

Tuulia Honkanen

**KAMPPAILU YHTENÄISESTÄ
EUROOPPALAISESTA ILMATILASTA**
EU:n Single European Sky-hanke

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Joulukuu 2020

TIIVISTELMÄ

Tuulia Honkanen: KAMPPAILU YHTENÄISESTÄ EUROOPPALAISESTA ILMATILASTA: EU:n Single European Sky-hanke
Pro gradu -tutkielma, 77 s.
Tampereen yliopisto
Yhteiskuntatutkimuksen tutkinto-ohjelma
Joulukuu 2020

Tutkielma käsittelee sosiologisesti Euroopan komission hanketta nimeltä Single European Sky (SES). Hankkeen tarkoituksena on yhtenäistää eurooppalaisia ilmatilarakenteita ja ilmatilanhallinnan periaatteita. Ilmatilanhallinta on verkostollinen toimiala. Tällä hetkellä Euroopan ilmatila koostuu sadoista eri lennonjohtosektoreista, joita johdetaan useista kymmenistä eri lennonjohtokeskuksista EU:n jäsenvaltioiden alaisuudessa. Lähes 20 000 lennonjohtajaa johtaa noin 450 eurooppalaisen lentoaseman liikennettä sekä ylilentävää liikennettä yli valtioiden hallitsemien ilmatilalohkojen rajojen. Euroopassa lennetään päivittäin miltei 30 000 lentoa ja käytettävissä oleva ilmatila lähestyy kapasiteettinsa rajoja. Ongelmanratkaisua on haettu EU:n tasolla yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan, Single European Sky:n, kehittämisestä. Hanke on alkanut jo vuonna 1999 komission aloitteesta, jonka jälkeen EU laati vuonna 2004 sääntelykehiksen, jonka tarkoituksena oli asettaa minimivelvoitteet ilmaliikennepalvelujen tarjoamiselle ja ilmatilan jäsentämiselle jäsenvaltioissa siten, että kaupallinen lentoliikenne voi toteutua mahdollisimman viiveettömästi. Hanke on kuitenkin kohdannut vastustusta eikä yhtenäinen eurooppalainen ilmatila ole vielä toteutunut tavoitteiden mukaisesti.

Politiikan sosiologian kenttään asemoituva tutkielma tarkastelee, miten globaalit politiikan mallit leviävät ja tulevat lopulta osaksi kansallista politiikkaa. Tutkimuskysymys koskee niitä yhteiskunnallisia merkityskamppailuja, joita yhteisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttaminen mahdollisesti tuottaa. Tutkielman aineisto koostuu SES-hankkeessa mukana olevien toimijoiden asiantuntijahaastatteluilta. Analyysi etsii diskurssianalyysin keinoin vastauksia siihen, millaisella retorikalla hanketta yhtäältä oikeutettiin ja toisaalta vastustettiin.

Euroopan integraatiota tukevien hankkeiden ongelmien taustalla on usein jäsenvaltioiden tarve puolustaa omia etujaan. Esille nousevat kansalliset suvereniteettikysymykset ja intressiristiriidat. Tutkimus valottaa, mitä toimijoiden tai instituutioiden tasolla lopulta tapahtuu, jotta uusi politiikan malli joko hyväksytään tai hylätään. Tutkielmani tarkastelee tätä prosessia episteemisen hallinnan teorian ja domestikaation viitekehiksen avulla.

Tutkielma osoittaa, että poliittinen toiminta ei rajoitu vain valtion piiriin, vaan poliittinen toiminta, sen sisältö ja ala ovat yhteiskunnallisen taistelun olennaisia kohteita. Taisteluun osallistuvat instituutiot ja muut toimijat näyttäytyvät arkiarjittelussa usein itsestään selvinä osallistujina politiikan kentällä. Kamppailu yhtenäisestä eurooppalaisesta ilmatilasta tuo kuitenkin näkyväksi myös taustalle häivyttettyjä taistelupareja, sekä implisiittisiäkin argumentaation keinoja.

Sosiologisena diskurssianalyysinä tutkielma avaa retorisen puheen tuottamia merkityksiä siitä, mikä SES-hankkeessa on yhteisesti jaettua rationaalista tai tavoiteltavaa toimintaa. Analyysi tuo esille puheen episteemisen luonteen toimijoiden pyrkiessä vakuuttamaan kuulijan, sekä oikeuttamaan argumenttinsa omista lähtökohdistaan ja auktoriteettiasemastaan käsin.

Avainsanat: Poliittinen retoriikka, episteeminen hallinta, domestikaatio, politiikan sosiologia, Single European Sky

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

Sisällys

1. JOHDANTO	2
2. TAVOITTEENA YHTENÄINEN EUROOPPALAINEN ILMATILA.....	8
2.1 Single European Sky ja EU:n rooli.....	9
2.2 Single European Sky -lainsäädäntö	10
2.3 Single European Sky ja Suomi	16
3. EPISTEMISEN HALLINNAN JA DOMESTIKAATION VIITEKEHYKSET.....	22
3.1 Policy diffusion -teoriat	23
3.2 Episteesien hallinnan teoria.....	25
3.3 Sosiologian rajapinnat	27
3.4 Domestikaatio ja kansalliset politiikan taisteluketät	29
3.5 Aikaisempi tutkimus.....	32
4. PUHE YHTENÄISESTÄ EUROOPPALAISESTA ILMATILASTA AINEISTONA JA ANALYYSIN KOHTEENA.....	36
4.1 Tutkimusasetelma	36
4.2 Tutkimusaineisto	38
4.3 Tutkimuksen toteutus	40
5. YHTENÄISESTÄ ILMATILASTA RAKENTUVA DISKURSSI.....	45
5.1 Euroopan komissio – ylhäältä annettunako?.....	46
5.2 EUROCONTROL – puhe turvallisuudesta	49
5.3 Liikenne- ja viestintäministeriö – suvereniteettikysymys	52
5.4 Liikenne- ja viestintävirasto Traficom – sääntelyote.....	55
5.5 Suomen lennonjohtajien yhdistys SLJY – Suomi mallimaana.....	60
5.6 Air Navigation Services Finland, ANS Finland Oy – kilpailua ilmassa	64
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	67
6.1 Kamppailu yhtenäisestä eurooppalaisesta ilmatilasta.....	68
6.2 Komission ohjaus.....	71
6.3 Domestikaatio	72
6.4 Tutkimuksen arviointi.....	73
6.5 Lopuksi: integraatiopyrkimysten voimat ja vastavoimat	74
LÄHTEET.....	78
LIITTEET	85

1. JOHDANTO

Lentoliikenne on EU:n sisämarkkinoiden tärkeä osatekijä, sillä se edistää henkilöiden ja tavaroiden liikkuvuutta ja samalla talouskasvua. Vuonna 2015 EU:n lentoasemilta lähti tai saapui noin 920 miljoonaa matkustajaa ja koko vuonna Euroopan ilmatilassa lennettiin lähes 10 miljoonaa lentoa. Päivittäisellä tasolla tämä tarkoittaa noin 30 000 lentoa ja ilmatila lähestyy kapasiteettinsa rajoja. (Euroopan unioni 2017.) Ongelmanratkaisua on haettu EU:n tasolla yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan, Single European Sky (jäljempänä SES), kehittämiseksi, jonka ”tavoitteena on parantaa eurooppalaisen ilmatilan organisoinnin ja hallinnan yleistä tehokkuutta uudistamalla lennonvarmistuspalveluja tarjoavaa toimialaa Euroopassa”. SES-hanke alkoi jo vuonna 1999 Euroopan komission aloitteesta. Vuonna 2004 EU laati sääntelykehiksen, jolla määriteltiin reunaehdot ilmatilan organisoinnille ja käytölle sekä ilmaliikennepalvelujen tarjoamiselle yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan saavuttamiseksi osana yhteistä ilmaliikennepolitiikkaa. Tavoitteena oli asettaa minimivelvoitteet lennonvarmistuspalveluntarjoajalle ja ilmatilan jäsentämiselle jäsenvaltioissa siten, että kaupallinen lentoliikenne voi toteutua viiveettömästi kansallisesta lainsäädännöstä riippumatta. SES-hanketta on viety eteenpäin kahdella kattavalla lainsäädäntöpakettilla, SES I ja SES II, ja siitä on annettu neljä asetusta¹. (Euroopan komissio 2020.) Single European Sky itsessään on hyvä esimerkki Euroopan integraatiota kehittävästä hankkeesta, jonka ohjaus konkretisoituu erilaisiksi sääntelymekanismeiksi ja niiden toteuttamiseksi EU:n jäsenvaltioissa.

Tällä hetkellä Euroopan ilmatila koostuu sadoista eri lennonjohtosektoreista, joita johdetaan useista kymmenistä eri lennonjohtokeskuksista EU:n jäsenvaltioiden alaisuudessa. Lähes 20 000 lennonjohtajaa johtaa noin 450 eurooppalaisen lentoaseman liikennettä, sekä ylilentävää liikennettä yli valtioiden hallitsemien ilmatilalohkojen rajojen. Näiden lennonjohtokeskusten toimintaa ohjaa osaltaan Euroopan unionin

¹ Puiteasetus (asetus (EY) N:o 549/2004) yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen puitteista; palveluntarjoaja-asetus (asetus (EY) N:o 550/2004) lennonvarmistuspalvelujen tarjoamisesta yhtenäisessä eurooppalaisessa ilmatilassa; ilmatila-asetus (asetus (EY) N:o 551/2004) yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan organisoinnista ja käytöstä; yhteentoimivuusasetus (asetus (EY) N:o 552/2004) eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintaverkon yhteentoimivuudesta. Näiden asetusten alkuperäiset versiot muodostavat SES I -paketin. Kaikkia neljää asetusta muutettiin asetuksella (EY) N:o 1070/2009, joka tunnetaan nimellä SES II. Asetus (EY) N:o 552/2004 on sittemmin kumottu yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta annetulla asetuksella (EU) 2018/1139 siten, että tietyissä sen säännöksissä noudatetaan siirtymäaikaa.

lentoturvallisuuden suunnittelusta ja kehittämisestä vastaava European Organisation for Safety of Air Navigation eli EUROCONTROL, joka on monikansallinen 41 jäsenvaltion välinen laitos. EUROCONTROL:lla itsessään ei ole suoranaista määräysvaltaa jäsenvaltioidensa ilmaliikenteeseen, joten yhtenä sen päätehtävänä on laatia yhdessä Euroopan unionin komission kanssa laitteita ja lennonvarmistuspalveluja koskevia määräyksiä, jotka toimeenpannaan EU:n sääntelyllä sekä kansallisella lainsäädännöllä. EUROCONTROL:n ennusteen mukaan liikenteen määrän odotetaan edelleen kasvavan tulevina vuosina, ja vuoteen 2025 mennessä päästään jopa 12,5 miljoonaan lentoon ECAC-alueella². Tämä tarkoittaa 1,5 miljoona lentoa enemmän kuin vuonna 2018. (EUROCONTROL European Aviation in 2040, challenges of growth 2019.) Euroopan ilmatilaa ja lentoasemia uhkaa näin ollen ylikuormittuminen, josta taas aiheutuu lentojen myöhästymisistä johtuen niin taloudellisia kuin ympäristöllisiä haittoja.

Euroopan ilmatilan ylikuormittuminen ei ole lentomatkailusta johtuvien ilmastotekijöiden, kuten hiilidioksidipäästöjen osalta ainoa ongelma, mutta ilmatilan kapasiteetin puute lisää näitä päästöjä. Tämä johtuu esimerkiksi siitä, että lentoyhtiöt eivät voi ilmatilan ruuhkaisuudesta johtuen hyödyntää suorimpia mahdollisia reittejä, tai siitä että ilma-alukset joutuvat odottamaan laskeutumislupaa ilmassa lentoasemien kapasiteetin ollessa puutteellinen.

Hallitusten välinen ilmastonmuutospaneeli IPCC, (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) on nostanut hiilidioksidipäästöt yhdeksi merkittäväksi kysymykseksi viimeisimmässä raportissaan, jossa tarkasteltiin ilmastonmuutoksen vaikutuksia maailman meriin ja jään sekä lumen peittämiin alueisiin (IPCC Climate Change and Land, 2019). Toinen merkittävä raportti on vuodelta 2018 jolloin IPCC julkaisi Global Warming of 1.5 °C -erikoisraportin päätöksentekijöille: ”Raportti vastaa Pariisin ilmastokokouksessa IPCC:lle esitettyyn pyyntöön tarkastella 1,5 asteen tavoitteeseen liittyviä seikkoja. Tulevien muutosten ja niistä koituvien haittavaikutusten voimakkuus riippuu siitä, miten paljon kasvihuonekaasupäästöjä onnistutaan vähentämään”. (IPCC Global Warming of 1.5°C, 2018.) EU on sitoutunut Pariisin ilmastosopimuksen mukaiseen ”tavoitteeseen pitää maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle kahdessa asteessa verrattuna esiteolliseen aikaan ja pyrkiä toimiin, joilla lämpeneminen saataisiin rajattua alle 1,5 asteen”. Tämä tarkoittaa sitä, että myös ilmailualan tulee vähentää CO₂ päästöjään

² ECAC, European Civil Aviation Conference

merkittävästi. Ilmatilanhallintajärjestelmän kehittämällä on näin ollen välitön ilmastovaikutus, mikäli lentoyhtiöillä on parempi mahdollisuus optimoida lentoreittinsä mahdollisimman tehokkaasti. (Council of the European Union 2019.)

Ongelmia aiheuttaa liikenteen määrän kasvun lisäksi myös ilmaliikenteen hallintajärjestelmien epäyhteneväisyys, jolla tarkoitetaan koko sitä eurooppalaista toimintaympäristöä, ja kaikkia niitä toimijoita, jotka vaikuttavat lentojen viiveettömään kulkuun ja ilmatilankäyttäjien tarpeiden yhteensovittamiseen. Ilmaliikenteen hallinta perustuu Euroopassa pääosin kansallisen ilmatilan riippumattomuuteen, joten se on hyvin hajanainen ja sitä hallitsevat kansallisten palveluntarjoajien monopolit. Toisin kuin Yhdysvalloissa, ei Euroopassa ole yhtä yhtenäistä ilmatilaa jota hallittaisiin Euroopan tasolla. Lentoliikenteen määrä on muun muassa lentoliikenteen sisämarkkinoiden luomisen myötä kasvanut huomattavasti. Ilmatilan kapasiteettiongelmat aiheuttavat lentoliikenteelle ja matkustajille merkittäviä viiveitä. Myös infrastruktuurimaksut ovat korkeammat kuin jos järjestelmä toimisi Euroopan tasolla kansallisten tasojen sijaan. (Euroopan komissio 2011.) Koska nykyinen eurooppalainen ilmatila koostuu useista erilaisista kansallisista ilmatilarakenteista, ovat yksikkökohtaiset ilmaliikennepalvelumaksut Euroopassa varsin korkeita. Vaikka erot ovat kaventuneet, niin vuonna 2012 kustannukset olivat Yhdysvalloissa 34 prosenttia pienemmät kuin Euroopassa (EUROCONTROL, Performance Review Commission 2013). Erot maiden ilmaliikennepalvelumaksuissa aiheuttavat sen, että lentoyhtiöt suunnittelevat reittinsä nämä kustannukset huomioiden. Näin ollen lentoreitit eivät välttämättä ole kaikista suorimpia, eivätkä ympäristöystävällisimpiä. Ilmaliikenteen hallinnan epäyhtenäisyyttä ja pirstaloitunutta ilmatilarakennetta voidaan tarkastella verkostollisena ilmiönä, jossa jäsenvaltiot toteuttavat erilaisia toimintamalleja ja joiden johdosta koko verkostoa palveleva ilmatilan hallintamalli ja lentojen viiveetön kulku kärsii. Nämä ongelmat esiintyvät erityisesti silloin, kun ilma-alukset siirtyvät eri valtioiden ilmatilasta toiseen.

Edellä kuvattujen häirtatekijöiden taustalla merkittävimpinä osatekijöinä ovat usein kunkin maan kansallista ilmatilaa säätelevä lainsäädäntö ja valtioiden suvereniteettiin liittyvät kysymykset (Komission tiedote MEMO-135-525 2013). Huolimatta kaikista tavoitelluista hyödyistä koko Euroopan taloudelle ja yksittäisille jäsenmaille, on SES-hanke kohdannut useita ongelmia sekä vastustusta eri jäsenvaltioissa, eikä yhtenäinen eurooppalainen ilmatila ole kaikilta osin vieläkään toteutunut (Council of the European Union 2019).

Tässä sosiologian alan tutkielmassa tarkastelen yhteisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamista niin globaalilla kuin kansallisellakin tasolla. Tutkielmallani on liityntäpinta vuonna 2018 julkaistuun artikkeliin “Shattering the Single European Sky: Argument from authorities in dealing with the SES initiative”, jonka ovat kirjoittaneet Tampereen yliopiston tutkijat Pertti Alasuutari, Hanna Rautajoki, Petra Auvinen ja Marjaana Rautalin. Toimin vuonna 2013 yhteistyössä tämän tutkijaryhmän kanssa taustoittamalla SES-hanketta oman ammatillisen kompetenssini kautta. Sain tutkielmaani varten käyttööni saman haastatteluaineiston, jota kyseiset tutkijat analysoivat artikkelissaan. Olen kuitenkin lisäksi täydentänyt omaa aineistoani yhdellä itse tekemälläni uudella haastattelulla. Oman tutkielmani analyysiosio sisältää soveltuvin osin otteita Alasuutarin ja kumppaneiden artikkelista, sillä olen käyttänyt analyysissäni kolmea samaa haastattelua kuin artikkelin kirjoittajat. Näiden haastattelujen toimijoita edustavat Euroopan komissio, Suomen Liikenne- ja viestintäministeriö sekä EUROCONTROL. Esittelen aineistoni tarkemmin luvussa neljä (4). Tutkielmassa käyttämäni artikkelilainauksen tarkoituksena on taustoittaa omaa, enemmän kansalliseen tasoon keskittyvää analyysiani toimijoiden retoriikasta. (Alasuutari, Rautajoki, Auvinen & Rautalin 2018.)

Myös muitakin eroja löytyy. Alasuutarin ja kumppaneiden artikkeli lähestyy SES-hanketta uusinstitutionalistisen episteemisen hallinnan näkökulmasta, mutta omassa tutkielmassani episteemisen hallinnan teoria toimii enemmänkin taustoittavana viitekehyksenä. Tutkielmassani ja julkaistussa artikkelissa tutkimuskysymysten asettelulle on yhteistä se, että molemmissa tulee esille retoriikka, jolla eri toimijat hankkeesta puhuvat. Artikkeli tarkastelee aihetta tutkielmaani laajemmin ja käsittelee tarkemmin globaalien politiikan mallien leviämistä, kun taas oma tutkielmani etsii enemmän kansallisen tai instituutiotason intressejä. Artikkelissa SES esitetään hyvänä esimerkkinä Euroopan integraatiopyrkimyksiä edistävästä hankkeesta, jonka tavoitteena on ollut vahvistaa koko Eurooppa taloudellisesti. Oma tutkielmani puolestani tuo hanketta globaalilta tasolta myös lähemmäs kansallista käytännön tasoa domestikaation, eli kotouttamisen käsitteen avulla. Vaikka tutkimuskysymykset ovat retoriikan analyysin osalta yhteneväiset Alasuutarin ja kumppaneiden artikkelissa sekä tutkielmassani, niin omassa työssäni kysyn lisäksi, että miten yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa on kotoutettu Suomessa ja miten EU:n ohjaus siihen vaikuttaa. Tämän vuoksi nostan

tutkielmassani esille artikkelia enemmän EU:n roolia ja SES:iin liittyvää lainsäädäntökehystä.

Tutkielmani tavoitteena on luoda käsitys siitä, miten globaalit politiikan mallit leviävät ja tulevat lopulta osaksi kansallista politiikkaa Suomessa. Samoin kuin Alasuutari ja kumppanit artikkelissaan, myös itse etsin hankkeen mahdollisesti synnyttämiä merkityskamppailuita pohtiessani syitä sille, miksei SES-hanke ei ole vieläkään toteutunut vaadittavalla tavalla. Koska kyseessä on lentoliikenne, oletan että retoriikassa nousee esille muun muassa kansallisiin intresseihin liittyviä turvallisuuskysymyksiä, sillä Suomessa eri ilmatilanosia ei ole annettu erikseen Puolustusvoimien käyttöön, vaan käytössä on siviili- sotilaskäyttöön integroitu yhteinen ilmatila.

Tutkielmassani kysyn:

Millaisia merkityskamppailuja yhteisen eurooppalaisen ilmatilan rakentaminen tuottaa; millaisin argumentein sitä yhtäältä oikeutetaan ja toisaalta vastustetaan?

Vastaan tähän kysymykseen seuraavien alakysymysten avulla:

- 1) Miten yhteisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta vastaavat toimijat puhuvat yhteisestä eurooppalaisesta ilmatilasta?*
- 2) Miten puhe yhteisestä eurooppalaisesta ilmatilasta kiinnittyy Euroopan komission ohjaukseen?*
- 3) Miten yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa on kotoutettu Suomessa?*

Näihin kysymyksiin etsin vastauksia asiantuntijahaastattelujen diskurssianalyysin avulla. Haastattelut antavat äänen SES-hankkeeseen liittyville toimijoille ja instituutioille.

Miellän puheen yhtenäisestä eurooppalaisesta ilmatilasta eri toimijatahojen käymäksi neuvotteluprosessiksi, jossa Euroopan komission ohjaus muokkautuu omaan toimintaympäristöön sopivaksi. Tarkastelen, millaisia kamppailuita yhteisen eurooppalaisen ilmatilan rakentaminen on nostanut esiin, ja kuinka eri toimijatahot näistä haasteista puhuvat ja miten globaali politiikan malli lopulta kotoutetaan osaksi kansallista politiikkaa. Tarkastelen tätä prosessia tutkielmassani *episteemisen hallinnan teorian* ja *domestikaation* viitekehysten avulla.

Sosiologiassa tutkielma asemoituu politiikan sosiologian kenttään. Ymmärrän tutkielmassani politiikan poliittisten toimijoiden välisistä suhteista koostuvaksi yhteiskunnalliseksi rakenteeksi. Poliittisilla toimijoilla käsitän kaikki ne tahot, jotka osaltaan vaikuttavat siihen millaiseksi esimerkiksi kansallinen liikennepolitiikka kulloinkin muodostuu. Tämä yhteiskunnallinen rakenne on nähdäkseni jatkuvassa liikkeessä, sillä siihen vaikuttavat poliittiset toimijat ja niiden toimintaan liittyvät arvot tai pyrkimykset eivät ole pysyviä käsitteitä. Rakenne voi siis muodostua uudelleen, kun toimijoiden väliset suhteet muuttuvat tai mukaan tulee mahdollisia uusia toimijoita. Poliittikka voidaan nähdä myös yhteiskunnallisten ryhmien yhteisten intressien ajamisena, tai toimintana joka liittyy intressien ajamista koskevaan vallankäyttöön (Blom & Siisiäinen 1992; Hyvärinen, Kurunmäki, Palonen, Pulkkinen & Stenius 2003; Wiberg, 2006).

Sosiologia yleisenä yhteiskuntatieteenä tarkastelee ihmisten keskinäistä vuorovaikutusta, sosiaalista toimintaa yhteisöissä ja myös kokonaisia yhteiskunnallisia rakenteita sekä niiden toimivuutta (Bauman 1997). Tässä tutkielmassa tarkastelen nimenomaisesti toimijoiden välistä puhetta sekä SES-hankkeen suhdetta yhteiskunnan rakenteisiin. Sosiologisesti tutkielma linkittyy sosiaaliseen toimintaan ja niihin liittyviin arvoihin. SES-hanke on esimerkki sosiologista tutkimusta kiinnostavasta globaalista hankkeesta, jossa tarkastellaan osallisuutta ja ylikansallisen mallin kotouttamista.

Laajempaa tutkimusta SES-hankkeen toteutumisesta tai toteutumisen viivästyminen syistä ei ole tehty, mutta voimassa olevien säädösten toimivuutta voidaan arvioida EU-tasolla parhaillaan käynnissä olevan SES 2+ -hankkeen³ sisällä. Esittelen seuraavaksi vielä tutkielmani rakenteen.

Johdannon jälkeen toisessa luvussa taustoitetaan aluksi SES-hanketta ja siihen liittyviä käsitteitä. Luvussa kerron mitä tarkoitetaan ilmaliikenteen hallintajärjestelmällä ja lennonvarmistuspalvelulla. Kuvaan tarkemmin, mitä SES käytännössä tarkoittaa, ja millaisia toimijoita tai instituutioita sen toteuttamiseen liittyy. Koska SES perustuu EU:n lainsäädäntöön, käsittelen tässä luvussa myös tätä lainsäädäntökehystä. Luvun lopuksi kerron miten sääntelyä on sovellettu Suomessa kansalliset suvereniteettikysymykset huomioiden.

³ SES -lainsäädäntökehystä koskeva tarkistusprosessi, josta käytetään lyhennettä SES 2+

Kolmas luku liittyy tutkielmani globaalien mallien leviämistä tarkastelemaan teoreettiseen viitekehykseen. Luvussa kiinnitän tutkielmani episteemisen hallinnan teoriaan, politiikan sosiologiaan sekä domestikaation käsitteeseen. Luvun lopuksi käsittelen työni kannalta relevantteja aikaisempi tutkimuksia.

Tutkielman neljännessä luvussa esittelen tutkimusasetelmani ja haastatteluaineistoni. Luku kuvaa tutkimuskysymyksen mukaista prosessia siitä miten globaali malli tulee lopulta osaksi kansallista toimintaympäristöä. Tässä luvussa kerron myös, miten tutkimus ja analyysi on toteutettu.

Tutkielman viidennessä luvussa tulee näkyväksi aineiston analyysi. Kuudes luku on tutkielmani päätösluku, joka käsittelee tutkielmani johtopäätöksiä ja niihin liittyvää pohdintaa. Arvioin tässä luvussa tutkielmani tuloksia suhteessa tutkimusongelmaani. Tällä tarkoitan sitä, että pystyinkö vastaamaan tutkimuskysymyksiini tai pystyikö käytetty aineisto antamaan vastauksia niihin.

2. TAVOITTEENA YHTENÄINEN EUROOPPALAINEN ILMATILA

Lentoliikenteellä on keskeinen merkitys Euroopan unionin taloudelle ja yhteiskunnalle. Sujuvalla ilmaliikenteen hallintajärjestelmällä on ratkaiseva rooli lentoliikenteen harjoittamisen kannalta: sillä ratkaistaan kilpailukykyyn, turvallisuuteen ja kestävyYTEEN liittyviä alan ongelmia (Euroopan komissio 2011).

Ilmaliikenteen hallintajärjestelmällä tarkoitetaan muun muassa ilmaliikennevirtojen säätelyä siten, että eurooppalaisessa ilmatilassa mahdollistetaan kaikkien ilma-alusten operointi lentoasemilta lähtevänä ja saapuvana liikenteenä, tai liikenteenä kolmansiiin maihin tai kolmansista maista. Ilmaliikenteen hallintajärjestelmään kuuluu myös lennonvarmistuspalvelu, joka käsittää erilaisia ilmaliikennepalveluja, kuten lennonjohtopalvelun, viestintä-, suunnistus- ja valvontapalveluja, lennonvarmistukseen tarkoitettuja sääpalveluja sekä ilmailutiedotuspalveluja.

Ilmaliikenteen hallintajärjestelmän epäyhteneväisyydestä johtuvien ongelmien ratkaisemiseksi on tarvittu lentoliikenteen sääntelyä yhteisön tasolla. Euroopan komission päätöksen mukaisesti EU on toteuttanut yhtenäistä ilmatilaa luomalla vuonna 2004 voimaantulleeseen sääntelykehityksen yhdenmukaisille menettelyille. Sääntelykehitys muodostui neljästä puiteasetuksesta, joiden tarkoituksena oli luoda perusteet ilmaliikennepalvelumenetelmien tehostamiselle ja yhdenmukaistamiselle. Näiden asetusten myötä Single European Sky-hanke otti ensimmäisen konkreettisen askeleen kohti sen toteuttamista. Asetukset tunnetaan sittemmin nimellä SES-asetukset. Tämän vuonna 2004 annetun lainsäädäntökehityksen myötä ”ilmatilan hallinta siirrettiin EU:n toimivaltaan, jotta hajanaista eurooppalaista ilmatilaa voitaisiin yhtenäistää ja sen kapasiteettia lisätä” (Euroopan komissio 2011). SES-hankkeen tavoitteena on kapasiteetin lisäämisen ohella mahdollistaa suuremmat lentoreitit, saavuttaa säästöjä lentoajoissa sekä vähentää ilmaliikenteen päästöjä.

Ilmatilan kapasiteetin varmistamiseksi SES-projektia tuetaan myös EU:n aloittamalla teknisen lennonvarmistuksen kehitysohjelmalla, Single European Sky ATM Research (SESAR) Programme, jonka tarkoituksena on modernisoida ja optimoida tulevaisuuden eurooppalainen ilmaliikenteenhallintajärjestelmä. (Eurocontrol Internet-sivut, Single European Sky.)

2.1 Single European Sky ja EU:n rooli

Euroopan komissio on EU:n poliittisesti riippumaton toimeenpanoelin. Sen ”tehtävänä on laatia lainsäädäntöehdotuksia ja vastata Euroopan parlamentin ja EU:n neuvoston päätösten täytäntöönpanosta”. Komissio myös ”varmistaa yhdessä EU:n tuomioistuimen kanssa, että EU:n lainsäädäntöä sovelletaan asianmukaisesti kaikissa jäsenmaissa”. (Euroopan unionin Internet-sivut.)

Euroopan komissiolla on roolinsa vuoksi päävastuu myös SES-hankkeen täytäntöönpanosta. Tavoitteita ei kuitenkaan saavuteta ilman jäsenvaltioiden tukea. Kuten muidenkin komission projektien, myös SES:n tulee ensin olla hyväksytty Euroopan neuvostossa ja tämän jälkeen myös Euroopan parlamentissa tullakseen lopulta velvoittavaksi lainsäädännöksi. Saavuttaakseen monien EU-tahojen hyväksynnän projekteilleen on komission hallittava vaadittava työ useiden eri vastuutahojen kanssa

(Christiansen 1997). Euroopan komission tulee pystyä perustelevaan ajamansa hankkeet niin, että ne palvelevat kaikkia jäsenvaltioita.

Yhtenäisellä eurooppalaisella ilmatilalla tarkoitetaan EU:n määrittelemää toimenpidekokonaisuutta, jonka avulla pyritään vastaamaan nykyisiin ja tuleviin tarpeisiin ilmaliikenteen hallintaa koskevissa kapasiteetti- ja lentoturvallisuuskysymyksissä. Toimenpiteitä sovelletaan sekä siviili- että sotilasilmailussa, ja ne koskevat myös sääntelyä, ympäristöä, taloudellisia seikkoja, teknologiaa ja instituutioita. (Puiteasetus (EY) N:o 549/2005.) Käytännössä nämä toimenpiteet tarkoittavat yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamiseksi annettua lainsäädäntökokonaisuutta, jonka kuvaan tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

Koska yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskeva lainsäädäntöpaketti, eli SES-asetukset ovat niin sanottua pakottavaa lainsäädäntöä, tarkoittaa tämä sitä, että EU:n sääntelyohjaus tapahtuu suoraan valtiotasolla velvoittavana.

Pohdittaessa Euroopan komission roolia EU-lainsäädännön valmistelijana ja toimeenpanevana elimenä, näyttäytyy se ulospäin myös SES-hankkeessa ensisijaisesti autoritäärisenä instituutiona ja vahvana poliittisena toimijana, joka edellyttää jäsenvaltiolta sääntelyn täytäntöönpanoa sanktioiden uhalla.

2.2 Single European Sky -lainsäädäntö

SES-hanketta ohjaava sääntelykehys muodostuu kahdesta eri lainsäädäntöpaketistä, joita kutsutaan nimillä SES I ja SES II.

Vuonna 2004 annettu SES I -paketti koostuu seuraavista neljästä asetuksesta: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 549/2004, jäljempänä puiteasetus, lennonvarmistuspalvelujen tarjoamisesta yhtenäisessä eurooppalaisessa ilmatilassa annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 550/2004, jäljempänä palveluntarjonta-asetus, yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan organisoinnista ja käytöstä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 551/2004, jäljempänä ilmatila-asetus, ja eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintaverkon yhteentoimivuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 552/2004, jäljempänä yhteentoimivuusasetus.

SES-hankkeen reunaehdot määräytyvät pääsääntöisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 549/2004 yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan puitteista. Se määrittää jäsenvaltioille tietyt raamit SES-hankkeen eteenpäin viemiseksi. Asetuksessa määrätään mm. siitä, että jäsenvaltioiden on joko yksin tai yhdessä nimettävä erillinen ja lennonvarmistuspalveluista riippumaton valvontaviranomainen. Lisäksi kustakin EU-maasta on nimettävä kaksi edustajaa yhtenäisen ilmatilan komiteaan. Tämän komitean tehtävänä on avustaa komissiota yhtenäisen ilmatilan hallinnassa. Komitean puheenjohtajana on komission edustaja. Puiteasetuksen mukaan jäsenvaltioiden on myös tehostettava sotilas- ja siviiliviranomaisten yhteistyötä. Asetus ottaa myös kantaa siihen, että jäsenvaltioilla tulee olla kansalliset suunnitelmat ja suorituskykytavoitteet, joilla varmistetaan yhteensopivuus EU:n laajuisten suorituskykytavoitteiden kautta.

Toinen merkittävä asetus hankkeen eteenpäin viemisessä on täytäntöönpanoasetus (EY) N:o 390/2013. Asetuksessa todetaan, että yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi komission tulee seurata suorituskykytavoitteiden toteutumista tietyin viiteajanjaksoin ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin, mikäli lennonvarmistuspalvelun tarjoaja ei saavuta asetettuja tavoitteita.

Näillä neljällä asetuksella ilmaliikenteen hallinnasta tehtiin osa EU:n liikennepolitiikkaa. SES II -paketti koostuu yhdestä vuonna 2009 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EY) N:o 1070/2009, jonka tarkoituksena oli tarkistaa kaikkia neljää SES I -asetusta. Uuden asetuksen taustalla oli se, että komission arvion mukaan Euroopan ilmaliikenteen hallintajärjestelmä oli lähestymässä kapasiteettinsa rajoja ja että sen tehokkuudessa oli edelleen parantamisen varaa. (Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, 2013).

Eräs merkittävä SES-asetusten vaatimus on ollut viranomaistoimintojen ja julkisten palvelutehtävien erottaminen ilmaliikennepalvelujen tarjoajasta (EY 549/2004). Lisäksi merkittävää on ollut vaatimus ilmatilanhallinnan organisoimisesta kansallisella tasolla siten, että ilmatilan joustavan käytön periaatteet toteutuvat avoimesti ja läpinäkyvästi kaikkien ilmatilankäyttäjien tarpeet huomioiden (EY 2150/2005). Ilmatilankäyttäjillä tarkoitetaan kaupallisen lentoliikenteen ohella mm. Puolustusvoimia ja harrasteilmailua. Lisäksi jäsenvaltiot on veloitettu perustamaan ylikansallisia, valtioiden rajoista riippumattomia toiminnallisia ilmatilanlohkoja *Functional Airspace Block* (EY N:o 550/2004). Käytännössä nämä vaatimukset tarkoittavat sitä, että jokaisen jäsenvaltion

ilmatilanhallintaa tulee ohjata valtiotason politiikka, jota palveluntarjoajat toteuttavat viranomaisten normituksen mukaisesti.

Tällä hetkellä käynnissä on vuonna 2013 käynnistynyt koko SES-lainsäädäntökehystä koskeva tarkistusprosessi, josta käytetään lyhennettä SES 2+. Tämä hanke on osa EU:n toista sisämarkkinapakettia ja sillä pyritään parantamaan lentoliikennejärjestelmän kilpailu- ja suorituskykyä sekä takaamaan liikenteen määrän kasvuedellytykset. Vaikka ensimmäinen sääntelykehys oli välttämätön, se ei ollut riittävä. Tämän vuoksi komissio ehdotti yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevaa uutta lainsäädäntöpakettia vuonna 2008 (KOM 2008). Asetusehdotus keskittyy kahteen ongelma-alueeseen, eli lennonvarmistuspalveluiden tehokkuuden parantamiseen ja ilmaliikenteen hallintajärjestelmän hajanaisuuden poistamiseen. Hankkeen taustalla ovat SES I -paketista vuoden 2004 jälkeen ja SES II -paketista vuoden 2009 jälkeen saadut kokemukset, jotka osoittavat, että SES-aloitteen periaatteet ja suunta ovat perusteltuja ja niiden toteutusta on syytä jatkaa.

SES-aloitteen Euroopan laajuinen toteutuminen on kuitenkin viivästynyt merkittävästi erityisesti suorituskykytavoitteiden ja hankkeen peruselementtien, kuten ylikansallisten toiminnallisten ilmatilanlohkojen perustamisen tai viranomaistoimintojen eriyttämisen osalta. Tästä johtuen komissio on antanut 11.6.2013 jälleen uuden ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta. Tässä ehdotuksessa on yhdistetty neljä SES-asetusta yhdeksi asetukseksi, säilyttäen kuitenkin SES-aloitteen alkuperäiset tavoitteet ja periaatteet. Asetusehdotuksen mukaan kansallisen valvontaviranomaisen roolia vahvistetaan. Lisäksi ehdotuksessa todetaan tarve vahvistaa myös komission roolia kunnianhimoisten tavoitteiden asettamisessa. (Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta 2013.) Tuoreimpana sääntelynä on vuonna 2017 annettu täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/373, joka tunnetaan myös nimellä ”superasetus”. Tämä asetus antaa uusia yksityiskohtaisia vaatimuksia koskien lennonvarmistuspalveluja ja muita ilmaliikenteen hallintaverkon palveluntarjoajia. Viimeisimpänä asetusehdotuksena Euroopan komissio on julkaissut uudistetun SES2+ -ehdotuksen 22.9.2020. Ehdotuksen käsittely on alkanut neuvoston ilmailutyöryhmässä lokakuussa 2020, mutta Euroopan parlamentin käsittelyaikataulu ei ole vielä tiedossa (Suomen valtioneuvosto 2020).

EU:n säädöksistä asetukset ovat sellaisenaan suoraan sovellettavissa kaikissa jäsenmaissa, kun taas esimerkiksi direktiivit on pantava täytäntöön. Näin ollen SES-asetuksia tulee soveltaa samalla tavoin kaikissa jäsenvaltioissa, eikä jäsenvaltiolla ole edes toimivaltaa antaa kansallista sääntelyä asetusten soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita jäsenvaltioita täydentävään kansalliseen sääntelyyn. Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan saavuttamiseksi annettujen SES-asetusten puitteissa tapahtuu sääntelyohjaus EU:sta suoraan valtiotasolla velvoittavana.

Edellä kuvatut SES-asetukset linkittyvät kuitenkin useaan monitasoiseen regulaatioon ja perusteluihin sekä päätöksiin. Alla olevat kuvat kertovat hyvin yleisellä tasolla sääntelyyn liittyvän monisyisen kokonaisuuden. Kuvat avaavat kuitenkin sääntelyn implementoinnin problematiikkaa jäsenvaltioissa: kokonaisuus ei ole yksinkertainen.

Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila: aikajana



Kuva 2 SES-vaiheet (Euroopan unioni, 2020).

2.3 Single European Sky ja Suomi

SES-puiteasetuksen 13 artiklaan (EY) N:o 549/2004 on kirjattu erityinen suojalauseke. Tällä taataan se, että huolimatta puiteasetuksessa määräytyistä muista vaatimuksista yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamiseksi, voivat jäsenvaltiot soveltaa sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat ”tarpeen keskeisten turvallisuus- tai puolustusasetusten suojaamiseksi” (HE 79/2014). Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi sotilaallisen koulutuksen toteuttamiseksi taattavat harjoitusmahdollisuudet jäsenvaltion ilmatilassa. Toisin sanoen yhtenäisestä eurooppalaisesta ilmatilasta annetut asetukset ”eivät vaikuta jäsenvaltioiden omaa ilmatilaa koskevaan suvereniteettiin” (HE 79/2014). Näin ollen SES-lainsäädännön velvoitteet koskevat pääasiassa siviili-ilmailun järjestämistä, mutta säädökset vaikuttavat kuitenkin myös sotilasilmailun toimintaedellytyksiin, sekä sotilais- ja siviili-ilmailun tarpeiden yhteensovittamiseen.

Kuvaan seuraavaksi, miten SES-säätelyn vaikutukset ilmatilanhallintaan suhteutuvat kansalliseen suvereniteettikysymykseen Suomessa.

Puolustusvoimien ilmatilankäyttötarpeet perustuvat säädettyihin velvollisuuksiin ja oikeuksiin. Puolustusvoimien tehtävistä säädetään muun muassa laissa puolustusvoimista. Näitä tehtäviä ovat mm. Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon kuuluu esimerkiksi maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen (Laki Puolustusvoimista 2007/551, 2§). Ilmatilan käytön kannalta laissa annetut puolustusvoimien tehtävät koskevat sekä ilmavoimien lentotoimintaa, että ilmailulle vaarallisia kovapanosammuntoja.

Vaikka EU-lainsäädäntö ei sellaisenaan sääntele Puolustusvoimien toimintaa, tulee jäsenvaltioiden kuitenkin arvioida kansallisella tasolla siviili- ja sotilasilmailun tarpeet ilmatilan käytöstä päätettäessä (EY N:o 551/2004, artikla 7, kohta 1). Tämä tarkoittaa sitä, että Euroopan Komission toimivalta ulottuu kuitenkin myös Puolustusvoimien ilmatilankäyttöön johtuen ilmatilan rajallisuudesta. Tätä silmällä pitäen asetukset edellyttävät siviili- ja sotilasilmailun yhteensovittamista kansallisella tasolla. SES-asetuksista muun muassa ilmatilan joustavaa käyttöä säätelevä asetus määrittää reunaehdot sotilas- ja siviilitoiminnan yhteensovittamiselle. Lisäksi palvelunantajan ja ilmatilankäyttäjien tulee hyödyntää käytettävissä oleva ilmatila tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. (EY N:o 2150/2005, artikla 3.)

Suomen ilmatilarakenne itsessään tukee vaatimusta toimijoiden tarpeiden yhteensovittamisesta samassa ilmatilassa. Tällä tarkoitan sitä, että Suomessa ei ole määritelty erillisiä ilmatilan osia vain sotilasilmailun käyttöön, vaan kaikki toimijat operoivat samassa ilmatilassa. Tämä ei kuitenkaan yksinomaan riitä ilmatilan joustavaa käyttöä koskevan asetuksen (EY) N:o 2150/2005 artiklan 3 mukaisten periaatteiden toteutumiseen. Näitä periaatteita ovat esimerkiksi siviili- ja sotilasviranomaistoimintojen yhteensovittaminen, ilmatilankäytön tehokkuuden varmistaminen sekä ilmatilan varaamisen ja varauksen vapauttamisen tosiaikaisuuden toteutuminen. Jotta sotilas- ja siviilitoimijoiden tarpeet on Suomessa voitu yhteensovittaa edellä mainittuja periaatteita noudattaen, on tämä vaatinut koko kansallisen ilmatilanhallinnan politiikan muuttamista. Tästä on aiheuttanut muun muassa rakenteellisia muutoksia kansallisissa instituutioissa, kuten viranomaistoimintojen järjestämisessä. Lisäksi tällä on ollut vaikutusta toimintaympäristöön ja kansalliseen sääntelykehykseen. Näillä tarkoitetaan ilmatilanhallintapalvelujen antamista ja voimassa olevan kansallisen sääntelyn ajantasaistamista. tarkastelen näitä muutoksia seuraavaksi.

Kansallinen lainsäädäntö

Yhteisön asetukset ovat osa jäsenvaltioiden oikeusjärjestystä, ja niillä on etusija kansallisiin lakeihin nähden. Asetukset ovat sellaisenaan sovellettavissa kaikissa jäsenmaissa, joten nähdäkseni merkittävä osa SES-sääntelyn implementointiprosessia on ollut kansallisen lainsäädännön tarkastelu ja päivittäminen.

Vuonna 2005 Suomen hallitus esitti ilmailulain uudistamista. Esitystä perusteltiin mm. sillä, että silloinen laki oli ollut voimassa jo noin kymmenen vuotta ja tänä aikana ilmailussa ja kansainvälisissä säädöksissä oli tapahtunut merkittävää kehitystä. Uuden ilmailulain esitöissä huomioitiin myös annetut SES-asetukset, sillä voimassa ollut ilmailulaki ja yhteisön antamat asetukset olivat osittain ristiriitaisia. Näin ollen ilmailulain uudistaminen katsottiin tarpeelliseksi. (HE 139/2005.)

Erityinen peruste ilmailulain uudistamiselle oli SES-asetusten vaatimus julkisluontoisten ja viranomaistehtävien erittäminen palveluntarjoajasta. Tämä tarkoitti vuonna 2005 sitä, että nämä tehtävät tuli siirtää silloisesta Ilmailulaitoksesta erotettavalle viranomaiselle, Ilmailuhallinnolle. Lisäksi hallitus totesi esityksessään, että ilmailulaissa oli muutenkin ilmaistu väljästi ne valtuudet joilla Ilmailulaitos voi ylipäättään hoitaa julkisia palvelutehtäviä, eli voimassa ollut kansallinen sääntely ei vastannut perustuslain

vaatimuksia julkisten tehtävien hoitamisen osalta. Hallituksen esityksen keskeisissä ehdotuksissa tunnistettiin kuitenkin se, että osa Ilmailulaitoksen tehtävistä olisi jatkossakin julkisia palvelutehtäviä, mutta pääosin kuitenkin vain liikelaitoksen liiketoimintaan liittyviä tehtäviä. (HE 139/2005.)

Ilmailulain esitöissä arvioitiin uuden ilmailulain muutoksia mm. instituutioiden ja yhteiskunnallisten vaikutusten osalta. Hallituksen esityksessä mainittiin, että julkisten hallintotehtävien eriyttäminen lisää kustannuksia ja tällä muutoksella on merkittäviä vaikutuksia myös Ilmailulaitokseen ja perustettavaan uuteen virastoon, Ilmailuhallintoon. Yhteiskunnallisista vaikutuksista todettiin, että yhteisön lainsäädäntö on parantanut siviili-ilmailun turvallisuutta ja sujuvuutta ja lisännyt kilpailua ja sen kautta alentanut kustannuksia. Toisaalta tunnistettiin, että tarkastusten ja valvonnan lisääntyminen on toisaalta myös kasvattanut kustannuksia. (HE139/2005.)

Ilmailun hallinnon ja lainsäädännön laaja kokonaisuudistus säädettiin laeilla voimaan 1. tammikuuta 2006. Merkittävin näistä uusista säädöksistä oli ilmailulaki (1242/2005). Tämän jälkeen lakia on muutettu vuonna 2006 (540/2006). Muutoksella ei ollut merkittävyyttä tutkielmani viitekehyksessä.

Vuonna 2006 voimaantulleen ilmailulain uudistaminen oli jälleen ajankohtaista jo vuonna 2009. ”Ilmailulain uudistustarve johtui liikennehallinnon virastouudistuksesta, jonka mukaan Ilmailuhallinto lakkautettaisiin itsenäisenä virastona ja ilmailun viranomaistoiminnot siirrettäisiin perustettavaan uuteen Liikenteen turvallisuusvirastoon (Trafi). Ilmailuhallinnolle ilmailulaissa (1242/2005) säädetyt toimivalta ja tehtävät siirrettäisiin Liikenteen turvallisuusvirastolle”. (HE 211/2009.)

Ilmailuhallinnolle oli säädetty tehtäviä ja toimivaltuuksia lähes jokaisessa vuonna 2006 voimaantulleessa ilmailulain pykälässä. Selkeyden vuoksi koko ilmailulaki esitettiin uudistettavaksi muuttamatta lain sisältöä muutoin kuin viraston toimivallan ja tehtävien osalta. Vaikka lain varsinaista sisältöä ei esitettykään muutettavaksi, ehdotettiin ilmailulakiin joitakin muutoksia jotka perustuvat ilmailulakia sovellettaessa havaittuihin korjaus- ja täydennystarpeisiin. Lisäksi nähtiin tarpeelliseksi tarkastaa sääntelyä suhteessa Euroopan yhteisön normeissa tapahtuneisiin muutoksiin. Esityksen mukainen ilmailulaki tuli voimaan 22.12.2009.

Ilmailulakiin tehdyt muutokset eivät kuitenkaan tarkentaneet normitusta ilmatilan hallintaan liittyvien julkisten palvelutehtävien osalta. Perustuslain mukainen vaatimus julkisten tehtävien sitomisesta laissa annettuun valtuutukseen ei siis mielestäni toteudu tältä osin. Vaikka palveluntarjoajan kannalta katsottuna ilmatilanhallintaa säätelevä operatiivinen viranomaisten antama normitus onkin ajan tasalla, edellytetään julkisten tehtävien sitomista myös lakiin. Tämä toteutunee ilmailulain seuraavassa uudistuksessa. Pohdin seuraavaksi näitä julkiseen palvelutehtävään rinnastettavia kysymyksiä mm. suhteessa edellä mainittuun väljään kansalliseen lainsäädäntöön.

SES-lainsäädännön yksi päätavoite on julkisten tehtävien erottaminen palveluntarjoajan tehtävistä (EY N:o 549/2004). Näitä julkisia palvelutehtäviä ovat esimerkiksi hallintotehtävät tai julkista vallankäyttöä mahdollisesti edellyttävät tehtävät. Julkiselle vallankäytölle on ominaista sen yksipuolisuus, eli oikeus tehdä esimerkiksi toimintaa rajoittavia päätöksiä ilman vastapuolen erityistä hyväksyntää. Julkista valtaa käyttävät yleensä vain viranomaisinstituutiot tai virkasuhteessa olevat henkilöt. Julkista vallankäyttöä edellyttäviä tehtäviä voidaan antaa muille tahoille vain lain nojalla. Toisin sanoen julkisen vallankäytön tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Perustuslain 124 § määrää julkisista tehtävistä seuraavasti:

”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”.

Huolimatta siitä, että viranomaistoiminnot oli eriytetty silloisten Liikenteen turvallisuusviraston ja sotilasilmailun viranomaisyksikön tehtäviksi, tuotti tuolloinen palveluntarjoaja Finavia Oyj edelleen myös julkisluonteisia tehtäviä, joita ovat esimerkiksi tietyt aluevalvontaan rinnastettavat tehtävät tai ilmaliikenteen säätelyyn ja ilmatilanhallintaan liittyvät tehtävät.

Aluevalvonnan tavoitteena on varmistaa alueellinen koskemattomuus, sekä estää sellainen toiminta joka saattaa vaarantaa sotilaallisen turvallisuuden. Ilmatilan osalta aluevalvonnalla tarkoitetaan sitä, että saatavilla tulee olla tarvittavat tiedot Suomen ilmatilassa ja sen läheisyydessä operoivista ilma-aluksista. Vielä vuoden 1995 ilmailulain mukaan silloisella Ilmailulaitoksella oli oikeus puuttua yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaatiessa ilma-aluksen kulkuun (Ilmailulaki 281/1995, 55§). Merkittävää

tässä on nähdäkseni se, että Ilmailulaitoksella oli tuolloin vielä ilmailuviranomaisen tehtävä ja esimerkiksi lennonjohtajat olivat virkasuhteisia. Kun ilmailulakia vuonna 2005 uudistettiin, muuttuivat myös ilmavalvonnan vastuut ja oikeudet. Myöskään lennonjohtajat eivät enää ole virkasuhteisia. Lennonvarmistuspalveluntarjoaja Finavia Oyj:llä oli aluevalvontalain mukaan kuitenkin edelleen tietty velvoite hoitaa aluevalvontatehtäviä omalla toimialallaan siten, että toiminnassa ei käytetä merkittävää julkista valtaa (Aluevalvontalaki 24a §).

Ilmatilankäyttöön liittyy julkisia hallintotehtäviä, joiden avulla taataan turvallisen ja tehokkaan ilmaliikennepalvelun antaminen. Näitä tehtäviä ovat edellä kuvatun ilmatilanhallinnan lisäksi ilmaliikenteen säätely ja ilmatilanhallinta. Ilmaliikenteen säätelyllä tarkoitetaan sitä, että sillä pyritään purkamaan ruuhkaantuneiden ilmatilan osien liikennemäärää siten, että ilmaliikennevirtoja eri ilmatilanosissa säädellään, jotta käytettävissä oleva ilmatilakapasiteetti voidaan varmistaa. Ilmaliikenteen säätelyllä siis rajoitetaan ilma-alusten määrää samassa ilmatilassa siten, että taataan tietty turvallisuustaso lennonjohdon kapasiteetin osalta. (EY N:o 255/2010). EU tasolla tämän säätelytehtävän toteutuminen ei onnistu ilman koko Euroopan liikennettä säätelevää keskusyksikköä. Tähän tehtävään liittyy olennaisesti myös lentoasemakohtaiset, ilma-aluksille ennalta määritellyt yksilölliset lähtöajat. Esimerkiksi Helsinki-Vantaan lentoaseman kiitotiekapasiteettia jaetaan lentoyhtiöiden käyttöön EU-asetuksen mukaisesti koordinoimalla nousu- ja laskeutumisaikoja (Finavian Internet-sivut 2014). Tätä tehtävää ei ole määritelty viranomaistoiminnaksi, vaan tehtävää hoitaa erikseen nimetty koordinaattori.

Ilmatilanhallinta taas käsittää ne toimenpiteet joiden avulla tiettyä ilmatilan käyttäjää tai käyttäjäryhmän toimintaa voidaan rajoittaa toisten käyttäjien eduksi. Ilmatilanhallinnalliset toimenpiteet pyritään kuitenkin aina toteuttamaan kaikkien käyttäjäryhmien tarpeet yhteensovittaen siten, että keskimääräinen aiheutettu haitta jakautuu tasapuolisesti ketään syrjimättä (ASM-toimintakäsikirja, 2020). Käytännössä ilmatilanhallinnalliset toimenpiteet voivat tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tietty ilmatilan osa priorisoidaan tietyssä aikana ilmavoimien käyttöön, jolloin kaupallinen lentoliikenne joutuu kiertämään kyseisen ilmatilan osan. Tällöin aiheutettu haitta kohdistuu kaupalliseen ilma-alukseen siten, että se joutuu lentämään pidemmän matkan joka lisää lentoaikaa ja polttoainekustannuksia. Jossakin toisessa tilanteessa taas ilmavoimille allokoitua ilmatilan osan käyttöä voidaan joutua rajoittamaan esimerkiksi korkeuden

osalta, jotta kaupallinen liikenne voi lentää mahdollisimman suoran reitin. Tällöin ilmavoimat toimivat matalammalla lentokorkeudella ja kaupallinen ilma-alus lentää harjoitusalueen yli omalla matkalentokorkeudellaan. Tässä tapauksessa haitta kohdistuu ilmavoimien harjoitustoimintaan, sillä usein tietty harjoitus vaatii tehtävänannon osalta onnistuakseen riittävän ilmatilan myös korkeussuunnassa. Mikäli harjoitusta ei voida toteuttaa kerralla täysimittaisena, vaikuttaa tämä ilmavoimiin esimerkiksi kustannustehokkaan toiminnan kannalta. Edellä kuvatuissa tilanteissa konkretisoituvat mahdolliset ristiriidat ilmaliikennepalvelunantajan, eli käytännössä ei-virkasuhteisen lennonjohtajan ratkaisuvallakysymysten osalta. (ASM-toimintakäsikirja 2020, liite 2.)

Ilmatilanhallinnasta ja siihen liittyvistä tehtävistä on ilmailuviranomaisen toimesta annettu tarkemmat soveltamisohjeet ilmatilanhallinnan toimintakäsikirjassa (ASM-toimintakäsikirja), mutta ilmaliikenteen säätelystä ei toistaiseksi ole voimassaolevaa viranomaisohjeistusta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että ilmaliikenteen säätelytoimenpiteet sijoittuvat toimivaltuuksien osalta samaan julkisen ja yksityisen rajapintaan palveluntarjoajan toimivaltuuksien osalta kuin aiemmin mainitut aluevalvonnan tehtävät. Vaikka sen sijaan ilmatilanhallinnasta ja siihen liittyvistä tehtävistä onkin annettu ohjeet viranomaisen toimesta, palautuvat myös ilmatilanhallintaan liittyvät ratkaisuvallakysymykset tähän samaan julkisen ja yksityisen rajapintaan liittyvään problematiikkaan.

Viimeisin Ilmailulain uudistus on tehty vuonna 2014. Ilmailulakia päivitettiin edelleen kansainvälisen sääntelyn ja unionilainsäädännön vaatimusten mukaiseksi (HE 79/2014).

”Uudella ilmailulailla pantiin erityisesti täytäntöön Euroopan unionin ilmatilauudistuksen sekä puolustusvoimauudistuksen edellyttämät muutokset ilmatilan käytössä. Samalla uudisteettiin säännöksiä, joilla pyritään sovittamaan yhteen siviili-, sotilas- ja valtion ilmailun tarpeita yhteisessä ilmatilassa. Liikenteen turvallisuusvirasto Trafín ilmailuun liittyvät tehtävät on koottu ilmailulakiin yhteen. Laissa on lopulta osoitettu julkisia hallintotehtäviä myös muille kuin viranomaisille, kuten ilmaliikennepalveluntarjoajalle”. (LVM 2014; IlmailuL 2014.)

Kansallinen lainsäädäntö- ja täytäntöönpanoprosessi näyttäisi olevan jatkuvassa muutoksessa täsmennystarpeiden ja uusien EU-tason vaatimusten myötä. Velvoittavan lainsäädännön käyttöönotto ja uudistaminen ei vielä itsessään kerro säätelyprosessin taustalla, tai siitä aiheutuvasta merkityskamppailusta jota tässä tutkielmassa kysyn.

3. EPISTEMISEN HALLINNAN JA DOMESTIKAATION VIITEKEHYKSET

Maailman kansallisvaltiot näyttävät institutionaalisesti enemmän tai vähemmän toistensa kopioilta. Niillä on usein hyvin samankaltainen poliittinen hallintajärjestelmä eduskuntineen ja ministeriöineen. Monet valtiot myös jakavat usein varsin samanlaisen käsityksen jaosta yksityisten ja julkisten palvelujen organisoinnin välillä. Yhdenmukaisuuden taustalla ei kuitenkaan ole mitään tiettyä maailman laajuista hallintoa, tai johtajaa jonka vaikutuksesta kansallisvaltiot olisi tarkoituksella organisoitu niin homogeenisella tavalla. Tästä huolimatta, valtiot näyttävät poliittisten muutosten ja uudistusten aikana aina ottavan käyttöön toistensa kaltaiset mallit, ja valtioiden poliittinen liikehdintä muistuttaakin ikään kuin kalaparvea, jonka yksilöt sovittavat liikkeensä yhteen, ja samalla jakavat yhteisen kulkusuunnan tai suunnan muutokset. Ilman erityistä johtajapositiota toimiva globaali hallinnan malli tulee näkyväksi aina silloin, kun joku tietty politiikan malli leviää maailmanlaajuisesti paikallisten hallitusten kuitenkin toimiessa asian edistämiseksi omasta tahdostaan, eikä siksi että niiden olisi pakko implementoida käyttöön tietty yhteinen malli. (Alasuutari 2013.)

EU:n Single European Sky (SES) -hanke on uusinstitutionalismi näkökulmasta klassinen esimerkki globaalien politiikan mallin leviämisestä (Alasuutari & Qadir 2014b). Komissio aloitti hankkeen tarkoituksenaan, että jäsenvaltiot voisivat yhtenäistää ilmaliikennepolitiikkaansa sen kautta. Hanke on kuitenkin kohdannut useita haasteita ja aiheuttanut paikallisen tason intressiristiriitoja johtuen jäsenvaltioiden sidosryhmien erilaisista näkemyksistä, huolimatta siitä, että SES:n toteuttamista ojaa ns. pakottava EU-lainsäädäntö (Eurocontrol 2012; European Commission 2014).

Yleisellä tasolla Euroopan integraation ongelmat näyttäisivät olevan hyvin tunnistettuja: jäsenvaltiot puolustavat kansallisia etujaan. Mutta mitä paikallisella jäsenvaltioiden tasolla lopulta tapahtuu, ja miten kysymykset suvereniteetista tai omista intresseistä huomioidaan neuvotteluissa niin, että lopputuloksena uusi politiikan malli joko hyväksytään sellaisenaan, muokataan tai hylätään kokonaan? Näiden prosessien tarkastelua taustoitan tässä tutkielmassa *epistemen hallinnan teorian ja domestikaation viitekehysten avulla.*

Episteemisen hallinnan teoria pohjautuu policy diffusion -teorioihin, ja ennen kaikkea uusinstitutionalistiseen world polity -teoriaan. Domestikaation avulla sitä vastoin analysoidaan niitä prosesseja, joiden myötä globaalit politiikan mallit tulevat kansallisen politiikan agendalle ja lopulta osaksi kansallisia politiikan ratkaisuja. (Alasuutari & Qadir 2013; 2014). Käsittelen näitä viitekehyksiä tarkemmin seuraavaksi.

Tutkielmani tarkastelee diskurssianalyysin sekä julkisen keskustelun analyysin keinoin, miten ja millaisten rationaalisten strategioiden avulla eri toimijat puhuvat yhtenäisestä eurooppalaisesta ilmatilasta. Diskurssianalyysi on keino täydentää asioiden arkiymmärrystä jossa puhetta ei välttämättä tarkemmin analysoida, vaan puhuja tuottaa sen itselleen muodostuneiden mielikuvien, ehkä jopa itsestäänselvyyksinä näkemiensä asioiden kautta. Diskurssianalyysi menee arkiajattelun taustalle ja siellä vaikuttaviin asioihin, joita ei välttämättä edes tunnisteta retoriikan perustana. Diskurssianalyysi sen sijaan tarkastelee kielenkäyttöä tekemisenä, joka muodostuu sosiaalisissa prosesseissa ja näin rakentaa sosiaalista todellisuutta (Jokinen 1999). Yleensä julkisen keskustelun analyysi taas mielletään yhteiskuntatutkimuksen kohteena olevaa julkista puhetta analysoivaksi metodiksi, mutta toisaalta se myös jättää tutkijalle tilaa muotoilla metodi vastaamaan tutkimuskysymyksiin sekä niihin liittyviin käsitteellisiin ja teoreettisiin lähtökohtiin (Alasuutari 1996).

3.1 Policy diffusion -teoriat

Globaalien politiikan mallien leviämistä ja omaksumista tarkasteltaessa tutkimuksissa nojataan usein niin sanottuihin diffuusioteorioihin. Poliitiikan tutkija Beth A. Simmons, sosiologi Frank Dobbin ja politiikan tutkija Geoffrey Garret kirjoittavat teorioista laajasti teoksessaan *The Global Diffusion of Markets and Democracy* (2008a). Heidän mukaansa poliittisten mallien leviämisen takana on syy-seuraussuhteinen mekanismi, jonka merkittävin tekijä on käsitys *keskinäisriippuvuuteen (interdependent)* perustuvasta päätöksentekomallista. Toisin sanoen yksittäisten kansallisvaltioiden poliittisessä päätöksenteossa ei omaksuta uusia politiikan malleja mitenkään eristyksissä, vaan päätökset tehdään vastineena sille, miten vastinparit muissa valtioissa politiikan suhteen toimivat. Tässä eri osapuolten toisistaan riippuvaisessa päätöksentekomallissa voidaan

tunnistaa neljä eri toimintamallia, joiden kautta päätökset lopulta tehdään. Nämä toimintamallit ovat *pakottaminen, kilpailu, oppiminen ja jäljittely* (Simmons ym. 2008b).

Simmonsin ja hänen kollegojensa (2008b) mukaan pakottaminen liittyy tilanteisiin, joissa vahvat toimijat vievät pyrkimyksiään eteenpäin vetoamalla esimerkiksi lainsäädäntöön. Tällainen vahva toimija on tutkielmani kontekstissa esimerkiksi EU. Toinen mekanismi, jolla politiikan mallien leviämistä voidaan selittää, on Simmonsien mukaan kansallisvaltioiden välinen kilpailu (Simmons ym. 2008b). Tämä palautuu tutkielmassani siihen, että EU:n jäsenvaltiot joutuvat tekemään sellaista ilmaliikennepolitiikka, joka takaa kustannustehokkaat lennonvarmistuspalvelut siten, että maan ilmatilassa kannattaa ylipäättään operoida (Täytäntöönpanoasetus, EY 2150/2005). Oppimisella taas viitataan tässä mekanismiin, jonka kautta toimijat eivät opi vain omista kokemuksistaan, vaan myös muualla tehdyistä poliittisista päätöksistä ja niiden tuloksista (Simmons ym. 2008b). Single European Sky-hankkeessa oppiminen voidaan liittää esimerkiksi vaatimukseen perustaa ylikansallisia ilmatilalohkoja (Functional Airspace Block) (Palveluntarjonta-asetus, EY N:o 550/2004). Jäljittely taas palautuu Simmonsien ja muiden (2008b) mukaan sosiologiseen tutkimukseen jossa korostetaan sosiaalisten yhteisesti jaettujen merkitysten ottamista mukaan tavoitteen saavuttamiseksi. Tällä viitataan uusinstitutionaaliseen ”World polity” -teoriaan, jota on kehittänyt yhdysvaltalais sosiologi John W. Meyer kollegoineen. Teoria tutkii ”sitä, miten eri toimijat omaksuvat maailmankulttuurisia malleja, jotka kulkeutuvat yhdestä paikasta toiseen”. Nämä mallit ovat levinneet ympäri maailman, ensin länteen ja sitten muualle, luoden näin yhtenäisen kokonaisuuden jota kutsutaan nimellä ”the world polity”. Toisin sanoen legitimoidut lopputulokset ja tarkoituksenmukaiset politiikan mallien sovellukset ovat yhteisesti jaettu sosiaalinen konstruktio (Meyer 2010).

Empiirisessä tutkimuksessa on tunnistettu näiden kaikkien neljän toimintamallin mahdollinen vaikutus globaalien politiikan mallien leviämisessä, mutta diffuusioteorioihin nojaava tutkimus jättää kuitenkin vielä jotakin arvailujen varaan. Se ei kysy, mitä todella tapahtuu kansallisella tasolla silloin, kun politiikkaa varsinaisesti määritellään ja otetaan käyttöön (Alasuutari 2013). Näiden teorioiden rajoitteena edellä kuvatun tavoin ymmärrettynä on se, että ne eivät kerro mitään siitä prosessista, jossa tehdään näitä toisista osapuolista riippuvaisia (interdependent) ratkaisuja. Koska haluan ymmärtää mitä kansallisella tasolla tapahtuu, tuen teoreettista viitekehystä myös

episteemisen hallinnan teorian avulla. Ja jotta voin tarkastella varsinaista kansallisen tason prosessia, täydennän teoreettista viitekehystä vielä *domestikaation* viitekehyksellä. Tällä tavoin paikallisella tasolla tapahtuvia prosesseja on mahdollista avata ja nähdä sisään niihin käytänteisiin, joiden kautta toisista riippuvainen päätöksenteko tehdään. Tämän lähestymistavan avulla keskityn paikallisiin toimijoihin, kuten palveluntarjoajiin tai niitä ohjaaviin instituutioihin, ja heidän rooliinsa siinä, miten globaali politiikan malli tuodaan mukaan kansalliseen keskusteluun, ja miten politiikan mallit lopulta synkronisoituvat muiden valtioiden politiikkojen kanssa.

3.2 Episteemisen hallinnan teoria

Episteemisen hallinnan teorian viitekehyksessä yhteiskunnallinen hallinta ymmärretään luonteeltaan episteemiseksi (Alasuutari 2016; Alasuutari & Qadir 2014; Alasuutari, Rautalin & Syväterä 2016). Sosiologi Jukka Syväterä esittää artikkelissaan ”Tieteen monitahoinen auktoriteetti. Analyysi eduskunnan uutta lainsäädäntöä koskevista keskusteluista” (2020), että episteemisen hallinnan teorian mukaan moderni hallinta tapahtuu tiedollisesti vaikuttamalla laajalle levinneisiin käsityksiin todellisuudesta. Syväterän mukaan toimijat jotka pyrkivät vaikuttamaan yhteiskunnallisen muutoksen suuntaan, pyrkivät muokkaamaan muiden todellisuuskäsitettä saadakseen heidät toimimaan halutulla tavalla. Syväterä huomauttaa artikkelissaan, että tämä ajatus on lähellä ranskalaisen Michel Foucault’n hallinnan analytiikkaa, joka liittyy tiedon analyysin hallinnan tekniikoihin, eli niihin käytänteisiin, joiden myötä ihminen omaksuu moraalishjektina tiedon ja vallan rakenteet (Miller & Rose 2010). Episteemisen hallinnan teoria kiinnittää kuitenkin enemmän huomiota toimijaan ja siihen, kuinka toimijat hyödyntävät erilaisia strategioita pyrkiessään vaikuttamaan muiden toimintaan. Tästä näkökulmasta keskeistä on, kuinka tiedollista auktoriteettia hyödynnetään pyrkimyksissä vaikuttaa toisten todellisuuteen ja sitä kautta yhteiskunnalliseen muutokseen. Tässä yhteydessä käsitys auktoriteetista on mielekästä nähdä kommunikaation ominaisuudeksi toimijan oman ominaisuuden sijaan (Hajer 2009). Jotta puhe näyttäytyy auktoritatiivisena, tulee puhujan pystyä esittämään asia siten, että siitä tulee yleisesti hyväksyttävä. (Syväterä 2020.)

Episteemisen hallinnan tausta on World Polity -teoriassa. Teoria lähtee ajatuksesta, että on olemassa jokin ”maailman kulttuuri”, joka koostuu erilaisista rationaalisuutta korostavista malleista ja ihanteista (Alasuutari & Qadir 2014). Kansainväliset organisaatiot ovat keskeisessä roolissa siinä prosessissa, jossa nämä mallit ja arvot leviävät. Maailman kulttuuriset arvot ja mallit ohjaavat meitä ja konstituoivat meidät toimijoina, ja tämän seurauksena paikallisissa konteksteissa voidaan päätyä ratkaisuihin ja järjestelmiin, jotka eivät lähtökohtaisesti kovin rationaalisia: eivät todellisuudessa palvele paikallisia tarpeita (ajatus rituaalisesta maailman kulttuuristen mallien implementoinnista). Episteemisen hallinnan teoria jakaa myös oletuksen globaalisti jaetuista arvoista ja ihanteista, mutta se vie ajattelua pidemmälle: Kansalliset politiikat ja järjestelmät eivät ole tulosta maailman kulttuuristen mallien rituaalisesta implementoinnista, vaan jokainen politiikka ja järjestelmä ovat sellaisen neuvotteluprosessin tulos johon kukin osapuoli osallistuu omista intressilähtökohdistaan käsin. (Alasuutari & Qadir 2013.)

Episteemisen hallinnan mallissa tullaan myös lähelle rationaalisen valinnan teoriaa, eli ajatusta siitä, että päätöksentekijät ovat strategisia toimijoita jotka tekevät päätöksensä ja valintansa tietoisina niiden todennäköisistä seurauksista (ks. Kreps 1990b; Osborne & Rubinstein 1994). Rationaalisen vallan teoriassa keskeisenä ajatuksena on se, että toimijat tekevät rationaalisia valintoja, ja toisaalta olettavat muiden päätöksentekijöiden ajattelevan asiasta samoin. Toisin sanoen ajatellaan, että toimijan oma etu on myös jonkun toisen etu. (Lehtinen 2006.)

Episteemisen hallinnan teorian ymmärrys eroaa kuitenkin rationaalisen valinnan teoriasta kahdella tavalla. Ensinnäkin rationaalisen valinnan teoria olettaa, että toimijoiden pyrkimyksenä on maksimoida oma etunsa, jolloin toimija valitsee keinot, jotka parhaiten takaavat halutun lopputuloksen joka voi olla omien intressien turvaaminen. Tällöin oman edun ajaminen on rationaalista toimintaa. Toiseksi rationaalisessa valinnassa toimijat eivät niinkään ole kytkeytyneitä toisiinsa, vaan kyse on keskinäisriippuvuudesta toisistaan erillään olevien toimijoiden välillä. Episteemisessä hallinnassa pääasiallinen pyrkimys taas on vaikuttaa muiden toimintaan ja käsityksiin todellisuudesta. Rationaalisessa valinnassa haluttuun tavoitteeseen pyritään jäsentämällä neuvoteltavat asiat niin, että lopullinen tulkinta ja päätökset palvelevat parhaiten omia intressejä. Tätä neuvottelu- ja määrittelytyötä tehdään kuitenkin yhteisesti jaettujen rationaalisuutta korostavien arvojen puitteissa. Toimijan tavoitteena on siis luoda mielikuvaa

rationaalisesta toiminnasta kuitenkin niin, että kussakin selonteossa puhuja tietoisesti jäsentää puhettaan siten, että se parhaiten tukee hänen edustamansa sidosryhmän intressejä. Tällä tarkoitetaan käytännössä sitä, että toimija jonka tavoitteena on olla vaikutusvaltainen toimija politiikan neuvotteluissa, pyrkii vaikuttamaan osapuolten käsitykseen todellisuudesta: mikä ja millainen on hyvää ja tavoiteltavaa (Alasuutari & Qadir 2014b).

Neuvotteluissa auktoriteeteilla on keskeinen rooli: kukin puhuja joko vetoaa auktoriteetteihin tai pyrkii itse olemaan sellainen. Toisin sanoen auktoriteetit ovat ”episteemistä pääomaa” joka tuo uskottavuutta argumentille. Olen tunnistanut aineistossa esiintyvät auktoriteetin muodot keskusteluttamalla sitä koskevia havaintojani aiemman tutkimuskirjallisuuden kanssa. Seuraan niiden nimeämisessä sosiologian professori Pertti Alasuutaria (2018; Alasuutari ym. 2016), joka on jakanut auktoriteettien lajit ontologiseen, kapasiteettiin perustuvaan, moraaliseen ja karismaattiseen. Ontologinen auktoriteetti vetoaa ekspertiisiin ja tiedollisiin väittämiin. Moraalinen auktoriteetti nojaa normikäsitteisiin, sekä sellaisiin arvoihin joiden uskotaan olevan yleisesti hyväksytyjä. Kapasiteettiin perustuvalla auktoriteetilla on kyky luoda ehtoja tai pakkoja toimijoille saaden siten asioita aikaan tai estäen jotakin tapahtumasta. Karismaattinen auktoriteetti on taho, joka edustaa jotakin uniikkia tai erityisenä pidettyä ominaisuutta. (Alasuutari 2018; Alasuutari ym. 2016.) Analyysini fokus on määrittelykamppailuissa, joissa kukin toimija hyödyntää erilaisia episteemisen pääoman muotoja pyrkimyksensä ajaa omia intressejään. Episteemisen pääoman käsitteellä tarkoitan tässä yhteydessä ymmärrystä siitä, ketkä tai mitkä ovat vahvoja toimijoita tai valtakeskittyviä.

3.3 Sosiologian rajapinnat

Sosiologia yhteiskuntatieteenä tutkii yhteiskunnan rakenteita, sosiaalisia muutoksia ja arvoja. Se ulottuu tarkastelussaan niin globaaleihin kuin paikallisiin ilmiöihin ja elää samalla yhteiskunnallisten muutosten mukana. Tämän tutkielman kysymys asemoituu vahvasti politiikan sosiologian kenttään.

Yhteiskuntatieteiden historiassa ei ole ollut vain yhtä oikeaa määritelmää politiikasta. Poliittikkaa on eritelty ja tarkasteltu eri näkökulmista ja näin päädytty erilaisiin poliittikkakäsityksiin. Samoin kuin jonkin ideologia tai kulttuurin käsittämisessä, on

politiikan tai poliittisen käsittämässä pohjimmiltaan kysymys siitä, ymmärrämmekö politiikan erillisenä toiminta-alueena vai onko se heijastus tietynlaisesta yhteiskunnallisesta luonteesta ja siihen liittyvästä sosiaalisen todellisuuden rakentumisesta. Poliitiikka on sitä mitä poliittiset toimijat, kuten valtiollisten tai edustuksellisten elinten henkilöstö tekevät tai miten he tuottavat politiikkaa. Poliitiikka yhtenä yhteiskunnallisena rakenteena koostuu poliittisten toimijoiden välisistä suhteista. Poliitiikka voidaan nähdä myös yhteiskunnallisten ryhmien yhteisten intressien ajamisena, tai toimintana joka liittyy intressien ajamista koskevaan vallankäyttöön. Poliittinen toiminta olisi toisin sanoen jotain muuta kuin taloudellinen tai pelkkä sosiaalinen toiminta. (Blom & Siisiäinen 1992.) Saksalaisen taloustieteilijä, oikeustieteilijä ja sosiologi Max Weber antaa esimerkin tästä määritellesään poliittisen yhteisön olemusta: ”Poliittisen yhteisön voidaan sanoa olevan erillisenä rakenteena ainoastaan, jos ja siinä määrin kuin, tämä *yhteisö* muodostaa enemmän kuin ”taloudellisen ryhmän”, toisin sanoen siinä määrin, kun se omistaa sellaisen arvojärjestelmän asioiden järjestämiseksi, joka on muuta kuin suoraa tavaroiden ja palvelusten hankintaa” (Weber 1968; Jones 1975). Poliittinen toiminta perustuisi siis muihin arvoihin, kuin taloudellisen tehokkuuden tai hyödyn tavoitteluun. Tämän ajatuksen kautta politiikan määrittely palautuu nähdäkseni takaisin vallan ja intressien käsitteisiin.

Pohdin tutkielmassani SES-hankkeen aiheuttamia mahdollisia intressiristiriitoja eri toimijoiden tai instituutioiden välillä. Sanan *intressi* latinankielinen muoto ”inter esse” voidaan kääntää suomeksi ”välittää”. Sosiologiassa tämä merkitsee, että intressillä voidaan kuvata ”välitystä” subjektin, toimijan ja yhteiskunnallisten käytäntöjen välillä (Neuendorf 1973). Sosiologi Anthony Giddensin mukaan intressit nähdään yleensä yksilötoimijan omina intresseinä, mutta kuuluessaan esimerkiksi tiettyihin ryhmiin ihmiselle muodostuu yhteisiä tahtotiloja. Ihmisillä ei lähtökohtaisesti ole kollektiivisia intressejä, mutta heillä on esimerkiksi samasta yhteiskunnallisesta asemasta johtuvia yhteisiä intressejä (Giddens 1985). Sosiologian valtavirtaan intressin käsite vakiintui Max Weberin kautta. Sen ideaalimalli muodostui markkinoilla laskelmoiden toimivista yksilöistä, jotka tavoittelivat päämääriään ja pitivät toisten toimintaa vain välttämättömänä reunaehtona omien päämääriensä saavuttamiselle (Blom & Siisiäinen 1992; Weber 1976). Weberin jälkeen intressin ideaa vei eteenpäin muun muassa sosiologi Talcott Parsons, joka kehitti ajatusta intressistä siten, että sen muotoilulla on ollut suuntaa antava merkitys sosiologisen intressin käsitteen myöhemmälle kehitykselle.

Myöhempi laaja-alainen intressin käsite poikkeaa pelkästä Weberin tulkintaa mukailevasta taloudellisesta eduntavoittelusta siinä, että intressin käsite ulottuuikin taloudesta myös kansalaisyhteiskunnan eri osa-alueille, kuten politiikka, kulttuuri ja ideologiat. (Blom & Siisiäinen 1992.)

3.4 Domestikaatio ja kansalliset politiikan taisteluketät

Täydennän edellä kuvattua teoriataustaa vielä domestikaation viitekeh്യksellä. Domestikaation viitekehystä on alun perin käytetty erilaisten teknologioiden käyttöönottoa ja niiden omaksumista analysoivien tutkimusten käyttöön. Näissä tutkimuksissa domestikaation kautta tarkastellaan, kuinka uusi teknologia tulee osaksi ihmisten arkipäivää. Domestikaatiosta (*domestication*) on myös käytetty sellaisia suomennoksia kuten kotouttaminen, kotoistaminen ja kotiuttaminen. Kotouttaminen terminä on viime aikoina yhdistetty keskusteluun maahanmuutosta ja maahanmuuttajien sopeuttamisesta uuden kotimaan yhteiskuntaan. Toisin sanoen kotouttaminen on näissä puheissa korvannut integraation käsitteen. (Peteri 2006.) Viime aikoina kotouttamisen käsitettä on kuitenkin käytetty myös muunlaisessa keskustelussa ja tutkimuksessa. Nämä tutkimukset ovat käsitelleet esimerkiksi sitä, millaisen prosessin myötä jokin uusi ilmiö tulee osaksi kansalaisten arkea, tai miten jokin kansainvälinen toiminnan- tai politiikan malli kotoutetaan osaksi kansallista.

Alasuutarin ja Qadirin mukaan politiikan mallien domestikaatio kansallisvaltioiden kohdalla viittaa tilanteeseen, jossa olemassa olevat kansalliset politiikan mallit tulevat haastetuiksi tai kyseenalaistetuiksi uuden, ulkosyntyisen politiikan mallin esittäytyessä (Alasuutari & Qadir 2013). Näissä prosesseissa uudet mallit ja ideat tuodaan paikallisen poliittisen keskustelun agendalle, jossa ne muokataan paikallisiin oloihin sopiviksi (Rautalin 2013). Lopputuloksena ulkosyntyinen ja alkuperäinen malli ikään kuin katoaa ja siitä tulee osa kansallista (Alasuutari & Qadir 2013).

Ennen lopputulosta uusi politiikan malli käynnistää kuitenkin tietynlaisen kamppailun kansallisen politiikan kentällä. Puhe politiikan ”kentästä” palautuu esimerkiksi Bourdieu:n teoriaan kentistä (Bourdieu 1991; 1996). Toisin sanoen, puhuttaessa kansallisesta politiikan kentästä tarkoitetaan tässä sitä, että yritettäessä ymmärtää toimijoiden keinoja saavuttaa haluttu päämäärä, ei toimintaa voida tarkastella irrallisena

institutionaalisista säännöistä, käytännöistä tai toimijapositioneista (Alasuutari & Qadir 2013). Tällä tarkoitan sitä, että mikäli politiikan muutostarve on riittävän kova, mutta lopputuloksen tulee kuitenkin palvella parhaiten valtion omaa intressiä, käynnistää tämä väistämättä tietynlaisen taistelun kansallisen politiikan kentällä. Tässä taistelussa eri osapuolet osallistuvat poliittiseen neuvotteluun pyrkien puolustamaan omaa asemaansa ja näkemystään siitä kuinka globaali politiikan malli tulisi ymmärtää ja ottaa käyttöön kansallisella tasolla. Mikäli kansallisen politiikan mallin muutosprosessi vaatii esimerkiksi lainsäädännön uudistamista, kulkee prosessi lisäksi useiden eri kansallisten organisaatioiden läpi (Alasuutari & Alasuutari 2012). ”Tällöin jokaisella tasolla tapahtuu vielä omanlaisensa käänös- tai neuvotteluprosessi, jossa ylempää tulevia visioita, agendoja ja tavoitteita muokataan omaan toimintaympäristöön sopiviksi, mikä saattaa tuottaa myös odottamattomia takaisinkytkentöjä ja prosessin suunnan muutoksia” (Koschke, Lähde, Arminen, Lumijärvi & Mälkiä 2012, 8). Käänös- ja neuvotteluprosessilla tarkoitan tässä alun perin filosofi Michel Serresin tuottamaa translaation käsitettä. Translaatio käsitteenä liittyy toimijaverkostoteoriaan (*Actor-Network Theory*), joka on yhteiskuntateoriassa ja yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa käytetty lähestymistapa. Toimijaverkkoteoriaan liittyvän tutkimussuunnan kehittäjiä ovat olleet tieteen ja teknologian tutkijat Michel Callon ja Bruno Latour sekä sosiologi John Law. Käänös (*translation*) merkitsee toimijaverkkoteoriassa tietynlaista argumentaatio-oikeuden ottamista siten, että puhuja edustaa jotakin laajempaa toimijoiden joukkoa. Kääntäminen nähdään tässä teoriassa prosessina, jossa prosessin muodostaja määrittelee ensin ongelman ja etsii siihen liittyviä toimijoita. Käänösprosessi pyrkii herättämään toimijoiden kiinnostuksen ja sitouttamaan toimijat asiaan. Lopputuloksen ”toimijuuden rakenne muotoutuu uudelleen, vanhoja kytkentöjä katoaa ja uusia syntyy omaksutun näkökulman mukaisesti”. Lopulta ”toimijat ovat verkoston muodostajan tukena”, kunnes verkostorakenne häviää näkymästä ja toiminta näyttäytyy ulospäin yhtenäisenä. (Åkerman 2006.)

Samoin kuin aikaisemmin käsittelemäni teoriat, tunnistaa domestikaation viitekehys kansainvälisten organisaatioiden merkittävän roolin globaalien mallien standardisoinnissa. Tämän tutkielman kontekstissa EU edustaa tällaista kansainvälistä toimijaa. Toisaalta domestikaation viitekehys kritisoi ajatusta siitä, että kansainvälisen organisaation ja kansallisvaltion välillä olisi olemassa jokin erityinen alisteinen tai tietyistä pysyvistä lähtökohdista nouseva valtasuhde tai että kansainvälisellä

organisaatiolla olisi suoranainen valta johtaa jonkin valtion kansallista politiikkaa (Rautalin 2013). Tällainen valtasuhde kuvataan usein politiikan mallien leviämistä koskevilla teorioissa, mutta tässä tutkimuksessa valtasuhteet ymmärretään domestikaation kautta kansallisella tasolla tapahtuvaksi, auktoriteettien käymäksi neuvotteluprosessiksi. Toisin sanoen, tässä tutkielmassa domestikaatio ei ole synonyymi tietyn globaalien politiikan mallin rantautumiselle eri valtioissa, vaan kiinnitän erityistä huomiota paikallisten toimijoiden aktiiviseen rooliin siinä, millaiseksi kansallinen politiikan malli muotoutuu.

Domestikaation viitekehyksen avulla kuvaan tässä tutkielmassa myös sitä, miten ilmaliikennepolitiikan eurooppalainen ohjaus muuntuu paikalliseksi toiminnaksi Suomessa. Tarkoitus ei ole avata koko täytäntöönpanoprosessia, vaan löytää niitä puhetapoja joilla legitimoidaan tapoja kotouttaa sääntelyä (Mackenzie 2006; Arminen 2010). Tutkielmassani suomalaiset täytäntöönpanevat toimijat, kuten valtioneuvostot, ministeriöt ja viranomaisyksiköt kotouttavat EU:n normatiivista ohjeistusta ja politiikkaa Suomen oloihin ja sen palvelujärjestelmään sopiviksi. Palveluja tuottavat organisaatiot, kuten tässä tapauksessa Air Navigation Services Finland Oy, jäljempänä ANS Finland, taas kotouttaa ministeriö- ja viranomaistasolla annettuja normatiivisia tavoitteita. Lisäksi muut toimijat, eli ilmatilankäyttäjät kotouttavat normien muutoksesta johtuvat vaikutukset omaan toimintaansa.

Toimintamallien kyky rakentaa tiettyä toimintaympäristöä kaltaiseksi on kuitenkin rajallinen. Toimintaympäristöt rakentuvat mallien kaltaiseksi vain niiltä osin kuin ne kääntyvät neuvottelun lopputuloksena toimintakäytännöiksi. Kiinnitän tutkielmassani huomiota tähän keskusteluun. Eurooppalaisen ilmaliikennepolitiikan domestikaatiossa ei ole kysymys pelkästään sääntelyn täytäntöönpanosta, tai tietyn globaalien politiikan omaksumisesta, vaan tarkastelussa on koko se prosessi, jossa jokin asia tai ongelma otetaan kansallisen politiikan agendalle ja miten siitä sen jälkeen puhutaan. (Alasuutari, Mikola, Rautalin, Syväterä & Valkeasuo 2013.) Poliittisten neuvottelujen kansallinen lopputulos voi siis poiketa muissa maissa tehdyistä ratkaisuksista, sillä domestikaatioprosessi on aina yhteydessä paikallisiin prosesseihin (Meyer 2000; 2010). Tutkielmani yhteydessä huomioitavaa on kuitenkin EU lainsäädännön pakottavuus: toteutetaanko malli niin, että vain lainsäädännön henki täytetään, vai tehdäänkö kansallisesti jopa enemmän kuin asetukset edellyttävät.

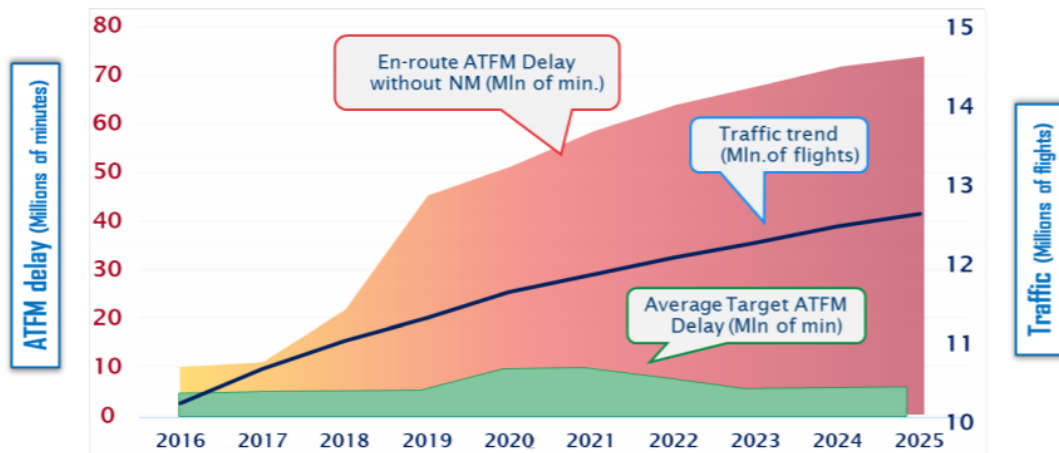
3.5 Aikaisempi tutkimus

SES-hanketta ja sen tavoitteita sekä niiden saavuttamista on analysoitu aiemmin lähinnä erilaisissa raporteissa ja tiedonannoissa Euroopan komission toimesta (EC, The implementation and progress of the Single European Sky 2015). Näiden raporttien tarkoitus on tuottaa ajankohtaista tietoa hankkeen etenemisestä ja vaikuttavuudesta. Mittareina toimivat muun muassa komission asettamat suorituskykytavoitteet ja niiden saavuttamisen arviointi. Vuonna 2020 alkavalle viisivuotiselle suorituskykyjaksolle on määritetty EU tasolla mm. 1,9 % tehostustoimenpiteet vuosittain. Muita suorituskykytavoitteita ovat esimerkiksi lentojen viiveiden määrän vähentäminen lennonvarmistuspalveluntarjoajan hallitsemissa ilmatilassa (EU 317/2019).

Suomessa kansallisen lennonvarmistuksen suorituskykysuunnitelman antaa Traficom, joka toimii lennonvarmistuksen kansallisena valvontaviranomaisena. Liikenne- ja viestintäministeriö on 25.9.2019 hyväksynyt alustavan suorituskykysuunnitelman viitejaksolle 2020-2024. Hyväksytty suunnitelma on lähetetty Euroopan komission arvioitavaksi. (Traficom.fi.) Tässä suorituskykysuunnitelmassa on tavoitteet neljälle osa-alueelle: turvallisuus, ympäristövaikutukset, kapasiteetti ja kustannustehokkuus (Performance Plan Finland 2019).

Myös EUROCONTROL laatii suorituskykytavoitteiden saavuttamiseksi aina erillisen suorituskykysuunnitelman, jossa kuvataan asetetut tavoitteet, niiden mittaamisen indikaattorit ja suositustoimenpiteet. (EUROCONTROL, Network Performance Plan 2019.) Raportit ja analyysit ottavat kantaa SES-hankeen etenemiseen lähinnä mitattavien indikaattorein, kuten kustannustehokkuutta todistavien talouslukujen esittämisellä tai lentoliikenteen viiveiden tilastoilla. Alla esimerkkikuva raportista.

CHART 1 – the potential “exponential” increase in ATFM delay



Kuva 3 Lentoliikenteen viiveiden ennuste, mikäli suorituskykytavoitteita ei saavuteta (EUROCONTROL, Network Performance Plan, 2019).

Raporteissa jätetään kuitenkin vähemmälle huomiolle SES:n mahdolliset sosiaaliset, yhteiskunnalliset ja rakenteelliset vaikutukset sekä niiden arviointi. Viimeisimmässä laajassa raportissa todetaan lyhyesti, että vaikutusta tavoiteltuun selkeämpään palveluntarjoamisen mallin saavuttamiseen ei ole ollut, vaan että toimintaympäristö näyttäytyy edelleen varsin pirstaleisena. Syitä siihen miksi näitä tavoitteita ei ole saavutettu, ei analysoida tarkemmin. (EC, The implementation and progress of the Single European Sky 2015.)

Euroopan tasolla eri politiikan alojen viimeisin tutkimus ”Mapping the Cost of Non-Europe, 2019-2024” on tehty Euroopan Parlamentin toimesta vuonna 2019. Tutkimuksessa oli huomioitu ilmailuala talouden ja vapaan liikkumisen näkökulmasta, mutta se ei keskity globaalin politiikan sosiaalisiin tai yhteiskunnallisiin vaikutuksiin ilmailun osalta.

Edellisen tutkimuksen pohjalta on julkaistu toinen ilmailualaa koskeva tutkimus ”The ‘Cost of Non-Europe’ in Aviation”. Tutkimus on tehty Bergamon yliopistossa ja se julkaistu helmikuussa 2020. Tutkimus sivuaa SES-hanketta vain lyhyesti, ja siinä tunnistetaan ongelmana lähinnä maiden väliset erot regulaation harmonisoinnissa. Muilta osin tutkimus käsittelee pääasiassa SES:n taloudellista ja teknistä puolta.

Koska tutkimuskysymykseni käsittelee SES-hankkeen domestikaatioprosessia (*domestication*), esittelen vielä lopuksi joitakin domestikaatioon liittyviä aiempia

tutkimuksia. Näissä tutkimuksissa domestikaatiosta on käytetty myös suomenkielistä sanaa ”kotouttaminen”. Viime aikoina tutkimukset ovat käsitelleet esimerkiksi sitä, millaisen prosessin myötä jokin uusi ilmiö tulee osaksi kansalaisten arkea, tai miten jokin kansainvälinen toimintamalli kotoutetaan osaksi kansallista. ”Esimerkiksi OECD:lla on tulkittu olevan keskeinen rooli näissä prosesseissa. Vaikka OECD:lla ei ole juridista päätäntävaltaa jäsenmaihinsa nähden, niin tutkimuskirjallisuudessa organisaatio kuvataan toimijana, jolla on kykyä ja valtaa määrittää kansallisten politiikoiden suunta” (Tampereen yliopiston internetsivut; Rautalin 2014).

Pyrin seuraavien tutkimusesimerkkien kautta kuvaamaan sitä, miten muita kansainvälistä alkuperää olevia ilmiöitä, teknologioita tai globaaleja malleja on tarkasteltu domestikaatio -käsitteen kautta. Lisäksi arvioin näitä aikaisempia tutkimuksia suhteessa omaan EU:n SES-lainsäädännön domestikaatiota käsittelevään tutkielmaani.

Tampereen yliopiston tutkijatohtori Marjaana Rautalin tarkastelee väitöskirjassaan *Domestication of International Comparisons – The role of the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) in Finnish education policy* Pisa-tutkimuksen tulosten roolia Suomen koulutuspolitiikassa: ”kuinka eri intressiryhmät tai osapuolet Suomessa ovat vedonneet Pisa-tutkimuksen tuloksiin pohtiessaan kansallisen koulutusjärjestelmän hyviä ja huonoja puolia, sekä oikeuttaessaan tehtyjä päätöksiä tai kritisoidessaan niitä” (Tampereen yliopiston internetsivut; Rautalin 2014).

Rautalinin väitöskirjassa todetaan olemassa olevan kirjallisuuden lähtevän siitä oletuksesta, että globaalit politiikan mallit syntyvät joissakin erityisissä valtakeskittymissä, joista ne rantautuvat omaksuttaviksi eri valtioissa. Kansallisten politiikoiden oletetaan siis muuttuvan entistä samankaltaisemmiksi. Rautalin taas lähestyy asiaa siitä ajatuksesta, että paikalliset toimijat ovat erityisessä asemassa siinä prosessissa, jossa kansalliset politiikan ratkaisut muodostuvat. Rautalinin mukaan ainakaan Pisa-tutkimuksen kohdalla OECD:n oletettu poliittinen ohjausvaikutus tai sen välittämät mallit tavoitelluista koulutusjärjestelmistä eivät siis näytä tulevan käyttöön sellaisenaan eri maissa. Tällä tarkoitetaan sitä, että kukin kansallinen toimija vedotessaan Pisa:an poimii tutkimuksesta sellaisia elementtejä, jotka tukevat niin oman maan koulutuksen suunnittelua kuin toimijan omia poliittisia pyrkimyksiä. Rautalinin väitöskirjatutkimuksessa domestikaatiolla viitataan sellaiseen prosessiin, jossa globaalien politiikan mallien leviämistä ja niiden vaikutuksia kansallisen politiikan ratkaisuille

tarkastellaan ”siitä näkökulmasta, miten paikalliset toimijat hyödyntävät globaalia ymmärrystä toimivista ja siten tavoitelluista” malleista suhteessa omaan järjestelmäänsä, ja miten globaalin politiikan mallit sitä kautta leviävät. Rautalin tutkimuksessa korostuu ajatus siitä, että ei välttämättä ole olemassa sellaisia kansainvälisiä toimijoita jotka pystyvät sanelemaan jonkun maan kansallisen politiikan suunnan, vaan että paikalliset toimijat ovat erityisessä asemassa siinä kotouttamisprosessissa jossa globaalien politiikan mallien kansalliset ratkaisut muodostuvat. (Rautalin 2013.)

Useat aiemmat domestikaatioprosesseja koskevat tutkimukset käsittelevät politiikan mallien sijaan myös erilaisten teknologioiden kotouttamista. Esimerkiksi Virve Peteri tarkastelee väitöskirjassaan Mediaksi kotiin sitä miten erilaiset uudet mediateknologiat asettuvat osaksi ihmisten päivittäistä arkea. Ominaista tutkimukselle on näkökulma siitä, miten teknologioita kotoutetaan osaksi arkea tuottamalla rinnastuksia uuden ja tutun välille. Tutkimuksen aineistossa uusimpia mediateknologioita artikuloidaan muun muassa suhteessa niiden ideaaliseen käyttöön. Tämä näkyy Peterin mukaan esimerkiksi tavassa puhua uusista teknologioista puutteellisena. Käytännössä näissä uusien teknologioiden kotouttamisprosesseissa tehdään vieraasta kotoisaa esimerkiksi karsimalla uudesta puhelimesta turhia ominaisuuksia, eli muokkaamalla sitä omaan käyttöön sopivaksi (Peteri 2006). Samankaltaisen tutkimuksen on tehnyt myös Seppo Kangaspunta, jonka väitöstutkimus Keskenestä pakolla tarkastelee digi-tv:n ja mediateknologian kotouttamista näkökulmasta joka arvioi mm. mediateknologian käyttöönottoon liittyviä motivaatiotekijöitä ja merkityksellistämistä arkielämässä (Kangaspunta 2008).

Merkittävänä erona omassa tutkielmassani verrattuna aikaisempiin kotouttamisprosesseja käsitteleviin tutkimuksiin on kaikkia EU:n jäsenmaita sellaisenaan velvoittava lainsäädäntö jota ei voida soveltaa suosituksenomaisesti kansallisessa toimintaympäristössä. Tällä tarkoitan sitä, että lain hengen tulee toteutua kaikilta osin eikä kotouttamisprosessissa voida ottaa erityisiä tulkintoja tai poimia mukaan vain parhaaksi katsottuja osa-alueita. Uutta lainsäädäntöä ei voida myöskään kotouttaa vaiheittain vanhan rinnalla ikään kuin asiaan totutellen, vaan sääntely tulee voimaan kokonaisuudessaan. Käyttöönottoa valmistellessa on kuitenkin toisinaan mahdollista soveltaa erikseen määriteltyjä siirtymäaikoja.

4. PUHE YHTENÄISESTÄ EUROOPPALAISESTA ILMATILASTA AINEISTONA JA ANALYYSIN KOHTEENA

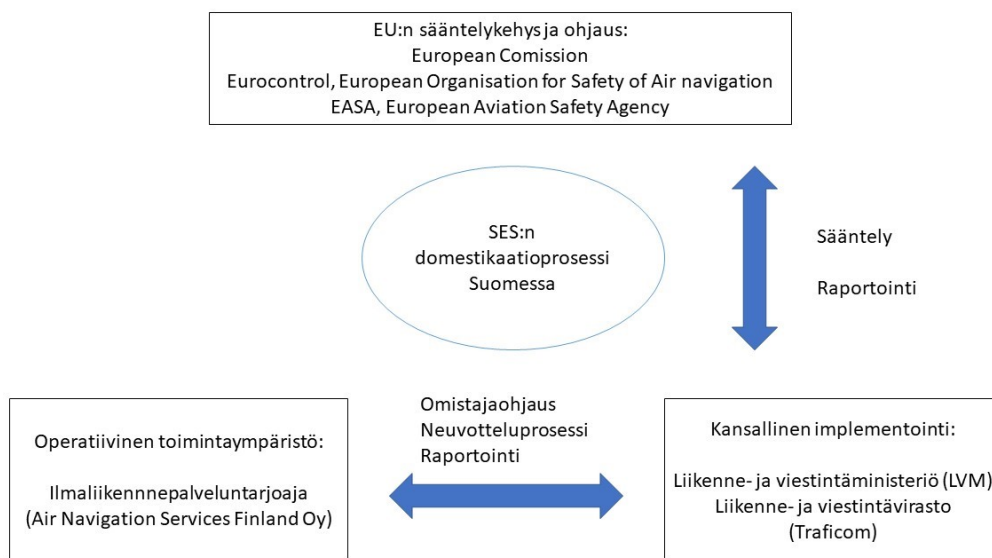
Tässä luvussa esittelen tarkemmin tutkimusasetelmani, aineistoni ja aineiston analyysimetodin.

4.1 Tutkimusasetelma

Tarkastelen tutkielmassani EU:n SES-lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvää retoriikkaa, eli miten EU:n lainsäädäntö ohjaa ilmatilanhallinnan politiikkaa ja miten ohjaus muuntuu paikallisia toimijoita koskeviksi toimintamalleiksi. Kotouttamisen (*domestication*) käsitteen kautta kiinnitän huomion siihen, miten normit ja toimintamallit tulevat osaksi toimintaympäristöä. Toimintamallien kyky rakentaa tiettyä toimintaympäristöä kaltaiseksi on kuitenkin rajallinen. Toimintaympäristöt rakentuvat mallien kaltaiseksi vain niiltä osin kuin ne kääntyvät toimintakäytännöiksi. Säädösten kotouttamisessa ei ole kysymys pelkästään sääntelyn täytäntöönpanosta, tai tietyn globaalin politiikan omaksumisesta, vaan kyseessä on ennemminkin koko se prosessi, jossa jokin asia tai ongelma otetaan kansallisen politiikan agendalle. (Alasuutari, Mikola, Rautalin, Syväterä & Valkeasuo 2013.) Poliittisten neuvottelujen kansallinen lopputulos voi siis poiketa muissa maissa tehdyistä ratkaisuista, sillä kotouttamisprosessi on aina yhteydessä paikallisiin prosesseihin (Meyer 2000; 2010).

Kuvaan seuraavassa kuviossa tarkemmin oman tutkimusasetelmani taustalla tapahtuvan prosessin. Kuten kuviossa esitän, on kotouttamisen kohteena EU-lainsäädäntö, joka tässä tapauksessa tarkoittaa yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan saavuttamiseksi annettuja SES-asetuksia. Koska kyseessä on yhteisön jäsenmaita sellaisenaan ohjaava lainsäädäntö, tapahtuu sääntelyohjaus EU:sta suoraan valtiotasolla velvoittavana. Näin ollen sääntely tuli automaattisesti myös Suomen kansallisen politiikan agendalle. Kuvioista käy ilmi, että tutkielmassani rinnastuvat rakenne- ja toimijanäkökulmat siten, että yhdistän oikeudellisen sääntelyn vaikutusten analysoimisen itse toimintamalleihin sekä kotouttamisprosessin vaikutukset varsinaisiin toimintakäytäntöihin. Rakenne- ja toimijanäkökulmien rinnastamisessa korostuu toimijoiden aktiivinen rooli mallien kotouttamisessa: miten SES-hankkeen toteuttamisesta puhutaan käytännön tasolla.

Tässä tutkimusasetelmassa suomalaiset toimijat, kuten valtioneuvostot, ministeriöt ja viranomaisyksiköt kotouttavat globaalin toimijan, eli EU:n normatiivista ohjeistusta ja politiikkaa Suomen oloihin ja sen palvelujärjestelmään sopiviksi. Palveluja tuottavat organisaatiot, kuten tässä tapauksessa ANS Finland Oy taas kotouttaa ministeriö- ja viranomaistasolla annettuja normatiivisia tavoitteita. Lisäksi muut toimijat, eli ilmatilankäyttäjät kotouttavat normien muutoksesta johtuvat vaikutukset omaan toimintaansa. Rakenteella tässä tarkoitetaan sitä kokonaisuutta, joka muodostuu toimintaympäristöstä, kuten esimerkiksi Suomen ilmatilasta ja niistä instituutioista jotka normittavat ja hallitsevat ilmatilankäyttöä. Kotouttamisprosessia vie siis eteenpäin kansallinen sääntelyohjaus, jonka mukaisia vaatimuksia edellä mainitut toimijat toteuttavat, eli kotouttavat siten, että niistä tulee lopulta osa varsinaista toimintaympäristöä. Kotouttamisessa on kyse neuvotteluprosesseista joissa toimijat pyrkivät vaikuttamaan sopivaan lopputulokseen.



Kuva 4 SES:n kotouttamisprosessi

Edellä kuvattu SES-lainsäädännön kotouttamiseen liittyvä käänös- ja neuvotteluprosessi kuuluu kääntämisen sosiologiaan, joka liittyy hallinnan analytiikkaan. Hallinnan analytiikan juuret ovat filosofi Michel Foucault'n (1926-1984) ajattelussa yhteiskunnallisesta vallasta, tieteellisestä tiedosta ja modernin yksilön synnystä sekä niiden yhteen kietoutumisesta (Foucault 1972; 1980). Hallinnan analytiikka on nykyisin yksi yhteiskunnallisen vallan tutkimuksen metodi (ks. esim. Heiskala & Kantola 2010).

Tutkielmani kontekstissa tämä käänös- ja neuvotteluprosessi on mielestäni erityisen mielenkiintoinen, sillä kotouttamisen kohteena on jo aiemmin mainittu pakottavan lainsäädännön mukainen EU:n ilmailiikennepolitiikka. EU:n säädöksistä asetukset ovat sellaisenaan suoraan sovellettavissa kaikissa jäsenmaissa, kun taas esimerkiksi direktiivit on jäsenmaissa pantava täytäntöön. Näin ollen SES-asetuksia tulee soveltaa samalla tavoin kaikissa jäsenvaltioissa, eikä jäsenvaltiolla ole edes toimivaltaa antaa kansallista sääntelyä asetusten soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita jäsenvaltioita täydentävään kansalliseen sääntelyyn. Nähdäkseni huomioitavaa on kuitenkin se, että SES-sääntely on ilmatilanhallinnan alalla toteutettu varsin yleisellä tasolla, joten varsinainen täytäntöönpano arvioidaan vasta kansallisella tasolla, kun säädösten asettamat tavoitteet on jo otettu käyttöön. Sääntelyä tarkennetaan erillisillä suorituskykytavoitteilla, jotka pakottavat jäsenvaltiot toimimaan tiettyjen tehokkuusvaatimusten mukaisesti, sanktioiden uhalla (EUR Lex-Internetsivut, Komission tiedonanto neuvostolle 2008). Sääntelyn pakottavuudesta huolimatta on kuitenkin huomioitava, että SES-asetuksia sovelletaan kansalliseen suvereniteettiin liittyvät tekijät huomioiden. Kansallisella suvereniteetillä tarkoitetaan tässä maanpuolustuksellisia asioita, sillä sotilaalliset operaatiot ja sotilaskoulutus eivät kuulu yhteisön toimivaltaan.

4.2 Tutkimusaineisto

Aineisto käsittää kuusi SES-hankkeen asiantuntijahaastattelua. Haastateltavat edustavat Euroopan komissiota, Eurocontrol:ia, Liikenne- ja viestintäministeriötä, Liikenne- ja viestintävirasto Traficomia, Suomen lennonjohtajayhdistystä sekä Ilmailiikennepalveluntarjoaja ANS Finland Oy:tä. Haastatteluaineisto on osittain sama mitä Tampereen yliopiston tutkijat ovat käyttäneet artikkelissaan ”Shattering the Single European Sky: Argument from authorities in dealing with the SES initiative” (Alasuutari, Rautajoki, Auvinen & Rautalin (2018)). ANS Finland Oy:n edustajan haastattelu on toteutettu myöhemmin ja antaa osaltaan tilannekatsauksen nykyhetkeen. Etsin haastattelupuheista eri toimijoiden intressejä ja niiden aiheuttamia merkityskamppailuja suhteessa yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan, EU:n Single European Sky -hankkeen toteuttamiseen. Näitä merkityksiä ja mahdollisia ristiriitoja analysoin diskurssianalyttisin keinoin.

Tässä tutkielmassa miellän asiantuntijahaastattelut tilanteiksi, jossa haastateltavilta saadaan tietoa tutkittavasta ilmiöstä ja prosessista. Haastattelun mielenkiinnon kohteena ei ole itse asiantuntija, vaan hänen tiedollinen pääomansa. Haastateltavat on valittu heidän institutionaalisen asemansa ja toimijuutensa vuoksi suhteessa SES-hankkeeseen. Aineiston tarkoitus on tuottaa kuvaus tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä. Tämän lähestymistavan vuoksi asiantuntijahaastattelu eroaa yleisestä tavasta jäsentää haastateltavat oman elämänsä ja kulttuurinsa asiantuntijoina. Tällöin haastateltavilta kerätään tietoa, joka kertyy kulttuurin ja osallisuuden kokemuksen kautta. Tutkittaessa tarkkaan määriteltyä hanketta, kuten SES, on mahdollisten haastateltavien joukko rajallinen. Mikäli kysymys kohdistuisi esimerkiksi virkamiesten ammatillisen identiteetin rakentumiseen globaalien politiikan kentällä, voisi haastateltavaksi valita kenet tahansa edellä mainituista instituutioista. SES on kuitenkin sellainen poliittinen hanke, joka vaatii nimenomaisesti ilmailualan osaamista. Tässä tutkielmassa haastateltavaksi valitut edustavat näitä osajia sekä samalla omaa organisaatiotaan. (Alastalo & Åkerman 2010.)

Asiantuntijahaastattelun tärkeimpänä tavoitteena on pyrkiä saamaan esille faktoja. Tulee kuitenkin muistaa, että puhe on aina tulkinnallista. Haastateltava saattaa kuvata ilmiötä omista intresseistään tai eksperttistään käsin. Etenkin asiantuntijaroolissa olevaa viranhaltijaa voi ohjata vahva ohjeistus tai määrätyt menettelytavat. Tämän vuoksi pyrin analyysissäni systemaattiseen ja läpinäkyvään tulkintaan. (Alastaro ym. 2010.)

Jotta yksilöiden haastattelupuheet asemoituvat paikoilleen tässä SES-hankkeen asiayhteydessä, tulee niitä peilata myös muuhun aiheeseen liittyvään julkisen puheen kokonaisuuteen. Foorumeja, joissa tätä puhetta käydään, on useita. Yhtenä merkittävänä mainittakoon esimerkiksi Single European Sky -komitea, jonka tehtävänä on avustaa Euroopan komissiota mm. SES-regulaation valmistelussa. Tämän ja useiden muiden foorumien keskustelut eivät kuitenkaan ole julkisia, joten näiden raporttien ja pöytäkirjojen käyttäminen tutkielmassa ei ole mahdollista. Tässä ei kuitenkaan ole ongelmaa haastattelujen uskottavan analyysin osalta, sillä foorumien keskustelut palautuvat kuitenkin yhtenäisestä eurooppalaisesta ilmatilasta annettuun lainsäädäntöön. Lakien esityöt ja laeista annetut ehdotukset avaavat kuitenkin varsin läpinäkyvästi muutosprosessia. Lisäksi käsittelem joitakin muita virallisia dokumentteja, kuten komission julkaisuja, sekä sellaisia kansallisia dokumentteja jotka osaltaan avaavat lainsäädännöllistä muutosprosessia.

4.3 Tutkimuksen toteutus

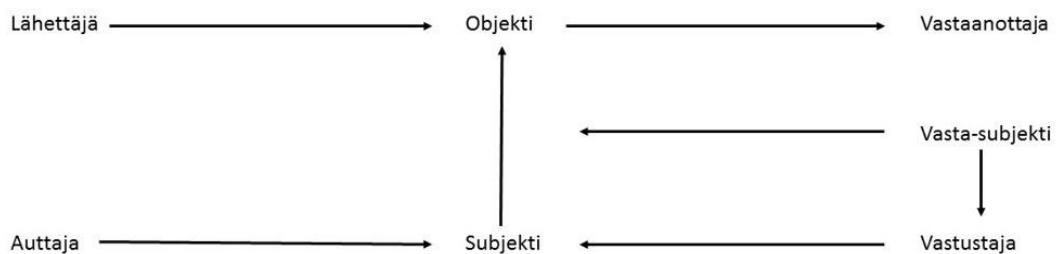
Asiantuntijahaastattelut on tehty keväällä 2014 Tampereen yliopiston toimesta. Lisäksi olen toteuttanut lennonvarmistuspalveluntarjoaja Air Navigation Services Finland Oy:n, ANS Finland, edustajan haastattelun lokakuussa 2020. Tämän haastattelun tarkoituksena on tuoda esille SES-tilanteen nykyhetkeä lennonvarmistuspalveluntarjoajan näkökulmasta. Kaikkia haastatteluja ohjasi sama haastattelurunko (LIITE 1), mutta käytännössä haastateltavat puhuivat SES:stä haastattelurunkoa laajemmin oman toimialansa puitteissa. Jokainen haastattelu on taltioitu nauhoittamalla. Haastatteluiden kesto oli 45-75 minuuttia. Nauhoitettu haastatteluaineisto on litteroitu ja nämä kuusi haastattelua käsittävät yhteensä 55 tekstiliuskaa. Litterointi on sanasta sanaan haastateltavien puheen mukaista. Käytän seuraavassa luvussa tutkimuskysymysteni kannalta relevantiksi katsomiani aineisto-otteita tehdäkseeni näkyväksi omaa analyysiäni. Osa aineisto-otteista perustuu aiemmin mainittuun SES-hankkeesta julkaistuun artikkeliin ”Shattering the Single European Sky: Argument from authorities in dealing with the SES initiative” (Alasuutari, Rautajoki, Auvinen & Rautalin (2018). Käytän tämän aineiston lisäksi kolmea muuta haastatteluaineistoa, joista yksi on kokonaan itse toteuttamani haastattelu. Peilaan artikkelissa analysoitua Euroopan komission, Suomen liikenne- ja viestintäministeriön sekä Eurocontrol:n edustajien puhetta näihin muihin tutkielmassani käyttämiini haastatteluotteisiin: Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Suomen lennonjohtajien yhdistyksen ja ANS Finlandin edustajien haastattelupuheeseen. Vaikka haastateltavia tahoja ei ole useampia, on haastatteluaineiston ja puhetta edustavien toimijatahojen määrä kuitenkin riittävä tutkimuskysymykseeni nähden.

Otan analyysissäni huomioon myös tutkimuseettiset kysymykset, joista tärkeimpänä pidän anonymiteetin turvaamista (Hirsjärvi & Hurme 2008, 20). Aineisto-otteissa ei näy haastateltavan nimi. Ainostaan edustettu organisaatio on mainittu. Koska kyseessä on julkinen puhe, toisin sanoen haastateltava ei edusta itseään vaan esimerkiksi instituutiota, anonymiteetin varmistaminen ei ole samalla tavalla tärkeää kuin esimerkiksi yksilöiden ammatti-identiteettiä arvioivissa teemahaastatteluissa.

Toteutin haastatteluaineiston analyysin viidessä eri vaiheessa. Luin ensin kaikki haastatteluiden litteroinnit läpi saadakseni kokonaiskuvan haastateltavien puheesta.

Tämän jälkeen pyrin löytämään tutkimuskysymysteni kannalta oleelliset puheenvuorot ja teemat, joissa tuli esille miten yhteisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta vastaavat toimijat puhuvat yhteisestä eurooppalaisesta ilmatilasta.

Analyysin kolmannessa vaiheessa pyrin löytämään SES:iin liittyviä merkityskamppailuja määrittelemällä haastatteluissa esiintyville tahoille semioottiseen sosiologiaan perustuvan aktanttimallin mukaiset toimijaroolit. Aktanttimalli on rankalaisen semiootikko Algirdas Julien Greimasin kehittämä tulkintateoria, jolla tarkoitetaan narratiivisen kieliopin peruskaavaa. Malli perustuu lähettäjän, vastaanottajan, subjektin, objektin, auttajan sekä vastustajan välisille suhteille. (Greimas 1980, 201-206; kuvio 4.)



Kuva 5: Aktanttimalli

A.J. Greimasin semioottisen aktanttimalliteorian avulla haastattelupuhe on mahdollista tulkita eräänlaisena tarinana. Greimasin mukaan sana ”aktantti” tarkoittaa *toimijaa, joka toimii ja johon muut liittyvät toimintoja*. Analyysimallin avulla tunnistetut aktantit ovat tarinoissa toistuvia suhdekategorioita joista keskeisin on subjektin ja objektin välinen suhde, jonka ympärille kaikki muut aktantit sijoittuvat. (Greimas 1980; Salosaari 1989.) Lähettäjän tehtävänä on saada subjekti tavoittelemaan objektina olevaa toiminnan päämäärää ja määrittää toiminnalle halutut reunaehdot. Auttaja tukee subjektin toimintaa, kun taas vastustajan tai vastasubjektin pyrkimyksenä on estää subjektia toimimasta. (Korhonen & Oksanen 1997.)

Mallissa lähettäjä toimii motivoijana ja saa subjektin tavoittelemaan objektia. Auttajan tehtävä on tukea subjektia, kun taas vastustaja tai vastasubjekti pyrkii estämään tavoitteen

saavuttamista. Vastaanottaja vastaanottaa sekä arvioi tehtävän lopputuloksen ja sen onnistumisen. (Sulkunen & Törrönen 1997.)

Vaikka semioottinen sosiologia ei varsinaisesti ole laadullisten aineistojen analyysimenetelmä, vaan ennemminkin metateoria jonka metodina on tulkinta sosiaalisen todellisuuden tuottamisesta, käytän tässä tutkielmassa aktantti-tulkintateoriaa analyyttisenä työkaluna (Veivo & Huttunen 1999). Tämän työkalun avulla erittelen SES-hankkeen yksityiskohtaisia toimija- ja toimintakategorioita sekä niiden suhdetta toisiinsa. Kuvaan aktantiaalistien suhteiden määrittelyprosessia tarkemmin liitteinä olevissa esimerkeissä (LIITE 2, LIITE 3). Yksittäisistä aktanteista tulee mielekkäitä suhteessa mallin kokonaisuuteen, joka perustuu aktanttien vastakkaisuudelle tai ristiriitaisille pyrkimyksille. Aikeet eivät välttämättä ole tietoisia, ja ne saattavat paljastua toisinaan subjekteille itselleenkin vasta tarinan lopussa. Aktantiaaliset positiot muuttuvat ja saavat uusia ominaisuuksia sitä mukaa, kun uudenlaisia haasteita ja tehtäviä ilmaantuu. Toimijat saattavat myös siirtyä aktantiaalisesta asemasta toiseen. (Sulkunen ym. 1997).

Tarinoissa subjekti kuvataan yleensä aluksi ilman tavoiteltavaa objektia, mutta kun lähettäjältä on saatu tarvittava velvoite, tahtotila tai kompetenssi, alkaa subjekti toimia tavoitteen saavuttamiseksi: ”Hyviä arvopäämääriä toteuttavan ohjelman subjekti on tyypillisesti sankari, joka auttajan tukemana tavoittelee arvokkaana pitämänsä objektia” (Sulkunen ym. 1997). Vastasubjektit aiheuttavat kuitenkin erilaisia haasteita joista selvittyään subjekti ja objekti ikään kuin yhdistyvät. Näin tarinoiden ydin rakentuu subjektien ja objektien suhteiden muutoksesta, joka perustuu muiden aktanttien vaikutukseen muutoksen eri vaiheissa. (Bertrand 1989.)

Aktantiaalistien suhteiden tarkastelussa huomioni kiinnittyy aineistoni eri toimijoille rakentuviin positioihin ja niiden suhteeseen toisiinsa nähden. *Subjektin* avulla tarkastelen keitä ovat SES-hankkeen eri intressiosapuolet, ja millaisia toimenpiteitä he hankkeen osalta esittävät. *Objekti* vastaa kysymykseen mitkä ovat tavoiteltavia asioita tai päämääriä. *Auttajan* avulla pyrin löytämään niitä tekijöitä jotka edistävät tavoitteen saavuttamista. *Vastasubjektin* kautta hahmotan SES -hankkeen ongelmia. Vastasubjekti voi olla myös *vastustaja*, eli asia tai toimija joka toimii hankkeen tavoitteiden saavuttamista vastaan tai myötävaikuttaa varsinaisten ongelmien syntyyn. *Lähettäjän* position avulla tarkastelen SES -hankkeen tiedollista oikeuttamista, eli niitä tekijöitä jotka asettavat jäsenvaltiolle velvollisuuden tavoitella osoitettua päämäärää yhtenäisen

eurooppalaisen ilmatilan osalta. Aktantiaalisissa suhteissa kaikkien edellä kuvattujen roolien yhteistoiminnan tulos päättyy lopulta *vastaanottajalle*, eli sille taholle joka toiminnasta lopulta hyötyy. (Greimas 1980; Sulkunen ym. 1997; Korhonen & Oksanen 1997; Törrönen 1999; Autto 2012.)

Analysoitaessa puhetta EU:n politiikkaohjauksen kaltaisesta kysymyksestä, tuo aktanttimallin mukaisten roolien määrittely hyvin esille SES-hankkeeseen liittyvää problematiikka toimintaympäristön monitasoisuuden ja pirstaleisuuden osalta. Tässä tutkielmassa vain vastaanottajan yksiselitteinen määrittely oli mahdollista: subjektien toiminnasta hyötyvä taho on lopulta ilmatilankäyttäjä, eli käytännössä esimerkiksi kaupallinen lentoliikenne. Tämän määrittelyn itsestäänselvyys perustuu koko SES-hankkeen käynnistäneeseen ongelmaan, eli Euroopan ilmatilan ja lentoasemien kapasiteetin riittämättömyyteen tulevaisuudessa. Kaikkien haastateltavien puheessa korostui yhteinen ymmärrys siitä, että lentoliikenteen viiveettömyyden takaamiseksi SES on perusteltu ja tarpeellinen hanke. Kuitenkin se miten yhteinen eurooppalainen ilmatila tulisi toteuttaa aiheuttaa merkityskamppailuja. Nämä kamppailut näkyivät haastattelupuheissa joko varsin eksplisiittisinä, tai sitten taitavasti taustalle häivytettyinä puhuttaessa esimerkiksi siitä, keitä toimijatahoja ja mitä toimenpiteitä haastateltavat pitivät ensisijaisina hanketta edistävänä tai vaikeuttavana asiana. Näin ollen muiden aktantiaalistien suhteiden tunnistaminen haastatteluissa oli monimutkaisempaa, mutta välttämätöntä näiden merkityskamppailujen ymmärtämiseksi.

Analyysin neljännessä vaiheessa kokosin jokaisesta haastattelusta eräänlaisen juonitiivistelmän (LIITE 4, ks. myös Alasuutari 1996). Juonitiivistelmässä hahmotan havaintoja haastattelupuheen episteemisestä luonteesta ja toimijoiden välisistä suhteista. Juonitiivistelmän tarkoitus on mahdollistaa haastattelupuheen systemaattinen analyysitapa sekä rakentaa varsinainen analyysi aineistolähtöisesti. Juonitiivistelmän tarkastelun jälkeen analyttinen ote kohdistuu kuitenkin takaisin koko aineistoon. Haastattelut miellän lopulta narratiivisina, kerronnallisina tarinoina joissa todellisuus tulee ymmärrettäväksi, kun puhe ja toimijat asettuvat loogisiin suhteisiin keskenään (Sulkunen ym. 1997). Luodessaan jäsenyksiä maailmasta haastatteluaineistot teksteinä artikuloivat mikä kertomuksen todellisuudessa on oikein ja tavoiteltavaa (Sulkunen ym. 1997; Alasuutari & Qadir 2014b). Tämän kautta lähestymistapani palautuu myös teoriaan hallinnan analytiikasta.

Analyysin lopputulos nojaa Foucault'ltä lähtöisin olevaan diskurssin käsitteeseen: miten eri tahojen käyttämä argumentaatio antaa merkityksiä poliittiseen neuvotteluun, kuinka toimijat jäsentävät Euroopan integraatiopyrkimyksiä sekä tuottavat lopulta itsestäänselvyksiä ja miten diskursiiviset mallit lopulta tulevat osaksi toimintakäytäntöjä (Foucault 1972; Potter 1996; Wood & Groger 2000). Diskurssianalyttinen ote toimii hyvänä työkaluna tarkastellessani argumentointia merkitysten tuottamisen kielellisiä prosesseja siitä näkökulmasta, kuinka todellisuuden versiot pyritään saamaan vakuuttavaksi ja kannatettavaksi. Analyysissä en pyri tulkitsemaan asian olemusta sellaisenaan vaan sen argumentointia. Kiinnitän huomiota siihen, miten näillä argumenteilla tehdään todellisuutta eri toimijoiden välillä. (Jokinen 1999.)

Etsin tutkimuskysymyksieni avulla haastatteluaineistosta niitä episteemisiä puhetapoja, joiden kautta voidaan jäsentää sitä millaisin strategioin eri toimijat pyrkivät vaikuttamaan ymmärrykseen siitä, mikä on hyvää ja tavoiteltavaa toimintaa. Puhetavan käsite toimii analyysissäni aiemmin kuvatun diskurssin käsitteen synonyyminä siten, että se käsitteenä selkiyttää diskurssin ja diskursiivisen muodostelman, eli diskursiivisen käytännön säännösten eroa. Puhetapa käsitteenä tukee myös julkisen puheen analyysin lähtökohtia. Puhetapoja tarkastelemalla pyrin löytämään aineistosta ne strategiat, joiden kautta SES-hanketta yhtäältä puolustetaan tai vastustetaan. Kiinnitän diskurssianalyysin keinoin huomiota siihen vuoropuheluun, jota eri toimijat käyvät suhteessa yhtenäisestä eurooppalaisesta ilmatilasta annettuihin tavoitteisiin ja vaatimuksiin. Pohdin, millaisin argumentein toimijat puhuvat ja millaisia merkityskamppailuja puhe synnyttää. Tämän dialogin avulla vastaan myös tutkimusongelman mukaiseen kysymykseeni siitä, miten ja millaisin reunaehdoin SES-hanketta kotoutetaan Suomessa.

5. YHTENÄISESTÄ ILMATILASTA RAKENTUVA DISKURSSI

Tässä luvussa analysoin niitä haastatteluaineiston kohtia, jotka tuovat esille kamppailupuheen yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta.

Tunnistin haastattelupuheissa kaikkiaan viisi erilaista, mutta kaikkien osalta yhteneväistä strategiaa, joihin haastateltavat tukeutuivat legitimoidessaan SES-hankkeeseen liittyvää argumentaatiotaan. Nimesin nämä taktiikat 1) valtastrategiaksi, 2) suvereniteettistrategiaksi, 3) episteemiseksi strategiaksi, 4) sääntelystrategiaksi ja 5) neuvottelustrategiaksi. Haastattelupuheiden analyysissä pyrin osoittamaan ne retoriset taktiikat, joilla toimivat rationalisoivat argumenttejaan pyrkiessään vakuuttamaan osapuolia.

Edellä kuvatut strategiat perustuvat käsitykseen auktoriteeteista, jotka pyrkivät vaikuttamaan toimijoiden tai instituutioiden käsitykseen siitä mikä on tavoiteltavaa. Tunnistan analyysissäni neljä auktoriteetin eri lajia: ontologinen, kapasiteettiin perustuva, moraalinen ja karismaattinen (Alasuutari 2018; Alasuutari ym. 2016). Ontologinen auktoriteetti perustuu tietoon, jonka lähteenä on yleensä asiantuntijuus. Tieteellisellä tutkimustiedolla on myös erityinen asema. Kapasiteettiin perustuva auktoriteetti saa puolestaan aikaan asioiden toteutumisen, mutta sillä voi olla myös kyky estää asioita toteutumasta. Keskeinen syy toimia tämän auktoriteetin esittämällä tavalla on muun muassa rangaistuksen pelko. Tässä yhteydessä näitä rangaistuksia edustaa esimerkiksi komission sanktiot, mikäli jäsenvaltio ei saavuta sille asetettuja tavoitteita. Moraalinen auktoriteetti sen sijaan vetoaa sellaisiin arvoihin tai periaatteisiin, joiden uskotaan olevan yleisesti jaettuja tai yhteisesti hyväksytyjä. Tässä tutkimuksessa moraalinen auktoriteetti palautuu poliittiseen puheeseen, jossa tähän auktoriteettiin vedotaan määriteltäessä millaiset tavoitteet ovat arvokkaita. Karismaattisesta auktoriteetista puhutaan yleensä silloin kun auktoriteetissa tunnistetaan uniikkeja tai erityisiä ominaisuuksia. Tässä tutkielmassa karismaattinen auktoriteetti voi edustaa myös suvereenia ammattiryhmää. Kaikille näille neljälle auktoriteetin lajille yhteistä on se, että ne tulevat todeksi vain silloin kun muut tunnustavat puhujan tai edustamansa periaatteet tällaiseksi auktoriteetiksi. (Alasuutari 2016; Alasuutari ym. 2016.) Analyysissäni etsin millaisia muotoja nämä neljä lajia saavat haastateltavien vedotessa auktoriteettiin erilaisin taktiikoin. Tarkastelen myös millaisia kamppailuja auktoriteetit käyvät SES:n domestikaatioprosessin kentällä.

5.1 Euroopan komissio – ylhäältä annettunako?

Ilmaliikenteen hallintajärjestelmän epäyhtenäisyydestä johtuvien ongelmien ratkaisemiseksi on tarvittu sääntelyä yhteisön tasolla. Euroopan komission päätöksen mukaisesti Euroopan unioni on toteuttanut yhtenäisen ilmatilan hanketta vuodesta 2004 lähtien luomalla sääntelykehysten yhdenmukaisille menettelyille. Sääntelyllä on pyritty varmistamaan, että yhteisön ilmatilassa liikennöivien ilma-alusten ja muiden ilmatilankäyttäjien toiminta perustuu ennalta määriteltyihin yhdenmukaisiin menettelyihin ja sääntöihin.

Sääntöjen ja standardien täytäntöönpanon tehostamiseksi on määritelty valvonta-, tarkastus ja seuraamusmenettelyt, joita toteutetaan kansallisen valvontaviranomaisen toimesta. Euroopan komissio valvoo toimintaa sen ylimpänä toimielimenä mm. suorituskykytavoitteiden kautta (Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 390/2013).

Aiemmin mainitussa Tampereen yliopiston tutkijoiden julkaisemassa artikkelissa (Alasuutari, Rautajoki, Auvinen & Rautalin 2018) käsitellään myös itse omassa tutkielmassani pohtimaani kysymystä siitä, miten puhe yhtenäisestä eurooppalaisesta ilmatilasta kiinnittyy Euroopan komission ohjaukseen. Tämä tulee esille kahdessa seuraavassa lainauksessa Alasuutarin ja kumppaneiden artikkelin analyysistä:

Komission päähuolena näytti olevan yhteistyö jäsenvaltioiden kanssa; jäsenvaltiot näkevät komission organisaationa joka antaa ainoastaan määräyksiä suvereniteettikysymykset sivuuttaen (Alasuutari, Rautajoki, Auvinen & Rautalin (2018,79).

Komission mukaan jäsenvaltiot näkevät sen roolin vain kapasiteettiperusteisena, valtioiden suorituskykyä ja toiminnan tehokkuutta arvioivana tahona. Haastateltava painottaa, että on järkevää antaa jäsenvaltioiden itse valita keinot saavuttaakseen vaatimukset (Alasuutari, Rautajoki, Auvinen & Rautalin (2018,79).

Komission haastattelupuheessa huomioni kiinnittyi omassa analyysissäni retoriikkaan komission täytäntöönpanopolitiikasta. SES-hankkeen keskeinen elementti on ollut kattavan sääntelykehysten luominen ja sitä kautta yhtenäisten, kaikkia jäsenmaita sellaisenaan velvoittavien reunaehtojen määrittäminen. Nyt puheessa kuitenkin korostuu tiukan määrittelyn sijasta ”jäsenvaltioille annettujen suorituskykytavoitteiden saavuttaminen – tavalla tai toisella ” (Alasuutari, Rautajoki, Auvinen & Rautalin 2018).

Puheesta saattoi tunnistaa ontologia-auktoriteetin, joka vetoaa ekspertiisiin (Alasuutari 2018). Komissio luottaa siihen, että jäsenvaltiolla itsellään on paras näkemys siitä, miten asetetut tavoitteet käytännössä saavutetaan (Alasuutari, Rautajoki, Auvinen & Rautalin 2018). Diskurssissa korostuu enemmänkin kansallisen tason ymmärtäminen ja sovitteluva ote kuin auktoriteettiasemaan tukeutuminen. Komissio ei ehkä olekaan aina täysin oikeassa oletusarvoineen:

Se on hyväksyttävä. Poliittinen prosessi on sellainen, että jos ei sitä pusketta eteenpäin niin se alkaa valua taaksepäin, ja sellaista tilannetta ei ole jossa se ikuinen vallan tasapaino jäsenmaan ja komission välillä olisi pysyvä vaan se liukuu aina jompaankumpaan suuntaan sitten. (Komission edustaja)

Yleisellä tasolla Euroopan komission virkamiehen puheessa yllättävintä oli vahvan auktoriteettipuheen puuttuminen. Tietty autoritäärisyys oli läsnä, mutta kuitenkin enimmäkseen taustalle häivytettyä. Edes niissä kohdin, joissa puhe palautui velvoittavaan lainsäädäntöön, ei komission asema täytäntöönpanevana ja valvovana toimijana korostunut. Puhetta ei legitimoitu varsinaisella valta- tai sääntelystrategialla:

Se on totta, että eihän yhteisöllä, eihän EU:lla ole mitään poliisia mitä lähettää jonnekin jäsenmaahan. Että se on sitten vähän niin kuin sormella osoittelu joka tehoaa sitten viime kädessä. (-). Nyt olisi kuitenkin periaatteessa semmoinen mahdollisuus, että on niin sanottu determined cost. Eli ennen oli tämmöinen järjestelmä, joka oli full cost recovery, eli kaikki ne kustannukset jotka syntyivät, voitiin siirtää ilmatilan käyttäjälle lentokoneoperaattoreitten maksettavaksi. Nyt on determined cost, joka määrittelee sen maksimikustannustason, ja se on se maksimi minkä saa siirtää eteenpäin maksuissa. Se ei tietysti estä sitä, etteikö jäsenmaa vois käyttää verorahoitusta, tai rikkoa sääntöjä. Mutta jos nyt rikko sääntöjä niin sitten se on lain rikkomista siinä missä mikä tahansa muukin. (Komission edustaja)

Kolmas kiinnostava havaintoni on se, että komission edustaja teki selkeän eron SES:stä poliittisena ja teknologisena hankkeena. Vaikka teknologinen kehitys ja lennonjohtojärjestelmien harmonisointi tunnistetaan EU:n kannalta kustannusten osalta merkittäväksi, niin teknisen kehityksen eteenpäinvieminen on komission näkemyksen mukaan kuitenkin helpompaa, kuin poliittisella tasolla tapahtuva Euroopan ilmatilan integrointi ja harmonisointi. Hankkeen teknologista puolta, SESAR:ia⁴ ja sen tuloksia on helpompi ja konkreettisempi arvioida, ja samalla jättää taka-alalle hankalammat

⁴ SESAR, Single European Sky ATM (Air Traffic Management) Research

poliittisiin ja kulttuurisiin tekijöihin liittyvät hanketta hidastavat monitasoiset asiat. Tekninen kehitys siis jotenkin rullaa taustalla itsekseen jopa EU-rahoituksen turvin, mutta poliittisella tasolla konkretisoituu se, että jotakin pitäisi pystyä tekemään neuvottelutasolla näkyväksi:

Komissio sanoo, että SESAR on tärkeä. Siihen täytyy laittaa ne rahat, jotka siinä on ja sitä täytyy hallinnoida hyvin ja ajaa läpi, mutta se ei ole kuin yksi iso iso paletti. Se on yksi niistä monista osa-alueista, ja itse asiassa meille ehkä merkittävin tällä hetkellä on nimittäin se Performance Scheme. Eli suorituskykytavoitteet. (.). Se sattuu kovimmin niihin, jotka ovat siellä kentällä tekemässä sitä työtä. Koska se (jäsenvaltio) vastaa, vaikuttaa myös tiukemmin siihen, että jotain täytyy tehdä. (Komission edustaja)

Poliittinen prosessi on sellainen, että jos ei sitä pusketta eteenpäin niin se alkaa valua taaksepäin, ja sellaista tilannetta ei ole jossa se ikuinen vallan tasapaino jäsenmaan ja komission välillä olisi pysyvä, vaan se liukuu aina jompaankumpaan suuntaan sitten. (Komission edustaja)

Haastateltavan puheessa korostuu, että SES-hankkeen intressiosapuolet ovat selkeästi Euroopan komissio ja jäsenvaltiot. Näiden välinen rooli ei kuitenkaan ole täysin mustavalkoinen. Aktanttimallin mukaan komissio on nähnyt jäsenvaltiot hankkeen vastustajina. Suurin vastustus on johtunut muutoksen pelosta: komissiolle ei haluta antaa enempää kompetenssivaltaa, vaan pakottavasta lainsäädännöstä huolimatta halutaan säilyttää jonkinlainen oma tahtotila. Komissio taas onkin valmis väljentämään sääntelykehystä, ja haluaakin esiintyä enemmän taustalla toimivana asiantuntijana ja konsulttina, joka auttaa jäsenvaltioita saavuttamaan tavoitteet. Haastateltava korostaa, että jäsenvaltiot ovat vapaita valitsemaan keinot, joilla ne saavuttavat annetut vaatimukset Euroopan ilmatilan kapasiteetin tehostamisesta ja kustannusten pienemisestä. Tämä tulee esille myös edellä mainitussa Alasuutarin ja kumppaneiden artikkelissa kirjoittajien analysoidessa haastatteluaineistoaan (Alasuutari, Rautajoki, Auvinen & Rautalin 2018). Vaikka komissio ei enää halua hallita aikaisemmalla käskävällä ja valvovalla otteella, ei se kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö sillä olisi edelleen vahva auktoriteettirooli. Komissio haluaa kuitenkin ikään kuin häivyttää tätä taustalle tarkoituksenaan parempi dialogi jäsenvaltioiden kanssa. Halutaan, että jäsenvaltiot näkevät itsensä hankkeen aktiivisina subjekteina, jotka itse omin keinoin implementoivat sellaisenaan velvoittavan lainsäädännön omaan toimintaympäristöönsä. Komissio haluaa näyttäytyä ”pakottajan” roolin sijaan enemmänkin koordinaattorina, joka ottaa huomioon myös kansalliset

intressit. Hallintatavan muutoksen uskotaan edistävän SES-hankkeen tavoitteiden saavuttamista:

Se riippuu miten katsoo. Hyvin suomalainen lähestymistapa olisi katsoa sitä että, me ollaan järjestelmä joka palvelee tiettyä päämäärää. Mutta se sama todellisuus ei ole voimassa kaikkialla. Mutta en tiedä mikä muu voisi olla sitten se ketä se palvelee. Totta kai tällöinen projekti palvelee montaa. Se palvelee komission omia päämääriä. Se palvelee jäsenmaiden, poliittisia päämääriä.

Edellä kuvattu on mielestäni hyvä esimerkki EU:n lainsäädäntöprosessista. SES-hankkeessa on annettu useita lainsäädäntöpaketteja, ja niitä on tarkastettu ja täydennetty. On mahdollista, että hanke edelleen viivästyy, mikäli lain henki onkin epäonnistunut, tai jäsenmaiden implementointiprosessit eivät onnistu. Haastateltavan puhe ilmentää vahvasti sitä, että halutaan hälventää jäsenmaiden pelkoa siitä, että komissio ajaisi niiden valtaa alas. Päinvastoin: halutaan korostaa jäsenmaiden suvereniteettia ja antaa niille vapaat kädet siinä miten yhteisesti sovitut tavoitteet saavutetaan.

Euroopan komission ohella ylemmän tason auktoriteettiasemassa on myös EUROCONTROL, jonka edustajan puhetta analysoin seuraavaksi. Tarkastelen, miten EUROCONTROL näkee roolinsa suhteessa komissioon tai sääntelyn täytäntöönpanoprosesseihin.

5.2 EUROCONTROL – puhe turvallisuudesta

EUROCONTROL (European Organisation for the Safety of Air Navigation) on toiminut vuodesta 1963 saakka ylikansallisena organisaationa. EUROCONTROL:n päätehtävänä on kehittää koko Euroopan reittiverkoston. EUROCONTROL kehittää myös ilmaliikenteen pitkän tähtäimen suunnitelmia, ohjeistoja, laite- ja palvelustandardeja. Euroopan unionin komission kanssa yhteistoiminnassa EUROCONTROL tuottaa laitteita ja palveluja koskevia suosituksia, jotka toimeenpannaan EU:n sääntelyllä ja kansallisten lakien muutoksilla. Näin ollen EUROCONTROL on myös sitoutunut Euroopan komission visioon yhteisestä eurooppalaisesta ilmatilasta.

SES II -paketissa, vuonna 2009 EUROCONTROL:lle annettiin rooli toimia verkoston hallinnoijana (Network Manager, NM) SES-hankkeessa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1070/2009). EUROCONTROL:lla itsellään ei kuitenkaan ole

suoranaista määräysvaltaa jäsenvaltioidensa ilmaliikenteessä. Itse asiassa, EUROCONTROL:n toimivaltaa regulaattorina on jopa siirretty enenevässä määrin toisalle, kuten European Aviation Safety Agency, EASA:lle, ja Performance Review Bodylle. Molemmat edellä mainitut organisaatiot toimivat Euroopan komission alaisuudessa. Tämä niin sanottu vallan siirto tekee kuitenkin EUROCONTROL:n legitimitetistä mielenkiintoisen kysymyksen enenevässä määrin Euroopan komission - vetoisessa SES-hankkeessa. (Alasuutari, Rautajoki, Auvinen & Rautalin 2018.)

Alasuutarin ja kumppaneiden esittämässä haastattelupuheen analyysissä nousee esille, se että *EUROCONTROL on avoimen kriittinen Euroopan komission tapaan hallita SES-hanketta*. Puhetta ei tarvitse tulkita mitenkään implisiittisesti, vaan esille nousee se, että komission toiminta on ollut jopa epäjohtonmukaista, ja että annetut SES I, SES II ja SES2+ paketit ovat keskenään ristiriitaisia. Haastattelupuheessa kuuluu epäily siitä, että komissio on ollut epärealistinen SES-hankkeen visioissa ja asetetuissa tavoitteissa. Retoriikka näyttäisi palautuvan jopa siihen väitteeseen, että komissio onkin kapasiteettiin perustuva auktoriteetti, joka hidastaisi toiminnallaan lopulta itse omaa hankettaan. (Alasuutari, Rautajoki, Auvinen & Rautalin 2018.)

Seuraava Alasuutarin ja kumppaneiden artikkelista lainattu haastattelupuheen ote vastaa oletukseeni siitä, että lentoliikenteen ollessa kyseessä, nousee retoriikassa esille turvallisuuskysymyksiä. Vaikka haastateltava ei suoraan ota esille EUROCONTROL:n nykyistä roolia ja asemaa, voidaan puheesta kuitenkin päätellä organisaation olemassaolon legitimoimisen tarve. Sitä korostetaan ”turvallisuuskortilla”. *Turvallisuuden voidaan yleisesti tunnistaa olevan yksi ilmailun merkittävimmistä arvoista* (Alasuutari, Rautajoki, Auvinen & Rautalin (2018):

Me olemme oma riippumaton yksikkömme, mutta teemme mielellämme yhteistyötä komission kanssa. Mutta se pitää varmistaa, että yhteistyö on tehty siten, että se kohtelee eri organisaatioita kunnioituksella. (.). Tarkoitan, että Eurocontrol on organisaatio Euroopan ilmatilanhallinnan turvallisuutta ja harmonisointia varten. Turvallisuus on se juttu. (Eurocontrol:n edustaja)

Loput tämän luvun haastatteluotteet ovat itse aineistosta poimimiani. Merkityskamppailut palautuvat oman analyysini mukaan toimijoiden rooliin. Vaikka esimerkiksi seuraavasta haastatteluaineiston otteesta ei suoraan nouse esiin merkityskamppailun vaikutus SES-hankkeen eteenpäin viemiseen, tunnistan kuitenkin EUROCONTROL:n halun säilyä

tietynlaisessa auktoriteettiasemassa suhteessa siihen, että sille on velvoitettu Net Work Managerin rooli tässä hankkeessa:

Eli tottakai, tässä on nyt kahden eri organisaation välinen kamppailu. Päällimmäisenä tietenkkin on se, että kuinka Eurooppa ja sen 28 valtiota on organisoitu. Se, että komissiolla on paljon valtaa tässä. Mutta meillä on 40 jäsenvaltiota (Eurocontrol:ssa). Eli meillä on isompi kokonaisuus, mutta 28 valtiota niistä on EU:n jäseniä. (Eurocontrol:n edustaja)

Seuraavaksi puhe palautuu episteemisen hallinnan teoriaan siinä, että kyseenalaistetaan komission sääntelyohjaus ja sen intressit. Että on päädytty ratkaisuihin, jotka eivät olekaan kovin rationaalisia, tai palvele lopulta paikallisia tarpeita tai asetettuja päämääriä. Kritiikki kohdistuu myös sääntelystrategiaan:

Komission tulee toki sanoa, että mitä ne (jäsenvaltiot) tekevät. Mutta toisaalta, kuinka pitkälle komission kompetenssi riittää siinä mitä tulee jäsenvaltioihin. (-). Koska tarkoitan, että jos katsoo mitä on tapahtumassa, niin näemme koko ajan vähemmän direktiivejä. Direktiivit ovat instrumentteja joiden kautta jäsenvaltioilla on tietty määrä vapautta siinä, miten ne haluavat implementoida jotakin. Direktiiveissä sanotaan, että tulisi tehdä sitä ja tätä. Heillä (jäsenvaltioilla) on enemmän vapautta. Mutta sitten kun se on regulaatio, niin silloin se sanoo mitä todella tulee tehdä. Ja tämä ei aina mene hyvin. (-). Otetaan esimerkiksi Slovenia. se on pieni maa. Heillä on ollut oma ilmatilanhallinnan organisaatio, Slovenia Control, siitä lähtien kun he itsenäistyivät Jugoslaviasta. (-). Nyt heillä on oma lennonjohtokeskus. he ovat rakentaneet koko infrakstruktuurin, he ovat kouluttaneet ihmiset.(-). He ovat julkaisseet oman ilmatilarakenteen, reitit ja menetelmät. Ja nyt komissio tulee ja sanoo, että te olette liian pieni (liian pieni yksittäinen pala yhteisessä eurooppalaisessa ilmatilassa). Teidän tulee tehdä kaikki uudestaan eri tavalla yhteistyössä muiden kanssa. Ja tämä todella, todella on se kamppailu. Se on todellinen kamppailu. (Eurocontrol:n edustaja)

EUROCONTROL:n kritiikki kohdistuu ennen kaikkea Euroopan komission toimintaan. Haastateltavan puheessa korostuu se, että komissio on aiheuttanut jäsenmaissa hämmennystä, ja samalla vaikeuttanut paikallisten lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien mahdollisuuksia implementoida vaatimukset omaan käytännön tason toimintaansa. EUROCONTROL:n puheessa kuuluu moraalinen auktoriteetti siinä, että tätäkin hanketta tulisi viedä eteenpäin lentoturvallisuuskysymykset erityisesti ja ensisijaisesti huomioiden Haastateltava toisi EUROCONTROL:n roolia näkyville enemmän juuri vahvana asiantuntijana ja jäsenmaita auttavana yksikkönä mitä tulee SES-hankkeen tavoitteiden käännettävyyteen ja käyttöönottoon paikallisella tasolla. (Alasuutari, Rautajoki, Auvinen

and Rautalin 2018.) Suomessa ylin paikallisen tason instituutio on Liikenne- ja viestintäministeriö, jonka edustajan puhetta SES:tä arvioin seuraavaksi.

5.3 Liikenne- ja viestintäministeriö – suvereniteettikysymys

Suomen Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) tehtävänä on varmistaa, että muun muassa liikenneverkot muodostavat edellytykset yhteiskunnan uudistumiselle ja kehitymiselle. Ministeriön vastuulla on näin ollen valmistella sen toimialaan liittyvät poliittiset ja strategiset linjaukset, sekä tarvittava lainsäädäntö. Tässä tutkielmassa ministeriö edustaa ylintä kansallista tahoja SES-lainsäädännön domestikaatioprosessissa Suomessa. Lainsäädännön valmistelu tehdään aina tiiviissä yhteistyössä sidosryhmien kanssa. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2020). Tämä tarkoittaa käytännössä monitahoista kuulemisprosessia, jossa eri tahojen intressit saattavat poiketa toisistaan. SES-lainsäädännön kansallisen implementoinnin osalta se tarkoittaa yhteistyötä ministeriön, Traficom (kansallinen valvontaviranomainen), Air Navigation Services Oy (kansallinen lennonvarmistuspalvelun tarjoaja), Puolustusvoimien ja erilaisten tukipalvelujen kanssa.

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa myös joidenkin yhteiskunnallisia tehtäviä omaavien yhtiöiden omistajaohjauksesta. Yksi näistä yhtiöistä on Traffic Management Finland, joka tuottaa liikenteenohjaus- ja hallintapalveluita kaikille liikennemuodoille lentoliikenne mukaan lukien. Suomen lennonvarmistuspalveluita tuottava Air Navigation Finland Oy on osa Traffic Management Finland-konsernia.

Tarkastelen seuraavassa haastattelupuheessa ministeriön edustajan tuottamia merkityksiä ja mahdollisia merkityskamppailuita. Kiinnitän puheessa huomiota myös domestikaation viitekehykseen, eli tuleeko näkyväksi se prosessi, jonka kautta EU lainsäädäntö tulee osaksi kansallista politiikkaa.

Vaikka Liikenne- ja viestintäministeriöllä onkin selkeä positio toimia ikään kuin Euroopan komission jatkeena, ja varmistaa että esimerkiksi kapasiteettivaatimukset täyttyvät kansallisella tasolla, nousee haastateltavan puheesta lähes ensimmäisenä esille kuitenkin tietyt suvereniteettikysymykset. Näiden kysymysten kautta voidaan legitimoida

argumentaatiota koskien kansallista toteutusta. Puheen suvereniteettistrategialla pystytään mahdollisesti suojaamaan ehkä hieman taustalle jääviä omia intressejä:

Tässähän on nyt tämä asia, että SES2+:han on lainsäädäntöehdotus. (-). Siinä lainsäädäntöehdotuksessa todetaan hyvinkin yksiselitteisesti se, että tukipalvelut kilpailutetaan. Mutta, siinä on tällainen suojalauseke. Eli siinä pitää sitten turvata nämä maanpuolustukseen ja turvallisuuteen liittyvät aspektit. Eli sillä perusteella jos katsotaan että, kilpailutus ei ole järkevää tai et sitä ei pystytä tekemään vaarantamatta näitä intressejä nii sitten sitä ei tarvitse tehdä. Mutta siis pääsääntö on se, että ne kilpailutetaan. (LVM:n edustaja)

Meillä Suomena on tietysti tämä integroitu (*sotilas- siviililennonjohto-*) järjestelmä, mikä on osoittautunut, erilaiseksi kuin muissa jäsenvaltioissa ja se on sellainen, mikä on meille ihan äärettömän hyvä ratkaisu. Mutta se on taas ongelmallinen siinä että, on tämä toimivaltakysymys. Eli, EU:lla on toimivaltaa siviili-ilmailuun muttei sotilasilmailuun. Se on tavallaan juridisesti tämä haastavin puoli. Kuitenkin näillä ehdotuksilla on vaikutuksia sotilasilmailuun. Ja tämä meidän integroidun järjestelmän turvaaminen jatkossa huomioiden nämä toimivaltakysymykset. Se on haasteellista. Ja puolustaa sitä suhteessa muihin jäsenvaltioihin joissa on sitten ihan eri systeemit. (LVM:n edustaja)

Ministeriön edustajan puheen kritiikki palautuu epäselvään rakenne- ja toimija - kokonaisuuteen SES-hankkeen toteuttamisen osalta:

Koko tämän asetusehdotuksen henki myös on se että, valvontaviranomaset ovat riippumattomia. Ja sellaisina heidän pitää pysyäkin. Se on, kaiken lähtökohta. Itsenäinen ja riippumattomuus. Sinänsä tämä EASAn ja Eurocontrolin ja komission välinen työnjakohan on nyt, vähän epäselvä tällä hetkellä. (LVM:n edustaja)

Se on varmaan se suuri juttu. Varmaankin EU:n tasolla pitäisi ratkaista se, että mikä on komission asema ja Eurocontrolin asema ja EASAn asema. Eli ylipäätensä nämä institutionaaliset kysymykset, mitkä on tällä hetkellä ehkä vähän epäselviä. (LVM:n edustaja)

Haastateltava nostaa puheessaan esiin sen, että valtiotasolla on toki sitouduttu SES-hankkeeseen ja sen tavoitteiden nähdään itsessään olevan hyvää ja tavoiteltavaa. Lainsäädännön rationaalinen toteutus rakenteellisella tasolla näyttäytyy kuitenkin asiana, jonka takana ei täysin seistä. Tämä konstruoi ajatusta siitä, että myös EU-tasolla toiminta saattaa palautua jopa yksilöllisiin, omiin intresseihin. Komissiolla ja sen komissaareilla on kuitenkin aina rajoitettu valtakausi, ja kun kausi lähestyy loppuaan, on mahdollista ikään kuin pakottaa esityksiä eteenpäin. Että henkilökohtaisella tasolla saadaan jätettyä ”mahdollisimman korkean profiilin” perintö.

Alasuutarin ja kumppaneiden kirjoittamassa artikkelissa nousee esille huomio siitä, että yksi hankkeen ongelma on sen monitahoisuus ja liian kiireinen aikataulu, jotta regulaatio ehditään implementoida kansalliset rakenteet huomioiden (Alasuutari, Rautajoki, Auvinen & Rautalin 2018). SES-hankkeen tavoitteiden saavuttamiseksi tärkeää näyttäisi olevan saavuttaa sellainen neuvottelustrategia, jossa liian suuren kunnianhimon sijaan rakennettaisiin kokonaisuutta pienemmistä osa-alueista niin, että ne ehditään ottaa järkevästi käyttöön ja näin todellisuudessa saavuttaa annettuja suorituskykytavoitteita:

Tämä on hyvin poliittista, niin tavallaan sen poliittisen tahtotilan esiin saaminen ja sen, että todetaan että nämä SESin tavoitteet ovat hyviä. Mutta siten et on se poliittinen tahtotila tehdä konkreettisia toimia. Se on semmoinen, että jos saadaan selkeitä signaalia, että viedään asia eteenpäin ja miten viedään, niin sitten se on hyvin paljon helpompaa. Mutta se poliittinen sitoutuminen siihen asiaan on oleellista. (-). Toki voidaan miettiä sitten että, ovatko nämä SESin tavoitteet liian kunnianhimoisia. Pitäisikö niitä sitten miettiä uudelleen? (LVM:n edustaja)

Joo no mehän annettiin siitä silloin tällainen, sen nimi on U-kirje eli informointi Eduskuntaan. (-). Me annettiin, elokuussa eduskunnalle valtioneuvoston kanta jos me todetaan et nämä SESin tavoitteet on, kannatettavia. Sinänsä suhtaudutaan niihin myönteisesti mutta nähdään tärkeänä se että, pitäisi antaa aikaa sille, että me saadaan implementoida ennen kuin uusi lainsäädäntöehdotus annetaan. Eli se on se Suomen positio, ja sitten se et me korostetaan tämän integroidun järjestelmän turvaamista myös tulevaisuudessa. Sitten korostetaan tätä siviili- ja sotilastoimijoiden kiinteätä yhteyttä tulevaisuudessakin. (LVM:n edustaja)

Globaalin politiikan mallin integroinnissa haasteena näyttäytyy myös eri jäsenvaltioiden kulttuuriset ja rakenteelliset erot suvereniteettikysymysten ohella. Se mikä näyttäytyy toiselle hyvänä ja tavoiteltavana, ei välttämättä palvele toisen osapuolen intressejä:

Sitten se että, nämä on niin vahvasti nämä, lennonvarmistuspalvelut yleensäkin näitä, kansallisesti hyvin tiukasti monopoleja. On totuttu tekemään asiat tietyllä tavalla. Se että lähdet pureutumaan siihen, syviin rakenteisiin ja muuttamaan sitä. Se on vähän niin kuin mikä tahansa, että jos sulla on saavutettu etu, niin et sä halua siitä luopua. (LVM:n edustaja)

SES-lainsäädännön kotouttamisessa toimintamalleiksi ministeriö näkee, että paikallisilla toimijoilla on tässä merkittävä eteenpäin vievä rooli. Että pelkkä politiikkaohjaus ei itsessään riitä siihen, että lainsäädännön henki toteutuu kansallisella tasolla käytännössä:

Finavialla (*nyk. Air Navigation Services Finland Oy*) on näkemykseni mukaan ihan keskeinen rooli tässä, koska heidän on tavallaan niitä ketkä viimekädessä sen palvelun tarjoavat. Viranomaisethan on sitten.. Ne tekevät yhteistyötä sillä

omalla viranomaistahollaan ja pyrkivät harmonisoimaan sitä toimintaa silloin. Jos mietitään Finavian roolia siinä että, mitä uusia liiketoimintamahdollisuuksia voisi löytyä FABin (*Funktional Airspace Block*) sisällä. Hehän ovat tavallaan siinä, suorittavassa roolissa tässä. (LVM:n edustaja)

Ministeriö perustelee SES-hankkeen hidasta etenemistä erityisesti sen riittämättömällä aikataululla, ei niinkään kansallisiin intresseihin perustuvilla haasteilla, vaikka esille nostetaan se, että Europan tasolla käytännön ongelmat palautuvat kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustuksellisiin kysymyksiin (Alasuutari, Rautajoki, Auvinen & Rautalin 2018). Puheessa tuodaan esille vakuutus siitä, että hankkeeseen on sitouduttu, mutta kyse on liian nopeasta sääntelystä. Regulaatio itsessään nähdään kuitenkin ns. moraalisen auktoriteettina, ja ministeriö esiintyy sen toteuttamisen toimijana, vaikkakin se tuntuu painivan kuitenkin myös kansallisten suvereniteettikysymysten parissa. Liikenne- ja viestintäministeriön vastinpari on kansallinen viranomainen, jota seuraavassa edustaa Traficom.

5.4 Liikenne- ja viestintävirasto Traficom – sääntelyote

Traficom mielletään viranomaisena, joka valvoo ja ohjaa toiminta erilaisten määräysten kautta. Vielä haastatteluhetkellä organisaation nimenä oli Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi. Tällä hetkellä virasto kuitenkin tunnetaan nimellä Liikenne- ja viestintävirasto Traficom.

”Liikenne- ja viestintävirasto Traficom on palveleva liikenteen ja viestinnän lupa-, rekisteri- ja valvontaviranomainen. Traficom edistää liikennejärjestelmän toimivuutta ja turvallisuutta sekä vauhdittaa digiyhteiskunnan kehittymistä. Traficom tukee kestävästä kehitystä ja huolehtii, että Suomessa on käytettävissä laadukkaat, turvalliset ja kohtuuhintaiset viestintäyhteydet ja -palvelut”. Viraston organisaation on uudistunut viimeksi 1.1.2020 alkaen: organisaatiouudistuksessa on nähtävissä painotus siirtyä pois vain *valvovasta* tahosta *palvelevaksi* viranomaiseksi. (Traficom 2020.)

Traficomien haastattelupuheen otteet on poimittu Tampereen yliopiston tutkijoiden kanssa yhteisesti käyttämästäni aineistosta. Traficomien edustajan puhetta ei kuitenkaan ole

käsitelty aiemmin mainitussa Alasuutarin ja kumppaneiden artikkelissa, vaan aineisto esiintyy tältä osin ainoastaan tässä tutkielmassa.

Traficom in edustajan puhe kiinnittyy ensimmäisenä toiminnan päämäärien tavoittelemiseen ja asetettujen tavoitteiden legitimoimisen strategioihin politiikka- ja sitoutumispuheena:

Suomen kanta SES:iin on aika positiivinen. Me on nähty se hankkeena.. niinkuin Eduskunnallekin on kerrottu, että sinänsä tuetaan tätä komission hanketta. (Traficom in edustaja)

Niin kuin sanottu, me suhtaudutaan tähän kokonaisuuteen positiivisesti. Se on Suomen poliittinen kanta yksielitteisesti. Me tuetaan SES-hanketta jonka osana, yhtenä pilarina on tämä EASA:n (*Euroopan lentoturvallisuusvirasto*) perustaminen ja toimivallan laajentaminen. Käytännössä ei me suurta ongelmaa olla nähty. (Traficom in edustaja)

Mutta institutionaaliset kysymykset on ratkaistava, eli on saatava selkeys sinne. Ja sen kans me työskennellään ja uskon, että se siletä löytyy. Sitte kyl täs hirveen merkittävä on poliittinen tahtotila. Kyl se lopulta tulee. (Traficom in edustaja)

Toiminnan päämäärinä Traficom näkee erityisesti SES-vaatimusten implementoinnin muun muassa kustannustehokkuuden lisäämisenä ja suorituskykytavoitteiden saavuttamisena tarvittavan ja tarkoituksenmukaisen sääntelyn, sekä poliittisen tahtotilan kautta:

Mun mielestä esimerkiksi tän Performance Review Bodyn puheenjohtaja (-) [0:20:36] aika hyvin. Hänellä on lentoyhtiötaustaa ja muuta. Vähän karrikoiden ilmaisi. Sano et tämä on hänestä ainoa toimiala mitä hän tietää, että kun volyymit kasvaa niin hinnat vaan nousee koko ajan [naurahtaa]. Tavallaan vois olettaa, et se missä liikennettä on paljon ja pystytään jatkuvaan tämmöiseen syötteeseen siinä liikennemäärässä ja muuta, niin vois kuvitella tietyllä tavalla, että ne volyymit myös toisi niitä hintoja alas. Mutta näyttää siltä, että näin ei ole. Ja kyllä siinä varmaan on poliittisia kysymyksiä taustalla ja haluttomuutta edetä myöskin. Sitten tietysti pidemmän päälle ihan ideologiset kysymykset, etät halutaanko me avata kaikki kilpailulle ja niin poispäin. Ne on sitten poliittisia ratkaisuja myöskin. Tällä hetkellähän me puhutaan kuitenkin monopoleista käytännössä joka paikassa. Joka tietysti johtaa tähän sääntelyn tarpeeseenkin sitten. (Traficom in edustaja)

Hankeen haasteina nähdään suvereniteettikysymysten lisäksi instituutioiden pirstaleinen rakenne. Lisäksi voidaan tunnistaa kulttuuriset erot, toimijoiden intressikysymykset ja suhde EU:hun ja sen politiikkaohjaukseen ylipäätään:

Tosin täytyy todeta se, että kokonaisuutena yks haaste tällä hetkellä on tää institutionaalinen tietynlainen rakenteiden epäselvyys Euroopas tällä hetkellä. (Traficom in edustaja)

Käytännössä ei me suurta ongelmaa olla nähty. Tosin täytyy todeta se, että kokonaisuutena yksi haasteita tällä hetkellä on tämä institutionaalinen tietynlainen rakenteiden epäselvyys Euroopassa tällä hetkellä. EASA ei ole täysin ottanut vielä sitä rooliaan. Meillä on edelleen Eurocontrol, joka on vahvasti mukana tietyissä asioissa. Sen rooli on vähenemässä. Toisaalta sille on rakennettu uusia rooleja nyten. Sitten säädöksillä tulee Network Manager –rooli ja enemmän operatiivisia tehtäviä ja pyritään ajamaan sitä enemmän operatiiviseen toimintaan. Mutta täällä on aika paljon semmoista tietynlaista roolien hakemista vielä. EASA-Eurocontrol, EASA-komissio, komissio-Eurocontrol. Tämmöset suhteet kaikki on hieman auki vielä. Ja se toki vaikeuttaa. (Traficom in edustaja)

Tässähän on tietyt, Britannia, Ranska, etunenässä vastustaa. Britannia siinä mielessä poliittisista syistä, että he vastustavat kaikkea uutta lainsäädäntöä tällä hetkellä. Hallitus on hyvin EU-vastainen, jos näin voi sanoa. Tai varovainen, vähintäänkin kriittinen. Ranskalla taas on sitten eri syyt. Ranskalle varmaan yksi suurimpia kysymyksiä tuossa on, joka ehkä peitellään myös osin tuonne muualle, jos näin ulkoa katsoo, on tämä viranomaisen erottaminen (*lennonvarmistuspalvelun tarjoajasta*). Hehän eivät ole tehneet. Tämä pakkoerottaminen, todellinen erottaminen, mikä nyt oikeastaan ei oo sitten (*yhteisössä*). Irlanti on suunnitellut sen jo tekevänsä. Ja oikeastaan sitten Ranska jää ainoaksi. Aika yksin siinä. (Traficom in edustaja)

Muissa maissa on (*viranomaistoiminnot*) käytännössä erotettu institutionaalisesti. Tämä on varmaan yksi niitä merkittäviä syitä miksi Ranska vastustaa. Ja tietysti poliittisella tasolla, nää nyt on.. Kun me nähdään aika positiivisena, että on paljon hyvää tulossa SES2+:ssa. Me ollaan aika paljon samassa näkemyksessä, kun Komissio, että siellä tavallaan paikataan hieman niin sanottuja valuvirheitä. (-). Ja sitten esimerkiksi tässä ilmatilalohkokysymyksessä. Me ollaan aika tyytyväisiä, koska meillähän oli tämä NEFABin (*North European Functional Airspace Block*) eroaminen tästä Ruotsi-Tanska –FABista (*Functional Airspace Block, toiminnallinen ilmatilalohko*). Nämä hankkeet eriytyivät eri tahtotiloista johtuen. Ja sitten meitä on ajettu kuin käärmettä pyssyyn hieman, että meidän pitäisi yhdistää nää FABit jossain vaiheessa. (Traficom in edustaja)

Kuinka pitkälle me lähdetään sit tämmöseen, et valtiot muodostavat tällaisia kantoja. Vastustetaan milloin milläki perusteella ja halutaan viivästyttää ynnä muuta, niistä yleivistä lauseista. Ehkä ois syytä uudelleenarvioida sitä poliittista puolta. Se on kyllä vahvasti mun näkemys. Se on ehdoton edellytys. Jos poliittinen taho ei ole tähän sitoutunut, niin asia ei etene sovitusti! (Traficom in edustaja)

Puheessa hanketta eteenpäin vievinä tahoina nähdään toimijarooleissa useita rakenteellisia ja toiminnallisia tasoja siinä missä Suomen kantaa määritellään näkyväksi. Tietynlainen käänös- ja neuvotteluprosessi tulee tässä näkyväksi:

Pääasiallinen rooli on varmaan LVM, PLM, Trafi (*nyk. Traficom*). Siinä se varmaan käytännössä on. Sotilaspuolelta voi edustaa ilmavoivat tai (-) [0:29:04, mutta PLM

ylemmällä tasolla, ja LVM sitten. Ja toki merkittävässä roolissa tietyllä tavalla on ihan nämä toimijat, eli Finavia (*nyk. ANS Finland*), lentoyhtiöt, muut. Kaikilla on sitten oma osuutensa. Mutta siinäpä ne on. Viranomaisilla on aika keskeinen rooli SES:ssä, et me saadaan tätä implementointipuolta eteenpäin. Mutta toki poliittisella tasolla LVM ja PLM. Ja meillä on rakenteet, joilla me voidaan näitä yhteisiä kantoja luoda. Meillä on tällainen ilmatilan hallinnan neuvottelukunta, joka on lähinnä se paikka missä sitten käydään esimerkiksi SES-komitean asiat. Pyritään määrittelemään, silloin kun on päätösasioita varsinkin, niin haetaan se yhteinen ikään kuin Suomen kanta. (Traficommin edustaja)

Suomessa me on päästy aika hyvään.. siis me täytetään eurooppalaiset vaatimukset kustannustehokkuuden osalta näillä näkyminen aika hyvinkin. Ja tämä on semmoinen yhteistyön tulos, neuvoteltu Finavian (*Nyk. ANS Finland*) kanssa. Mutta kyllähän se edellyttää jatkuvaa tehostamista, jatkuvia säästöjen hakemista tietyllä tavalla. Kustannuspuolella varsinkin aika tiukkaa. Turvallisuuspuolella, ympäristö- ja kapasiteettiosa-alueilla meillä ei ole juuri ongelmia, koko Pohjoismaiden alueella. Kustannustehokkuus on se mikä on aika merkittävä kysymys. (Traficommin edustaja)

Meillä on nämä konsultaatiot. Muun muassa lentoyhtiöiden (-) oli meillä juuri tämän suorituskyky suunnitelman osalta. Meillä oli kahdenkeskinen tapaaminen heidän kanssaan. Ja luonnollisesti he ovat erityisen tarkkoja just tästä läpinäkyvyydestä, ylipäätään näistä taloudellisista kysymyksistä ja investoinneista, investointien tarpeellisuudesta, ajoituksesta, kaikesta tällaisesta. Kyllä se aika puhtaaksi on pelattu tänä päivänä mielestäni. Se täytyy sanoa näistä tukipalveluista, että esimerkiksi Finavian (*Nyk. ANS Finland*) näkemyksen mukaan tämä SES2+:n vaatimus niiden erottamisesta. He ei pidä sitä kauhean järkevänä, eikä mielellään näkisi että semmoinen pakko tulisi. Mutta totesivat myös että juuri läpinäkyvyys on ehkä se mitä sillä sitten saavutettaisiin, että se entisestään paranisi, et ne olisivat selkeästi omiaan. Ja hinnoittelusta ja suorituskyvystä sitten taas. Meillä on vähän sama huoli varmaan kun päästökaupassa aikoinaan lentoyhtiöillä. Finnairilla oli uusi kalusto. Ja jos me lähetään tällaiseen yksiselitteiseen prosentuaaliseen säästömalliin, kaikille sama, niin siitähän kärsii ne jotka ovat ennakkoon aika tehokkaita tai parantaneet tehokkuutta. Me katsotaan et me kuulutaan siihen ryhmään. Se on semmoinen tietynlainen huoli tuolla taustalla, et miten tätä taakkaa jaetaan. Me tiedetään kuitenkin, että Euroopassa viis kalleinta palveluntuottajaa tuottaa lentoyhtiöiden kannalta kustannuksista noin 70 prosenttia, ellei 80. Eli tällainen kuin Suomi, Pohjoismaat kokonaan, me ollaan varsin marginaalinen. Säästetään me kuinka paljon tahansa, niin tässä eurooppalaisessa kontekstissa se on häviävä kuitenkin. (Traficommin edustaja)

Kansallisen tason toimijat saattavat kuitenkin nähdä tiettyjä uhkia SES:n toimeenpanossa käytännön tasolla. Pelätään mahdollisesti, että onnistuneen neuvottelustrategian taustalla on intressejä, jotka horjuttavat valta-asemia paikallisesti:

Harmonisointihan on periaatteessa yleisesti turvallisuutta tukevaa, ainakin määräystasolla ja kaikessa tämmöisessä. Sitten tämmöisen vapaan työvoiman liikkuvuuden korostaminen. Tämähän on varsinkin semmoinen kaksijakoinen juttu. Haluttaisiin, että itse voidaan vapaasti liikkua, *mut ei me nyt haluta virolaisia lennonjohtajia tänne Suomeen*. Ja sitten näissä tulee kielikysymykset ja muut todellisuudessa vastaan helposti. Mutta varmaan aika kaksijakoinen. Sitten suorituskykytavoitteet on semmoinen, et ammattiyhdistykset on kriittisiä. Koska he näkevät toki tämän puolen sitten, että yleensä kuitenkin näillä on vaikutuksia henkilöstömääriin ja muihin, kun lähdetään tehostamaan ja teknologian kautta hakemaan ratkaisuja. Ja niin kuin nähtiin Ranskan lakkoilu viime vuonna siitä SES2+ -asiasta ja muuta. Kyllä tämä ammattiyhdistyksillekin on aika haasteellinen. Ja mä luulen et yks haaste tässä on, et tämä on tavattoman monitahoinen projekti. (Traficomin edustaja)

Tiedollisen oikeuttamisen tasolla ongelmana nähdään hankkeen pirstaleisuus ja jopa tarvittavan tiedon puute, tai todellisuuden hahmottaminen olemassa olevin tiedoin. Toimijat kamppailevat tavallaan ristiriitaisia ajatuksia herättävien argumenttien keskellä:

Tähän liittyy koko tämä institutionaalinen rakenne, kansalliset rakenteet. Tähän liittyy puolustuspolitiikka. Sitten on nämä teknologiahankkeet, jotka on aivan valtaisia. Ja koko tämä Euroopan hajanaisuus tässä. FABien perusta-, tää on hirvittävän hankala kokonaisuus päästä sisään. Itelleki, vaikka mä oon ollu tosiaan sieltä ihan niistä alkuvaiheista asti, niin tämä on silti äärimmäisen haasteellista hahmottaa mitä kaikkee tapahtuu. Saati sitten tämmöiselle, oli nyt ammattiyhdistys, mikä tahansa, joka ei kuitenkaan päätoimenaan keskity tämmöiseen. Ymmärtää mitä kaikkea on tapahtumassa. Mut sanoisin et semmonen vähintäänki varovaisen kriittinen heidän (*ammattiyhdistysten*) suhtautumisensa on, ennen kaikkea näihin suorituskykyasioihin. Mutta sit toisella puolella on just tää, että toki he näkevät myös näitä.. korostaa tätä vapaata liikkuvuutta ja tämäntyyppisiä asioita. (Traficomin edustaja)

Käytännön tasolla SES:iä toteuttaa Suomessa lopulta toimiluvan alainen lennonvarmistuspalveluntarjoaja, Air Navigation Services Finland, ANS Finland Oy. Sen tehtävänä on kehittää omaa toimintaansa mm. annettujen suorituskykytavoitteiden mukaisesti. Päivittäisessä toiminnassa palveluntarjonnan onnistuminen SES-puitteiden mukaisesti näkyy esimerkiksi lennonjohtajan työssä. Lennonjohdossa onnistumisen

mittareita ovat erityisesti ilma-alusten mahdollisimman viiveetön operointi. Seuraavaksi SES:stä puhuu Suomen lennonjohtajien edustaja.

5.5 Suomen lennonjohtajien yhdistys SLJY – Suomi mallimaana

Suomen Lennonjohtajien Yhdistys, SLJY ry on suomalaisten lennonjohtajien ammattijärjestö, joka on myös kansainvälisen kattojärjestön IFATCA: n (International Federation of Air Traffic Controllers' Associations) perustajajäsen. SLJY on perustettu jo 1952. Yhdistys toimii jäseniensä edunvalvojana, mutta edistää osaltaan myös alan turvallisuutta sekä osallistuu lennonvarmistuksen kehitystyöhön ja hankkeisiin. Nykyisin yhdistykseen kuuluu noin 90% kaikista Suomen lennonjohtajista. ”Suomalaiset lennonjohtajat tunnetaan alansa huippuammattilaisina sekä kotimaassa, että kansainvälisesti”. (Suomen lennonjohtajien yhdistys SLJY ry.)

Pääosa Suomen lennonjohtajista on töissä Air Navigation Services Finland Oy:ssä, joka lopulta toteuttaa käytännön tasolla SES:n domestikaatiota Suomessa.

SLJY:n haastattelupuheen otteet on poimittu Tampereen yliopiston tutkijoiden kanssa yhteisesti käyttämästäni aineistosta. SLJY:n edustajan puhetta ei kuitenkaan ole käsitelty aiemmin mainitussa Alasuutarin ja kumppaneiden artikkelissa, vaan aineisto esiintyy tältä osin ainoastaan tässä tutkielmassani.

SLJY:n edustajan retoriikassa kuuluu ensimmäisenä varovainen sitoutumispuhe. Siinä tuodaan esille ymmärrystä siitä, että periaatteellisella tasolla tunnistetaan SES-hankkeen tarpeellisuus:

Sanotaan.. että okei siis ne tavoitteet mitä, sieltä tulee isot linjat niin nehän on oikeestaan niin kun mekin, kannatettavaa nää turvallisuus ja kaikki hommat ja sitten yhteistyö ja kaikki ympäristö kaikki jutut. (SLJY:n edustaja)

Sovittelevan ”avauskutsun” jälkeen esille nousevat kuitenkin intressikysymykset kansallisen suvereniteetin kautta. Todetaan ikään kuin, että tehdyt toimenpiteet vesittyvät lopulta kuitenkin eri jäsenmaiden omiin intresseihin:

Mut sitten se, että onko tämä FAB-systeemi se, kun siihen on laitettu paukkuja ikään kui tää olis se sitten millä tehdään (Saavutetaan SES-vaatimukset). Nythän

käytännössä konkretia näissäkin vaikka nyt tämä, missä Suomikin on mukana niin, se on yhteistyötä kyllä, mutta että yhtäläillä se yhteistyö voidaan tehdä minun mielestäni (--) [0:08:41] ilman tämmöstä FAB-ajatusta, koska se konkretia on kuitenkin, että jokainen maa tekee omiaan ja sitten tulee nää kansalliset intressit, nimenomaan sotilaspuoli on se iso juttu siellä. Ne antaa sinne kauheesti rajoitteita. Esimerkiksi.. siis nythän noi lait mitkä tuli kansallisella tasolla, niin niissähan on turvattu tää kansallinen intressi nimenomaan sotilaspuolelta hyvinkin voimakkaasti. (SLJY:n edustaja)

Kansallisia suvereniteetikysymyksiä käytetään puheessa ikään kuin aasinsiltana jonka kautta puhetta legitimoidaan kohti omia, ammatillisia intressejä:

Lennonjohtajillahan ei tässä vaiheessa ole ollu irtisanomisia, elikkä se on ikään kuin näistä, kutsutaan nyt tukitoiminnoiksi, niin niissä ne on nyt se säästö. (SLJY:n edustaja)

Ja sitten on siinä laskettu lennonjohtajistakin jatkossa semmosia synergiaetuja, että ideologia on varmaan että ei, siis nuppiluku ei tule kasvamaan ainakaan tulevaisuudessa. Voi olla, että kun jää eläkkeelle ihmisiä niin voi olla että niitä ei sitten korvatakaan, elikkä et kyl se, kaiken kaikkiaan se tavoite siinä, mä oon käsittänyt tai on sanottu että se on, tietysti että vähemmällä porukalla (-)" (SLJY:n edustaja)

Niin siis seuraava askelhan nyt jos mennään tähän niin on se sitten, että onko Suomessa enää vai (kaapataanko) [0:18:02] me sitten vaikka Viron aluelennonjohto tai jotain. Siis sitähan nää varmasti tää, EU ja nää SESin ajatukset kyllähän ne, alun perin muistan niitä villejä juttuja, että puhuttiin että Euroopassa olisi kuusi aluelennonjohtoa. Tällä hetkellähan niitä on kymmeniä. Onko 40 60 mitä lienee on. (SLJY:n edustaja)

Sit se (sotilas- ja siviililiikenteen erottaminen lennonvarmistuspalveluntarjonnassa) vaatisi kaksi erillistä järjestelmää. (-). Näyttää että myöskin Suomen valtio tässä vaiheessa ainakin pitää, sitä tärkeänä että meillä on tämä yhdistetty siviili- ja sotilassysteemi, joka tietyllä tapaa, meidän henkilöstön näkökulmasta turvaa myöskin sitä että ei tosta noin vaan voi tulla joku, paine niin sanotusti myydä että, myydään. Että Viro tai Latvia olis täysin meidän palvelun(tarjoaja). (SLJY:n edustaja)

SLJY:n puheessa retorisenä keinona käytetään asiantuntijuuspuhetta, jossa lennonjohtajien ammattikunta kiinnittyy ontologia-auktoriteettiin. Tällä pyrittäneen osoittamaan osallisuuden tarve – se, että paikallisen tason asiantuntijuus huomioitaisiin arvioitaessa tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta:

Nyt tehdään sitten täällä suorittajaportaalla tätä työtä, eli miten se toteutettaisiin. Se on taas toisaalta se Finavian (Nyk. ANS Finland) ja näitten kaikkien palveluntarjoajien ihan normaalia yhteistyötä, et se tehdään nyt NEFAB-projektin nimissä, mut jokaises maassa tehään yhteistyötä käytännön tasolla. (SLJY:n edustaja)

Niin no siis tää on, keskenään joo kyllä ja, et se, aidosti ja aidosti, sanotaanko, siis koko ajanhan me ollaan tehty, siis nyt tietysti se riippuu vähän millä tasolla. Poliittisella tasolla tehdäänkö jotain, en tiä, mut sitten ihan tuolla operatiivisella tasolla esimerkiksi minäkin oon työn puolesta paljon projekteissa. Tällä hetkelläkin. Vuosia ollu, tehdään näitä miten lennetään (suoraan) [0:23:57] sieltä sun täältä, riippumatta valtion rajoista. (SLJY:n edustaja)

SES-asetusten vaatimustaso ja niiden tulkinta koetaan ylisuoritettuna. SLJY:n puheen episteeminen strategia palautuu kysymykseen siitä, että mikä on todellisuudessa tarkoituksenmukaisesti tavoiteltavaa. Kritiikki kohdistuu siihen, että Suomi näyttäytyy puheessa liian nöyränä toimijana ja ”mallimaana”:

Meillä on tehty jo nää. Siis me ollaan malliesimerkki oltu ihan hyvällä tavalla tässä ilmatilajutussa, että nyt nää just tämä mitä käytännössä noissa vaaditaan, niin meillä ne ei siinä mielessä vaadi kauheesti muutoksia. Se on toisaalta helppo meille. Mutta se mikä on tässä, mikä se ehkä se suurin epäoikeudenmukaisuus ollu, on just sitten mikä liittyy tähän, kustannustehokkuusvaatimuksiin sitten toisaalta elikkä, nollakohdat. Kun se lähti siis 2012 ensimmäiseen, niin komissio määritti jotkut nollakohdat, riippumatta siitä mitä oli tehty ennen sitä. Suomessa esimerkiksi oli tehty kauheesti jo tehostamistoimia, niin sanotusti voi sanoa jälkikäteen ihan semmoista turhaa. Niitä ei otettu huomioon, että ollaan jo tehostettu, sitten tuleekin nollakohta sen tehostamisen jälkeen ja siitä pitää tehostaa. (SLJY:n edustaja)

Toisaalta sanotaan, että pitää mennä kilpailuun, ja sitten toisaalta sanotaan että, taas lailla tehäänkin joku monsteri Euroopan tämmöinen virasto (johonkin) [0:43:48] juttuun. Elikkä siellä on jotenkin ristiriitasta se homma. (-). Vaikuttaa siltä, että siellä on tämmösiä, poliittisilla päämäärillä päästy tämännäntyyppisiin juttuihin, että mikä siinä oikeesti näissä se, iso tai se oikeesti se hyöty edes missään kenenkään mielestä on ja että, kun tuntuu että, ei (semmosta) [0:44:16] positiivista sanaa tästä koko SES2+ :sta ainakaan juuri oo kuulunut, että ainoa ketä on niin joku komissaari Kallas niin se sitä painottaa että tää on tosi hieno juttu mutta kaikki muut on eri mieltä. (SLJY:n edustaja)

SES-projektissa vertailukohtana on usein käytetty Yhdysvaltoja suhteessa esimerkiksi suorituskykyyn ja tehokkuusvaatimuksiin. SLJY näkee tämän vertauksen tavoitteiden

saavuttamisen kannalta epärelevantiksi. Taustalla saattaa olla ajatus siitä, että hanketta legitimoitaisiin väärillä argumenteilla:

Siellä (Yhdysvalloissa) on oma. Se on, niin kun Jenkkilä nyt muutenkin tekee omillaan. Perusperiaate varmaan sama, mutta ehkä se suurin juttu et se on kuitenkin liittovaltio ja se on samaa valtiota yks palveluntarjoaja, niin se on tietysti ihan eri juttu kuin täällä että on kymmeniä valtioita, mitkä sitten tekee sitä hommaa. Se että, niin siis okei tehottomampaa vai tehollista niin nyt esimerkkinä Suomi niin meillä samalla, mitä meillä nyt tällä hetkellä on tää meidän systeemi, niin mehän voitais huomattavasti paljon enemmän liikennettä hoitaa, jos sitä olisi, ja se jakautuisi vaikka tasaisesti. Sit me ei oltaiskaan niin tehottomia olevinaan. Se on nyt just että, se ei oo kyllä ihan niin, tämä on ehkä se just mitä nämä lentoyhtiöt käyttää tossa.. se vertailu ja yksinkertaistaa aika paljon siinä sitä (ongelmaa). (SLJY:n edustaja)

Vaikka lennonjohtajien ammattikunta onkin näyttänyt varsin vahvana ja järjestäytyneenä – ehkä jopa lakkoherkkänä osapuolena, niin tämän SES-hankkeen osalta yhteiskunnallinen keskustelu kuitenkin palautuu jonkinlaiseen konsensukseen työnantajan ja ammattiyhdistyksen välillä:

Me allekirjotetaan kyllä käytännössä ne periaatteet mitä siellä on. Ja nimenomaan ehkä se, tässä se suurin juttu on, on tässä ollu tämä just niin kun sanoin että on lait tehty (-). Mun piti sanoo se, että nyt esimerkiksi työntekijäjärjestöt ja sitten mikä on mielenkiintosta niin työnantajat elikkä palveluntarjoajat onkin itse asiassa aika paljon samaa mieltä ollu. (Mekin) [0:35:24] esimerkiks Finavian (Nyk. ANS Finland) kanssa ku keskustellaan niin, (me ollaan) samaa mieltä tästä ja on palveluntarjoajat kritisoi kanssa, tätä hommaa. Eli siinä mielessä työntekijäpuoli ja työnantajapuoli onkin, yhdessä vastaan komissiota. (SLJY:n edustaja)

SLJY:n puhe kuitenkin konstruoi mielikuvaa tietystä ammattiyhdistyksestä ja siitä, että halutaan olla Euroopan parhaimmistoa. Näin ollen retoriikka palautuu kuitenkin siihen, että tahtotilana on näyttää osaaminen SES-hankkeen vaatimusten toteuttamiseksi:

Niin kauan kun kummiskin se laki on, ne pitää implementoida, valtiolle siellä tietty itsemääräämisoikeus jää. Ja kyllä me halutaan olla tätä sitten tekemässä. (SLJY:n edustaja)

Jotta suomalaisilla lennonjohtajilla olisi tarvittavat toimintaedellytykset alati muuttuvassa toimintaympäristössä, edellyttää tämä lennonvarmistuspalvelua tarjoavalta

organisaatiolta kykyä vastata myös SES-vaatimukseen niin globaalilla kuin kansainvälisellä tasolla. Yli maan rajojen tapahtuva kansainvälinen yhteistyö korostuu SES-toimintaympäristössä erityisesti lennonvarmistuspalvelujen tarjoamisessa. Viimeisen puheenvuoron SES-hankkeesta ja sen nykytilasta saa palveluntarjoaja ANS Finland Oy:n edustaja.

5.6 Air Navigation Services Finland, ANS Finland Oy – kilpailua ilmassa

ANS Finland on ollut osa liikenteenohjauskonserni Traffic Management Finlandia vuoden 2019 alusta lähtien. Konsernin muodostavat emoyhtiö Traffic Management Finland Oy (TMF) sekä sen liikennemuotokohtaiset tytäryhtiöt: ANS Finland, Finrail, ITM Finland sekä VTS Finland. ANS Finland vastaa Suomen ilmatilanhallinnasta sekä lentoreitti- ja lennonvarmistuspalveluista 22 lentoasemalla Suomessa.

ANS Finlandin lennonvarmistuspalvelun tehtävänä on taata turvallinen ja mahdollisimman viiveetön lentoliikenne Suomessa. Lennonvarmistuspalvelulla tarkoitetaan esimerkiksi lennonjohtopalvelua. Lennonvarmistus on luvanvaraista toimintaa, joten palveluntarjoaja ANS Finlandilla tulee olla EU-lainsäädännön mukainen toimilupa. (TMFG internetsivut 2020.)

Tämän luvun haastattelupuhetta edustaa ANS Finlandin kansainvälisten asioiden vastuutaho. Tässä käytetty haastatteluaineisto ei ole tämän tutkielman aiempien haastatteluotteiden tapaan yhteinen aineisto Tampereen yliopiston tutkijoiden kanssa, vaan olen sittemmin itse toteuttanut haastattelun. Haastateltavan puhe peilaa vahvasti SES-hankkeen nykyhetkeä mutta katsoo samalla myös lähitulevaisuuteen.

Ensimmäisessä puheenvuorossaan ANS Finlandin edustaja tekee selväksi, että työtä SES:n eteen tehdään edelleen:

Kyllähän se työ on tässä nyt keskittynyt SES 2+ uudistukseen ja NM (Network Manager) ja työohjelmien arviointiin ja kommentointiin ja semmoiseen. (ANS Finland edustaja)

Kommentti ”keskittymisestä johonkin” palautuu havaintoihini hankkeen moniulotteisuudesta ja pirstaleisuudesta. Aktanttimallin kautta ajateltuna haastateltava

asemoi itsensä toimijana suhteessa isoon kokonaisuuteen, välittäen kuitenkin viestin, että *mukana ollaan*, mutta ”semmoiseen” viittaamalla saatetaan myös kyseenalaistaa jotakin taustalla olevaa.

Seuraavaksi haastateltava kuitenkin tarkentaa mihin lähitulevaisuudessa on tarkoitus keskittyä. Kuvaus siitä mitä seuraavien vuosien työohjelma tarkoittaa, vahvistaa toisaalta käsitystä siitä, että SES-hankkeen monitahoisuus ja vaadittavat toimenpiteet ja niiden aiheuttamat muutokset toimintaympäristössä eivät ole ainakaan vähentymässä:

Elikkä se NM uudistettu työohjelma 2021-2025 keskittyy nyt siis tämmöseen ”Operational Excellence ja Airspace Re-configuration” määrittelyyn ja toteutukseen. Se ei ole pikku juttu se.. Se tarkoittaa kymmeniä operatiivisia ja teknisiä uudistuksia, joiden avulla lennonvarmistustoimintaa on sitten tarkoitus tehostaa seuraavaan viiden vuoden jaksolla. Kyllähän siinä tietty haetaan sitäkin, että tulis uusia työmenetelmiä ja järjestelmiä.. että ne palvelis palvelunantajan resurssien tehokasta käyttöä. (ANS Finland edustaja)

Se ”Airspace re-configureinnin” tavoite on oikeestaan organisoida uudelleen EU:n ilmatila. Sen lähtökohtana on siis tunnistaa nykyiset liikenteen pullonkaulat ihan EU-varkostotasolla. Tää analyysi vaatii sitten paljon simulaatioita ja tota.. nykytilantessta johtuen siinä sitten hyödynnetään 2019 vuoden liikennedatata. Tärkein suunnitteluperiaate on se vapaan vapaan reitityksen hyödyntäminen ja tosiaan yli rajojen tapahtuvan lennonvarmistuspalvelun antaminen eri osissa Eurooppaa. Uusia palvelurajojahan tällä haetaan, elikkä sellasen mahdollisimman tehokkaan jaon eri ilmatilalohkoihin. (ANS Finland edustaja)

Haastattelupuheen retoriikassa tulee useissa kohdin esille tietynalainen auktoriteettiperusteinen puhe, jossa ANS Finland korostaa omaa vahvaan asiantuntijuutensa perustuvaa ontologista auktoriteettia. Seuraavissa otteissa nostetaan esille myös muiden sidosryhmien asiantuntijuus. Sillä vahvistetaan mahdollisesti omaa auktoriteettiasemaa suhteessa muihin, tai suhteessa yhteisesti jaettuihin arvoihin siitä miten SES:iä tulisi toteuttaa. Mahdollinen kritiikki suhteessa muihin toimijoihin on häivytetty taustalle ja muotoiltu siten, että ministeriölle on annettu lausunto siitä, kuinka SES2+ uudistusta tulee toteuttaa:

Tottakai tässä tämmösen optimaalisen ilmatilarakenteen kehityksessä on mukana kaikki ilmailun sidosryhmät – se on selvää. (ANS Finland edustaja)

Käytännössä ton SES2+ kehitysehdotuksen suurimmat muutokset kohdistuis just NM (Network Manager) ja kansallisen valvontaviranomaisen toimintaan. Eli NM

sais lisää toimivaltuuksia reitittää liikennettä vapaasti Euroopan ilmatilassa. Ja sitten taas kansallisen valvontaviranomaisen tehtäviä annettais enemmän keskitetylle viranomaiselle. Kyllähän se sitten tois lisäkustannuksia ilmatilankäyttäjille. Me (ANS Finland) ollaan meidän LVM:lle (Liikenne- ja viestintäministeriö) antamassa lausunnossa todettu, että toimivallan siirtoa koskevat säädökset tulis olla asianmukaisesti rajattu. Että just NM:lle myönnettävien toimivaltuuksien ja tehtävien tulis huomioida lennonvarmistuspalveluun liittyvät vastuukysymykset. (ANS Finland edustaja)

Asiantuntijuuspuhetta vahvistetaan siellä, että haastateltava tunnistaa ja tuo esille keskeisimmät SES-hankkeen seuraavat tavoitteet ja niiden perusteet. Puheessa kuuluu myös moraalinen auktoriteetti mitä tulee ilmastokysymyksiin. Haastateltava myös ikään kuin rationalisoi argumenttejaan avaamalla konkreettisia toimenpiteitä:

Seuraavan 10 vuoden aikana näitten työohjelmien tavoitteena on luoda ihan oikeet perusteet virtuaalisten lennonvarmistuskeskusten perustamiselle. Sillähan haetaan sitä, että tää lennonvarmistuspalvelu vastais paremmin liikennekysyntään. (ANS Finland edustaja)

Joo siis komissiohan anto nyt syykuussa (2020) ehdotuksen tän SES2+ asetuksen muuttamiseksi Ja sitten tosiaan myös EU:n lentoturvallisuusviraston perustamisesta annetun asetuksen (EU2018/1139) muuttamiseksi. Näiden pakettien tarkotushan on taas kehittää aikasempia SES-säädäntöjä. Eli niikun aikastempienkin asetusten henki on ollu, niin tarkotus on parantaa tätä eurooppalaisen ilmatilan organisoitua ja sen hallinnan tehokkuutta. Että koitetaan taas parantaa edellytyksiä lentojen tehokkaamalle suorittamiselle... eli siis suuremmat lentoreitit ja lyhyemmät lentoajat. Ja kyllähän siellä sitten nää päästötavoitteet on myös.. (ANS Finland edustaja)

Puhe SES:n tavoitteista tuos esille näkemyksen SES:stä poliittisena hankkeena, jota perustellaan useassa asiayhteydessä tehottomuuden argumentilla. ANS Finlandin edustajan retoriikassa näkyy hieman erilainen sävy kuin muiden haastateltavien puheessa, sillä varsinainen vastakkainasettelua tai kritiikkiä muita toimijoita kohtaan ei suoraan kuulu:

No onhan se selvä, että kaikkia niitä tavoitteita joita asetettiin SES:n perustamisen yhteydessä, niin niitä ei olla saavutettu alkuperäisessä aikataulussa. Se on poliittisella tasolla sanottu, että se johtuu rajallisesta kapasiteetista ja tehottomasta ilmatilanhallinnasta. Että sen takia näitä asioita yritetään nyt uusilla keinoilla tehostaa. Ja sitten on tullu uusia kannustimia.. vähän kun sanktioiden

sijaan – että voidaan sitten tehdä näitä parannuksia ja vähentää ympäristöhaittojakin. (ANS Finland edustaja)

Lopuksi ANS Finland käyttää vahvaa asiantuntijuusretoriikkaa. Puheessa ei varsinaisesti nouse esille edes tarve vakuuttaa kuulijaa tai olettaa, että muut toimijat eivät tunnustaisi ANS Finlandia suvereeniksi auktoriteetiksi SES-kysymyksissä. Haastateltavalla on luotto siihen, että suomalainen lennonvarmistuspalveluntarjoaja pystyy säilyttämään asemansa kilpailun kiristyessä politiikan ja palveluntarjonnan kentillä:

Sitte tuli tää korona. Liikennehän on tosi radikaalisti vähentynyt tänä vuonna. Mutta se tosiaan kertoo siitä kans, että tää eurooppalainen tämmönen häiriöiden sietokyky on sillä tavalla rakenteellisesti heikko, että ei olla pystytty nyt mukauttamaan sitä palveluntarjontaa liikennemäärän mukaan. Ja sitten on poliittinen tilannekin tässä matkan varrella muuttunu. Pariisin sopimuskinon hyväksytty ja kyllä nää päästövähennykset on kans se juttu. Mutta ANS Finland on pärjänny tähän asti monella sektorilla tosi hyvin. Se on tunnustettu ihan kansainvälisillä foorumeilla. Että ollaan pystytty tekeen niitä ”best practise” asioita. Nyt kun on kilpailutukset ja kaikki, niin kyllä kyllä meidän kannattaa koittaa kävellä edellä. (ANS Finland edustaja)

Erona muihin haastateltuihin toimijoihin, näkyy ANS Finlandin edustajan retoriikassa kaikista vähiten merkityskamppailuja. SES-hanke ei kuitenkaan näyttäydä puheessa vain ylhäältä annettuna ja lainsäädännöllä sinetöitynä, vaan esille nousee ammatillinen osaaminen ja tahtotila toimia ikään kuin poliittisena suunnannäyttäjänä. Se minkä nähdään olevan hyvää ja yhteisesti tavoiteltavaa, tulee parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa. ANS Finlandin edustajalla on tästä parhaasta tavasta vahva näkemys.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Olen tarkastellut tässä tutkielmassani EU:n single European Sky eli SES-hanketta. Tutkielman tavoitteena oli etsiä vastauksia siihen, miten globaalit politiikan mallit leviävät, ja kuinka ne lopulta kotoutetaan osaksi kansallista politiikkaa. Tässä luvussa palaan vielä alussa kuvaamiini tutkimuskysymyksiin, esitän keskeisimmät johtopäätökseni ja arvoin miten hyvin olen tutkielmallani onnistunut vastaamaan asettamiini tutkimuskysymyksiin. Tutkielmani alussa jaoin pääkysymykseni *Millaisia merkityskamppailuja yhteisen eurooppalaisen ilmatilan rakentaminen tuottaa; millaisin*

argumentein sitä yhtäältä oikeutetaan ja toisaalta vastustetaan? kolmeen alakysymykseen:

- 1) Miten yhteisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta vastaavat toimijat puhuvat yhteisestä eurooppalaisesta ilmatilasta?*
- 2) Miten puhe yhteisestä eurooppalaisesta ilmatilasta kiinnittyy Euroopan komission ohjaukseen?*
- 3) Miten yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa on kotoutettu Suomessa?*

Vastasin kahteen ensimmäiseen alakysymykseen haastatteluaineiston analyysin avulla. Tutkimuskysymykseen ja kahteen ensimmäiseen alakysymykseen on vastattu haastatteluaineiston analyysin kautta. Analyysin tukena on käytetty aiemmin julkaistua, osin samaa aineistoa hyödyntävää artikkelia ”Shattering the Single European Sky: Argument from authorities in dealing with the SES initiative” (Alasuutari, Rautajoki, Auvinen & Rautalin 2018). SES-hankkeessa toimii useita kansallisia ja ylikansallisia tahoja. Tämä tutkielma keskittyi niistä kuuteen, joista globaalia tasoa edustivat Euroopan komissio ja EUROCONTROL. Kansallisella tasolla tarkastelin Liikenne- ja viestintäministeriön, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, ilmaliikennepalveluntarjoaja Air Navigation Services Finland Oy:n ja Suomen lennonjohtajayhdistyksen edustajien puhetta. Näistä haastatteluaineistoista on ollut edellä mainitussa artikkelissa mukana Euroopan komission, EUROCONTROL:n ja Liikenne- ja viestintäministeriön haastattelut. Haastatteluaineisto kokonaisuudessaan toi esille erilaiset merkityskamppailut ja ne retoriset keinot joiden kautta toimijat ja instituutiot puhuvat yhtenäisestä eurooppalaisesta ilmatilasta.

Kolmanteen alakysymykseen vastauksen antoi puheen peilaaminen kansallisella tasolla annettuun lainsäädäntöön ja tehtyihin toimenpiteisiin institutionaalisilla tasoilla.

6.1 Kamppailu yhtenäisestä eurooppalaisesta ilmatilasta

Haastattelupuhe yhtenäisestä eurooppalaisesta ilmatilasta toi diskurssianalyysin kautta esille puheen episteemisen luonteen toimijoiden pyrkiessä vakuuttamaan kuulijan, sekä oikeuttamaan argumenttinsa omista lähtökohdistaan ja auktoriteettiasemastaan käsin. Tieteen auktoriteettia eduskunnan täysistuntokeskusteluissa analysoinut Syväterä (2020)

on tuonut esille juuri tätä, kuinka poliittisessa keskustelussa vedotaan auktoriteetteihin, joiden oletetaan lisäävän argumentoinnin painoarvoa. Kaikissa edellä pohdituissa puheenvuoroissa toimijat pyrkivät oikeuttamaan argumenttejaan eri auktoriteettimuotojen kautta. Analyysini osoittaa toimijoiden oikeuttavan argumenttinsa paitsi ontologisen, niin myös kapasiteettiin perustuvan, moraalisen ja karismaattisen auktoriteetin kautta. ”Auktoriteetteihin vetoamisessa, niiden kyseenlaistamisessa sekä vaatimuksissa perustaa päätökset kulloinkin sovellettavaan tietoon on kyse episteemisestä työstä, jolla vaikuttamaan pyrkivät toimijat muokkaavat käsitystä asioiden tilasta ja siitä, mikä on oikein ja tavoiteltavaa”. (Syväterä 2020, 25.)

Myös omassa tutkielmassani haastateltavat viittaavat ontologiseen tiedon ja asiantuntijuuden auktoriteettiin lähes kaikilla osa-alueilla, eivät ainoastaan niillä, jotka edellyttäisivät jotakin erityisen monimutkaista teknistä tietoa. Syväterän havainnon mukaan näyttää siltä, että ontologian auktoriteettiin vedotaan eniten poliittisesti latautuneissa, erilaisiin tai kilpaileviin intresseihin ja arvoihin liittyvissä argumenteissa. Syväterä mainitsee, että tämä havainto tukee episteemisen hallinnan teorian näkemystä siitä, että retoriikassa vedotaan kaikkiin sellaisiin auktoriteetin muotoihin, joiden uskotaan lisäävän viestin painoarvoa. Nämä havainnot nousevat esille omassa tutkielmassanikin, mutta haastattelupuheissa nousi kuitenkin esille erilaisia painotuksia vedottaessa auktoriteetteihin. (Syväterä 2020.)

EU:n edustajan mukaan osa ongelmista johtuu osittain jäsenvaltioiden ja instituutioiden välisestä luottamuspulasta, sekä paikallisista valtataisteluista. EU:lla on kuitenkin vahva rooli SES-asetusten täytäntöönpanossa, joten puhe palautuu lopulta kapasiteettiperusteiseen auktoriteettiin. EU vie hanketta eteenpäin ja saa aikaan tarpeen saavuttaa asetusten vaatimukset huolimatta siitä, että se jättää lopulliset keinot jäsenvaltioiden toteuttavaksi kansallisella tasolla.

EUROCONTROL edusti puheessa esimerkkiä episteemisestä hallinnasta. Haastateltavan puhe nojaa erityisesti ontologiseen auktoriteettiin EUROCONTROL:n pitkässä kokemuksessa eurooppalaisen ilmatilanhallinnan saralla. Puhe liittyy myös moraaliseen auktoriteettiin ilmailun turvallisuuskysymysten korostamisessa.

Liikenne- ja viestintäministeriön haastattelu kiinnittää SES-hankkeen domestikaation viitekehykseen. Ministeriö tuo esille paikalliset intressit suvereniteettikysymysten kautta ja palauttaa keskustelun takaisin EU:n suuntaan. Puheessa korostuu kansallisen tason

sitoutuminen, mutta samalla se kyseenalaistaa EU:n toimijoiden intressejä kritisoidessaan liian nopeaa ja muuttuvaa lainsäädäntöprosessia. Kritiikin kautta ministeriö esiintyy karismaattisena ja uskottavana auktoriteettina globaalien tavoitteiden ja paikallisen tason toiminnan yhteensovittamisessa.

Traficom tekee puheessaan näkyväksi domestikaatioon liittyvän käänösprosessin. Se esiintyy antamiensa virnanomaismääräysten kautta kapasiteettiin perustuvana auktoriteettina joka saa ilmaliikennepalveluntarjoajan toteuttamaan SES-vaatimuksia käytännön tasolla. Määräykset on laadittu täyttämään asetusten henki kansallisella tasolla.

Lennonjohtajien edustaja tuo esille SES:n domestikaation päivittäisellä tasolla: miten kansallisen tason tulkinta näkyy ilmaliikennepalvelussa. Puheen kritiikki kohdistuu liian tunnolliseen täytäntöönpanoprosessiin Suomessa. Lennonjohtajuus näyttäytyy ontologisena auktoriteettina kysyttäessä sitä mikä on tarpeellista ja tavoiteltavaa toimintaa lopputuloksen kannalta.

ANS Finlandin kansainvälisten asioiden edustajapuheessa tunnistan uudenlaisen lähestymistavan, sillä asioita ei enää yritetä viedä eteenpäin vain sanktioiden uhalla, vaan tilalle on tullut myös kannustimia. Näkökulma palautuu tältä osin komission edustajan haastatteluun, jossa komissio pyrki vakuuttamaan muuttuneesta roolistaan. Asiaan saattaa vaikuttaa myös aika, sillä edelliset haastattelut on tehty useita vuosia sitten, joten myös muiden toimijoiden näkökulma saattaa sittemmin olla muuttunut. ANS Finlandin roolissa näkyy vahva tahtotila olla mukana tekemässä sitä, mikä näytetään tällä hetkellä tunnustettavan yhteiseksi hyväksi. Kysymys on siitä, että mitkä palveluntarjoajista pystyvät tulevaisuudessa parhaimmalla tavalla yhdistämään kansalliset tarpeensa osaksi EU:n vaatimuksia siten, että jotkin niistä voivat kustannustehokkaasti tarjota ilmaliikennepalveluja yhdentyvässä eurooppalaisessa ilmatilassa.

Yksi tämän tutkimuksen oletus oli, että diskursseissa nousee esille retoriikka kansallisesta suvereniteetista sekä lentoliikennettä koskevat turvallisuuskysymykset. Nämä oletukset toteutuivat näkyvimmin Liikenne- ja viestintäministeriön ja EUROCONTROL:n edustajien puheessa. Toisaalta Suomen Lennonjohtajien yhdistyksen sekä ANS Finlandin edustajien puhe kiinnittyi myös intressikysymyksiin suomalaisesta ilmaliikennepalvelun tarjoamisesta tulevaisuudessa. Yksi SES:n tavoite on vähentää palveluntarjoajien määrää Euroopassa, jotta ilmatilanhallinnan harmonisointi toteutuisi myös tätä kautta. Suomella

on vahva tavoite olla mukana tarjoamassa lennonvarmistuspalveluita myös tulevaisuudessa eurooppalaisessa ilmatilassa.

Haastateltavien puheessa korostuivat sellaiset retoriset keinot, joilla puhuja pystyi lähestymään SES-hanketta tavalla, joka tuntui puhujasta itsestään uskottavimmalta. Tässä tutkielmassa metodina käytetyissä asiantuntijahaastatteluissa tulee tunnistaa se mahdollinen problematiikka, että haastateltavat kuvaavat asioita aina omasta näkökulmastaan huolimatta siitä, että puhuja edustaa haastattelussa esimerkiksi organisaatiota. Yleensä retoriikka palautui toimijan omaan rooliin ja kokemukseen SES:ssä. Tämän kautta puhe kuulosti ammatilliselta ja uskottavalta. Toimijoiden aktantiaalisten suhteiden määrittely toi esille SES-hankkeeseen liittyvän monitasoisuuden. Odottamattomat takaisinkytkennät näkyivät siinä, että tahot joiden oletetaan olevan yleisesti tunnettuja hankkeen edistäjiä eli *auttajia*, saattoivatkin esiintyä retoriikassa hanketta hidastavina, eli *vastasubjekteina*.

6.2 Komission ohjaus

Merkittävänä havaintona domestikaatioprosessin tarkastelussa kokonaisuutena on se, että huolimatta pakottavasta EU-lainsäädännöstä ei oletettu ohjausvaikutus ole tullut käyttöön sellaisenaan vaan eri toimijoilla, kuten ministeriöillä, viranomaisilla ja palveluntarjoajalla on aina puheenvuoronsa ja osallisuutensa siinä, miten asia otetaan kansallisen politiikan agendalle ja millaiseksi lopputulos muodostuu. EU-säätelyn kotouttamisprosessi on jatkumo, jossa instituutiot ja toimijat joutuvat toistuvasti muokkaamaan omaa toimintaansa yhteensopivaksi vaatimuksiin nähden. Lisäksi haasteita saattaa aiheuttaa se, että vaatimukset toteutetaan, mutta niitä ei välttämättä pystytä toteuttamaan koko toimintaympäristöä ja rakennetta huomioiden. Tällöin varsinaisesta toteutusprosessista voi syntyä jatkuvasti uusia tarpeita erilaisille toimintarakenteen uudelleenjärjestelyille kansallisella tasolla. Painetta muutosprosessiin tuo myös EU:n säätelykehityksen toistuva päivittäminen ja tarkastaminen. Kun rakenteet ja kansallinen säätely on valmis edellisiä vaatimuksia varten, saattavat ne olla jo vanhentuneita uusien lainsäädäntökehysten näkökulmasta. Tämä huomio palauttaa asian episteemisen hallinnan teorian mahdolliseen problematiikkaan. Vaikka kansainväliset organisaatiot, kuten tässä tapauksessa EU, ovat keskeisessä roolissa siinä miten rationaaliset mallit leviävät, saattaa jokin instituutio

vahvasta politiikkaohjauksesta huolimatta päätyä ratkaisuihin jotka eivät todellisuudessa palvele paikallisia tarpeita.

6.3 Domestikaatio

Jokaisessa haastattelupuheessa näkyy SES-hankkeen domestikaatioprosessiin liittyvä neuvottelu- ja käänösprosessi eri auktoriteettien välillä. Diskurssit avaavat sitä miten eri tahojen käyttämä argumentaatio on antanut merkityksiä poliittiseen neuvotteluun ja kuinka toimijat jäsentävät EU:n tavoitetta yhtenäisestä eurooppalaisesta ilmatilasta.

Arvioitaessa SES-lainsäädännön kotouttamisprosessia, tekee tutkielmani näkyväksi sen, että pelkkä kansallisen lainsäädännön päivittäminen ei yksin riitä, vaan jotta toimintaympäristöt rakentuvat sääntelyohjauksen mallien kaltaiseksi, tulee mallien kääntyä todellisiksi toimintakäytännöiksi. Ilmatilanhallinnan muutostarpeisiin vastaaminen SES-asetusten hengen mukaisesti ei voi tapahtua pelkästään kansallisen sääntelyn uudistamisen myötä, vaan tarvitaan koko kansallisen ilmatilanhallinnanpolitiikan muutos ja tehtävien hoitamisen uudelleen järjestely siten, että kaikki toimijat sitoutuvat toteutukseen.

EU:lla on ollut tarve päivittää SES-asetuksia, koska tehdyt toimenpiteet ja vaatimukset eivät ole olleet riittäviä. Muodollisesta sitoutumisesta huolimatta kaikki yhteisön jäsenmaat eivät ole olleet, tai eivät edelleenkään ole halukkaita toteuttamaan SES-vaatimuksia, sillä niistä näyttäisi aiheutuvan merkittäviä muutostarpeita maiden omissa rakenteissa. Nykyisessä päätöksentekoprosessissa jäsenmaat voivat edelleen omiin suvereniteettikysymyksiinsä tai intressiristiriitoihinsa vedoten estää tai hidastaa EU:n yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan kehitystyötä. Vaikka tutkimusasetelmassani määrittelin SES-asetusten kotouttamisprosessin pääosin yksisuuntaiseksi, eli pakottavana lainsäädäntönä ylhäältä annetuksi, niin käänös- ja neuvotteluprosessi voikin tietyissä tapauksissa olla myös vuorovaikutteista. Toisin sanoen on näyttää siltä, että kotouttamisprosessit tuottavat myös odottamattomia takaisinkytkentöjä ja prosessin suunnanmuutoksia silloin kun jäsenmaa esittää oman kantansa EU:n puitteissa valmisteltavaan sääntelyyn.

6.4 Tutkimuksen arviointi

Suhteessa aikaisempaan SES-hanketta käsittelevään arviointiin kytkeytyy tämä tutkielma niihin siten, että hanke näyttäytyy edelleen keskeneräisenä: yhtenäinen eurooppalainen ilmatila ei ole vielä kukaan toteutunut. Vaikka varsinaista aiempaa laajaa tutkimusta SES:stä ei ole tehty, niin EU:n raportit ja tiedonannot vahvistavat myös tässä tutkielmassa esille tulleita syitä sille miksi hanke ei ole saavuttanut kaikkia tavoitteitaan. Ilmaliikenteen hallinta perustuu Euroopassa edelleen pääosin kansallisen ilmatilan riippumattomuuteen, joten se on hyvin hajanainen ja sitä hallitsevat kansallisten palveluntarjoajien monopolit (Euroopan komissio 2011).

Tehdyt raportit eivät kuitenkaan arvioi kattavasti SES:n sosiaalisia, yhteiskunnallisia tai rakenteellisia vaikutuksia. Tutkielmani pyrkii vastaamaan näihin kysymyksiin yhteiskuntatieteellisen relevanssin kautta. Sosiologisen diskurssianalyysin avulla tarkasteltuna tulkinta avaa poliittisessa keskustelussa tehtyjä merkityksiä siitä, mikä on SES-hankkeessa tärkeää ja tavoiteltavaa. Tutkielman tulokset täydentävät osaltaan ymmärrystä episteemisestä hallinnasta, mutta tulokset eivät kuitenkaan paneudu syvemmin eri auktoriteetin lajien keskinäissuhteisiin. Tämän vuoksi kaikki merkityskamppailuihin osallistuvien toimijoiden väliset jännitteet eivät tule näkyväksi.

Samoin kuin minkä tahansa ideologian tai kulttuurin käsittämisen on politiikan tekemisessä kysymys siitä, että ymmärrämmekö politiikan erillisenä toiminta-alueena vai käsistämmekö sen yhteiskuntaelämän tietynlaisena luonteena, aspektina. Vallan ja intressin käsitteet liittyvät politiikan määrittelyssä usein toisiinsa. Jos politiikassa on kyse vain sellaisesta intressien ajamisesta, jossa valtion toiminta on keskeisellä sijalla, niin tällöin poliittinen valta on juuri valtiovallan hallussapitoa ja käyttöä koskevaa ”herruutta”. Tällöin poliittinen toiminta on ytimeltään taistelua valtiovallasta ja sen käytöstä. Tutkielmani kuitenkin osoittaa, että niiden intressitoimintojen monimutkainen muodostumien, jotka kytkeytyvät valtiovallan käyttöä koskevaan yhteiskunnalliseen toimintaan, on vain toinen puoli politiikan tekemisen määritelmää. Poliittinen toiminta ei rajoitu vain valtion piiriin, vaan poliittinen toiminta, sen sisältö ja ala ovat yhteiskunnallisen taistelun olennaisia kohteita. Taisteluun osallistuvat instituutiot ja muut toimijat näyttäytyvät arkiajattelussa usein itsestään selvinä osallistujina politiikan kentällä. Kamppailu yhtenäisestä eurooppalaisesta ilmatilasta kuitenkin tuo näkyväksi

myös niitä taustalle häivytettyjä taistelupareja, sekä implisiittisiä retorisia keinoja. Tämän tutkielman tutkimuskysymykset kiinnittyvät tähän yhteiskuntatieteelliseen keskusteluun.

Jotta tutkimuksella voisi antaa tarkempia vastauksia SES-hankkeen kriittisiin kysymyksiin tai niitä koskevaan problematiikkaan, pitää tutkimuskysymys rajata tätä tutkielmaa huomattavasti pienempään kokonaisuuteen. SES-hanke käsittää itsessään globaalin politiikan mallin leviämisen ja kansallisen implementoinnin, ylikansalliset valtiokohtaiset kysymykset sekä niiden erityispiirteet, kansainvälisen ja kansallisen lainsäädäntöprosessin ja myös institutionaaliset sekä rakenteelliset kysymykset. SES-hanke linkittyy lisäksi niin taloudellisiin kuin ympäristöllisiin asioihin. Nämä kaikki yhdessä muodostavat niin laajan kokonaisuuden, että SES:iä kokonaisena ilmiönä ei voida arvioida yhdessä tutkielmassa. Jotta varsinaisiin todellisiin syihin hankkeen viivästymisen syistä voi löytää vastauksia ja niihin liittyviä ratkaisuja, tulee tutkimusongelman rajautua yksityiskohtaisempiin ja pienempiin SES-vaatimuksista muodostuviin kokonaisuuksiin. Tällaisia kokonaisuuksia ovat mahdollisesti kansallisella tasolla tehtyjen konkreettisten toimien ja niiden vaikuttavuuden arvioiminen suhteessa EU:n asettamiin suorituskykyvaatimuksiin. Tässä tutkielmassa kritiikki kohdistuu siihen, että tutkimusaiheen ollessa laaja, jää syvällisempi reflektointi auttamatta tekemättä. Kuten muissakin tutkimuksissa, joissa arvioidaan kansainvälisten mallien hyväksymistä tai hylkäämistä, saattaa olla vaarana, että selvitys kohdistuu vain siihen, miten joku malli on omaksuttu kansallisesti. Tällöin pohdinta siitä, mikä merkitys näillä prosesseilla on tutkittaessa globaalia järjestelmää tai sen muutosdynamikkaa, voi jäädä ohueksi.

Tutkielmani tarkoituksena ei ole ratkaista SES:n keskeneräisyyttä, mutta se avaa tämän erityisen hankkeen tarkastelun kautta näkökulmia globaalien politiikan mallien integroitumisen tutkimukselle yhteiskuntatieteen kentällä.

6.5 Lopuksi: integraatiopyrkimysten voimat ja vastavoimat

Euroopan komission Single European Sky-hanke on vain yksi esimerkki globaalista politiikan mallista, ja se saattaa lopulta näyttäytyä hyvin pienenä osa-alueena puhuttaessa Euroopan Unionin integraatiopyrkimyksistä kokonaisuutena. Hankkeen tarkastelu antaa kuitenkin hyvän esimerkin siitä millaisia voimia ja vastavoimia integraatiopyrkimyksiin liittyy. Maasta ja tilanteesta riippumatta valtiolliselle reformien tekemisen prosessille

näyttää olevan ominaista se, että puhujat vetoavat kansakuntaan, jonka yhteisten etujen nimissä poliittista uudistusta joko puolustetaan tai vastustetaan. Huolimatta yhteisesti tunnistetuista SES:n hyödyistä eurooppalaiselle ilmatilanhallinnalle, ei hanke kuitenkaan ole edennyt suunnitelmien mukaisesti. Diskursiivinen tarkastelu yhteisesti hyväksytyyn mallin käyttöönoton kannattamisesta tai ehdollistamisesta korostaa sitä retorista pelikenttää, jossa SES-hankkeessa mukana olevat toimijat siitä puhuvat. Jokaisella valtiolla näyttää olevan sellaisia omaan suvereeniteettiin tai paikallisiin intresseihin liittyviä kysymyksiä, joiden yhteensovittaminen globaaliin malliin on vaikeaa. Mikäli pelkona on oman kansallisen vallan mureneminen, saattaa tämä horjuttaa kansallisvaltioiden luottamusta ja vähentää yhteistyöhalua entisestään kansainvälisellä tasolla.

Lentoliikenteellä katsotaan yleisesti olevan tärkeä merkitys globaalin talouden ja vapaan liikkuvuuden kannalta. Single European Sky-hanke näyttää tässä kontekstissa edelleen perustellulta, sillä sen tarkoitus on parantaa kaupallisen lentoliikenteen toimintaedellytyksiä ruuhkaisessa eurooppalaisessa ilmatilassa siten, että lennot voivat toteutua mahdollisimman viiveettömästi ja sujuvasti kansallisista ilmatilarakenteista huolimatta.

Ilmailuala on monien yhteiskunnallisten kysymysten keskellä kiinnostavassa ja haastavassa tilanteessa. Sen tulee pystyä vastaamaan kysyntään ja alati kiristyvään kilpailuun uusien konseptien avulla. Alan pitää myös toimia mahdollisimman vastuullisesti ilmastonmuutosta koskevissa kysymyksissä kehittämällä toimintaansa ympäristöystävällisempään suuntaan. Eurooppalaisten ilmatilanhallinnan ratkaisujen pitää pystyä reagoimaan myös mahdollisiin politiikan suunnan muutoksiin, joista hyvänä esimerkkinä on Brexit.

Hallittujen ja ennalta tehtyjen globaalien mallien muutosten lisäksi ilmailuala on herkkä odottamattomille tekijöille. Viimeksi tällainen tekijä Euroopassa oli Eyjafjallajökull-tulivuoren purkautuminen Islannissa kevättalvella 2010. Tulivuoren aiheuttama tuhkapilvi pysäytti lentoliikenteen ja jätti matkustajia jumiin eurooppalaisille lentoasemille. Tätä kirjoitettaessa lentoliikenteen on pysäyttänyt uusi, ennalta arvaamaton uhka. Globaali koronavirus (COVID-19) -pandemia levisi Eurooppaan maaliskuussa 2020. Pandemian johdosta useat maat ovat sulkeneet rajansa ja kansainvälinen lentoliikenne on lähes pysähdyksissä. Tuhkakriisi 10 vuotta sitten oli melkein

samankaltainen pysähdys, mutta siihen liittyi tekijä, että uhka oli vain ilmassa ja maassa kaikki olivat turvassa. Kun tuhka katosi, palasi ihmisten matkustushalu ja -tarve välittömästi. Nyt tätä ei ole odotettavissa. Koronakriisin lähtiessä liikkeelle kukaan ei osannut aavistaa kuinka paljon suuremmaksi tämän viruksen vaikutukset kasvaisivat verrattuna aikaisempiin epidemioihin tai sikainfluenssa-pandemiaan. Viranomaisten eri maissa tekemät päätökset rajojen sulkemisesta kokonaan tai osittain, estävät lentoliikennettä toimimasta tällä hetkellä. Rajoitukset ovat tehneet turismista ja muusta lentomatkestamisesta periaatteessa mahdotonta. Lentoliikenne normalisoitunee, mutta ennusteet näyttävät toistaiseksi poikkeuksellisen epävarmoilta. Vaikka myös matkustusrajoitukset uskottavasti jossain vaiheessa poistuvat, tulee matkustuskäyttäytymiseen ehkä jäämään muutoksia.

Suomessa voimassa olevaa liikenneohjelmaa pidetään koronan vuoksi tällä hetkellä yllä hyvin pitkälle muista syistä kuin kaupallisista. Huoltovarmuuden takaamiseksi yhteyksiä pidetään auki, mutta oikeastaan vain lentorahti kulkee kaupallisin perustein. Koronakriisin alkupuolella medioissa uutisoitiin niin sanotuista haamulennoista Euroopassa. Tuolla termillä tarkoitettiin lentoja, joita lentoyhtiöt olivat pakotettuja lentämään tyhjillä lentokoneilla Euroopan vilkkaimmille kentille, jotta yhtiöt sääntöjen mukaan voivat säilyttää kyseisen lentokenttä-slotin (operointivuoron ja -ajankohdan) historiallisen oikeuden. Lennot kuitenkin vapautettiin tuon EU-asetuksen noudattamisesta maaliskuun lopussa. Tähän oli vahva painostus muun muassa ympäristöllisistä syistä. Koronapandemian lamauttamalla lentoliikenteellä tulee olemaan mittavia taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia, mutta siihen millaisia ne lopulta ovat, ei ole vielä vastauksia. Koko lentoliikenne ja siihen liittyvät rakenteet tulevat mahdollisesti kokemaan jonkinlaisen muutoksen.

Tahtotila SES-hankkeen edistämiseksi on poliittisella tasolla edelleen olemassa. Euroopan komissio antoi syyskuussa 2020 uuden ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhtenäisen ilmatilan toteuttamiseksi. Tämä tarkoittaa käytännössä uudelleenlaadittua SES2+ -asetusta. SES-sääntelyn päivittämien on noussut esille useissa eri keskusteluissa ja ”komissio on käynnistänyt selvityksiä siitä, miten SES:n tulevaisuutta tulisi kehittää” (Euroopan komissio, 2017). Viisaiden henkilöiden ryhmä (englanniksi ”Wise Persons Group”) pohtii erilaisia visioita yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan saavuttamiseksi. Suomi järjesti vuonna 2019 yhdessä komission kanssa Digital European Sky -nimisen konferenssin. Konferenssissa keskusteltiin tehdyistä selvityksistä

ilmailun tulevaisuudesta. Tämän jälkeen neuvosto pyysi uusia ehdotuksia SES2+ uudistamiseksi. (EU:n internetsivut 2020.)

Tähän asti SES-hanketta on perusteltu lentoliikenteen määrän kasvulla ja ilmatilan kapasiteettiongelmilla, mutta on tärkeää tunnistaa mahdollisesti nopeastikin muuttuvat globaalit rakenteet ja toimintaympäristö. Tästä hyvänä esimerkkinä on COVID19 pandemian myötä muuttunut liikennepoliittinen tilanne. On huomioitava, että SES-hanketta saatetaan edistää ja perustella tulevaisuudessa aivan erilaisilla poliittisilla intresseillä kuin nyt. On mahdollista, että yksin eurooppalainen ilmatila ei enää näyttäydy pirstaloituneena, vaan koko eurooppalainen poliittinen taistelukenttä murtuu ja joutuu etsimään uudenlaisia episteemisen hallinnan ja retoriikan keinoja perustellessaan Euroopan integraatiopyrkimyksiä.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Alasuutari, Rautajoki, Auvinen & Rautalin (2018): "Shattering the Single European Sky: Argument from authorities in dealing with the SES initiative." *European Journal of Cultural and Political Sociology* 6:1, 68-94.

Alasuutari, Pertti (2018): "Authority as epistemic capital." *Journal of Political Power* 11:2, 165-190.

Alasuutari, Pertti (2016): *The synchronization of national policies. Ethnography of the global tribe of moderns*. Routledge, London.

Alasuutari, Pertti & Alasuutari, Maarit (2012): "The Domestication of Early Childhood Education Plans in Finland." *Global Social Policy*, 12(2), 109-128.

Alasuutari, Pertti & Qadir, Ali (Eds.) (2014b): *National policy-making: Domestication of global trends*. Routledge, London.

Alasuutari, Pertti & Qadir, Ali (Eds.). (2014a): "Epistemic governance: An approach to the politics of policy-making." *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 1(1). doi: 10.1080/23254823.2014.887986

Alasuutari, Pertti (2013): Interdependent decision-making in practice: Justification of new legislation in six nation-states. Teoksessa P. Alasuutari & A.Qadir (toim.), *National policy-making: Domestication of global trends*. Routledge, London.

Alasuutari, Pertti, Marjaana Rautalin & Jukka Syväterä (2016): "Organisations as epistemic capital: The case of Independent Children's Rights Institutions." *International Journal of Politics, Culture, and Society* 29:1, 57–71.

Alasuutari, Pertti, Mikola, Elina, Rautalin, Marjaana, Syväterä, Jukka & Valkeasuo, Laura (2013): Globaalien kehityslinjojen luominen ja kotoistaminen. Teoksessa Lehtonen, Mikko (toim.): *Liikkuva maailma*. Vastapaino, Tampere.

Alasuutari, Pertti (1996): *Toinen tasavalta*. Vastapaino, Tampere.

Alastalo, Marja, Åkerman Maria (2010): Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa Hyvärinen, Matti, Nikander, Pirjo & Ruusuvuori, Johanna (toim.): *Haastattelun analyysi*. Vastapaino, Tampere.

Arminen, Ilkka (2010): "Who's Afraid of Financial Markets?" *International Sociology* 25(2), 170–183.

Autto, Janne (2012): *Päivähoitopolitiikka kamppailuna hyvinvointivaltiosta. Kentät, subjektiasemat ja oikeutukset*. Lapin yliopisto, Rovaniemi.

Bauman, Zygmunt (1970): *Sosiologinen ajattelu*. (alkup. 1990) Suom. Jyrki Vainonen. Vastapaino, Tampere.

Berker, Thomas & Maren Hartmann & Yves Punie & Katie Ward (2005): "Introduction". Teoksessa: Thomas Berker, Maren Hartmann, Yves Punie, Katie J. Ward (toim.) *Domestication of Media and Technology*. McGraw-Hill Education, 1–18, Maidenhead.

Bertrand, Denis (1980) pp. 111-112. Narrativity and Discursivity. Points of Reference and Problematics. Teoksessa Perron, Raul & Collins, Frank: *Parisian Semiotics I*. Benjamins, 105-139, Amsterdam.

Blom, Raimo, Siisiäinen, Martti (1992): *Politiikan sosiologia*. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Bourdieu, Pierre (1991): Political Representation: Elements for a theory of the Political Field. In J.B. Thompson (ed.), *Language and Symbolic Power* (pp. 171-202). Polity Press, Cambridge.

Bourdieu, Pierre (1996): *The Rules of Art: Genesis and Structure of the Literary Field*. Polity Press, Cambridge.

Christiansen, Thomas (1997): "Tensions of European governance: Politicized bureaucracy and multiple accountability in the European Commission." *Journal of European Public Policy*, 4(1), 7390. doi: 10.1080/135017697344244

Foucault, Michel (1972): *The Archeology of Knowledge*. (ransk. alkuteos 1969) Tavistock, London. Käänt. Alan Sheridan. Vintage, New York.

Foucault, Michael (1980): *Tarkkailla ja rangaista*. (ransk. alkuteos 1975) Suom. Eevi Nivanka. Otava, Helsinki.

Giddens, Anthony (1985): *Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia: toiminnan, rakenteen ja ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analyysissä*. (eng. alkuteos 1979) Suom. Pasi Andersson, Ilkka Heiskanen. Otava, Helsinki.

Greimas, Algirdas Julien (1987): *On Meaning. Selected Writings in Semiotic Theory*. Minnesota: University of Minnesota Press. (1980) pp. 201-206. *Strukturaalista semantiikkaa*. (Alkuteos *Semantique astructurelle*. Paris: Larousse 1966.) Gaudeamus, Helsinki.

Hajer, Maarten A. (2009): *Authoritative governance: Policy making in the age of mediatization*. Oxford University Press, Oxford.

Heiskala, Risto & Kantola, Anu. (2010): Vallan uudet ideat: hyvinvointivaltion huomasta valmentajavaltion valvontaan. Teoksessa Petteri Pietikäinen (toim.) *Valta Suomessa*. Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki.

Hirsjärvi Sinikka & Hurme Helena (2008): *Tutkimushaastattelu, teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus Helsinki University Press, Helsinki.

Hyvärinen, Matti, Kurunmäki, Jussi, Palonen, Kari, Pulkkinen, Tuija, & Stenius, Henrik (toim.) (2003): *Käsitteet liikkeessä: Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Vastapaino, Tampere.

Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi, & Suoninen, Eero (1999): *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Vastapaino, Tampere.

Jones, Bryn (1975): Max weber and the Concept of Social Class. *Sociological Review* 23(4), 729-757.

Kangaspunta, Seppo (2008): *Keskeneräistä pakolla*. Tutkimus digi-tv:n ja mediateknologian kotouttamisesta. Tampere University Press, Tampere.

Korhonen, Inkeri & Oksanen, Katja (1997): Kertomuksen semiotiikkaa. Teoksessa Pekka Sulkunen & Jukka Törrönen (toim.) *Semioottisen sosiologian näkökulmia. Sosiaalisen todellisuuden rakentuminen ja ymmärrettävyys*. Helsinki: Gaudeamus.

Koschke, Pauliina, Lähde, Miia, Arminen, Ilkka, Lumijärvi, Ismo & Mälkiä, Tiina (2012): *Korkeakoulusektorin rakenteellisen kehittämisen kotouttaminen – vertaileva tapaustutkimus*. Loppuraportti. Helsingin yliopisto, Helsinki.

Kreps, David M. (1990b): *Game Theory and Economic Modelling*. New York: Clarendon Press; Oxford University Press, Oxford.

Lehtinen, Aki (2006): Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia. Teoksessa Rolin Kristiina & Kakkuri-Knuutila, Marja-Liisa & Henttonen Elina (toim.) *Rationaalisen valinnan teoria ja käyttäytymisoletukset*. Gaudeamus, Helsinki.

MacKenzie, Donald (2006): *Material Markets: How Economic Agents Are Constructed*. Oxford University Press, Oxford.

Meyer, John W. (2010): "World Society, Institutional Theories, and the Actor." *Annual Review of Sociology*, 36, 1-20.

Meyer, John W. (2000): "Globalization. Sources and effects on national states and societies." *International Sociology* 15:2,233-248.

Miller, Peter & Nikolas Rose (2010): *Miten meitä hallitaan*. Vastapaino, Tampere.

Neuendorf, Herbert (1973): *Der Begriff des Interesses. Eine Studie zu den Gesellschaftstheorien vonm Hobbes, Smith und Marx*. Frankfurt a/M : Suhrkamp.

Osborne, Martin J. & Rubinstein, Ariel (1994). *A Course in Game Theory*. MIT Press, Cambridge.

Potter, Jonathan (1996): *Representing reality: discourse, rhetoric and social construction*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, London.

Peteri, Virve (2006): *Mediaksi kotiin*. Tutkimus teknologioiden kotouttamisesta. Tampere University Press, Tampere.

Rautalin, Marjaana (2013): *Domestication of International Comparisons*. The role of the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) in Finnish education policy. Tampere University Press, Tampere.

Salosaari, Kari (1989): *Perusteita näyttelijäntyön semiotiikkaan*, osa 1. Tampereen yliopisto, Tampere.

Simmons, Beth, Doppin, Frank & Garret, Geoffrey (2008b): Introduction: the diffusion of liberalization. Pp 1-63 in *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.

Sulkunen, Pekka & Törrönen, Jukka (toim.), (1997): *Semioottisen sosiologian näkökulmia. Sosiaalisen todellisuuden rakentuminen ja ymmärrettävyys*. Gaudeamus, Helsinki.

Syväterä, Jukka (2020): ”Tieteen monitahoinen auktoriteetti. Analyysi eduskunnan uutta lainsäädäntöä koskevista keskusteluista.” *Sociologia* 57:1, 44-64.

Törrönen, Jukka (1999): *Juomisen vapaus ja vastuu. Sosiosemioottinen analyysi alkoholipoliittisesta liberalismista maallikkoajattelussa*. Helsingin yliopisto, Helsinki.

Veivo, Harri & Huttunen, Tomi (1999): *Semiotiikka: merkeistä mieleen ja kulttuuriin*. Edita, Helsinki.

Weber, Max (1976): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen.

Weber, Max (1968): *Economy and society* (ed. Roth, G. & Wittich, C). New York.

Wiberg, Matti (2006): *Politiikka Suomessa*. WSOY, Porvoo.

Wood, Linda, A. & Kroger, Rolf, O. (2000): *Doing discourse analysis: Methods for studying action in talk and text*. Sage Publications, Thousand Oaks.

Åkerman, Maria (2006): *Tiedon tuotannon käytännöt ja ympäristöpoliittinen toimijuus: rajaamisen ja yhdistämisen politiikka*. Tampereen yliopisto, Tampere.

Muut julkaisut

Euroopan komissio (2020): *Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta (uudelleenlaadittu SES2+-asetus) ja ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) 2018/1139 muuttamiseksi koskien Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston kyvykkyyttä toimia yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan Suorituskyvyn tarkastuselimenä.*

University of Bergamo (2020): The 'Cost of Non-Europe' in Aviation". Bergamo.
Valtioneuvosto (2013): *Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi.*

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom ja Ilmavoimien esikunta (2020):
ASM toimintakäsikirja. Ilmatilan joustavan käytön menetelmät.

IPCC (2019): *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems* [P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendia, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, J. Malley, (eds.)]. In press.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2019): *Performance Plan Finland.*

Council of the European Union (2019): *The future of the Single European Sky.* Brussels.

EUROCONTROL (2019): *European Aviation in 2040, challenges of growth, flight Forecast to 2040.*

EUROCONTROL (2019): *Network Performance Plan, 2020-2024.*

European Parliament (2019): *Mapping the Cost of Non-Europe, 2019-2024.*

IPCC (2018): *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. In Press.

Euroopan komissio (2017): *Aviation Strategy for Europe*

Euroopan unioni (2017): *Erityiskertomus. Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila: toimintakulttuuri on muuttunut, mutta ilmatila ei ole yhtenäinen.*

European Commission (2015): *Report from the commission to European parliament and the council on the implementation progress of the Single European Sky during 2012-2014 period*. Brussels.

EUROCONTROL (2012): *European Single European Sky Implementation: ESSIP Report for 2012 European Progress Reports and Assessments*. Brussels.

Euroopan komissio (2013): *Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta*.

European Parliament (2013): *Performance Review Commission. U.S. - Europe continental comparison of ANS costefficiency trends 2002-2011*. Brussels.

Euroopan komissio (2011): *Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhtenäistä ilmatilaa koskevan lainsäädännön täytäntöönpanosta: aika tuottaa tuloksia*.

Euroopan komissio (2008): KOM (2008) 389. *Eurooppalainen ilmatila II: kohti kestävämpää ja suorituskykyisempää ilmailua*.

Internetsivut

Tampereen yliopisto/alusta 2014. Viitattu 16.11.2020

Valtioneuvosto. Viitattu 15.11.2020

Traffic Management Finland. Viitattu 5.11.2020

Euroopan unioni. Viitattu 4.11.2010

Suomen lennonjohtajien yhdisty SLJY ry. Viitattu 7.3.2020

Liikenne ja viestintäministeriö. Viitattu 4.3.2020

Traficom. Viitattu 4.3.2020

Komission tiedonanto – yhtenäinen eurooppalainen ilmatila. Viitattu 8.12.2015

Komission tiedonanto – yhtenäinen eurooppalainen ilmatila. viitattu 8.12.2015

Euroopan unioni. Viitattu 14.10.2015

EU. (2014) European Parliament: Results of the 2014 European elections. Viitattu 20.2.2015

Eurocontrol, Single European Sky. Viitattu 13.10.2014

Komission tiedote yhtenäisestä eurooppalaisesta ilmatilasta. Viitattu 13.10.2014

EU:n säädöskokoelma:

Täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 317/2019

Täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 373/2017

Täytäntöönpanoasetus lennonvarmistuspalvelujen ja verkkotoimintojen kehittämisjärjestelmästä (EU) N:o 390/2013

Regulation (EC) N:o (1070/2009)

Täytäntöönpanoasetus (FUA – asetus) (EY) N:o 2150/2005

Puiteasetus (EY) N:o 549/2004

Palveluntarjonta-asetus (EY) N:o 550/2004

Ilmatila-asetus (EY) N:o 551/2004

Yhteentoimivuusasetus (EY) N:o 552/2004

Suomen säädöskokoelma:

Ilmailulaki 864/2014

Hallituksen esitys HE 79/2014

Hallituksen esitys HE 211/2009

Laki puolustusvoimista 551/2007

Hallituksen esitys HE 139/2005

Ilmailulaki 1242/2005

Ilmailulaki 540/2006

Ilmailulaki 281/1995

LIITTEET

LIITE 1

Haastattelurunko

1. Roolisi SES -hankkeessa?
2. Kuinka kauan olet ollut mukana SES-projektissa?
3. Mistä SES:ssä on kysymys? Historia ja tavoitteet?
4. SES:n tilanne tällä hetkellä?
 - Teknologisen kehityksen tilanne?
 - Hallinnollisen yhteistyön tilanne?
 - Suurimmat haasteet SES:n implementoinnissa?
 - Ratkaisuehdotuksesi näihin haasteisiin? Mihin näet tärkeänä keskittyä?
5. Mikä on organisaatiosi asema tai rooli SES-hankkeessa tällä hetkellä?
6. Millaisista asioista toimijoiden vastuut ja roolit koostuvat hankkeen koordinoinnissa ja implementoinnissa?

LIITE 2

Esimerkkitaulukko: haastattelupuheen aktantiaalistien suhteiden määrittely.

EU:n Single European Sky -hanke. Traficomin edustajan haastattelu. Subjektina: LVM, PLM, Traficom, lennonvarmistuspalveluntarjoaja, NEFAB, EASA, Eurocontrol, jäsenvaltioiden kansalliset viranomaiset.

	Lähettäjä	Subjekti	Objekti	Auttaja	Vastasubjekti/ vastustaja	Vastaanottaja
1.	Lentoliikenteen viiveet, EU lainsäädäntö	LVM, PLM, Trafi, Finavia, jäsenvaltioiden viranomaiset	SES	EU:n lainsäädäntö, SES-asetukset,	Valtioiden suvereniteetti	Euroopan Ilmaliikennejärjestelmä
2.	Suomen poliittinen kanta	LVM, PLM ja Trafi	SES	Osallistuminen projektiin, pakkokilpailutuksen poistaminen	Suvereniteetti	Suomen ilmaliikennejärjestelmä
3.	Suomen poliittinen kanta	LVM, PLM ja Trafi. Muut: Finavia, lentoyhtiöt, ilmavoimat.	Suvereniteetti	Suojalauseke, integroitu lennonjohtojärjestelmä (CIV-MIL)	EU, kilpailutuskysymykset	Suomen ilmaliikennejärjestelmä, Puolustusvoimat
4.	EU sääntely	EU jäsenmaat. EASA. Eurocontrol.	SES	EU lainsäädäntö, SES-asetukset	EU-vastaisuus (Britannia), integroimattomat lennonjohtojärjestelmät, suvereniteettikysymykset, yhdistetty viranomainen ja palveluntarjoaja (Ranska)	Euroopan Ilmaliikennejärjestelmä
5.	EU sääntely	Trafi, Finavia	SES	Erotettu institutionaalisesti	Rakenteiden epäselvyys Euroopassa, EASA:n ja	Euroopan Ilmaliikennejärjestelmä, Suomen

				palveluntarjoajasta (Finavia Oyj). Trafin keskeinen rooli SES:n implemtoinnissa.	Eurocontrol:n roolit, EASA:n ja SES:n rakenteiden epäyhtenäisyys: kansallisen säädöstaustan kahtia jakautuneisuus	ilmaliikennejärjestelmä
6.	Lentoliikenteen viiveet ja suorituskykytavoitteet, EU sääntely	NEFAB	SES	FAB-tasolla laadittava suorituskyky-suunnitelma (NEFAB), neuvottelu Finavian kanssa	NEFAB:ssa mukana EU:n halvimpia jäsenmaita (Viro ja Latvia)	Ilmaliikenne
7.	EU sääntely ja suorituskykytavoitteet	NEFAB	SES	FAB-tasolla laadittava suorituskyky-suunnitelma, palveluntarjoajien tukipalvelujen erottaminen palveluntarjoajasta	Periaatteiden ja menettelyjen yhteensovittamisen vaikeus, pohjoismaiden marginaalisuus Euroopan kontekstissa, poliittiset kysymykset	Ilmaliikenne, NEFAB-yhteenliittymä
8.	EU sääntely	EU-jäsenmaat	SES	SESAR -hanke	Järjestelmän nykyinen pirstaleisuus, poliittiset kysymykset, suvereniteetti, kustannukset, SESAR -hankkeen viiveet.	Ilmaliikenne, palveluntarjoajat

LIITE 3

Esimerkkitaulukko.

Aktantiaalisten asiantuntijasuhteiden analyysikooste. Haastattelupuheessa olleiden aktanttien määrä.

Analyysi Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin (nyk. Traficom) aktantiaalisista suhteista

Toiminnan tiedollinen oikeuttaminen	
- EU lainsäädäntö (7), poliittiset päättäjät (5), suorituskytavoitteet (3) ja lentoliikenteen viiveet (2)	
Toiminnan päämäärät	Tehtävän suorittajat
- SE S 2+ vaatimusten implementointi (3) - Kustannustehokkuuden lisääminen (3) - Suorituskytavoitteiden saavuttaminen (3)	- Suomessa: LVM (3), PLM (3), <u>Trafi</u> (4), <u>Finavia</u> (3) ja Ilmavoimat (1) - Muut: NEFAB (2), EASA (1), <u>Eurocontrol</u> (1), EU jäsenvaltiot (3)
Auttajat	Vastustajat
- EU lainsäädäntö (3) - Poliittinen tahtotila (6) - NEFAB (4)	- Suvereniteettikysymykset (3) - Instituutioiden pirstaleinen rakenne (3) - Toimijoiden roolien ja toimivallan epäyhdenmukaisuus (2) - Intressiristiriidat (7) - Tiedon puute (1)
Toiminnasta hyötyvä taho	
- ilmatilankäyttäjät	

LIITE 4

Esimerkkitaulukko.

Juonitiivistelmä Traficommin haastattelupuheessa:

Diskurssit	Moraalinen muoto
<ul style="list-style-type: none"> • Poliittikadiskurssi: ”Niin kuin sanottu, me suhtaudutaan tähän kokonaisuuteen positiivisesti. Se on Suomen poliittinen kanta yksielitteisesti.” • Instituutiodiskurssi: ”Mutta institutionaaliset kysymykset on ratkaistava” 	<ul style="list-style-type: none"> • Poliittisen tahtotilan merkitys sille, että saavutetaan yhteisesti sovitut päämäärät, joihin on sitouduttu.
<ul style="list-style-type: none"> • Episteeminen luonne 	<ul style="list-style-type: none"> • Merkittävimmät aktantiaaliset suhteet
<ul style="list-style-type: none"> • Legitimoi puhetta sääntely- ja neuvottelustrategialla • Perustaa kannanottonsa viranomaisrooliin, osallisuuteen eri foorumeilla sekä velvoittavaan EU lainsäädäntöön. • Intressiristiriidat sudenkuoppina 	<ul style="list-style-type: none"> • Subjekti: Toimijat, instituutiot • Objekti: SES = ilmatilankäyttäjät • Lähettäjä: EU = ruuhkautunut ilmatila • Auttaja: Sääntelykehys • Vastustaja: Suvereniteettikysymykset