilmailu, jonka ilmatilatarpeet ovat kansalliseen turvallisuuteen perustuvia. Tutkielmassa katsotaan, että on olemassa kaksi ilmatilan hallintaan vaikuttavaa etunäkökulmaa, joita ovat lentoliikenteen kapasiteetin maksimoiminen ja kansallisen turvallisuuden edellytysten turvaaminen sotilasilmailun muodossa.

EU ei voi perussopimuksiensa puitteissa säädellä kansallisen turvallisuuden piiriin kuuluvista asioista, mutta se on siitä huolimatta uudistanut eurooppalaista ilmatilaa perustavanlaatuisesti Single European Sky -asetuskokonaisuudellaan. Näillä uudistuksilla on merkittävä vaikutus myös sotilasilmailuun. Tutkielmassa selvitetään, miten EU on ratkaissut tämän toimivaltahaasteen, ja miten Suomi EU:n jäsenvaltiona on suhtautunut EU:n asetuksiin. Tutkielmassa tarkastellaan myös, kuinka suuri vaikutus EU:n asetuksilla on ollut kansalliseen ilmatilan hallintaan ja miten sotilasilmailun etunäkökulma on otettu huomioon kansallisessa toiminnassa.

Tutkielman johtopäätöksenä on, että EU haluaisi säädellä ilmailusta tehokkaammin korostaen siviili-ilmailun näkökulmaa, mutta jäsenvaltiot eivät ole halunneet luopua suvereniteetistaan, vaan ovat käyttäneet EU:n asetuksiinsa luomia suojalausekkeita turvatakseen sotilasilmailun tarpeet. Käytännössä ainoastaan valtiolla on suvereenina toimijana edellytykset ratkaista ilmatilan etunäkökulmien tasapainottamista koskevat haasteet.

Avainsanat: Ilmatilan hallinta, valtion suvereniteetti, Single European Sky, airspace management, airspace control

LÄHTEET

JULKAISUT, JOISSA TEKIJÄ MAINITTU

- Aarnio, A. (1978). *Mitä lainoppi on?* Helsinki: Tammi.
- Abeyratne, R. (2014). *Convention on International Civil Aviation: A Commentary*. Springer International Publishing.
- Calleja Crespo, D. & Timothy, F. (2011). The Single European Sky (SES): 'Building Europe in the Sky'. Teoksessa D. Calleja Crespo & P. Mendes de Leon, *Achieving the Single European Sky* s. 3–10. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Cheng, B. (1956). 12 Recent Developments in Air Law. Teoksessa Keeton G. W. & Schwarzenberger G. (Toim.) *Current Legal Problems*, volume 9, s. 208–234.
- Cooper, J. C. (1948). State Sovereignty vs. Federal Sovereignty of Navigable Airspace. *Journal of Air Law and Commerce*, 15, 27–38.
- Cooper, J. C. (1952). Roman Law and the Maxim Cujus est Solum in the International Air Law. Teoksessa J.-Y. Morin (Toim.), *McGill Law Journal I*, s. 23–65. Montreal: Law Undergraduate Society of McGill University.
- Cooper, J. C. (1956). Legal Problems of Upper Space. Teoksessa *Journal of Air Law and Commerce*, volume 23 issue 3. s. 308–316.
- Diederiks-verschoor, I. H.; Leon, P. M.; & Butler, M. A. (2012). *An Introduction to Air Law* (Yhdeksäs painos). Kluwer Law International.
- Dinu, M. C. (1950). State Sovereignty in the Navigable Airspace. *Journal of Air Law and Commerce*, 17, s. 43–53.
- Gettinger, D. (2018) Summary of Drone spending in the FY 2019 Defense Budget Request. Raportti. Center for the Study of the Drone at Bard College.
- Goudy, H. (1913). *Essays in Legal History Read Before the International Congress of Historical Studies Held in London in 1913*. Teoksessa P. Vinogradoff (Toim.). Kraus Reprint.
- Haley, A. G. (1963). *Space Law and Government*. Appleton-Century-Crofts.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsinki: e-kirja.

- Huttunen, M. (2019). Civil unmanned aircraft systems and security: The European approach. *Journal of Transportation Security*, s. 83–101.
- Lycklama à Nijeholt, J. F. (1910). *Air Sovereignty*. Springer Netherlands.
- Masutti, A. (2019). *Sovereignty Pertaining to Air Traffic Management*. Teoksessa P. Mendes de Leon & N. Buissing, *Behind and Beyond the Chicago Convention* s. 111–124. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International B.V.
- Milde, M. (2008). *International Air Law and ICAO*. Eleven International Publishing.
- Oduntan, G. (2012). *Sovereignty and Jurisdiction in Airspace and Outer Space: Legal Criteria for Spatial Delimitation*. Taylor & Francis.
- Sand, P. H.; Sousa Freitas, J. & Pratt, G. N. (1960). An Historical Survey of International Air Law Before The Second World War. *McGill Law Journal*, 7:1, s. 24–42.
- Tuori, K. (2003). *Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt*. Helsinki: Forum Iuris.

VALTIOSOPIMUKSET

- SopS 1949/11: Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus. Voimassa alkaen 29.04.1949
- SopS 1956/1: Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja. Voimassa alkaen 14.12.1955
- SopS 1965/7: Aluemerta ja lisävyöhykettä koskeva yleissopimus. Korvattu.
- SopS 1967/57: Yleissopimus valtioiden toimintaa johtavista periaatteista niiden tutkiessa ja käyttäessä ulkoavaruutta, siihen luettuna kuu ja muut taivaankappaleet. Kansainvälisesti voimassa alkaen 10.10.1967.
- SopS 1996/50: Merioikeusyleissopimus. Voimassa alkaen 21.7.1996
- SopS 7/1955 Genevessä tehdyt sopimukset maasotavoimiin kuuluvien haavoittuneiden ja sairaiden aseman parantamisesta, merisotavoimiin kuuluvien haavoittuneiden, sairaiden ja haaksirikkoutuneiden aseman parantamisesta, sotavankien kohtelusta sekä siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana. Voimassa alkaen 22.8.1955.

KANSALLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ, MÄÄRÄYKSET, OHJEET, RAPORTIT JA VALMISTELUASIAKIRJAT

- Aluevalvontalaki 755/2000. Voimassa alkaen 1.1.2001
- Asetus 971/2000: Valtioneuvoston asetus aluevalvonnasta. Voimassa alkaen 1.1.2001

HE 84/2012: Hallituksen esitys eduskunnalle pohjoiseurooppalaisen toiminnallisen ilmatilan lohkon perustamisesta Viron, Suomen, Latvian ja Norjan välillä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 79/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle ilmailulaiksi ja laiksi meripelastuslain 14 §:n muuttamisesta

HE 296/2014: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi aluevalvontalain muuttamisesta.

HE 69/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmailulain muuttamisesta.

Ilmailulaki 2014/864 voimassa alkaen 13.11.2014 ja ilmailulaki 1194/2009 kumottu lailla 864/2014.

Liikennevaliokunta 1996/13 vp. Lausunto suurelle valiokunnalle: Valkoinen kirja ilmaliikenteen hallinnasta.

Liikennevaliokunta 2002/1 vp. Lausunto suurelle valiokunnalle: Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (yhtenäinen eurooppalainen ilmatila)

Liikenne- ja viestintäministeriö 2020 Tiedote: Valtioneuvosto pitää yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan tavoitteita kannatettavina. Saatavilla:
<https://valtioneuvosto.fi/-/valtioneuvosto-pitaa-yhtenaisen-eurooppalaisen-ilmatilan-tavoitteita-kannatettavina>. Haettu 23.11.2020

Onnettomuustutkintakeskus L2019-03. Lentokoneen ja kauko-ohjatun ilma-aluksen yhteentörmäysvaara Valkeakoskella 6.2.2019.

Perustuslaki 1999/731. Voimassa alkaen 1.3.2000.

Ulkoasiainministeriö: Sodan oikeussäännöt. Saatavilla:

https://um.fi/documents/35732/48132/julkaisu__sodan_oikeuss%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6t/65f58ee9-ec0b-4c92-ab26-3875065a00de?t=1525861396247. Haettu 23.11.2020

Valtioneuvosto U 2002/3 vp. Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (yhtenäinen eurooppalainen ilmatila).

Valmiuslaki 2011/1552. Voimassa alkaen 1.3.2012.

Valtioneuvoston päätös ilmaliikennepalvelun tarjoajan nimeämisestä. LVM/2017/39.

Traficom: ASM-Toimintakäsikirja – Ilmatilan joustavan käytön menetelmät (2019).

Trafi: Kansallinen ilmatilapolitiikka (2019).

EUROOPAN UNIONIN PERUSSOPIMUKSET, ASETUKSET JA ASIAKIRJAT

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. 2012/C 326/01

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. 2012/C 326, 2012

Asetus 2004/549/EU: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen puitteista (puiteasetus).

Asetus 2004/550/EU: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus lennonvarmistuspalvelujen tarjoamisesta yhtenäisessä eurooppalaisessa ilmatilassa (palveluntarjonta-asetus).

Asetus 2004/551/EU: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan organisoinnista ja käytöstä (ilmatila-asetus).

Asetus 2004/552/EU: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintaverkon yhteentoimivuudesta (yhteentoimivuusasetus).

Asetus 2005/2111/EU: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisössä toimintakieltoon asetettuja lentoliikenteen harjoittajia koskevan yhteisön luettelon laatimisesta ja lennon suorittavan lentoliikenteen harjoittajan ilmoittamisesta lentomatkustajille sekä direktiivin 2004/36/EY 9 artiklan kumoamisesta

Asetus 2005/2150/EU: Komission asetus ilmatilan joustavaa käyttöä koskevista yhteisistä säännöistä.

Asetus 2009/1070/EU: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus asetusten (EY) N:o 549/2004, (EY) N:o 550/2004, (EY) N:o 551/2004 ja (EY) N:o 552/2004 muuttamisesta Euroopan ilmailujärjestelmän suorituskyvyn ja kestävyuden parantamiseksi.

Asetus 2011/176/EU: Komission asetus ennen toiminnallisten ilmatilan lohkon perustamista ja muuttamista annettavista tiedoista.

Asetus 2012/923/EU: Komission täytäntöönpanoasetus yhteisistä lentosäännöistä, lennonvarmistuspalveluja ja -menetelmiä koskevista operatiivisista säännöksistä sekä täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 1035/2011 ja asetusten (EY) N:o

265/2007, (EY) N:o 1794/2006, (EY) N:o 730/2006, (EY) N:o 1033/2006 ja (EU) N:o 255/2010 muuttamisesta.

Asetus 2012/965/EU: Komission asetus lentotoimintaan liittyvistä teknisistä vaatimuksista ja hallinnollisista menettelyistä Euroopan parlamentin ja neuvoston setuksen (EY) N:o 216/2008 mukaisesti

Asetus 2019/947/EU Komission täytäntöönpanoasetus säännöistä ja menetelmistä miehittämättömien ilma-alusten käytössä.

Euroopan komissio 1995/318: Tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille lentoliikenteen ruuhka- ja kriisitilanteista.

Euroopan komissio 1996/57: Ilmaliikenteen hallinta – Euroopan ilmatilan vapauttaminen – Valkoinen kirja.

Euroopan komissio 2004: Mandate to Eurocontrol to assist the European Commission in the development of implementing rules on Flexible Use of Airspace.

Euroopan komissio 2006: Follow-up of the Edinburgh Conference: The Organisation of Regulatory Functions in Aviation within Europe.

Euroopan komissio 2007/101: Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan rakentaminen toiminallisten ilmatilan lohkojen avulla: Puolivälin tilannekatsaus.

Euroopan komissio 2008/389: Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila II: kohti kestävämpää ja suorituskykyisempää ilmailua.

Euroopan komissio 2013/0186: Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the implementation of the Single European Sky (recast)

Euroopan komissio 2020/579: Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta (uudelleenlaadittu).

Euroopan komissio 2013 taustatiedote: Usein kysyttyä: Yhtenäinen ilmatila: Komissio purkaa ruuhkia Euroopan ilmatilasta.

Euroopan komissio MEMO/11/167 2011: Air Transport: Infringements concerning bilateral aviation agreements with Russia.

Euroopan komissio: EU aviation: 25 years of reaching new heights. Saatavilla osoitteesta: https://ec.europa.eu/transport/modes/air/25years-eu-aviation_fi. Haettu: 21.08.2020.

Euroopan parlamentti: Faktatietoja Euroopan unionista: Toissijaisuusperiaate. Saatavilla: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/7/toissijaisuusperiaate>. Haettu 23.11.2020.

Euroopan parlamentti fact sheet: Air transport: Single European Sky. Saatavilla: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.4.8.pdf. Haettu 22.11.2020

Euroopan parlamentin kokouspöytäkirja 1992: Minutes of the sitting of Friday, 18 September 1992 - Resolution A3-0254/92.

Euroopan parlamentin kokouspöytäkirja: 2003/C 272 E/01 Minutes of the sitting of Tuesday 3 September 2002.

Euroopan parlamentti 2003/C 272 E/01 Minutes.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2017/18: Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila: toimintakulttuuri on muuttunut, mutta ilmatila ei ole yhtenäinen.

Korkean tason asiantuntijaryhmä 2000: Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila – korkean tason asiantuntijaryhmän kertomus.

Korkean tason asiantuntijaryhmä 2007: Report of the High Level Group for the future European Aviation Regulation Framework.

EUR-lex sanasto: suhteellisuusperiaate. Saatavilla:

<https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/proportionality.html?locale=fi>

Haettu 23.11.2020

KANSAINVÄLISEN SIVILI-ILMAILUJÄRJESTÖN, EASA:N JA EURO-CONTROLIN ASIAKIRJAT

ICAO 2005: Annex 2 – Rules of the Air.

ICAO 2010 Annex 6 – Operation of Aircraft

ICAO 2001: Annex 11 – Air Traffic Services.

ICAO DOC 4444 – PANS-ATM

ICAO DOC 2016/9626: Manual on the Regulation of International Air Transport.

ICAO DOC 7500: International Air Services Transit agreement 1944.

ICAO 2013: Working paper – Worldwide Air Transport Conference (ATCONF) Sixth Meeting ATConf/6-WP/80.

EASA Easy Access Rules for Standardised European Rules of the Air (SERA).

Eurocontrol 2006: Report commissioned by the Performance Review Commission – The impact of fragmentation in European ATM/CNS.

Eurocontrol 2006: An Assessment of Air Traffic Management in Europe during the Calendar Year 2005, Performance Review Report.

Eurocontrol 2014: Military statistics edition 2014, version 1.0.

Eurocontrol 2017: CODA Digest 2016: All-causes and Cancellations to Air Transport in Europe – 2016.

Eurocontrol 2019: European Route Network Improvement Plan (ERNIP) Part 3 – Procedures for Airspace Management

Eurocontrol 2020: Specifications For harmonized Rules for Operational Air Traffic (OAT) under Instrument Flight Rules (IFR) inside controlled Airspace of the ECAC Area (EUROAT). Versio 3.0

YHDISTYNEIDEN KANSAKUNTIEN ASIAKIRJAT

Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto: United Nations Security Council Resolution 1067.

Yhdistyneet kansakunnat: Status of the Protocol Relating to an Amendment to the Convention on International Civil Aviation Article 3 bis.

SOTILASASIAKIRJAT JA MUUT SOTILASJULKAISUT

NATO Standard AJP-3.3.5 (2013): Allied Joint Doctrine For Airspace Control.

Nato: NATO's response to hybrid threats. Saatavilla:

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm. Haettu 23.11.2020

Joint Chiefs of Staff: Joint Publication Annex 3-30 – Command and Control. Appendix B.

Joint Chiefs of Staff: Joint Publication 3-52 (2014) – Joint Airspace Control.

Ilmavoimat: Ilmavalvontatutkat ovat alueellisen koskemattomuuden valvonnan perustyökaluja. Saatavilla: <https://ilmavoimat.fi/ilmavalvontatutkat>. Haettu 23.11.2020

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

International Court of Justice 1986: Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America) Merits, Judgement, I.C.J Reports 1986, p.14.

KHO 2018:1; 2015:12; 2015:138; 2015:162

United States v. California, 332 U.S. 19 (1947)

United States v. Causby 328 U.S. 256 (1946)

MUUT LÄHTEET

Edilex: Onnettomuustutkintakeskus: Miehitämättömiä ilma-aluksia koskeva sääntely, menettelyt ja yhteistoimintaan liittyvä tiedonkulku riittämätöntä. Saatavilla: <https://www.edilex.fi/uutiset/62952?allWords=drone+sotilas&offset=1&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=885950>. Haettu 25.11.2020

Eurocontrol: Our Member States, Partner Countries & Organisations. Saatavissa osoitteesta: <https://www.eurocontrol.int/about/member-states>. Haettu. 20.2.2018.

Eurocontrol: About us. Saatavilla <https://www.eurocontrol.int/about-us>. Haettu 21.11.2020.

Federal Aviation Administration: Unmanned Aircraft Systems. Saatavilla: https://www.faa.gov/data_research/aviation/aerospace_forecasts/media/unmanned_aircraft_systems.pdf. Haettu 25.11.2020

Finavia Newsroom - There are over 4,000 international airspace agreements – here’s how they affect air traffic routes. Saatavissa osoitteesta: <https://www.finavia.fi/en/newsroom/2019/there-are-over-4000-international-airspace-agreements-heres-how-they-affect-air>. Haettu 21.08.2020.

Iltalehti: Ilmavoimat: Hornetit nyt suorituskykynsä huipulla. Saatavissa osoitteesta: http://www.iltalehti.fi/uutiset/2014121718937614_uu.shtml. Haettu 19.4.2018.

Tieteen termipankki: Oikeustiede: critical legal studies. Saatavissa osoitteesta: http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:critical_legal_studies. Haettu 19.4.2018.

KUVIOT JA KUVAT

Kuvio 1 – Ilmatilan jakamisen peruseriaate

Kuvio 2 – Ilmatilan suvereniteetin perusteet

Kuvio 3 – FUA-ilmatila

Kuva 4 – Perustetut toiminnallisen ilmatilan lohkot vuonna 2014.

Lähde: Eurocontrol: FAB Definition based on FIRs -kuva. Saatavissa osoitteesta:

<https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/faq/content/illustrations/nm/fabs-europe-january14.jpg>.

Haettu 13.4.2018

Kuva 5 – Yhdysvaltain area route control center -alueet.

Lähde: Air2airshare.com. Yhdysvaltain ARCC-alueita kuvaava kuva. Saatavissa osoitteesta: http://air2airshare.com/milaircomms/images/artcc_usa.gif.

Haettu 13.4.2018.

Kuvio 6 – Ilmatilan hallinnan etunäkökulmat

Kuvio 7 – Ilmatilan hallintaa määrittelevät menetelmät. Lähde: Joint Chiefs of Staff:

Joint Publication 3-52 (2014) – Joint Airspace Control.

Kuvio 8 – Ilmatilan jako horisontaalisesti

Kuvio 9 – Ilmailun kieltäminen tai rajoittaminen

Kuvio 10 - Ilmatilan hallinnan termistö

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheesta

Mitä tarkoitetaan hallinnalla? Juridisesti, erityisesti esineoikeudellisesti, sanakirja voisi määrittellä hallinnan olevan ulkopuolisen havaittavissa oleva määräämisvalta irtaimeen tai kiinteään esineeseen tai oikeuteen. Englanniksi hallintaa vastaavia sanoja voisivat olla esimerkiksi *management*, *possession* ja *control*. Jokaisella näistä vaihtoehdoista on erilainen vivahde, mutta suomeksi hallinnasta käytetään usein samaa sanaa. Näin on myös puhuttaessa ilmatilan hallinnasta. EU on sääntelyssään kääntänyt termin *airspace management* suomeksi termiksi *ilmatilan hallinta* ja näin estänyt muiden käännösten käytön aiheen yhteydessä. Onko tällä termivalinnalla vaikutusta ilmatilan hallintaa koskevaan kansalliseen sääntelyyn erityisesti, kun verrataan ilmatilan hallintaa siviili- ja sotilastoiminnan välillä? Asian tarkastelu on merkityksellistä siksi, että EU ei mandaattiinsa perustuen voi säädellä jäsenvaltioidensa kansallisen turvallisuuden piiriin kuuluvasta sotilasilmailusta, mutta tosiasiasa vaikuttaa siihen siviili-ilmailua koskevalla sääntelyllään.

Eurooppalaisen ilmatilan hallinta on ollut viimeistään vuosituhannen vaihteesta suuren muutoksen äärellä. Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan hanke (*engl.* ”Single European Sky”, SES) on yrittänyt muuttaa ilmatilan hallintaa Euroopassa siten kuin se nähdään EU:n näkökulmasta. Puhuessaan ilmatilan hallinnasta (*engl.* ”Airspace Management”, ASM) EU puhuu tosiasiasa hallinnan sijaan **suunnittelutoiminnosta**, ”jonka päätavoite on hyödyntää käytettävissä olevaa ilmatilaa mahdollisimman tehokkaasti jakamalla aikoja dynaamisesti ja erottelemalla joissakin tapauksissa eri ilmatilan käyttäjäluokille osoitettava ilmatila lyhytaikaisten tarpeiden perusteella”.¹ Hallinta nähdään nimenomaan rajallisen resurssin käytön optimointina suunnittelun

¹ Asetus 2004/549/EU: 2 artikla 7 kohta.

kautta, jossa erilaiset tahot toimivat yhteistyössä. Näkökulma on EU:lle luonnollinen, koska sillä ei ole suvereniteettia jäsenvaltioiden ilmatilaan.

Jäsenvaltioiden ilmatilan hallinta perustuu kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen (Chicagon yleissopimus, SopS 11/1949) 1 artiklassa vahvistettuun periaatteeseen, jonka mukaan jokaisella valtiolla on **täydellinen ja yksinomainen ilman herruus** (*engl.* ”sovereignty”) omaan ilmatilaansa. Hallinnan näkökulmasta jäsenvaltioilla on siis määräämisvalta omaan ilmatilaansa. Ilmatilassa on maa-alueiden tapaan kyse valtion alueen osasta, mutta sillä erotuksella, ettei ilmatilaan pystytä nykyisellä teknologialla rakentamaan maiden välisiä rajoja tai pysyviä rakennelmia, joilla ulkopuolinen voisi havaita siirtyneensä jonkin valtion ilmatilaan.²

Valtion ilmatilan teknisestä valvonnasta vastaa Puolustusvoimat, jonka sisällä vastuussa on Ilmavoimat³. Normaalioloissa varsinaista valvontatoimea toteuttavat aluevalvontaviranomaiset, joista Puolustusvoimien tehtävänä on huolehtia aluevalvonnan toimeenpanosta⁴. Myös ilmaliikennepalvelujen tarjoaja (*engl.* ”air traffic service”, ATS) toteuttaa aluevalvontatehtävää muun muassa vaatiessaan ilma-alusta palaamaan reitilleen⁵. Määritelmällisesti voidaan nähdä, että aluevalvontaviranomaiset vahvistavat valtion suvereniteetin eli hallinnan omaan ilmatilaansa ja tekevät siitä ulkopuoliselle havaittavissa olevan. Sotilasoperaatioiden aikana NATO (North Atlantic Treaty Organization) näkee ilmatilan hallinnan (*engl.* ”airspace control”, ASC) toimintona, jolla mahdollistetaan mahdollisimman suuri toiminnanvapaus ja minimoidaan oman tulen tappiot⁶. Hallinta on monimutkainen käsite, joka esiintyy sen monissa muodoissa myös ilmatilan hallinnassa. Kansallisessa lainsäädännössä ilmatilan hallinta esiintyy usein EU:n tarkoittamalla tavalla, eikä sitä nähdä tätä laajempina käsitteenä.⁷ Onko EU:n tapa käsitellä ilmatilan

² Ilmatilan hallinnasta ja valtion itsemääräämisoikeudesta ks. HE 2014/296. 1.2 ja 1.3 osajaksot.

³ HE 2014/296. 30 a § perustelut.

⁴ Aluevalvontalaki 755/2000. 23–24 §.

⁵ *Ibid.* 24 a §, sekä asetus 971/2000.

⁶ NATO Standard AJP-3.3.5 (2013). Kohta 0101.e.

⁷ Ks. esimerkiksi HE 2014/296, jonka mukaan ilmatilan hallinta kuuluu valtion itsemääräämisoikeuteen ja toisaalta ilmatilan päivittäisestä hallinnasta vastaa ilmatilan hallintayksikkö (*engl.* ”Airspace Management Cell”, AMC), jonka tehtävät on määritetty asetuksessa 2005/2150/EU.

hallintaa lähes ainoastaan siviililentoliikenteen näkökulmasta siis vaikuttanut myös kansalliseen tapaan säätää ilmatilan hallinnasta?

Väitän, että ilmatilan hallinnan sisällä on kaksi eri **etunäkökulmaa**, kansallinen turvallisuus ja ilmaliikenteen tehokkuus, joita valtio tasapainottelee suvereniteettinsa voimalla. Suvereniteetti on kansainvälisesti vahvistettu valtion oikeus, jonka avulla se päättää niistä toimenpiteistä, joilla yhteensovitetaan kansallisen turvallisuuden varmistamisesta aiheutuvat vaatimukset ja toisaalta lentoliikenteen tehokkuus. Euroopan unionin mandaattiin eivät kuulu valtion kansalliseen turvallisuuteen kuuluvat asiat, joten sen säätäessä ilmatilan hallinnasta ratkaisu jää väistämättä keskeneräiseksi. Ainoastaan suvereenilla toimijalla on mahdollisuus tasapainottaa ilmatilan käyttäjäryhmien tarpeet kokonaisvaltaisesti.

1.2 Tutkielman tavoite, kohde ja rajaukset

Tutkielman tavoitteena on selvittää, onko EU:n ilmatilan hallintaa säätelevillä hankkeilla ja termivalinnalla suomenkielisessä käännöksessä ollut vaikutusta suvereenin toimijan, tutkielman tapauksessa Suomen valtion, tapaan säädellä ilmatilansa hallinnasta. Tutkielmassa perehdytään ilmatilan hallinnan kokonaisuuteen vaikuttaviin tekijöihin ja selvitetään miten eri etunäkökulmien välillä tasapainoilu on onnistunut.

Tutkimuskysymykset jakautuvat ns. nollakysymykseen sekä varsinaisiin tutkimuskysymyksiin. Nollakysymyksellä taustoitetaan aihetta siten, että varsinaisiin tutkimuskysymyksiin vastaaminen on mahdollista, loogista ja perusteltua.

0. Mikä on ilmatila, kenelle se kuuluu, miten siitä on sovittu kansainvälisesti ja miten ilmatilan käsite on kehittynyt nykypäivään asti?

1. Millä tavalla EU sääntelee ilmatilan hallinnan konseptia ja minkälainen suhde sillä on jäsenvaltioiden sotilasilmailuun?

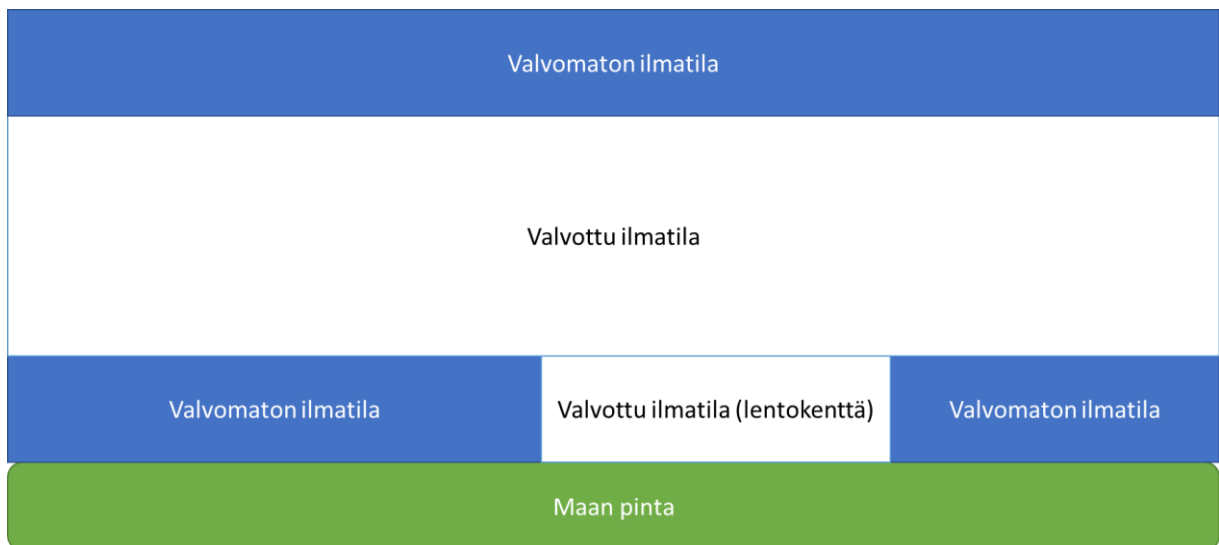
2. Miten Suomen lainsäädäntö ja kansalliset viranomaiset suhtautuvat ilmatilaa koskevaan EU-sääntelyyn ja kansainväliseen sääntelyyn?

3. Mikä on sotilastoiminnan etunäkökulma ilmatilan hallintaan? Miten EU:n ilmatilan hallinnan etunäkökulma ja sotilaslentotoiminnan etunäkökulma suhtautuvat toisiinsa?

4. Mitä ilmatilan hallinnan käsitteellä lopulta tarkoitetaan ja miten se mahdollisesti vaikuttaa ilmatilan käyttäjäryhmiin nyt ja tulevaisuudessa?

Kysymyksiin vastataan käsittelemällä ilmatilan hallinnan käsitettä niistä näkökulmista, jotka johdannossa tuodaan lyhyesti esille. Tutkimustavoitteen saavuttamiseksi tutkielma vaatii jonkin verran ilmatilan hallintaa koskevan perustiedon avaamista ja käsittelyä ennen syvällisempää pohdintaa. Tavoitteena ei ole tuottaa kielitieteellistä analyysia lainsäädännöstä vaan löytää lainsäädännössä implisiittisesti piileviä käsitteitä ja käsityksiä, jotka vaikuttavat niitä sovellettaessa. Tavoitteen taustoittamiseksi tulee ymmärtää ilmatilan jakamisen peruseräite sekä ilmatilan kaksi pääasiallista käyttäjäryhmää.

Kuten tutkielman alussa todettiin, ei ole olemassa sellaisia maa-alueilla käytössä olevia rakennelmia vastaavia rakennelmia, joilla ilmatilaa pystyttäisiin hallitsemaan sitä merkitsemällä. Ilmatilassa ei myöskään ole mahdollista olla jatkuvasti läsnä tietyssä paikassa. Käytännössä ilmatilan hallinta tarkoittaaakin ilmassa liikkuvien kohteiden hallitsemista maasta käsin. Liikenteen hallinnan helpottamiseksi on ilmatilaan luotu sen alla olevaan maan pintaan ja korkeuteen perustuvia ilmatiloja. Yleistys ilmatilan jakamisesta maan pinnan mukaan esitetään kuviossa 1. Kaikki ilmatilan jaot perustuvat ilman alla olevaan maapallon pintaan ja sen hallintasuhteisiin.



Kuvio 1 – Ilmatilan jakamisen peruseriaate

Esimerkkinä käytetyssä kuvassa ilmatilan jako näytetään pystysuunnassa ja se perustuu lennonvarmistuspalveluiden (*engl.* ”Air Navigation Services”, ANS) tarjontaan. Valvomattomassa ilmatilassa ei tarjota lennonvarmistuspalveluita lainkaan ja valvotussa riippuen ilmatilan luokittelusta. Samat jakoperusteet toimivat myös vaakatasossa.

Tutkielman tavoitteen ymmärtämiseksi ilmatilan jakamisperusteen lisäksi tulee ymmärtää ilmailun historiallinen juridinen kahtiajakautuneisuus. Ilmatilan käyttäjät jaetaan juridisesti kahteen kategoriaan: siviili-ilmailijoihin ja valtion ilmailijoihin, joista suurimpana ryhmänä on sotilasilmailu. Siviili-ilmailijoiden toimintaa on rajoitettu sekä kansallisesti että kansainvälisesti erilaisin sopimuksin. Sotilasilmailu taas on perinteisesti jätetty näiden sopimusten ulkopuolelle. Käytännössä tilanne johtaa siihen, että eri kansainvälisillä foorumeilla puhutaan eri etunäkökulmista ilmatilan hallintaa käsiteltäessä, vaikka kaikki käyttävät samaa ilmatilaa. Ainoastaan valtioilla on edes teoriassa mahdollisuus kokonaisvaltaiseen ilmatilan hallintaan.

Tutkielman ulkopuolelle rajataan neljä asiakokonaisuutta: 1) ilmaliikenteen hallinnan tekninen näkökulma⁸, 2) lennonvarmistuspalveluiden organisointi ja sen suhde julkisen vallan käyttöön, 3) muiden kuin Suomen kansalliset lainsäädännöt ja 4) yleisilmailun.⁹

Tekninen näkökulma on kiistatta merkittävä osa yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan hanketta, mutta tutkielman tavoitteiden ja tutkimuskysymysten näkökulmasta sen tuoma lisäarvo on vaatimaton. Toisen rajauksen kohteesta eli lennonvarmistuspalveluiden organisoinnista voisi tehdä oman tutkielmansa. Aihe on pulmallinen ja liittyy vahvasti yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan hankkeeseen. Kansallisen suvereniteetin ja lennonvarmistuspalveluiden suhdetta sivutaan muutamassa kohdassa tutkielmaa, mutta vain siinä määrin kuin on tarpeen ilmatilan hallinnan taustan ymmärtämiseksi. Lennonvarmistuspalveluiden ottaminen tarkempaan käsittelyyn toisi lisäarvoa ilmatilan hallinnan kokonaisvaltaisen ymmärtämisen vuoksi, mutta tutkimuskysymyksiin pystytään vastaamaan täysimääräisesti myös ilman tämän näkökulman laajempaa käsittelemistä. Rajauksen syynä on edellä mainitun lisäksi tutkielman suosituspituus.

Kolmannen rajauksen syynä on sotilasilmailun linkittyminen kansalliseen lainsäädäntöön. Koska tutkielman tavoitteena on käsitellä ilmatilan hallinnan vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön ja sotilasilmailuun Suomessa, on tarpeetonta käsitellä muiden maiden lainsäädäntöä. Neljännen rajauksen, eli yleisilmailun merkitys ilmatilan hallinnan kannalta taas on ollut toistaiseksi minimaalinen, minkä takia niiden käsittely ei tuo lisäarvoa tutkielmalle. Yleisilmailun lentokorkeudet ja -määrät sekä aluevaraustarpeet ovat sellaisia, että niiden vaikutus ilmatilan hallintaan on kokonaisuuden kannalta vaatimaton. Yleisilmailun kasvavana osapuolena miehittämättömien ilma-alusten kehitys on ollut merkittävää ja jo nykyään niille voidaan varata omia lentoalueitaan. Tässä tutkielmassa ei suosituspituuden puitteissa ole mahdollista keskittyä sekä reittiliikenteen ja sotilaiden väliseen ilmatilan hallintaan että matalampia lentokorkeuksia käyttävään yleisilmailuun. Toistaiseksi reittiliikenteen ja sotilaiden ilmatilatarpeiden koordinointi

⁸ Erityisesti SES-hankkeeseen välittömästi liittyvä SESAR-tutkimushanke (*engl.* "Single European Sky ATM Research").

⁹Yleisilmailulla ymmärretään tässä kontekstissa kaikki muu paitsi kaupallinen lentoliikenne, lentotyö sekä sotilasilmailu. Ks. esim. ICAO -Annex 6. Termimääritelmä: "general aviation operation"

on kokonaisuuden kannalta merkittävämmässä roolissa, mutta etenkin miehittämättömien ilma-alusten rooli on ollut kasvava.

Oman haasteensa miehittämättömien ilma-alusten osalta tuottaa käyttäjäkunnan äkillinen laajentuminen. Ostamalla miehittämättömän ilma-aluksen lähimmästä marketista uusi ilmailija saa hyvyn vaikuttaa muuhun ilmaliikenteeseen mutta ei ymmärrystä omasta vaikutuksestaan kokonaisuuteen. Tulevaisuudessa näiden käyttäjien tarpeet ilmatilaan tulee huomioida vahvemmin, mutta tutkielman kannalta kyseessä on liian erityinen toimintalohko, jotta siihen olisi syytä perehtyä. Tutkielman lopussa palataan kuitenkin aiheeseen, koska miehittämättömällä ilmailulla on ilmatilan hallinnan kannalta tulevaisuudessa keskeinen rooli.

1.3 Aineiston rajaukset

Tutkielmassa käsitellään pääasiassa EU:n ja Suomen lainsäädäntöä. Tutkielman taustaksi tarkastellaan historiallisia esimerkkejä maailmalta sekä kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (*engl.* ”International Civil Aviation Organization”, ICAO) tapaa jakaa ilmatila.

Oikeuskäytäntöä nykymuotoisesta ilmatilan hallinnasta ei EU:n ja Suomen piirissä juurikaan ole, joten sitä ei ole mahdollista laajemmin käsitellä. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus (KHO) on ainoastaan muutaman kerran ratkaisukäytännössään viitannut ilmatilan hallintaan. Kahdesti¹⁰ ratkaisuissa ilmatilan hallintaa sivuttiin ympäristölupien ja meluntorjunnan yhteydessä. Eräässä päätöksessään KHO¹¹ esti tuulivoimalan kaavoittamisen tietyille alueelle Pääesikunnan valituksesta tutkailmavalvontaan perustuen, joka välillisesti koskee ilmatilaa sen valvonnan edellytysten takia. Käytännössä ainoa oikeustapaus, johon tutkielmassa viitataan, on kuitenkin KHO:n päätös 2015:162, jossa Porvoon kunnanvaltuusto ylitti toimivaltansa yrittäessään kieltää harrasteilmailua maa-alansa yläpuolella olevassa ilmatilassa. Euroopan unionin tuomioistuimessa ei toistaiseksi ole käsitelty ilmatilan hallintaa kertaakaan.¹²

¹⁰ KHO 2018:1 ja KHO 2015:12

¹¹ KHO 2015:138

¹² Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2017/18. s. 33.

Ilmatilan hallintaa käsittelevää kansallista kirjallisuutta on saatavilla äärimmäisen rajallisesti, minkä vuoksi suurin osa aihetta koskevista kirjallisuuslähteistä on kansainvälisiä. Kansallisen kirjallisuuden puutteen vuoksi omat menettelytapamme ja poikkeamamme ovat jääneet tutkimuksen ulkopuolelle. Ilmatilan hallinta ei ole aiemmin ollut pääasiallisena tutkimuksen kohteena oikeustieteellisessä tutkimuksessa, minkä takia tässä tutkielmassa joudutaan laajasti perehtymään peruskäsitteisiin. Toisaalta tämä luo mahdollisuuden analysoida käsitteitä ja niiden taustoja, mihin tutkielma osaltaan tähtää. Kansallista tutkimusta sotilasilmailun suhteesta EU-lainsäädäntöön ei myöskään ole juurikaan saatavilla.

Selvänä rajoitteena tutkielmalle on, että Puolustusvoimien osalta ilmatilan hallintaa käsittelevät asiakirjat ovat tietoturvaluokiteltuja, eikä niitä voi käyttää tutkielman aineistona. Tästä syystä sotilastoiminnan osalta viitataan Naton ja Yhdysvaltojen asevoimien julkisiin asiakirjoihin. Rajoite ei ole ylitsepäasemätön, sillä Suomen Ilmavoimat on viimeisimpien hankintojen ja uudistusten jälkeen ”täysin Nato-yhteensopiva niin kaluston kuin henkilöstön osaamisen ja toimintamenetelmienkin osalta”.¹³ Yhteensopivuus ei tarkoita yhtäläisyyttä, mutta sillä ei ole tutkielman kannalta merkitystä. Sotilasilmailun ilmatilan hallinnan osalta tutkielma antaa vain perustiedot eikä esimerkiksi vertaile eri maiden sotilasorganisaatioiden tapoja hahmottaa ilmatilan hallinta.

Tutkielmassa ei käsitellä lainkaan kirjoitushetkellä vallitsevan koronaviruspandemian vaikutuksia lentoliikenteeseen ja sitä kautta ilmatilan hallintaan, koska vaikutusten pysyvyydestä ei ole vielä varmuutta. Pandemian aiheuttaman lentomatrustamisen vähenemisen vaikutuksia tulevaisuudessa on hyvin vaikea tässä vaiheessa arvioida. Toistaiseksi ei myöskään ole mahdollista analysoida, vaikuttaako liikenteen väheneminen ilmatilan hallintaan ja mihin mahdollinen vaikutus suuntautuu.

¹³ Iltalehti 2014/12/18. Kommentin antajana sen aikainen ilmavoimien suunnittelupäällikkö, eversti Jari Mikkonen.

1.4 Tutkimusmenetelmät

Oikeustieteellisille tutkielmille ei ole tyypillistä syvällisempi metodiikan pohdinta. Usein tyydytään toteamaan tutkielman käsittelevän aihetta oikeusdogmaattisesta näkökulmasta sen syvemmin pohtimatta mistä on kysymys. Tämän tutkielman lähestymistavan ja kansallisen oikeudellisen kirjallisuuden rajallisuuden takia on kuitenkin hyvä perustella, miksi kyse on oikeustieteestä eikä esimerkiksi ilmatilan käsitteen analysoinnin osalta oikeuslingvistiikasta.

Oikeusdogmatiikka eli lainoppi on oikeustieteelle ominainen metodi ja oikeustieteen ydinaluetta. Tutkimuskohteena on voimassa oleva eli pätevä ja velvoittava oikeus. Oikeusdogmaattisella lähestymistavalla on kaksi tehtävää: lain systematisointi ja tulkinta. Tulkintaa kutsutaan käytännölliseksi ja systematisointia teoreettiseksi lainopiksi. Lainopin juurien katsotaan löytyvän Bolognan yliopistosta, jossa 1100-luvulla glossaattorit ja kommentaattorit kirjoittivat reu-nahuomautuksia ja kommentteja Corpus Iuris Civilikseen.¹⁴

Käytännön lainopin tutkimusta suoritetaan yleensä normikannanoton ja tulkintakannanoton kautta. Normikannanotto tulkitsee oikeusnormin muodollista pätevyyttä ja on yksinkertaisuudessaan toteamus siitä, että oikeusnormi on voimassa olevaa oikeutta.¹⁵ Esimerkiksi ilmailulain normikannanotto olisi: ”Ilmailulaki on säädetty perustuslain mukaisessa järjestyksessä ja on siksi muodollisesti pätevä.” Tulkintakannanotto taas tulkitsee ilmailulain sisältöä ja siihen liittyviä muissa lähteissä olevia merkityksiä.¹⁶ Tämän tutkielman kannalta oleellisia muita lähteitä ovat muun muassa hallituksen esitykset, asetukset, viranomaisten käsikirjat, kansainväliset sopimukset sekä esimerkiksi ICAO:n, EU:n, Naton ja Eurocontrolin asiakirjat. Nämä kaikki ovat tutkielman oikeuslähteitä. Joidenkin EU-asetusten osalta käsitellään normikannanottoja, mutta muuten tutkielmassa keskitytään tulkintakannanottoihin.

Tulkintametodeja on käytännön lainopissa monia. Tämä tutkielma käyttää teleologisen, tiettyissä määrin vertailevan sekä supistavan ja laajentavan tulkinnan näkökulmaa. Teleologisella

¹⁴ Hirvonen (2011) s. 21–25 ja 36. Myös ilmatilan hallinnalle tärkeän maksimiin ”*cujus est solum ejus usque ad coelum et ad inferos*” katsotaan olevan peräisin näistä glossaattorien merkinnöistä. Ks. tarkemmin alla

¹⁵ *Ibid.*, s. 21–23.

¹⁶ *Ibid.*

tulkintametodilla tarkoitetaan lainsäätäjän tarkoituksen selvittämistä ensisijaisesti lain esitöistä. Vertailevassa tulkinnassa otetaan huomioon jonkin muun maan oikeus. Vaikka tutkielmassa ei juurikaan käsitellä muita maita, on metodi sama, kun vertaillaan ilmatilan hallintaa EU:n ja Suomen lainsäädännön näkökulmista ja lähtökohdista.¹⁷

Tutkielmassa analysoidaan ilmatilan hallinnan käsitettä ja etenkin hallinta sanan monimerkityksellisyttä ja sen sisältämiä etunäkökulmia. Tutkielmassa siis hyödynnetään myös sanamuodon mukaista tulkintaa, jonka mukaan pitäydytään ilmaisun arkikielen mukaisessa normaali-merkityksessä. Hirvosen mukaan sanamuodon mukaisesta tulkinnasta ei pitäisi poiketa ilman riittäviä perusteita. Toisaalta nykykäytäntöä puolustavana seikkana on, että lakitekstissä oleville ilmauksille ei pitäisi antaa eri yhteyksissä eri merkityksiä ilman hyviä perusteita. Samalla Hirvonen tunnustaa kielen luonnollisen monimerkityksisyyden ja termien riippuvuuden niiden käyttöyhteydestä ja käytöstavasta.¹⁸

Erilaisia oikeuslähteitä tulkittaessa oikeusdogmatiikka käsittelee niitä varsin monipuolisesti. Kaarlo Tuori määrittelee, että ”oikeuslähteet antavat kielellisesti muotoiltua informaatiota oikeusjärjestyksen sisällöstä”¹⁹. Oikeuslähteet eivät siis itsessään ole osa oikeusjärjestystä, vaan kertovat sen sisällöstä. Lakipykälän kielellinen muotoilu ei ole absoluuttisen sitova sellaisenaan, vaan osa kokonaisuutta, jonka kautta oikeusjärjestystä tulkitaan. Luonnollisesti vahvasti velvoittavan lain tulkinnan painoarvo on kokonaisarviossa suurempi kuin heikommin velvoittavan tai sallitun oikeuslähteen tulkinta. Lakipykälän tai muun oikeuslähteen kielellistä muotoilua kutsutaan oikeusnormilauseeksi. Itse oikeuslähteen sisältö on abstraktimpi oikeusnormin ajatussisältö. Yhdessä oikeusnormilause ja oikeusnormin ajatussisältö muodostavat oikeusnormin. Tässä tutkielmassa ajatussisältöä pyritään selvittämään säännösten lisäksi tulkitsemalla valmisteluaineistoja, kuten hallituksen esityksiä tai erilaisia EU:n raportteja.²⁰

¹⁷ *Ibid.* s. 38–39.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Tuori (2003) s. 50, Hirvonen (2011) s. 23 mukaan.

²⁰ Aarnio (1978) s. 64 ja Hirvonen (2011) s. 23–24.

Teoreettisen lainopin näkökulmasta voimassa olevia normeja systematisoidaan eli muodostetaan yleisiä oppeja. Systematisoinnissa tutkitaan käsitteitä, oikeusperiaatteita ja teoreettisia rakennelmia. Yleisten oppien avulla oikeudenkäyttäjät pystyvät käyttämään kieltä ja teorioita tarkasti, jotta kielen monitulkintaisuuden aiheuttamilta vaikeuksilta vältyttäisiin.²¹ Ilmailussa normien systematisointiin on kiinnitetty suurta huomiota etenkin käsitteiden määrittelyssä, mutta oikeusperiaatteiden ja teoreettisten rakennelmien osuus on vähäisempi.

Oikeusdogmaattisesta näkökulmasta tutkielmassa perehdytään siis tutkimusongelman rajoissa voimassa olevaan lainsäädäntöön tulkintakannanottojen, punnitsemiskannanottojen ja systematisoinnin kautta. Tutkielma keskittyy korostetusti EU:n vaikutukseen, tulkintakannanottoon, ilmatilan hallintaa tarkasteltaessa. Väitän, että EU:n tulkintakannanotto ilmatilan hallinnan käsitteeseen saanut suuren painoarvon kansallisessa lainsäädännössä.

Oikeusdogmatiikan lisäksi tutkielmassa on viitteitä kriittisestä lainopista. Se ei ole tutkielman kannalta keskeistä eikä tutkielma sellaisenaan lukeudu kriittisen lainopin käsitteen alle. Kuitenkin tutkielman tavoitteena on osoittaa lainsäädännön taustalla olevia sitoumuksia ja olettamuksia ja poliittisia tavoitteita sekä ilmatilan hallinnan termin monimuotoisuus ja monitulkintaisuus.²² Väitän, että EU:lla on pyrkimys vaikuttaa ilmatilan hallinnan muodostumiseen sille edullisella tavalla.

1.5 Tutkimuksen rakenne

Johdantolukua seuraavassa pääjaksossa kaksi keskitytään ilmatilan termin historiaan ja kansainväliseen, EU:ta laajempaan, näkökulmaan. Jaksossa kerrotaan ilmatilan käsitteestä yleisellä tasolla ja käsitellään ilmailun alan peruskäsitteitä siinä laajuudessa kuin on välttämätöntä varsinaisiin tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. Samalla vastataan tutkimuksen taustakysymyksen siitä, *mikä on ilmatila, kenelle se kuuluu, miten siitä on sovittu kansainvälisesti ja miten ilmatilan käsite on kehittynyt nykypäivään asti?*

²¹ Hirvonen (2011) s. 25.

²² Hirvonen (2011) s. 51 ja Tieteen termipankki: *Oikeustiede: Critical legal studies*.

Kolmas pääjakso käsittelee ensimmäistä varsinaista tutkimuskysymystä, eli sitä, *millä tavalla EU säänteleé ilmatilan hallinnan konseptia ja minkälainen suhde sillä on jäsenvaltioiden sotilasilmailuun?* Tutkimuskysymykseen vastaaminen vaatii EU:n sääntelyn analysoimista osin jo muutetuista SES-asetuksista²³ ja niiden taustatöistä alkaen. Jakson aikana pyritään muodostamaan käsitys siitä, millä perusteilla EU sääätää ilmatilan hallinnasta ja mitä rajoitteita se mahdollisesti kohtaa. Tarkastelun lopussa ovat EU:n säädöskien tulkintaerimielisyydet komission ja jäsenvaltioiden välillä.

EU-lainsäädännöstä siirrytään neljännessä pääjaksossa luontevasti Suomen kansallisen lainsäädännön tarkasteluun. Sotilasilmailun osalta viitataan Naton asiakirjoihin, joilla saavutetaan pin-tapuolinen ymmärrys sotilasilmailun ilmatilan hallinnan tarpeista. Neljännessä pääjaksossa vastataan kysymykseen: *miten Suomen lainsäädäntö ja kansalliset viranomaiset suhtautuvat ilmatilaa koskevaan EU-sääntelyyn ja kansainväliseen sääntelyyn?* SES-asetusten aiheuttaman kansallisen reaktion jälkeen on luonnollista siirtyä käsittelemään sitä, miten se vaikuttaa kansalliseen toimintaan. Tämän pohjustamiseksi tulee vastata kysymykseen, *mikä on sotilastoi-minnan etunäkökulma ilmatilan hallintaan?* Tämän jälkeen tutkielmassa vastataan kysymykseen, *miten EU:n ilmatilan hallinnan etunäkökulma ja sotilaslentotoiminnan etunäkökulma suhtautuvat toisiinsa?*

Kansallisen ja kansainvälisen sääntelyn tarkastelun jälkeen viidennessä pääjaksossa eritellään aiempia huomioita ja syvennyttään niihin. Tarkoituksena on vastata viimeiseen tutkimuskysymykseen, eli siihen, *mitä ilmatilan hallinnan käsitteellä lopulta tarkoitetaan ja miten se mahdollisesti vaikuttaa ilmatilan käyttäjryhmiin nyt ja tulevaisuudessa?*

Viimeinen pääjakso sisältää tutkielman loppusanat.

²³ Viimeisimpänä Euroopan komissio on julkaissut 22.9.2020 Single European Sky 2+ -ehdotuksensa.

2 ILMATILAN KÄSITTEEN JURIDINEN HISTORIA

2.1 Ilmatilan historia

Tässä pääjaksossa vastataan tutkimuskysymykseen *mikä on ilmatila, kenelle se kuuluu, miten siitä on sovittu kansainvälisesti ja miten ilmatilan käsite on kehittynyt nykypäivään asti?*

Ilma on maan pinnan päälle tasaisesti jakautunut näkymätön kaasuseos, joka ympäröi maapalloa. Tapaoikeudellisesti ilma kuuluu kaikille, eikä kukaan omista ilmaa ympärillämme. Rajoituksia ilman käyttöön aiheutuu lähinnä kansainvälisistä ilmastososopimuksista, jotka rajoittavat rajat ylittäviä päästöjä sekä päästöjen päästämistä ilmakehään. Vaikka ilma on kaikille kuuluvaa, on valtioilla kuitenkin intressejä rajoittaa toimimista sen alueen yläpuolella olevassa *ilmatilassa*. Kuten tutkielman ensimmäisessä pääjaksossa kävi ilmi, valtioiden suvereniteetin katsotaan ulottuvan sen maa- ja merialueiden yläpuolella olevaan ilmatilaan, koska ilmatila ja sen alla oleva maa ovat käytännön toiminnan kannalta juridisesti erottamattomasti yhteydessä toisiinsa.²⁴

Tapaoikeudellisesti voimassa oleva valtioiden suvereniteetti oman alueensa yläpuolella olevaan ilmatilaan, ilman herruus²⁵, vahvistettiin Pariisin sopimuksessa (*engl.* ”Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation”) vuonna 1919²⁶. Valtioiden ilman herruuden katsotaan usein olevan peräisin roomalaisesta oikeudesta²⁷. Latinankielinen maksimi, *cujus est solum ejus usque ad coelum et ad inferos* tarkoitti ’kenen on maa, on myös kaikki aina taivaaseen ja helvettiin asti’. Se on mainittu tietävästi ensimmäisen kerran 1200-luvulla Bolognan professori

²⁴ Cooper (1952) s. 25.

²⁵ Termiä ilman herruus käytetään lähes ainoastaan Chicagon yleissopimuksen suomenkielisessä käännöksessä. Ks. SopS 11/1949 1 artikla. Samankaltainen termi, ilmaherruus (*engl.* ”Air supremacy”), taas liittyy ilmasodankäyntiin, jossa vastakkain taistelevista osapuolista toinen on saavuttanut tietyn alueen ilmatilan hallinnan. Myös tässä määritelmässä päädytään saman hallinta-sanon käännösongelmaan. Selvyyden vuoksi ilman herruuden käsitettä käytetään tässä tutkielmassa, kuten yleissopimuksen käännöksessä.

²⁶ Ks. tapaoikeudesta ICJ: *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America)*, Judgement on Merits, 212 kohta. Ks. myös Cooper (1956) s. 310.

²⁷ Cooper (1952) s. 26.

Accursiuksen roomalaisen oikeuden kommenteissa.²⁸ Käytännöllisen ja esineoikeudellisen suuntautumisensa vuoksi roomalaisessa oikeuskulttuurissa ilmatilan hallinta nähtiin oleellisena osana maan omistajuutta. Roomalaisen oikeuden katsotaan suojelleen oikeuksia myös ilmatilassa, vaikka yksimielisyyttä ei ole siitä, oliko oikeus rajaton vai ainoastaan niin korkealle kuin oli tarpeen maapinnan hyödyntämiseksi.²⁹ Ilman herruutta käsitellään tarkemmin tutkielman kappaleessa 2.7.

Ilmatila on nähty roomalaisesta oikeuskulttuurista asti oleellisena osana ihmisen elämää maan pinnalla. Vasta ihmisen keksittyä ilmailun tuli lainsäätäjille konkreettinen tarve säätää myös ilmatilan käytöstä. Ensimmäiseksi ”ilmailulaiksi” katsotaan usein vuoden 1784 ranskalainen viranomais määräys, jossa kiellettiin kuumailmapallolennot ilman erityislupaa.³⁰ Ilmatilan ulottuvuutta on arvioitu eri aikoina eri lähtökohdista. Lycklama à Nijeholt esitti vuonna 1910, että valtion suvereniteetti ulottuu ainoastaan niin korkealle kuin sen intressit ulottuvat mutta maksimissaan ilmakehän rajaan asti. Hänen mukaansa 15 000 jalan yläpuolella olevan ilmatilan merkitys olisi vähäpätöinen, koska ihminen ei voi hengittää siellä. Toisaalta hän katsoi, että teknologisen kehityksen tuomien mahdollisten happilaitteiden avulla ihminen voisi lentää huomattavasti korkeammalle. Vastaavalla tavalla emme tällä hetkellä vallitsevan teknologian takia voi pitkäaikaisissa hankkeissa poissulkea uusien teknologioiden tuomia haasteita ilmatilan hallinnalle. Valtion suvereniteettia sen maan yläpuolella olevaan ilmatilaan ei voitu rajoittaa siitä huolimatta, että osa siitä oli saavuttamattomissa tai vaikeasti valvottavissa.³¹

Kansainvälisillä monenvälisillä sopimuksilla on sovittu ilmatilaan liittyen lähinnä kansainvälisen siviililiikenteen ehdoista ja toteutuksesta. Nykyisin kansainvälisen ilmailun ”perustuslaki” on vuonna 1944 hyväksytty kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus. Sopimuksen pohjalta

²⁸ Milde (2008) s. 5–6. Aberayne (2014) s. 15 kommentoi, että maksimi olisi pääteltävissä Corpus Iuris Civiliksen Digestasta. Cooper (1952) s. 29 viittaa Digestan VIII.2.1 kohtaan, jossa valtion omistamien teiden päälle ulottuvat rakennelmat oli kielletty. Näkymän taivaalle piti olla esteetön. Goudy (1913) s. 230 katsoo, että tien päällä oleva ilmatila kuuluu kaikille yhtä lailla kuin sen alla oleva tie, eli ilmatila on riippuvainen sen alla olevasta maan pinnasta.

²⁹ Cooper (1952) s. 26–27.

³⁰ Ks. Sand, et al. (1961) s. 25, Milde (2008) s. 6–7 ja Diederiks-Verschoor, et al. (2012) s. 2. Montgolfierin veljekset olivat lentäneet kuumailmapallollaan ensimmäistä kertaa edellisenä vuonna.

³¹ Lycklama à Nijeholt (1910) s. 46

luotiin myös Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö ICAO Yhdistyneiden kansakuntien alaisuuteen. ICAO:n tarkoituksena on muun muassa edistää kansainvälisen siviili-ilmailun kehitystä sekä varmistaa sen turvallinen ja hyvin järjestetty kehitys, edistää lentoreittien kehittämistä kansainvälistä siviili-ilmailua varten sekä varmistaa sopimusvaltioiden oikeuksien täydellinen kunnioittaminen.³² Chicagon yleissopimus on kansainvälisen siviili-ilmailun tarpeita tyydyttämään luotu sopimus, mutta vastaavien ilmatilaan ja se hallintaan liittyvien kansainvälisten monenvälisten sopimusten puutteesta johtuen siinä linjataan myös näitä koskevia asioita.

2.2 Ilman herruuden periaate

Kansainvälisessä oikeudessa maapallo jaetaan karkeasti ottaen kolmeen aluetyyppiin: maa-alueisiin, ilmatilaan ja merialueisiin. Lähes koko maapallon *maapinta* on jonkin valtion suvereniteetin alasta. Chicagon yleissopimuksen 1 artiklan mukaan jokaisella valtiolla³³ on täydellinen ja yksinomainen ilman herruus oman alueensa yläpuolella olevaan ilmatilaan. Yksinomainen ilman herruus oli tunnistettu jo aikaisemmassa Pariisin sopimuksessa vuodelta 1919, jonka sanamuodon mukaan jokainen osapuoli tunnustaa (*engl.* ”recognizes”) jokaisen valtion ilman herruuden sen alueen yläpuoliseen ilmatilaan.³⁴ Sanamuodon mukaan ilmatilan suvereniteetti vain vahvistettiin, eli voimassa ollut asiointi tunnustettiin³⁵.

Valtioiden suvereniteetti ei ulotu ulkoavaruuteen³⁶. Ulkoavaruuden määritelmässä vaillaista on toistaiseksi sen alaraja. Valtion suvereniteetti ulottuu sen maa- ja merialueiden yllä olevaan ilmatilaan, mikä on kiistatonta, mutta kiistanalaista on se, kuinka korkealta avaruuden voidaan katsoa alkavan. Ulkoavaruuden matalinta tasoa ja samalla ilmatilan korkeinta tasoa ei ole mää-

³² SopS 11/1949, 44 art.

³³ Sopimus ei tämän määräyksen osalta rajoitu ainoastaan sopimusvaltioihin, vaan tunnustaa saman oikeuden myös niille valtioille, jotka eivät siihen ole liittyneet.

³⁴ Aberaytne (2014) s. 15

³⁵ Teoriassa kyse voisi olla myös vahvistetusta tapaoikeudesta, mutta ilmatilaa alettiin käyttää laajemmin vasta 1900-luvun alussa, joten tapaoikeuttakaan ei välttämättä ollut syntynyt.

³⁶ SopS 1967/57: *Yleissopimus valtioiden toimintaa johtavista periaatteista niiden tutkiessa ja käyttäessä ulkoavaruutta, siihen luettuna kuu ja muut taivaankappaleet*, 6 art. Yleissopimuksen ovat allekirjoittaneet kaikki merkittävissä määrin avaruustoimintaa harjoittavat valtiot, ks. http://disarmament.un.org/treaties/t/outer_space.

ritelty kansainvälisesti eikä myöskään kansallisesti. Yhtenä viitteenä rajapinnasta voidaan käyttää Kármánin rajaa, joka sijaitsee lähteestä riippuen noin 83–85 kilometrin korkeudessa merenpinnasta, jolloin siiven ja ilman aerodynaamisesta vuorovaikutuksesta nosteensa saava lentokone joutuu lentämään vastaavan korkeuden kiertoratanopeutta nopeammin.³⁷ Kansainvälistä tapaoikeuttakaan ei ole syntynyt kyseisen alueen vähäisen käytön vuoksi.

Maa-alueen yläpuolinen ilmatila on siis selvästi maan suvereniteettiin kuuluvaa. Meren osalta valtioiden suvereniteetti on määritelty tapaoikeudellisesti ja sittemmin myös merialueita koskevissa monenvälisissä sopimuksissa. YK:n aluemerta ja lisävyöhykettä koskeva yleissopimus vuodelta 1958 (SopS 7/1965)³⁸ 2 artiklassa vahvistettiin ilmatilan suvereniteetti aluemerен yläpuolella, mikä toistettiin voimassa olevassa YK:n merioikeusyleissopimuksessa (SopS 50/1996)³⁹. Sen mukaan valtioita, joilla on pääsy merelle, nimitetään rantavaltioiksi. Rantavaltion suvereniteetti alueveteen ja -mereen ulottuu YK:n kansainvälisen merioikeusyleissopimuksen 3 artiklan mukaan enintään 12 meripeninkulman päähän yleissopimuksen mukaan määritellyistä perusviivoista.⁴⁰ Saman sopimuksen 2 artiklassa on ilmatilan osalta määritelty, että rantavaltion täysivaltaisuus ulottuu aluemerен yläpuolella olevaan ilmatilaan. Muu kuin jonkin valtion kansallinen ilmatila on kansainvälistä ilmatilaa.

Oikeudellisesti ilmatila jaetaan sen alla olevan maa- tai merialueen perusteella, jolloin kyseessä on maantieteellinen ajattelu eli *ratione loci*, pikemminkin kuin materiaaliin perustuva *ratione materiae*, jolloin suvereniteetin alla olisi itse ilma, eikä ilmatila.⁴¹ Kuviossa 2 on esitetty ero kansainvälisen ja kansallisen ilmatilan siihen vaikuttavan maa- ja merialueen perusteella.

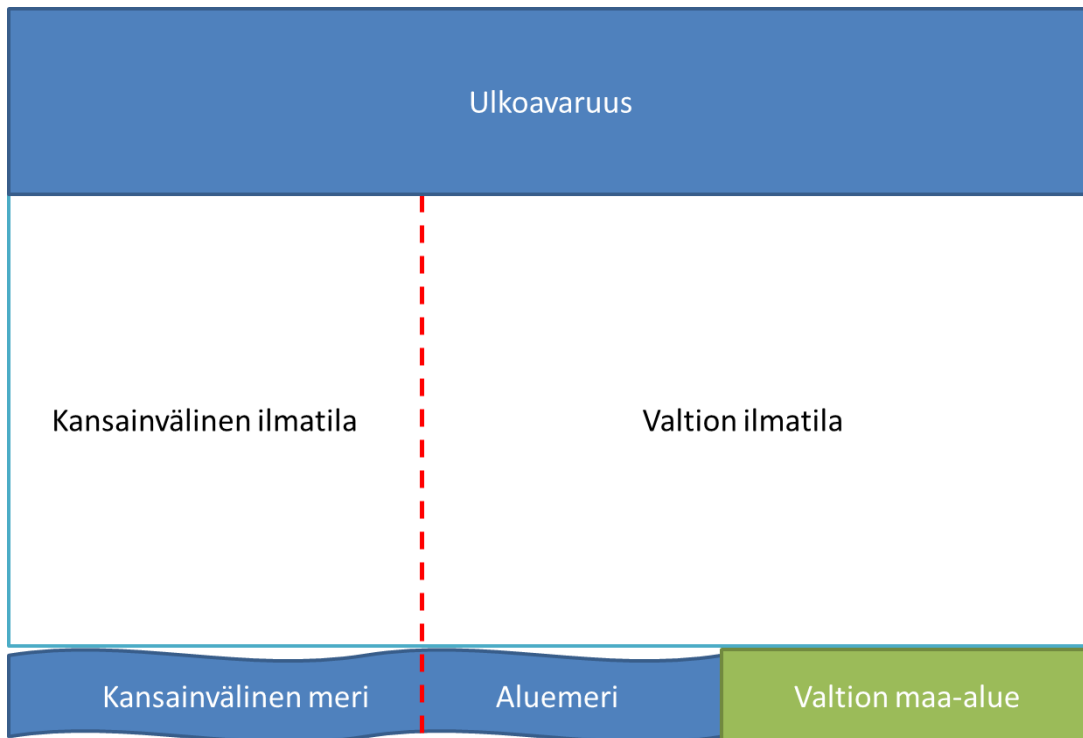
³⁷ Haley (1963) s. 78 mukaan raja on noin 275 000 jalkaa eli noin 83 kilometriä. Oduntan 2012 s. 298 mukaan vastaava raja on noin 53 mailia (oletetusti maamaileja) eli n. 85 kilometrin korkeudessa. Kármánin rajasta käytetään usein myös virheellistä 100 km korkeutta, jota on myös esitetty ulkoavaruuden alarajaksi. Muitakin rajoja käytetään aktiivisesti.

³⁸ Saatettu voimaan Suomessa asetuksella 7/1965. Korvattu.

³⁹ Voimassa alkaen 21.7.1996.

⁴⁰ SopS 1996/50: *Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus* (1982). Tämän lisäksi valtion maa-alueiden väliin jäävä merialue katsotaan usein valtion sisämereksi, esimerkiksi Filippiinien saarien välinen merialue.

⁴¹ Cheng (1956) Oduntan, 2012 s. 58 mukaan.



Kuvio 2 - Ilmatilan suvereniteetin perusteet

Ilmatilan perusrakenteesta ilmenevät valtioiden erilaiset intressit. Erilaisissa yleissopimuksissa asiasta on määrätty siltä osin kuin on tarpeellista siviili-ilmailua varten. Toistaiseksi ratkaisu on ollut toimiva, eikä valtioilla ole ollut halua määritellä ilmatilaa tarkemmin.

2.3 Chicagon yleissopimukseen perustuvat ilmatilan hallintaa koskevat rajoitukset

Chicagon yleissopimuksen ymmärtämisen kannalta on tärkeää ymmärtää jako aikataulunmukaiseen ja ei-aikataulunmukaiseen lentoliikenteeseen. Yleissopimuksen 5 artikla antaa ei-aikataulunmukaiselle liikenteelle huomattavasti suuremmat vapaudet kuin aikataulunmukaiselle liikenteelle. Ei-aikataulunmukainen lento voidaan suorittaa ilman ennakkolupaa sopimusvaltion ilmatilassa, sillä rajoituksella, että ylilennetyllä valtiolla on oikeus vaatia konetta laskeutumaan. Näillä lennoilla saa kuljettaa matkustajia, tavaraa tai postia. Ainoastaan kabotaasi, eli toisesta valtiosta tulevan operaattorin suorittama tavarain tai matkustajien kuljettaminen kahden samassa

valtiossa sijaitsevan kohteen välillä, on kielletty. Aikataulunmukainen lentoliikenne taas vaatii yleissopimuksen 6 artiklan mukaan aina valtion erityisen luvan tai muun valtuutuksen.⁴²

Ollakseen aikataulunmukaista kansainvälistä lentoliikennettä, lentoliikenteen tulee täyttää kolme kriteeriä⁴³.

1. Lento lennetään useamman kuin yhden maan ilmatilassa.
2. Lennon tarkoituksena on kuljettaa matkustajia, postia tai rahtia korvausta vastaan ja jokainen lento on yleisön käytettävissä.
3. Lento operoidaan kahden tai useamman pisteen välillä joko julkaistuun aikatauluun pohjautuen tai riittävän usein, jotta toistuvuus muodostaa tunnistettavan jakson.

Muissa tapauksissa kyseessä on ei-aikataulunmukainen lento.

Suvereenina toimijana valtio voi myöntää aikataulunmukaisen lentoliikenteen ylilento-oikeuden tai muun ICAO Doc 9626:ssa mainitun ilmailun vapauden (*engl.* ”freedoms of the air”) mukaisen oikeuden toiselle sopijavaltiolle, jonka lipun alla lentävät lentoyhtiöt voivat hyödyntää niitä⁴⁴. Oikeudet eivät ole kuitenkaan rajattomia, vaan niitä valvotaan ja hallitaan suunnitelmalla reittejä ja alueiden käyttöä sekä ennen kaikkea lennonjohtopalveluiden avulla. Chicagon sopimuksen alainen kansainvälinen aikataulunmukainen lentoliikenne toimii lähtökohtaisesti sopimuksen ja sen liitteiden mukaisesti, mutta 3 artiklan mukaan sopimus ei koske valtionilma-aluksia⁴⁵ eikä valtionilma-alus saa lentää toisen valtion alueelle ilman erityistä sopimusta tai muuta lupaa.⁴⁶ Valtioiden tulee varmistaa, että siviililentokoneita ei käytetä yleissopimuksen päämäärien vastaisesti⁴⁷.

⁴² SopS 11/1949. *Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus*.

⁴³ ICAO DOC 2016/9626: *Manual on the Regulation of International Air Transport*. Part 5.

⁴⁴ *Ibid.* Part 4. Ks. myös ICAO DOC 7500.

⁴⁵ Voidaan käyttää myös kirjoitusmuotoa valtionilma-alus, mutta lainsäätäjä on muun muassa aluevalvontalaissa (755/2000) käyttänyt termiä muodossa valtionilma-alus. Ks. 2 § 7 kohta.

⁴⁶ Chicagon yleissopimuksen 3 artiklan mukaan valtionilma-aluksiksi katsotaan ainakin sotilas-, tulli- ja poliisi-ilma-alukset. Näistä sotilasilmailu vaatii nykyään suurimman ilmatilan itselleen.

⁴⁷ Chicagon yleissopimus, 4 art.

Yksi tutkielman kannalta merkittävimmistä jokaisen valtion suvereniteettiin kuuluvista asioista on lennonvarmistuspalvelujen tuottaminen. Suvereniteetin ja Chicagon yleissopimuksen 28 artiklasta johdettuna jokaisella valtiolla on velvollisuus järjestää ilmatilassaan lennonvarmistuspalvelut, mutta toisaalta valta myös määrätä niistä. Valtiot eivät voi myöskään delegoida suvereniteettiaan, mutta voivat ICAO:n mukaan suvereenina valtioina valita vieraan valtion tuottamaan lennonvarmistuspalvelut tietyllä alueella.⁴⁸ Suomi onkin tehnyt näin Pohjois-Lapin yläpuolisessa ilmatilassa, joka on sopimuksin luovutettu Ruotsin ja Norjan palveluntarjoajille.⁴⁹ Lennonvarmistuspalveluiden järjestäminen on kuitenkin yksiselitteisesti kansallisen suvereniteetin alle kuuluva asia, eikä tästä suvereniteetista voi luopua toisen hyväksi.

Muuan ilmatilan hallintaa koskeva määräys lisättiin Chicagon yleissopimukseen vuonna 1984. 3 *bis* artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että niiden on pidättäydyttävä aseiden käytöstä lennolla olevia siviili-ilma-aluksia vastaan ja että niillä on oikeus vaatia siviili-ilma-alusta laskeutumaan jollekin tietylle kentälle. Siviili-ilma-aluksilla on vastaavasti velvoite noudattaa näitä ohjeita. Määräys on selvästi osoitettu valtioiden ilmapuolustukselle mukaan lukien ne sotilasilma-alukset, joilla puolustusta toteutetaan; sen sijaan valtionilma-aluksiin kohdistuvista toimista artiklassa ei todeta mitään. Kuuban ja Yhdysvaltain välisen kiistan ratkaisussa YK:n turvallisuusneuvosto vahvisti jokaisen valtion suvereniteetin sen ilmatilassa ja kehotti kaikkia osapuolia ratifioimaan 3 *bis* artiklan.⁵⁰ Määräyksen on ratifioinut vuoden 2017 loppuun mennessä 154 jäsentä ICAO:n 192 jäsenestä⁵¹. Mainittakoon, ettei Yhdysvallat ole ratifioinut artiklaa.

Valtiolla on oikeus vaatia siviili-ilma-aluksia laskeutumaan jollekin kentälle, mutta valtionilma-aluksia vastaan vastaavaa kansainvälistä oikeutta ei ole. Viimekätisenä keinona valtio saa puuttua sotilaallisesti alueellista koskemattomuutta loukkaavaan koneeseen. Oikeus perustuu Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan (YK:n peruskirja, SopS 1/1956) 51 artiklaan, jonka

⁴⁸ ICAO 2013. s. 1-2.

⁴⁹ Traficom: ASM-toimintakäsikirja 2019. s. 12.

⁵⁰ Ks. Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto: *United Nations Security Council Resolution 1067*.

⁵¹ Yhdistyneet kansakunnat: *Status of the Protocol Relating to an Amendment to the Convention on International Civil Aviation Article 3 bis*.

mukaan valtiolla on oikeus puolustautua sen jouduttua aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Myös 3 *bis* artiklassa todetaan, että mikään sopimuksen kohta ei rajoita valtion oikeutta YK:n peruskirjan mukaisiin toimiin. Tämän lisäksi Chicagon sopimuksen 3 artiklan d kohta edellyttää, että ”antaessaan määräyksiä omille valtionilma-aluksilleen sopimusvaltiot sitoutuvat riittävästi ottamaan huomioon siviili-ilma-alusten lentoturvallisuuden.”

Chicagon yleissopimuksen liitteet perustuvat sopimuksen 37, 54 ja 90 artikloihin ja ovat ilmailussa merkittäviä kansainvälisiä standardeja ja suositeltuja menettelytapoja sekä ilmailunavigoinnin menettelytapoja (*engl.* ”Standards and Recommended Practices, SARPs ja Procedures for Air Navigation, PANS) luovia asiakirjoja. Ne yhtenäistävät siviililentotoimintaa ja niitä päivitetään jatkuvasti. Liitteitä hallinnoi ICAO, ja niiden avulla se pystyy julkaisemaan jäsenmaiden kansainvälistä lentoliikennettä koskevia standardeja ja toimintamalleja, jotka ovat lähtökohtana riippumatta siitä, onko ilma-alus kansainvälisessä vai kansallisessa ilmatilassa. Valtioiden voivat tehdä muutoksia ICAO:n toimintamalleihin kansallisesti ilmoittamalla siitä ICAO:lle yleissopimuksen 38 artiklan mukaisesti.

Ilmatilan hallintaa koskevia asioita löytyy useista liitteistä. 2 liitteessä - Lentosäännöt (*engl.* ”Annex 2 - Rules of the Air”) on perusteet lentotoiminnalle. Lentosäännöt ovat voimassa, ellei valtio, jolla on ilmaherruus, toisin sääädä.⁵² Niiden näkökulmasta ilmatilassa toimitaan joko näkö- tai mittarilentosääntöjen mukaan (*engl.* ”Visual Flight Rules”, VFR ja ”Instrument Flight Rules”, IFR), vaikka ilmatilaa ei niiden perusteella jaetakaan.⁵³ Liitteen 3.8 kohdassa lisäykset 1 ja 2 sekä liitetiedosto A (*engl.* ”Appendix 1 and 2” ja ”Attachment A”) linjaavat perusteita.

Chicagon sopimuksen liitteistä tarkimmin ilmatilan jakoon ottaa kantaa 11 liite – Ilmaliikennepalvelut (*engl.* ”Annex 11 – Air Traffic Services”)⁵⁴. Liitteen 2.1. kohdassa määritellään ilma-liikennepalveluiden tuottamisen periaatteet. Jokaisen valtion on ilmanherruuteensa perustuen jaettava ilmatilansa valvottuun ja valvomattomaan ilmatilaan. 2.1.1 kohdan mukaan valtio voi myös luovuttaa ilmatilan teknisen ja operatiivisen lennonvarmistuksen toiselle valtiolle, millä

⁵² ICAO 2005. 2.1.1 kohta

⁵³ Ibid., 2.2 kohta

⁵⁴ ICAO 2001: Annex 11.

ei ole kuitenkaan merkitystä valtion suvereniteettiin omaan ilmatilaansa. Kansainvälisen ilmatilan valvonnasta sovitaan ICAO:n alueellisissa lennonvarmistussopimuksissa (*engl.* ”Regional air navigation agreement”).

Valtio on velvollinen nimeämään ilmaliikennepalveluiden tarjoajan oman alueensa valvottuun ilmatilaan sekä alueellisiin lennonvarmistussopimukseen perustuviin valvottuihin vastuualueisiin. 11 liitteen mukaan ilmatila jaetaan näin ollen valvottuun ja valvomattomaan ilmatilaan. Valvottu ilmatila jaetaan vielä 11 liitteen 2.6.1 kohdan mukaisesti luokkiin A–F, joista A-luokassa on tarkimmat ja F-luokassa kevyimmät porrastusvaatimukset. Valvottoman ilmatila on aina G-luokkaa. Jokainen valtio saa 2.6.2 kohdan mukaan jakaa ilmatilansa sille sopivimmalla tavalla.⁵⁵ EU-sääntelystä tarkemmin seuraavassa pääjaksossa.

Sotilasviranomaisten ja ATS:n koordinoinnista sanotaan 11 liitteen 2.16 kohdassa, että ATS avaa ja ylläpitää läheistä yhteistyötä sotilasviranomaisten kanssa niissä asioissa, jotka saattavat vaikuttaa siviililentoliikenteeseen. 2.16.3 kohdan mukaan tulee tehdä järjestelyjä (*engl.* ”arrangements”) siviililentoliikenteen turvallisuuden ja joutuisuuden kannalta oleellisen informaation viiveettömän vaihtamisen mahdollistamiseksi ATS:n ja asianmukaisen sotilasviranomaisen välillä. Saman kohdan alakohdat antavat lisävaatimuksia ATS:lle tunnistuslentojen⁵⁶ minimoimiseksi ja edesauttamiseksi mutta toisaalta myös velvoittavat sotilasviranomaisia antamaan ATS-elimelle tiedon mahdollisesta tunnistustehtävästä.

Kokonaisuudessaan Chicagon yleissopimus on sopimusosalta yleisluontoinen. Sen suurin saavutus lienee ICAO, josta on tullut merkittävä siviililentoliikennettä kehittävä taho kansainvälisessä ilmailussa. Kehityksen painopiste on ollut enemmän teknisluonteisissa asioissa, mutta yhtä lailla ICAO tarjoaa foorumin myös muiden ilmailuun liittyvien asioiden selvittämiseen kansainvälisessä yhteistyössä. Yleissopimuksen liitteiden merkitystä ilmailun standardisointiin

⁵⁵ EU:n alueella ilmatilan luokittelu on pyritty yhtenäistämään vastaavalla tavalla, ja Suomea velvoittavat ilmatilan luokittelut löytyvätkin komission EASA-asetuksen liitteestä, jossa on eurooppalaiset lentosäännöt. Ks. asetus 2012/923/EU

⁵⁶ Tunnistuslennolla valtionilma-alus käy näköyhteyden päässä tunnistettavasta lentokoneesta tarkastamassa tunnistustehtävällä määrättyjä asioita kohteesta. Nämä lennot suoritetaan usein operatiivisina hälytyslentoina (*engl.* ”Quick Reaction Alert”). Ks. Traficom: ASM-toimintakäsikirja.

ei voi myöskään väheksyä. Standardien tarve ilmailussa on sen teknisluontoisuuden takia merkittävä, koska lennonvarmistuslaitteiden ylläpito on kallista, eikä ole tarkoituksenmukaista ylläpitää enempää järjestelmiä kuin on välttämätöntä.

Sotilastoiminnan kannalta huomionarvoista on, että vaikka Chicagon sopimus ei koske valtioneilma-alueita, edellytetään muun muassa 3 artiklan d sekä *bis* kohdissa ja useissa liitteissä toimia sotilasviranomaisilta. On nähtävissä, että vaikka yleissopimus ja siihen perustuvat asiakirjat eivät suoraan koske valtioneilma-alueita, koskee osa siitä kuitenkin sotilasilmailua ja etenkin ilmatilan hallintaa. Siviililentoliikenteen tehokkuuden maksimoimiseksi olisi ehdottoman tärkeää saada valtioneilmailuun liittyvät epävarmuudet sovittua tai standardisoitua, mutta tällaiseen ei ole ollut kansainvälistä halukkuutta.

3 EUROOPPALAINEN ILMAILUYHTEISÖ JA EU-LAINSÄÄDÄNTÖ

3.1 EU:n ilmailulainsäädännön perusta

Edellisessä pääjaksossa perehdyttiin ilmatilan käsitteeseen ja sen historiaan, valtioiden suvereeniteettiin ja kansainvälisen siviili-ilmailun lainsäädännön perustana toimivaan Chicagon yleisopimukseen. Tässä pääjaksossa siirrytään käsittelemään Euroopan unionin hankkeita ilmatilan kehittämiseksi ja näiden hankkeiden suhdetta kansalliseen sotilasilmailuun.

EU:n toimivalta on aina riippuvainen valtioiden sille antamasta vallasta. Lissabonin sopimuksen 100 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat antaa lentoliikennettä koskevat aiheelliset säädökset. Tämä on EU:n ilmailulainsäädännön pohja. Ilmatilaa käyttää käytännössä kaksi tahoja: siviililentoliikenne sekä valtion ilmailu. Siviililentoliikenteen osa kokonaisliikenteestä on huomattavasti suurempi. Sotilaslennot voidaan jakaa karkeasti kahteen kategoriaan, operatiivisiin lentoihin ja yleislentoihin (*engl.* ”general air traffic”). Karkeasti ja kaen operatiivinen toiminta kattaa koulutuksen, harjoitukset ja muun operatiivisen toiminnan, kuten esimerkiksi alueellisen koskemattomuuden valvonnan. Kaikki operatiiviset lennot toteutetaan kansallisen lainsäädännön ja ohjeistuksen puitteissa. Sotilaiden yleislennot taas ovat lentoja, joissa sotilaat noudattavat ICAO:n säännöksiä, esimerkiksi joillain kansainvälisillä siirto- tai kuljetuslennoilla.⁵⁷ Sotilaiden operatiivisten ja yleislentojen suhde on noin yksi yleislento yhdeksää operatiivista lentoa kohden. Sotilaiden yleislentojen osuus ECAC-alueen (*engl.* ”European Civil Aviation Conference”) kokonaisliikenteestä oli vuonna 2014 alle kaksi prosenttia.⁵⁸

Ilmatilan hallinta on EU:n alueella ollut haaste, johon EU on kiinnittänyt huomiota jo pitkään. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille lentoliikenteen ruuhka- ja kriisitilanteista (annettu 5.7.1995) toteaa, että vuonna 1980 Euroopassa oivallettiin lennonjohdon voimavarojen hallinta osana siviililentoliikenteen kehitystä. Samassa asiakirjassa on maininta

⁵⁷ Eurocontrol 2020: *For harmonized Rules for Operational Air Traffic (OAT) under Instrument Flight Rules (IFR) inside controlled Airspace of the ECAC Area (EUROAT)*. Versio 3.0. s. 25

⁵⁸ Eurocontrol 2014: *Military statistics Edition 2014, Versio 1.0.*

siitä, että komissio valmistelee valkoista kirjaa, jossa jäsenellään suunnitelma yhdistyneen ATM-järjestelmän (*engl.* ”Air Traffic Management”) luomiseksi Eurooppaan.

Euroopan parlamentti kävi laajempaa keskustelua asiasta ensimmäistä kertaa 18.9.1992, jolloin ilmatilan todettiin olevan organisoitu 1940-luvun lopulta olevin perustein, jotka eivät vastanneet liikenteen kehittymiseen. Yhteisöllä ei ollut ilmatilan osalta yhteistä säännöstöä, jolla olisi kehitetty ilmatilan kapasiteettia. Parlamentti ilmaisi samalla tarpeen kehittää yhteinen sääntelykehys ilman ICAO:n kaltaista ainoastaan ilmoitukseen perustuvaa kansallisten poikkeamien mahdollisuutta. Tavoitteeksi asetettiin kansallisten lennonvarmistusjärjestelmien integroiminen yhdeksi yhtenäiseksi Euroopan yhteisön lennonvarmistuspalveluksi. Sotilasilmailun käytössä olevan ilmatilan osalta linjattiin, että se tulisi saada *joustavammin käyttöön* (*engl.* ”a more flexible use of this airspace”), mikä edellyttäisi vahvaa koordinoitua siviili- ja sotilaslennonjohtajien välillä. Lennonvarmistusjärjestelmän integroinnin yhteyteen tulisi liittää sotilasilmatilan vähentäminen minimiin, joka olisi linjassa Euroopan uuden poliittisen tilanteen kanssa.⁵⁹ Parlamentin näkemys sotilaallisen ilmatilan vähentämisestä oli radikaali, mutta kuvaa hyvin turvallisuusilmapiiriä itäblokin hajoamisen jälkeen, kun Euroopassa ei koettu enää olevan suurta valtiollista uhkaa ja yhtenäisyyttä sekä kaupankäyntiä haluttiin korostaa⁶⁰.

Eurooppalaisten ilmaliikennepalveluiden integraatiosta vastasi Eurocontrol, joka on vuonna 1963 aloittanut monikansallinen organisaatio, jonka tehtäväksi oli määritetty lennonvarmistuspalveluiden, mukaan lukien lennonjohtopalveluiden, kansainvälinen suunnittelu ja kehittäminen. Jäsenyys Eurocontrolissa ei ole EU:sta riippuvainen, vaikka suurin osa EU:n maista onkin Eurocontrolin jäseniä. Tämän lisäksi Eurocontrolin jäsenenä on myös EU:n ulkopuolisia tahoja. Vuonna 2020 jäsenvaltioita on yhteensä 41.

Ilmaliikenteen kehittyminen nähtiin tässä vaiheessa pääasiassa riippuvaisena lennonjohdosta ja sen kehittymisestä, ja ilmatilan hallintaa käsiteltiin lähinnä osana ATM:n toimivallan ylittävää toimintaa, jossa se hyödyntää armeijan ilmatilaa. Avaus kohti joustavampaa ilmatilan hallintaa

⁵⁹ Euroopan parlamentin kokouspöytäkirja 1992.

⁶⁰ Eurocontrol: About us.

oli kuitenkin tehty. Vuonna 1996 julkaistu Ilmaliikenteen hallinta: Euroopan ilmatilan vapauttaminen -valkoinen kirja määritteli joustavamman ilmatilan hallinnan seuraavasti:

ilmatilan hallinta [(engl. ”Airspace management”, ASM)], jonka tarkoitus on hallita rajallista ilmatilaa tehokkaimmalla mahdollisella tavalla sen kaikkien käyttäjien, niin siviili- kuin sotilasilmalunkin, tarpeiden tyydyttämiseksi. Tähän tehtävään liittyvät sekä ilmatilan jakaminen sen käyttäjille (esimerkiksi eri reittien, alueiden ja lentopintojen kautta) että sen jäsentäminen lennonjohtopalvelujen tarjoamista varten.⁶¹

Ilmatilan hallinnassa ei puhuttu tässä vaiheessa enää erillisistä ilmatiloista vaan eri käyttäjien tarpeista, mikä pohjusti tulevaa kehitystä. EU:n voimassa olevaa lainsäädäntöä ja niiden taustatöitä käsitellään seuraavaksi kronologisessa järjestyksessä alkaen SES-asetuksista.

3.2 Single European Sky -hanke

EU:n suurin ilmaliikenteen hallintaan liittyvä hanke vuoden 1992 yhtä markkina-alueetta koskevien säädösten jälkeen on yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan hanke eli SES (engl. ”Single European Sky”), joka on erittäin monitahoinen ilmatilan käyttöön liittyvä uudistuspaketti. Sääntelyhanke aloitettiin 2000-luvun taitteessa. Hankkeen on monesti nähty henkilöityneen vuosina 1999–2004 energia- ja liikennepoliitikasta vastaavana komissaarina toimineen Loyola de Palacioon.⁶² Hänen mukaansa Eurocontrol oli liian hidas ja vailla toimivaltaa, kun taas EU olisi poliittisen mandaattinsa, tehokkaamman päätöksenteon ja täytäntöönpanokeinojensa vuoksi parempi taho ratkaisemaan asian⁶³.

Marraskuussa 2000 julkaistun Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila -asiantuntijakertomuksen⁶⁴ mukaan ATM-järjestelmien haaste oli reittien valinnassa, jotka riippuivat muun muassa kansallisista vastuualueista ja sotilastarkoituksiin varatusta ilmatilasta. Haastavana nähtiin eri maiden lennonvarmistuspalveluiden järjestelmien erilaisuus, minkä vuoksi ilmatilan käyttö ei ollut tehokasta. Myös jäsenvaltioiden tapa organisoida ilmatilansa nähtiin ilmatilan hallintaa vaikeuttavana toimena. Kokonaisuutena ilmaliikenteen hallinta nähtiin pirstoutuneena, mikä johti

⁶¹ Euroopan komissio 1996/57: *Ilmaliikenteen hallinta – Euroopan ilmatilan vapauttaminen – Valkoinen kirja*.

⁶² Massutti (2019). s. 111–116. Calleja Crespo & Fenoulhet (2011) s. 4.

⁶³ Calleja Crespo & Fenoulhet, loc. cit.

⁶⁴ Korkean tason asiantuntijaryhmä 2000: *Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila*.

olemassa olevan kapasiteetin tehottomaan käyttöön. Ainoana ratkaisuna nähtiin ilmatilan hallinnan osalta ”saumattoman järjestelmän” luominen koko Euroopan alueelle.⁶⁵

Saumattoman järjestelmän luominen Euroopan alueelle osoittautui kuitenkin haasteelliseksi. Ilmatilan suvereniteetti on vahva ja kuuluu historiallisesti valtioille. Chicagon yleissopimuksessa suvereniteetin katsottiin ulottuvan nimenomaisesti myös lennonvarmistuksen alalle.⁶⁶ Liikennemäärien kasvun yhteydessä eurooppalaisten kansallisten lennonjohtopalveluiden kehitys jäi kuitenkin jälkeen eikä yhtenäistä investointia lennonjohtopalveluiden kehitykseen tehty vastaavissa määrin. Saumattoman järjestelmän rakentamista vastustettiin kuitenkin jäsenvaltioiden suvereniteettia kaventavana, eikä hanketta ole pantu täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa täysimääräisesti.⁶⁷

Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila -hanke konkretisoitui SES-asetuksiin. Oikeudellisena perustana asetuksille on käytetty SEUT 100 artiklan 2 kohtaa⁶⁸. Sen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat antaa lentoliikennettä koskevia aiheellisia säännöksiä⁶⁹. Alkuperäinen SES-asetuskokonaisuus tunnetaan SES I-asetuksina:

- *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 549/2004 yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan luomisesta* (jäljempänä puiteasetus),
- *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 550/2004 lennonvarmistuspalvelujen tarjoamisesta yhtenäisessä eurooppalaisessa ilmatilassa* (palveluntarjonta-asetus),
- *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 551/2004 yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan organisoinnista ja käytöstä* (ilmatila-asetus) sekä
- *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 552/2004 eurooppalaisen ilmailukentteen hallintaverkon yhteentoimivuudesta*, (yhteentoimivuusasetus).

⁶⁵ *Ibid.* s. 2–9.

⁶⁶ Chicagon yleissopimus, SopS 11/1949. 28 artikla. Lennonjohtopalvelut ovat osa lennonvarmistuspalveluita.

⁶⁷ Masutti (2019) s. 121.

⁶⁸ Euroopan parlamentti fact sheet: Air transport: Single European Sky.

⁶⁹ SEUT 100 artikla 2 kohta.

SES-asetuskokonaisuuden ensimmäisen asetuksen, puiteasetuksen, perusteluosan 4 kohdassa todetaan, että kehittämisessä tulisi noudattaa Chicagon yleissopimuksen vahvistettuja periaatteita. Tämä ilmenee 1 artiklan 2 ja 3 kohdissa, joiden mukaan asetus tai muut SES I -asetukset eivät vaikuta jäsenvaltioiden omaa ilmatilaa koskevaan suvereniteettiin tai Chicagon yleissopimuksesta johtuviin jäsenvaltioiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Asetuksen 13 artiklaan on kirjattu erillinen suojalauseke:

”Tämä asetus ei estä jäsenvaltiota soveltamasta toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen keskeisten turvallisuus- tai puolustusasetusten suojaamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä ovat erityisesti ne, jotka ovat välttämättömiä:

- jäsenvaltion vastuulla olevan ilmatilan valvomiseksi ICAO:n alueellisten lennonvarmistussopimusten mukaisesti, mukaan lukien kyky havaita, tunnistaa ja arvioida kaikki kyseistä ilmatilaa käyttävät ilma-alukset, lentojen turvallisuuden varmistamiseksi sekä turvallisuuteen ja puolustukseen tarvittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi, [...]
- sotilaallisten operaatioiden ja sotilaallisen koulutuksen toteuttamiseksi, mukaan lukien tarvittavat harjoitusmahdollisuudet.”

Luettelo ei ole tyhjentävä, mikä ilmenee ilmaisusta *erityisesti*. Toisaalta yllä siteeratut kohdat ovat siinä määrin laajoja, että niiden kautta voidaan perustella lähes kaikki sotilaallinen lento-toiminta rauhan aikana. Kysymykseksi jää, kuka määrittää esimerkiksi viimeisen kohdan osalta sen, mikä on tarvittava harjoitusmahdollisuus, tai mikä on keskeistä turvallisuus- tai puolustus-asetusten suojaamista. Sanamuodot ovat EU:n viitekehyksessä vieraita, koska kansallinen turvallisuus ja puolustuspolitiikka on nimenomaisesti haluttu jättää unionin ulkopuolelle.

Samainen ristiriita ilmenee jo asetuksen 1 artiklan 1 ja 2 kohtien välillä. 1 kohdassa korostetaan kaikkien ilmatilan käyttäjien tarpeita, kun taas 2 kohdassa ilmaistaan, että asetus ei koske sotilastoimintaa. Voiko asetus käsitellä kaikkien käyttäjien tarpeita, jos siinä ilmoitetaan, ettei merkittävä käyttäjäjoukko kuulu asetuksen piiriin?

Puiteasetuksen 2 artiklan 7 kohdan mukaan ilmatilan hallinnalla tarkoitetaan ”suunnittelutoimintaa, jonka päätavoite on hyödyntää käytettävissä olevaa ilmatilaa mahdollisimman tehokkaasti jakamalla aikoja dynaamisesti ja erottelemalla joissakin tapauksissa eri ilmatilan käyttä-

jäluokille osoitettava ilmatila lyhytaikaisten tarpeiden perusteella”. Tutkielman kannalta huomionarvoista on kaksi asiaa, saman asetuksen 10 kohdan mukaan ilmatilan hallinnan määritelmä on alisteinen ilmaliikenteen hallinnan määritelmälle, jonka mukaan ilmaliikenteen hallinta koostuu ilmaliikennepalveluista, ilmatilan hallinnasta ja ilmaliikennevirtojen sääntelystä. Toiseksi ilmatilan hallinnan määritelmä pitää sisällään ilmatilan hallinnan siviili-ilmailun tehokkuuden kasvattamisen etunäkökulman, joka on EU:n kaikkien asetusten pohjalla. Tarkoituksena on nimenomaan kasvattaa siviili-ilmailun tehokkuutta kaikin käytettävissä olevin keinoin, mutta samalla EU ei voi huomioida erilaisten kansallisten sotilasilmailutahojen tavoitteita sen toimivallan rajoitusten vuoksi. Ilmatilaa ei käytetä kaikkein tehokkaimmalla mahdollisella tavalla siten, että jätetään merkittävä käyttäjäryhmä huomioimatta. Tähän etunäkökulma-asetelmaan palataan tutkielman aikana myöhemmin.

SES-asetuskokonaisuuden toinen asetus, palveluntarjonta-asetus, on puiteasetusta teknisluontoisempi ja keskittynyt huomattavilta osin vapaamman kilpailun mahdollistamiseen. Palveluntarjonta-asetuksen 6 artikla asettaa kuitenkin avoimen listan yhteisistä vaatimuksista lennonvarmistuspalvelujen osalta. Komissio on huomannut, että ilmatilan hallintaa ei voi säädellä säätelemättä lennonvarmistuspalveluista, jolloin liikutaan Chicagon yleissopimuksen suvereniteetin rajamailla. Kuten tutkielman toisessa pääjaksossa esitettiin, lennonvarmistuspalvelut kuuluvat jokaisen valtion suvereniteetin piiriin, ja vaikka siitä voidaan luopua, on tämä jokaisen jäsenvaltion päätettävissä, ei Euroopan komission. Suhteista sotilasviranomaisiin säädetään 11 artiklassa, jonka mukaan siviili- ja sotilasviranomaisten välillä laaditaan *kirjalliset sopimukset tai vastaavat* ilmatilan lohkojen hallinnasta.

SES-asetuskokonaisuuden kolmannen asetuksen, ilmatila-asetuksen, perusteluosan 5 kohdassa vahvistetaan Chicagon yleissopimuksen ilmaherruuden periaate, jonka perusteella yhteisön ”jäsenvaltiot käyttävät julkisen viranomaisen toimivaltuuksia lentoliikennettä valvoessaan”. 6 kohdassa kuitenkin todetaan ilmatilan olevan kaikkien käyttäjien yhteinen resurssi, jonka käytössä tulisi taata oikeudenmukaisuus ja joustavuus sekä ottaa huomioon turvallisuus- ja puolustustarpeet. Ristiriita perusteluosan 5 ja 6 kohtien välillä on ilmeinen, koska toisaalta jokaisen valtion suvereniteetti omaan ilmatilaansa taataan täysin, mutta toisaalta ilmatila on kaikkien

käyttäjien yhteinen resurssi, millä haluttaisiin edistää etenkin lentoliikenteen kapasiteetin kasvattamista. On kieltämättä totta, että ilmatila on yhteinen resurssi, mutta mikäli EU haluaisi aidosti ottaa tällaisen näkökulman, ei se esittäisi jatkuvasti ainoastaan omasta etunäkökulmasta katsottuja toiveita.

Ilmatila-asetuksen 7 kohdassa ilmaistaan, että tehokas ilmatilan hallinta on kapasiteetin, erilaisien käyttäjien vaatimusten ja joustavan ilmatilan kannalta olennaista. Oleellisia muutoksia ehdotetaan perustelujen 12 kohdassa, jonka mukaan ”Ilmatilan uudelleen jäsentämisen olisi perustuttava operatiivisiin vaatimuksiin olemassa olevista rajoista riippumatta. Yhteiset yleiset periaatteet yhtenäisten toiminnallisten ilmatilan lohkojen luomiseksi olisi kehitettävä Eurocontrolia kuullen ja sen teknisten neuvojen pohjalta.”

Ilmatila-asetuksen perusteluosassa mainitaan kahdesti asioita, joissa sotilasviranomaisten ja siviiliviranomaisten tulisi tehdä yhteistyötä: ”kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden oikeuksia ja velvollisuuksia puolustuksen alalla” tai ”otetaan samalla huomioon jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustustarpeet”. Asetusta annettaessa EU:n parlamentti on selvästi huomionnut kansallisen puolustuksen, mutta toisaalta unioni useaan otteeseen toivoo toimenpiteitä, jotka vaikuttavat välittömästi kansalliseen puolustukseen.⁷⁰ Perusteluosan kohdassa 17 toisaalta turvataan sotilasoperaatiot ja -koulutus, kun yhteisten periaatteiden ja perusteiden soveltaminen haittaisi niiden turvallista ja tehokasta toteuttamista.

Kunnianhimoisena tavoitteena ilmatila-asetuksen 3 artiklassa todetaan, että yhteisö ja sen jäsenvaltiot *pyrkivät* luomaan yhtenäisen eurooppalaisen ylälentotiedotusalueen (European upper flight information region, EUIR). Toistaiseksi yhtenäistä ylälentotiedotusalueetta kohti edetään toiminnallisten ilmatilan lohkojen kautta, joita 5 artiklan 4 kohdan mukaan voidaan perustaa vain kaikkien lohkon sisältyvien jäsenvaltioiden yhteisellä sopimuksella. 5 artiklan 5 kohdan

⁷⁰ Euroopan parlamentin kanta kyseiseen asetukseen oli vielä ensimmäisessä käsittelyssä syyskuussa 2002 vielä voimakkaammin sotilas-siviili-integraation tiellä. Ilmatila-asetuksen 10 artikla 2 kohdan mukaan: ”Member States shall work towards full integration of civil and military airspace and traffic flow management.” Minutes 3 September 2002 (2003/C 272 E/02), s. 335

mukaan tällaisessa sopimuksessa tulee olla määräykset lohkon muuttamisesta tai sitä koske-
vasta vastuusta vetäytymisestä. Ilmatilan joustavaa käyttöä käsittelevä 7 artikla muistuttaa jä-
senvaltioiden vastuulle kuuluvasta sotilaallisesta näkökohdasta, mutta ei esitä mitään toimen-
pide-ehdotuksia, kuten palveluntarjonta-asetuksen 11 artikla.

SES-asetuskokonaisuuden neljäs ja viimeinen asetus, Yhteentoimivuusasetus, määrittelee ni-
mensä mukaisesti ilmaliikenteen hallintaverkon yhteentoimivuuden (*engl.* ”interoperability”)
perusteista eikä itsessään sisällä sotilastoimintaan liittyviä mainintoja. Asetuksen II-liitteessä
olennaiset vaatimukset listataan kuitenkin hallintaverkon vaatimukseksi siviili- ja sotilaskäytön
yhteensovittamisen seuraavasti ”*eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintaverkon, sen järjestel-
mien ja niiden rakenneosien on tuettava lennon kaikissa vaiheissa siviili- ja sotilasosapuolten
välistä virheettömän ja yhdenmukaisen tiedon oikea-aikaista jakamista.*” Käytännössä jokai-
sessa SES-asetuksessa on jouduttu ottamaan kantaa sotilasilmailuun, koska ilman sotilasilmai-
lun ja siviili-ilmailun etunäkökulmien yhteensovittamista ilmatilaa ei voi hallita tehokkaasti.

Alkuperäiset SES-asetukset ovat kunnianhimoinen tavoite EU:n ilmatilan hallintaan kokonais-
valtaisella tavalla. Asetuksissa todetaan useaan otteeseen, että niillä ei ole vaikutusta EU:n jä-
senvaltioiden suvereniteettiin ilmatilassaan. Sotilasosapuolen toimintaedellytyksiä turvataan
muun muassa yhteentoimivuusasetuksella, mutta toisaalta asetuksissa luodaan myös velvolli-
suuksia etenkin tilannekuvan jakamiseen ja erilaisten sopimusten tekemiseen.⁷¹ Palveluntar-
jonta-asetuksen 11 artiklan nojalla lennonvarmistuspalveluiden tuottajat sopivat EU:n mandaat-
tilla sotilasviranomaisten kanssa toiminnasta, koska EU:lla ei ole säädösvaltaa näihin asioihin.
Siviili-sotilasyhteistyö on kuitenkin nähty onnistuneena ja tulevaisuus valoisana.⁷²

On ymmärrettävää, että sopimukset ovat välttämättömiä, koska ilmatilaa hallitaan usein yhteis-
työssä siviili- ja sotilasviranomaisten välillä. Toisaalta jokaisella valtiolla on EU:n tunnustama
suvereniteetti omaan ilmatilaansa, joten valtioilla tulisi olla myös vapaus päättää niistä kei-

⁷¹ Sopimusvapauden periaatteen mukaan ollaan harmaalla alueella, koska EU velvoittaa toimivaltansa alla olevaa
toimijaa tekemään sopimuksia osapuolen kanssa, jota se ei voi velvoittaa osallistumaan näihin sopimuksiin.

⁷² Calleja Crespo & Fenoulhet (2011). s. 9.

noista, joilla ilmatilan hallinnasta sovitaan lennonvarmistuspalvelujen tuottajan sekä sotilasviranomaisten välillä. Kun EU:n asetusten perusteella tehdään sopimuksia, nämä sopimukset tehdään täyttämään asetuksen tavoitteet, eikä mitään velvoitetta asian kokonaisvaltaiseen ratkaisuun ole. On mahdollista, että mikäli päädytään sopimaan ainoastaan EU-oikeuden piiriin kuuluvista asioista, päädytään helposti jättämään muut asiat sopimuksen ulkopuolelle. Tällainen lähestymistapa saattaa vinouttaa keskustelua kokonaisvaltaisen ratkaisun sijaan yksipuoliseen pohdintaan.

On myös ilmeistä, että EU:n käyttämät perustelut asialle ovat nimenomaan siviililentoliikenteen näkökulmasta tehtyjä, mutta kuten asetuksista huomataan, niiden vaikutus ulottuu laajemmalle. Asetusten perusteluosissa ja artikloissa on useaan otteeseen mainittu sekä valtion ilmanherruuden periaate että sotilastoiminnan turvaaminen. Puiteasetuksen suojalauseke kuvaa hyvin ilmatilan sääntelyn haastavuutta ilman vahvaa mandaattia. Ilmatilan tehokkaalla käytöllä on EU:lle tärkeän tavaroiden ja ihmisten vapaan liikkuvuuden kannalta erittäin suuri merkitys, mutta toisaalta saman ilmatilan suvereniteetti ja sen valvominen ovat jokaisen valtion turvallisuustoiminnan ytimessä. Suojalausekkeita ja muita vastaavia ei tarvitsisi kirjata, ellei EU:n sääntely kurottaisi samalla unionin toimivallan ulkopuolelle. Toisaalta lienee mahdotonta säädellä ilmatilasta tehokkaasti ottamatta kantaa siihen kokonaisuutena. EU:n sääntelyn suurena rajoitteena onkin sen vajaavaisuus: suojalausekkeilla ja muilla varauksilla joudutaan luomaan mahdollisuus kansallisille poikkeuksille sotilastoiminnan nimissä. Sääntelyn integroiva ja standardoiva vaikutus laimenee väistämättä erilaisten kansallisten sopimusten viidakossa.

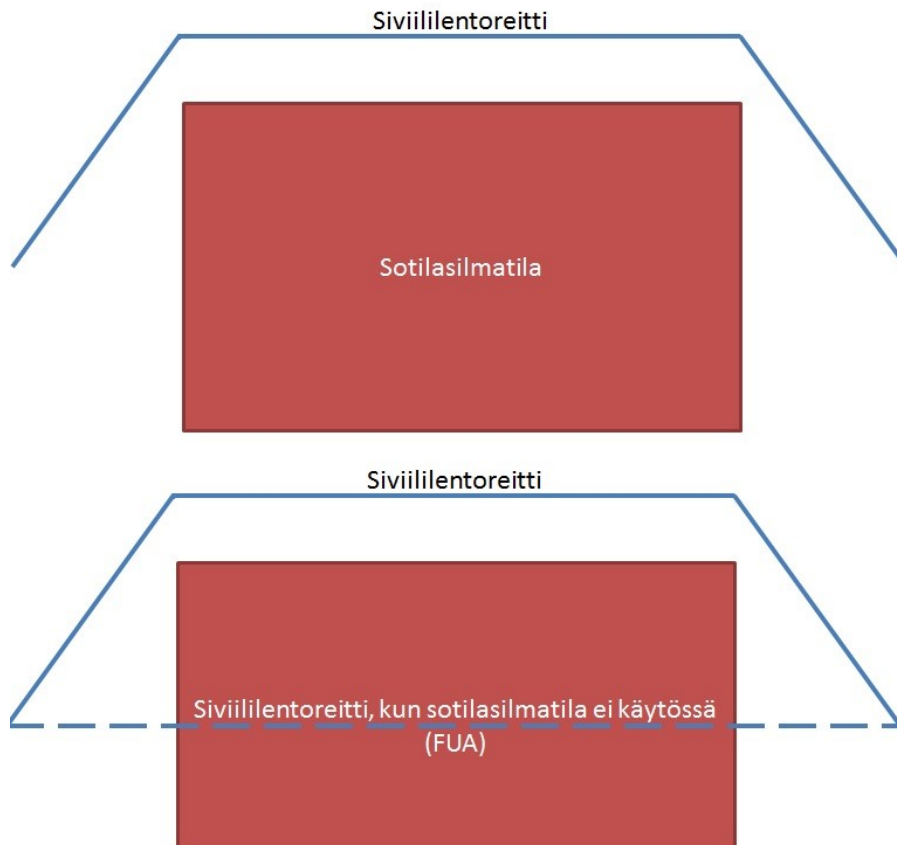
3.3 Eurocontrol ja FUA-asetus

Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila nojaa vahvasti ilmatilan joustavaan käyttöön eli FUA:an (*engl.* ”Flexible Use of Airspace”), joka on SES-konseptia vanhempi, vuonna 1996 ECAC:ssa kehitetty käsite, jota Eurocontrol, eli monikansallinen lennonvarmistuspalveluiden suunnittelijataho, on kehittänyt. Sen EU-lainsäädännöllinen perusta on kuitenkin SES-asetuksiin kuuluvan puiteasetuksen 2 artiklan 22 kohdassa, jossa viitataan juuri Eurocontrolin oppaaseen vuodelta 1996: ”Airspace Management Handbook for the Application of the Concept of the Flexible Use of Airspace”. Aikaisemmin sotilasilmatila ja siviililentoreitit olivat pysyviä ja ne piti erottaa

toisistaan. Sotilasilmailussa ilmatila on kuitenkin käytössä vain osan aikaa, jolloin siviililento-reitit useimmiten kiertävät alueen turhaan.

Joustavan ilmatilan käytön ideana on välttää tätä turhaa kiertämistä silloin, kun sotilasilmatila ei ole sotilasilmailun käytössä. Joustava ilmatilan käyttö perustuu vahvalle ja läheiselle yhteistyölle sotilas- ja siviiliviranomaisten välillä sekä ilmatilan hallinnan suunnitteluvaiheessa että operatiivisessa lennonvarmistustyössä.⁷³ Suunnitteluvaiheessa muodostetaan ne reitit, joita siviilit käyttävät liikennöidessään lentokenttien välillä. Tämän lisäksi muodostetaan valtion ilmailun vaatima ilmatila ja yhteensovitetaan nämä kaksi siten, ettei yhteentörmäysvaaraa sotilaiden ja siviilien välillä ole. Hyvän suunnittelun seurauksena operatiivista lennonvarmistustyötä tekevä lennonjohtaja voi reitittää lentokoneen sotilasilmatilan läpi, mikäli kyseinen ilmatila ei ole käytössä. Kuviossa 3 on esitetty karkeasti yksinkertaistettu malli joustavasta ilmatilasta.

⁷³ Suunnitteluvaiheessa on kyse nimenomaan EU:n puiteasetuksen määritelmän mukaisesta ilmatilan tehokkaasta koordinoinnista, kun taas operatiivinen lennonvarmistustyö on reaaliaikaista lentoliikenteen johtamista suunnittelun ilmatilan käytön puitteissa.



Kuvio 3 – FUA-ilmatila

Eurocontrol valtuutettiin SES-asetukseen kuuluvan puiteasetuksen 7 ja 8 artiklassa kehittämään FUA-konseptia kohti käytäntöä⁷⁴. Eurocontrolin valtuuttaminen toimivaltaiseksi tässä asiassa oli mielenkiintoista, koska sen 41 jäsenmaahan kuuluu EU-maiden lisäksi Albania, Armenia, Bosnia Hertsegovina, Georgia, Makedonia, Moldova, Monaco, Montenegro, Norja, Serbia, Sveitsi, Turkki ja Ukraina⁷⁵. Toive yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan ulottamisesta ”eurooppalaisiin kolmansiin osapuoliin” onkin kirjattu puiteasetuksen perusteluosan 12 kohtaan. EU:ssa joustavan ilmatilan käyttö on siis alusta asti nähty osana EU:ta laajempaa kokonaisuutta.

⁷⁴ Euroopan komissio: *Mandate to Eurocontrol to assist the European Commission in the development of implementing rules on Flexible Use of Airspace.*

⁷⁵ Eurocontrol: *Our Member States, Partner Countries & Organisations.*

Vähän samalla tapaa turvallisuudesta vastaavan EASA:n jäseniksi on hyväksytty muitakin kuin EU:n jäseniä.

Eurocontrol nähtiin johtavan asiantuntijaryhmän raportissa ja myöhemmin puiteasetuksen perusteluosassa toisaalta parhaana mahdollisena ja toisaalta ainoana mahdollisena sääntelyn yhtenäistäjänä, vaikka sitä ei alun perin suunniteltukaan kyseiseen tarkoitukseen⁷⁶. EU:n jäsenvaltiot velvoitettiin huolehtimaan ilmatilan joustavan käytön periaatteen yhdenmukaisesta soveltamisesta ja niille luotiin vuosittainen raportointivelvollisuus ilmatila-asetuksen 7 artiklassa.

Eurocontrolin mandaattia täydennettiin erillisellä komission energian ja liikenteen pääosaston lentoliikenneosaston mandaatilla vuonna 2004. Siinä todetaan FUA:n tavoitteeksi ilmatilan turvallinen ja optimaalinen käyttö kaikille siviili- ja sotilaskäyttäjille. Ilmatilaa ei tulisi erotella pysyvästi sotilas- tai siviili-ilmatilaksi. Ilmatilan joustavan käytön tehokkuus riippuu vahvasta ja läheisestä yhteistyöstä sotilas- ja siviiliorganisaatioiden välillä. Mandaatissa sanotaan, että yhteisö⁷⁷ suunnittelee Euroopan sisällä säännöt, joilla toteutetaan yhteiset pakottavat kriteerit siviili-sotilasyhteistyölle FUA-konseptiin perustuvan ilmatilan käytön yhteydessä, sekä kehittää kansalliset rajat ylittävää monenvälistä siviili-sotilasyhteistyötä.⁷⁸

EU:n komissio säätöi SES-asetuksia seuraavana vuonna FUA-asetuksen eli Komission asetus (EY) N:o 2150/2005, ilmatilan joustavaa käyttöä koskevista yhteisistä säännöistä⁷⁹. Perusteluosan 1 kohdassa määritellään, että ICAO:n ja Eurocontrolin ”kehittämän ilmatilan joustavan käytön käsitteen mukaan ilmatilaa ei pitäisi määrittää vain joko siviili- tai sotilasilmatilaksi, vaan sitä olisi pidettävänä jatkumona, joka vastaisi mahdollisimman hyvin kaikkien käyttäjien tarpeisiin.” Säännöstä voidaan kritisoida siitä, että siviili- ja sotilasilmatilan määrittelyä perustellaan ICAO:n ja Eurocontrolin kautta, vaikka kummallakaan ei ole määräysvaltaa kansalli-

⁷⁶ Korkean tason asiantuntijaryhmä 2000: *Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila - Korkean tason asiantuntijaryhmän kertomus*. s.2.

⁷⁷ Yhteisöllä viitataan Euroopallaiseen yhteisöön laajemmassa merkityksessä. Ks. esim. Palveluntarjonta-asetus 550/2004 perusteluosa.

⁷⁸ Euroopan komissio 2004: *Mandate to Eurocontrol to assist the European Commission in the development of implementing rules on Flexible Use of Airspace*.

⁷⁹ Asetus 2005/2150/EU: *Komission asetus ilmatilan joustavaa käyttöä koskevista yhteisistä säännöistä*.

sessä ilmatilassa, ja komissio on jo aiemmin vahvistanut ilmatilan suvereniteetin kuuluvan jäsenvaltioille. On kuitenkin luonnollista, että etenkin paikantamisen teknisen kehityksen ansiosta ilmatilaa käytetään joustavammin, mikä on koko ilmatilaa käyttävän yhteisön etu. Tästä näkökulmasta joustavan ilmatilan käytön perustelu olisi voitu aloittaa muullakin kuin ICAO:n ja Eurocontrolin roolin mainostamisella.

FUA-asetuksen perusteluosan 3 ja 4 kohdat ottavat kantaa sotilastoimintaan toisaalta rajaamalla kaikki sotilasoperaatiot ja -koulutuksen asetuksen ulkopuolelle mutta toisaalta muistuttamalla jäsenvaltioita lausumasta, jonka mukaan jäsenvaltiot ovat sitoutuneet edistämään ilmatilan joustavaa käyttöä täysimääräisesti ja yhdenmukaisesti jäsenvaltioiden välillä. Perusteluosassa myös mainitaan siviili- ja sotilastoiminnan yhteensovittamisen standardit ja säännöt sekä naapurivaltioiden yhteistyö. FUA-asetuksen perusteluosassa ilmenee vielä SES-asetuksia selkeämmin EU:n lainsäädäntökehyksen haasteet, koska ilmatilan hallintaa on erittäin haastavaa käsitellä käsittelemättä sotilasilmailua, jonka pitäisi olla EU:n säädösvallan ulkopuolella. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin nähneet joustavan ilmatilan käytön hyödyllisenä ja tarpeellisenä, eikä mittavaa kritiikkiä EU:n lainsäädäntöä kohtaan ole esitetty, vaikka kaikkia säädösten tavoitteita ei olekaan toteutettu täysimääräisesti. Suomen reaktioita EU-säädöksiin käsitellään seuraavassa pääjaksossa.

3.4 SES II

SES-asetukset eivät olleet poliittisesti kivuttomia ja niiden täytäntöönpano takerteli alueellisesti ja kansallisesti. Edinburghissa ja Brysselissä vuosina 2005 ja 2006 järjestetyt konferenssit tunnustivat tarpeen toimivamman ja yksinkertaisemman eurooppalaisen sääntelykehyksen kehittämiseksi. Brysselin konferenssin komission saatepaperissa todetaan, että sotilastoimijat tulisi pitää mukana sääntelyn kehittämisessä, jotta saavutettaisiin mahdollisimman integroitu lähestymistapa. Toisaalta samassa paperissa esitettiin näkemys, että sääntelyyn osallistuvien tahojen määrä tulisi vähentää pienimpään käytännölliseen määrään.⁸⁰

⁸⁰ Euroopan komissio 2006. *Follow-up of the Edinburgh Conference: The Organisation of Regulatory Functions in Aviation within Europe.*

Konferenssien jälkeen EU:n komissio asetti marraskuussa 2006 uuden korkean tason työryhmän pohtimaan, miten yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan sääntelyä tulisi kehittää. Työryhmän raportti valmistui heinäkuussa 2007 ja se päättyi esittämään jo olemassa olevien lakihankkeiden edistämistä sekä avainasemassa olevien tahojen mahdollisuuksien kasvattamista. Huomio keskittyi erityisesti SES-hankkeeseen. Tavoitteeksi ei siis asetettu uusia lakihankkeita, vaan jo olemassa olevien nähtiin tuovan riittävät edellytykset yhtenäisen ilmatilan muodostamiselle, kunhan toimeenpano saataisiin yhtenäistettyä. Yhteistyötä sotilaiden kanssa tulisi parantaa, koska sotilaat ovat avainasemassa yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan hyötyjen saavuttamisessa. Ilmatilan valvonta ja koskemattomuuden turvaaminen rauhan aikana (*engl.* ”air policing”)⁸¹ mainittiin erikseen toimintana, jolle tulisi antaa täydellinen ensisijaisuus muuhun toimintaan nähden.⁸²

Korkean tason työryhmä näki FUA:n toimeenpanon myös osin epäonnistuneena. Raportti siteeraa Eurocontrolin PRC:n (*engl.* ”Performance Review Commission”) tietoja, joiden mukaan FUA:sta saadut hyödyt olivat rajoittuneita. Työryhmä ehdotti jäsenvaltioiden puolustusministerien ottamista mukaan SES-tavoitteiden saavuttamiseksi sekä pullonkaulojen tunnistamista. Pullonkaulaksi mainittiin esimerkiksi sotilasilma-aluksien varustamista siviilijärjestelmän, jotta sotilaat voivat käyttää siviilien johtamaa ilmatilaa. Sotilasorganisaatioilla on EU:n jäsenvaltioissa hyvin vaihtelevia tapoja toteuttaa sotilasilma-aluksien lennonvarmistus, minkä vuoksi sotilasorganisaatioiden välistä koordinaointia ja harmonisointia tuli kiihdyttää.⁸³

Tiedonannossaan EU:n komissio arvioi, että yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamiseksi tarvittaisiin lainsäädännön *täsmäntämistä*, koska muun muassa ”Lennonjohto liitetään virheellisesti jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuteen: niiden vastuuseen ilmatilastaan ja sotilaskäytöstä päättämiseen.” Sama tiedonanto toteaa kuitenkin, että ongelma on monimutkainen,

⁸¹ Air policing -termi on usein ymmärretty vieraan valtion ilmatilan turvaamisena, kuten Naton Baltiassa suorittama ilmatilan valvonta. Oman valtion ilmatilan valvonnasta ja sen koskemattomuuden turvaamisesta käytetään myös käsitettä ”Safeguarding the Airspace and Protecting Territorial Integrity”, joka kuvaa asiaa mielestäni paremmin. Raportti viitanee kuitenkin alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi suoritettavien lentojen korkeaan prioriteettiin.

⁸² Korkean tason asiantuntijaryhmä 2007: *Report of the High Level Group for the future European Aviation Regulation Framework*.

⁸³ Ibid.

ja johtuu **historiasta**, jonka mukaan lennonjohto on liitetty tiukasti valtioiden itsemääräämisoikeuteen ja siksi kansalliseen lainsäädäntöön. Kustannussäästöksi yhteiseurooppalaiselle lennonjohdolle tiedonanto esittää **miljardi** euroa vuodessa.⁸⁴ Vertailukohteena komissio käyttää Yhdysvaltoja, jossa sen mukaan on samansuuruinen budjetti lennonjohdolle mutta kaksinkertainen määrä lentoja⁸⁵.

Vertailu Yhdysvaltoihin on ontuva, koska Yhdysvalloissa liittovaltiolla on aina ollut ilmaheruus kansallisessa ilmatilassa⁸⁶. EU:lla sen sijaan ei ole suvereniteettia, vaan jokainen jäsenvaltio on suvereeni ilmatilassaan. Myös asevoimat ovat Yhdysvalloissa liittovaltion alaisuudessa eivätkä yksittäisten osavaltioiden palveluksessa⁸⁷. Näin ollen Yhdysvalloissa siviili-ilmailua hallinnoivalla FAA:lla (*engl.* ”Federal Aviation Administration”) ei ole samanlaisia kansainvälisoikeudellisia ja historiallisia haasteita kuin EU:lla.

On haastavaa myöskään ymmärtää, miksi lennonjohtopalveluiden kuuluminen valtion itsemääräämisoikeuden piiriin olisi historiaa. EU:n komission toimivalta perustuu nimenomaan suvereenien valtioiden sille antamaan toimivaltaan⁸⁸. Komission tehtävänä on toimia perussopimusten puitteissa⁸⁹ ja sopimuksen Euroopan unionista 4 artiklan 2 kohdan mukaan kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Myös Chicagon yleissopimuk-

⁸⁴ Muotoilut kuten lähteessä. Tiedonannossa ei ole viitettä kyseisen miljardin alkuperälle, mutta esimerkiksi Eurocontrol 2006: *Report commissioned by the Performance Review Commission – The impact of fragmentation in European ATM/CNS* s. iv arvioi pirstaloituneisuuden kustannukseksi 880–1400 miljoonaa euroa. Arvion mukaan aluelennonjohdon osuus on 53 % kokonaiskustannuksesta. Kustannussäästöjen laskentakaavana Eurocontrol on esittänyt vuoden 2005 raportissa siten, että Airbus A320 -lentokoneen strategisen puskurin (viivästymisen) vähentäminen minuutilla säästää 49 €. Näin ollen, mikäli 50 % lennoista pystyttäisiin säästämään 5 minuuttia, olisi kokonaissäästö yhteensä noin miljardi euroa vuodessa. Lähde: Eurocontrol (2006) *Performance Review Report*, kohta 4.5.5.

⁸⁵ Euroopan komissio 2008/389: *Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila II: kohti kestävämpää ja suorituskykyisempää ilmailua*.

⁸⁶ Liittovaltion ja osavaltioiden suhde ilmatilaan on osin epäselvä, mutta Eurooppaan verrattuna kyseessä on Chicagon sopimuksen näkökulmasta ainoastaan yhdestä valtiosta. Ks. *United States v. Causby* 328 U.S. 256 (1946), *United States v. California*, 332 U.S. 19 (1947), *Cooper* (1948), *Dinu* (1950).

⁸⁷ Osavaltioilla on myös omia aseistettuja joukkojaan (useimmiten nimityksellä *state defense force*), mutta valtion puolustus kuuluu liittovaltiolle.

⁸⁸ Sopimus Euroopan Unionista 4 artiklan 1 kohta

⁸⁹ *Ibid.* 17 artikla 1 kohta.

sessä on sovittu, että lennonvarmistuspalvelut kuuluvat kansallisen itsemääräämisoikeuden piiriin. Jo se, että SES-asetusten kansallinen implementointi tuotti haasteita, osoittaa, että komission näkemys kansallisen itsemääräämisoikeuden ja lennonjohtopalveluiden suhteesta on kiistanalainen. Komission tarkoitusperät näkemyksensä taustalla ovat taloudellisia, mikä ilmenee edellä mainitusta miljardin euron arviosta.⁹⁰

Euroopan saumaton ilmatila nähdään etenkin kannattavuuskysymyksenä. Jäsenvaltioiden tukastelu EU:n ilmatilan hallintaan liittyvien asetusten kanssa osoittaa kuitenkin, että taloudellisuus ei ole ainoa näkökohta, jota valtiot joutuvat pohtimaan. EU:n näkökulmasta on helppo puhua ainoastaan suunnitelmien taloudellisesta puolesta ja sen kokemista esteistä, koska sille ei ole asetettu valtion velvollisuutta huolehtia sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta. Komission ehdottamien parannuksien onnistumisen edellytyksien nähtiin riippuvan ”sidosryhmien, erityisesti sotilaskäyttäjien ja henkilöstön, **osallistumisesta**”⁹¹. Sotilaskäyttäjien osallistuminen nähtiin suurimpana edellytyksenä sille, että taloudellisin perustein tehty uudistus onnistuu. Dilemma kansallisen turvallisuuden ja taloudellisuuden välillä on selkeä, vaikka komissio väittää, että lennonjohtopalvelut eivät enää kuulu valtion itsemääräämisoikeuden piiriin.

Saman tiedonannon mukaan yksi merkittävimmistä epäonnistumisista SES-asetusten implementoinnissa oli toiminnallisten ilmatilan lohkojen perustaminen, minkä takia tiedonannon mukaan komissio ”tukee toiminnallisten ilmatilan lohkojen perustamista koskevia nykyisiä aloitteita asettamalla täytäntöönpanolle tiukat määräajat (viimeistään vuonna 2012), laajentamalla soveltamisalan alailmatilaan lentoasemien tasolle asti ja poistamalla kansallisia oikeudellisia ja institutionaalisia esteitä.”⁹²

⁹⁰ Miljardin euron kustannusarvioita ei ole perusteltu, mutta valmistelussa käytetyn korkean tason työryhmän raportissa viitataan Eurocontrolin PRC:n raporttiin (ks. *supra* 82). Komissio on saanut kritiikkiä liian optimistisesta suhtautumisesta hankkeidensa taloudellisiin kustannuksiin muun muassa SES-hankeeseen kuuluvan SESAR JU-hankkeen yhteydessä. Laskelmissa oli otettu huomioon kustannushyödyt vuoteen 2035 asti, mutta ei ollut huomioitu vuoden 2020 jälkeen aiheutuvia kehityskustannuksia. Masutti 2019, s. 122.

⁹¹ Euroopan komissio 2008/389. s. 7. korostus lähteessä.

⁹² Ibid. Muotoilu muutettu listasta luetteloksi. Osin funktionalistiselta kuulostava kommentti kansallisten oikeudellisten ja institutionaalisten esteiden poistamisesta osoittaa hyvin EU:n suhtautumisen kansalliseen suvereniteettiin ilmatilaa koskevissa asioissa.

Tiedonannossa käsiteltiin myös turvallisuuskehystä otsikolla ”Toinen pilari: yksi yhtenäinen turvallisuuskehys”. Sen mukaan EASA:n toimivaltuuksia laajennetaan koskemaan lentopaikat, ilmaliikenteen hallinta ja lennonvarmistuspalvelut. Käytännössä tavoitteena oli siirtää EASAlle aiemmin Eurocontrolille annettuja tehtäviä, koska hallitustenvälisillä järjestelyillä ei pystytty takaamaan ”kukoistavan ilmailun tarvitsemia tasapuolisia toimintaedellytyksiä, koska hallitustenvälisissä puitteissa ei ole käytettävissä keinoja sääntöjen täytäntöönpanon valvomiseksi.”⁹³ Aiemmin hallitustenvälisiksi jätetyt asiat nähtiin uudessa valossa sellaisina, jotka tuli ottaa EU:n sääntelyn piiriin. EU:n komission näkemyksen mukaan yhtenäinen turvallisuus kattaa käytännössä EASA:n alaisuuteen jäävät asiat, kun taas jäsenvaltiot vastaavat kansallisesta turvallisuudesta, josta ei ole mainintaakaan.

Lopulta komissio antoi ehdotuksensa SES-asetusten muuttamiseksi, ja ehdotus hyväksyttiin 21. lokakuuta 2009. Parlamentti ja neuvosto päätyivät siis jo olemassa olevan sääntelykehysten kehittämiseen, kuten korkean tason asiantuntijaryhmä oli ehdottanut. Uudistuksen painopisteinä olivat ilmatilan hallinnan suorituskyvyn kehittämisjärjestelmä (*engl.* ”performance scheme”), toiminnallisten ilmatilalohkojen (*engl.* ”Functional Airspace Block, FAB”) ja verkon hallinnoijan (*engl.* ”network manager”) roolin luominen. Käytännössä alkuperäisiä SES-asetuksia kehitettiin korvaamalla, lisäämällä ja kumoamalla kohtia.⁹⁴

Puiteasetuksen tavoitteita koskeva 1 artikla korvattiin kokonaan, mutta kansallisen suvereniteetin vahvistava ja sotilastoiminnan itsenäisyyden mahdollistava 2 kohta säilyi ennallaan. Artiklan 1 kohta ilmaisee koko sääntelyn tarkoituksen, minkä vuoksi sen muutoksen vaikutus olla huomattava. Aikaisempi versio korosti turvallisuusstandardien ja ilmaliikenteen yleisen tehokkuuden merkitystä tavoitteena vähentää myöhästymisiä mahdollisimman paljon. Uusi muotoilu lisää kestäväen kehityksen, ilmaliikenteen hallinnan ja lennonvarmistusjärjestelmän kehittämisen, eli se on ilmaisultaan tarkempi kuin aiempi muotoilu.

⁹³ Ibid. s. 13.

⁹⁴ Asetus 2009/1070/EU: Etenkin kohdat, joilla muutetaan 549/2004 asetuksen 11 artikla ja 550/2004 asetuksen 9a ja 9b artiklat.

Tämän tutkielman kannalta mielenkiintoinen muotoilu on X artiklan 1 kohdan lopussa: ”Yhtenäiseen eurooppalaiseen ilmatilaan sisältyvät yhteinen yleiseurooppalainen reittiverkko, verkon hallinta ja ilmaliikenteen hallintajärjestelmät, jotka perustuvat pelkästään turvallisuuteen, tehokkuuteen ja teknisiin näkökohtiin kaikkien ilmatilan käyttäjien hyväksi.” Turvallisuuskäsitys, sellaisena kuin se valmisteluasiakirjoissa käsitetään, kattaa käytännössä EASAn toimialaan kuuluvan turvallisuuden, esimerkiksi lentotoiminnan onnettomuuksien ja vaaratilanteiden estämisen. Se ei koske valtioiden kansallista turvallisuutta lainkaan. Tämä on EU-asetukselle luontaista, koska EU ei voi säätää jäsenvaltioidensa kansallista turvallisuutta koskevista asioista.⁹⁵ Toisaalta EU:n tavoittelema toiminnallinen ilmatilan käyttö (FUA) ja yhtenäisen ilmatilan toimivuus riippuvat pitkälti sotilasorganisaatioista, jotka vastaavat valtioiden ulkoisen turvallisuuden ylläpidosta. Koska EU ei voi eikä sen tarvitse ottaa huomioon turvallisuutta⁹⁶ kansallisesta näkökulmasta, voi se keskittyä sääntelemään asiasta pelkästään yhdestä näkökulmasta.

Kokonaisvaltainen lähestyminen monimutkaiseen ilmatilan hallintaan kärsii, koska eri mailla on erilaiset sotilaalliset tarpeet ilmatilaansa, kun taas reittiliikenteen tarpeet EU:n ilmatilassa ovat hyvin yhtenevät. Korkean tason asiantuntijaryhmän raportissa mainittiin sotilasorganisaatioiden välisen yhteistyön puute SES-ilmatilaan liittyen, mikä voi myös johtua erilaisista kansallisista uhkakuvista ja niihin varautumisesta. Käytännössä sotilasviranomaiset listataan puiteasetuksen (549/2004) muutoksen 10 artiklassa sidosryhmäksi yhdessä muun muassa lentoasemien pitäjien ja henkilökuntaa edustavien ammatillisten järjestöjen kanssa. Palveluntarjonta-asetuksen (550/2004) korvattu 11 artikla on käytännössä sama kuin aiemmin, mutta viranomaiset veloitetaan uusimaan tai laatimaan kirjalliset sopimukset ilmatilan lohkojen hallinnasta.

⁹⁵ SEU 4 artikla.

⁹⁶ Myös tässä törmätään suomennoksen haasteisiin. Tässä tapauksessa turvallisuudella tarkoitetaan kansallisen turvallisuuden näkökulmaa, joka liittyy ulko-, sisä- ja puolustuspolitiikkaan, kun turvallisuudella voidaan ymmärtää myös englanninkielisen safety-sanalle kuuluvaa turvallisuutta. Periaatteessa EU on määrännyt myös kansallisen turvallisuuden piiriin kuuluvista asioista muun muassa Komission asetuksessa 2012/965/EU, jonka security-kappaleessa vaaditaan lentoyhtiötä muun muassa estämään luvattomien henkilöiden pääsy ohjaamoon. Säädös voidaan johtaa syyskuun 2001 terrori-iskun jälkimaininkeihin ja sinänsä koskee kansallista turvallisuutta. Säädöksen voi kuitenkin nähdä teknisluontoisena ja sen tarkoitus on myös parantaa ilmailun safety-näkökulmaa. Miehitämättömän ilmailun kehityksessä kansainvälistä turvallisuuslainsäädäntöä tulee kehittää. Ks. aiheesta esim. Huttunen 2019.

Merkittävimpanä uudistuksena aikaisempiin asetuksiin nähden oli toiminnallisten ilmatilan lohkojen korostaminen. Toiminnalliset ilmatilan lohkot esiteltiin jo alkuperäisissä SES-asetuksissa, mutta niiden käyttöönotto ei edistynyt.⁹⁷ SES II -asetuksen tavoitteena oli vauhdittaa toiminnallisten ilmatilan lohkojen käyttöönottoa ja saada Euroopan ilmatilasta yhtenäisempi. Puiteasetuksen korvatulla 7 artiklalla tavoitteet ulotettiin myös yhteisön ulkopuolelle. Varsinaiset muutokset toiminnallisiin ilmatilan lohkoihin ovat palveluntarjonta-asetukseen lisätyssä 9a artiklassa, jonka 1 kohta asetti täytäntöönpanon tavoitteeksi 4.12.2012 mennessä, minkä eteen jäsenvaltioiden ”on tehtävä kaikin mahdollisin tavoin yhteistyötä”. Sanamuodosta voi tulkita, että komissiolla ei ole absoluuttista säädäntävaltaa yhteistyön vaatimiseksi, koska mikäli näin olisi, asetuksen sanamuoto vaatisi todennäköisesti sopimusten tekemistä tai muuta vastaavaa.

Palveluntarjonta-asetuksen uuden 9 a artiklan 3 kohta myös toteaa, että komissio tai muut tahot, joita asia koskee, voivat esittää huomautuksia. Huomautus ei sido sopimusta tekeviä valtioita, kuten Suomen tapauksessa, jossa komissio esitti huomionsa, jonka mukaan Ruotsi ja Tanska tulisi integroida osaksi pohjoiseurooppalaista toiminnallista ilmatilan lohkoa (*engl.* ”North European functional airspace block”, NEFAB), jonka Latvia, Norja, Suomi ja Viro esittivät komissiolle. Ruotsi ja Tanska olivat kuitenkin aikaisemmin päättäneet jäädä neuvottelujen ulkopuolelle, joten NEFAB syntyi ilman niitä. EU:lla ei ollut mahdollisuutta vaatia maita osallistumaan, eikä sillä siten vaikutta olevan kykyä ohittaa jäsenvaltioidensa ilmaherruutta FAB-sopimusten laatimiseksi.⁹⁸

Mielenkiintoinen viittaus asian arkuuteen ja tulkittavuuteen löytyy SES II -asetuksen perusteluosan 16 kohdasta, jonka mukaan:

⁹⁷ Euroopan komissio 2007/101: *Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan rakentaminen toiminnallisten ilmatilan lohkojen avulla: Puolivälin tilannekatsaus.*

⁹⁸ Huomattavana yksityiskohtana on Norjan kuuluminen NEFAB-sopimukseen, vaikka se ei ole EU:n jäsen. EU:n oli helpompi saada Norja osallistumaan toiminnallisten ilmatilan lohkojen muodostamiseen kuin velvoittaa jäsenmaat toimimaan yhdessä.

"Rajat ylittävien palvelujen tarjoamiseksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että mikään kansallinen oikeusjärjestelmä ei kiellä nimeämistä lennonvarmistuspalvelujen tarjoajaa sen perusteella, että tämä on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon tai on toisen jäsenvaltion kansalaisten omistama."⁹⁹

Sanamuodolla viitattaneen komission näkemykseen lennonjohdon kuulumisesta valtiollisen itsemääräämisoikeuden ulkopuolelle. Tausta-ajatus voi olla sisämarkkinoiden liiketoiminnan harjoittajan syrjinnän kieltä kansallisuuden perusteella, mutta kansallisen suvereniteetin alle jäävässä asiassa tällä ei ole merkitystä. Tutkielmassa aiemmin esitetyn mukaan lennonvarmistuspalvelut kuuluvat yksin valtioiden järjestettäväksi, vaikka EU yrittää kiistää tämän näkökulman. Perusteluosan kohta kuitenkin sisältää implisiittisen käsityksen siitä, että lennonvarmistuspalvelut ovat kansallisten oikeusjärjestelmien oikeudenkäytön piirissä, eivätkä Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkopäätösten eli EU:n sopimusten alaisia.

Huomioon ottaen kansallisen suvereniteetin ja EU:n turvallisuuskäsityksen vaillinaisuuden SES II -asetuksen muutos puiteasetuksen 2 artiklan 25 kohtaan kuulostaa enemmän kuin optimistiselta. Määritelmän mukaan toiminnallisella ilmatilan lohkokolla tarkoitetaan:

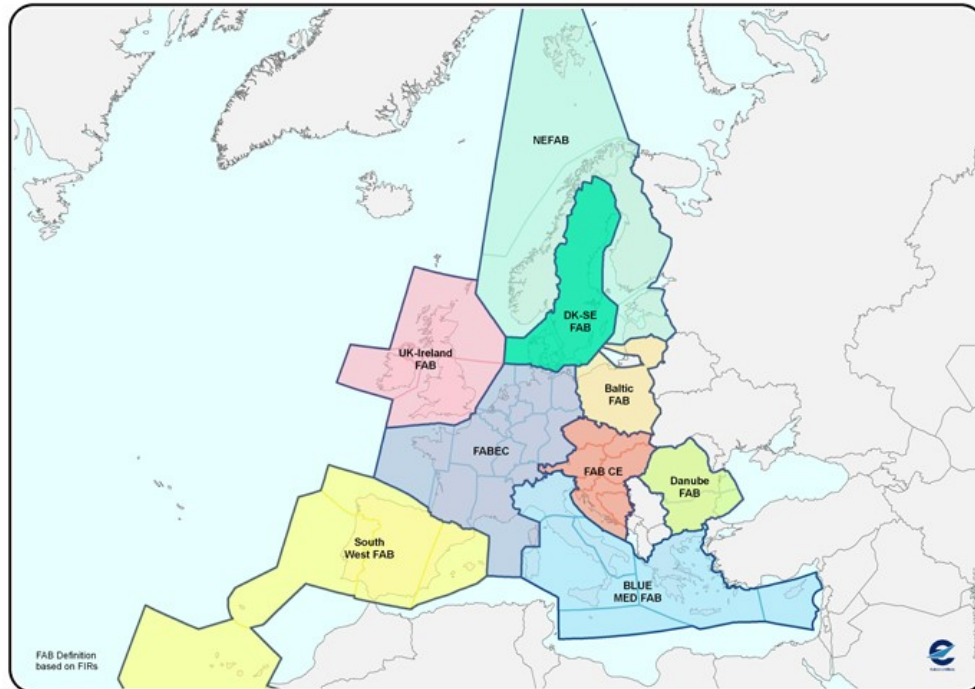
"operatiivisiin vaatimuksiin perustuvaa ilmatilan lohkoa, joka on perustettu valtioiden rajoista riippumatta ja jossa lennonvarmistuspalvelujen ja niihin liittyvien toimintojen tarjonta on suoritus pohjaista ja optimoitu, jotta jokaisella toiminnallisella ilmatilan lohkokolla voitaisiin aloittaa lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien tiiviimpi yhteistyö tai, silloin kun se on tarkoituksenmukaista, käyttää yhtä tarjoajaa".¹⁰⁰

On täysin mahdollista, että ilmatilan lohkot perustetaan valtion rajoista riippumatta, mutta suvereniteetin näkökulmasta se on vähintäänkin haastavaa. SES II -asetuksen mukaiset FAB:t ovatkin maiden välisiä sopimuksia. Lopputulos, kuten kuvassa 4 nähdään, on valtioiden rajoja mukaileva ja niistä täysin riippuvainen järjestelmä. Kun tilannetta vertaa Yhdysvaltoihin, jota komissiokin käytti vertailunsa pohjana, on jäsenvaltioiden ja osavaltioiden välinen ero hyvin selkeä. Yhdysvaltain ilmaliikennettä hallinnoivat ARTCC:t (*engl.* "Area route traffic control

⁹⁹ Asetus 2009/1070/EU: perusteluosa 16 kohta.

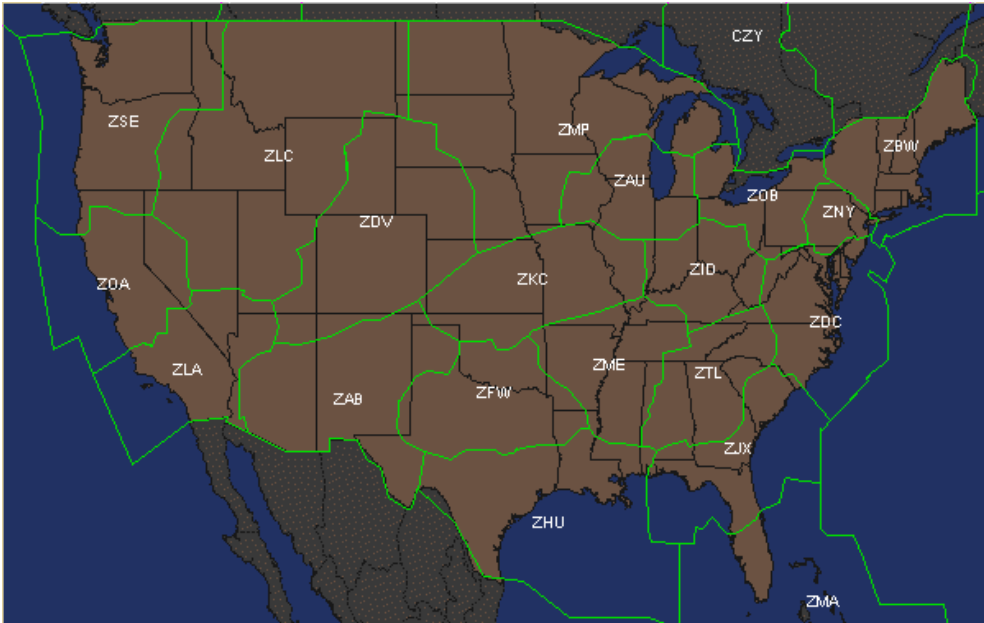
¹⁰⁰ Asetus 2009/1070/EU 2 artikla 25 kohta.

center”) on jaettu lähes täysin osavaltioiden rajoista piittaamatta. Kuvassa 5 on esitetty ARTCC-vastualueet vihreillä reunoilla ja osavaltioiden rajat mustilla reunoilla.



Kuva 4 - perustetut toiminnalliset ilmatilan lohkot vuonna 2014¹⁰¹

¹⁰¹ Eurocontrol.int: <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/faq/content/illustrations/nm/fabs-europe-january14.jpg> haettu 13.4.2018



Kuva 5 - Yhdysvaltain area route control center -alueet¹⁰²

Yhdysvaltoja ja Eurooppaa vertailtaessa olisi vähintäänkin harhaanjohtavaa puhua eurooppalaisista toiminnallisista ilmatilan lohkoista operatiivisiin vaatimuksiin perustuvina ja valtion rajoista riippumattomina. Ero valtioiden muodostaman liiton ja liittovaltion välillä on ilmatilan hallinnan näkökulmasta valtava. Halu muodostaa siviililentoliikennettä palveleva tehokkaampi ilmatilajärjestelmä on selkeä, mutta jäsenvaltiot ovat toistaiseksi pitäneet kiinni suvereniteetistään. Tässä vaiheessa on hyvä muistaa EU:n tavoitteissa esitetty miljardin euron säästömahdollisuus, mikäli lennonjohtojärjestelmä onnistutaan muokkaamaan Yhdysvaltojen järjestelmää vastaavaksi. Vertailemalla toiminnallisia ilmatilan lohkoja ja yhdysvaltalaista järjestelmää kartalla on ilmiselvää, että tavoitteeseen pääseminen on kaukana.

EU:n tavoitteena on kuitenkin jatkaa SES-konseptin kehittämistä. Seuraava vaihe on SES II+, jonka tavoitteena on muun muassa tehdä toiminnallisista ilmatilan lohkoista joustavampia ja sallia niiden toiminnalliset kumppanuudet teollisuuden kanssa, keskittyä suorituskyvyn tavoit-

¹⁰² Air2airshare.com: http://air2airshare.com/milaircomms/images/artcc_usa.gif haettu 13.4.2018. Merialueiden osalta eri lähteissä olevissa kuvissa on hieman eroja. Ks. esim. <https://sua.faa.gov/sua/siteFrame.app>. Tutkielman kannalta merkityksellisimmät eli maan yläpuolella olevan ilmatilan jaot ovat kuitenkin yhteneväisiä.

teiden saavuttamiseen sekä kehittää järjestelmää asiakaslähtöisempään suuntaan. Samassa tiedotteessa SES-hankkeen arvioidaan täyden onnistumisen jälkeen pienentävän kustannuksia 50 prosentilla ja todetaan, että yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan täytäntöönpano on kaukana alkuperäisistä odotuksista. Onnistumisen esteeksi on ratkaistava ongelmia, joista yksi on ”jälkeenjääneisyys verrattavissa oleviin alueisiin nähden: Yhdysvalloilla on samansuuruinen ilmatila ja enemmän liikennettä, mutta kustannukset jäävät lähes puoleen Euroopan kustannuksista.”¹⁰³ SES II+ -paketti on ollut vuodesta 2013 komission esityksen tasolla.

3.5 SES-hankkeen auditointi ja SES 2+

SES-hanke oli alusta alkaen kunnianhimoinen ja edistyksellinen. EU on toiminut uranuurtajana maidenvälisen yhteistyön edistäjänä. Esimerkiksi täyden kabotaasin salliminen EU-maiden ilmatilassa on muualla maailmassa lähes täysin tuntematon mahdollisuus, ja kansalliset lentoliikennettä hallinnoivat yritykset ovat muualla yleensä vahvasti valtion suojeluksessa. EU:n toiminta ilmaliikenteen edistäjänä on ollut kautta linjan hyvin markkinavetoista, eikä SES tee siinä poikkeusta. Tällä kertaa näyttää vain siltä, että jäsenvaltiot puolustavat markkinoita laajempia kansallisia intressejään vahvasti.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin (ETT) teki vuosina 2016–2017 SES-hanketta arvioineen auditoinnin, jonka tehtävänä oli selvittää, oliko SES tuottanut tehokkaamman lennonvarmistuspalvelun Eurooppaan ja oliko SES-konsepti perusteltu tapa lähestyä ilmatilan ruuhkautumisen aiheuttamia haasteita. Tarkastuksessa huomattiin, että SES-hanke oli perusteltu, koska kansalliset lennonvarmistusmonopolit ja siten Euroopan ilmatilan pirstoutuminen haittasivat Euroopan ilmaliikenteen hallintaa. Auditointiraportin mukaan komission alkuperäisestä visiosta luoda eurooppalainen ylempi lentotiedotusalue, jossa olisi ”yhtenäinen hallinta” jouduttiin karsimaan viimeisimpään SES II -asetuksen ”tehostetun yhteistyön” muotoon, mikä antoi jäsen-

¹⁰³ Euroopan komissio (2013) taustatiedote: *Usein kysytyä: Yhtenäinen ilmatila: Komissio purkaa ruuhkia Euroopan ilmatilasta.*

valtioille aivan erilaisia tulkintamahdollisuuksia. Auditoinnissa korostetaan jäsenvaltioiden viiranomaisten ja Euroopan komission välisiä tulkintaerimielisyyksiä. Tulkintaerimielisyyksistä kerrotaan lisää tutkielman pääjaksossa neljä.¹⁰⁴

Toiminnallisten ilmatilan lohkojen tavoitteiden heikkenemisen lisäksi niiden lopullinen jako pitää ennallaan kaikki lentotiedotusalueet, ja lennonvarmistuspalvelujen tarjoajat jäsenvaltioihin samoilla tavoin. SES II -asetuksen sanamuodot jättivät paljon tulkinnanvaraa jäsenvaltioille, jolloin jäsenvaltiot tyytyivät täyttämään muun muassa ”ilmatilan optimaalisen käytön mahdollistamisen” ja ”perusteltuja lisäarvonsa kannalta” -vaatimukset omalla tavallaan tulkittuina. Huomionarvoista on, että yhtään tulkintamallia ei ole viety EU-oikeuteen, eikä oikeuskäytäntöä näin ollen ole syntynyt. Oikeuskäytännön puute voi johtua nimenomaan ilmatilan hallinnan EU-lainsäädäntöä laajemmasta kansallisesta näkökulmasta, minkä vuoksi haasteita ollaan haluttomia viemään Euroopan unionin tuomioistuimeen. Toiminnallisten ilmatilan lohkojen lopputulos nähdään yhteistyötä korostavana, mutta yksikään lohko ei ole onnistunut tuottamaan yhtenäistämistä ja rajat ylittävää palvelua.¹⁰⁵

Auditointiraportti nostaa esiin monia muitakin epäkohtia yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisessa. Hanketta aloitettaessa yksi suurista perusteluista oli lentojen viivästykset, mutta suurin osa 11,6 minuutin laskennallisesta kokonaisviivästyksestä oli nk. kertautuvaa viivästystä, joka johtuu edellisen reittivälin myöhästymisestä.¹⁰⁶ Auditointiraportti nostaa esiin tilastoinnin puutteita ja perustelee, että lennonvarmistuspalveluiden tarjoajien osuus viivästyksestä olisi yhä pienempi, mikäli tilastointi olisi tarkempaa¹⁰⁷.

SES-hankkeiden kokonaisuus ei ole missään nimessä vielä valmis, vaan sitä rakennetaan edelleen. Tuoreimpana uudistuksena EU on antanut ehdotuksensa SES 2+ -asetukseksi syyskuussa

¹⁰⁴ Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2017/18. s. 19 ja 30.

¹⁰⁵ Ibid., s. 33–35

¹⁰⁶ Eurocontrol 2017: *CODA Digest 2016: All-causes and Cancellations to Air Transport in Europe – 2016*. s. 8 – 10.

¹⁰⁷ Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2017/18. s. 27

2020¹⁰⁸. Asetusten muutostyö on ollut käynnissä vuodesta 2013 asti¹⁰⁹. Ei ole oikeusdogmaattisesta näkökulmasta perusteltua ottaa kantaa vielä keskeneräisen prosessin yksityiskohtiin, mutta huomionarvoista ehdotuksessa on siinä esitetyt perustelut oikeusperustan, toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen osalta.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet perustuvat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohtaan. Toissijaisuusperiaatteen mukaan ”niillä aloilla, joilla unionilla ei ole yksinomaista toimivaltaa, toissijaisuusperiaatteella turvataan jäsenvaltioiden mahdollisuudet tehdä päätöksiä ja toteuttaa toimia. Se oikeuttaa unionin ryhtymään toimiin silloin, kun jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan ”suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi” saavuttaa paremmin unionin tasolla”¹¹⁰. Suhteellisuusperiaatteen mukaan taas valittujen toimien tulee olla oikeassa suhteessa perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi¹¹¹.

SES 2+ -ehdotuksessa oikeusperustana pidetään edelleen SEUT:n 100 artiklan 2 kohtaa, mutta toissijaisuusperiaatteen osalta ehdotus toteaa:

”Erityisesti ilmaliikenteen hallintaan on vuodesta 2004 lähtien sovellettu unionin lainsäädännön säännöksiä, joita jäsenvaltiot eivät voi muuttaa itsenäisesti. Asiasisältönsä ja luonteensa vuoksi ilmaliikenteen hallinta vaikuttaa koko Euroopan unionin ilmatilaan, ja henkilöiden, tavaroiden, palvelujen ja pääoman rajat ylittävä liikkuvuus on olennainen osa ilmailualaa, joten sitä on tehokkaampaa käsitellä unionin tasolla. Unionin tason toimet ovat tarpeen Euroopan ilmatilan eheyttämiseksi ja mahdollistavat tehokkaamman hallinnan, jolla voidaan yleisesti puuttua kapasiteetin puutteeseen ja siten torjua viivästyksiä ja niistä aiheutuvia lisäpäästöjä.”¹¹²

Ehdotuksessa ei puhuta enää ilmatilan hallinnasta, vaan ilmaliikenteen hallinnasta, jolla on vaikutus ilmatilaan. Tämä on sinänsä yhdenmukaista sen kanssa, että ilmatilan hallinta on ilmaliikenteen hallinnan osa-alue, mutta EU:n toimivallan alla olevan ilmaliikenteen lisäksi ilmatilan

¹⁰⁸ Euroopan komissio 2020/579.

¹⁰⁹ Euroopan komissio: 2013/0186

¹¹⁰ Euroopan parlamentti: Faktatietoja Euroopan unionista: Toissijaisuusperiaate.

¹¹¹ EUR-lex sanasto: suhteellisuusperiaate.

¹¹² Euroopan komissio 2020/579. s. 4.

hallinnan merkittävänä osapuolena on sotilasilmailu, johon ilmatilan hallinnalla on suuri vaikutus. Tämän lisäksi ehdotus näkee, että sillä on vähintään jaettu valta ilmatilaa koskeviin asioihin, koska se käyttää toissijaisuusperiaate perusteena asetuksensa tueksi. Tämä on tutkielmassa jo esitetyn perusteella ristiriidassa valtioiden suvereniteetin ja sen jakamattomuuden kanssa. Myös SES-hankkeiden suurimmat haasteet ovat olleet nimenomaan siinä, että valtiot eivät ole olleet halukkaita luopumaan suvereniteetistaan.

Suhteellisuusperiaatteen käsittelyssä ehdotus toteaa, että se ”ei mene pidemmälle kuin on tarpeen sen tavoitteiden saavuttamiseksi”¹¹³. On jopa todennäköistä, että ehdotetut toimenpiteet ovat tarpeen tavoitteisiin pääsemiseksi. Voidaan kuitenkin perustellusti esittää kysymys, onko tavoitteet asetettu väärin, jos niihin pääsemiseksi tulee ottaa kantaa sotilasilmailun toimintaedellytyksiin ja järjestämiseen, eli asioihin, jotka eivät kuulu Unionin toimivaltaan. Toistaiseksi jäsenvaltiot eivät ole näkyvästi kritisoineet EU:n toimivaltaa, vaan laimentaneet Unionin asetusten integroivaa vaikutusta kansallisilla sopimuksilla ja sallituilla poikkeamilla.

Kokonaisuutena yhtenäistämisen mahdollisuudet tunnustetaan ja niitä ehkä korostetaan liikaa. Halukkuutta tehokkuuden kasvattamiseen varmasti on, mikäli vaan valtioiden omat intressit ilmatilaan pystytään toteuttamaan samalla. Tällaiseen kokonaisvaltaisen ratkaisun tarpeeseen EU ei onnistu täysin vastaamaan. Tehokkuusvertailu kohdistuu pääosin Yhdysvaltoihin, jonka ilmatila on aikaisemmin mainituista syistä täysin erilainen hallittava. On varmasti kiistatonta, että kustannuksia saataisiin laskettua yhdistämällä Euroopan ilmaliikenteen hallinta yhden toimijan alle kuten Yhdysvalloissa. Tämä kunnianhimoinen ja jopa utopistinen järjestelmä sivuuttaa kuitenkin ECAC-alueen 44 valtion erilaiset valtioniilmailun ilmentymät ja kansalliset laajemmat turvallisuusnäkökulmat käytännössä täysin. Yhdysvalloissa siviili-ilmailuun vaikuttava sotilasilmailu on kuitenkin yhden presidentin käskyvallan alla.

¹¹³ *Ibid.*

4 SUOMEN LAINSÄÄDÄNTÖ JA SOPIMUKSET

4.1 Suomen suhtautuminen EU:n ilmatilan hallinnan hankkeisiin

Euroopan unionin sääntelyyn perehtymisen jälkeen on luonnollista siirtyä kansalliselle tasolle, jolla EU:n hankkeet toteutetaan. Tämän pääjakson tavoitteena on selvittää, miten lainsäätäjä ja kansalliset viranomaiset suhtautuvat edellisessä pääjaksossa esitettyihin EU:n hankkeisiin sekä miten sotilastoiminnassa kansainvälisesti käytetty *airspace control* eroaa EU:n käyttämästä *airspace management* -termistä.

EU:n alkuperäinen kunnianhimoinen tavoite oli edistää EU:n, eli eurooppalaisen lentotiedotusalueen¹¹⁴, rakentamista toiminnallisten ilmatilan lohkojen avulla. Edellisessä pääjaksossa kuvatulla tavalla tavoitetta ei ole vielä saavutettu, vaan EU:n lainsäädännön tulkinnassa on ollut eroja komission ja jäsenvaltioiden välillä. Tutkielmassa käsitellään ainoastaan Suomen valtion näkemystä, mutta samoja näkökulmia on myös muilla mailla. Tulkintaerimielisyydet eivät ole uusia, eivätkä ne ole syntyneet kesken prosessin vaan pysyneet kohtuullisen staattisina alusta asti.

Käsitellessään EU:n valkoista kirjaa ilmaliikenteen hallinnasta¹¹⁵ vuonna 1996 liikennevaliokunta lausui:

”Ilmatilan ruuhkautumisen osalta komissio on pitänyt ongelmana lennonjohtoa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ruuhkautumista aiheuttavat pääasiassa mm. huono liikennesuunnittelu, säävaihtelut, maahuolto, maahuolto sekä ilmatilan ja lentoreittien jako.”¹¹⁶

Valiokunnan mielestä myös jaon sotilas- ja siviili-ilmailuun oli oltava selkeä. Näkökulma on lyhyessä lausunnossakin huomattavan erilainen komission näkökulmaan verrattuna.

¹¹⁴ Eurooppalaisen lentotiedotusalueen tavoitteena oli integroida kansallisia lentotiedotusalueita yhteen ja näin parantaa tehokkuutta. Vertaus edellisessä pääjaksossa esitettyyn Yhdysvaltain tapaan järjestää lentotiedotusalueet on ilmeinen.

¹¹⁵ Euroopan komissio 1996/57.

¹¹⁶ LiVL 1996/13. Eduskunnan vireilletuloasiakirja (E 54/1996 vp) ei ollut saatavilla tutkielman teon aikana.

Varsinainen yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan hankkeen käsittely kansallisessa päätöksenteossa alkoi myös erilaisella visiolla yhtenäisestä ilmatilasta. Hallitus suhtautui hankkeeseen myönteisesti, mutta kiinnitti välittömästi huomiota siihen, että käsittelyn edetessä voisi tulla eteen sellaisia erityiskysymyksiä, joita tulisi käsitellä sotilasasioina. Samalla hallitus lausui: ”Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että yhteiset rakenteet ja menetelmät luodaan joustaviksi ja tarkoituksenmukaisiksi, jotta yhteisön eri alueiden erilaiset tarpeet voidaan huomioida.”¹¹⁷ EU:n näkökulman vastapuolena ovat lukuisat erilaiset kansalliset intressit.

Nämä kirjaukset saivat jatkoa kansallisen turvallisuuden puolelta. Liikennevaliokunnan lausunnon mukaan ilmatilan jakaminen funktionaalisiin lohkoihin oli asiana ”monisäikeinen ja vaikea”¹¹⁸. Suomen osalta katsottiin, että valtion rajat ylittävä lohko ei välttämättä ole Suomen edun mukainen. Myöskään EUIR:n perustamisen yhteydessä ei tuotu valtioneuvoston mielestä riittävästi esiin käytännön haasteita ja vastuukysymyksiä. Siviili- ja sotilasilmailun yhteensovittamisen osalta kirjelmä toteaa, että Suomessa on jo integroitu siviili- ja sotilaslennonjohdon järjestelmä, joten SES-paketti ei anna lisäarvoa kansalliselle järjestelmälle. Syvempään kansainväliseen integraatioon sotilasilmailun osalta ei myöskään ollut halua.¹¹⁹

Lopputuloksena valtioneuvosto toteaa:

”Valtioneuvoston näkemyksen mukaan yhteinen eurooppalainen ilmatila -hanke tulee toteuttaa siten, että Suomi voi edelleen itse säädellä ulkomaisten valtion- ja sotilasilma-alusten pääsyä ja toimintaa Suomen ilmatilaan ja ilmatilassa [...]. Suomen tulee myös voida itsenäisesti säädellä oman ilmatilansa käyttöä joko tilapäisesti tai pysyvästi sotilaallisen valmiuden kohottamiseen liittyen.”

Periaatteellisella tasolla Suomi tuki yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan hanketta, mutta hanke jätti monta kysymystä vaille vastausta. Kirjelmässä nostetaan esiin myös Chicagon yleissopimuksen velvoitteet, joita EU-asetus ei pysty muuttamaan. Jo tämän muistion perusteella on kuitenkin mahdotonta väittää, että Euroopan komissiolle olisi tullut yllätyksenä, että jäsenmaat

¹¹⁷ Valtioneuvosto U 2002/3 vp.

¹¹⁸ Liikennevaliokunnan lausunto 1/2002 vp.

¹¹⁹ Valtioneuvosto U 2002/3 vp.

tulkitsevat asetuksia huomattavasti laajemmalla näkökulmalla. Komission tavoitteet yhtenäisen ilmatilan osalta olivat ymmärrettyjä ja tuettuja, mutta toteutustapa oli sellainen, joka sopisi liittovaltioon pikemminkin kuin valtioliittoon. Komissio tasapainoili asetuksella ohuella nuoralla toimivaltansa rajamailla¹²⁰. Tilanne ei ole juurikaan muuttunut vuoden 2020 ehdotuksessa SES 2+ -asetukseksi. Tiedonannossaan valtioneuvosto toteaa: ”Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ilmatilan hallinta ja suunnittelu säilyvät kansallisella tasolla, vaikka verkon hallinnoijan toimivaltuuksia kasvatetaan”¹²¹.

4.2 NEFAB-sopimus

EU:n ilmatila-asetuksen 5 artiklan ja etenkin SES II -muutosten mukaan EU:n jäsenvaltioiden ilmatila jaetaan toiminnallisiin ilmatilan lohkoihin. Edellisen pääjakson Kuva 4 nähdään, että Suomi kuuluu Viron, Latvian ja Norjan kanssa samaan toiminnalliseen ilmatilan lohkoon. Suomi solmi kesäkuussa 2012 sopimuksen pohjoiseurooppalaisen toiminnallisen ilmatilan lohkon (*engl.* ”North European Functional Airspace Block”, NEFAB) perustamisesta yhdessä näiden maiden kanssa.

Hallituksen esitys 2012/84¹²² on tutkimuskysymyksiin vastaamisen kannalta keskeisessä asemassa, koska siinä otetaan valtion toimijan tasolla kantaa unionin säädösvallan ja kansallisen säädösvallan suhteeseen. NEFAB-sopimus on mielenkiintoinen sekoitus EU-oikeutta, valtioiden välisiä sopimuksia ja kansallista suvereniteettia. Hallituksen esitys kuvastaa hyvin ilmatilan hallinnan kokonaisuuden sääntelykehysten haastavuutta, koska siinä joudutaan useaan otteeseen määrittelemään termejä ja ottamaan kantaa toimivaltuuksiin. Oma lisänsä on sillä, että

¹²⁰ Asetuksen perusteluosa sisältää viittauksia jäsenvaltioiden valtaan päättää asiasta ja vahvistaa puiteasetuksen 13 artiklan suojalausekkeen olemassaolon.

¹²¹ Liikenne- ja viestintäministeriö 2020 Tiedote: *Valtioneuvosto pitää yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan tavoitteita kannatettavina.*

¹²² HE 2012/84: *Hallituksen esitys eduskunnalle pohjoiseurooppalaisen toiminnallisen ilmatilan lohkon perustamisesta Viron, Suomen, Latvian ja Norjan välillä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lain-säädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.*

sopimuksen osapuolena on lisäksi EU:n ulkopuolinen Norja. Tulkinta NEFAB-sopimuksesta on kuitenkin se, että se on valtiosopimus, joka tulee saattaa lakina voimaan.¹²³

SES-hankkeen asetuksen yhtenäistävän tavoitteen perspektiivistä on päädytty tilanteeseen, jossa EU-asetus edellyttää jäsenmailta valtiosopimusta, joka menee osin EU:n lainsäädäntövalan ulkopuolelle, jonka osapuolina ovat yksittäiset jäsenvaltiot, johon kuuluu sopimusvaltioina EU:n ulkopuolisia valtioita ja jonka sopimisen muodoista EU ei voi antaa kuin huomautuksia. Nämä seikat huomioon ottaen ei liene ihme, että auditoinnin jälkeen hanketta ei ole pidetty järin onnistuneena. Toisaalta toiminnallisia ilmatilan lohkoja perustavat sopimukset kuvastavat hyvin aihepiirin vaikeutta oikeusdogmaattisesta näkökulmasta.

NEFAB-neuvottelut aloitettiin kahdeksan valtion kesken vuonna 2008. Mukana oli nykyisten sopijamaiden lisäksi Ruotsi, Tanska ja Islanti. Tanska ja Ruotsi kuitenkin perustivat vuonna 2009 yhteisen lennonvarmistusyhtymän, Nordic Unified Air Traffic Controlin (NUAC), joka on tasapuolisesti kummankin maan omistama. Se on yhä ainoa jäsenvaltioiden rajat ylittävä lennonvarmistuspalveluiden tuottaja. Muilla NEFAB-sopimusvaltioilla ei ollut halukkuutta lähteä vastaavanlaiseen kehitykseen mukaan, vaan sopimuksen pohjaksi kirjattiin lähtökohta, jonka mukaan ”jokainen sopimusvaltio voi nimetä oman palveluntarjoajan ilmatilaansa”. Tanska ja Ruotsi poistuivat neuvotteluista, ja Islanti seurasi perässä SES-asetusten soveltamiseen liittyvien epäselvyyksien vuoksi.¹²⁴

Vaikka NEFAB:ia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että NEFAB-hanke perustuu EU:n SES-hankkeeseen, kansallisilla viranomaisilla oli tulkintavalta siitä, täyttääkö hanke SES II -asetuksessa säädetty vaatimukset¹²⁵. Vastaavasti Euroopan komissio oli varannut asetuksella

¹²³ Perustuslaki 1999/731. 93–95 §. ks. HE 2012/84 s. 41, jonka mukaan NEFAB-sopimus on tavanomainen valtiosopimus.

¹²⁴ HE 2012/84. s. 4–5.

¹²⁵ *Ibid* s. 5. Periaatteessa EU voi tästä huolimatta antaa huomautuksia näistä sopimuksista, mikäli ne eivät täytä niille asetettuja tavoitteita.

2011/176/EU useille tahoille, myös itselleen, mahdollisuuden kommentoida eri FAB-hankkeita. Huomiot eivät kuitenkaan olleet jäsenvaltioita velvoittavia, vaan ne tuli käsitellä ”asianmukaisella tavalla ennen toiminnallisen ilmatilan lohkon perustamista.”¹²⁶

Asetuksensa pohjalta komissio antoikin NEFAB-hanketta koskevan lausuntonsa, jonka mukaan Ruotsi ja Tanska olisi otettava mukaan toiminnalliseen ilmatilan lohkoon 4 joulukuuta 2012 mennessä¹²⁷. Hallituksen esitys tyytyy toteamaan, että ”NEFAB-sopimusvaltiot tarkastelivat huomioita asianmukaisesti”, mutta lopulta NEFAB perustettiin ilman Ruotsia ja Tanskaa¹²⁸.

Hallituksen esityksen mukaan yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan perustaminen koskee siviili-ilmailua, mutta sillä on välittömiä ja välillisiä vaikutuksia myös sotilastoimintaan. Tutkielman kannalta merkittävin ilmentymä ilmatilan hallinta -termin haasteellisuudesta on NEFAB-sopimuksen hallituksen esityksen 2.3 luku Ilmatilan käyttö ja hallinta. Luku sisältää käytännössä tiivistelmän Euroopan komission perusteluista ilman kansallisen tason ilmatilan hallinnan laajempaa tarkastelua. Samassa luvussa myös todetaan ”[i]lmatilan hallinnalla tarkoitetaan puiteasetuksen määritelmän mukaan suunnittelutoimintoa – –”.¹²⁹

Käytännössä EU:lle myönnetään ilmatilan hallinnan termin määrittelyoikeus. Tämä on hieman ristiriidassa edellistä lainausta välittömästi seuraavien virkkeiden kanssa, joiden mukaan ”Ilmatilan hallinta on osa suvereenin valtion itsemääräämisoikeutta, ja sillä taataan myös maanpuolustuksen toimintaedellytykset.”, ja että ”[i]lmatilan hallinnasta – – päätetään kansallisesti EU-lainsäädäntö huomioiden.” Kappaleesta jää vaikutelma, että EU:lle on annettu valta määrittellä jokin asia, mutta tästä huolimatta heti perään on todettu, että asia onkin kansallisen lain-

¹²⁶ Asetus 2011/176/EU: *Komission asetukset ennen toiminnallisten ilmatilan lohkon perustamista ja muuttamista annettavista tiedoista*. 4 artikla sekä liite.

¹²⁷ Huomiot oli esitettävä 12 maaliskuuta 2012 mennessä ja komission antama aikaraja 4 joulukuuta 2012 antaa vaikutelman siitä, että komissio olisi halunnut sanella toiminnallisten ilmatilan lohkojen muodostamisen. Neuvotteluprosessi NEFAB:n perustamiseksi vei lähes 4 vuotta, mutta Ruotsin ja Tanskan kanssa perustettava ilmatilan lohko olisi tullut saatua käytäntöön alle puolessa vuodessa.

¹²⁸ HE 2012/84. s. 5.

¹²⁹ *Ibid.* s. 10 – 11.

käytön piirissä. Mikäli hallituksen esitys sisältäisi tämän jälkeen syvällisempää pohdintaa ilmatilan hallinnan kokonaisuudesta ja monipuolisuudesta olisi lisäys ymmärrettävämpi, mutta pohdinta loistaa poissaolollaan.¹³⁰

On toki tärkeää, että ilmatilan hallinnan kansallinen näkökulma mainitaan, mutta rivien välistä on luettavissa tahtotila täyttää EU:n asetusten vaatimukset. Sinänsä EU:n tavoitteet ovat tuettavia, koska ilmaliikenteen tehokkuuden lisääminen on myös Suomen intresseissä, mutta jos samalla todetaan, että kansallinen lainsäädäntö on hierarkialtaan ylin asiaa käsittelevä normisto, olisi toivottavaa perustella kansallista näkökulmaa paremmin. Esityksen yleisperusteluiden nykytilaa käsittelevistä kahdeksasta alakohdasta viisi alkaa viittauksella Euroopan komissioon tai puiteasetukseen. Ainoastaan Chicagon yleissopimusta, puolustukseen sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä asioita sekä Ahvenanmaan demilitarisointia käsittelevät alakohdat eivät ala viittauksella EU:n ilmatilan hallintaa käsitteleviin säädöksiin.

Puolustusta ja yleistä turvallisuutta käsittelevä alakohta viittaa puolustusvoimista annettuun lakiin, aluevalvontalakiin, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettuun lakiin, ilmailulakiin ja valmiuslakiin sekä kertoo niiden sisällöstä NEFAB-sopimuksen kannalta eri tilanteissa. Muusta esityksestä poiketen viittauksia EU:n säädöksiin ei ole ja perustelun viimeisessä kappaleessa sanotaan, että

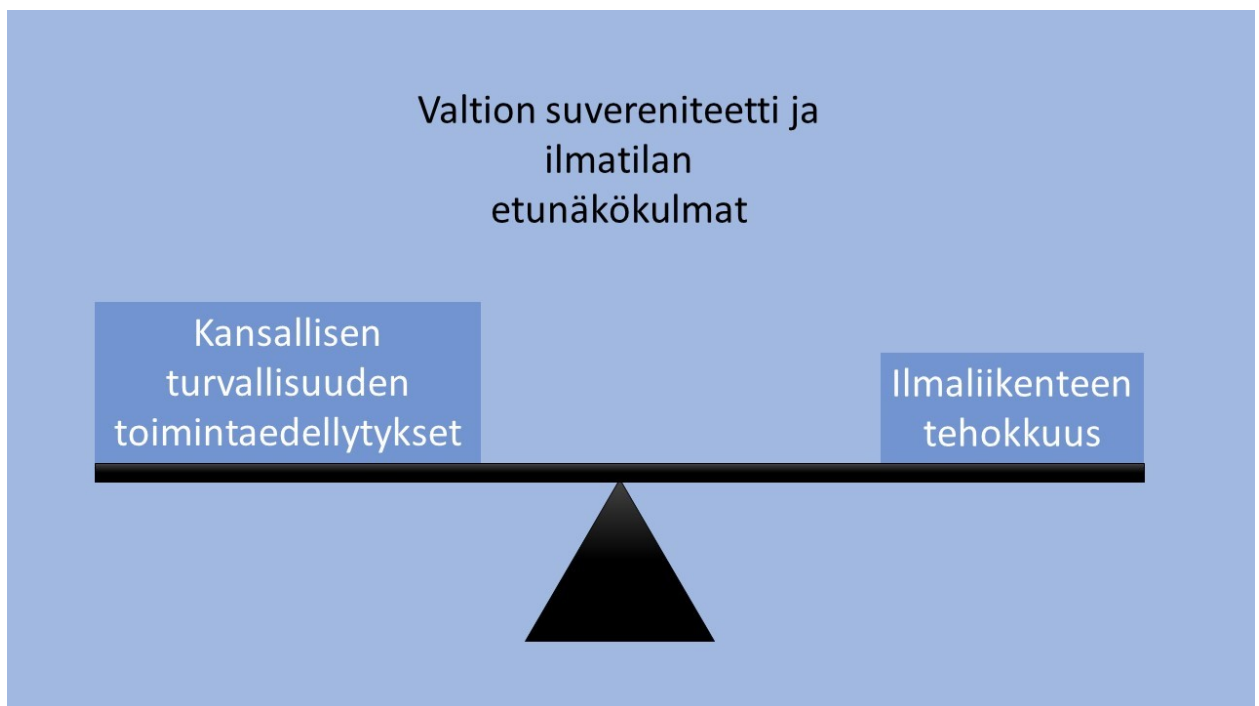
”Puolustukseen sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä syistä on ilmatilan hallinta pystyttävä toteuttamaan kaikissa olosuhteissa, jotta ilmatila saadaan tarvittaessa toimivaltaisten viranomaisten käyttöön. Tämän vuoksi on säilytettävä kansallinen kyky järjestää ja yhteensovittaa ilmatila nopeasti uudelleen ja rajoittaa viiveettä ilmailua rajatulla alueella esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseksi.”¹³¹

Tämän näkökulman merkitystä EU:n tavoitteiden kannalta ristiriitaisena elementtinä ei voi lii-
kaa korostaa. Jo yllä alaluvussa 3.2 mainittu EU:n lainsäädännön integroivan vaikutuksen lai-
meneminen johtuu juuri näistä kansallisista poikkeamista, joita lainsäädäntöön joudutaan otta-
maan.

¹³⁰ *Ibid.* s. 10 – 11.

¹³¹ *Ibid.* s. 15

Kansallisten poikkeusten etusijan kannalta on myös vierasta, että ilmatilan hallinta -termin määrittelyoikeus on EU:lla, jonka lainsäädännön todetaan olevan toissijaista kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Edellä kaivattua pohdintaa olisi voinut esittää etenkin EU:n tavasta määrittellä ilmatilan hallinta ilmaliikenteen hallinnan osa-alueena, vaikka kansallisella tasolla sen nähdään takaavan myös maanpuolustuksen toimintaedellytykset. Toisaalta asian voi ymmärtää myös niin, että valtio ymmärtää ilmatilan hallinnan merkityksen myös sotilasilmailun kannalta ja tunnistaa EU:n edistämän siviililentoliikenteen tehokkuuden etunäkökulman, mutta lisäksi myös valtion turvallisuutta korostavan etunäkökulman. Näin ollen voisi perustellusti väittää, että ilmatilan hallinta olisi kuitenkin ilmaliikenteen hallinnan ja sotilastoiminnan edellytysten turvaamisen yläpuolella, jolloin suvereeni valtio yrittäisi ilmatilan hallinnan keinoin tasapainoilla näiden etunäkökulmien välillä. Tilanne on esitetty kuviossa 6.



Kuvio 6 - Ilmatilan hallinnan etunäkökulmat

Tutkielmassa on tähän asti perehdytty muiden esittämiin teorioihin, mutta yllä kuviossa 6 esille nostettu näkökulma ilmatilan suvereniteetin etunäkökulmiin on jäänyt kirjallisuudessa vähemmälle huomiolle. EU:n näkemys ilmaliikenteen tehokkuudesta sivuuttaa suvereenin vallan toi-

sen merkittävän ilmatilan käyttäjäryhmän, valtion ilmailun. EU ei mandaattinsa vuoksi voi säädellä kansallisesta turvallisuudesta, joten se tyytyy maksimoimaan siviililentoliikenteen tehokkuutta. Suvereenina toimijana valtio, tutkielman tapauksessa Suomi, joutuu toteamaan, että asia ei ole niin yksinkertainen ja jarruttamaan EU:n hankkeita. Säätäessään SES-hankkeeseen liittyviä asetuksia, EU joutuu rajoittuneen toimivaltansa vuoksi taiteilemaan sotilasilmailun ympärillä esittäen erilaisia toiveita, voimatta velvoittaa jäsenvaltiota näiltä osin mitenkään.

Yhteensovittamisen perspektiivistä on tärkeää, että kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä pystytään helpottamaan yhdenmukaistamalla esimerkiksi ilmatilan termistöä. Tämä termistön yhdenmukaistaminen on johtanut suomenkielisten käännösten osalta valitettavasti tilanteeseen, jossa englanniksi suppeamman sanan *management* alle on suomen käännöksessä vakiintunut sana *hallinta*. Termin monitulkintaisuus ja aiheuttaa sen, että *ilmatilan hallinta* -termiä käytettäessä on helppoa kuvitella käyttävänsä huomattavasti laaja-alaisempaa termiä. Kyseessä on kuitenkin vain EU:n itselleen määrittelemä suunnittelutoiminto, jonka avulla ilmaliikenteen määrä ilmatilassa voidaan maksimoida. Alan asiantuntijoiden kesken termi ei aiheuttane suurta päänvaivaa, mutta ilmatilan hallintaan ja sen ulottuvuuksiin vähemmän perehtyneelle hallinta voi vaikuttaa terminä laajemmalle ulottuvalta, kuin mitä se todellisuudessa on. Aiheeseen palataan seuraavassa pääluvussa.

4.3 Sotilasilmatilan erityispiirteet

Tutkielma on tähän asti keskittynyt käsittelemään kansallisen ja kansainvälisen ilmatilan hallintaa koskevan lainsäädännön suhdetta ja aihepiirin erityiskysymyksiä. Kansainvälisen lentoliikenteen toimintamallit ovat lähes identtisiä riippumatta siitä, mihin maahan matkustetaan. Ilmatilan hallinnan kannalta siviililentoliikenne on aina samankaltaista. Siviili-ilma-alukselle tulee varata tietty osa ilmatilasta siten, että porrastusminimit eivät alitu¹³². Käytännössä ilma-aluksen ympärillä liikkuu sen mukana ”porrastuslaatikko”, jota ei saa läpäistä.

¹³² Tarkemmista porrastusmenetelmistä ks. esimerkiksi ICAO DOC 4444 - PANS-ATM kappale 5. ja 2012/923/EU

Operatiivisessa sotilastoiminnassa käytetään tämän porrastustavan lisäksi muita menetelmiä. Sotilasilma-aluksia porrastetaan kyllä siviililentoliikenteeseen monissa tilanteissa, mutta sotilastoimintaa varten varataan normaalisti ilmatilaa. Isolla aluevarauksella pyritään sotilastoiminnassa maksimoimaan toiminnanvapaus. Harjoitustoiminnassa ei tarvitse keskittyä muuhun kuin harjoituksessa mukana oleviin samassa ilmatilassa toimiviin aluksiin, tai operatiivisessa toiminnassa¹³³ minimoidaan riskit omiin tai kolmansiin osapuoliin vaikuttamisesta¹³⁴. Menetelmiä, joilla pyritään vähentämään riskiä omiin tai kolmansien osapuolien ilma-aluksiin kohdistuvaa tahatonta vaikuttamista samalla säilyttäen mahdollisimman suuri omien toiminnanvapaus käytetään englanniksi termiä *airspace control* (jäljempänä ASC¹³⁵).¹³⁶

Sotilaallisesti tehokas toiminta vaatii mahdollisimman suuren toiminnanvapauden, minkä vuoksi on mahdollista, että vastuu törmäyksen estämisestä siirretään maasta lentoa johtavalta taholta ilma-aluksen päällikölle. Tämän tutkielman tarkoituksena ei ole kuitenkaan tarkastella yksittäisten ilma-alusten välistä porrastamista vaan ilmatilan hallintaa kokonaisuutena. Yhteentörmäyksen riskin lisäksi sotilastoiminnassa on vaarana vaikuttaa omiin joukkoihin tai kolmansiin osapuoliin. Sotilaallisten operaatioiden aikana samaa ilmatilaa voidaan käyttää myös siviili-ilmailuun samalla, kun alueella on useita eri sotilasilma-aluksia. Naton dokumenteissa korostetaan yhteistyötä kaikkien toimijoiden välillä tehokkaan ilmatilan ASC:n saavuttamiseksi. Erilaisia vaikuttavia toimijoita ovat muun muassa ilma-alukset, ilmatorjunta, risteilyohjukset, tykistö, miehittämätön ilmailu sekä siviili-ilmailu. ASC:n tavoitteena on, että eri toimijat aiheuttavat minimaalisen häiriön toistensa toiminnalle ilman kohtuuttomia rajoituksia ja riskejä omille joukoille ja siviileille.¹³⁷

Sotilasoperaatiot eivät kuitenkaan synny tyhjiössä vaan ovat pysyvä osa ympäröivää maailmaa. Sota ja rauha eivät myöskään ole ainoat vaihtoehdot, vaan turvallisuustilanne voi olla jotain

¹³³ Operatiivisella toiminnalla viitataan sellaiseen sotilastoimintaan, johon rauhan aikana sotilasilmailussa ryhdytään valtion alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi tai sotilastoimintaan sodan aikana ylipäätään.

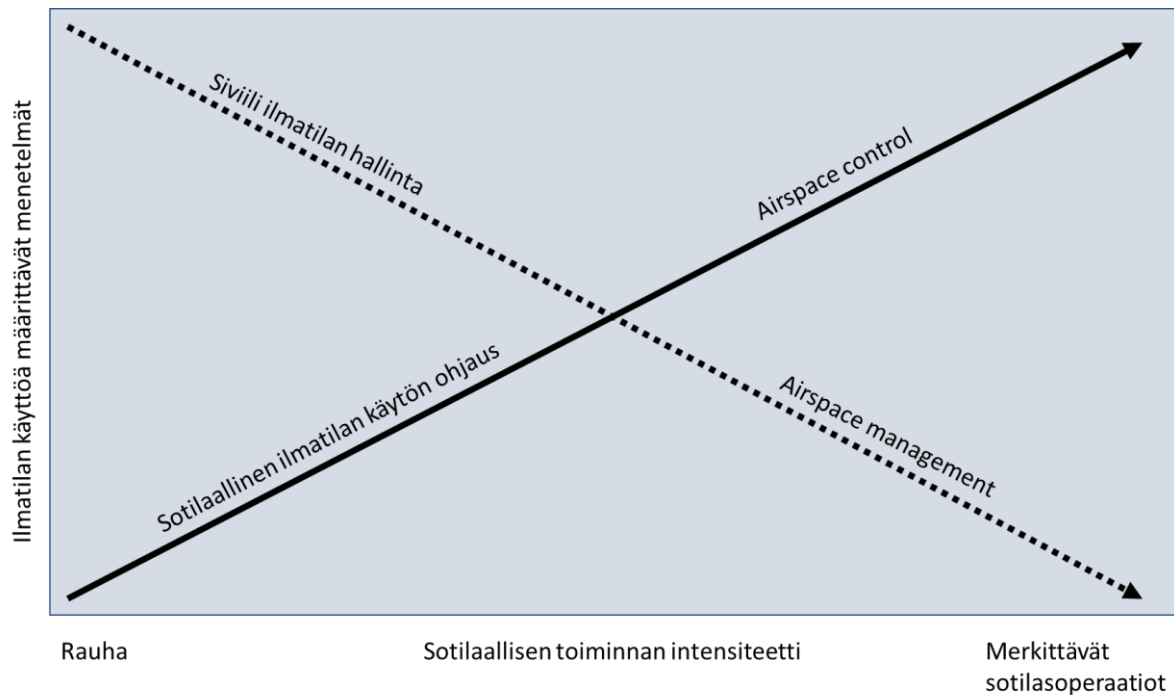
¹³⁴ Vaikuttamisella ymmärretään tutkielmassa tulivoiman, häirinnän tai minkä tahansa muun vaikuttamisen kohteena olevalle aiheuttamaa epätoivottua vaikutusta.

¹³⁵ Termille ei ole vakiintunutta suomenkielistä vastinetta, joten selvyuden vuoksi tutkielmassa käytetään englanninkielistä lyhennettä ASC.

¹³⁶ NATO AJP-3.3.5 Allied Joint Doctrine for Airspace Control. 2013. s. 1-1.

¹³⁷ *Ibid.* s. 1-2 ja 1-3.

sodan ja rauhan välimaastosta.¹³⁸ Rauhan aikana sotilaalliseen toimintaan riittää operatiivisten lentojen vaatima ilmatila, mutta mitä laajemmista sotilasoperaatioista on kysymys, sitä enemmän täytyy siirtyä ilmatilan hallinnasta kohti ASC:tä¹³⁹.



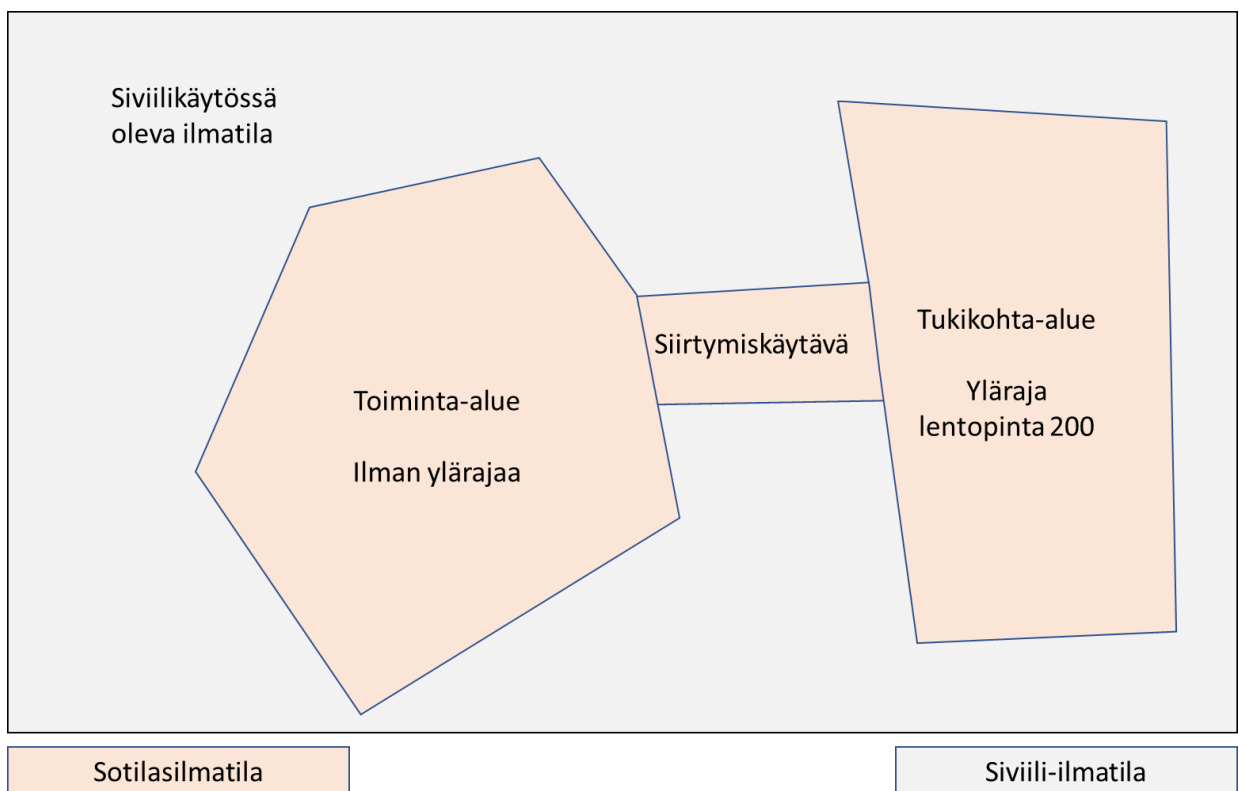
Kuvio 7 - Ilmatilan käyttöä määrittävät menetelmät.

Sotilastoiminnan tarkoituksena ei ole häiritä siviili-ilmailua vaan turvata oman toiminnan riittävät edellytykset kaikissa tilanteissa. ASC:tä käytetään vain sotilaskäyttöön luovutetussa ilmatilassa. Lähtökohtaisesti sotilaat eristetään kaikissa tilanteissa myös sodan aikana siviileistä joko sotilas- tai siviilijohtoisesti. Sotilastoiminnan edellytysten turvaamisella voi olla vaikutusta myös siviilien käyttämään ilmatilaan, jolloin vaihtoehdoiksi jää kieltää siviileiltä jokin toiminta tai rajoittaa siviilien toimintaa tietyillä korkeuksilla ja alueilla.

¹³⁸ Ks. ns. hybridiuhista: Nato: NATO's response to hybrid threats.

¹³⁹ JP 3-52 Joint Airspace Control. s. III-2.

Kuviossa 8 esitetään, kuinka sotilasilmatila on alisteista siviili-ilmatilalle. Käytännössä koko maailman ilmatila on siviililentoliikenteen käytössä, kunnes sitä joudutaan sotilaallisen aktiivisuuden takia rajoittamaan. Tällöin rajoituksia tehdään ASC:n periaatteiden mukaisesti. Alla oleva kuva voisi olla esimerkki tilanteesta, jossa tukikohdat olisivat kohtuullisen turvallisella alueella, josta siirrytään käytävää pitkin toiminta-alueelle, jossa toiminta on vapaampaa. Näin rajoitetaan siviililiikennettä mahdollisimman vähän aiheuttamatta turhia riskejä. Äärimmäisyyksiin kiristyneessä tapauksessa valtion ilmatila voisi olla kokonaan sotilaiden käytössä ja siviililiikenne kielletty täysin.



Kuvio 8 - Ilmatilan jako horisontaalisesti

Sotilasilmatilan sisällä alueella toimivien sotilasosastojen on porrastettava toimintansa toisiinsa ASC:n periaatteiden turvin. Voi olla, että tietyt alueet on varattu tietyille toimijoille, tai että koneet on porrastettu omilla korkeuksillaan. Tarkoituksena on kuitenkin, että porrastaminen olisi mahdollisimman dynaamista ja vähän rajoittavaa, jolloin menetelmiä on monia muitakin.

Sisäisistä menetelmistä puhuttaessa käytetään termejä positiivinen ASC ja menetelmällinen ASC. Myös näiden yhdistelmää voidaan käyttää. Positiivinen ilmatilan käytön ohjaus perustuu hyvään ilmatilannekuvaan¹⁴⁰, jonka avulla porrastamisesta voidaan huolehtia ilmaoperaatiokeskusten¹⁴¹ johdolla dynaamisesti. Menetelmällisessä ASC:ssä luotetaan ennalta sovittuihin määräyksiin ja menetelmiin, joiden avulla ilmatilaa voidaan jakaa alueellisesti tai ajallisesti, aseiden käyttöä voidaan rajoittaa tietyllä alueella tai ilmatila voidaan ennalta suunnitella sellaiseksi, että näillä menetelmillä voidaan edesauttaa kohteen tunnistamista ja vähentää riskiä omiin kohdistuvaan vaikuttamiseen.¹⁴²

Suurimpana erona siviililuonteisen ilmatilan hallinnan ja ASC:n välillä on aikajänteissä. Ilmatilan hallinnan tasoista määritellään tarkemmin ASM-toimintakäsikirjassa, jonka perusteella strategisen ja esitaktisen tason¹⁴³ suunnittelun aikajänne on päivistä 2–9 viikkoon, kun taas ilmatilan ASC voidaan tehdä huomattavan lyhyelläkin aikajänteellä pienelle alueelle¹⁴⁴. Ilmaoperaatiokeskuksen ohjatessa ilmatilan käyttöä positiivisen ASC:n mukaan ilmatilan käyttö voi muuttua radikaalisti sekunneissa, esimerkiksi tilanteessa, jossa havaitaan vihollisen ilmatorjuntaa uudessa paikassa.

Kuten Naton asiakirjatkin toteavat, siirtymä rauhanajan lennonjohdollisista menetelmistä ASC:hen on ennalta-arvaamatonta ja sotilasoperaation onnistumisen kannalta ratkaisevaa. Eri-tyisiä menetelmiä tulee luoda sotilasoperaatioiden helpottamiseksi pienimmällä häiriöllä siviililiikenteelle. ASC:llä pitäisi pystyä saavuttamaan mahdollisimman suuri toiminnanvapaus, joka on linjassa sen riskitason kanssa, joka on toiminnalle määritetty¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Ilmatilannekuvasta ks. Ilmavoimat: Ilmavalvontatutkat ovat alueellisen koskemattomuuden valvonnan perustyökaluja.

¹⁴¹ Ilmaoperaatiokeskuksista ks. Joint Publication Annex 3-30.

¹⁴² AJP-3.3.5. s. 2–4, 3–3 ja 3–4.

¹⁴³ ASM-toimintakäsikirja. s. 7–8.

¹⁴⁴ *Ibid.* s. 23–24.

¹⁴⁵ AJP 3.3.5 s. 3–8.

4.4 Ilmatilan hallintaa koskevat kansalliset säädökset

Sotilasilmailu on lähes kokonaan kansallisen lainsäädännön alaista toimintaa. Sotimista yleisesti koskevia kansainvälisiä sopimuksia on useita¹⁴⁶ ja eri mailla on kahden- tai monenvälisiä sopimuksia myös sotilasilmailusta, mutta ilmatilan hallinnan näkökulmasta sotilasilmailu on hyvin kansallispainotteista. Ilmatilan hallinnan kannalta kansallisella lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa nimenomaan sotilasilmailuun, kun taas siviili-ilmailu on tutkielmassa jo yllä kuvatusti pääosin kansainvälisen sääntelyn alaista. On toki huomattava, että vaikuttamalla sotilasilmailun toimintaedellytyksiin vaikutetaan välillisesti myös siviili-ilmailuun, kuten tutkielmasta on jo käynyt ilmi.

Aluksi on syytä esitellä ilmatilan hallinnasta vastaavat tahot. Ilmailulain mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto, eli Traficom, on SES-asetuksissa tarkoitettu toimivaltainen viranomaisen sekä kansallinen ilmailuviranomainen.¹⁴⁷ Liikenteen turvallisuusvirastolla on kaiken Suomessa tapahtuvan ilmailun kannalta keskeinen rooli, sillä se on siviili-ilmailusta vastuussa oleva viranomaisen. Puolustusvoimilla on sotilasilmailun osalta oikeus antaa määräyksiä, jotka voivat tietyin edellytyksin poiketa ilmailulain yleissäännöksistä. Normaalioloissa näillä määräyksillä ei ole suurta ilmatilanhallinnallista merkitystä, mutta ilmailulain 109 §:n mukaan puolustusvoimat vastaa ilmatilan hallinnasta valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 momentin mukaisissa poikkeusoloissa.¹⁴⁸

Ilmatilan hallinnan suuntaviivoista vastaa ilmatilan hallinnan neuvottelukunta, joka toimii liikenne- ja viestintäministeriön yhteydessä. Sen asettaa valtioneuvosto ja sen tarkoituksena on valmistella ilmatilan ja ilmaliikenteen hallinnan, lennonvarmistuspalveluiden tarjonnan sekä

¹⁴⁶ esim. YK:n peruskirja (SopS 1/1956) ja Geneven sopimukset (SopS 7/1955). Ks. aiheesta Ulkoasiainministeriö: Sodan oikeussäännöt.

¹⁴⁷ Ilmailulaki 2014/864. 3 §.

¹⁴⁸ Valmiuslaki 2011/1552. Lisäksi valmiuslain 81 §:n mukaan ”Liikenteen turvallisuusvirasto voi yhteiskunnan toimivuuden ja sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaamiseksi: 1) kieltää siviili-ilmailun tai rajoittaa sitä koko valtakunnan alueella tai sen osassa –”. Pykälä on valmiuslain II osassa, joka käsittelee poikkeusolojen toimivaltuuksia.

joustavan ilmatilan käyttöön liittyvä siviili- ja sotilasilmailun tarpeiden huomioiminen. Varsinaisen sopiminen näissä asioissa tapahtuu liikenne- ja viestintäministeriön ja puolustusministeriön välillä.¹⁴⁹

Taulukko 1 - Ilmatilan hallinnan vastuita¹⁵⁰

	Ilmailulain 11 §	SES/FUA	Ilmatilan käytön ja jäsentämisen periaatteet
Valtioneuvosto	Voi rajoittaa ilmatilan käyttöä ilman määräaikoja.		
Liikenteen turvallisuusvirasto	Voi rajoittaa ilmatilan käyttöä enintään kahdeksi viikoksi.	SES-asioiden toimivaltainen viranomainen	Päätää periaatteista, mutta kuulee puolustusvoimia
Ilmatilan hallintayksikkö	Voi rajoittaa ilmatilan käyttöä enintään yhdeksi tai kolmeksi vuorokaudeksi.		
Puolustusvoimat	Voi esittää pyyntöjä (enintään 3 vrk) ilmatilan käytön rajoittamiseksi.		Vastaa valmiuslain 3§:n 1 ja 2 mom. mukaisissa poikkeusoloissa ilmatilan hallinnasta.
Ilmatilan hallinnan neuvottelukunta		Käsittelee SES-asioita. ¹⁵¹ Valmistele	

¹⁴⁹ Ilmailulaki 2014/864. 107 §

¹⁵⁰ Taulukko perustuu ilmailulain 11 ja 105–116 §:in ellei toisin mainita.

¹⁵¹ Liikenne- ja viestintäministeriön muistio 3.11.2016. Ilmatilan hallinnan neuvottelukunnan asettaminen toimikaudelle 1.12.2016–30.11.2019 Haettu 11.7.2018 osoitteesta: <https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/20720>.

		FUA-asiat käsiteltäväksi	
Liikenne- ja viestintäministeriö		FUA: Yhteensovittaa siviili- ja sotilasilmailua	
Puolustusministeriö		FUA: Yhteensovittaa siviili- ja sotilasilmailua	

Jokaisella valtiolla on erilaiset turvallisuusintressit ja erilaiset asevoimat. Lähes kaikissa kehittyneemmissä valtioissa on myös ilmavoimat, tai vastaavasti alueellisen koskemattomuuden turvaaminen on sopimuksin luovutettu jonkin muun maan ilmavoimien toteutettavaksi, kuten esimerkiksi Baltiassa. Suomessa Puolustusvoimat ja sen osana Ilmavoimat ovat aluevalvontalain mukaisia aluevalvontaviranomaisia. Lain 24 a §:ssä on velvoite ilmaliikennepalvelujen tarjoajaa sekä ilmatilan hallintayksikköä koskevasta aluevalvontaviranomaisten avustamisesta. Oleellisena osana ilmatilan käytön rajoittamista on 24 c §, jonka mukaan ”[i]lmaliikennepalvelujen tarjoajan ja ilmatilan hallintayksikön on turvattava aluevalvontaviranomaisen pyynnöstä ilmatilan esteetön käyttö aluevalvontatehtävää suorittavalle valtioniilma-alukselle.” Samalla tavalla tulee rajoittaa ilmatilan käyttöä tarvittavien voimakeinojen käytön turvaamiseksi.¹⁵²

Aluevalvontalain mukaiset ilmatilan rajoitukset ovat kuitenkin varsin rajallisia ja koskevat yksittäistapauksia, joissa ilmavoimat toteuttaa aluevalvontaviranomaisena tehtävänsä ilmatilan koskemattomuuden valvomiseksi ja turvaamiseksi. Kyseessä ei myöskään ole ilmatilan hallinnan kaltainen suunnittelutoiminto vaan pikemminkin reaaliajassa toteutettu ilmatilan rajoittaminen muulta kuin sotilasilmailulta. Suuremmat ilmatilanhallinnalliset poikkeukset säädellään ilmailulaissa.¹⁵³ Ilmailulaki on ilmatilan hallinnan kannalta oleellisin kansallinen säännös,

¹⁵² Aluevalvontalaki 2000/755.

¹⁵³ Ilmailulaki 2014/864.

koska ilmatilan hallinnalle ei ole erillistä lainsäädäntöä. Ilmatilan hallinnan kannalta ilmailulain oleellisimpia kohtia ovat 11 § ja 10 luku.

Ilmailulain 11 § säädetään valtioneuvoston, Liikenteen turvallisuusviraston sekä ilmatilan hallintayksikön mahdollisuudesta rajoittaa tai kieltää ilmailu tietyin perustein. Ilmatilan hallinnan kannalta valtioneuvostolla on suurin toimivalta ilmatilan rajoittamiseen.¹⁵⁴ Sen asetuksella

”voidaan rajoittaa ilmailua tai kieltää se valtion johtamisen, maanpuolustuksen, rajavalvonnan, pelastustehtävien tai varautumisen kannalta tärkeiden kohteiden ja alueiden yläpuolella taikka ympäristön suojelemisen kannalta valtakunnallisesti tärkeiden alueiden yläpuolella.”

Liikenteen turvallisuusvirasto voi tietyin perustein, joihin lukeutuu maanpuolustus, aluevalvonta sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömät syyt, kieltää tai rajoittaa ilmailua enintään kahden viikon ajaksi.

Edelleen ilmailulain 11 §:n perusteella ilmatilan hallintayksikön on kiellettävä tai rajoitettava ilmailu tiettyjen viranomaisten, muun muassa sotilas- tai ilmailuviranomaisen, esityksestä enintään kolmen vuorokauden ajaksi. Perusteina voivat olla laissa mainitut kohdat, esimerkiksi maanpuolustus tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Omasta aloitteestaan ilmatilan hallintayksikkö voi rajoittaa ilmailua tai kieltää sen kokonaan yhdeksi vuorokaudeksi poikkeuksellisista ja erityisen painavista lentoturvallisuuteen tai maanpuolustukseen liittyvistä syistä. Aikarajoitteita on havainnollistettu kuviossa 9.

¹⁵⁴ Kyseisillä toimilla rajoitetaan ilmatilan käyttöä muodostamalla R- (restricted) tai P (prohibited) -alueita ilmatilaan, joihin lentäminen vaatii kyseisen valtion viranomaisen luvan. Ks. EASA: Easy Access Rules for Standardised European Rules of the Air (SERA) 3145.

Ilmailun kieltäminen tai rajoittaminen

– 1 / 3 vrk

Ilmatilan hallintayksikkö

– 2 vko

Liikenteen turvallisuusvirasto

Ei aikarajoitetta

Valtioneuvosto

Kuvio 9 - Ilmailun kieltäminen tai rajoittaminen

Tutkielman kannalta merkittävä kansallinen oikeustapaus ilmatilan hallinnan kannalta syntyi Porvoon kaupunginvaltuuston toimesta. Valtuusto oli päätöksellään 29.8.2012 hyväksynyt kaupungin ympäristösuojelumääräykset, joiden 34 §:n mukaan ”huvi- tai harjoituslentotoiminta niin, että siitä aiheutuu asutukselle kohtuutonta meluhäiriötä toistuvien ylilentojen tai muun häiritsevän lentotavan muodossa, on kielletty”. Kaupunginvaltuusto yritti kieltää ilmailua kunnan alueella ympäristönsuojelulain perusteella. Liikenteen turvallisuusvirasto valitti asiasta Helsingin hallinto-oikeuteen, sillä perusteella, että aiemman ilmailulain¹⁵⁵ 8 §:n mukaan valtioneuvosto ja Liikenteen turvallisuusvirasto ovat ainoat tahot, jotka voivat kieltää tai rajoittaa ilmailua Suomen ilmatilassa. Hallinto-oikeus arvioi, että kyseisestä laista ei voi tehdä tällaista johtopäätöstä. KHO kumosi lopulta kaupunginvaltuuston päätöksen lainvastaisena päätöksellään KHO 2015:162 ympäristölakeihin liittyvin perusteluin. Ilmatilan hallintaan KHO ei ottanut kantaa.

¹⁵⁵ Ilmailulaki 1194/2009. Vanhan lain 8 § sisältö oli pääpiirteissään sama kuin uuden lain 11 §:n ennen 29.1.2016 tehtyjä muutoksia.

Näkemyksensä siitä, että ilmatilan käyttöä voitaisiin rajoittaa muidenkin kuin Liikenteen turvallisuusviraston tai valtioneuvoston päätöksellä on ilmatilan hallinnan kokonaisuutta ajatellen vieras. Mikäli jokaisella kunnalla olisi oikeus jollain muusta kuin ilmailulaista johtuvalla perusteella rajoittaa ilmatilan käyttöä olisi kokonaisuuden hallinta lähes mahdotonta. Tilanne voisi johtaa ilmatilan pirstoutumiseen yhä edelleen ainakin alailmatilassa.¹⁵⁶ Hallitus antoikin esityksen HE 69/2015, jossa 11 § selkeytettiin toimivaltuuksia nimenomaan ympäristöasioiden osalta. Esityksen mukaan ”– – olisi tärkeää, että meluntorjuntaan liittyvistä syistä katsotut rajoitukset päätettäisiin valtakunnallisella tasolla, ei paikallisella tasolla.”¹⁵⁷ Esityksen muutokset hyväksyttiin eduskunnan päätöksellä 29.1.2016.

Vaihtoehdoksi esitettiin pykälän muuttamista siten, että ilmatilan käyttöä ei saisi muilla kuin 11 §:ssä tarkoitetuilla perusteilla ja siinä mainittujen tahojen toimesta rajoittaa¹⁵⁸. Tähän ei kuitenkaan ryhdytty, mikä jättää tilanteen tulkinnanvaraiseksi, koska hallituksen voidaan katsoa olleen tietoinen hallinto-oikeuden päätöksestä, sillä esityksessä viitattiin sen olemassaoloon. Ei ole siis poissuljettua, että ilmatilaa voitaisiin rajoittaa muilla kuin ilmailulain 11 § kuvaamilla tavoilla, mikäli päätöstä pystytään perustelemaan jonkin muun lain nojalla. Ilmailulain 11 § antaa kohtuullisen laajalle joukolle viranomaistahoja mahdollisuuden ilmatilan käytön rajoittamiseen, mikäli se on turvallisuuden kannalta välttämätöntä.¹⁵⁹ Lainsäätäjällä olisi ollut mahdollisuus kerralla säätää toimivaltuusasia ilmatilan hallinnan osalta kuntoon, ja se on lainvalmistelussa ollut vaihtoehtona mutta jäänyt lopulta sille tasolle.

Ilmailulain 10 luku (105–116 §) alkaa SES-asetusten velvoittavuuden mainitsemisella. 106 §:n määritelmässä toistetaan SES-asetusten vastaavat määritelmät. Siviili- ja sotilasilmailun yhteensovittamista koskeva 107 § on FUA-asetuksen 1 artiklan tarkoittama säännöstö siviili- ja

¹⁵⁶ Ks. edellä Yhdysvaltain osavaltioiden ja liittovaltioiden suhteesta ilmatilaan.

¹⁵⁷ HE 2015/69. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmailulain muuttamisesta.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ ”Ilmatilan hallintayksikön on tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla rajoitettava tai kiellettävä ilmailu tietyllä alueella: 1) pelastus-, poliisi- tai sotilasviranomaisen taikka rajavartiolaitoksen tai Tullin tai lento- tai meripelastuskeskuksen, säteilyturvakeskuksen tai ilmailuviranomaisen esityksestä enintään kolmen vuorokauden ajaksi, jos se on välttämätöntä lentoturvallisuuden, maanpuolustuksen, poliisitoiminnan, pelastustehtävien, turvallisuustutkimuksen tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden taikka rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi”. Ilmailulaki 2014/864 11§.

sotilasilmailun yhteensovittamiseen. Pykälän ensimmäisessä momentissa huomautetaan, että FUA-periaatteita noudatettaessa on varmistettava sotilasilmailun ja valtion ilmailun toimijoiden mahdollisuus suorittaa niille säädetyt tehtävät. Sopiminen on jätetty liikenne- ja viestintäministeriön ja puolustusministeriön välille. Tämä viittaisi siihen, että puolustusministeriö vastaa sotilasilmatilasta ja liikenne- ja viestintäministeriö siviili-ilmatilasta.

Ilmatilan hallinnan kannalta oleellisten ilmatilan lohkojen perustaminen ja muuttaminen on Liikenteen turvallisuusviraston vastuulla. Valmiuslain käyttöönoton tietyissä tilanteissa vastuu ilmatilan hallinnasta siirtyy puolustusvoimille¹⁶⁰. Ilmatilan joustavan käytön kansalliset menettelmät taas ilmenevät ilmatilan hallintaa ohjaavasta käsikirjasta, joka on annettu ilmiallain 107 §:n perusteella. ASM-toimintakäsikirja¹⁶¹ on jatkuvasti päivitettävä ilmatilan hallinnan kansallinen viranomaisohje, joka yhdessä Kansallinen ilmatilapolitiikka¹⁶² -julkaisun kanssa muodostaa nykyään kansallisen ilmatilan hallinnan pohjan.

Kansallinen ilmatilapolitiikka -julkaisun osiossa, joka käsittelee aihepiirin taustoja, tulee ilmi selvästi EU:n merkitys ilmatilan lainsäädäntöä kehittäväksi tahoksi. Seitsemän kappaletta kymmenestä käsittelevät sitä, kuinka EU:n asetukset ja komission toimeenpanosäädökset ovat kansallisen lainsäädännön taustana. Yhdessä kappaleessa on huomioitu kansallinen siviili- ja sotilasilmailun tarpeiden yhteensovittaminen. Kuusisivuisessa dokumentissa on selkeästi eroteltu tausta, tarkoitus, ensisijaiset periaatteet sekä vastuut.

Suomen ilmatilapolitiikka on suunniteltu nojaamaan neljään ensisijaiseen periaatteeseen: turvallisuuteen, yhteensopivuuteen, kansallisten etujen suojaamiseen ja saavutettavuuteen.¹⁶³ EU:n näkökulmasta vastaavasti turvallisuus, yhteensopivuus ja saavutettavuus ovat varmasti tärkeitä näkökulmia, mutta kansallisten etujen suojaamisen päätyminen korkealle listalla tuskin on ollut EU:n tavoitteena SES- ja FUA-hankkeita edistäessään. Vastaavasti FUA-asetuksen pe-

¹⁶⁰ Ilmailulaki 109 §. Ks. myös Trafi: Kansallinen ilmatilapolitiikka (2016) s. 5.

¹⁶¹ Traficom: ASM-Toimintakäsikirja – Ilmatilan joustavan käytön menettelmät (2019).

¹⁶² Trafi: Kansallinen ilmatilapolitiikka (2016).

¹⁶³ Kansallinen ilmatilapolitiikka (2016). s. 2–3.

riiaatteet nojaavat vahvasti ilmatilakapasiteetin lisäämiseen, ilmatilan käytön tehokkuuden kasvattamiseen, ilmatilan varaamisen tilapäisyyteen sekä kansainvälisen yhteistyön korostamiseen.¹⁶⁴

Kansallisten etujen suojaaminen näkyy myös ASM-toimintakäsikirjassa, jonka johdanto alkaa sanoilla ”Ilmatilan käyttö ja sitä koskeva päätöksenteko on valtion itsemääräämisoikeuteen kuuluvaa toimintaa.” Kansallisen toiminnan edellytykset turvataan ennen EU:n lainsäädäntöön pureutumista. Johdannossa vahvistetaan vielä sotilastoiminnan erillisyys EU:n toiminnasta:

”Sotilaalliset operaatiot ja sotilaskoulutus eivät kuulu Euroopan Unionin (EU) toimivaltaan [...] Vaikka EU-lainsäädäntö koskee vain siviili-ilmailun järjestämistä, vaikuttavat asetukset myös Puolustusvoimien ilmatilan käyttöön johtuen ilmatilan rajallisuudesta.”¹⁶⁵

Tässä huomiossa kiteytyy hyvin EU:n ratkaisun yksipuoleisuus. Lainsäädännön tulkinnassa on totuttu siihen, että valtioilla on alueellaan suvereeni lainsäädäntövalta. Kun valtio antaa unionille osan lainsäädäntövallastaan pidättäen kuitenkin osan itsellään, on tilanne yllättäen monimutkainen, koska moni taloudellisista syistä säädetty unionin asetus vaikuttaa myös kansallisen lainsäädäntövallan piiriin jätettyihin asioihin. Toisaalta lähes samalla tavalla Yhdysvalloissa kipuillaan osavaltioiden ja liittovaltion vallasta eri asioissa.

ASM-toimintakäsikirjan johdanto ilmentää EU:n lainsäädännön ongelmia, koska toisaalta ASM-toimintakäsikirja on tehty täyttämään FUA-asetuksen vaatimukset, mutta toisaalta

”Tämän asiakirjan ilmatilanhallinnan menettelyillä varmistetaan se, että puolustusvoimien harjoitustoiminnan asettamat vaatimukset huomioidaan niin, että puolustusvoimille säädetyt velvollisuudet voidaan asianmukaisesti toteuttaa joustavan ilmatilan käytön periaatteet huomioiden.”

¹⁶⁴ 2005/2150/EU.

¹⁶⁵ Samat huomiot on esitetty myös hallituksen esityksessä eduskunnalle ilmailulaiksi ja laiksi meripelastuslain 14 §:n muuttamisesta. HE 79/2014 vp. s. 8.

EU:n vaatima tilanne, jossa FUA-asetukset on tehty ensisijaisesti siviili-ilmailua varten, on kansallisella tasolla käännetty päälaelleen. EU:n asetuksen edellyttämän toimintakäsikirjan luomisessa on päädytty muodostamaan periaatteet, joilla ensisijaisesti turvataan kansallisen toiminnan edellytykset ja vasta toissijaisesti otetaan huomioon EU:n säätämät periaatteet.

Jo mainittu ilmatilan hallinnan neuvottelukunta yhteensovittaa strategisen tason intressejä, jolloin puhutaan usein yli vuoden päästä tapahtuvista muutoksista ja yleisistä linjoista. Esitaktinen taso sisältää vuosisuunnitelman sekä tilapäisten ilmatilavarausten tekemisen menetelmät. Puolustusvoimat varaa esitaktisella tasolla¹⁶⁶ sovittujen menetelmien mukaan ilmatilaa. Taktisella tasolla toteutetaan suunnitelmien mukaiset ilmatilavarausten ja vaara-alueiden aktivoimiset.¹⁶⁷

Ilmatilan hallintayksiköllä (*engl.* Airspace Management Cell, AMC) on suuri merkitys kansallisen ilmatilan hallinnan näkökulmasta. Se on perustettu FUA-asetuksen¹⁶⁸ 5 artiklan perusteella ja on luonteeltaan yhdistetty siviili- ja sotilasyksikkö.¹⁶⁹ Artikla antaa mahdollisuuden sille, että yksi AMC hoitaisi useamman maan ilmatilan hallinnan, mutta tällaiseen ei ole aktiivisesti lähdetty. Tämä ei sinänsä ole ihme, koska hallituksen esityksessäkkin on todettu, että ”normaaliolojen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen toimintamallien yhteensovittamiseksi on tärkeää, että yksikkö on yhdistetty siviili- ja sotilastoimiin.”¹⁷⁰ Kun otetaan huomioon sotilastoiminnassa kriittiseksi määritetty siirtymä ilmatilan hallinnasta ilmatilan käytön ohjaukseen, nähdään, että AMC:lle on kansallisesti luotu ilmatilan hallinnan osalta kokonaisturvallisuuden kannalta merkittävä rooli.

Normaalioloissa AMC hoitaa etenkin esitaktisen ja taktisen tason ilmatilan hallintaa toimintakäsikirjan periaatteiden mukaisesti. Se toimii kansallisen ilmaliikennepalvelun tarjoajan, Suomessa ANS Finland, yhteydessä. Palveluntarjonta-asetuksen perusteluosassa moneen otteeseen

¹⁶⁶ Ks. ASM-toimintakäsikirja. s. 8.

¹⁶⁷ ASM-toimintakäsikirja. s. 20–26.

¹⁶⁸ 2005/2150/EU.

¹⁶⁹ Jälleen kerran on mielenkiintoista, että EU:n artiklan perusteella voidaan määrätä perustettavaksi yhdistetty yksikkö, jossa on myös sotilaita. Toisaalta on täysin luonnollista, että sotilaiden tulee osallistua tällaiseen päätöksentekoon eikä liene järkevää jättää koko yksikköä perustamatta sen takia, ettei EU voi määrätä sotilastoiminnasta edes vähäisissä määrin. Toisaalta tällaisella asetuksella asetetaan vaatimuksia sotilaille, joiden tehtävän ei pitäisi perustua EU:n lainsäädäntöön.

¹⁷⁰ HE 79/2014 vp. s. 79.

viitataan siihen, että lennonvarmistuspalveluita tulisi voida tarjota myös toisessa jäsenvaltiossa annetun luvan perusteella. Tämä yhdessä FUA-asetuksen 5 artiklan kanssa antaisi periaatteessa mahdollisuuden nimetä ilmaliikennepalvelun tarjoaja muusta maasta kuin Suomesta, mikä oli EU:n tarkoituskin. Puolustusministeriö ei ole kannattanut ilmaliikennepalvelun tarjoajan ulkoistamista, vaan ministeriön esityksestä ilmaliikennepalvelun tarjoajaa nimettäessä ANS Finlandilta kiellettiin erikseen puolustusvoimiin liittyvien tehtävien luovuttaminen alihankintayritykselle¹⁷¹. Hallituksen esityksessä 79/2014 109 §:n perusteluiden yhteydessä korostettiin, että maanpuolustuksen takia ilmatilan hallinnan on oltava kansallisen toimijan tuottamaa ja että puolustusvoimat on osallisena siinä.

¹⁷¹ Valtioneuvoston päätös ilmaliikennepalvelun tarjoajan nimeämisestä. LVM/2017/39.

5 ILMATILAN HALLINTA – EU:N SUUNNITELUTOIMINTO VAI SUVEREENIN VALTION KEINO TURVALLISUUDEN TAKAAMISEKSI?

5.1 Kuinka hallita ilmatilaa?

Tutkielma alkoi kysymyksellä, mitä tarkoittaa hallinta? Kuten aiemmista pääjaksoista on käynyt ilmi, ilman herruus, eli tietynlainen ilman hallinta, on valtionvälisin sopimuksin vahvistettu oikeustila, jonka kenties lähin verrokki on oikeus maa-alan hallintaan. Ilmatilan hallitseminen maa-alueen tavoin on kuitenkin hankalaa, sillä toistaiseksi ei ole keksitty tapaa rakentaa pysyviä rakenteita ilmaan. Toisaalta olisi monessa mielessä haastavaa, jos ilmatila käsitettäisiin *ratione materiae* -perusteisesti. Ilmalle on nimittäin ominaista liikkua suhteessa maan pintaan, mikä johtaisi siihen, ettei ilmassa sijaitseva rakennelma itse asiassa pysyisi maahan nähden paikallaan, vaan liikkuisi säilyttäen maantieteellisen sijaintinsa. Tämä huomioiden esineoikeudellisen hallinnan perustaminen ilmaan olisi haastavaa. Hallinta ei kohdistuisi esineeseen vaan tietyn toisen esineen yläpuolella olevaan esineeseen, joka vaihtuu jatkuvasti, eli maa-alan yläpuolella olevaan ilmaan. Tästä syystä puhutaankin ilmatilasta, eikä esineoikeudellista hallintaa ole ollut käytännöllistä ulottaa ilmatilaan viittaamatta sen alla olevaan maa-alueeseen.

Tutkielmassa aiemmin esitetyn mukaisesti ilmatilaa ei voida pysyvästi miehittää eikä rajapyykkejä pystyttää. Olisiko ilmatilaa siis luonnollisempaa hallita hallitsemalla siinä liikkuvia tahoja? Ajatusmaailma on lopulta yllättävän lähellä maa-alueiden hallintaa. Ei riitä, että valtio sopii toisen valtion kanssa rajapyykeistä, vaan niitä tulee, jollei toisin sovita, myös valvoa. Samalla tavalla ilmaliikennettä valvomalla valvotaan valtion alueellista koskemattomuutta. Suomessa ilmatilan osalta alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista suorittaa voimassa olevien lakien mukaan Ilmavoimat, kun taas maarajasta vastaa Rajavartiolaitos. Mutta ilmentääkö alueellisen koskemattomuuden valvonta ilmatilan hallintaa? Juristille luonnollinen tapa ymmärtää hallinta esineoikeudellisen hallinnan kautta ei vastaa ilmatilan hallinta -termin nykyistä käyttöä.

Yksi syy sille, miksei ilmatilan hallinta vastaa esineoikeudellista hallintaa, on varmasti peräisin siitä, etteivät yksityiset tahot voi omistaa ilmatilaa¹⁷². Ilmatila on kansainvälisesti tunnustettu osaksi kunkin valtion kansallista päätösvaltaa. Ei siis ole kovinkaan merkityksellistä puhua ilmatilan esineoikeudellisesta hallinnasta, koska kukaan muu kuin valtio ei voi omistaa ilmatilaa, eikä näin ollen ilmatilan hallintaa voida tätä kautta kiistää kiistämättä maa- tai aluevesirajan paikkaa. Tämän takia aihetta käsittelevää oikeuskäytäntöä ei synny, ellei jokin taho, kuten Porvoon kaupunginvaltuusto yrittäessään kieltää yleisilmailun maa-alueensa yläpuolella olevassa ilmatilassa, ylitä määräämisvaltaansa¹⁷³. Asia jää kansainvälisten sopimusten varaan, eikä näissä yleensä tarvitse ottaa alueelliseen hallintaan suurempaa kantaa. Viittaus alueelliseen koskemattomuuteen riittää.

Ilman herruus ja alueellinen koskemattomuus ovat valtiolle kuuluvia attribuutteja, kun taas esineoikeudellinen hallinta on esineeseen kohdistuvan valtasuhteen ilmenemistä. Koska ilmatila perustuu nimenomaan maantieteelliseen sijaintiin, eikä roomalaisen oikeuden maksiimi nykyään ulotu koko kansallisen ilmatilan suvereniteetin kannalta merkittävään korkeuteen, on ymmärrettävää, ettei esineoikeudellinen määritelmä ilmatilan hallinnasta ole sopiva. Ilman herruudella tarkoitetaan valtion koskemattomuuden ja suvereniteetin ulottuvuutta ennemmin kuin ilmaan tai ilmatilaan kohdistuvan valtasuhteen ilmenemistä.

5.2 EU:n ilmatilan yhtenäistämistavoite ja jäsenvaltioiden kansalliset intressit

Kansainvälisin sopimuksin, erityisesti Chicagon yleissopimuksessa, on sovittu siviililentoliikenteen toimintaedellytyksien kehittämistä. Viattoman kauttakulun periaatetta ei ole kuitenkaan ulotettu ilmatilaan, vaan Chicagon yleissopimus koskee ainoastaan siviili-ilma-alueita¹⁷⁴

¹⁷² Yhdysvalloissa asiaa käsiteltiin nimenomaan tapauksessa *United States v. Causby* 328, U.S. 256 (1946) ja tapauksessa päädyttiin tulkitsemaan asiaa niin, että maanomistajan intressit ulottuvat ilmatilaan maa-alueen yläpuolella, mutta eivät rajattomasti. Alin siviilien käyttämä lentokorkeus nähtiin julkisena tilana, eivätkä maanomistajan intressit ulottuneet näin ollen avaruuteen. Suomen korkeimmatkin rakennukset ovat lentokorkeuksien näkökulmasta niin matalia, ettei näillä maa-alueen omistajan intresseillä ole tutkielman ilmatilan hallinnan kannalta merkitystä.

¹⁷³ ks. KHO: 2015:162

¹⁷⁴ Kertaukseksi ero toisessa pääjaksossa käsitellyn aikataulunmukaisen ja ei-aikataulunmukaisen lentoliikenteen välillä. Suurin osa sääntelystä koskee nimenomaan aikataulunmukaista lentoliikennettä.

ja silloinkin sopimuksen ehtoja on noudatettava. Nykyään siviili-ilmailun näkökulmasta siirtyminen ilmatilasta toiseen ilmenee lentokoneen kapteenille kärjistäen ainoastaan lennonjohtajan englannin korostuksesta. Nykyinen tilanne ei ole sopimukseen sisäänkirjoitettu vaan pidemmän aikavälin prosessin tulos. Kansainvälisesti siviili-ilmailun suhteellinen vapaus on nähty niin merkittävänä etuna, että sen eteen on tehty valtava määrä kansainvälisiä monen- ja kahdenvälisiä sopimuksia. Toisinaan kuitenkin tietyn valtion lipun alla olevien koneiden pääsyä toisen valtion ilmatilaan rajoitetaan poliittisista tai muista syistä, mikä aiheuttaa kitkaa maiden välillä ja EU:ssa¹⁷⁵.

Ilmatilan osalta kantava ajatus on ollut Chicagon yleissopimuksessa tunnustettu *kansallinen suvereniteetti ilmatilaan*. Kaikilla valtioilla on täysi oikeus hallita ilmatilaansa käytännössä kuten haluavat. Kuten tutkielmasta on käynyt ilmi, tässä tapauksessa hallinnalla tarkoitetaan nimenomaan ilmatilan käytön hallinnointia valtion suvereniteetin näkökulmasta, jolloin puhutaan ilman herruudesta. Valtiolla on oikeus määrätä, kuka sen ilmatilaa käyttää ja millä ehdoilla. Tätä rajallisen resurssin suunnittelua kuvaavat hyvin EU:n käyttämä määritelmä¹⁷⁶ ja management-tyyppinen ajattelu. On loogista, että ilman herruuden omaava valtio haluaa käyttää ilmatilaansa mahdollisimman tehokkaasti. Jokaisella valtiolla on kuitenkin omat tarpeensa ja tapansa toteuttaa ilmatilan hallintaa, mikä tekee rajapintojen eli valtioiden lentotiedotusalueiden rajojen välisestä toiminnasta toisinaan haastavaa. Kun tähän lisätään kahdenvälisen sopimusten viidakko ylilentoluvista ja muista ilmaliikenteen kannalta merkittävistä luvista, on kokonaisuus varsin pirstaleinen.¹⁷⁷ EU:n tavoitteena on ollut helpottaa tätä pirstaleisuutta omalta osaltaan avaa-

¹⁷⁵ Ks. esim. Euroopan komissio MEMO/11/167 sekä Finavia: Newsroom – There are over 4,000 international airspace agreements – here’s how they affect air traffic routes.

¹⁷⁶ Kertaukseksi: puiteasetuksen 2 artiklan 7 kohta, jonka mukaan ilmatilan hallinnalla tarkoitetaan ”suunnittelu-toimintaa, jonka päätavoite on hyödyntää käytettävissä olevaa ilmatilaa mahdollisimman tehokkaasti jakamalla aikoja dynaamisesti ja erottelemalla joissakin tapauksissa eri ilmatilan käyttäjäluokille osoitettava ilmatila lyhyt-aikaisten tarpeiden perusteella”

¹⁷⁷ Lentoliikennettä varten on kehittynyt oma talouden sektorinsa, jossa palveluntuottajat pitävät yllä tietokantoja tietyn maan ylilentämiseen, sinne laskeutumiseen tai muihin tarpeellisiin lupiin liittyvistä prosesseista.

malla sisäistä liikennettä kilpailulle, toimimalla jäsenmaiden puolesta kahdenvälisen sopimusten neuvottelijana¹⁷⁸ sekä yhtenäistämällä ilmatilan hallinnan menetelmiä tehokkuuden kasvattamiseksi.

Euroopan unionin toiminta on Chicagon yleissopimuksen periaatteiden näkökulmasta hieman vierasta. Valtioiden suvereniteetti on poikkeuksellisen vahva, eikä yleissopimus suoraan tunnista tilannetta, että valtio luopuisi tästä oikeudesta valtioliiton hyväksi. EU:lle on sen perussopimuksissa luovutettu eritasoisia toimivaltuuksia eri asioissa. Ilmatilan osalta EU perustaa toimivaltansa artiklaan, jonka perusteella sillä on oikeus antaa tarvittavat määräykset lentoliikenteen näkökulmasta. Ilmatilan näkökulmasta yksi suurimmista esteistä lentoliikenteen tehokkuuden kasvattamisessa on ollut valtion ilmailu, etenkin sotilasilmailu. Yrittämällä ilmatilan hallinnallisin menetelmin kasvattaa lentoliikenteen kapasiteettia EU tulee väistämättäkin säädel- leeksi sotilasilmailua koskevia asioita.

Ennen EU:ta valtiot pitivät tiukasti kiinni kahdenvälisistä sopimuksistaan, kansallisista lentoyhtiöistään ja vaalivat suvereniteettiaan tiukasti. Siviililentoliikenteen määrän kasvaessa huomasti integraatiokehitys on kuitenkin otettu vastaan varsin positiivisesti. Tämä ei sinänsä ole yllättävää, koska kehitystä on onnistuttu viemään eteenpäin yhteisymmärryksessä ja lentoliikenne on yleistynyt samalla huomattavasti. EU käyttää materiaaleissaan vertailua, jossa lento Milanosta Pariisiin maksoi nelihenkiselle perheelle 1600 euroa vuonna 1992, kun taas vuonna 2017 vastaava hinta oli 100 euroa. Suurin osa lentoyhtiöistäkin on toivottanut uudistuksen tervetulleeksi, koska vuosien 1993 ja 2015 välillä matkustajien määrä on lähes kolminkertaistunut.¹⁷⁹

Yrityksissään luoda yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa EU on kuitenkin törmännyt haasteisiin, koska jäsenvaltiot eivät ole halunneet antaa Chicagon yleissopimuksessa vahvistettua ilman

¹⁷⁸ EU:ssa tahtotila on, että valtioidenvälisistä sopimuksista luovuttaisiin, ja EU sopisi keskitetysti siviililentoliikenteen vaatimista luvista kolmansien maiden kanssa. Tavoite eittämättä edesauttaisi pirstaloitumisen minimoimista, mutta toisaalta samalla joudutaan hakemaan rajaa EU:n toimivallalle sopia Chicagon sopimuksien mukaisen oikeuksien luovuttamisesta luovuttamiselle tilanteessa, jossa jäsenvaltiot eivät ole välittömästi sopimuksen osapuolia.

¹⁷⁹ Euroopan komissio – EU aviation: 25 years of reaching new heights.

herruutta EU:lle. Jäsenvaltiot pitävät tiukasti kiinni oikeudestaan hallita ilmatilaansa, eikä EU:lla ole näin ollen keinoja säädellä asiasta tarpeeksi tehokkaasti. Tämä ei ole kuitenkaan estänyt unionia säätelemästä ilmatilan hallintaa, vaan sisäisten markkinoiden luomisen jälkeen kansainvälinen turvallisuustilanne nähtiin siinä määrin muuttuneeksi, että ilmatilaakin haluttiin yhtenäistää kapasiteetin kasvattamiseksi. Sääntelyä toimeen pantaessa kansalliset lainsäätäjät ovat kuitenkin ottaneet käyttöönsä mahdollisuuden kansallisiin poikkeamiin varsin laajamittaisesti. Suomessakin lainsäätäjä on todennut, että ilmatilan hallinnan säilyttäminen kansallisen päätösvallan alaisena on tärkeää.

Suurimmaksi ilmatilan hallinnan ratkaisun kompastuskiveksi EU:lle on muodostunut kunkin jäsenvaltion kansallisen turvallisuuden huomioiminen. Lentoturvallisuuteen liittyvissä asioissa unionille on jo luovutettu muun muassa oikeus kieltää lentoyhtiöitä toimimasta EU:n ilmatilassa turvallisuuspuutteisiin vedoten¹⁸⁰. Kansallisesta turvallisuudesta vastuussa olevat asevoimat on kuitenkin organisoitu kansallisesti tai Naton kautta. EU:n jäsenvaltioista 21 on myös Naton jäseniä, mikä monimutkaistaa puolustukseen liittyvien asioiden käsittelyä entisestään. Valtiot, jotka ovat jäseninä molemmissa organisaatioissa, eivät halua sekoittaa foorumeita keskenään, vaan tärkeimmät puolustuspoliittiset ratkaisut ovat toistaiseksi olleet Naton vastuulla.

Unionin ilmatilan hallintaa kehittävien hankkeiden kannalta on valitettavaa, että kehityksen esteenä on nimenomaan sotilasilmailu. Monella muulla alalla vastakkain yhteismarkkinoiden intressien kanssa ei näin selvästi ole kansalliseen turvallisuuteen perustuvaa intressiä. Unionin näkökulmasta on myös todettava, että on vaikea kuvitella, etteikö ilmaliikenteen määrän kasvattaminen ja kulujen pienentäminen olisi myös kansallisissa intresseissä. Ongelmaksi koituu kuitenkin se, ettei sotilasasioita haluta antaa EU:lle päätettäväksi, vaan kansallisen turvallisuuden haasteet ratkaistaan joko kansallisesti tai muilla foorumeilla, kuten Natossa. Suomen tapauksessa mahdollisiin poikkeusoloihin on haluttu varautua muun muassa varmistamalla järjestelmien ja palveluntuottajien kotimaisuus, jotta valtion ilmailun edellytykset pystytään turvaamaan kaikissa tilanteissa. Kun muut EU-maat toteuttavat kansallisia intressejään samalla

¹⁸⁰ 2005/2111/EU.

tavalla, päädytään tilanteeseen, jossa tutkielmassa aiemmin esitetty EU:n harjoittama ilmatilan hallinnan järjestämisen vertaaminen Yhdysvaltoihin kuulostaa utopistiselta.

5.3 Control ja management – ilmatilan hallinnan eri etunäkökulmat käytännössä

Sotilasilmailu vaatii runsaasti ilmatilaa verrattuna siviililiikenteeseen. Tehokkaassa sotilasoperaatiossa lentokoneet joutuvat vaihtamaan korkeuksia usein ja yksittäisen toimijan liikehtimisvapaus pitää pystyä maksimoimaan tehokkuuden maksimoimiseksi. Siviililiikenteessä taas olisi tarkoituksenmukaista pystyä etenemään optimaalisella korkeusalueella ennalta suunniteltua ja mahdollisimman lyhyttä reittiä kohti päämäärää. Tässä mielessä englannin termit *control* ja *management* kuvaavatkin huomattavan hyvin sotilas- ja siviili-ilmailun eroja. Alla termien englanninkieliset määritelmät suorina lainauksina controlin osalta Yhdysvaltain Joint Chiefs of Staff:n julkaisusta ja managementin osalta Eurocontrolin julkaisusta. Lihavoinnit lisätty tekstiin korostamaan oleellisia osia.

Airspace control	Airspace management
<p>Airspace control increases operational effectiveness by promoting the safe, efficient, and flexible use of airspace while minimizing restraints on airspace users. Airspace control includes coordinating, integrating, and regulating airspace to increase operational effectiveness. Effective airspace control reduces the risk of unintended engagements against friendly, civil, and neutral aircraft, enhances air defense operations, and permits greater flexibility of joint operations.¹⁸¹</p>	<p>[Airspace management] is a planning function with the primary objective of maximizing the utilisation of available airspace by dynamic time-sharing and, at times, the segregation of airspace among various categories of users based on short-term needs. In future systems, airspace management will also have a strategic function associated with infrastructure planning.¹⁸²</p>

¹⁸¹ Joint Chiefs of Staff: Joint Publication 3-52: Joint Airspace Control. s. vii.

¹⁸² Eurocontrol: European Route Network Improvement Plan (ERNIP) Part 3 – Procedures for Airspace Management

Airspace control -termissä oleellista on ilmatilan käyttäjän rajoittamisen minimointi, kun taas airspace management -termissä on määritelmällisesti oleellisena osana ilmatilan kapasiteetin maksimointi. Huomattava ero termien määritelmässä on niiden tavassa viitata toiseen osapuoleen, siviili- tai sotilasilmailuun. Airspace control -määritelmässä viitataan siviili-ilmailuun ainoastaan osana epätoivotun vaikutuksen minimoimisesta. Airspace management -määritelmä taas viittaa ensisijaisesti sotilasilmailuun sanomalla ”...at times, the segregation of airspace among various categories of users based on short-term needs.” On ilmiselvää, että ilmatilan erottelulla viitataan pääasiassa sotilasilmailun vaatimaan ilmatilaan.¹⁸³ Fraasin ”at times” käyttö viittaa siihen, että tällainen toiminta on pikemminkin poikkeus kuin pääsääntö, ja että tällainen toiminta olisi ilmatilan käytön kannalta toissijaista. Eurocontrolilla ei todellisuudessa kuitenkaan ole toimivaltaa todeta, että sotilasilmailun ilmatilavaade olisi mitenkään alisteista siviililentoliikenteeseen nähden. Sotilasilmailu niputetaan myös osaksi kaikkia muita omaa ilmatilaa vaativia tahoja, vaikka se on esimerkiksi FUA-asetuksessa nähty nimenomaan tärkeimpänä siviililentoliikennettä rajoittavana osapuolena. Lopuksi näiden ilmatilavaateiden todetaan vielä olevan lyhytaikaisia.

Eurocontrolin määritelmästä jää helposti sellainen kuva, että ilmatilan erittely, tapahtui se mistä syystä hyvänsä, on aina epätoivottua ja väliaikaista. Siviili-ilmailun ja sitä kautta Eurocontrolin puolesta lähestymistapa on ymmärrettävä, mutta haastava, koska se voi ajaa jäsenvaltiot puolustamaan sotilasilmailun vaateita jyrkästikin. SES-auditoinnin lopputuloksista voi päätellä, että näin on myös käynyt. EU:n ja Eurocontrolin tapa korostaa siviili-ilmailun tarpeita antamatta sotilasilmailulle riittävää painoarvoa ajaa jäsenvaltioita puolustamaan kansallisen turvallisuuden lähtökohdista tehtyjä päätöksiä ponnekkaasti. Tällaiseen ei välttämättä olisi tarvetta, koska EU tarjoaa juuri tämänkaltaisten kansainvälisten asioiden ratkaisemiselle erinomaisen foorumin, jossa saadaan kohtuullisen kivuttomasti kokoon jäsenvaltioiden asioista vastaavat

¹⁸³ Toisinaan myös siviilit lentävät sellaisilla harjoitusalueilla, jotka eristetään muusta ilmatilasta, mutta näiden vaikutus siviililentoliikenteeseen on käytettävän korkeusalueen vuoksi minimaalista. Yleisilmailukoneet lentävät usein harjoitusalueilla matalilla lentokorkeuksilla, mikä ei häiritse ylitse lentävää lentoliikennettä. Sotilasilmailussa käytetään taas korkeampiakin lentokorkeuksia, mikä rajoittaa siviililentoliikenteen mahdollisuuksia hyödyntää samaa ilmatilaa.

poliitikot ja virkamiehet. On kuitenkin loogista, että jokainen jäsenvaltio haluaa kasvattaa ilmatilansa kapasiteettia, ja tämä onnistuisi parhaiten istumalla saman pöydän ääreen ratkaisemaan asiaa, vaikka pöydän kattajalla ei olisikaan päätösvaltaa kyseisiin asioihin.

Termimääritelmät ovat myös siinä mielessä kiehtovia, että niitä vertaamalla on mahdollista löytää mahdollisia yhteensovittamisen kipupisteitä. *Management*-termi korostaa ilmatilan kapasiteettia ja viittaa ilmatilan erotteluun väliaikaisena menetelmänä, kun taas *control*-termiä käytettäessä tavoite on maksimoida yksittäisen toimijan toiminnanvapaus. Lisäksi ilmatilan hallinta on vain osa ilmaliikenteen hallintaa, mikä korostaa erityisesti yhtä näkökulmaa. Kapasiteetin maksimoiminen ja toiminnanvapaus ovat sinänsä toisensa poissulkevia elementtejä, koska mitä suurempi toiminnanvapaus jollekin osapuolelle annetaan, sitä suuremman osan tietyn ilmatilan kapasiteetista se vaatii. Ristiriita näiden tavoitteiden välillä on hyvin periaatteellinen, eikä helppoja ratkaisuja ole saatavilla. Pienentämällä siviili-ilmailun ja sotilasilmailun väliin jätettäviä marginaaleja kasvatetaan samalla väistämättä myös turvallisuusriskejä. Harjoitustoiminnassa suurin riski liittyy yhteentörmäykseen siviili-ilma-aluksen ja sotilasilma-aluksen välillä. Tämä on varsin epätodennäköistä, mutta tilanteissa, joissa sotilaat ampuvat esimerkiksi ilmasta ilmaan ohjuksia, on epätoivotun vaikutuksen riski huomattavasti suurempi.

Vastuu edellä mainittujen riskien minimoimisesta on nykyisellään täysin sotilasorganisaatioilla. Tämä on luonnollista, koska sotilailla on tilanteissa myös toiminnanvapaus, kun taas siviililentoliikenne noudattaa lähtökohtaisesti lennonjohtajan selvityksiä. Vastuu turvallisuudesta vaatii kuitenkin välttämättä riittävän suuren marginaalin rakentamisen, jotta väistämättä tapahtuvien virheiden vaikutus ei konkretisoidu heti lento-onnettomuuteen. Marginaalit taas kasvattavat ilmatilavarauksia, jotka vähentävät kapasiteettia entisestään. FUA-asetuksen ja ASM-käsikirjan kautta sotilasilmatilavaraukset on saatu jo ajallisesti väliaikaisiksi, mutta varausten ollessa aktiivisia on niiden vaikutus ilmatilan kapasiteettiin merkittävä.

EU:lla ei ole sellaista toimivaltaa ilmatilaan, jolla se voisi aidosti tasapainottaa sotilasilmailun ja lentoliikenteen tehokkuuden tarpeita. Valtiolla taas ei ole EU-tason resursseja ja mahdollisuuksia integroida kansainvälistä lentoliikennettä. EU:n merkitys kansainvälisen lentoliikenteen kehittäjänä on valtava, ja sen kautta lentoliikenteen toimintaedellytykset ovat parantuneet huomattavasti. Tietyissä mielessä EU on oikeassa käyttäessään toissijaisuusperiaatetta ilmatilan

hallintaa koskevien asetusten taustalla. Käyttäessään jaetun toimivallan alle kuuluvaa toissijaisuusperiaatetta EU on kuitenkin säädellyt myös kansallisen tason asioista jättäen varsin avoimia poikkeamismahdollisuuksia lainsäädäntöönsä.

Kokonaiskapasiteetin kasvattamisen kannalta EU:n ja Eurocontrolin suunnitelmat ovat kuitenkin toimivia ja sotilasilmatilan joustava aktivoiminen ja deaktivoiminen mahdollistaa dynaamisia uudelleenreitityksiä, joilla säästetään siviililentoliikenteen lentomatkaa paikoin merkittävästikin. Valitettavaa on kuitenkin, että säädöksissään EU on ottanut siviililentoliikenteen tarpeita korostavan näkökulman välttäen samalla kansallisen turvallisuuden säatelemisen tai edes ottamasta siihen kantaa. Toisaalta EU:n perussopimukset eivät jätä sille oikein muuta mahdollisuutta. Ilmatilan hallinta onkin yksi niistä oikeudenaaloista, joissa unionin säädösten tehokkuus kaipaasi huomattavasti suurempaa päätösvaltaa taustalle. Vertaus Yhdysvaltoihin muun muassa miljardin euron säästötavoitteen kanssa on pikemminkin esimerkki siitä, mitä liittovaltiokehityksellä voitaisiin saavuttaa kuin realistinen tavoite nykytilanteessa.

5.4 Yhden termin ilmatilan hallinta Suomessa

EU:n säädösvallalle on joka tapauksessa annettu Suomessa kansallisella tasolla iso merkitys. Jo pelkästään ilmatilan hallinnan termin sitominen EU:n määrittämään ilmatilan hallintaan (*engl.* ”airspace management”) on merkittävä päätös, koska hallinta voitaisiin käsittää monin eri tavoin, kuten tutkielmassa on esitetty. Toisaalta samassa yhteydessä törmätään kääntämisen tuottamiin haasteisiin kansainvälisen lainsäädännön kanssa. Suomen kielessä ei yksinkertaisesti ole jokaiselle vieraskieliselle sanalle vastinparia, vaan joissain käänöksissä on turvauduttava samoihin sanoihin, jolloin tulkinta jää kontekstin varaan. Vastaavia haasteita on varmasti myös muiden kielten kanssa.

Ilmatilan hallinnan tapauksessa käänös on täysin ymmärrettävä, mutta kuten tutkielman alussa esitetty kysymys kuului, onko EU:n määritelmälle annettu liian suuri painoarvo, kun kansallinen lainsäätävä on ottanut käänöksen sellaisenaan suomalaiseen käsitteistöön? Selvyiden vuoksi eri kansainvälisillä termeillä täytyy olla omat suomenkieliset termit siitä huolimatta, että käänöksillä voitaisiin päätyä kaikissa tilanteissa samaan käänökseen. Ilmatilan suvereniteetista puhuttaessa on jo Chicagon yleissopimuksen käänöksestä alkaen käytetty termiä ilman

herrschaft¹⁸⁴ ja Suomen Ilmavoimat ei ole julkaissut Yhdysvaltain tavoin julkista ilmatilan hallinnan (*engl.* ”airspace control”) doktriinia.

Varsinaista ristiriitaa termien välillä ei näin ollen ole syntynyt, mutta hallinta terminä saattaa johtaa ilmatilan hallintaan ensimmäistä kertaa perehtyvää harhaan, koska kyseessä on tosiasiasuunnittelutoiminto hallintasuhteen ilmenemisen sijaan. Viranomaisasiakirjoissa ei ole otettu kantaa siihen, tulisiko esineoikeudellisesti vakiintuneen hallinta-termin käyttö ottaa huomioon ilmatilan hallinta -termiä määriteltäessä. Olisi ollut varsin toivottavaa, että termin määrittelyyn olisi kiinnitetty enemmän huomioita, varsinkin, kun sen taustalla oleva ajatus ilmatilan hallinnan alisteisuudesta ilmaliikenteen hallinnalle aiheuttaa tietyn vinouman kokonaisvaltaisen ratkaisun esteeksi.

Termin määritelmän epäselvyys ilmenee varsin osuvasti hallituksen esityksestä NEFAB-sopimuksen hyväksymisestä (HE 84/2012). Hallituksen esityksessä todetaan ensin, että ilmatilan hallinnalla tarkoitetaan puiteasetuksen mukaista suunnittelutoimintoa, tämän jälkeen heti, että ”ilmatilan hallinta on osa suvereenin valtion itsemääräämisoikeutta, ja sillä taataan myös maanpuolustuksen toimintaedellytykset.”¹⁸⁵ Vaikuttaa siltä, että termimääritelmää suomennettaessa ja lainsäädäntöä valmisteltaessa ilmatilan hallinta on tuonut mieleen laajemman kontekstin kuin puiteasetuksessa esitetty ilmaliikenteelle alisteinen näkökulma. Teoriassa väittämä on täysin totta, mutta alkuperäisen määritelmän taustoihin peilaten hieman outo, koska tavoitteet ovat selvästi erilaiset.

Lähestyttäessä ilmatilan hallintaa Tuorin esittämästä *oikeusnormin ajatussisällön* lähestyttävyyden näkökulmasta huomataan, että ymmärtääkseen nykyistä oikeustilaa tulee yksilöllä olla varsin kattava ymmärrys kansainvälisestä ilmailuoikeudesta. Toistaiseksi ilmatilaa käyttävät lähinnä ammattilaiset sekä vihkiytyneet harrastajat, minkä vuoksi suuria ongelmia ei ole esiintynyt. Teknisen kehityksen myötä ilmatilan käyttäjäjoukko tulee laajentumaan entisestään, minkä vuoksi lainsäädännön tulisi olla helpommin lähestyttävää. Erilaisten miehittämättömien

¹⁸⁴ Ilman herruus ei terminä ole myöskään itseään selittävä, vaan vaatii perehtyneisyyttä alaan.

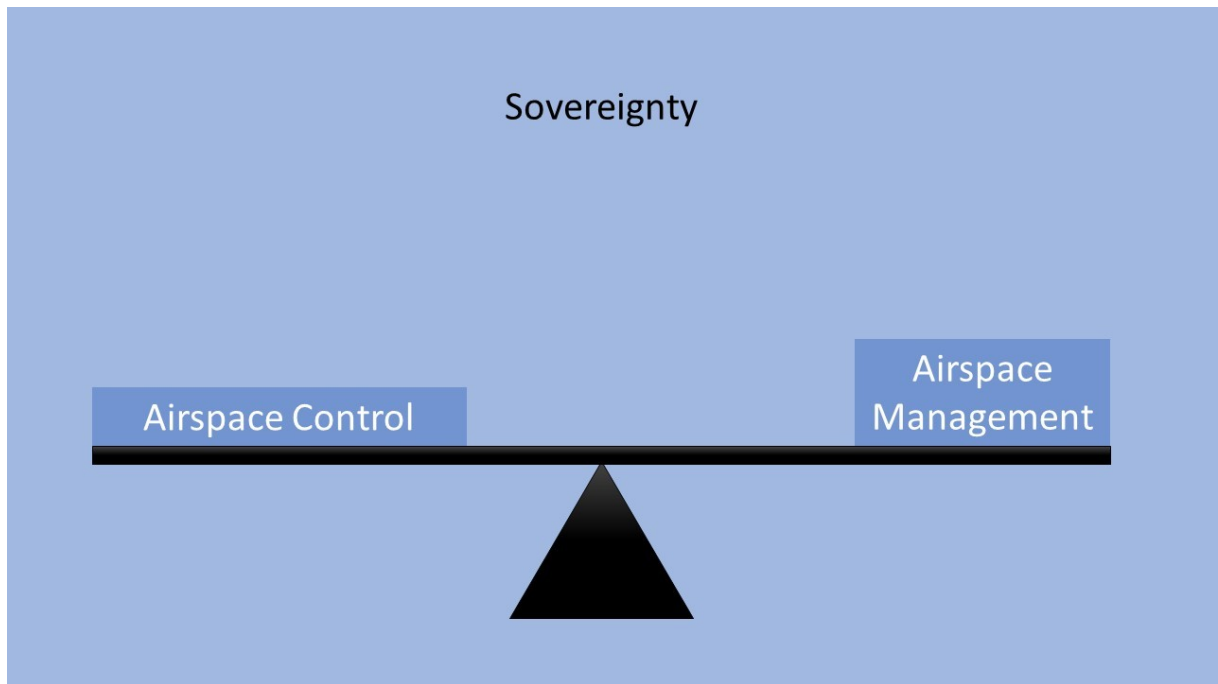
¹⁸⁵ HE 84/2012, s. 11.

ilma-alusten yleistyminen on jo johtanut EU-tason säätelyyn pitkään valmistelussa olleen nk. droneasetusten muodossa. Lentolupakirjaa varten tulee läpäistä kokeet, jotka käsittelevät lupakirjan tasosta riippuen lainsäädäntöä soveltuvien osien. Miehitettävien ilma-alusten saralla vastaavaa lupakirjajärjestelmää ei ole haluttu implementoida, vaan periaatteessa kenellä tahansa on oikeus ryhtyä käyttämään yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa ”avoimen” kategorian lennolla hyvin maltillisin investoinnein.¹⁸⁶

Tutkielman pääluvussa 4 käsitellyn NEFAB-sopimuksen taustoista ilmenee myös, kuinka selkeästi koko ilmatilan hallinnan kehittäminen on ollut EU-johtoista. Merkittävä osa kansallisista ilmatilan hallinnan järjestelyistä, kuten esimerkiksi ASM-toimintakäsikirjassa kirjatut menetelmät ja NEFAB-sopimuksen järjestelyt, perustuu EU-lainsäädäntöön. Vaikuttaisi siltä, että ilman EU:n integroivia asetuksia lainsäätäjällä ei välttämättä olisi ollut suurta tarvetta edes ryhtyä kehittämään ilmatilan hallintaa kansallisesti. Tästä näkökulmasta EU:n lainsäädäntöä voidaan pitää onnistuneena, koska se on saanut kansalliset viranomaiset ryhtymään toimenpiteisiin ilmatilan hallinnan modernisoimiseksi. Kuten tutkielmassa on jo useaan otteeseen todettu, EU:n kannalta valitettavaa kuitenkin on, että ratkaisu, johon kansallinen lainsäätäjä on päätenyt, ei ole täysin linjassa EU:n ajaman etunäkökulman kanssa, vaan korostaa myös kansallisia tarpeita.

Tässä vaiheessa tutkielmaa voidaan perustellusti esittää ilmatilan hallinnan termistön selkeyttämiseksi muokattu versio pääluvussa 4 esitetystä kuvioista 6. Korvaamalla tekstikentät niitä parhaiten kuvaavilla termeillä, päädytään kuvioon, joka havainnollistaa ilmatilan termistön monipuolisuutta. Selvyyden vuoksi termeistä on käytetty niiden englanninkielisiä versioita:

¹⁸⁶ EU/2019/947 Komission täytäntöönpanoasetus säännöistä ja menetelmistä miehitettävien ilma-alusten käytössä.



Kuvio 10 - Ilmatilan hallinnan termistö

Tämän jaottelun kautta ilmatilan hallinnan kolme hallinnan englanninkielistä käännoästä voidaan ymmärtää oikeissa konteksteissaan. Ilman herruus, eli *airspace sovereignty*, korvaa hallinnan käännoäksen *possession*, joka ilmaisee päätösvallan tietyn alueen, tässä tapauksessa ilmatilan, suhteen. Kansallisen turvallisuuden toimintaedellytyksiä korostava *airspace control* ei ole vielä saanut ainakaan vakiintunutta suomenkielistä käännoästä, mutta *airspace management* on jo hyväksytty osaksi kansallista oikeusjärjestystä *ilmatilan hallinta* -terminä.

6 LOPUKSI

Tutkielman tarkoituksena oli perehtyä ilmatilan hallintaan. Tutkielman alussa hallinnan tarkkaa määritelmää ei rajattu, vaan sille esitettiin useita vaihtoehtoja. Johdannossa perehdyttiin aiheeseen pintapuolisesti, esitettiin tutkielman teoreettinen viitekehys, tutustuttiin aineistoon sekä alustettiin tutkimuskysymykset. Toisessa pääjaksossa taustoitettiin ilmatilan historiaa sekä siihen liittyvää kansainvälistä oikeutta vastaamalla tutkimuskysymykseen *mikä on ilmatila, kenelle se kuuluu, miten siitä on sovittu kansainvälisesti ja miten ilmatilan käsite on kehittynyt nykypäivään asti?* Koko maailman kattavan oikeustilan analysoimisesta siirryttiin kolmanteen pääjakssoon ja eurooppalaisen ilmatilan käsittelyyn. Keskeisenä näkökulmana oli kansallinen valtion ilmailu. Näin saatiin vastaus kysymyksiin, *millä tavalla EU sääntelee ilmatilan hallinnan konseptia ja minkälainen suhde sillä on jäsenvaltioiden sotilasilmailuun.*

Neljännessä pääjaksossa keskityttiin käsittelemään EU:n asetusten aiheuttamaa reaktiota kansallisella tasolla vastaamalla kysymykseen, *miten Suomen lainsäädäntö ja kansalliset viranomaiset suhtautuvat ilmatilaa koskevaan EU-sääntelyyn ja kansainväliseen sääntelyyn.* Tämän jälkeen syvennyttiin tutkielman tärkeän osan, sotilasilmailun etunäkökulman, tarkasteluun, jotta saataisiin vastaus kysymykseen, *mikä on sotilastoiminnan etunäkökulma ilmatilan hallintaan.* Kattavan taustatyön jälkeen oli edellytykset siirtyä tarkastelemaan sitä, mitä vaikutuksia EU:n lainsäädännöllä on ollut vastaamalla kysymykseen, *miten EU:n ilmatilan hallinnan etunäkökulma ja sotilaslentotoiminnan etunäkökulma suhtautuvat toisiinsa.* Viidennessä pääjaksossa syvennyttiin ilmatilan hallinnan käsitteeseen ja analysoitiin käsitettä tarkemmin. Vastaus sopi viimeiseen kysymykseen, *mitä ilmatilan hallinnan käsitteellä lopulta tarkoitetaan ja miten se mahdollisesti vaikuttaa ilmatilan käyttäjäryhmiin nyt ja tulevaisuudessa.*

Tutkielman aluksi esitettiin kolme väittämää. Ensimmäinen väittämistä koski ilmatilan hallinnan etunäkökulmia, jotka tutkielman aikana tunnistettiin **lentoliikenteen tehokkuuden maksimoimiseksi ja kansallisen turvallisuuden toimintaedellytysten takaamiseksi.** Vastakkaisina osapuolina ovat siviili- ja sotilasilmailu, joiden intressien yhteensovittaminen on haasta-

vaa. Ei ole mitään syytä olettaa, että tilanne helpottuisi jatkossa. Tutkielmassa keskityttiin käsittelemään reittiliikenteen ja sotilasilmailun yhteensovittamisen haasteita, mutta jo nyt on nähtävissä, että miehittämättömän ilmailun merkitys ilmatilan hallinnassa tulee kasvamaan.¹⁸⁷

Siviilidroonien lisäksi ilmatilassamme tulee olemaan jatkossa myös enenevissä määrin valtion ilmailun drooneja. Yhdysvaltain asevoimat käyttää vuosittain jo lähes kymmenen miljardia dollaria miehittämättömään ilmailuun liittyviin hankkeisiin¹⁸⁸, ja tarkastelemalla Yhdysvaltain Federal Aviation Administration:n (FAA) ennusteita miehittämättömän ilmailun kehityksestä on ilmiselvää, että asiaa ei voi jättää ilmatilan hallinnan näkökulmasta huomiotta¹⁸⁹. Myös ICAO on aktivoitunut droonien tulevaisuuden osalta ja järjestänyt jo kolme konferenssia droonien tulevaisuudesta¹⁹⁰. Aihepiirissä riittäisi tutkittavaa useampaankin opinnäytetyöhön unohtamatta sotilasilmailun erityispiirteitä, kuten matalalentämistä.

Toisen tutkielman alussa esitetyn väitteen mukaan EU:n tulkintakannanotto ilmatilan hallinnan käsitteeseen on saanut kansallisessa lainsäädännössä suuren painoarvon. Näin voidaan perustellusti sanoa myös käyneen. Vaikka EU:n lainsäädännöstä on otettu käyttöön valtion ilmailulle sallitut poikkeukset, on kansallinen ilmatilan hallinnan kokonaisuus rakenteellisesti EU:n asetusten mukainen. Nämä rakenteet varmasti edesauttavat ilmatilan hallinnan modernisointia ja integroimista, mutta ne on tehty nimenomaan EU:n ilmatilan hallinnan näkökulmasta. Samalla tavalla kansallinen lainsäätäjät on integroinut EU:n määritelmän osaksi kansallista järjestelmää pureutumatta syvemmin käsitteiden suhteisiin.

¹⁸⁷ Kesällä 2019 Ilmavoimien Learjet ja pelastuslaitoksen drooni olivat lähellä törmätä. Kyseessä oli sotilasilmailun säännöillä tehty matalalentoharjoitus valvomattomassa ilmatilassa. Learjet ohitti droonin sen alapuolelta havaitsematta sitä, ja etäisyys näiden välillä oli pienimmillään alle 100 metriä. Tapaus nosti keskusteluun riittämättömän sääntelyn droonien käytöstä. Edilex: *Onnettomuustutkintakeskus: Miehittämättömiä ilma-aluksia koskeva sääntely, menettelyt ja yhteistoimintaan liittyvä tiedonkulku riittämätöntä*. Ks. Onnettomuustutkintakeskus 2019 ja aiheesta myös Huttunen 2019.

¹⁸⁸ Gettinger D. 2018. Suhteuttamiseksi: kyseessä on vain hieman reilu prosentti Yhdysvaltain puolustusministeriön budjetista.

¹⁸⁹ Federal Aviation Administration: Unmanned Aircraft Systems.

¹⁹⁰ ICAO Drone Enable Syksyn 2020 -konferenssin esitykset saatavissa: <https://www.icao.int/Meetings/DRO-NEENABLE3/Presentations/Forms/AllItems.aspx>. Erittäin monen esityksen teemana on droonien porrastaminen miehitettyihin ilma-aluksiin.

Kolmannen väitteen todistaminen on hieman haastavampaa. Sen mukaan EU:lla on pyrkimys vaikuttaa ilmatilan hallinnan muodostumiseen sille edullisella tavalla. Tutkielmassa esitetyn perusteella on helppo todeta, että EU toimillaan ajaa ensisijaisesti siviili-ilmailun etuja, mutta on vaikeampi todistaa, että lentoliikenteen etunäkökulman suosiminen on nimenomaan EU:n tavoite. On kuitenkin useita faktoja, jotka tukevat tätä näkökulmaa. Ensinnäkin koko ilmatilan hallinnan tarkoitus on kasvattaa reittiliikenteen kapasiteettia. Toiseksi hanketta on perusteltu Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen ajankohtaisena muuttuneen turvallisuusympäristön näkökulmasta. Kolmanneksi asetukset on muotoiltu niin, että sotilaat on haluttu laittaa samaan joukkoon kaikkien muiden ilmatilan käyttäjäjoukkojen kanssa, vaikka sotilasilmailun merkitys ilmatilan hallinnan kannalta on merkittävä. Väitteen tueksi käy myös sekin fakta, että EU ei itse täysimääräisesti kunnioita valtion ilmailun kansallisuutta, vaan pyrkii säätelemään siitä, vaikka perussopimuksiensa puitteissa joutuukin jättämään asetuksiinsa suojauslausekkeita.

Toistaiseksi EU:n jäsenvaltiot eivät ole näkyvämmiin vastustaneet SES-hanketta. Tulevaisuudessa ilmatilan käyttäjäryhmän laajentuessa ja kasvaessa, on välttämätöntä, että kansainvälisissä lakipaketeissa saadaan aikaan yhtenäisiä kokonaisuuksia, jotta säännöt ovat mahdollisimman suuren yleisön saatavilla ja mahdollisimman yhtenäiset. Toistaiseksi lentämistä on rajoittanut sen energiaintensiivisyys, mikä tarkoittaa sitä, että pienen kuorman pitäminen ilmassa vaatii huomattavan määrän energiaa. Ilmailijoiden määrän räjähdysmäinen kasvaminen voi olla jopa yhdestä energiateknisestä läpimurrosta kiinni. Toivottavasti tuohon läpimurtoon mennessä ilmatilan hallintaa on kehitetty palvelemaan laajempaa käyttäjäkuntaa, jotta ilmailun turvallisuuskulttuuri ei kärsi. Tämä olisi jo olemassa olevien etunäkökulmien lisäksi **tulevaisuuden käyttäjän etunäkökulmasta** suotuisaa.