Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

O 17/2018 vp

29.5.2018

Vanhempi osastoesiupseeri Mika Mäkilevo
Hallitussihteeri Teija Pellikainen

Puolustusvaliokunta

1.PLM:n lausunto LVM:lle FinEst hankkeesta 16.2.2016, FI.PLM.2016-892 (liitteessä)

2.PLM:n lausunto LVM:lle ANS Finlandin Oy:n nimeämisen ehtojen muuttamisesta, VN/242/2018-PLM-2 (liitteessä)

Suomen ja Viron lennonvarmistusyhtiöiden uusi yhteistyöhanke (FinEst)

1 Yleistä

Puolustusvaliokunta on pyytänyt Puolustusministeriöltä asiantuntijalausuntoa Suomen ja Viron lennonvarmistusyhtiöiden uudesta yhteistyöhankkeesta (FinEst). ANS Finland on suunnitellut tuottavansa lennonvarmistuspalvelua tiettyinä vuorokauden aikoina alihankintana. Alihankintamallissa suomalainen lennonvarmistuspalveluista vastaava valtion yhtiö käyttää palvelun tuottamiseen virolaista valtionyhtiötä (EANS).

Puolustusministeriö on osallistunut FinEst-hankkeen suunnitteluun yhdessä Pääesikunnan ja Ilmavoimien kanssa. Puolustusministeriö on antanut lausunnon FinEst-hankkeen toteuttamisesta 2016 (viite 1). FinEst-hankkeesta tähän asti esitetyissä suunnitelmissa ei vielä ilmene yksityiskohtaisesti, kuinka yhteistyö aiotaan toteuttaa tai minkälaisia toimintatapoja tai teknisiä ratkaisuja toiminnassa aiotaan käyttää. Puolustusministeriön käsityksen mukaan FinEst-hankeen toteuttamisen valmistelu on vielä kesken ja 2016 annettu lausunto on edelleen pääosin ajantasainen.

Puolustusministeriön hallinnonalan kannalta keskeistä on selvittää ja arvioida hankkeen vaikutukset aluevalvontatehtävän toteuttamiseen. Maanpuolustuksen kannalta on pidettävä lähtökohtana, että kaikissa tilanteissa on voitava palata palvelumalliin, jossa kansallinen yhtiö antaa lennonvarmistuspalvelut omassa ilmatilassaan.

2 Oikeudellisia lähtökohtia

Järjestelylle, jossa virolainen yhtiö tuottaa lennonvarmistuspalveluja Suomessa alihankintajärjestelyn kautta, asettaa reunaehdot kansallinen lainsäädäntö ja kansainväliset sitoumukset. Huomioitava on, että siviili- ja sotilasilmailu toimivat Suomessa integroidun lennonvarmistusjärjestelmän puitteissa, mikä tarkoittaa, että ne käyttävät yhteisiä lennonjohtorakenteita, yhteistoimintalentoasemia, tietojärjestelmiä ja henkilöstöä. Sotilasilmailu käyttää myös kaikkea siviili-ilmailun sääpalvelua. Lisäksi sotilasilmailulle tuotetaan erityisesti sotilasilmailun tarpeisiin suunniteltuja palveluita.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Valtioneuvosto on 30.3.2017 nimennyt ilmailulain 108 §:n nojalla ANS Finlandin toimimaan ilmatilassa ilmaliikennepalvelun tarjoajana. Ilmailulain esitöiden (HE 79/2014 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ilmaliikennepalvelun tarjoajan nimeämisestä päättää valtioneuvosto, koska kyse on periaatteellisesti merkittävästä kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen vaikuttavasta asiasta. Nimeämisessä olisi esitöiden mukaan huomioitava ilmaliikennepalvelujen tarjoamisen kytkös ilmatilan hallintaan. Lain esitöissä todetaan, että yhdessä ilmatilassa tai sen osassa voi toimia vain yksi ilmaliikennepalvelun tarjoaja kerrallaan ja että ilmaliikennepalvelun tarjonta on luonnollinen monopoli (s. 78–79).

Valtioneuvoston 30.3.2017 antaman päätöksen kohta 5.4 yksiselitteisesti kieltää puolustusvoimien koskevien tehtävien siirtämisen ilmaliikennepalvelun tarjoajalta alihankkijalle. Liikenne- ja viestintäministeriö on esittänyt 21.3.2018 voimassa olevan valtioneuvoston päätöksen kohdan 5.4 ehtoa muutettavaksi niin, että alihankinta olisi mahdollista, jos Puolustusvoimat antaisi siihen luvan.

Puolustusministeriö on lausunut asiasta LVM:lle (viite 2). Puolustusministeriön lausunnon mukaan ehtoa voidaan muuttaa siten, että alihankinta on mahdollista, jos Puolustusministeriö antaa siihen luvan. Puolustusministeriön antama lupa voi sisältää maanpuolustuksen ja aluevalvonnan kannalta tarpeellisia ehtoja. Valtioneuvoston päätöksen Puolustusministeriön lupaa koskeva kohta soveltuisi myös tilanteisiin, joissa alihankintajärjestelyjä edelleen muutetaan tai kehitetään.

Suomen ilmatila on osa pohjoiseurooppalaista toiminnallista ilmatilan lohkoa (North European Functional Airspace Block, NEFAB). NEFAB on perustettu valtiosopimuksella (SopS 94/2012), jonka 13 artiklassa määrätään palveluntarjoajien yhteisestä nimeämisestä. Hallituksen esitys NEFAB-sopimuksen voimaansaattamisesta (HE 84/2012 vp) puhuu 13 artiklan osalta yksityiskohtaisissa perusteluissa siitä kuinka "ilmailulain 116 §:n [nykyinen 108 §] mukaan liikenne- ja viestintäministeriö nimeää ilmatilan lohkoon ilmaliikennepalvelun tarjoajan", mutta päätöksentekotaso on muutettu kaksi vuotta myöhemmällä ilmailulain muutoksella ministeriöstä valtioneuvostotasolle.

Aluevalvontalain 5 §, 24 a §, 24 b §, 24 c §, 30 a § ja 34 a §:ssä on säädetty tehtäviä nimetylle ilmaliikennepalvelun tarjoajalle. Nimetty ilmaliikennepalvelun tarjoaja avustaa aluevalvontaviranomaisia hoitamalla aluevalvontalaissa tarkoitettuja aluevalvontatehtäviä omalla toimialallaan. Säännöksen mukaan tähän ei voi sisältyä kuitenkaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävää tehtävää.

Toiminnalla voi olla vaikutusta myös sellaisten maanpuolustuksen kannalta arkaluontoisten tietojen käsittelyyn, jotka ovat viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) nojalla salassa pidettäviä. Suomella ja Virolla on voimassa oleva valtiosopimus turvaluokitellun tiedon vaihtamisesta (laki Viron kanssa turvallisuusluokitellun tiedon vastavuoroisesta suojaamisesta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, SopS 1310/2007).

ANS Finland Oy:n oikeutta tarjota lennonvarmistuspalveluita Virossa tulee arvioida ensisijaisesti sen maan lainsäädännön näkökulmasta, minkä lainkäyttöpiirissä toiminta tapahtuisi.

3 Hankkeen reunaehdot

Puolustushallinnon näkökulmasta 2016 laaditun lausunnon mukaisesti FinEst-hanke ja yhteistyö yli kansallisten rajojen on mahdollista seuraavilla reunaehdoilla, joiden myötä

varmistetaan Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien toteuttaminen, aluevalvontaviranomaisen toiminta ja lentoturvallisuus.

- Toiminnan tulee vastata koko ajan suomalaisen oikeusjärjestelmän asettamia vaatimuksia.
- ANS Finland esittää ja todentaa toimintamallien toteuttavuuden niin, että aluevalvontaviranomaisen valvontaan ja alueelliseen koskemattomuuteen liittyvät tehtävät voidaan edelleen toteuttaa tehokkaasti ja viiveettömästi (viiveet eivät saa lisääntyä ja toimintamallit eivät saa nykyisestään monimutkaistua). Ilmavoimien on oltava mukana toimintamallien laadinnassa ja testaamisessa.
- Epäselvyyksien välttämiseksi taistelunjohdon olisi lähtökohtaisesti kyettävä koordinoimaan operatiivisten lentojen suorittaminen suomen kielellä yhdellä yksinkertaisella toimintamallilla.
- Operaatio- ja tietoturvallisuus eivät saa vaarantua, operatiivisten lentojen lentosuunnitelmat eivät saa paljastua.
- Toimintamalli ei saa paljastaa operatiivisen lennon olemassaoloa ennen kuin lento on ilmatilannekuvassa näkyvissä ja elektroninen hiljaisuus purettu.
- Nimetyn ilmaliikennepalvelujen tarjoajan on hoidettava avustavat aluevalvontatehtävät, mukaan lukien huomauttaminen ja alueloukkauksen estäminen, ilman merkittävää julkisen vallan käyttöä.
- Teknisen ratkaisun pitää olla sellainen, että sotilaslentosuunnitelmatietojen jakaminen voidaan missä tahansa vaiheessa keskeyttää ja/tai lentosuunnitelmatietojen jakamista voidaan ohjelmallisesti helposti rajoittaa.
- Viro vastaa NATO:n operatiivisten lentojen lennonvarmistuspalveluista.
- Toimintamallissa huomioidaan Ahvenanmaan maakunnan demilitarisoitu ja neutralisoitu asema.

4 Yhteenveto

Yleiseurooppalainen kehitys huomioiden maan rajat ylittävien lennonvarmistuspalvelujen kehittäminen on perusteltua. Sotilasilmailun toimintaedellytykset ja puolustusvoimien lakisääteiset tehtävät tulee kuitenkin olla huomioituina FinEst-hankkeen toimintamallia kehitettäessä. Kokonaisuudessaan suhtautuminen hankkeeseen on myönteinen, kunhan puolustusvoimien lakiin perustuvien tehtävien toteuttaminen ei vaarannu.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

FI.PLM.2016-892
1230/50.06.19/2015

Liite 1

FinEst-hankkeen keskeisten säädösten tarkempi tarkastelu

1 Keskeiset säädökset

Perustuslaki

Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Kyseisen pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Hallintotehtäviä voidaan siis antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti, järjestelyn tulee perustua lakiin ja merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida antaa viranomaiskoneiston ulkopuolisille.

Hallituksen esityksessä 1/1998 Suomen uudeksi hallitusmuodoksi todetaan, että julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan (PeVL 27/2014) ilmailulakiehdotus sisältävän lukuisia säännöksiä, joissa joko annetaan julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tai mahdollistetaan näiden tehtävien siirtäminen lain nojalla. Julkisia hallintotehtäviä osoitetaan ilmaliikennepalvelun tarjoajalle ja lentoaseman pitäjälle ilmailun turvaamista koskevassa 9 luvussa, ilmatilan ja ilmaliikenteen hallintaa sekä lennonvarmistuspalveluita koskevassa 10 luvussa sekä ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelua koskevassa 121 §:ssä. Lisäksi julkisia hallintotehtäviä siirretään lentokelpoisuuden hallintaorganisaatiolle 40 §:ssä, ilma-aluksen päällikölle 60 §:ssä, harrasteilmailun järjestöille ja Euroopan unionin lainsäädännössä määritellyille päteville yksiköille 163 §:ssä sekä ulkopuoliselle asiantuntijalle 164 §:ssä. Sääntely vastaa pääosin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota, että hallinnon yleislait voivat tulla sovellettaviksi myös yksityisen tai valtion liikelaitoksen toteuttamassa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluja ja yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten mukaisesti, jollei niiden soveltamista ole perustellusta syystä nimenomaisesti suljettu pois. Eri asia on, että esimerkiksi hallintolain hallintoasian käsittelyä ja hallintopäätösten tekemistä koskevat säännökset eivät tule näissä tapauksissa sovellettaviksi, vaan käytännössä hallintolain merkitys rajoittuu tosiasiallisen hallintotoiminnan yhteydessä hallintolain 2 luvussa tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteiden noudattamiseen.

Perustuslakivaliokunta on katsonut kannanotossaan PeVL 48/2005, että siirrettäessä julkista hallintotehtävää muulle kuin viranomaiselle, on viranomaisen pystyttävä valvomaan tätä toimintaa.

Perustuslakivaliokunta otti myös lausunnossaan PeVL 48/2005 kantaa tehtävien siirtoon vieraan valtion viranomaiselle. Ilmailuhallinto voi ehdotuksen 162 §:n nojalla sopia vieraan valtion asianomaisen viranomaisen kanssa, että eräitä Ilmailuhallinnolle säännöksessä tarkemmin lueteltuja tehtäviä hoitaa vieraan valtion viranomainen. Perustuslaki-

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
(09) 16001
Internat. +358 9 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

valiokunnan käytännössä ei ole suhtauduttu täysin torjuvasti viranomaiselle perustettavaan toimivaltaan tehdä sopimuksia toisen valtion viranomaisen kanssa, vaikkakin valiokunta on pitänyt tällaista sääntelyä poikkeuksellisena (PeVL 16/2004 vp, s. 4/I). Tällaisen sopimuksentekovallan perustamiselle on perustuslain 94 §:ään pohjautuvassa valiokunnan käytännössä asetettu eräitä edellytyksiä: valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, minkä ohella valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- tai muut tahot, joiden kanssa viranomainen voi tehdä sopimuksia (PeVL 17/2004 vp, s. 3/I, PeVL 16/2004 vp, s. 4/I, PeVL 40/2000 vp, s. 2/I, PeVL 15/1994 vp, s. 3—4; ks. myös PeVL 33/2001 vp, s. 3). Perustuslain 94 §:n 1 momentista johtuu, ettei viranomaiselle voida tavallisella lailla perustaa sopimuksentekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen.

Nykyisellään ilmaliikennepalvelun tarjoaminen on katsottu operatiivis-taktiseksi toiminnaksi, johon ei sisälly merkittävä julkisen vallan käyttöä. Kyseessä on tosiasiallinen hallintotoiminta ja viranomaistehtävää avustava tehtävä. Tällaisen tehtävän antaminen ulkomailla sijaitsevan toimijan hoidettavaksi voi olla valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön valossa. Esimerkiksi valvonnan järjestäminen niin, että suomalaiset viranomaiset valvoisivat maamme rajojen ulkopuolella julkista hallintotehtävää hoitavaa yksityistä tahoa, vaikuttaa ongelmalliselta Suomen lainkäyttöpiirin rajautuessa maamme rajoihin. Kun ilmailulain nojalla on siirretty perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu hallintotehtävä valtionyhtiölle, lienee ongelmanasettelu hieman erilainen, kuin siirrättäessä toimivaltuutta ulkomaiselle yksityiselle toimijalle. Perustuslaillisen arvioinnin kannalta ei ole olennaista, että toiminta voidaan siirtää takaisin Suomeen milloin vain, vaan toiminnan on jatkuvasti täytettävä perustuslain vaatimukset. Asiaan on kiinnitettävä jatkovalmistelussa huomiota.

Laki puolustusvoimista

Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:ssä säädetään puolustusvoimien tehtävistä. Puolustusvoimien yhtenä tehtävänä on edellä mainitun pykälän 1a -kohdan mukaan maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen. Valtakunnan alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi valtakunnan maa- ja merialuetta sekä ilmatilaa valvotaan yhteistoiminnassa muiden valvontaviranomaisten kanssa. Aluevalvonnalla ehkäistään tai paljastetaan ja selvitetään alueerikomukset ja alueloukkaukset. Alueloukkaukset on estettävä tarvittaessa voimakeinoin tai muilla tavoin.

Puolustusvoimien osallistumisesta maa- ja vesialueen sekä ilmatilan valvontaan säädetään tarkemmin aluevalvontalaissa (755/2000). Lakia täydentää aluevalvonnasta annettu valtioneuvoston asetus (971/2000). Ehdotuksella voi olla vaikutuksia puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Sotilasviranomaisen toimivaltuutta suhteessa EANS:iin tulisi huolellisesti arvioida.

Aluevalvontalaki

Suomen alueellisen koskemattomuuden turvaaminen on yksi turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeimmistä tehtävistä, jolla osoitetaan Suomen puolustuskykyä. Valtakunnan rajoilla aluevalvonnan päämääränä on ehkäistä, paljastaa ja selvittää vieraan valtion tekemät alueellisen koskemattomuuden loukkaukset. Muualla Suomen alueella päämääränä on valtakunnan sotilaallista turvallisuutta vaarantavan toiminnan estäminen. Suomen alueellinen koskemattomuus turvataan tarvittaessa voimakeinoja käyttämällä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
(09) 16001
Internat. +358 9 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Liite 1

Valtioilla katsotaan olevan luonnollinen oikeus puolustautumiseen, jos ne joutuvat aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Periaate on kirjattu myös YK:n peruskirjan 51 artiklaan.

Aluevalvontalain 23 §:ssä määritellään aluevalvontaviranomaiset, joita ovat sotilas-, rajavartio-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrätyt virkamiehet. Liikennevirasto toimii omalla toimialallaan aluevalvontaviranomaisena. Ilmailulaissa (1194/2009) tarkoitettu ilmaliikennepalvelujen tarjoaja avustaa aluevalvontaviranomaisia hoitamalla aluevalvontalaissa tarkoitettuja aluevalvontatehtäviä omalla toimialallaan.

Aluevalvontain 24 §:ssä säädetään aluevalvontaviranomaisten tehtävistä. Sotilasviranomaisten tehtävänä on huolehtia aluevalvonnan toimeenpanosta sekä aluevalvontaviranomaisten yhteistoiminnasta. Rajavartiolaitos huolehtii aluevalvonnasta valtakunnan rajoilla sekä siellä, minne sen toiminta rajavartiolain (578/2005) 4 §:n mukaan kohdentuu. Muut aluevalvontaviranomaiset osallistuvat aluevalvontaan varsinaisten tehtäviensä yhteydessä. Niiden on ilmoitettava sotilas- tai rajavartioviranomaiselle aluerikkomuksesta ja alueloukkauksesta taikka aluerikkomuksen tai alueloukkauksen uhasta sekä ryhdyttävä käytettävissään olevin keinoin toimenpiteisiin aluerikkomuksen ja alueloukkauksen estämiseksi.

Aluevalvontalain 24 a §, 24 b § ja 24 c § sisältävät velvoitteita ilmaliikennepalvelujen tarjoajaa kohtaan. 24 a §:ssä säädetään, että ilmailulaissa tarkoitettu ilmaliikennepalvelujen tarjoaja sekä ilmatilan joustavaa käyttöä koskevista yhteisistä säännöistä annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 2150/2005 tarkoitettu ilmatilan hallintayksikkö avustavat aluevalvontaviranomaisia hoitamalla laissa tarkoitettuja aluevalvontatehtäviä omalla toimialallaan.

Aluevalvontalain 24 b §:n mukaan ilmaliikennepalvelujen tarjoajan ja ilmatilan hallintayksikön on ilmoitettava sotilas- tai rajavartioviranomaiselle havaitsemastaan aluerikkomuksesta ja alueloukkauksesta taikka aluerikkomuksen tai alueloukkauksen uhasta sekä ryhdyttävä käytettävissään olevin keinoin toimenpiteisiin aluerikkomuksen ja alueloukkauksen estämiseksi. Lisäksi aluevalvontalain 24 c §:n mukaan ilmaliikennepalvelujen tarjoajan ja ilmatilan hallintayksikön on turvattava aluevalvontaviranomaisen pyynnöstä ilmatilan esteetön käyttö aluevalvontatehtävää suorittavalle valtionilma-alukselle.

Käynnissä olevassa aluevalvontalain muutoksessa lakiin oltaisiin lisäämässä uusi 24 d §, jossa säädettäisiin aluevalvontaa koskevan tuen pyytämisestä toisen valtion sotilasviranomaiselta. Säännöksen yhtenä alueena on Suomen ja Ruotsin meri- ja ilmavalvontayhteistyö. Syventyvä valvontayhteistyö täydentäisi valvonnan kattavuutta ja mahdollistaisi suorituskykyjen optimaalisemman käytön.

On oikeudellisesti tulkinnanvaraista, mikä on aluevalvontaviranomaisen toimivaltuuden ulottuvuus suhteessa ulkomaiseen toimijaan, ja olisiko toimintaa valvovalla ja ohjaavalla viranomaisella tosiasiallinen ja juridinen kompetenssi Suomen valtion lainkäyttöpiirin ulkopuolella. Mahdollisuus siirtää toiminta takaisin kotimaahan milloin tahansa ei ratkaise tätä ongelmaa, erityisesti ilmailuun liittyvien alueloukkausten aikajänteen pituus huomioon ottaen. Asiaan on kiinnitettävä jatkovalmistelussa erityistä huomiota.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
(09) 16001
Internat. +358 9 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Liite 1

Ilmailulaki

Ilmailulain (864/2014) 10 luvussa säädetään ilmatilan ja ilmaliikenteen hallinnasta sekä lennonvarmistuspalveluista. Laissa ei ole määräyksiä ilmaliikennepalveluntarjoajan kansalaisuudesta. Esimerkiksi lennonjohtohenkilöstön pätevyysvaatimuksista, koulutuksesta ja kelpuutuksesta säädetään useassa lähteessä. Ilmailulaki, sen nojalla annetut Trafin määräykset, EU-sääntely ja kansainväliset toimintaperiaatteet muodostavat kokonaisuuden, jonka mukaisesti ilmaliikennepalveluntarjoajan on toimittava. Ilmailulain mukaisena valvontaviranomaisena toimii liikenteen turvallisuusvirasto ja sotilasilmailun osalta vastaava viranomainen on sotilasilmailun viranomaisyksikkö SVY. Ilmailulaissa on myös säädöksiä hallinnollisista seuraamuksista.

Viranomaisvalvonnan, Suomen lainsäädännön, määräysten ja hallinnollisten seuraamusten ulottuminen Virossa toimivaan aluelennonjohtoon on tarkkaan arvioitava.
Ilmailulain 108 § nojalla kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan nimetä Suomen vastuulla olevaan ilmatilaan tai sen osaan ilmaliikennepalvelun tarjoaja, joka toimii kyseisessä ilmatilassa yksinoikeudella. Lain mukaan ilmaliikennepalvelu myönnettäisiin yhdelle toimijalle kerrallaan yksinoikeudella. Ehdotuksessa esitetty kanta, jonka mukaan aluelennonjohdon tiettyjen toimintojen järjestäminen ulkomaille sopimusjärjestelyjen kautta edellyttää valtioneuvoston päätöstä, vaikuttaa perustellulta. Ilmailulain esitöiden (HE 79/2014 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan nimeämisestä päättää valtioneuvosto, koska kyse on periaatteellisesti merkittävästä kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen vaikuttavasta asiasta.

Poikkeusolot ja valmiuslaki

Valmiuslain (1552/2011) mukaisissa poikkeusoloissa Liikenteen turvallisuusvirasto johtaisi ja valvoisi ilmakuljetuksia ja liikennettä yhteistoiminnassa ilmavoimien kanssa, kuten valmiuslain 82 § tarkemmin säädetään. Valmiuslain toimivaltuuksien käytöönotto edellyttäisi kuitenkin lain 3 §:ssä säädettyjä poikkeusoloja. Niin kutsutulla *harmaalla alueella* toimittaessa sovelletaan normaaleja toimivaltuussäännöksiä. Mahdollisuus palata milloin vain kansallisen yhtiön palvelumalliin ei ratkaise täysin poikkeusoloihin liittyvää problematiikkaa. Tällainen toimintamalli voisi myös paljastaa maanpuolustuksen kannalta arkaluontoista tietoa valmiustilanteesta tahattomasti. Asiaa on pohdittava jatkovalmistelussa tarkemmin.

Julkisuuslaki

Ehdotetulla toiminnalla voi olla vaikutusta myös sellaisten maanpuolustuksen kannalta arkaluontoisten tietojen käsittelyyn, jotka ovat julkisuuslain (621/1999) nojalla salassa pidettäviä. Tällaisia voivat olla asiakirjat, jotka koskevat sotilastiedustelua, puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa, sijoitusta tai käyttöä taikka muuta sotilaallista maanpuolustusta taikka maanpuolustusta palvelevia keksintöjä, rakenteita, laitteita tai järjestelmiä taikka maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisiä kohteita taikka puolustusvalmiuteen varautumista.

Ilmaliikennepalveluntarjoajan tietojärjestelmissä liikkuva tieto ei ole suurimmaksi osaksi salassa pidettävää aineistoa. Tietyistä tiedoista saattaa kuitenkin muodostua kokonaisuus, jonka paljastuminen voisi vaarantaa maanpuolustuksen kokonaisedun. Julkisuuslain nojalla salaiseksi katsotun aineiston käsittelyä on pohdittava jatkovalmistelussa erikseen.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
(09) 16001
Internat. +358 9 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Liite 1

2 Muut huomioon otettavat seikat

Kielto- ja rajoitusalueet

Ilma-aluksella ei saa lentää kielto- tai rajoitusalueella, josta on asianmukaisesti julkaistu yksityiskohtaiset tiedot, muutoin kuin kielto- tai rajoitusalueen sijaintivaltion rajoituksille asettamin edellytyksin tai kyseisen jäsenvaltion luvalla (SERA.3145). Tämä on tarkemmin määritetty ilmailulaissa ja sen nojalla annetussa ilmailunrajoitusasetuksessa (930/2014). Ilmailunrajoitusalueet liittyvät välillisesti aluelennonjohdossa suoritettaviin toimiin.

Ilmailun etsintä- ja pelastustehtävät

Ilmailulain 121 § mukaan valtioneuvoston nimeämä ilmaliikennepalvelun tarjoaja huolehtii ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelujen järjestämisestä, jota täsmentää Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin määräys. Määräyksen mukaan ilmaliikennepalvelujen tarjoaja on vastuussa ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelujen järjestämisestä. Tällä tarkoitetaan toimenpiteitä hädässä, kadoksissa tai uhkaavan vaaran alaisena olevan tai onnettomuuteen joutuneen ilma-aluksen avustamiseksi ja paikantamiseksi sekä muita toimenpiteitä siinä mukana olevien ihmisten pelastustoimien käynnistämiseksi.

Trafin määräys perustuu kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen (SopS 11/1949) Liitteen 12 (Annex 12) standardeihin ja suosituksiin sekä ICAO:n ja IMO:n yhteistyössä jäsenvaltioilleen tekemään Kansainväliseen lento- ja meripelastuskäsikirjaan (IAMSAR – DOC 9731).

Ilmailuonnettomuuksien tutkinta

Turvallisuustutkintalaki (525/2011) ja EU:n ilmailuonnettomuusasetus (996/2010) asettanevat myös joitain velvoitteita lennonjohdolle.

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt puolustusministeriöltä lausuntoa FinEst-hankkeen toteuttamisesta. Puolustusministeriön lausunto on valmisteltu Puolustuspoliittisella osastolla yhdessä puolustusministeriön Lainvalmistelu- ja oikeusyksikön sekä Pääesikunnan kanssa.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan Suomen ja Viron lennonvarmistuspalvelujen tuottajat Finavia ja EANS ovat tunnistaneet mahdollisuuden tehdä yhteistyötä. Hankkeen toteutuessa EANS tarjoaisi palvelua Suomen ilmatilassa ruuhka-aikoina ja Finavia tarjoaisi palvelua Viron ilmatilassa hiljaisina aikoina. Asiasta laadittu esiselvitys kattaa kaikki lennonvarmistuksen osa-alueet, eli ilmatilarakenteen ja sen hallinnan, ilmaliikennepalvelut, poikkeustilanne- ja jatkuvuusmenettelyt, tukitoiminnot ja lennonjohtojärjestelmät. Esiselvityksen reunaehtona oli, että kaikissa tilanteissa on voitava palata palvelumalliin, jossa kansallinen yhtiö antaa kaikki lennonvarmistuspalvelut omassa ilmatilassaan.

Ehdotuksessa esitettiin jatkokehitettäväksi vaihtoehtoa, jonka mukaan Finavia antaisi kaikki aluelennonjohtopalvelut Suomen ja Viron ilmatilassa klo 00.00-06.00. EANS antaisi aluelennonjohtopalveluita Suomen aluelennonjohdon sektoreissa A-D aamulla ja iltapäivällä liikenteen huipputunteina. Myös poikkeustilanteissa palvelua voitaisiin tarjota joustavasti, esimerkiksi lennonjohtotilan tulipalon aikana. Ehdotuksen lähtökohtana on,

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
(09) 16001
Internat. +358 9 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Liite 1

että lennonvarmistuspalvelut tulee tuottaa turvallisuudesta ja laadusta tinkimättä mahdollisimman kustannustehokkaasti. Euroopan unioni on asettanut palveluntarjoajille paineita alentaa kustannuksiaan.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
(09) 16001
Internat. +358 9 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

Mika Mäkilevo

25.4.2018

VN/242/2018
VN/242/2018-PLM-2

Viitteet:

1. LVM:n lausuntopyyntö 21.3.2018 (LVM/449/02/2018)
2. PLM:n lausunto ANS Finland Oy:n nimeämisestä ilmaliikennepalvelun tarjoajaksi 24.3.2017 (FI.PLM.2017-1249)
3. PLM lausunto FinESt-hankkeesta 18.2.2016 (FI.PLM.2016-892)

Air Navigation Services Finland Oy:n nimeämisen ehtojen muuttaminen

1 Yleistä

Valtioneuvosto nimesi 30.3.2017 ilmailulain (864/2014) 108§ mukaisesti Suomen ilmatilaan ilmaliikennepalvelujen tarjoajaksi ANS Finlandin. Voimassa olevan päätöksen kohta 5.4 yksiselitteisesti kieltää puolustusvoimien koskevien tehtävien siirtämisen alihankkijalle.

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) on esittänyt, että voimassa olevan päätöksen kohdan 5.4 ehtoa muutettavaksi niin, että alihankinta olisi mahdollista, jos Puolustusvoimat antaisi siihen suostumuksen. Esitys liittyy LVM:n johdolla valmisteltavaan Suomen ja Viron yhteiseen aluelennonjohtopalveluiden toteuttamiseen (FinEst-hanke).

Puolustusministeriön lausunto on valmisteltu puolustuspoliittisella osastolla yhdessä Lainvalmistelu- ja oikeusyksikön, ja Ilmavoimien esikunnan kanssa.

2 Ehtojen muuttamisessa huomiotavat asiat

Ilmailulain 10 luvun 108 §:n 1 momentin mukaisesti ilmaliikennepalvelujen tarjoajaa nimettäessä on otettava huomioon asianomaisessa ilmatilassa tai sen osassa tarjottavan ilmaliikennepalvelun erityispiirteet, turvallisuuden säilyminen korkealla tasolla, ilmatilan tehokas käyttö sekä etsintä- ja pelastuspalveluihin, aluevalvontaan ja valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin poikkeusoloihin liittyvien tehtävien suorittamismahdollisuudet.

Puolustushallinto esitti lausunnossaan ilmaliikennepalvelujen antamisesta 24.3.2017 (viite 2) muun muassa sitä, että ilmailu- ja aluevalvontalainsäädäntöön liittyvät muutostarpeet on tarkistettava.

Puolustushallinto on osallistunut keväästä 2017 alkaen LVM johdolla myös maa-, meri- ja raideliikenteen liikenteenohjauksen yhtiöittämisen valmisteluihin. PLM on valmistelussa korostanut sitä, että riskiksi voi muodostua yhtiöiden omistuspohjan laajeneminen, erilaiset yhtiöjärjestelyt tai alihankintamekanismit ajan kuluessa siten, että nämä johtavat toimintojen turvallisuuden kokonaisvaltaiseen heikkenemiseen. Yleinen viittaus valtion omistajaohjausta koskevaan lainsäädäntöön ei riitä vaan asiasta tulisi säätää yksityiskohtaisemmin.

Puolustushallinto näkee edelleen, että lainsäädännön tarkistaminen on ajankohtaisia maanpuolustuksen edellytysten turvaamiseksi. Lainsäädännön tarkastaminen korostuu entisestään, mikäli FinEst-hankkeen myötä lennonvarmistuspalveluja tuotettaisiin alihankintana.

Mika Mäkilevo

25.4.2018

VN/242/2018
VN/242/2018-PLM-2

Puolustushallinto suhtautuu FinEst-hankkeeseen kokonaisuudessaan myönteisesti mutta näkee siinä edelleen haasteita ja tärkeitä sovittavia yksityiskohtia (viite 3).

3 Yhteenveto ja esitys jatkotoimenpiteeksi

Puolustushallinto ei vastusta ANS Finland Oy:n nimeämistä koskevan ehdon muuttamista, mikäli tässä lausunnossa esitetyt reunaehdot otetaan valmistelussa huomioon. Puolustusministeriö katsoo, että suostumus alihankintaan tulisi Puolustusvoimien sijaan pyytää Puolustusministeriöltä. Puolustusministeriö on ensinnäkin ilmailulain 108 §:ssä mainittu erityisesti ja Puolustusministeriö voi samalla edustaa koko puolustushallinnon kantaa.

Ehtoa voidaan muuttaa siten, että alihankinta on mahdollista, jos **Puolustusministeriö antaa siihen luvan**. Puolustusministeriön antama lupa voi sisältää maanpuolustuksen ja aluevalvonnan kannalta tarpeellisia ehtoja. Valtioneuvoston päätöksen Puolustusministeriön lupaa koskeva kohta soveltuisi myös tilanteisiin, joissa alihankintajärjestelyjä muutetaan tai kehitetään.

Asetusmuutoksen perustelumuistion asian käsittelyä koskevassa kohdassa 2 pitää tarkentaa, että ehdon muuttamisen jälkeenkin Puolustusvoimille jää varmuus, ettei **maanpuolustuksen ja aluevalvonnan** intressejä vaarannèta.

Kansliapäällikkö Jukka Juusti

Vanhempi osastoesiupseeri Mika Mäkilevo

Jakelu LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi UM Ulkoministeriö
SM Sisäministeriö
Pääesikunta
Ilmavoimien esikunta

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi