

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Kea Toi

**ÕHURUUMIPIIRANGUTE KEHTESTAMISELE JA
AVALDAMISELE KOHALDUVA SISERIIKLIKU ÕIGUSE
KOOSKÕLA EUROOPA LIIDU JA RAHVUSVAHELISE
ÕIGUSEGA**

Magistritöö

Juhendaja:
PhD Alexander Lott

Tallinn
2023

SISUKORD

LÜHENDID	4
SISSEJUHATUS	5
1. EESTI ÕHURUUM JA SELLE STRUKTUUR	10
1.1 Eesti õhuruum	10
1.1.1 Eesti õhuruumi vertikaalsed piirid	10
1.1.2 Eesti õhuruumi horisontaalsed piirid.....	12
1.1.3 Eesti õhuruumi eristamine Tallinna lennuinfopiirkonnast	14
1.1.4 Eesti õhuruumi struktuurid.....	15
1.2 Õhuruumi ja õhuruumipiirangutega seotud õiguslikud alused	18
1.2.1 Rahvusvaheline õigus.....	19
1.2.2 Euroopa Liidu õigus	21
1.2.3 Siseriiklik õigus.....	23
2. EL ÕIGUSEST JA RAHVUSVAHELISEST ÕIGUSEST TULENEVAD NÕUDED ÕHURUUMIPIIRANGUTE KEHTESTAMISELE JA AVALDAMISELE	25
2.1 EL õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevad nõuded õhuruumipiirangute avaldamisele.....	25
2.2 Alaliste ja ajutiste alade avaldamine.....	26
2.2.1 Ajutiste ja alaliste alade avaldamise koht.....	26
2.2.2 Ajutiste ja alaliste alade avaldamisele kohalduv ajaraam	28
2.3 EL õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevad nõuded õhuruumipiirangute kehtestamisele.....	30
2.3.1 Lennuliikluse korraldamise süsteem	30
2.3.2 Õhuruumi kasutajad	33
2.3.3 Õhuruumi paindliku kasutamise kontseptsioon	35
3. ÕHURUUMIPIIRANGUTE KEHTESTAMISELE JA AVALDAMISELE KOHALDUVAD SISERIIKLIKUD NORMID NING NENDE KOOSKÕLA RAHVUSVAHELISE JA EUROOPA LIIDU ÕIGUSEGA	41
3.1 Liikumisvabadus ja piiramise tingimused.....	41
3.2 Õhuruumipiirangute kehtestamise seaduslik alus.....	44

3.3 Proportsionaalsuse põhimõtte ja õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtte järgimine õhuruumipiirangute kehtestamisel.....	48
3.4 Õhuruumipiirangute kehtestamine ja avaldamine siseriiklikus õiguses.....	55
3.5 Ettepanekud regulatsiooni täiendamiseks.....	62
KOKKUVÕTE.....	64
NATIONAL LAW APPLICABLE TO THE ESTABLISHMENT AND PUBLICATION OF AIRSPACE RESTRICTIONS COMPLIANCE WITH THE EUROPEAN UNION AND INTERNATIONAL LAW	69
KASUTATUD KIRJANDUS	75
MUUD KASUTATUD ALLIKAD.....	77
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	78
Siseriiklik õigus	78
EL õigus.....	79
Rahvusvaheline õigus	81
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	82
Lisa 1. Alalised õhuruumipiirangud Eesti õhuruumis seisuga 17.04.2023	84
Lisa 2. AIRAC kuupäevade kalender.....	86

LÜHENDID

AIRAC – *Aeronautical Information Regulation and Control*

CBA – piiriülene ala

CTA – lennujuhtimispiirkond

CTR – lähiala

D-ala – ohuala

EASA – *European Union Aviation Safety Agency* – Euroopa Liidu Lennundusohutusameti

EL – Euroopa Liit

FIR – lennuinfopiirkond

FIZ – lennuinfotsoon

FUA – *Flexibe Use of Airspace* – õhuruumi paindlik kasutamine

HLAPB – õhuruumi kasutamise korraldamise komisjoni

HMS – haldusmenetluse seadus

ICAO – Rahvusvaheline Tsiviillennundusorganisatsioon

LennS – lennundusseadus

LS – liiklusseadus

NOTAM – *Notice to Airman*

P-ala – keeluala

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

R-ala – piiranguala

RiPS – riigipiiri seadus

RMZ – raadiosidekohustuslikkusega ala

SES – *Single European Sky* – Ühtne Euroopa taevas

TMA – lähenemisala

TMZ – transpondrikohustuslikkusega ala

TSA – ajutiselt eraldatud ala

ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

SISSEJUHATUS

Alates Eesti taasiseseisvumisest on nii tsiviil- kui ka militaarlennuliikluse tihedus Eesti õhuruumis kasvanud.¹ Viimase kümne aastaga on teinud lisaks mehitatud lennundusele ka olulise arenguhüppe mehitamata lennundus, seda nii militaar- kui ka tsiviilkäibes olevad lennudevahendid. Samuti on lisandunud oluliselt ka teisi õhuruumi kasutajaid, näiteks langevarjureid, paraplaaniga lendajaid, mehitamata vabalennuõhupalle. Need kõik osapooled soovivad kasutada ja vajavad oma tegevuseks õhuruumi.

Eesti õhuruum ei ole piiritu ning kõik õhuruumi kasutada soovivad osapooled peavad sellesse koos ära mahtuma. Lisaks õhuruumi aktiivsetele kasutajatele on teatud juhtudel nagu näiteks julgeolekuohu vältimise või looduskaitse eesmärgil vajalik piirata õhusõidukite lendamist teatud piirkondades. Kõik eeltoodu toob endaga paratamatult kaasa olukorra, kus on vajalik teatud juhtudel ühe osapoole tegevust soodustada, olgu selle põhjuseks näiteks (lennu)ohutuse taseme säilitamine või muud riiklikud eesmärgid. Samas ühele osapoolele mingisugustel tingimustel eelise andmine toob alati kaasa teiste õhuruumi kasutajate tegevuste piiramise.

Õhuruumiga seotud piirangud on võimalik jagada kaheks: piirangud, mis tulenevad lennutegevusest, ning piirangud, mis tulenevad muust kui lennutegevusest. Lennutegevus omakorda jaguneb mehitamata ja mehitatud lennutegevuseks. Käesoleva töö raames keskendutakse õhuruumpiirangutele, mis avaldavad mõju mehitatud lennutegevusele olenemata sellest, kas need tulenevad lennutegevusest või muust.

Õhuruumpiiranguid kehtestatakse erinevatel põhjustel. Selleks võib olla näiteks kaitseväge tarbeks treeningala loomine, et oleks võimalik erinevaid harjutusi ohutult läbi viia, aga mis takistab mitteseotud lennutegevusel alast läbilendamist. Piiranguks võib olla ka suurürituse ohust jäädvustamise tarbeks eraldatud ala loomine, et tagada jäädvustamisega seotud õhusõidukite ohutus, mis jällegi takistab teistel õhusõidukite käitajatel ala kasutamist. Piiramise vajadus võib tekkida ka muust kui lennutegevusest, näiteks välilasketiiru kohale on teatud juhtudel vajalik luua ohuala, et tagada sellest üle lendavate õhusõidukite pilootide teavitamine ohust ning seeläbi säilitada lennuohutuse taset. Erinevate õhuruumpiirangute seadmisel on seejuures oluline jälgida, et need oleksid kehtestatud ja avaldatud nõuete, mida kõik õhuruumi

¹ Eesti õhuruumpoliitika 1.0, 2019, lk 3.

kasutajad teavad või peavad teadma, kohaselt. See tagab piirangute järgimise ning aitab ära hoida ohutusjuhtumeid, mille tagajärjeks võivad olla kokkupõrked nii õhus kui ka maa peal.

Erinevate õhuruumi piirangute kehtestamisel, eriti suuremahuliste puhul, on lisaks eeltoodule ka mõju õhuruumi läbilaskevõimele ehk olenevalt piirangust ja selle ulatusest mõjutab see maksimaalset lendude arvu, mida lennuliikluse korraldamise süsteem suudab teatud aja jooksul ohutult ja tõhusalt juhtida. Lennuliikluse tiheduse kasv muudab selle omakorda järjest keerulisemaks. Seetõttu tegeletakse igapäevaselt lennuliikluse korraldamise süsteemi arendamisega.

Eestis on kehtestatud õhuruumipoliitika, mille eesmärk on anda Eesti õhuruumi kasutamise ja korraldamise suunised tsiviillennunduses ja riiklikus lennunduses. Eesti õhuruumipoliitika üks põhialuseid on see, et ohutu lennutegevus ja õhuruumi kasutajate huvid oleksid tagatud. Samuti tuuakse põhialusena välja see, et õhuruumi korraldamisel järgitakse Eestis õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtteid. Õhuruumipoliitika dokumendis on sätestatud, et see on juhendumiseks kõikidele õhuruumi korraldavatele ametkondadele.²

Magistritöö kirjutamise ajaks on loodud Eesti õhuruumi erinevat tüüpi alalisi õhuruumi piiranguid ligikaudu 100 alal (vt lisa 1), nendele lisanduvad vastavalt vajadustele ajutised õhuruumi piirangud. Kuna õhuruumi kasutajate arv pidevalt suureneb, siis erinevate osapoolte vajadustest lähtuvalt kasvab ka tarvidus kehtestada õhuruumi piiranguid. Viimasel ajal on olulise panuse õhuruumi piirangute kehtestamise kasvule andnud ka praegune julgeolekuolukord. Vaadates lisa 1 asuvat kaitseväge harjutus- ja treeningalade kaarti, on näha, et hinnanguliselt pool Eesti õhuruumist on kaetud ajutiselt eraldatud aladega, aga kui vaadelda kõrgusvahemikke, mida kasutab enamasti näiteks äriplane lennutegevus (liinilennud, tellimuslennud jm), siis on see protsent oluliselt kõrgem. Sinna lisanduvad kõik muud õhuruumi piirangud. Seega on neid isikuid, keda õhuruumi kasutamisega seotud piirangud mõjutavad, väga palju, sh on need isikud väga erinevatest valdkondadest.

Õhuruumi kõigile kasutajatele avatuks jätmise seisukohast tõusetub küsimus, kuidas suhestuvad omavahel õhuruumi piirangute kehtestamist ja avaldamist reguleerivast siseriiklikust õigusest ning Euroopa Liidu (EL) õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevad

² Samas, lk 3-4.

lennundusspetsiifilised nõuded ning kuidas on kaitstud erinevate õhuruumikasutajate huvid õhuruumipiirangute kehtestamisel.

Lisaks sellele, et õhuruumipiirangud mõjutavad erinevaid osapooli, on ka rohkelt neid isikuid ja asutusi, kelle soovidest ja vajadustest lähtuvalt õhuruumipiiranguid kehtestatakse. Nende seas on ka osapooli, kes muidu õhuruumi ning õhuruumipiirangutega kokku ei puutu. Õhuruumipiirangute kehtestamist ja avaldamist reguleerivad nii siseriiklikud nõuded kui ka EL õigus ning rahvusvaheline õigus ning kohalduvates nõuetes orienteerumine võib olla valdkonnaga mitte seotud osapooltele esialgu keeruline.

Eeltoodust lähtuvalt on käesoleva magistritöö eesmärk välja selgitada, milline õiguslik raamistik kohaldub õhuruumipiirangute kehtestamisele ja avaldamisele ning kas see on siseriiklikult reguleeritud selliselt, et tagab õigusselguse ning võtab arvesse EL ja rahvusvahelisest õigusest riigile tulenevaid kohustusi või vajab siseriiklik õigus muutmist. Muutmisvajaduse korral pakub autor võimalusel omapoolse lahenduse kitsaskohtade kõrvaldamiseks. Magistritöö hüpotees on, et õhuruumiga seotud piirangute kehtestamine ja avaldamine ei ole Eesti siseriiklikus õiguses reguleeritud selliselt, et see oleks täiel määral kooskõlas EL õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevate nõuetega õhuruumiga seotud piirangute kehtestamisele ja avaldamisele ning võtaks arvesse erinevate õhuruumi kasutajate huve.

Tulenevalt töö eesmärgist ja uurimisprobleemist on püstitatud järgmised õiguslikud küsimused:

- 1) Milliseid õhuruumipiiranguid on võimalik kehtestada ning milles seisneb nende omavaheline erinevus?
- 2) Millised nõuded kehtivad õhuruumiga seotud piirangute kehtestamisele ja avaldamisele EL ja rahvusvahelisest õigusest tulenevalt?
- 3) Millised siseriikliku õiguse normid kohalduvad õhuruumiga seotud piirangute kehtestamisele ja avaldamisele ning mil määral siseriiklik õigus on kooskõlas EL õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevate normide ja põhimõtetega?
- 4) Millisel viisil on kaitstud erinevate õhuruumi kasutajate huvid seoses õhuruumipiirangute kehtestamisega nii siseriikliku kui ka EL ja rahvusvahelise õiguse alusel?

Lennunduses tulenevad enamus nõudeid rahvusvahelisest ja EL õigusest, siseriiklikult on jäetud reguleerida enamasti menetlusõigust puudutav või mõni üksik ainult siseriikliku lennundust puudutav nüanss. Samas tuleneb ka EL õigusest ja rahvusvahelisest õigusest mitmeid nõudeid, mis otseselt mõjutavad menetlusnormide kehtestamist ning mida tuleb siseriiklikus õiguses normide kehtestamisel arvesse võtta. Töö olulisemateks allikateks on seega EL õigusaktid, rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsioon, muud rahvusvahelised lepingud ja juhendmaterjalid, teemat puudutav erialakirjandus ning rahvusvaheliste organisatsioonide dokumendid. Töö koostamisel on lähtunud ka Elena Psyllou doktoritööst „Aviation Safety: A Framework to Analyse Airspace Infringements Involving General Aviation Flights“³ ning Gonzalo Tobaruela Arnedo doktoritööst „A Framework to Assess the Ability of Automation to Deliver Capacity Targets in European Airspace“⁴.

Autorile teadaolevalt ei ole Eestis samal teemal magistritööd kirjutatud, samuti puuduvad muud eestikeelsed teadusartiklid. Õhuruumiga seonduvat ning õhuruumipiiranguid on kõige detailsemalt käsitlenud Viljar Niinepuu oma magistritöös „Kaitseväge julgeolekuala rikkuvate mehitamata tsiviillennuvahendite käitajate tegevuse kriminaliseerimine“⁵. Selles magistritöös on siinkirjutaja hinnangul nii õhuruumi kui ka õhuruumipiiranguid puudutavas osas olulisel määral läbivaid põhimõttelisi vigu. Töö autor on mitmel korral eksinud seoses Eesti õhuruumi ülesehitusega, selles pakutavate teenustega ning erinevate õhuruumipiirangute olemusega (definitsioonid, piirangute intensiivsus, erinevate piirangute kehtestamise võimalused, piirangute aktiveerimise viisid jne). Lisaks eeltoodule on töö koostamisel õhuruumi ja õhuruumipiirangute kirjeldamisel aluseks võetud mitteametlik eraisikute poolt loodud kaardirakendus, mis ei ole kunagi sisaldanud õhuruumi kohta korrektset informatsiooni, kuigi Eesti lennundusteabe kogumik, mis sisaldab vastavat ametlikku teavet, on kõigile vabalt kättesaadav. Kahjuks on käesoleva töö autor kokku puutunud mitmete sarnaste olukordadega, kus isikutel on olnud keeruline mõista õhuruumi ning õhuruumipiirangutega seonduvat. Arvestades eeltoodut on käesoleva töö esimeses pooles pühendatud õhuruumipiirangute kehtestamisele ja avaldamisele kohalduva õigusraamistiku väljaselgitamisele.

³ Psyllou, E. Aviation safety: a framework to analyse airspace infringements involving general aviation flights. Imperial College London 2017.

⁴ Arnedo, G. T. A Framework to Assess the Ability of Automation to Deliver Capacity Targets in European Airspace. Imperial College London 2015.

⁵ Niinepuu, V. Kaitseväge julgeolekuala rikkuvate mehitamata tsiviillennuvahendite käitajate tegevuse kriminaliseerimine (magistritöö). Tartu Ülikool 2021.

Töö koostamisel kasutab autor analüütilist ja süstemaatilist uurimismeetodit. Töö kirjutamise käigus analüüsiti ja võrreldi rahvusvahelist, EL ja siseriiklikku õigust, erialakirjandust ning kohtulahendeid ning saadud tulemused süstematiseeriti. Esimesele kahele õiguslikule küsimusele vastuse leidmiseks analüüsiti ja kõrvutati teemat puudutavat EL ja rahvusvahelist õigust, et tuvastada nende ühisosa ja erinevused õhuruumi piirangute käsitlemisel. Seejärel analüüsis autor saadud tulemusi koos asjakohase õiguskirjandusega ning süstematiseeris saadud tulemused. Töö teises osas analüüsis autor siseriiklikku õigust, vastavat erialakirjandust ja kohtupraktikat eesmärgiga välja selgitada asjakohased normid ning seejärel kõrvutas neid süsteemselt rahvusvahelise ja EL õigusega.

Magistritöö struktuur lähtub eespool välja toodud uurimisküsimustest. Esimeses osas kirjeldatakse Eesti õhuruumi, selle piire ning ülesehitust. Samuti tuuakse välja, millised on õhuruumi ning õhuruumi piirangutega seotud õiguse peamised allikad ning analüüsitakse nende kohalduvust ja siduvust. Töö teises peatükis selgitatakse välja, millised EL õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevad nõuded kohalduvad õhuruumiga seotud piirangute kehtestamisele ja avaldamisele.

Magistritöö teises pooles selgitatakse välja, millised siseriiklikud üldnõuded (sh põhiseadusest ja haldusmenetlusest tulenevad) kohalduvad piirangute kehtestamisele ja avaldamisele, tuvastatakse lennundusspetsiifilised siseriiklikud nõuded ning analüüsitakse, kas õhuruumi piirangute kehtestamist ja avaldamist puudutav siseriiklik õigus on kooskõlas EL ja rahvusvahelise õiguse põhimõtete ja normidega ning toetab nende rakendamist. Kitsaskohtade tuvastamisel juhitakse neile tähelepanu ning autor pakub välja omapoolse lahenduse nende kõrvaldamiseks.

Käesolevat magistritööd iseloomustavad märksõnad: Euroopa Liidu õigus, rahvusvaheline õigus, lennundus, õhuruum, õhuruumiõigus.

1. EESTI ÕHURUUM JA SELLE STRUKTUUR

1.1 Eesti õhuruum

Riigi territooriumil on oluline tähtsus, kuna see näitab, kus kehtib suveräänse riigi kõrgeim võim. Eesti Vabariigi põhiseadus (PS)⁶ § 122 lg 1 teine lause ütleb, et Eesti mere- ja õhupiir määratakse rahvusvaheliste konventsioonide alusel. Nendeks konventsioonideks on 10.12.1982 Montego Bays Jamaikal sõlmitud ÜRO mereõiguse konventsioon⁷, millega Eesti ühines 2005. a⁸, ning 1944. a Chicagos sõlmitud rahvusvaheline tsiviillennunduse konventsioon (Chicago konventsioon)⁹, millega Eesti ühines 1992. a¹⁰. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on märgitud, et Eesti riigil tuleb need kaks lepingut aluseks võtta ka piirilepingute sõlmimisel naaberriikidega.¹¹

1.1.1 Eesti õhuruumi vertikaalsed piirid

Tänapäeval on riigivõimu teostamine üles ehitatud territoriaalprintsibil. Eesti territoorium moodustub maismaast, veealadest ning nende kohal olevast õhuruumist.

ÜRO mereõiguse konventsioon käsitleb eeskätt riikide õigusi kasutada erinevaid merealasid ja nende kohal olevat õhuruumi. Käesoleva töö raames on olulisemad mereosad avameri, majandusvöönd ja territoriaalmeri. Konventsioonist lähtuvalt on rannikuriigil nendes mereosades võimalused oma õiguste rakendamiseks erinevad. Avamere¹² kohal kehtivad avamerevabadused, mh ülelennuvabadus. Avamere kohal puudub riikidel õigus kehtestada oma suveräänsust.¹³

⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus - RT I, 15.05.2015, 2.

⁷ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsioon (UNCLOS) - RT II 2005, 16, 48.

⁸ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni 1982. aasta 10. detsembri mereõiguse konventsiooni ja selle XI osa rakenduskokkuleppega ühinemise seadus – RT II 2005, 16, 48.

⁹ Rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsioon – RT II 2000, 2, 12.

¹⁰ Eesti Vabariigi ühinemise kohta Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni 1948. aasta Genfi konventsiooni ja Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni 1944. aasta Chicago konventsiooniga (Ülemnõukogu otsus) – RT 1992, 6, 85.

¹¹ Mälksoo, L., Land, K., Madise, L., Pisuke, H. PSK § 122/5. – Madise, Ü jt (koost). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.

¹² UNCLOS art 86.

¹³ Samas, art 89.

Majandusvöönd¹⁴ on mereala, kus ÜRO mereõiguse konventsiooni asjakohastest sätetest lähtuvalt on rannikuriigil teatavad suveräänsed õigused ning õigus kohaldada oma jurisdiktsiooni. Majandusvööndi kohal kehtib ka ülelennuvabadus.¹⁵ Majandusvööndi laius on ÜRO mereõiguse konventsiooni artikli 57 kohaselt territoriaalmere laiuse määramiseks kasutatavatest lähtejoontest alates kuni 200 meremiili. Eesti majandusvööndi piir on toodud merealapiiride seaduse¹⁶ lisas 3.

Territoriaalmeri on mereosa, millele laieneb rannikuriigi suveräänsus, sealhulgas laieneb suveräänsus ka selle kohal asuvale õhuruumile ning territoriaalmere põhjale ja selle all asuvale maapõuele.¹⁷ Riigi territoriaalmere laius võib olla lähtejoonest kuni 12 meremiili.¹⁸ Eesti Vabariigi territoriaalmere laius ongi üldjuhul 12 meremiili, aga näiteks Soome lahel on selle laiust piiratud, täpsed koordinaadid on leitavad merealapiiride seaduse lisas 2.¹⁹ Ka Chicago konventsiooni kohaselt on riigil suveräänsus oma õhuruumi üle, mis asub riigi territooriumi kohal ning riigi territooriumiks peetakse maismaad ja sellega piirnevat territoriaalvett, mille üle on sellel riigil suveräänsus või kõrgem võim või mis on selle riigi kaitse all või mida see riik haldab mandaadi alusel.²⁰ Nii lennundusseadus (LennS)²¹ kui ka riigipiiri seadus (RiPS)²² sätestavad, et Eesti õhuruum on Eesti maa-ala, territoriaal- ja sisevete ning piiriveekogude Eestile kuuluvate osade kohal asuv õhuruum.²³

Eeltoodust lähtuvalt sõltuvad Eesti õhuruumi vertikaalpiirid naaberriikidega sõlmitud piirilepingutest ning territoriaalmere ulatusest. Eesti ja Läti vahelist piiri käsitlevad Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vahelise riigipiiri taastamise leping²⁴ ja Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vaheline leping merepiiri kehtestamisest Liivi lahes, Kura kurgus ja Läänemeres²⁵. Eesti ja Venemaa vahelist piiri käsitleb siiani Tartu rahuleping.²⁶ Praktikas võetakse siiski

¹⁴ Samas, art 55.

¹⁵ Samas, artiklid 56 ja 58.

¹⁶ Merealapiiride seadus – RT 1993, 14, 217.

¹⁷ UNCLOS art 2.

¹⁸ Samas, art 3.

¹⁹ Merealapiiride seadus – RT 1993, 14, 217.

²⁰ Chicago konventsiooni artiklid 1 ja 2.

²¹ Lennundusseadus – RT I, 29.06.2022, 4.

²² Riigipiiri seadus – RT I, 20.09.2022, 7.

²³ LennS § 3 lg 1; RiPS § 3 lg 3.

²⁴ Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vahelise riigipiiri taastamise leping – RT II 2001, 5, 27.

²⁵ Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vaheline leping merepiiri kehtestamisest Liivi lahes, Kura kurgus ja Läänemeres – RT II 1996, 29, 103.

²⁶ Rahuleping Eesti ja Venemaa vahel, 02.02.1920.

aluseks Eest ja Venemaa vaheline ajutine kontrolljoon²⁷ ning mõlema riigi poolt 18.02.2014 allkirjastatud, kuid ratifitseerimata Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vaheline Narva ja Soome lahe merealade piiritlemise leping²⁸.

Chicago konventsiooni kohaselt ei või teise osalisriigi riiklik õhusõiduk lennata Eesti territooriumi kohal ega Eestis maanduda ilma selleks vastava loata või kokkuleppeta.²⁹ Territoriaalmere ulatuse piiramise tagajärjel on Eesti ja Soome territoriaalvete vahel Eesti ja Soome majandusvööndite osa, kus kehtib ülelennuvabadus, mis mh võimaldab Venemaa Föderatsiooni riiklikel õhusõidukitel Soome lahe kohal vabalt lennata.

1.1.2 Eesti õhuruumi horisontaalsed piirid

Eesti õhuruum algab maapinnast, aga ülapiir ei ole üheselt määratletud. Lennundusõiguse seisukohast on oluline eristada, mis kõrguseni kohalduvad rahvusvahelised õhuruumi regulatsioonid ning kust algab kosmos ja kohaldub kosmoseõigus. Kosmose ja õhuruumi õiguslik staatus on täiesti erinevad. Näiteks riigi õhuruumis on riigi suveräänsus, aga kosmoses pole ühelgi riigil võimalik suveräänsust teostada. Riigi õhuruumi ülapiiriks on seega avakosmose piir.

Õhuruumi lõppemise ja kosmose algamise piiri siiski üheski allikas konkreetselt sätestatud ei ole, sealhulgas on jäetud õhuruumi ja kosmose vaheline piir defineerimata nii Chicago konventsioonis kui ka ÜRO mereõiguse konventsioonis. Õhuruumi ülapiiri ei ole määratletud ka üheski siseriiklikus õigusaktis. Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes viidatakse, et õhuruum lõppeb seal, kus algab avakosmos, ning õhuruumi ülapiir sõltub sellest, kui kõrgel on võimalik lennukiga lennata.³⁰ Käesolevas kontekstis tuleb sõna „lennuk“ mõista terminina

²⁷ RiPS § 22 lg 1.

²⁸ Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise Eesti-Veneriigipiiri lepingu ning Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise Narva ja Soome lahe merealade piiritlemise lepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu. 108 SE – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/834bb130-9f34-4117-b4cc-ec3ad154b69c/Eesti%20Vabariigi%20ja%20Venemaa%20F%C3%B6deratsiooni%20vahelise%20Eesti-Vene%20riigipiiri%20lepingu%20ning%20Eesti%20Vabariigi%20ja%20Venemaa%20F%C3%B6deratsiooni%20vahelise%20Narva%20ja%20Soome%20lahe%20merealade%20piiritlemise%20lepingu%20ratifitseerimise%20seadus/> (24.04.2023).

²⁹ Chicago konventsiooni art 3.

³⁰ Mälksoo, L., Land, K., Madise, L., Pisuke, H. PSK § 122/2 ja § 122/5.

„õhusõiduk“³¹, kuna see on olemuselt oluliselt laiem mõiste ning võib eeldada, et põhiseaduse kommentaari autor on ka seda silmas pidanud.

Magistritöö koostamise ajal on tegemist endiselt lahtise küsimusega ning suuremalt jaolt lähtutakse tõlgendamisest. Õhuruumi lõppemise ja kosmose algamise piiri määramiseks on pakutud erinevaid teooriaid. Näiteks lähenemine, kus õhuruumiks loetakse ala, kus lendavad õhusõidukid ja kosmoseks seda, kus käitatakse kosmosesõidukeid.³² Selle teooria rakendamisega on tehnoloogia arenemise kontekstis juba probleeme. Püsiv orbiit ei ole võimalik allpool 69 miili (111 km), samas aerodünaamiline tõstejõud puudub vahemikus 53-62 miili (85-100 km), teisalt on raketlennukeid, mis suudavad lennata kõrgemal ning ka kosmoseaparaadid läbivad madalamaid orbiite.³³ Ühe võimaliku lahendusena on pakutud teooriat, kus õhuruum lõppeb sellisel kõrgusel maapinnast, milleni riik on võimeline oma õigusi reaalselt rakendada ja kohustusi täitma.³⁴ Selle lähenemise oluliseks miinuseks on asjaolu, et õhuruumi kõrgus oleks otseses seoses riigi suutlikkusega ning seega oleks riigid seatud ebavõrdsesse seisu.

Kõige enam on tunnustatud nn Kármáni joon, mis on seatud 100 km kõrgusele.³⁵ Näiteks sätestas oma regulatsioonis Rahvusvahelise Lennunduse Liit (Fédération Aéronautique Internationale)³⁶, et lendu võib pidada astronautiliseks lennuks, kui see ületab 100 km piiri. Kahjuks ei ole tegemist siiski üldtunnustatud kõrgusega. Eeltoodust lähtuvalt on võimalik öelda, et teatud piir on kosmose ja õhuruumi vahel olemas, aga selle täpne kõrgus on endiselt tõlgendamise küsimus. Seega ei ole konkreetselt võimalik määrata ka Eesti riigi õhuruumi kõrgust.

³¹ Komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 923/2012 (SERA) art 2 p 16 kohaselt on lennuk mootori jõul liikuv õhust raskem õhusõiduk, mille tõstejõud õhus moodustub peamiselt aerodünaamiliste reaktsioonide mõjul antud lennutingimustes liikumatuteks jäävate kandepindadega, ning p 18 kohaselt on õhusõiduk seade, mille tõstejõud atmosfääris moodustub õhu vastumõjul, välja arvatud maapinnalt põrkunud õhu vastumõjul.

³² Rosenfield, S. B., *Where Air Space Ends and Outer Space Begins*. USA: Air and Space Law at the University of Mississippi School of Law 1979, lk 139.

³³ Reynolds, G., Merges, R. *Outer Space. Problems of Law and Policy*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group 2019, lk 11-12.

³⁴ Rosenfield, S. B.

³⁵ 17. McDowell, J. C. *The edge of space: Revisiting the Karman Line*. – *Acta Astronautica*, 2018, Vol 151, lk 669.

³⁶ FAI Astronautic Records Commission (ICARE). *100KM Altitude Boundary for Astronautics*. – <https://www.fai.org/page/icare-boundary> (16.01.2023).

1.1.3 Eesti õhuruumi eristamine Tallinna lennuinfoiirkonnast

Lisaks on olemas veel õhuruumiosa nimega Tallinna lennuinfoiirkond³⁷, kus Eesti riik Rahvusvahelise Tsiviilennundusorganisatsiooni (ICAO) poolt kinnitatud kahepoolsete kokkulepete alusel osutab lennuliiklusteenuseid³⁸. Tallinna lennuinfoiirkond koosneb Eesti õhuruumist, kus riigil on suveräänsus ja jurisdiktsioon, sh kohalduvad nii EL õigus kui ka ICAO poolt kinnitatud kahepoolsetest kokkulepetest tulenevad nõuded, ning osaliselt Eesti majandusvööndi kohale jäävast õhuruumiosast (EL terminoloogias „avamere-õhuruum“³⁹), aga ka näiteks osaliselt Soome majandusvööndi kohale jäävast õhuruumiosast. Majandusvööndite kohale jäävas õhuruumiosas tuleb kohaldada ja järgida ainult Chicago konventsiooni ja selle standardeid, soovitusi ja protseduure, võttes arvesse riikide poolt kehtestatud erandeid. Eranditest tuleb Chicago konventsiooni artikli 38 kohaselt ICAO-d teavitada ning vastav teave avaldada riigi lennundusteabe kogumikus⁴⁰. Nagu eelnevalt välja toodud, siis oluline erinevus võrreldes Eesti õhuruumiga on näiteks see, et teiste riikide riiklikel õhusõidukitel on õigus majandusvööndi kohal olevas õhuruumis vabalt lennata, aga Eesti õhuruumi sisenemiseks on vajalik eelnevalt vastav luba saada.

Oluline on välja tuua ka asjaolu, et mitte kogu Eesti õhuruum ei asu Tallinna lennuinfoiirkonnas. Põhja-Eestis asuv Vaindloo saare ja selle ümbruse kohal olev Eesti õhuruum asub Sankt-Peterburgi lennuinfoiirkonnas, seega osutab seal lennuliiklusteenuseid Venemaa teenuseosutaja. See aga ei tähenda, et Venemaa riiklikul õhusõidukil oleks ilma Eesti riigi vastava loata õigus siseneda Eesti õhuruumi. Tegemist ongi ühe põhilise piirkonnaga, kus toimuvad õhuruumirikkumised Venemaa riiklike õhusõidukite poolt.

Magistritöös käsitletakse ainult Eesti õhuruumi, kuna magistritöö teemat puudutav regulatsioon on eeltoodust lähtuvalt Eesti õhuruumis ning majandusvööndi kohale jäävas õhuruumiosas olemuselt täiesti erinev. Kuna Eesti õhuruumis, sh õhuruumiga seotud piirangute kehtestamisele ja avaldamisele, kohalduvad nii siseriiklik õigus kui ka EL ja rahvusvaheline

³⁷ Kaartidel Tallinn FIR.

³⁸ LennS § 3 lg 2.

³⁹ Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 923/2012, 26. september 2012, millega kehtestatakse ühised lennureeglid ning aeronavigatsiooniteenuseid ja -protseduure käsitlevad käitamissätted ning muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 1035/2011 ning määruseid (EÜ) nr 1265/2007, (EÜ) nr 1794/2006, (EÜ) nr 730/2006, (EÜ) nr 1033/2006 ja (EL) nr 255/2010549/2004 (SERA) artikkel 2 p 86 – ELTL 281 13.10.2012.

⁴⁰ Lennundusteabe kogumik on riigi poolt või volitusel avaldatud väljaanne, mis sisaldab lennunduse seisukohalt olulist aeronavigatsioonialast püsivateid. – komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 923/2012 (SERA), artikkel 2 p 13.

õigus, siis on vajalik hinnata nende kooskõla ning välja selgitada aspektid, millega tuleb arvestada, et tagada vastavus regulatsioonidele.

Järgmises alapeatükis käsitletakse täpsemalt Eesti õhuruumi struktuuri ning selgitatakse välja erinevaid õhuruumiosasid. Samuti kirjeldatakse, mida loetakse õhuruumi piiranguteks ning tuuakse välja nende erinevused.

1.1.4 Eesti õhuruumi struktuurid

Õhuruum koosneb erinevatest õhuruumi alalistest ja ajutistest osadest. Need on loodud õhusõidukite ohutu ja optimaalse käitamise tagamiseks.⁴¹ Esmalt on võimalik õhuruumi jagada selles osutatavast teenuse liigist lähtuvalt kontrollitavaks ja mittekontrollitavaks õhuruumiks. Kontrollitavas õhuruumis osutatakse lennujuhtimisteenust vastavalt õhuruumi klassifikatsioonile⁴². Õhuruumi klassiga määratakse kindlaks õhusõidukite käitamiseeskirjad, lennunõuded ning õhuruumiosas osutatav teenus. Õhuruumi klassid on defineeritud komisjoni rakendusmääruses (EL) 923/2012.⁴³ Kontrollitav õhuruum koosneb lähialadest⁴⁴, lähenemisaladest⁴⁵ ja lennujuhtimispiirkonnast⁴⁶. Lähiala asub lennuvälja ümbruses ja algab maa- või veepinnast, selle kohale kehtestatakse üldjuhul lähenemisala ning selle kohale omakorda lennujuhtimispiirkond. Kontrollitavad õhuruumiosad ei pea siiski tingimata nii asetsema, näiteks võib olla kehtestatud lähiala ning selle kohal asuda mittekontrollitav õhuruum, sest lennuliikluse iseloomust lähtuvalt lähenemisala loomise vajadus puudub. Käesoleva magistr töö koostamise ajal on Eesti õhuruumis kontrollitavate õhuruumiosadena

⁴¹ Mihetec, T., Jakšić, Z., Steiner, S. Air Space Management Procedures in Europe. – Sloveenia: 14th International Conference on Transport Science ICTS 2011: Maritime, Transport and Logistics, Conference Proceedings 2011.

⁴² Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2020/469, 14. veebruar 2020, millega muudetakse määrusi (EL) nr 923/2012, (EL) nr 139/2014 ja (EL) 2017/373 lennuliikluse korraldamisele ja aeronavigatsiooniteenustele, õhuruumistruktuuride kavandamisele, andmete kvaliteedile ja lennuraja ohutusele kehtestatud nõuete osas ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 73/2010, lisa III punkt (1)(j)(156). – ELT L 104/1, 03.04.2020.

⁴³ Komisjoni rakendusmääruse (EL) 923/2012(SERA) lisa punkt SERA.6001.

⁴⁴ Lähiala (CTR – *Control Zone*) on kontrollitav õhuruum, mis ulatub maapinnast kuni määratud piirkõrguseni – komisjoni rakendusmäärus (EL) 2020/469, lisa III punkt (1)(j)(154).

⁴⁵ Lähenemisala (TMA – *Terminal Control Area*) on ühe või mitme suure lennuvälja läheduses, tavaliselt ATSmarsruutide liitumiskohas kehtestatud lennujuhtimispiirkond – komisjoni rakendusmääruse (EL) 2020/469, lisa III punkt (1)(j)(239).

⁴⁶ Lennujuhtimispiirkond (CTA – *control area*) on maapinna kohal olevast teatavast tasandist kõrgemal asuv kontrollitav õhuruum – komisjoni rakendusmäärus (EL) 2017/373, lisa I punkt 39.

kehtestatud Tallinna ja Ämari lähialad, kolm Tallinna lähenemisala nende kohale ning Tallinna lennujuhtimispiirkond terve Eesti kohale.⁴⁷

Mittekontrollitavas õhuruumis lennujuhtimisteenust ei osutata, küll aga osutatakse seal näiteks lennuinfo ja häireteenindust. Lennuinfo- ja häireteenindust osutatakse kogu Tallinna lennuinfopiirkonna ulatuses.⁴⁸ Lisaks on osade lennuväljade ümber kehtestatud lennuinfotsoonid⁴⁹. Eestis on lennuvälja lennuinfotsoonid kehtestatud Tartu, Pärnu, Kuressaare ja Kärdla lennuväljade ümbrusesse.⁵⁰

Täiendavalt on võimalik teatud õhuruumiklassides kehtestada transpondrikohustuslikkusega alad⁵¹ ning raadiosidekohustuslikkusega alad⁵², mille eesmärk on teatavates õhuruumiosades toimuva liikluse kohta informatsiooni saamine ning vajadusel neile teavat liiki teenuse osutamine. Näiteks lennuvälja lennuinfotsooni kehtestamine iseenesest ei kohusta seal lendajat lennuinformaatoriga raadiosidet pidama. Selle tagamiseks on vajalik sinna kehtestada ka raadiosidekohustuslikkusega ala. Sama kehtib ka transpondrikohustuslikkusega alade puhul. Informatsioon nende alade kohta avaldatakse lennundusteabe kogumikus.

Lisaks eeltoodutele on võimalik mehitatud lennunduse piiramiseks või keelamiseks luua õhuruumi erinevaid piiritletud õhuruumiosasid (edaspidi „alad“), milleks võivad olla näiteks keelualad, piirangualad, ohualad, ajutiselt eraldatud alad ja piiriülesed alad. Nende alade definitsioonid on järgmised:

- 1) Ohuala (D – *danger area*) on piiritletud õhuruum, milles võib teatavates ajavahemikes aset leida õhusõidukite liiklemist ohustav tegevus.⁵³ Näiteks kehtestatakse ohualad välilasketiirude kohale, milles toimuv tegevus on õhusõidukitele potentsiaalselt ohtlik (pihta saamise oht), aga ohuala võib kehtestada ka piirkonda, kus toimub näiteks aktiivne purilennutegevus, et muu lennuliiklus teaks tähelepanelikum olla.

⁴⁷ Eesti lennundusteabe kogumik, 23.02.2023.

⁴⁸ Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 923/2012, artikkel 2 p 76.

⁴⁹ Lennumvälja lennuinfotsoonis (FIZ – *Flight Information Zone*) osutatakse lennumvälja lennuinfoteenust ja häireteenust lennumväljal liikluses osalejatele. – komisjoni rakendusmäärus (EL) 2020/469, lisa III punkt (1)(j)(183).

⁵⁰ Eesti lennundusteabe kogumik, 23.02.2023.

⁵¹ Kohustusliku transpondri ala (TMZ – *transponder mandatory zone*) on piiritletud õhuruum, milles lennates peavad õhusõiduki pardal ja kasutuses olema õhurõhu järgi kõrgust merepinnast mõõtvad transpondrid – komisjoni rakendusmäärus (EL) 923/2012, artikkel 2 p 136.

⁵² Kohustusliku raadioside ala (RMZ – *radio mandatory zone*) on piiritletud õhuruum, milles lennates peavad õhusõiduki pardal ja kasutuses olema raadiosideseadmed – komisjoni rakendusmäärus (EL) 923/2012, artikkel 2 p 106.

⁵³ Komisjoni rakendusmäärus (EL) 923/2012 (SERA) artikkel 2 p 65.

- 2) Piiranguala (R – *restricted area*) on piiritletud õhuruum riigi maa-alade või territoriaalvete kohal, kus õhusõidukite lendamine on piiratud eritingimustega.⁵⁴ Piirangut ennast ei ole seejuures täpsustatud, seega võib piiranguks olla mistahes eritingimus, mis piirab lendamist mingilgi viisil. Piirangualasid on võimalik kehtestada näiteks erinevate (lennundus)ürituste toimumise ajaks, et tagada üritusel osalevate õhusõidukite ohutus, aga ka näiteks julgeoleku tagamise või keskkonnakaitse eesmärgil. Sellisel juhul võib olla alas lendamine lubatud ainult kindlatel õhusõidukitel või konkreetsel tingimustel (nt eelnev koordineerimine). Aga on võimalik kehtestada mistahes tingimusi, mis katavad ära ala kehtestamise vajaduse. Oluline on, et piiratakse lendamist.
- 3) Keeluala (P – *prohibited area*) on piiritletud õhuruum riigi maa-alade või territoriaalvete kohal, kus õhusõidukite lendamine on keelatud.⁵⁵ See tähendab, et selles alas ei või mitte ükski õhusõiduk mitte ühelgi põhjusel lennata. Seega on tegemist kõige piiravama õhuruumipiiranguga.
- 4) Ajutiselt eraldatud ala (TSA – *temporary segregated area*) on kindlaksmääratud õhuruum, mis on tavaliselt ühe pädeva asutuse jurisdiktsiooni all ja mis on ühisel kokkuleppel ajutiselt eraldatud teisele pädevale asutusele ainukasutamiseks ning muul liiklusel ei ole lubatud sellest läbi lennata.⁵⁶ Näiteks Eesti puhul, kui tavapäraselt on õhuruum kõigile avatud (tsiviil), siis ajutiselt eraldatud ala loomisega on võimalik see õhuruumiosa anda ainult Kaitseväe (ja liitlaste) kasutusse. Oma olemuselt erineb see eeltoodud ohu-, piirangu- ja keelualast ka seetõttu, et nendes alades ei kehti üleandmise hetkest alates lennureeglid, ei säili õhuruumi klass ja nendes ei osutata aeronavigatsiooniteenuseid. Kehtivad need reeglid, mis on vastuvõttev asutus selle tarbeks kehtestanud, kui on.
- 5) Piiriülene ala (CBA – *cross-border area*) on õhuruumipiirang või -reservatsioon, mis on kehtestatud riigipiiride kohale konkreetsetest operatsioonilisest vajadustest lähtuvalt. See võib esineda ajutiselt eraldatud või ajutiselt reserveeritud alana.⁵⁷

Ohu-, piirangu, keelu-, ajutiselt eraldatud ja piiriülelised alad on need, mille kehtestamisele ja avaldamisele käesolevas töös keskendutakse. Magistritöös kasutatakse nende alade kohta

⁵⁴ Samas, artikkel 2 p 111.

⁵⁵ Samas, artikkel 2 p 103.

⁵⁶ Eurocontrol. ERNIP Part 1 „The European Airspace Design Methodology Guidelines – General Principles and Technical Specification for Airspace Design“, versioon 2.6, 2022, lk 365.

⁵⁷ Samas, lk 360.

ühisnimetajana sõna „õhuruumipiirangud“⁵⁸. Kõik need alad on erineva funktsiooniga ning samuti erineval tasemel lennutegevust piirava iseloomuga. Toodud loetelu ei ole täielik, autor on seda kitsendatud lähtuvalt sellest, milliseid alasid on Eestis viimase paarikümne aasta jooksul kasutatud või mida hetkel kasutatakse ning täiendavalt lisanud loetellu keeluala. Keeluala loetellu lisamise on tinginud asjaolu, et autor on kokku puutunud selle mõiste väärkasutamisega. Magistritöö koostamise ajal ei ole kehtestatud Eesti õhuruumi ühtegi piiriülest ala, aga ühine piiriülene ala on olnud Eesti ja Läti õhuruumis, see oli loodud militaarõhusõidukite tarbeks. Praeguseks on loodud ajutiselt eraldatud alad Eesti ja Läti õhuruumi nii, et neid korruga aktiveerides on võimalik kahe riigi õhuruumi korruga kasutada. Välistatud ei ole ka uue piiriülese ala loomine.

Järgmises alapeatükis käsitletakse õhuruumiga ning õhuruumipiirangute kehtestamise ja avaldamisega seotud õiguse peamisi allikaid.

1.2 Õhuruumi ja õhuruumipiirangutega seotud õiguslikud alused

Lennundusõigus, sh õhuruumi ning õhuruumipiiranguid puudutav õigus on reguleeritud kolmel tasemel. See moodustab osa rahvusvahelisest avalikust õigusest, sellele kohalduvad nii rahvusvahelise õiguse normid kui ka rahvusvahelise lennundusõiguse normid. Rahvusvaheline õigus on lennunduse seisukohast ka kõige olulisem.

Lisaks rahvusvahelisest õigusest tulenevatele normidele on lennundus reguleeritud ka EL õigusaktidega, eelkõige määrustega, mida tuleb kohaldada kõikides EL riikides. Kui Chicago konventsioon on peamine rahvusvahelise õiguse allikas, mis rõhutab mh riikide suveräänse kontrolli õigust ja olemasolu, siis EL on omalt poolt rõhutanud, et tema eesmärk on aidata liikmesriike Chicago konventsioonist tulenevate kohustuste täitmisel, luues aluse Chicago konventsiooni nõuete ühtseks tõlgendamiseks ja rakendamiseks.⁵⁹

⁵⁸ Inglise keeles kasutatakse nii terminit „*airspace restrictions*“ kui ka „*special use airspace (SUA)*“ või „*special use area (SUA)*“.

⁵⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1070/2009, 21. oktoober 2009, millega muudetakse määrusi (EÜ) nr 549/2004, (EÜ) nr 550/2004, (EÜ) nr 551/2004 ja (EÜ) nr 552/2004, et parandada Euroopa lennundussüsteemi toimivust ja jätkusuutlikkust, põhjendus p 22-26. – ELT L300/34, lk 34-50.

Valdkondades, mida EL õigus ei käsitle, või küsimustes, mille EL on jätnud riigi otsustada, reguleerib lennundust siseriiklik õigus.

1.2.1 Rahvusvaheline õigus

Lennundusõiguse seisukohast on oluline roll rahvusvahelisel õigusel. Kõige olulisem rahvusvaheline leping on ÜRO põhikirja⁶⁰. ÜRO põhikirja artiklis 2 on kirjeldatud mitmed olulised rahvusvahelise õiguse printsiibid. See on ülimuslik ka muude rahvusvaheliste lepingute suhtes.⁶¹ Lisaks on rahvusvahelise õiguses seisukohast oluline ka rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon⁶², mis seab raamid rahvusvaheliste lepingutele. Eeltoodud seavad raami ning on aluseks Chicago konventsioonile. Eesti on ühinenud Chicago konventsiooniga ning sellest lähtuvalt on riigil kohustus seda rakendada.

Chicago konventsioon loodi selle preambuli alusel selleks, et rahvusvaheline tsiviillennundus võiks areneda ohutult ja korrapäraselt ning et oleks võimalik võrdsete võimaluste alusel luua rahvusvaheline lennuühendus, mis toimiks tõhusalt ja ökonoomselt. Konventsiooni juurde kuuluvad selle 19 lisa, mis sisaldavad standardeid ja soovituslikke tavasid, ning lisasid täiendavad dokumendid.⁶³ Osaliselt on konventsiooni lisades olevad nõuded üle võetud EL õigusesse. Õigem oleks isegi öelda, et EL õiguses lennundust puudutavad regulatsioonid põhinevad suures osas Chicago konventsioonil ja selle lisadel ning täiendavatel dokumentidel.

Oluline on välja tuua, et Chicago konventsiooni kohaselt kohaldatakse seda ainult tsiviilõhusõidukite suhtes ja seda ei kohaldata riiklike õhusõidukite suhtes.⁶⁴ Sõjaväe-, tolli- ja politseiteenistuses kasutatavad õhusõidukid loetakse riiklikeks õhusõidukiteks.⁶⁵ Teisalt kohustub riik osutama vajalikku tähelepanu tsiviilõhusõidukite lennuohutusele, kui kehtestab

⁶⁰ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja ning Rahvusvahelise Kohtu statuut – RT II 1996, 24, 95.

⁶¹ ÜRO põhikirja artikkel 103.

⁶² Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon - RT II 2007, 15.

⁶³ Õhuruumi ja õhuruumi piiranguid puudutavad nõuded on sätestatud eelkõige Chicago konventsiooni lisa 2, mis käsitleb lennureegleid, lisa 11, mis sisaldab lennuliiklusteenuseid puudutavaid nõudeid ja lisa 15, mis sätestab nõuded lennundusteabe teenusega seonduvale. Samuti tulenevad nõuded lisasid täiendavatest dokumentidest, olulimad on ICAO Doc 4444 „Air Traffic Management“ (PANS-ATM)“, ICAO Doc 10066 „Aeronautical Information Management“ (PANS-AIM) ning ICAO Doc 9854 „Global Air Traffic Management Operational Concept“.

⁶⁴ Chicago konventsioon, art 3 punkt a.

⁶⁵ Samas, art 3 punkt b.

eeskirju riiklike õhusõidukite kohta.⁶⁶ Seega ühest küljest konventsioon riiklikele õhusõidukitele ei kohaldu, aga teisalt riik peab seda arvesse võtma riiklikele õhusõidukite käitamisega seonduvate nõuete kehtestamisel. Näiteks on lennuohutuse seisukohast oluline, et õhuruumi kasutavad õhusõidukid teaksid ette ennustada teiste õhusõidukite käitumist erinevates (konflikti)situatsioonides, seega peavad sellised nõuded riiklikele õhusõidukitele olema ühtlustatud Chicago konventsioonist tulenevate nõuetega. Sarnaseid kokkupuutekohti on aga väga palju. Seega mõjutab Chicago konventsioon oluliselt ka riiklikele õhusõidukitele kehtestatavaid nõudeid ning seab nende kehtestamisele teatavaid piiranguid.

Tähtis on ka asjaolu, et Chicago konventsioonis, ICAO Peaasamblee resolutsioonides, konventsiooni lisades, aeronavigatsiooniteenuseid puudutavates protseduurides ja muudes dokumentides ja juhendites on viiteid kohustuslikule tsiviil-sõjalisele koostööle ja koordineerimisele. ICAO on öelnud, et riigid peavad kaitsma tsiviilõhusõidukite navigeerimist, seega on riigi kohustus reguleerida militaar- ja riiklikku lennundust puudutavaid operatsioone ja teenuseid ning lisanud, et tiheda liiklusega õhuruumiosades on ühtlustatud regulatsioon tõhusa, ohutu ja jätkusuutliku lennundussüsteemi eelduseks.⁶⁷ Seega on Chicago konventsiooni lisadel ja muudel juhendmaterjalidel, mis sätestavad nõudeid näiteks õhuruumi korraldamisele ja muudele õhuruumipiirangutega seonduvale palju suurem mõju riiklikele õhusõidukitele, kui esmapilgul tundub.

Lisaks Chicago konventsiooniga liitumisele on Eesti alates 1. jaanuarist 2015 Eurocontrol-i lennuliikluse ohutuse alast koostööd käsitleva rahvusvahelise konventsiooni liige.⁶⁸ Euroopa Lennuliikluse Ohutuse Organisatsioon Eurocontrol (edaspidi Eurocontrol) on Euroopas keskne lennuliikluse korraldamisega tegelev tsiviil-militaar organisatsiooniga, mille eesmärk on toetada Euroopa lennunduse toimivust. Selle konventsiooni raames on välja töötatud lennuliikluse korraldamisega, sh õhuruumipiirangutega seonduvaid standardeid ja spetsifikatsioone, mida riikidel tuleb rakendada.⁶⁹ Kuna Eurocontrol-i lennuliikluse ohutuse

⁶⁶ Samas, art 3 punkt d.

⁶⁷ ICAO. Circular 330-AN/189 „Civil/Military Cooperation in Air Traffic Management“, 2011.

⁶⁸ 1981. aasta protokolliga muudetud EUROCONTROLi lennuliikluse ohutuse alast koostööd käsitlev rahvusvaheline konventsioon - RT II, 15.11.2014, 2 (*edaspidi EUROCONTROLi konventsioon*).

⁶⁹ Õhuruumi ja õhuruumipiiranguid puudutavad eelkõige raamdokument „European Route Network Improvement Plan (ERNIP) version 2.1, 2020, mis on jagatud neljaks osaks ning õhuruumi paindliku kasutamist käsitlev dokument „Specification for the application of the Flexible Use of Airspace (FUA)“.

1) Eurocontrol. ERNIP Part 1 „The European Airspace Design Methodology Guidelines – General Principles and Technical Specification for Airspace Design“, versioon 2.6, 2022.

2) Eurocontrol. ERNIP Part 2 „ARN Version 2022 – 2030“, versioon 1.0, 2022.

alast koostööd käsitleva rahvusvaheline konventsiooni fookus on suunatud ainult lennuliikluse korraldamisele, siis selle konventsiooni tähenduses kuuluvad mõiste „lennuliiklus“ alla nii tsiviilõhusõidukid kui ka riiklikud õhusõidukid, mis järgivad Chicago konventsioonist tulenevaid nõudeid.⁷⁰

1.2.2 Euroopa Liidu õigus

EL tasemel reguleerivad õhuruumiga ning õhuruumi piirangutega seonduvat eelkõige ühtse Euroopa taeva paketti kuuluvad õigusaktid, mille loomise eesmärgiks on olnud parendada lennuliikluse korraldamist ning aeronavigatsiooniteenuste toimivust. Lisaks käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühisnorme alusmäärus⁷¹ ning täiendavalt komisjoni rakendusmäärused.

Euroopa Komisjon ütles 1999. aastal oma teatises nõukogule ja Euroopa Parlamendile, et Euroopa ei saa säilitada taevas riigipiire, kui on suudetud maapeal need kaotada. Peab olema võimalik isikute, kaupade ja teenuste vaba liikumine ka üle õhupiiri.⁷² Ühtse Euroopa taeva eesmärk on parendada lennuliikluse toimimist, vähendada õhuruumi killustatust ning pakkuda harmoniseeritud aeronavigatsiooniteenuseid Euroopa õhuruumis. Esimesed ühtsed nõuded (tuntud kui SES I pakett) võeti vastu 2004. aastal ning see koosnes neljast määrusest: raammäärusest⁷³, teenuse osutamise määrusest⁷⁴, õhuruumi määrusest⁷⁵ ja koostalitlusvõime

3) Eurocontrol. ERNIP Part 3 „Procedures for Airspace Management Airspace Management Handbook for the Application of the Concept of the Flexible Use of Airspace“, versioon 5.10, 2022.

4) Eurocontrol. ERNIP Part 4 „RAD User Manual“, versioon 2.3, 2022.

5) Eurocontrol. Specification for the application of the Flexible Use of Airspace (FUA) versioon 1.1, 2009.

⁷⁰ EUROCONTROLi konventsioon, art 3 punkt 3.

⁷¹ Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1139, 4. juuli 2018, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühisnorme ja millega luuakse Euroopa Liidu Lennundusohutusamet ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 2111/2005, (EÜ) nr 1008/2008, (EL) nr 996/2010, (EL) nr 376/2014 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2014/30/EL ning 2014/53/EL ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EÜ) nr 552/2004 ja (EÜ) nr 216/2008 ning nõukogu määrus (EMÜ) nr 3922/91 (alusmäärus) – ELT L 212 22.08.2018, lk 1.

⁷² European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – The creation of the single European sky, COM/99/0614 final, 1999.

⁷³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 549/2004, 10. märts 2004, millega sätestatakse raamistik ühtse Euroopa taeva loomiseks (raammäärus) - ELT L 96, 31.3.2004, lk 1.

⁷⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 550/2004, 10. märts 2004, aeronavigatsiooniteenuste osutamise kohta ühtses Euroopa taevas (teenuse osutamise määrus) – ELT L 96, 31.3.2004, lk 10.

⁷⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 551/2004, 10. märts 2004, õhuruumi korraldamise ja kasutamise kohta ühtses Euroopa taevas (õhuruumi määrus) - ELT L 096, 31.3.2004, lk 20.

määrusest⁷⁶. Need määrused sisaldavad mitmeid institutsioone ja algatusi nagu Euroopa ülemine lennufopiiirkond, õhuruumi paindlik kasutamine, funktsionaalsed õhuruumiplokid, riiklike järelevalveasutusi puudutavad nõuded ning praeguse nimega Euroopa Liidu Lennuohutusameti pädevuse teemasid. 2009. aastal täiendati ühtse Euroopa taeva paketti (SES II) ning lisandusid kaks määrust, mille eesmärk on parandada Euroopa lennundussüsteemi toimivust ja jätkusuutlikust⁷⁷ ning Euroopa Liidu Lennundusohutusameti (*European Union Aviation Safety Agency – EASA*) volituste laiendamine lennujaamadele, lennuliikluse korraldamisele ja aeronavigatsiooniteenustele⁷⁸.

Üldjuhul reguleerivad EL lennundust puudutavad õigusaktid tsiviillennundust ning riiklik lennundus⁷⁹ on jäetud riikide enda reguleerida. See tuleneb asjaolust, et riiklike õhusõidukitega täidetakse riigi suveräänsusega seotud ülesandeid nagu riigi julgeoleku või avaliku korra tagamine, aga sinna kuuluvad ka näiteks päästesündmuste lahendamised. EL õigus sätestab üheselt, et riikidel on suveräänsus nende õhuruumi suhtes ning EL määrusega seda ei piirata. Samuti ei käsitleta ja piirata avaliku korra, julgeoleku ning kaitseküsimustega seonduvat ning hõlmatud ei ole ka sõjalised operatsioonid ega õppused.⁸⁰ Vastavalt liikmesriikide poolt vastuvõetud üldisele avaldusele ühtse Euroopa taevaga seotud sõjaliste küsimuste kohta peaksid liikmesriigid eelkõige suurendama tsiviil- ja sõjandusvaldkonna koostööd ja kui kõik asjaomased liikmesriigid peavad vajalikuks, hõlbustama nende liikmesriikide poolt vajalikuks peetavas ulatuses koostööd nende relvajõudude vahel kõikides lennuliikluse korraldamisega seotud küsimustes.⁸¹ Seega, kuigi riiklik lennundus ja sellega seonduv on riigi enda reguleerida, on EL õigusaktidega kehtestatud nõuded õhuruumi korraldamisele ning tsiviil-sõjalise koostöö korraldamisele.

⁷⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 552/2004 10. märts 2004, Euroopa lennuliikluse juhtimisvõrgu koostalitlusvõime kohta (koostalitlusvõime määrus) – ELTL 96, 31.3.2004, lk 26.

⁷⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1070/2009.

⁷⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1108/2009, 21. oktoober 2009, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 216/2008 lennuväljade, lennuliikluse korraldamise ja aeronavigatsiooniteenuste valdkonnas ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2006/23/EÜ – ELTL 309, 24.11.2009, lk 51.

⁷⁹ LennS § 6¹ lg 1 kohaselt loetakse riiklikuks lennunduseks avaliku võimu volitusi omava asutuse, isiku või tema nimel avalikes huvides ning riigi kontrolli all toimuvat lennundustegevust, sealhulgas riigi sõjalise kaitse, tollijärelevalve, päästesündmuse lahendamise, keskkonnakaitse, politsei ülesande täitmise või muu avaliku korra või riigi julgeoleku tagamisega seotud lennundustegevust, samuti rahvusvahelise organisatsiooni avalikes huvides korraldatud ja tema kontrolli all toimuvat lennundustegevust.

⁸⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1070/2009, artikkel 1, p 1.

⁸¹ Samas, põhjenduse punkt 6.

EASA loodi 2002. aastal.⁸² EASA ülesanne on mh koostada nn *soft law* lennundusega seotud õigusaktide kohaldamiseks. Käesoleva magistritöö raames on olulised EASA koostatud nõuete täitmise aktsepteeritud meetodid ja juhendmaterjal. Oma olemuselt on nii nõuete täitmise aktsepteeritud meetodid kohustuslikud järgida kuni ei taotleta alternatiivse meetodi kasutamist.⁸³ Tegemist on justkui mittesiduva õigusega, mis oma olemuselt on siduv.⁸⁴ Nõuete täitmise aktsepteeritud meetodite sõnastamisel kasutatakse väljendit „peaks“ vms. Tegelikult on tegemist näilise kaalutusõigusega, sest nõuet ei loeta täidetuks, kui nõuete täitmise aktsepteeritud meetodit pole järgitud. Võimalik on taotleda nõuete täitmise alternatiivse meetodi heakskiitmist.

1.2.3 Siseriiklik õigus

Õhuruumi kasutamise seotud otsuste tegemine kuulub riigi vastutusalasse. Siseriiklikul tasandil reguleerib lennundust, sh õhuruumiga seotud piirangute temaatikat eelkõige lennundusseadus ning ka Vabariigi Valitsuse 18.07.2000 määrus nr 240 „Eesti õhuruumi kasutamine ja lennuliikluse teenindamine Tallinna lennuinfo piirkonnas“ (edaspidi määrus 240)⁸⁵. Mõlemad õigusaktid sätestavad nõudeid ja vastutusi seoses õhuruumi kasutamise korraldamisega.

Lisaks eeltoodud lennunduspetsiifilistele õigusaktidele tuleb arvestada ka kogu muu siseriikliku õigusega, mis on õhuruumipiirangute kehtestamise ja avaldamise kontekstis asjakohane. Olulisemad õigusaktid on PS ja haldusmenetluse seadus (HMS)⁸⁶.

⁸² Euroopa Liidu kodulehekülj. – https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/easa_en. (28.02.2023).

⁸³ Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2017/373, 1. märts 2017, millega sätestatakse lennuliikluse korraldamise teenuste ja aeronavigatsiooniteenuste osutajate ning muude lennuliikluse korraldamise võrgustiku funktsioonide suhtes ja kõigi nende järelevalve suhtes kohaldatavad ühisenõuded ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 482/2008, rakendusmäärused (EL) nr 1034/2011, (EL) nr 1035/2011 ja (EL) 2016/1377 ning muudetakse määrust (EL) nr 677/2011. – ELT L 62/1, 08.03.2017, lisa I, p-d 1 ja 59.

⁸⁴ Näiteks komisjoni rakendusmääruse (EL) 2017/373 II lisa punkti ATM/ANS.AR.A.015 kohaselt töötab EASA välja nõuete täitmise aktsepteeritud meetodid, mida saab kasutada selle määruse nõuete täitmiseks. Kui nõuete täitmise aktsepteeritud meetodeid järgitakse, loetakse käesoleva määruse kohased nõuded täidetuks. Võimalus on kasutada ka nõuete täitmise alternatiivseid meetodeid, aga see eeldab nende hindamise protsessi läbimist ning mh on vajalik pädeva asutuse heakskiit. Sama lähenemist kasutatakse paljude teiste määruste juures.

⁸⁵ Vabariigi Valitsuse määrus 240 „Eesti õhuruumi kasutamine ja lennuliikluse teenindamine Tallinna lennuinfo piirkonnas“ - RTI, 02.07.2022, 3.

⁸⁶ Haldusmenetluse seadus – RTI, 13.03.2019, 55.

Järgmises peatükis käsitletakse täpsemalt õhuruumpiirangute kehtestamisele ja avaldamisele kohalduvaid EL õigusest ning rahvusvahelisest õigusest tulenevaid nõudeid.

2. EL ÕIGUSEST JA RAHVUSVAHELISEST ÕIGUSEST TULENEVAD NÕUDED ÕHURUUMIPIIRANGUTE KEHTESTAMISELE JA AVALDAMISELE

2.1 EL õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevad nõuded õhuruumi piirangute avaldamisele

Õhuruumi piirangute kehtestamise protsess ei ole EL ega rahvusvahelise õigusega reguleeritud, vaid on sätestatud nõuded ja põhimõtted, millega tuleb õhuruumi piirangute kehtestamisel arvestada. Samas on sätestatud detailsed nõuded õhuruumi piirangute avaldamisele. Arvestades selle informatsiooni tarbijate hulka ning rahvusvahelisust on see (lennu)ohutuse tagamise eesmärgist lähtuvalt ka vajalik. See tagab, et kõik osapooled mõistavad informatsiooni üheselt.

Nii EL õigus kui ka Chicago konventsioon sätestavad, et keeluala, piiranguala või ohuala kehtestamisel tuleb alale määrata tunnus ning avaldada selle ala kohta üksikasjalikud andmed.⁸⁷ Sama kehtib ka ajutiselt eraldatud alade ning piiriüleste alade puhul. Üksikasjalike andmete avaldamine on vajalik. Sellisel juhul ei ole lubatud õhusõidukitel alades lennata, v.a piiranguala puhul, kui järgitakse kehtestatud piirangut.⁸⁸ See on ka mõisteta, sest kui õhuruumi piirangu kohta pole avaldatud piisavalt detailset informatsiooni, siis on keeruline sellega arvestada. Seega kehtib ohu-, piirangu- või keeluala, kui selle kehtestamisel on järgitud järgmisi tingimusi:

- 1) ala on avaldatud;
- 2) ala avaldamine on toimunud kehtestatud korras;
- 3) alale on määratud tunnus ning
- 4) ala kohta on avaldatud üksikasjalikud andmed.

Õhuruumi piirangu tunnus koosneb tähtede ja numbrite grupist ning on detailselt ja kooskõllaliselt reguleeritud nii rahvusvahelise õiguse⁸⁹ kui ka EL õigusega⁹⁰. Tunnus koosneb esmalt asukoha viitest, seejärel märgitakse õhuruumi piirangu tüüp ning seejärel asjaomases

⁸⁷ 1) Komisjoni rakendusmääruse 2020/469, lisa III punkt 7, XI lisa 1. liite VI jagu.

2) Rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni lisa 11 „Air Traffic Services“, 15. versioon, 2018, p 2.33.1.

⁸⁸ 1) Komisjoni rakendusmäärus (EL) 923/2012 (SERA), lisa punkt SERA.3145.

2) Rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni lisa 2 „Rules of the Air“, 10. versioon. 2005, p 3.1.11.

⁸⁹ 1) Chicago konventsiooni lisa 11, punkt 2.33.3.

2) ERNIP Part 1, lk 219-220.

⁹⁰ EASA. ED Decision 2020/008/R, 2020. – Annex VII, Subpart B, Appendix 1, Section IV, AMC1 Section VI.

riigis või territooriumil dubleerimata number ning vajadusel korral alajaotus tähistav täht. Eestis peab alade nimetuste üle arvestust ühendatud tsiviil-sõjalise õhuruumi korraldamise üksus⁹¹.

Kõikide eelpool käsitletud alade kohta tuleb avaldada andmed lennundusteabe kogumikus.⁹² Lennundusteabe kogumikus tuleb avaldada ka ala graafilised andmed ning piirangu kirjeldus või ohu andmed. Seega peab ala kehtestamisel avaldama nii palju informatsiooni, et õhuruumi piirang oleks kasutajate jaoks üheselt mõistetav, lihtsasti hoomatav ning järgitav. Osaliselt määrab kohustuslikud andmed ka lennundusteabe kogumiku ülesehitus ja kohustuslikud andmeväljad, mis on samuti reguleeritud õigusaktidega. Meeles tuleb pidada, et õhuruumi kehtestatava ala puhul on tegemist kolmemõõtmelise õhuruumiosaga ehk alal peavad lisaks külgi piiridele olema ka nii ala- kui ka ülapiir. Kui õhuruumi piirang ei ole alaliselt aktiivne, siis tuleb alale juurde märkida informatsioon ala aktiveerimise aja ja viisi kohta ning muu kasulik informatsioon, näiteks ala kasutatav asutus või kasutustingimused.⁹³

ICAO lisab soovitusena, et keelu- piirangu ja ohuala kehtestamisel peaks ala olema võimalikult väike ning jääma lihtsatesse geomeetrilistesse piiridesse, et kõik asjaosalised saaksid seda hõlpsasti kasutada.⁹⁴ Sellega soovituselga toetatakse mh õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtet, mida käsitletakse täpsemalt alapeatükis 2.3.3.

Järgmises alapeatükis käsitletakse detailsemalt alade avaldamise kohta ning ajaraami.

2.2 Alaliste ja ajutiste alade avaldamine

2.2.1 Ajutiste ja alaliste alade avaldamise koht

Õhuruumi piirangute avaldamisel on oluline tähtsus sellel, kas tegemist on ajutise või püsiva alaga. Sellest ja mõnest täiendavast kriteeriumist lähtuvalt sõltub, kus õhuruumi piirangud tuleb avaldada. Lennundusteabe kogumikus avaldatakse teavet, mis sisaldab lennunduse seisukohalt

⁹¹ LennS § 7³ lg 4 alusel nimetab ühendatud tsiviil-sõjalise õhuruumi korraldamise üksuse ülesandeid täitvad isikud majandus- ja taristuminister.

⁹² Keelu-, piirangu- ja ohualade korral avaldatakse andmed osas ENR 5.1 ning ajutiselt eraldatud alad ning piiriüleste alade puhul osas ENR 5.2.

⁹³ ERNIP Part 1, lk 220.

⁹⁴ Chicago konventsiooni lisa 11, punkt 2.33.5.

olulist aeronavigatsioonialast püsivateet.⁹⁵ Seega, kui on vajalik muuta või lisada uut püsivateet, siis vormistatakse see lennundusteabe kogumiku muudatusena.⁹⁶ Kui tegemist on ajutise teabega, siis avaldatakse vastav teave lennundusteabe kogumiku lisana⁹⁷. Lennundusteabe kogumiku lisana tuleb välja anda ajutine teave, mis kehtib kolm kuud või kauem, ning lühiajaline teave, mis sisaldab palju teksti või graafilisi andmeid.⁹⁸

Lisaks eeltoodule on võimalik aeronavigatsioonilist teavet avaldada ka aeronavigatsiooniteabe ringkirjaga⁹⁹, lennunduskaartidel, NOTAM (*Notice to Airmen*) teatega¹⁰⁰ või digitaalse andmekogumina.¹⁰¹ Õhuruumiirangute kohta teabe avaldamise seisukohast on oluline nendest eelkõige NOTAM teade. See antakse välja, kui on vajalik edastada lühiajalist informatsiooni, samuti ka siis kui tehakse lühikese etteteatamisajaga muudatusi lennundusteabe kogumikus avaldatud informatsiooni osas. NOTAM teatega ei ole võimalik avaldada graafilisi muudatusi.¹⁰² Lühiajaliseks või ajutiseks peetakse teavet, mille kestvus on lühem kui 3 kuud, sest pikema kehtivuse puhul tuleb informatsioon avaldada lennundusteabe kogumiku lisana.

Eeltoodust lähtuvalt tuleb püsiv ala avaldada lennundusteabe kogumikus, selleks tuleb välja anda lennundusteabe kogumiku muudatus. Ajutise ala avaldamisel tuleb õhuruumiirang avaldada kas lennundusteabe kogumiku lisana või NOTAM teatega, olenevalt sellest, kumb on parasjagu asjakohane.

Ajutiselt avaldatud õhuruumiirang võib muutuda püsivaks, seega esineb olukordi, kus näiteks ohuala on avaldatud algselt ajutise alana ning hiljem avaldatakse selle kohta lennundusteabe kogumiku muudatus, et ala viia lennundusteabe kogumikku ehk see muutuks püsivaks. Siiski ei tohiks avaldamiskohtade eesmärgist lähtuvalt – eristada selgelt püsiv teave ajutisest teabest – üldjuhul avaldada õhuruumiiranguid esialgu ajutisena, et need hiljem alalisena avaldada.

⁹⁵ Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2020/469, lisa III, punkt (1)(j)(118).

⁹⁶ Samas, lisa III punkt (1)(j)(119).

⁹⁷ Samas, lisa III punkt (1)(j)(120).

⁹⁸ Samas, lisa III, punkt 6, VI lisa, p AIS.OR.315(a).

⁹⁹ Aeronavigatsiooniteabe ringkiri (AIC) on teade, mis sisaldab lennuohutuse, navigatsiooni või tehnika alast administratiivset või seadusandlikku informatsiooni, mis oma sisult ei täida NOTAM-ile esitatud nõudeid ja ei kuulu avaldamisele lennundusteabe kogumikus – komisjoni rakendusmäärus (EL) 2020/469, lisa III, punkt (1)(j)(115).

¹⁰⁰ NOTAM teade on sidevahendite kaudu levitatav teade, mis sisaldab teavet aeronavigatsiooniseadme paigaldamise, teenuse või protseduuri sisseseadmise, ohu kindlakstelemise, nende olukorra või neis tehtud muudatuse kohta, millest õigel ajal teadaaamine on lennutegevusega seotud töötajate jaoks oluline. – komisjoni rakendusmäärus (EL) 2017/373, II lisa p 73.

¹⁰¹ Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2020/469, lisa III, punkt (1)(j)(117).

¹⁰² Samas, III, punkt 6, VI lisa p AIS.OR.330(a).

Praktikas seda siiski kasutatakse, kuna ajutise ala avaldamise protsess on oluliselt lühem kui alalise ala puhul. Täpsemalt käsitletakse avaldamise ajaraamiga seonduvat järgmises alapeatükis.

2.2.2 Ajutiste ja alaliste alade avaldamisele kohalduv ajaraam

Aeronavigatsiooniteabe avaldamisel, sh muutmisel ja täiendamisel on oluline, et see informatsioon jõuaks kõikide osapoolteni, kes seda oma tegevuste läbiviimiseks vajavad. Eelmises alapeatükis käsitletud aeronavigatsiooniteabe toodetes kasutatakse andmete järjepidevuse tagamiseks AIRAC¹⁰³-tsükliga sama ajakohastust.¹⁰⁴ AIRAC süsteemi tuleb järgida ka õhuruumi piirangute kehtestamisel, muutmisel või kehtetuks tunnistamisel, v.a nendel juhtudel, kui on võimalik piirang avaldada NOTAM teatega.¹⁰⁵ Nii ICAO kui ka EASA on õhuruumi piirangute puhul seda ka eraldi rõhutanud.¹⁰⁶ Aeronavigatsiooniteavet koostavad osapooled peavad seega jälgima AIRAC kuupäevade kalendrit ning edastama algandmed õigeaks ajaks aeronavigatsiooniteabe koostamisega tegelevale teenuseosutajale.

AIRAC-süsteemi järgides avaldatakse uus teave 28-päevaste intervallidega. AIRAC teave peab jõudma tarbijateni 28 päeva enne kehtima hakkamist ning selle tagamiseks peab aeronavigatsiooniteabe teenuse osutaja muutuva teabe kohta informatsiooni tarbijale edasi saatma hiljemalt 42 päeva enne AIRAC-i jõustumiskuupäeva. Sealhulgas tuleb arvestada, et kehtima hakkavat muudatus pole lubatud alates jõustumisest järgmise 28 päeva jooksul muuta.¹⁰⁷ Kui kavandatakse suuramahulisi või olulisi muudatusi, siis tuleb rakendada pikendatud tsüklit (täiendavad 28 päeva) ehk informatsioon peab jõudma tarbijateni 42 päeva enne jõustumist.¹⁰⁸ Täiendavalt lisandub sinna aeg, mis on vajalik aeronavigatsiooniteabe teenuse osutajal muudatuse ettevalmistamiseks vastavas süsteemis ning kooskõlastamiseks ette

¹⁰³ AIRAC on väljendi „*aeronautical information regulation and control*“ akronüüm, mis tähistab ühiste jõustumiskuupäevade süsteemi, mille eesmärk on ette teavitada asjaoludest, mis nõuavad olulisi muudatusi tegevuskavades. – Chicago konventsiooni lisa 15, p 1.1.

¹⁰⁴ Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2020/469, lisa III, punkt 6, VI lisa p AIS.TR.500.

¹⁰⁵ Samas, lisa III, punkt 6, VI lisa punktid AIS.TR.505(a), VI lisa p AIS.OR.505.

¹⁰⁶ 1) Chicago konventsiooni lisa 15, p 6.2.

2) EASA. ED Decision 2020/008/R, 2020. – Annex VI, GM1 AIS.TR.505(a).

¹⁰⁷ 1) Rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni lisa 15 „Aeronautical Information Services“, 16. versioon, 2018, p 6.2.

2) Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2020/469, lisa III, punkt 6, VI lisa AIS.OR.505.

¹⁰⁸ EASA. ED Decision 2020/008/R, 2020. – Annex VI, AMC1 AIS.TR.505(b).

nähtud osapooltega.¹⁰⁹ Lähiaastate AIRAC kuupäevad avaldab teenuse osutaja lennundusteabe kogumikus ning ka oma kodulehel¹¹⁰ (vt väljavõtet lisas 2). Seega Eestis on AIRAC-süsteemi järgides alalise ala kehtestamisel lennundusteabe kogumiku muudatuse protsessi pikkus andmete edastamise tähtajast kuni kehtima hakkamiseni 84 päeva, sinna lisanduvad veel eelnevad ettevalmistavad tegevused ala soovija poolt. Ajutiste õhuruumi piirangute avaldamisel lennundusteabe kogumiku lisana AIRAC-süsteemi järgides on see periood 56 päeva pikk.

Ka ajutise teabe edastamisel NOTAM teatega tuleb järgida teatavaid nõudeid. NOTAM teate avaldamisel tuleb arvestada piisava ajaga, et informatsioon jõuaks kõikide vajalike osapoolteni, v.a olukordade puhul, mis on ettenägematud ja vajavad kohest reageerimist.¹¹¹ NOTAM teatega saab kehtestada ajutisi õhuruumi piiranguid ning sellega ka aktiveeritakse osa lennundusteabe kogumikus avaldatud aladest, kui on avaldatud sellekohane informatsioon. Mõlemal juhul on peab NOTAM teade olema avaldatud 7 päeva enne kehtima hakkamist. Lühem periood on võimalik, kui alad on eelnevalt kehtestatud ning vastav lühem aktiveerimise aeg on määratud lennundusteabe kogumikus ala kirjelduse juures. Piisavaks eelteavituseks ei loeta lühemat perioodi kui 24 tundi.¹¹²

Eelpool toodu näitab üheselt, et kuigi õhuruumi piirangute kehtestamine ja avaldamine on oma olemuselt menetlusõiguse valdkonda kuuluv, mis iseenesest peaks olema siseriikliku õiguse reguleerida, siis tegelikult seab rahvusvaheline ja EL õigus sellele omalt poolt detailsed nõuded. Selleks, et soodustada õhuruumi piirangute kehtestamise ja avaldamise vastavust EL ja rahvusvahelisest õigusest tulenevatele nõuetele peab siseriiklik õigus seda toetama. Seda, millises ulatuses siseriiklik õigus eelpool toodud nõudeid arvesse võtab, on käsitletud töö kolmandas peatükis.

Järgmises alapeatükis käsitletakse seda, milliste täiendavate EL õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevate nõuete ja põhimõtetega tuleb õhuruumi piirangute kehtestamisel arvestada.

¹⁰⁹ ICAO Doc 8126 „Aeronautical Information Services Manual“, 7. versioon, 2022, p 3.5.4.3.

¹¹⁰ Lennuliiklusteeninduse AS-i lennundusteabe osakonna koduleht asub aadressil <https://aim.eans.ee/> (25.04.2023).

¹¹¹ Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2020/469, lisa III, punkt 6, VI lisa p AIS.TR.510(a).

¹¹² 1) ICAO Doc 10066 „Aeronautical Information Management“ (PANS-AIM), 1. versioon, 2018, p 6.1.4.
2) ERNIP Part 1.

2.3 EL õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevad nõuded õhuruumi piirangute kehtestamisele

Õhuruumi piirangute kehtestamise protsess ei ole EL ega rahvusvahelise õigusega reguleeritud. EL ja rahvusvahelise õigusega on aga on sätestatud nõudeid ja põhimõtteid, millega tuleb õhuruumi piirangute kehtestamisel arvestada. Selles alapeatükis käsitletakse selliseid nõudeid ning põhimõtteid ning kirjeldatakse seda, millist mõju õhuruumi piirangud lennundusele omavad.

2.3.1 Lennuliikluse korraldamise süsteem

Käesolevas alapeatükis selgitatakse, millist mõju võib avaldada õhuruumi piirangute kehtestamine kogu lennuliikluse korraldamise süsteemile ning mil määral tuleb õhuruumi piirangute kehtestamisel kogu lennuliikluse korraldamise süsteemiga arvestada.

Lennuliikluse korraldamine seisneb õhuruumi ja lennuliikluse dünaamilises ja integreeritud haldamises.¹¹³ Lennuliikluse korraldamise süsteem koosneb kolmest põhifunktsioonist – lennuliiklusteenused, lennuliiklusvoogude ja läbilaskevõime juhtimine ning õhuruumi korraldamine.¹¹⁴ Muudatused süsteemi ühes osas mõjutavad kogu süsteemi, näiteks õhuruumi piirangute kehtestamine, mis on osa õhuruumi korraldamisest, mõjutab nii lennuliiklusteenuseid kui ka lennuliiklusvoogude ja läbilaskevõime juhtimist.

Näiteks militaarlennutegevuse tarbeks ajutiselt eraldatud ala kehtestamine Saaremaa kohale suleb tsiviilõhusõidukitele selle osa õhuruumist. Seega mõjutab see ala nii Euroopast Helsingisse kui Tallinnasse saabuvaid ja sealt väljuvaid lende. Õhusõidukite teekond muutub suure tõenäosusega veidi pikemaks, lisaks võivad kaasned ka kõrgemad marsruudi navigatsioonitasud. Lennujuhtidele tähendab see suuremat töökoormust, sest väiksemasse õhuruumi on vaja mahutada rohkem õhusõidukeid, nende ümbersuunamisega seoses on suurenenud töökoormus, samuti suureneb konfliktisituatsioonide esinemise tõenäosus. Seda, kui suur mõju konkreetsel õhuruumi piirangul kogu süsteemile on, mõjutab piirangu ulatus,

¹¹³ ICAO Doc 9854 „Global Air Traffic Management Operational Concept“, 1. versioon, 2005, punkt 1.1.

¹¹⁴ ICAO Doc 4444 „Air Traffic Management“ (PANS-ATM), 16. versioon, 2016.

intensiivsus, asukoht ja paljud muud tegurid. Riigil on kohustus tagada, et muudatusi tehakse kooskõlas kehtivate nõuetega viisil, mis hõlbustab üldist lennuliiklust ning võtab arvesse ohutuskalutlusi, lennuliiklusnõudeid ning keskkonnamõju.¹¹⁵

Lennuliiklusteenus hõlmab endas lennuinfoteenust (mis sisaldab mh ka otsingu- ja päästeteenust), hoiatusteenust, lennuliikluse nõustamise teenust ning lennujuhtimisteenust.¹¹⁶ Lennuliiklusteenuste osutamisel on eesmärk õhusõidukite vaheliste ning õhusõidukite ja muude sõidukite või takistuste vaheliste konfliktide vältimine ning seda nii õhus kui ka maa peal, kuna konfliktid võivad eskaleeruda kokkupõrkeni. Õhusõidukitega seotud õnnetusi juhtub väga harva ning nende tagajärjel hukkunute arv moodustab väga väikese osa surmajuhtumite koguarvust. Sellest hoolimata omavad lennuõnnetused väga tugevat mõju, peamiselt seetõttu, et ühe juhtumi kohta on hukkunute arv suur ning tihti hävib õhusõiduk õnnetuse tagajärjel täielikult.¹¹⁷ Lennuliiklusteenuse pakkumise käigus edastatakse pilootidele ka informatsiooni aktiivsetest õhuruumi piirangutest (lennuinfoteenus) või tagatakse nendest hajutatus (lennujuhtimisteenus).

Lennuliiklusvoogude ja läbilaskevõime juhtimise eesmärk on õhuruumiosa piisava läbilaskevõime tagamine, et nii tava- kui ka tippliikluse taseme juures pakkuda teenust vastavalt olemasolevale nõudlusele. Õhusõidukite arv ei tohi kunagi ületada sellele õhuruumiosale määratud maksimaalset lendude arvu, sest see tagab efektiivse teenuse osutamise ja lennuohutuse.¹¹⁸ Õhuruumi läbilaskevõimet mõjutavad peamiselt lennujuhtide töökoormus, erinevad geomeetriaga seotud tegurid (nt hajutusmiinimumid, õhuruumi piirangud, õhusõidukitest tulenevad piirangud), ilmastikutingimused, lennuliikluse prognoosimise täpsust mõjutavad tegurid, automatiseerimisega seonduv.¹¹⁹

Õhusõidukite vahelise konflikti risk sõltub mitmetest teguritest, nagu õhuruumi ülesehitusest, liiklusvoogudest, keskmisest liiklusvoo kiirusest, õhusõidukite saabumise aegadest konkreetsesse kohta ning hajutusmiinimumidest. Samuti mõjutavad seda liiklusnõudlus ning

¹¹⁵ Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2020/469, lisa III, artikkel 3, punkt (3)(b).

¹¹⁶ Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2017/373, lisa I, p 21.

¹¹⁷ 1) Netjasov, F., Janic, M. A review of research on risk and safety modelling in civil aviation. – Journal of Air Transport Management 2008, Vol 14.

2) Netjasov, F., Janic, M. A review of the research on risk and safety modelling in civil aviation. USA: Proceedings of 3rd International Conference on Research in Air Transportation 2008.

¹¹⁸ ICAO Doc 4444.

¹¹⁹ Arnedo, G. T.

õhuruumi mahu muutumine.¹²⁰ Lendude arvu kasv mõjutab eelkõige negatiivselt lennujuhtide töökoormust. See loob omakorda soodsa olukorra lennujuhtidest tulenevate vigade tekkimisele.¹²¹ Seega mõjutab õhuruumi läbilaskevõimet ning õhusõidukite vahelise konflikti riski asjaolu, kui mingisugune õhuruumiosa ei ole aktiivse õhuruumipiirangu tõttu muule liiklusele kasutatav. Õhusõidukid, mis muidu läbiksid õhuruumipiirangu piirkonda suunatakse teistesse õhuruumiosadesse ning seetõttu suureneb nendes piirkondades liiklustihedus. Mõju suurus oleneb konkreetsest olukorrast. Igasuguse piirava ala kehtestamine toob kaasa igal juhul kasutatava õhuruumi mahu vähenemise ning seega on sellel otsene mõju konflikti tekkimise tõenäosuse suurenemisele. See on asjaolu, mida tuleb õhuruumipiirangute kehtestamisel arvestada. Lennuohutuse tagamiseks on vajalik hinnata õhuruumipiirangu kehtestamisel mõju lennuliiklusvoogudele ja läbilaskevõimele, samuti lennuliiklusteenuste osutamisele.

Õhuruumi korraldamise meetmed aitavad kaasa nõudluse ja läbilaskevõime tasakaalustamisele. Õhuruumi korraldamise raames tuleb kujundada õhuruumi optimaalsed konfiguratsioonid ja sektorite jaotus selliselt, et samaaegselt arvestada õhuruumi kasutajate ja lennuliiklusteenistuste vajadustega.¹²² Õhuruumi planeerimise ja disainimise protsessi käigus peab järgima eelkõige õhuruumi läbilaskevõimet ja lennujuhtide töökoormust. Välja töötatud lahenduste kohta on oluline koostada riski- ja ohutushinnang, mille viivad läbi vastavate teadmistega ohutusanalütikud.¹²³ Lennuliikluse korraldamise erinevad planeerimistasandid vajavad riskide hindamiseks erinevaid mudeleid.¹²⁴ Läbi on viidud mitmeid uuringuid, mis selgitavad kui oluline on seos lennujuhtide töökoormuse ja lennuliikluse keerukuse (kasutatakse ka mõisteid õhuruumi keerukus või lennujuhtimise keerukus) vahel.¹²⁵

¹²⁰ Netjasov, F. Framework for airspace planning and design based on conflict risk assessment: Part 1: Conflict risk assessment model for airspace strategic planning. – Transportation Research Part C: Emerging Technologies 2012, Vol 24.

¹²¹ Hansen, M., Zhang, Y. The link between operational performance and operational errors in the national airspace system. – Baltimore, USA: 6th USA/Europe Air Traffic Management R&D Seminar (ATM2005), 2005.

¹²² Chicago konventsiooni lisa 11.

¹²³ Blom, H. jt. Accident risk assessment for advanced ATM. – USA: 2nd USA/Europe Air Traffic Management R&D Seminar, 1998.

¹²⁴ Netjasov, F. 2012.

¹²⁵ 1) Chatterji, G.B., Sridhar, B. Measures for air traffic controller workload prediction. – Los Angeles: The First AIAA Aircraft Technology, Integration and Operations Forum, 2001.

2) Kopardekar, P., Magyarits, S. Dynamic density: Measuring and predicting sector complexity. – Irvine, USA: 21st Digital Avionics System Conference (DASC), 2002.

3) Masalonis, A.J., Callahan, M.B., Wanke, C.R. Dynamic density and complexity metrics for realtime traffic flow management. Center for Advanced Aviation System Development (CAASD), the MITRE Corporation, USA 2003.

Õhuruumi struktuuri kõikide elementide ning nende kasutusviisi täielik sidusus on see, mis aitab tagada optimaalse läbilaskevõime ja lendude tõhususe saavutamise.¹²⁶ Strateegilise planeerimise käigus tehtud prognoosimisvead või ootamatud piirangud võivad kaasa tuua olukorra, kus teenuse pakkumise tarbeks nõutavas mahus ei ole piisavalt saadaolevat tööjõudu.¹²⁷ Piisava tööjõu tagamine on lennuliiklusteenuse osutaja kohustus ning selleks peab ta regulaarselt hindama läbilaskevõimet ning liiklusnõudlust.¹²⁸ Juhul kui läbilaskevõime (sh prognoositav) on väiksem kui liiklusnõudlus, siis peab lennujuhtimisteenuse osutaja tegema omalt poolt nõutavad ja vajalikud tegevused, et rahuldada tegelikku nõudlust.¹²⁹ Selline töö eeldab nii olulist aja- kui inimressursi kulu ning seega võib mõjutada otseselt ka õhuruumipiirangu kehtestamise protsessi. Pole võimalik õhuruumi ülesehitust muuta, kui lennuliiklusteenuse osutaja ei ole võimeline uuenenud keskkonnas ohutult teenust pakkuma.

Eeltoodust saab järeldada, et õhuruumipiirangute kehtestamisel võib olla oluline mõju kogu lennuliikluse korraldamise süsteemile, mõju suurus oleneb konkreetsetest asjaoludest. Õhuruumipiirangute kehtestamisel tuleb arvestada piisava etteteatamise ajaga ning vajadusel viia erinevatel osapooltel eelnevalt läbi vastavad mõjuanalüüsid, et tagada jätkuv nõuetele vastav teenuse osutamine õhuruumis. See tegevuse peab toimuma enne, kui õhuruumipiirangu avaldamise protsessiga alustatakse. Olenevalt õhuruumipiirangust, selle asukohast, kestvusest ja muudest tingimustest võib olla vajalik kogu lennuliikluse korraldamise süsteemi ülehindamine ja vajadusel ka erinevate muudatuste rakendamine. Seejuures võib nende muudatuste rakendamisega minna oluliselt kauem aega (st aasta, paar või ka rohkem) kui õhuruumipiirangu kehtestamisele ja avaldamisele muidu kuluks.

2.3.2 Õhuruumi kasutajad

Õhuruumi soovivad kasutada oma tegevusteks mitmed erinevad õhuruumi kasutajad. Selleks, et paremini mõista õhuruumipiirangutega seonduvat ning järgmises alapeatükis käsitletavat õhuruumi paindliku kasutamise kontseptsiooni, on vajalik üheselt aru saada, keda peetakse õhuruumi kasutajateks.

¹²⁶ ERNIP Part 1, lk 153.

¹²⁷ Arnedo, G. T.

¹²⁸ ICAO Doc 4444, p 3.1.4.

¹²⁹ Samas.

Raammääruse kohaselt on õhuruumi kasutajad „üldiseks lennuliikluseks kasutatavate õhusõidukite käitajad“.¹³⁰ Üldise lennuliikluse alla kuuluvad kõik tsiviilõhusõidukite lennud ja need riiklike õhusõidukite lennud, mis järgivad Chicago konventsiooni nõudeid.¹³¹ Eeltoodust erinevalt defineerib õhuruumi kasutajad komisjoni määrus (EÜ) nr 2150/2005, mille kohaselt on kasutajad „tsiviil- või sõjalised õhusõidukid, mis teostavad õhuruumis lende, ning kõik muud õhuruumi kasutamist eeldavad osalised“.¹³² Selle definitsiooni puhul on õhuruumi kasutajaid oluliselt rohkem kui raammääruses toodu kohaselt.

Mõlemad definitsioonid sätestavad, et õhuruumi kasutajad on kõik õhusõidukid (v.a sõjalised operatsioonid ja õppused¹³³), aga komisjoni määrus (EÜ) nr 2150/2005 täiendab õhuruumi kasutajate hulka kõikide muude õhuruumi kasutamist eeldavate osalistega. Komisjoni määruses (EÜ) nr 2150/2005 lähtutakse üldjuhul raammääruse mõistetest, aga seda loetelu täiendatakse mõningal määral¹³⁴, sealhulgas on peetud oluliseks õhuruumi kasutajate mõistet täiendada.

Komisjoni määruse (EÜ) 2150/2005 kehtestamise eesmärk on tugevdada ja ühtlustada õhuruumi paindliku kasutamise kontseptsiooni ühtses Euroopa õhuruumis, et aidata omakorda kaasa liiduülese transpordipoliitika rakendamisele, sh lihtsustada nii õhuruumi kui ka lennuliikluse korraldamist üldisemalt.¹³⁵ Määrusega ühtsete reeglite kehtestamist on peetud vajalikuks, kuna raammääruses sätestatu ei taganud piisaval määral õhuruumi paindlikku kasutamist.¹³⁶ Komisjoni määruse (EÜ) nr 2150/2005 kehtestamiseks alus tuleneb õhuruumi määrusest, mis näeb ette vastavate rakendamiseeskirjade kehtestamise.¹³⁷ Seega oma olemuselt on komisjoni määrus (EÜ) nr 2150/2005 õhuruumi paindliku kasutamise seisukohast väga olulise tähtsusega.

Raammääruse kohaselt on oluline, et arvestatud oleks kõikide osapooltega, kes vähegi võiksid vajada oma tegevuseks õhuruumi.¹³⁸ Seega arvestades komisjoni määruses (EÜ) nr 2150/2005 teemat, eespool toodut ning asjaolu, et selle kehtestamisel on raammäärust arvesse võetud, siis

¹³⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1070/2009, artikkel 1, punkt 2(a).

¹³¹ Samas, artikkel 2 punkt 26.

¹³² Komisjoni määrus (EÜ) nr 2150/2005, 23. detsember 2005, milles sätestatakse ühised eeskirjad õhuruumi paindlikuks kasutamiseks, artikkel 2 lg 2 punkt m. – ELT L 342/20, lk 20-25.

¹³³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1070/2009, artikkel 1 punkt 1.

¹³⁴ Komisjoni määrus (EÜ) nr 2150/2005, artikkel 2.

¹³⁵ Samas, artikkel 1.

¹³⁶ Samas, põhjenduse punkt 5.

¹³⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 551/2004 (õhuruumi määrus), artikkel 7 lõige 3.

¹³⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 549/2004 (raammäärus), põhjenduse punkt 7.

on võimalik järeldada, et määruses sõnastatud õhuruumi kasutaja täiendatud definitsioon on kooskõlas raammäärusega. Sellest lähtuvalt loetakse käesolevas töös õhuruumi kasutajateks tsiviil- või sõjalised õhusõidukid, mis teostavad õhuruumis lende, ning kõik muud õhuruumi kasutamist eeldavad osalised. Seejuures „kõik muud õhuruumi kasutamist eeldavad osapooled“ on piiritlemata ning sinna alla võib lugeda mistahes tegevust või teatud juhtudel ka eesmärki, mille tagajärjel õhuruumi kasutamist eeldatakse, sh ka näiteks julgeoleku või keskkonnakaitse eesmärgil piiranguala kehtestamine, kuna see eesmärk nõ kasutab mingit osa õhuruumist, mis pole teistele kasutajatele enam vabalt kasutatav.

2.3.3 Õhuruumi paindliku kasutamise kontseptsioon¹³⁹

Lennundusel on oluline mõju majandusele, töökohtadele, kaupade liikuvusele ja inimeste liikuvuse võimaldamisele, samas on see võtmetähtsusega, et võimaldada militaarüksustel pakkuda julgeolekut ja kaitset. Sellest tulenevalt ongi oluline rakendada tasakaalustatud lähenemisviisi nii tsiviil- kui ka militaarhuvidega seotud kaalutluste käsitlemisel.¹⁴⁰ Ära ei tohi unustada ka lennuliikluse kasvu mõju keskkonnale ning inimeste tervisele. EL-s on püstitatud eesmärk saavutada lennunduse sektoris süsinikuneutraalsus 2050. aastaks. Selle eesmärgi toetamiseks on SESAR projektis seatud prioriteediks tegeleda infrastruktuuriga, et aidata kaasa keskkonnavalase ebatõhususe kõrvaldamisele.¹⁴¹ Lennuliikluse korraldamise süsteemil on oluline mõju keskkonnale. See saab kaasa aidata heitkoguste vähendamisele võimaldades seejuures õhusõidukitel ohutult lennata mööda optimeeritud trajektoore.¹⁴² Õhuruumi paindlik kasutamine on seejuures üheks võtmetähtsusega komponendiks.

Teatavate tegevuste tarbeks on vajalik kehtestada õhuruumipiirangud. Need võivad olla seotud lendude profiili eripäraga või tegevustega, mis on ohtliku iseloomuga. Eesmärk on tagada tõhus ja ohutu eraldatus muust lennuliiklusest.¹⁴³ Kui tekib mingil juhul vajadus õhuruumi reserveerimiseks, siis on see igal juhul piirang nendele, kes samal ajal ei saa seda õhuruumiosa kasutada või saavad seda ainult kindlaks määratud tingimustel kasutada. Õhuruumi optimaalne

¹³⁹ Levinud on lühendi FUA – Flexible Use of Airspace kasutamine.

¹⁴⁰ SESAR. European ATM Master Plan 2020. – <https://www.sesarju.eu/masterplan2020> (05.02.2023), p 3.2.6.

¹⁴¹ Samas.

¹⁴² Bolić, T., Ravenhill, P. SESAR: The Past, Present, and Future of European Air Traffic Management Research. – Engineering, 2021, Vol 7(4).

¹⁴³ Komisjoni määruse (EÜ) nr 2150/2005, põhjenduse punkt 7.

ja tõhus kasutamine on võimalik siis, kui arvestatakse kõikide õhuruumi kasutajatega.¹⁴⁴ Selle toetamiseks, et kõik osapooled saaksid oma tegevusi ellu viia, on sätestatud õhuruumi paindliku kasutamise põhimõte.¹⁴⁵ Tegemist on kontseptsiooniga, mis on ICAO poolt välja töötatud ning mida on edasi arendanud Eurocontrol. See sätestab õhuruumi kui tervikut, mida ei ole lubatud määrata üksnes tsiviil- või sõjaliseks õhuruumiks. Põhimõtte kohaselt võetakse võimalikult suures ulatuses arvesse kõigi kasutajate huve.¹⁴⁶

Õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtte kohaselt peaks õhuruumi kasutamine põhinema iga konkreetse päeva vajadustel ehk õhuruumi ajutine eraldamine toimub vastavalt toimuvatele tegevustele reaalses. Näiteks militaarlendude tarbeks kehtestatud ajutine eraldatud ala aktiveeritakse vahetult enne alas toimuvate treeningute algust ning ala deaktiveeritakse koheselt pärast treeningu lõppu ehk ala on aktiivne ainult siis, kui seda realselt kasutatakse. Paindlikud õhuruumistruktuurid on need alad, mida saab ajutiselt aktiveerida.¹⁴⁷ Kui kontseptsiooni ei rakendata, siis on alad tihti aktiivsed 24 tundi ööpäevas. Aktiivne ala mõjutab olenevalt asukohast lennujuhtide töökoormust, kuna aktiivsest alast tuleb õhusõidukid mööda vektoreerida. See omakorda tähendab suuremat töökoormust ning läbilaskevõime vähenemist ning loomulikult täiendavat negatiivset mõju keskkonnale.¹⁴⁸ Seega pikem teekond mõjutab lendude efektiivsust.

Lennu efektiivsuse kohta on mitmeid erinevaid tõlgendusi, aga levinuim teadusuuringutes kasutatav definitsioon on järgmine: tõhus on lend, mis järgib ideaaltrajektoori (mööda ortodroomi). Lennu efektiivsus kujutab tegeliku lennutrajektoori kauguse erinevust valitud lennujaamade sisenemis- ja väljumispunkte ühendava ideaaltrajektoori võimaliku kauguse vahel ning esitatakse täiendava teepikkusena, lennuajana, kütusekuluna ja lennuettevõtjate kulude kasvuna. Lennu efektiivsus koosneb horisontaalsest (lennukaugusest) ja vertikaalsest komponendist (lennu kõrguse erinevus).¹⁴⁹ Õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtte rakendamise üks eesmärke on võimaldada efektiivne lendamine.

¹⁴⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 549/2004, põhjendus p 7.

¹⁴⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EÜ) nr 551/2004.

¹⁴⁶ Komisjoni määrus (EÜ) nr 2150/2005, põhjendus punkt 1.

¹⁴⁷ Mihetec, T., Jakšić, Z., Steiner, S. Air Space Management Procedures in Europe. – Sloveenia: 14th International Conference on Transport Science ICTS 2011: Maritime, Transport and Logistics, Conference Proceedings 2011.

¹⁴⁸ Rogošića, T. jt. Environmental Benefits of Flexible Use of Airspace. Transportation Research Procedia, 2022, Vol 64.

¹⁴⁹ 1) Mihetec, T., Odić, D., Steiner, S. Evaluation of Night Route Network on Flight Efficiency in Europe. – International Journal for Traffic and Transport Engineering 2011, Vol 1(3).

2) Kettunen T. jt. Flight Efficiency Studies in Europe and the United States. – Baltimore, USA: ATM Seminar, USA/Europe Air Traffic Management Research and Development Seminars, 2005.

Põhimõttest lähtuvalt peavad tsiviil- ja militaarasutused (sh teenuse osutajad) tegema tihedat koostööd. See hõlmab nii militaar- kui ka tsiviiltegevusi ning nii lennutegevust kui ka muid tsiviilõhusõidukitele potentsiaalselt ohtlikke tegevusi, mis kõik peavad olema omavahel õigeaegselt kooskõlastatud.¹⁵⁰ Koordineerimise eesmärk on välja töötada parim lahendus, mis väldib ohte tsiviilõhusõidukitele ja mõjutab nende tavapärasest kasutamist kõige vähem.¹⁵¹

ICAO näeb õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtte rakendamisel riigil olulist rolli. Kui õhuruumis toimuvad tsiviilõhusõidukitele potentsiaalselt ohtlikud tegevused regulaarselt või pidevalt, siis on vajalik moodustada komisjon, kelle ülesandeks oleks erinevate osapoolte vajaduste kooskõlastamine.¹⁵² Riigi ülesanne on kehtestada protseduurid, mis tagavad erinevate õhuruumipiirangute paindliku kasutamise. See aitab suurendada õhuruumi läbilaskevõimet ning parandab lennutegevuse tõhusust ning paindlikkust.¹⁵³

Riik peab siseriiklikult korraldama õhuruumistruktuuride kavandamisega seonduvat, sh määrama vastutavad isikud, ning tagama efektiivse järelevalve teostamisega või muul sobilikul viisil regulatsiooni järgimist.¹⁵⁴ Riigi roll siinkohal on oluline nii õiguslikust kui ka poliitilisest aspektist. Riigi tasandil peab toimuma paindlike õhuruumistruktuuride kasutamise kriteeriumite, reeglite ja eesmärkide määratlemine. Need peavad olema kooskõlas õhuruumi paindliku kasutamise põhimõttega ning muude nõuetega.¹⁵⁵ Näiteks riigikaitse seisukohast nõuab militaarlennundus asjakohast prioriseerimist ja soodustamist, et läbi viia operatsioone, väljaõpet, õhaturbe- ja õhutõrjemissioone, aga seejuures tuleb tagada tsiviillennunduse ohutus.¹⁵⁶ EL liikmesriigid on öelnud, et nad teevad koostööd, et rakendada õhuruumi paindliku kasutamise kontseptsiooni kõikides riikides täielikult ja ühtselt. Seejuures on rõhutatud aga sõjaliste vajaduste olemasolu ning nendega arvestamise olulisust.¹⁵⁷

ICAO soovitusel lähtuvalt peab õhuruumi paindliku kasutamise kontseptsiooni rakendamisel lähtuma järgmisest:

¹⁵⁰1) Chicago konventsiooni lisa 11.

2) ICAO Doc 10066.

¹⁵¹ Chicago konventsiooni lisa 11, punktid 2.19.1-2.19.2.

¹⁵² Samas, punkt 2.19.5.

¹⁵³ Samas, punkt 2.19.7.

¹⁵⁴ Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2020/469, artikkel 3, punkt (2)(b)(8).

¹⁵⁵ Mihetec, T., Steiner, S., Odić, D. Utilization of Flexible Airspace Structure in Flight Efficiency Optimization. – Promet 2013, Vol 25(2).

¹⁵⁶ SESAR, lk 46.

¹⁵⁷ Avaldus ühtse Euroopa taevaga seotud sõjaliste küsimuste kohta / Statement by the Member States on Military Issues Related to the Single European Sky – ELT L 96, 31.3.2004, lk 9.

- 1) Kui õhuruumi piirangute kehtestamine ei ole seotud konkreetse asukohaga, siis tuleks valida selline asukoht, mis mõjutab regulaarlide vähimal määral;
- 2) kui tegemist ei ole alaliselt aktiveeritud õhuruumi piiranguga, siis tuleks võimalusel aktiivsusaeg ja kestvus valida sellised, mis mõjutavad muud liiklust vähimal määral;
- 3) regulaarlide ja muud liiklust oluliselt mõjutavate õhuruumi piirangute kehtestamine on lubatud, kui muud võimalused puuduvad;
- 4) õhuruumi piirangu suurus peaks olema võimalikult väike;
- 5) tuleb kehtestada vastutava lennuliiklusteenuse osutaja ja alaga seotud osapoolte vahel koordineerimisprotseduurid, et tagada suhtlus hädaolukordade või ettenägematute asjaolude ilmnemisel.¹⁵⁸

Eeltoodule lisaks on vajalik õhuruumi piirangute kehtestamisel läbi viia tsiivilõhusõidukitele potentsiaalselt ohtlike tegevuste ohutusriskide hindamine ning vajadusel rakendada asjakohased riskide vähendamise meetmed. Riigid peavad kehtestama protseduurid, mille järgi kaasatakse riskihindamisse ka osapool, kelle tegevus on tsiivilõhusõidukitele potentsiaalselt ohtlik. See on vajalik, et oleks võimalik arvesse võtta kõik ohutuse seisukohalt olulised asjaolud.¹⁵⁹ Ohutushindamine annab vastuse, kas planeeritud õhuruumi struktuuri on võimalik rakendada või mitte, sest see annab vastuse, kas lahendusega on võimalik õhusõidukite vahelisi konflikte ja kokkupõrkeid ära hoida.¹⁶⁰

EL tasemel on kehtestatud ühised eeskirjad õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtte tõhusaks ja ühtlustatud kohaldamiseks, sh kehtestatud põhimõtted, millest õhuruumi paindliku kasutamise kontseptsioon lähtub.¹⁶¹ Õhuruumi kasutamise korraldamine toimub kolmel tasemel – strateegiline tase, eeltaktikaline õhuruumi korraldamine ning taktikaline õhuruumi korraldamine.¹⁶² Ka ohutushindamise läbiviimine õhuruumi korraldamise erinevatel tasemetel on lennuohutuse tagamisel ülioluline.¹⁶³

¹⁵⁸ Chicago konventsiooni lisa 11, punkt 2.19.2.1.

¹⁵⁹ Samas, punkt 2.19.3.

¹⁶⁰ Tian, Y. jt. Safety assessment method of performance-based navigation airspace planning. – Journal of Traffic and Transportation Engineering (English Edition) 2015, Vol 2(5).

¹⁶¹ Komisjoni määrus (EÜ) nr 2150/2005, artikkel 3.

¹⁶² Komisjoni määrus (EÜ) nr 2150/2005, artiklid 4-6.

¹⁶³ Tian, Y. jt.

Strateegilisel tasemel õhuruumi korraldamine (tase 1) seisneb riiklike ja rahvusvahelisi nõudeid arvestades riikliku õhuruumipoliitika määratlemises ja vajaduse korral selle muutmises.¹⁶⁴ Strateegilise taseme ülesanne on mh ka tagada õhuruumi paindliku kasutamise kontseptsiooni kohaldamine kõigil kolmel tasemel, korrapäraselt läbi vaadata kasutajate nõudeid, seada sisse konsultatsioonimehhanismid tase 1 tegevuste eest vastutavate isikute ja organisatsioonide ning kõikide asjaomaste partnerite ja organisatsioonide vahel, tagamaks, et kasutajate nõuetega on vajalikul määral arvestatud. Täielik ülesannete loetelu on toodud komisjoni määruse (EÜ) nr 2150/2005 artiklis 4. Käesoleva magistritöö raames käsitletakse ainult strateegilise taseme tegevustega seonduvat, sest selles etapis toimub õhuruumipiirangute kehtestamine. Eeltaktikalise ja taktikalise taseme tegevused eeldavad, et õhuruumipiirangud on juba kehtestatud ja avaldatud.

Eeltaktikalisel tasemel (tase 2) tegeletakse õhuruumi operatiivse korraldamisega lähtudes strateegilisel tasemel paika pandud õhuruumi korraldamise struktuurist ja protseduuridest ning toimub õhuruumipiirangute kasutamise osas kokkulepete sõlmimine asjaomaste tsiviil- ja militaarüksuste vahel. Eeltaktikaline on korraldamine kuni üks päev enne tegevuspäeva.¹⁶⁵ Selleks tegevuseks moodustavad riigid õhuruumi korraldamise üksuse. Riikides, kus õhuruumi korraldamisega on seotud või selle eest on vastutavad nii tsiviil- kui ka sõjalised asutused, peab õhuruumi korraldama ühendatud tsiviil-sõjaline üksus.¹⁶⁶

Taktikalisel tasemel õhuruumi korraldamine (tase 3) toimub tegevuspäeval ning kujutab endast alade aktiveerimist, deaktiveerimist või eeltaktikalisel tasemel eraldatud õhuruumi reaalajas ümberjagamist ning konkreetsete õhuruumiprobleemide lahendamist või operatsioonilise lennuliikluse ja üldise lennuliikluse vaheliste liiklussituatsioonide lahendamist tsiviil- ja sõjaliste üksuste vahel.¹⁶⁷

Välja on töötatud ka täiustatud paindliku kasutamise kontseptsioon, mille rakendamise suunas järk-järgult ka liigutakse. Näiteks hõlmab see marsruudivaba õhuruumi kasutuselevõttu olulistest õhuruumiosades, dünaamilist ja proaktiivset lennujuhtimissektorite haldamist, reserveeritud ja eraldatud õhuruumistruktuuride kasutamist, mis põhinevad muutuva profiiliga

¹⁶⁴ ERNIP Part 1, lk 360.

¹⁶⁵ Samas, lk 360

¹⁶⁶ Komisjoni määrus (EÜ) nr 2150/2005 artikkel 5 punkt 1.

¹⁶⁷ ERNIP Part 1, lk 360

alade kontseptsioonil. Täpsemalt on võimalik selle kohta lugeda Eurocontrol-i koostatud dokumendist „Advanced FUA Concept“¹⁶⁸ Sealhulgas on tulevikus ka eesmärk tõrgeteta läbi viia mehitatud ja mehitamata sõjalist väljaõpet ja operatsioone kogu Euroopa õhuruumis tänu ühtlustatud protseduuridele ja uute standardite ja süsteemide rakendamisele.¹⁶⁹ Seega süsteemi edasiarendamine toimub rahvusvahelisel tasemel igapäevaselt ning õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtte rakendamine omab süsteemis üliolulist rolli.

Järgmises peatükis käsitletakse seda, millised siseriikliku õiguse normid kohalduvad õhuruumiga seotud piirangute kehtestamisele ja avaldamisele ning mil määral siseriiklik õigus on kooskõlas eelpool käsitletud EL õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevate normide ja põhimõtetega.

¹⁶⁸ Eurocontrol. Advanced FUA Concept, versioon 1.0, 2015.

¹⁶⁹ SESAR., lk 46

3. ÕHURUUMIPIIRANGUTE KEHTESTAMISELE JA AVALDAMISELE KOHALDUVAD SISERIIKLIKUD NORMID NING NENDE KOOSKÕLA RAHVUSVAHELISE JA EUROOPA LIIDU ÕIGUSEGA

3.1 Liikumisvabadus ja piiramise tingimused

PS sätestab kõigi ja igaühe õigused, vabadused ja kohustused. Enamus seadustest kujutab endast mõne põhiõiguse riiwet, sest Eestis on põhiõiguste kaitsealad laiad ning tunnustatakse ka üldist vabaduspõhiõigust (PS § 19), mis täidab selle osa, mis jääb teiste põhiõiguste poolt katmata.¹⁷⁰ Põhiõiguste piiramine on lubatud PS § 11 alusel ja selles toodud tingimustel.

Õhuruumi piirangute kehtestamisega seoses on üheks piiratavaks põhiõiguseks kindlasti PS § 34 sätestatud õigus Eesti territooriumil vabalt liikuda, kui riigis viibimiseks on seaduslik alus. Õigus vabalt liikuda sisaldab endas liikumist ühest kohast teise ning viibimist teatud kohas.¹⁷¹ Riigikohus on leidnud, et õigus vabalt liikuda kaitseb isiku sihtkohta jõudmise võimalust, aga seejuures liikumise viisi piiramine (nt autoga liiklemise maksustamine) ei riku õigust vabalt liikuda.¹⁷² Riigikohus on ka leidnud, et liikumisvabadust teostatakse nii ajas kui ka ruumis ning liikumisvabaduse piiranguks PS § 34 mõttes on keeld viibida konkreetses kohas teatud kellaajal.¹⁷³ Liikumisvabadusel on oluline seos teiste põhiseaduslike väärtustega nagu teiste inimeste õigused ja vabadused, isikuvabadus, avalik kord, keskkonnakaitse, riigikaitse ning seetõttu on PS §-s 34 välja toodud alused, mis lubavad liikumisvabadust piirata. Riigikohus on leidnud, et PS § 34 puhul on tegemist kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusega.¹⁷⁴ Teisalt on riigikohus leidnud, et erandina on piiramine lubatud ka mõne teise põhiõiguse või põhiseadusliku väärtuse kaitseks.¹⁷⁵

Eeltoodule lisaks võib olla asjakohane põhiõigus ka PS § 19 lg-s 1 sätestatud õigus vabale eneseteostusele. PS-s sätestatud õigus vabale eneseteostusele on üldine vabaduspõhiõigus.¹⁷⁶

¹⁷⁰ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11/35.

¹⁷¹ Roosma, P. PSK § 34/2.

¹⁷² RKPJKo 3-4-1-11-98, IV osa.

¹⁷³ RKPJKo 3-4-1-3-97, Iosa.

¹⁷⁴ RKÜKo 3-4-1-2-05, p 56.

¹⁷⁵ RKKKm 3-1-1-9-15, p 25.

¹⁷⁶ RKPJKo 3-4-1-3-09, p 16.

See on üldjuhul asjakohane, kui puudub mõni spetsiifilisem vabaduspõhiõigus.¹⁷⁷ Üheks eneseteostusvabaduse osaks on mh ka tegutsemisvabadus ehk isiku õigus teha või tegemata jätta seda, mida ta parasjagu soovib.¹⁷⁸ Igasugune riigipoolne negatiivne mõjutus riivab oma olemuselt õigust vabale eneseteostusele.¹⁷⁹ Kõiki põhiõigusi, sh õigust vabale eneseteostusele tohib piirata ainult kooskõlas PS-ga. PS § 19 lg 2 alusel peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Riigikohus on seisukohal, et õigust vabale eneseteostusele võib seadustega piirata põhjustel, mis ei ole PS-ga keelatud. Seda nii teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks kui ka kollektiivsete hüvede kasuks.¹⁸⁰

Õhuruumipiirangute kehtestamisega seoses on võimalik nii erinevate põhiõiguste kollideerumine kui ka vastuollu võivad sattuda eri isikute samasugused õigused. Arvestades, et õhuruumipiirangu kehtestamisega piiratakse olemuslikult juba mõne isiku liikumisvabadust, siis saab järeldada, et erinevate isikute õigus vabalt liikuda põrkub alati. Riigikohus on välja toonud, et riik on see, kelle roll on olla tasakaalustaja, kui üksikisikute õigused kollideeruvad.¹⁸¹ Tasakaalustamine peab toimuma nii seadusloomes õhuruumipiirangute kehtestamise ja avaldamisega seotud normide sätestamisel kui ka täidesaatva võimu poolt kehtiva õiguse rakendamisel konkreetse õhuruumipiirangu kehtestamisel.¹⁸² Kollisiooni lahendamisel tuleb arvesse võtta ka kollideeruvate põhiõiguste eesmärki, olulisust demokraatlikus ühiskonnas ning vajadust järgida proportsionaalsuse põhimõtet.¹⁸³ Kollisiooni lahendamiseks on kaks võimalust: piirata mõlemat poolt eesmärgiga saavutada kooskõla või leida väikseim võimalik kahju või teise võimalusena piirata ühte osapoolt, kui tasakaalustamine pole võimalik (näiteks põrkuvate väärtuste korral).¹⁸⁴

Arvestades lennunduse rahvusvahelisust, siis on oluline välja tuua, et PS-s loetletud kõigi ja igaühe õigused, vabadused ja kohustused on võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.¹⁸⁵ Need õigused, vabadused ja kohustused

¹⁷⁷ Vallikivi, H. PSK § 19/6.

¹⁷⁸ Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura 2004, lk 347–348; Annus, T. Riigiõigus. 2. tr. Juura 2006, lk 255–256.

¹⁷⁹ Vallikivi, H. PSK § 19/PS komm § 19, p 11.

¹⁸⁰ RKPJKo 5-19-40/36, p 53; RKÜKo 3-2-1-79-13, p 28; RKTko 3-2-1-152-09, p 11.

¹⁸¹ RKKKo 3-1-1-111-04, p 15.

¹⁸² Vallikivi, H. PSK § 19/18.

¹⁸³ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 10/10.

¹⁸⁴ Maruste, R., lk 251.

¹⁸⁵ PS § 9 lg 1.

laienevad PS-i alusel ka juriidilistele isikutele, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkidega, seejuures tuleb arvestada ka konkreetse õiguse, vabaduse või kohustuse olemusega.¹⁸⁶ Seega on PS-s kirjeldatud põhiõiguste osas õigustatud isikuteks nii füüsilised isikud kui ka PS § 9 lõikes 2 toodud kriteeriumite täitmisel juriidilised isikud.

PS nimetab, kes on põhiõiguste tagamisel kohustatud subjektiks. Nendeks on seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim ning kohalikud omavalitsused.¹⁸⁷ Seega on adressaadiks kogu avalik võim, seda nii institutsionaalses (riik, kohalikud omavalitsused ja muud avalik-õiguslikud isikud) kui ka funktsionaalses tähenduses (avalikku võimu teostavad eraõiguslikud isikud).¹⁸⁸ Avaliku võimu organite põhiseaduslikust pädevusest sõltub, kas konkreetsetes olukorras on tal põhiõiguste tagamise kohustus või mitte. Avalikul võimul pole lubatud minna vastuollu PS-s sätestatud pädevusnormidega.¹⁸⁹

PS-st lähtuvalt tuleb riigivõimu teostada ainult PS-i ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel ning rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtteid ja norme tuleb käsitleda Eesti õigussüsteemi lahutamatu osana.¹⁹⁰ 1945. a ÜRO põhikirja juurde kuuluvas Rahvusvahelise Kohtu statuudis¹⁹¹ on toodud, mida peetakse rahvusvahelise õiguse allikateks.¹⁹² Eeltooduga peavad arvestama kõik avalike ülesannete täitjad, kelleks on Riigikogu, Vabariigi President, Vabariigi Valitsus, põhiseaduslikud institutsioonid ja võimuvolitustega organid.

PS-i alusel on õiguste ja vabaduste piiramine lubatud üksnes kooskõlas PS-ga. Seejuures tuleb jälgida, et piirangud oleksid demokraatliku ühiskonna jaoks vajalikud. Piiratavate õiguste ja vabaduste olemust ei ole lubatud moonutada.¹⁹³ Seega näeb PS ette, millised tingimused peavad olema täidetud, et oleks õigustatud põhiõiguste ja -vabaduste piiramine õhuruumipiirangute kehtestamisel. Sealhulgas sätestab PS ka proportsionaalsuse põhimõtte järgimise kohustuse. Selle põhimõttega peab arvestama nii õiguse rakendaja kui ka seadusandja.¹⁹⁴

¹⁸⁶ Samas, § 9 lg 2.

¹⁸⁷ Samas, § 14.

¹⁸⁸ Lust-Vedder, L. PSK § 14/7.

¹⁸⁹ RKÜKo 3-4-1-29-13, p 44.

¹⁹⁰ PS § 3 lg 1.

¹⁹¹ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja ning Rahvusvahelise Kohtu statuut – RT II 1996, 24, 95.

¹⁹² Rahvusvahelise Kohtu statuudi artikkel 38 lg 1 alusel on nendeks rahvusvahelised üld- ja erikonventsioonid, rahvusvaheline tava kui õigusnormina tunnustatud üldine praktika, õiguse üldprintsüübid, mida tunnustavad tsiviliseeritud rahvad ning abistava informatsioonina kohtuotsused ja erinevate rahvaste kõrgekvalifikatsiooniga õigusteadlaste õpetused.

¹⁹³ PS § 11.

¹⁹⁴ RKPJKo 3-4-1-6-00, p 13.

Järgmises alapeatükis analüüsitakse, milline on õhuruumi piirangute kehtestamise seaduslik alus ning tuuakse välja selle eesmärk, piirid ning ulatus.

3.2 Õhuruumi piirangute kehtestamise seaduslik alus

Seadusliku aluse olemasolu on vajalik, et piirata isikute liikumisvabadust õhuruumi piirangu kehtestamisega. Seadusliku aluse nõuet on võimalik täidetuks lugeda, kui õhuruumi piirang on kehtestatud kas seadusega või seaduse alusel antud täitevvõimu aktiga. Intensiivsemad põhivabaduste piirangud tuleb kehtestada üksnes seadusega. Riigikohus on seisukohal, et PS-i mõttest ja sättest tuleneb, et vähem intensiivseid piiranguid on lubatud kehtestada ka täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.¹⁹⁵ Sama põhimõtte on rakendatav ka teiste täitevvõimu aktide kohta. Seaduses sätestatud volitusnorm peab sisaldama informatsiooni, kes on akti andmiseks pädev haldusorgan, ning sätestama volituse selge eesmärgi, sisu ja ulatuse.¹⁹⁶ Täidesaatva võimu pädevuste selgus tagab selle, et normi adressaadil on võimalik sellega arvestada.¹⁹⁷ Ka õiguskantsler on leidnud, et seadusereservatsiooni põhimõtet saab pidada täidetuks, kui piiravas õigusaktis on kirjas, millist põhiõigust riivatakse, millistel tingimustel ja milliste abinõudega seda piiratakse. Seejuures toob ta välja, et riive sisu konkreetsus peab sõltuma volitusega lubatava riive ulatusest.¹⁹⁸

Eestis lähtutakse võimude lahususe põhimõttest ning seetõttu tegeleb õigusloomega seadusandja. Siiski ei ole seadusereservatsiooni põhimõtte absoluutne. Seadusandjal on võimalus teatud ulatuses delegeerida oma kohustusi ka täidesaatvale võimule, mis läbi tekib täidesaatval võimul õigus ja võimalus kehtestada volitusnormi ulatuses õigusnorme. Seadusandja võib demokraatia põhimõttest lähtuvalt oma ülesandeid delegeerida ainult piiratud ulatuses ning on kohustatud ühiskonda puudutavad olulisemad küsimused ise seaduse tasandil reguleerima. Seadusandja peab oma õiguste delegeerimisel olulist rõhku pöörama volitusnormi sõnastamisele – selle sisu peab olema vastav riive intensiivsusele. Üldjuhul jääb siiski täidesaatvale võimule seaduste täpsustamise roll. Riigikohus on näiteks välja toonud, et

¹⁹⁵ RKÜKo 3-3-1-41-06, p 22; RKÜKo 3-4-1-8-09, p 160; RKPJKo 5-19-40/36, p 50.

¹⁹⁶ RKPJKo 3-4-1-3-96, p 3.

¹⁹⁷ Tupay, P., K. Riigivõimu otsused koroonaviiruse ohjeldamiseks: kas garantiikiri Eesti riigi püsimiseks või demokraatia lõpp?, Juridica, 2020.

¹⁹⁸ Õiguskantsleri arvamus riigikaitse seaduse eelnõule.-

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_riigikaitse_seaduse_eelnou_kohta.pdf (19.03.2023), lk 4.

Vabariigi Valitsusele antud määrusandlusõiguse eesmärgiks on vähendada seadusandja koormust ja anda normide tehniline detailiseerimine üle valitsusele, et tagada seeläbi paindlik haldustegevus ning vältida seaduste ülekoormamist tarbetute üksikregulatsioonidega. Samas on seadusega täidesaatva võimu piiramine tarvilik riigivõimu teostamise demokraatlikkuse kontrolliks, üldiseks õiguskindluseks ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste kaitseks.¹⁹⁹

LennS § 4¹ lg 1 sätestab, et Vabariigi Valitsusel on õigus korraldusega kehtestada lennupiirangud õhusõidukite piiramiseks lennuohutuse, riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamiseks ning keskkonnakaitse eesmärgil. LennS § 4¹ jõustus 09.07.2022 ning selle lisandumisega muudeti oluliselt kogu Eestis varem kehtinud õhuruumi piirangute kehtestamise korda, seejuures ei tehtud muudatusi varem kehtinud normides.

Varasemalt (kuni 08.07.2022 k.a) reguleeris õhuruumi piirangute kehtestamist lennundusseaduse varasema redaktsiooni²⁰⁰ § 4 lg 1, mille kohaselt Eesti õhuruumi ja Tallinna lennuinfo piirkonna kasutamise ja lennuliikluse teenindamise korra ning lennupiirangud kehtestas Vabariigi Valitsus. Selle volitusnormi alusel oli kehtestatud kaks määrust:

- 1) Vabariigi Valitsuse määrus 18.07.2000 nr 240 „Eesti õhuruumi kasutamine ja lennuliikluse teenindamine Tallinna lennuinfo piirkonnas“ (edaspidi määrus 240) ning
- 2) Vabariigi Valitsuse määrus 07.10.2005 nr 189 „Lennupiirangud ja piirangud riiklikule õhusõidukile lennuks ülehelikiirusel“ (edaspidi määrus 189)²⁰¹.

Määrusega 189 kehtestati Eesti õhuruumis lennupiirangud riigi julgeoleku tagamise ja keskkonnakaitse eesmärgil²⁰² ning määrusega 240 sätestatakse Eesti Vabariigi õhuruumi kasutamise ja Tallinna lennuinfo piirkonnas lennuliikluse teenindamise kord, reguleerimaks lennutegevuse planeerimist ja korraldamist ning õhusõidukite käitamise ja teenindamisega seotud toiminguid.²⁰³ Arvestades määruse 240 reguleerimisala sõnastust ning lennundusseadusest tulenevat volitusnormi, siis reguleeris määrus kuni 08.07.2022 kogu õhuruumi piirangutega seonduvat, v.a osa, mis oli sätestatud määruses 189 (riigi julgeoleku

¹⁹⁹ RKPK 3-4-1-3-96, p 2.

²⁰⁰ Lennundusseadus (varasem redaktsioon) – RTI, 20.06.2022, 68.

²⁰¹ Vabariigi Valitsuse 11.05.2004 määrus nr 189 „Lennupiirangud ja piirangud riiklikule õhusõidukile lennuks ülehelikiirusel“ – RTI, 28.11.2014, 9.

²⁰² Määrus 189 lg 1 p 1.

²⁰³ Määrus 240 lg 1.

tagamise ja keskkonnakaitse eesmärgil kehtestatud lennupiirangud). Määruse 240 2. peatükk sätestab nõuded õhuruumi kasutamise korraldamisele.

Määruse 240 § 5 alusel määrab lennuliikluse ohutuse ja otstarbekuse tagamiseks Transpordiamet (varasem Lennuamet) Tallinna lennuinfopiirkonna kontrollitavad ja mittekontrollitavad osad, samuti muud vajalikud alad (nt purilennu-, langevarjuhüpete, vigurlennu- ja harjutusalad) ning lennuprotseduurid ja marsruudid. Termin „muud vajalikud alad“ ei ole suletud loetelu, vaid hõlmab igasugust tüüpi õhuruumi kehtestatavaid alasid ning mh kuuluvad sinna kõik õhuruumi piirangud, v.a need, mis tuli sätestada määrusega 189. Seega kuni lennundusseadusesse § 4¹ kehtestamiseni tegeles toodud ulatuses Transpordiamet õhuruumi piirangute kehtestamisega ning lisaks ka avaldamisega Eesti lennundusteabe kogumikus²⁰⁴. Transpordiameti kohustus oli tegeleda ka määrusega 189 kehtestatud alade avaldamisega lennundusteabe kogumikus.²⁰⁵

Koos LennS § 4¹ lisandumisega lennundusseadusesse muudeti ka LennS § 4 lg-s 1 olnud volitusnormi ning eemaldati sealt sõna „lennupiirangud“. Selline volitusnormi sõnastuse muutmine ei toonud kaasa määruse 240 kehtestamise aluse ega ulatuse muutust. Seda toetab üldiselt ka lennundusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (riiklik lennundus ja õhuruumi kasutamise korraldamine riigikaitse eesmärgil) eelnõu seletuskiri.²⁰⁶ Määruse 240 alusel on võimalik justkui kehtestada endiselt õhuruumi piiranguid, sest nii volitusnorm kui ka reguleerimisala viitavad lennuliikluse korraldamisele, mis mh sisaldab ka õhuruumi piirangute kehtestamist.

Eeltoodud tõlgendust muudab täielikult LennS § 4¹ lg 1, mille kohaselt tuleb kehtestada kõik lennupiirangud Vabariigi Valitsuse korraldusega. Seega on lennundusseaduses kaks

²⁰⁴ Samas, lg 6.

²⁰⁵ Määrus 189 lg 4.

²⁰⁶ 1) Lennundusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 524 SE seletuskiri, § 1 p 3 – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f2589b28-aa13-454e-bc1b-3201f96ddd6e> (22.04.2023). 2) Seletuskiri ütleb, et volitusnormist „jäetakse välja piirangualade kehtestamise õigus“ ja täpsustab määruse 240 kohta, et määrust „muuta ei ole vaja, sest vaatamata volitusnormi teksti muutumisele, ei muutu nimetatud määruse kehtestamise alus ega ka selle ulatus, sealhulgas ei ole vaja muuta määruse pealkirja“. Küsimusi tekitab siiski seletuskirja koostaja väide, et „jäetakse välja piiranguala kehtestamise õigus“. (Töö autor eeldab, et tegemist on kogemata vale mõiste kasutamisega ning seletuskirjas on siiski peetud silmas sõna „lennupiirang“.) Ka uuel kujul volitusnorm käsitleb lennuliikluse korraldamist, sh õhuruumi piirangute kehtestamist, ning kui kõrvutada seda koos vahetult järgneva lõiguga määruse 240 kohta, milles öeldakse, et määruses muudatusi teha vaja ei ole ehk Transpordiametile jääb õigus määrata õhuruumi piiranguid, siis saab järeldada, et seletuskiri sisaldab selles osas vastukäivaid selgitusi.

volitusnormi, mille ulatus hõlmab õhuruumi piirangute kehtestamist. Arvestades LennS § 4¹ lg 1 asukohta seaduses ning seadusandja nägemust, et lennupiirangud (sh õhuruumi piirangud) peab Vabariigi Valitsus kehtestama lennundusseaduses toodud eesmärkide täitmiseks tingimata ise ning selle edasi delegeerimise õigus puudub, siis tuleb LennS § 4 lg 1 tõlgendada viisil, et Vabariigi Valitsus võib määrusega reguleerida õhuruumi korraldamist, v.a lennupiirangute kehtestamist.

Oluline on siinjuures ka mõiste „lennupiirang“ tähendus, mida ei ole üheski õigusaktis defineeritud, seega on tegemist määratlemata õigusmõistega. Sellise mõiste sisustamisel ei ole lubatud täidesaatval võimul olla meelevaldne.²⁰⁷ Lähtuda tuleb sellest, millises ulatuses on õhusõidukite lendamist puudutav jäetud riigi reguleerida. Lennupiiranguteks on mh õhuruumi piirangud, kuna need on lendu piirava iseloomuga, aga tegemist on siiski oluliselt laiemal mõistega, mis hõlmab ka muid piiranguid, mida ei kehtestata õhuruumi piirangutena. Defineerimata mõiste sisustamisel tuleb lähtuda asjakohasest tõlgendusviisist. Käesolevas kontekstis tuleb eelkõige lähtuda eesmärgist, seega lennupiiranguks on kõik, mis õhusõiduki vaba lendamist mingil moel piirab. Autori hinnangul puudub alus mõiste kitsamaks piiritlemiseks. Seda toetab ka asjaolu, et vastasel juhul oleks kasutatud mõnda kitsamat mõistet, näiteks õhuruumi piirang või piiranguala või mõistet „lennupiirang“ täiendatud kitsendava(te) tingimustega. LennS § 4¹ lg 1 loetleb olukorrad, millistel puhkudel lennupiiranguid, sh õhuruumi piiranguid on võimalik kehtestada. Nendeks on lennuohutuse, riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamine ning keskkonnakaitse. Tegemist on suletud loeteluga, seega täpsustatakse seaduses lennupiirangu eesmärgist lähtuvalt selle kehtestamise võimalikkus.

Lennupiirangu mõiste tähendusest lähtuvalt tuleb suures osas õhuruumi korraldamist puudutav uue normi alusel kehtestada Vabariigi Valitsuse korraldusega, mitte määruse 240 alusel. Lennuliikluse korraldamisel on üldjuhul lende piirav mõju ehk tegemist on lennupiiranguga ning enamasti on vähemalt üheks eesmärgiks, sh tihti peamiseks, lennuohutuse tagamine. Sellest lähtuvalt on ilmselt vajalik siiski määruse 240 kooskõlla viimine LennS §-ga 4¹, kui just seadusandja ei leia, et on vajalik sisse viia teistsuguseid muudatusi seoses lennupiirangute või õhuruumi piirangute kehtestamisega. Igal juhul esineb oluline vastuolu lennundusseaduse muudatuse seaduse eelnõu seletuskirjas toodud väitega nagu puuduks mõju määrusele 240.

²⁰⁷ RKHK 3-3-1-59-00, p 2.

Lennundusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri rõhutab mitmel juhul, et LennS § 4¹ lisamise eesmärk on kiirendada riigi julgeoleku tagamise ja keskkonnakaitse eesmärgil loodavate lennupiirangute kehtestamise protsessi. Selleks loobuti määrusest 189, mis sellised piirangud varasemalt kehtestas, ning edaspidi sätestatakse lennupiirangud Vabariigi Valitsuse korraldusega. Korralduse valikut on eelnõu seletuskirjas põhjendatud sellega, et lennupiirangute kehtestamise puhul on tegemist loomult üldkorraldusega. Samas ei ole põhjendatud ega välja toodud, millist mõju ja eesmärki omab muudatus lennuohutuse või avaliku korra tagamise eesmärgil lennupiirangute kehtestamisele, sh osas, mis puudutab varasemalt Transpordiameti pädevuses olnud õhuruumi korraldamise üleviimist Vabariigi Valitsusele. Kogu seletuskirjas toodud põhjendused ning mõjuanalüüs tugineb ainult määruses 189 olnud alade ja teiste piirangute kehtestamisele Vabariigi Valitsuse korraldusega. Tegemist on oma olemuselt väga väikese osaga lennupiirangutest, millele tuginedes on kogu varasemalt rakendatud lähenemist muudetud ning muudatuse tervikmõju on jäetud seletuskirjas täielikult käsitlemata.

Eeltoodust lähtuvalt saab järeldada, et lennupiirangute, sh õhuruumi piirangute, kehtestamise seaduslik alus tuleneb ainult LennS § 4¹ lg-st 1 ning seega on pädevaks asutuseks õhuruumi piirangute kehtestamisel Vabariigi Valitsus. Õigusselguse tagamiseks on vajalik muuta määrust 240 ning viia see kooskõlla LennS § 4¹ lg-ga 1.

Järgnevas alapeatükis käsitletakse PS sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte ja EL ja rahvusvahelisest õigusest tuleneva õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtte rakendamist õhuruumi piirangute kehtestamisel.

3.3 Proportsionaalsuse põhimõtte ja õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtte järgimine õhuruumi piirangute kehtestamisel

PS § 11 teisesest lausest tuleneb Eesti õiguses kehtiv proportsionaalsuse põhimõtte. Õiguspärane on ainult selline piirang, mis on proportsionaalne.²⁰⁸ Proportsionaalsuse põhimõtte eesmärk on

²⁰⁸ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11/29.

tasakaalustada põhiõigused teiste õiguste ja huvidega ning teha seda parimal võimalikul viisil.²⁰⁹

Riigikohus on seisukohal, et piirangud tohivad kahjustada isiku seadusega kaitstud huvi või õigust ulatuses, mis on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav ning kasutatavad vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga.²¹⁰ Eeltoodust lähtuvalt on vajalik õhuruumipiirangu kehtestamisel anda hinnang sellele, mis eesmärgil piirang kehtestatakse ning kas selline liikumisvabaduse piirang on lubatud PS § 34 alusel või mõne teise põhiõiguse või põhiseadusliku väärtuse kaitseks.

Otsuse proportsionaalsuspõhimõttele vastavuse hindamisel tuleb arvestada konkreetseid asjaolusid.²¹¹ Riigikohtu praktikast lähtuvalt tuleb proportsionaalsuse põhimõttele vastavuse hindamisel hinnata rakendatava meetme sobivust, vajalikkust ning mõõdukust ehk proportsionaalsust kitsamas tähenduses.

Sobivaks loetakse meetet, mis soodustab mingilgi viisil eesmärgi saavutamist.²¹² Sobivuse hindamise eesmärgiks on kaitsta isikut riigivõimu ebavajaliku sekkumise ees.²¹³ Sellest lähtuvalt on õhuruumipiirangu kehtestamisel oluline anda hinnang, kas planeeritav piirang aitab kuidagi kaasa legitiimse eesmärgi saavutamisele.

Lisaks on õhuruumipiirangu puhul oluline analüüsida, kas piirangu ulatus on selline, et sellega on eesmärk üldse saavutatav. Näiteks lasketiiru kohale ohuala kehtestamisel peab arvestama lasketiirus kasutatavate relvade laskeulatusega ning sellest lähtuvalt kehtestama ala mõõtmed, vastasel juhul võib oht õhusõidukitele püsida ka väljaspool piiratatavat ala ja seega ei täideta ala kehtestamise eesmärki täielikult.

Konkreetne meede on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik mõne vähem koormava meetmega saavutada, mis oleks olemuselt vähemalt sama efektiivne.²¹⁴ Seega on vajalik analüüsida erinevaid võimalikke meetmeid, millega on võimalik eesmärk saavutada, seejuures on

²⁰⁹ 27. Rivers, J. Proportionality and Variable Intensity of Review. – Cambridge Law Journal 2006, Vol 65(1), lk 176.

²¹⁰ RKPJKo 3-4-1-6-00, p 13.

²¹¹ RKPJKo 3-4-1-9-04, p 16.

²¹² RKÜKo 3-4-1-17-13, p-d 32–35; RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

²¹³ RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

²¹⁴ RKÜKo 3-4-1-17-13, p-d 32–35; RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15; RKÜKo 3-4-1-16-10, p 92.

kohustuslik lõpuks valida neist selline, mis isikut kõige vähem koormab. Kuna õhuruumi piiranguga piiratakse lendamist, siis on vajalik enne piirangu kehtestamist hinnata, kas on vajalik lendamise või millegi muu piiramine. Võimalikud on ka olukorrad, kus on vajalik millegi muu piiramine, aga see on saavutatav ainult koos lendamise piiramisega. Näiteks kui on vajalik piirata, et territooriumil toimuvat ei filmitaks või pildistataks riigi julgeoleku tagamiseks, siis ei saa pidada tingimata vajalikuks lendamise piiramist, vaid tuleb esmalt hinnata, kas on võimalik piirata filmimist. Kui seda ei ole võimalik muud moodi piirata, siis võib olla õigustatud lendamise piiramine.

Õhuruumi piirangu kehtestamisel tuleb igakordselt analüüsida erinevaid alternatiivseid õhuruumi piiranguid. Oluline on hinnata, milline õhuruumi piirang on vajalik ning kui on otsustatud piiranguala kasuks, siis selle puhul tuleb hinnata konkreetseid piirangu tingimusi, sh tuleb analüüsida piirangu mõju kõigile õhuruumi kasuajatele. Õhuruumi piirangu kehtestamisel tuleb jõuda järeldusele, et selle kehtestamine on ainus võimalik lahendus ehk lähtuda tuleb *ultima ratio* põhimõttest. Seega, kui ühe võimaliku piiranguna on näiteks alal lendamiseks loa küsimine haldusasutuselt 5 tööpäeva enne lendu ning teisteks samaväärseteks meetmeteks oleks vahetu telefoni teel koordineerimine või ala piires mitte filmimine, siis alalt läbilendamist piirab esimene tunduvalt rohkem kui viimased kaks piirangut. Esimene piirang nõuab piloodilt ala kasutamiseks oluliselt rohkem aega ja planeerimist.

Seega vajalikkuse hindamisel on oluline pöörata tähelepanu nii konkreetse õhuruumi piirangu mõõtmetele kui piirangu tüübile ja täiendavatele tingimustele, näiteks piiranguala puhul ning kõrvutada seda piiramise eesmärgiga.

Mõõdukuse hindamisel on vajalik kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärkide tähtsust.²¹⁵ Mõõdukuse hindamisel on oluline, kas legitiimne eesmärk (kasu) kaalub üle riivest tekkinud kahju. Seega mõõdukus on see kriteerium, mis peaks vältima olukorra, kus põhiõigusi riivatakse selleks, et kasinalt mõnd legitiimset eesmärki edendada.²¹⁶ Riigikohus on leidnud, et intensiivsemalt põhiõigusi riivavad meetmed on õigustatud üksnes juhul, kui põhiõigusi vähem riivavate vahenditega pole võimalik eesmärki saavutada.²¹⁷

²¹⁵ RKÜKo 3-4-1-17-13, p-d 32–35; RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

²¹⁶ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11/51.

²¹⁷ RKÜKo 3-4-1-16-10, p 92.

Erinevad õhuruumi piirangute tüübid piiravad isikuid erinevas ulatuses, seega on õhuruumi piirangute hindamisel esmalt oluline anda hinnang, kas valitud piirangu tüüp on mõõdukas. Kõige enam piiravaks on keeluala kehtestamine, kus lendamine on igasuguste eranditeta kõigile keelatud. Praktikas ei ole Eesti õhuruumi ühtegi keeluala viimase 15 aasta jooksul kehtestatud, sest nii intensiivset piirangut ei ole peetud mõõdukaks.

Mõõdukuse hindamisel on oluline tuvastada, kas konkreetne õhuruumi piirang on just see, mis aitab eesmärki edendada. Eelpool toodud filmimise näite puhul võib olla olukord, kus väljaspool liiga väikest õhuruumi piirangut on võimalik vastavat territooriumit sama efektiivselt filmida või näiteks mõne territooriumi läheduses oleva hoonest või selle katuselt on kaitstava territooriumi jäädvustamine isegi parem ehk territooriumi jäädvustamiseks ei pea üldse lendama. Sellisel juhul ei saa pidada lendamise piiramist mõõdukaks. Mõõdukaks ei tohiks pidada ka näiteks keskkonnakaitse eesmärgil kehtestatavat piiranguala, millest läbilendamine on enamuses selles piirkonnas toimuvatele lendudele lubatud, aga mõnele üksikule mitte, kui selleks pole just mõni konkreetne teiste lendudega võrreldes keskkonda oluliselt rohkem kahjustav asjaolu. Keskkonnakaitse seisukohast tuleb arvesse võtta ka seda, et milline on mõju keskkonnale, kui alast läbi lendamise asemel on vajalik lennata sellest üle või ringiga, sest mõlemal juhul suureneb kütusekulu.

Arvestada tuleb sealjuures ka seda, kui palju koormab konkreetne lahendus riiki või teisi puudutatud isikuid. Kui kehtestatakse piiranguala, mis sisaldab kohustust vastava valitsusasutusega lend kooskõlastada, siis see toob tahes-tahtmata kaasa halduskoormuse riigile, seega on vajalik hinnata, kas see on riigile liigselt koormav või mitte. Nagu eelpool toodud, siis on vajalik lähtuda konkreetsetest asjaoludest, sest paar lendu aastas või 15 lendu nädalas omavad erinevat mõju. Kui lahendus on riigile liigselt koormav, siis tuleb leida mõni alternatiivne ning vähem koormavam viis.

Lisaks proportsionaalsuse põhimõtte järgimisele on vajalik õhuruumi piirangute kehtestamisel arvestada õhuruumi paindliku kasutamise põhimõttega. Kui proportsionaalsuse põhimõtte puhul on oluline eelkõige konkreetse piirangu sobivus, vajalikkus ja mõõdukus arvestades piirangu eesmärki, siis õhuruumi paindliku kasutamise kontseptsiooni mõte on suurendada lennuohutust ja õhuruumi kasutamise efektiivsust, suurendades seeläbi õhuruumi läbilaskevõimet, ning arvestada lisaks kõigi õhuruumi kasutajate vajadustega ehk hinnata loodava piirangu mõju terviküsteemile.

Õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtte järgimine on riigile kohustuslik. Õhuruumi paindliku kasutamise kontseptsiooni rakendamise soodustamiseks on kehtestatud Eesti õhuruumipoliitika²¹⁸, mis annab poliitilised suunised Eesti õhuruumi paindliku kasutamise korraldamise kohta. Hetkel kehtiv õhuruumipoliitika defineerib Eesti õhuruumi kasutajatena ainult tsiviillennunduse ja riikliku lennunduse, jättes kõrvale kõik muud õhuruumi kasutamist eeldavad osalised²¹⁹, sellest hoolimata tuleb õhuruumi paindliku kasutamise korraldamise kontseptsiooni rakendada kõikide õhuruumi kasutajate ja nende tegevuste puhul.

Vabariigi Valitsus on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juurde loonud õhuruumi kasutamise korraldamise komisjoni (High Level Airspace Policy Body – HLAPB)²²⁰. HLAPB on see üksus, kes peab jälgima õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtte rakendamist Eestis ning kellel on õigus teha ettepanekuid põhimõtte rakendamise osas.²²¹ Seega on HLAPB see üksus, kes saab anda õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtte seisukohast pädeva hinnangu õhuruumipiirangut kehtestavale Vabariigi Valitsusele. Lisaks HLAPB-ile on loodud ka ühendatud tsiviil-sõjalise õhuruumi korraldamise üksus, mis tegeleb õhuruumi eeltaktikalise (tase 2) ja taktikalise (tase 3) korraldamisega.

HLAPB on koostanud õhuruumi paindliku kasutamise korraldamise (ASM) käsiraamatu (edaspidi ASM käsiraamat)²²². Käsiraamat käsitleb nii HLAPB-i ülesandeid kui ka õhuruumi korraldamise üksuse ülesandeid ning seab täpsemad kriteeriumid kontseptsiooni rakendamiseks, näiteks kirjeldab aastaplaani koostamise põhimõtte ja protsessi, määrab alade loomise protsessi, sätestab prioriteedid ning paneb paika tase 2 ja tase 3 tegevused ja põhimõtted. ASM käsiraamatut kooskõlastavad, avaldavad ja ajakohastavad osapooled on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Kaitseministeerium, Siseministeerium ning Transpordiamet koostöös Lennuliiklusteeninduse AS-i ja Õhuväega. Käsiraamat sätestab kohustusi ka kolmandatele osapooltele, näiteks järgmise aasta teadaoleva õhuruumipiirangute kehtestamise vajaduse kohta informatsiooni edastamine hiljemalt 30. septembriks ning määrab tähtjad, millal tuleb edastada õhuruumipiirangu kehtestamise taotlus.²²³ Samas puudub ASM

²¹⁸ Eesti õhuruumipoliitika.

²¹⁹ Komisjoni määrus (EÜ) 2150/2005, artikkel 2 punkt (2)(m).

²²⁰ Vabariigi Valitsuse 26.01.2023 korraldus nr 38, „Õhuruumi kasutamise korraldamise komisjoni moodustamine“ – RT III, 27.01.2023, 2.

²²¹ LennS § 7³ lg 3.

²²² Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Õhuruumi paindliku kasutamise korraldamise (ASM) käsiraamat. 2014.

²²³ Samas.

käsiraamatul õiguslik jõud, seda ei ole kehtestatud ühegi määruse ega seaduse alusel ning seega ei saa juriidiliselt sellega kolmandatele osapooltele kohustusi tekkida.

HLAPB tegeleb olulisemat mõju omavate alaliste õhuruumi piirangute kehtestamise kohta hinnangu andmisega. Samuti on tema ülesanne kooskõlastada erinevad õhuruumi piirangud mõjutatud osapooltega, sh lennuliiklusteenuse osutajatega. Kui planeeritava õhuruumi piirangu mõju on väike, siis on õhuruumi korraldamise üksus ja Transpordiamet need, kes ASM käsiraamatust lähtuvalt omapoolse hinnangu annavad ja vajalike osapooltega ala loomise kooskõlastavad. Ajutiste alade kehtestamise kohta hinnangu andmise on HLAPB delegeerinud Transpordiametile, kes peab enne otsuse tegemist puudutatud osapooltega ala kehtestamise kooskõlastama ning arvestama õhuruumi paindliku kasutamise põhimõttega ning ASM käsiraamatus tooduga.²²⁴ *De facto* toimub ka magistritöö koostamise ajal ajutiste õhuruumi piirangute kehtestamine sellest lähtuvalt, kuigi LennS § 4¹ on kehtinud juba üle poole aasta.

Õhuruumi paindliku kasutamise kontseptsiooni rakendamist ei ole seadusandja sidunud LennS §-ga 4¹. Ühelt poolt on riigil kohustus rakendada õhuruumi paindliku kasutamise kontseptsiooni ja Eestis on olemas vastav üksus, kes vastutab kontseptsiooni rakendamise eest ning kelle ülesanne on jälgida, et seda ka rakendataks, seega oleks justkui riigi kohustus täidetud, aga lennundusseadusest lähtuvalt ei ole Vabariigi Valitsusel õhuruumi piirangute kehtestamisel kohustust arvestada HLAPB-i, õhuruumi korraldamise üksuse või Transpordiameti hinnangutega, sest need ei ole Vabariigi Valitsuse jaoks õiguslikult siduvad. Õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtte rakendamise seisukohast on samas esmatähtis, et vastavad hinnangud oleksid aluseks õhuruumi piirangute kehtestamise või kehtestamata jätmise otsuse tegemisel. Vabariigi Valitsusel on küll HMS-ist lähtuvalt kohustus enne korraldusega õhuruumi piirangu kehtestamist välja selgitada asjaolud, mis on piirangu kehtestamisega seoses olulise tähendusega, aga puudub kohustus eeltoodud seisukohtadest lähtuda. Hetkel kehtiv õigusraamistik ei anna veendumust, et Vabariigi Valitsus korralduse andmisel õhuruumi paindliku kasutamise põhimõttega arvestab ning seega ka riik seda rakendab.

LennS § 4¹ toob kaasa mitmeid piiravaid asjaolusid õhuruumi piirangute kehtestamisele, mis ei ole kooskõlas õhuruumi paindliku kasutamise põhimõttega. LennS § 4¹ lg 4 sätestab, et

²²⁴ Samas, p-d 3.14 ja 6.2.

„lennupiirangute alas“ lendamiseks on vajalik luba. Loa taotlemise ja saamise tingimus toob endaga kaasa asjaolu, et LennS § 4¹ lg 1 alusel on võimalik kehtestada ainult piirangualasid (R-alasid). EL ja rahvusvahelise õiguse alusel ei ole keeluala kehtestamisel võimalik väljastada luba alas lendamiseks, sest selles alas on lendamine täielikult keelatud. Lisaks puudub võimalus ka ohualasid selle lõike alusel kehtestada, kuna ohuala puhul kirjeldatakse üksnes alas toimuv õhusõidukitele ohtlik tegevus ning alasse sisenemise tingimusi ei määrata, kuna need tulenevad muudest nõuetest.

Teiseks piiravaks asjaoluks on see, et piiranguks iga ala puhul peab olema, et alasse sisenemiseks on vajalik luba ning selle väljastab korralduses toodud valitsusasutus²²⁵. Praktikas on kasutusel erinevaid piirangu tingimusi, näiteks mitteosaleva õhusõiduki lennu aktiveeritud alas, alasse või alast koordineerib piloot eelnevalt NOTAM-is avaldatud telefoninumbri ürituse korraldajaga – sellise tingimuse korral on vajalik lennule vahetult eelnev koordineerimine, aga puudub vajadus loa saamiseks, sh ei pruugi seda suulist kooskõlastust väljastada valitsusasutus. Piiranguks on olnud ka tingimus, et mitteosalev õhusõiduk ei või alasse lennata – sellisel juhul on tegemist üldjuhul mõne ürituse tarbeks loodud piirangualaga, kus lennuohutuse tagamiseks on olnud vajalik piiranguala kehtestamine, et teised õhusõidukid alas ei lendaks ning seega ei nähtagi ette loa taotlemise ja saamise võimalust. Seega ei ole proportsionaalsuse põhimõttest ja õhuruumi paindliku kasutamise põhimõttest lähtuvalt alati piirangu tingimuseks loa saamise kohustus, vaid piirangu tingimus määratakse selline, mis piirab võimalikult vähe teiste õhusõidukite õhuruumi kasutamist, aga täidab siiski piirangu kehtestamise eesmärgi. Õhuruumipiirangu kehtestamine ei ole alati seotud ka valitsusasutuse vajadustega, vaid võib tuleneda erasektori vajadustest, näiteks on piirangualasid kehtestatud mõne lennundusürituse, laulupeo või Rally Estonia tarbeks.

Valitsusasutuselt loa taotlemise ja saamise protsess ei ole operatiivne, vaid see võtab aega mitmeid päevi. Loa taotlemise kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega.²²⁶ Selle määruse alusel on nii keskkonnakatse eesmärgil, riigipiiri läheduses kehtestatud piirangualas²²⁷ kui ka riigi julgeoleku tagamise eesmärgil kehtestatud õhusõidukite lennupiirangute alas lendamiseks vajalik esitada taotlus vähemalt viis tööpäeva enne lendu. Ka see asjaolu toetab

²²⁵ LennS 41 lg 7.

²²⁶ Vabariigi valitsuse 26.08.2022 määrus nr 81 „Lennupiirangute alas või geograafilises alas või ajutises geograafilises alas lendamiseks loa taotlemise ja selle andmise kord ning loa andja määramine“ – RTI, 30.08.2022, 4.

²²⁷ EERI PIIRIALA

elmses lõigus tehtud järeldust, et kohustusliku loa taotlemise ja saamise tingimuse sätestamine ei ole mitmete olukordade puhul proportsionaalne ja otstarbekas. Oluline on ära märkida, et lennuohutuse ning avaliku korra tagamise eesmärgil kehtestatud alade puhul loa taotlemise korda määruises ei sätestata, seega sellistel puhkudel justkui loa taotlemise ja andmise võimalust määruisega ette ei nähta, kuigi lennundusseadus selles osas erisusi ei tee.

Järgnevates alapeatükkides käsitletakse õhuruumi piirangute kehtestamist ja avaldamist puudutavaid siseriiklike nõudeid ning nende kooskõla EL ja rahvusvahelisest õigusest tulenevate nõuetega.

3.4 Õhuruumi piirangute kehtestamine ja avaldamine siseriiklikus õiguses

LennS § 4¹ lg 1 alusel õhuruumi piiranguid kehtestava Vabariigi Valitsuse korralduse puhul on tegemist üldkorraldusega, mis on suunatud asja ehk käesoleval juhul piiritletud õhuruumiosa avalik-õigusliku seisundi muutumisele.²²⁸ HMS-i kohaselt on õhuruumi piiranguid kehtestav Vabariigi Valitsuse korraldus õiguspärane ainult siis, kui see on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele.²²⁹ Vabariigi Valitsuse pädevus sellise korralduse andmiseks tuleneb LennS § 4¹ lg-st 1. Korralduse andmisel tuleb lähtuda nii haldusakti andmisele kehtivatest siseriiklikest nõuetest kui ka õhuruumi piirangutele ning nende kehtestamisele ja avaldamisele kohalduvatest siseriiklikust õigusest, EL õigusest ning rahvusvahelisest õigusest tulenevatest nõuetest ja põhimõtetest, mh tähendab see, et arvestada tuleb alaliste ja ajutiste alade avaldamisele kohalduvate nõuetega ning õhuruumi piiranguid tuleb kehtestada kooskõlas õhuruumi paindliku kasutamise põhimõttega. Haldusakt peab olema selge ja üheselt mõistetav.²³⁰ Õhuruumi piirangute selgust ning üheselt mõistetavust aitab tagada see, kui need on Vabariigi Valitsuse korralduses kirjeldatud vastavalt alade avaldamisele kohalduvatele rahvusvahelistele nõuetele ehk alade kohta on avaldatud kõik nõutavad andmed.

Üldjuhul peaks algama haldusmenetlus vastavale haldusorganile taotluse esitamisega õhuruumi piirangu kehtestamiseks. Õhuruumi piirangute taotlemisega seonduv ei ole aga siseriiklikult reguleeritud. ASM käsiraamat on ainus dokument, mis käsitleb

²²⁸ HMS § 51 lg 2.

²²⁹ Samas, § 54.

²³⁰ Samas, § 55 lg 1.

õhuruumi piirangute, sh nii ajutiste kui alaliste piirangute, taotlemise ja kehtestamise protsessi, kui välja jätta LennS § 4¹, mis sätestab selle, kes õhuruumi piirangu kehtestab, aga nagu eelpool toodud, siis ASM käsiraamatul puudub õiguslik jõud. Menetluslikud õigused peavad olema sätestatud seaduse või määrusega ning olema piisava selguse ja ettenähtavusega.²³¹ See on vajalik, et puudutatud osapoolel oleks teada näiteks see, millise asutuse poole ta pöörduma peab või kui kaua võtab eeldatavalt aega õhuruumi piirangu kehtestamine. Põhiõiguste rikkumist on kõige suurema tõenäosusega võimalik ära hoida, kui seadusloome käigus on läbi mõeldud ja paika pandud põhiõiguste teostamiseks vajalik, sh vajaliku menetluse ja korra peamised elemendid.²³² Riigikohus on öelnud, et põhiõiguste realiseerumise ja PS-i põhiprintsiipide elluviimise on kohustatud lõppkokkuvõttes tagama seadusandlik võim.²³³ Seega õigus selguse tagamiseks on vajalik ja oluline kehtestada õhuruumi piirangute kehtestamise protsess.

ASM käsiraamat on koostatud 2014. aastal ning seda ei ole ajakohastatud seoses lennundusseadusesse § 4¹ lisandumisega. Seega on käsiraamatus õhuruumi piirangute kehtestamist puudutav olulisel määral vastuolus kehtiva lennundusseadusega. Magistritöö autorile teadaolevalt on alustatud õhuruumi poliitika, ASM käsiraamatu ning HLAPB-i tööd reguleeriva dokumendi ülevaatamise ning ajakohastamise protsessiga, sh hinnangu koostamisega välja selgitamiseks, millised osad peaksid olema kehtestatud seaduse või määrusega, aga see protsess on algusjärgus.

Kuigi enamasti peab haldusorgan menetluse algusest menetlusosalisi teavitama, siis õhuruumi piirangute kehtestamisel üldkorraldusena ei ole kohustust tingimata menetlusosalisi teavitada ja nende arvamust või vastuväiteid ära kuulata.²³⁴ See aga ei tähenda, et puudutatud isikute huvidega ei peaks arvestama või et neid ei võiks menetlusse kaasata. Haldusorgan peab enne korraldusega õhuruumi piirangu kehtestamist välja selgitama asjaolud, mis on piirangu kehtestamisega seoses olulise tähendusega.²³⁵

Õhuruumi piiranguid kehtestav Vabariigi Valitsuse korraldus peab olema kirjalikult põhjendatud.²³⁶ Õhuruumi piirangu kehtestamisel on alati tegemist kolmanda isiku õiguste või

²³¹ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 11/27.

²³² Lust-Vedder, L. PSK § 14/17.

²³³ RKPJKo 5-18-7/8, p 121

²³⁴ HMS § 40 lg 3 p 6.

²³⁵ Samas, § 6.

²³⁶ Samas, § 56 lg 1.

vabaduste piiramisega, seega selle kehtestamisel tuleb õhuruumi kasutajate õiguste piiramist nõuetekohaselt kaaluda ning kaalutlused tuleb põhjenduses kajastada.²³⁷ Siiski võivad tulla eriseadustest nõudeid, mis keelavad põhjenduste avaldamise. Haldusakti motiivid peavad olema detailselt käsitletud olukordades, kus haldusorgani kaalutusõigus on suur või kui põrkuvad erinevate isikute erinevad kaalukad huvid. Põhjendus peab olema lihtne, arusaadav ning eesmärgipärane.²³⁸ Kajastatud peab olema nii õiguslik kui ka faktiline alus²³⁹ ning need peavad olema omavahel seotud²⁴⁰. Kaalutusõiguse alusel tehtud otsuste põhjendamisel tuleb arvestada ka HMS § 4 lg-s 2 sätestatuga.²⁴¹

Haldusakti kehtivuse eelduseks on selle teatavaks tegemine.²⁴² Õhuruumi piiranguid sisaldav üldkorraldus tuleb haldusorganil avalikult teatavaks teha.²⁴³ Avalikult teatavaks tehtud Vabariigi Valitsuse korraldus hakkab kehtima 10. päeval pärast avaldamist, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.²⁴⁴ Vabariigi Valitsuse korraldus avaldatakse Riigi Teatajas.²⁴⁵ Ühtegi täiendavat nõuet käesoleval hetkel õhuruumi piiranguid käsitlevate korralduste kehtivuse alguse kohta seaduses sätestatud ei ole. Samuti ei ole sätestatud ühelegi asutusele kohustust õhuruumi piiranguid täiendavalt kuskil avaldada. Teisalt tuleb EL ja rahvusvahelustest nõuetest lähtuvalt alalised õhuruumi piirangud avaldada lennundusteabe kogumikus ning ajutised lennundusteabe kogumiku lisas või NOTAM teatega ning vastavalt avaldamiskohale kulub avaldamiseks erinev aeg, sh tuleb järgida AIRAC süsteemi. Lennundusspetsiifilistest nõuetest lähtuvalt ei ole lubatav olukord, kus on kehtestatud ala, mis pole avaldatud kas lennundusteabe kogumikus, selle lisas või NOTAM teatega. Seega on Vabariigi Valitsusel kohustus korralduse andmisel eeltooduga arvestada.

Lennupiiranguid käsitleva korralduse „Lennupiirangud õhusõidukitele ja geograafilised alad mehitamata õhusõiduki lendamise piiramiseks“²⁴⁶ andis Vabariigi Valitsus 25.08.2022 ja avaldas selle Riigi Teatajas. Korraldus hakkas vastavalt punktis 6 toodule kehtima 08.09.2022.

²³⁷ Samas, § 56 lg 3.

²³⁸ Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 302.

²³⁹ RKHK 3-3-1-4-96; RKHK 3-3-1-29-97; RKHK 3-3-1-32-98.

²⁴⁰ RKHK 3-3-1-13-02, p 14; RKHK 3-3-1-62-02, p 12; RKHK 3-3-1-48-03, p 16; RKHK 3-3-1-54-03, p 34.

²⁴¹ HMS § 4 lg 2: „Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtete, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.“

²⁴² HMS § 61 lg 1.

²⁴³ Samas, § 62 lg 3 p 1.

²⁴⁴ Samas, § 61 lg 1.

²⁴⁵ Riigi Teataja seadus – RT I, 11.03.2023, 85, § 2 lg 4 p 3.

²⁴⁶ Vabariigi Valitsuse 25.08.2022 korraldus „Lennupiirangud õhusõidukitele ja geograafilised alad mehitamata õhusõiduki lendamise piiramiseks“ - RT III, 26.08.2022, 1.

Osa korraldusega kehtestatud õhuruumi piirangutest on samad, mis olid määruses 189 ning need olid varasemalt avaldatud ka lennundusteabe kogumikus, siiski sisaldab korraldus ka mitmeid uusi piirangualasid, mida lennundusteabe kogumikus 08.09.2022 seisuga ei avaldatud. Need alad avaldati lennundusteabe kogumikus alles 26.01.2023, mis on rohkem kui neli kuud pärast korralduse jõustumist. Seega oli terve selle perioodi jooksul osadel puudutatud isikutel teadmine, et piirangualad on kehtestatud. Samas lennujuhtide ja -informaatoriteni ning õhusõidukite pilootideni, kes lähtuvad lennundusteabekogumikust, selle lisadest ning NOTAM teadetest, vastav informatsioon nõutaval viisil ei jõudnud, seega nende jaoks korraldusega kehtestatud uusi piirangualasid ei eksisteerinud. Eeltoodud näitest lähtuvalt tuleks taolise olukorra edaspidiseks vältimiseks korraldusega kehtestatavate õhuruumi piirangute, aga ka üldisemalt lennupiirangute kehtivuse algus siduda vastava informatsiooni kehtivuse algusega lennundusteabe kogumikus, selle lisades või NOTAM teadetega.

Õhuruumi piirangu kehtivuse alguse sidumine selle kehtivuse algusega lennundusteabe kogumikus, selle lisades või NOTAM teadetega ei lähe vastuollu kohustusega korraldus avalikul teatavaks teha ning avaldada Riigi Teatajas. HMS lubab haldusakti kehtivuse alguse seadusega sätestada ehk nii lennundusseadusega kui ka Vabariigi Valitsuse korralduses on lubatud määrata haldusakti teatavakstegemisest hilisem jõustumine.²⁴⁷

Õhuruumi piiranguid kehtestav Vabariigi Valitsuse korraldus kehtib üldjuhul kuni kehtetuks tunnistamiseni või kehtivusaja lõppemiseni.²⁴⁸ Seejuures tuleb ka kehtivusaja lõppemisel ning kehtetuks tunnistamisel arvestada vastava informatsiooni lennundusteabe kogumikus muutmise ajaraamiga. Kiireloomulistel ehk ettenägematutel puhkudel on võimalik muudatust puudutav vastav teave edastada NOTAM teatega, aga üldjuhul tuleks siiski arvestada standardprotseduuriga.

EL ja rahvusvaheline õigus eristab ajutiste ja alaliste õhuruumi piirangute kehtestamist. Vastavalt käesoleva töö alapeatükis 2.2 toodule on alaliste ja ajutiste alade avaldamise koht ning ajaraam erinev. Alates LennS § 4¹ kehtestamisest on seadusandja sätestanud, et lennupiirangud peavad olema kehtestatud Vabariigi Valitsuse korraldusega, seejuures ajutiste ja alaliste alade kehtestamisel erinevat lähenemist ette ei nähta.

²⁴⁷ Aedmaa, A. jt, lk 328.

²⁴⁸ HMS § 61 lg 2.

Vabariigi Valitsuse korraldusega õhuruumi piirangu kehtestamise protsess on aeganõudev. Vajalik on koostada uus korraldus, mis muudab olemasolevat (autorile teadaolevalt on soov hoida kõik lennupiirangud ühes korralduses), korralduse juurde seletuskiri, kooskõlastada uus korraldus vajalike osapooltega ning korraldada selle vastu võtmise Vabariigi Valitsuse poolt. Seejärel tuleb korraldus avaldada ning see peab mh arvestama muudetava piirangu avaldamise kohta ning sellele kohalduvat ajaraami. Alaliste õhuruumi piirangute kehtestamisel on kirjeldatud kehtestamise ja avaldamise protsess sobiv.

Ajutiste õhuruumi piirangute kehtestamisel eeltoodud lähenemist aga sobivaks pidada ei saa. Ajutisi õhuruumi piiranguid võib olla vajalik kehtestada nädal-kaks ette või ka kriitilistes olukordades oluliselt lühema ajaga ning seda nii lennuohutuse tagamise seisukohast kui ka muudel lubatud eesmärkidel. Sellised õhuruumi piirangud kehtestatakse üldjuhul NOTAM teatega ning eeltoodud ajaraam ei võimalda ala kehtestamist Vabariigi Valitsuse korraldusega.

Vabariigi Valitsuse korraldusega oleks võimalik ajaraami mõttes kehtestada alasid, mis tuleb avaldada lennundusteabe kogumiku lisaga, kuna see protsess on veidi pikem, aga ka sellisel juhul ei ole ajaperiood ülemäära pikk. Seega hetkel kehtiv LennS § 4¹ lg 1 piirab võimalusi õhuruumi piirangute kehtestamisel, sest ei võimalda kehtestada paljusid ajutisi lennupiiranguid. Samas riigil peab olema võimalik EL ja rahvusvahelistest nõuetest lähtuvalt selliseid piiranguid kehtestada, et säilitada lennuohutuse taset. Siseriiklikest ja muudest nõuetest lähtuvalt võib selline vajadus esineda ka teiste eesmärkide täitmise puhul.

Praktilise poole pealt tuleb lisaks eeltoodule arvestada asjaoluga, et üldjuhul kehtestatakse igas kuus mitmeid ajutisi õhuruumi piiranguid. Seejuures on erinevate õhuruumi piirangute kehtestamise aeg ja ala loomise protsessi alguse aeg täiesti erinevad. Tihti esineb olukordi, kus ühe õhuruumi piirangu kehtestamise protsessi ajal luuakse mitmeid teisi õhuruumi piiranguid. See võib tekitada segadust ning probleeme kõikide lennupiirangute käsitlemisel ühes Vabariigi Valitsuse korralduses.

Enne LennS § 4¹ lisandumist ei olnud otseselt määratud, millise aktiga õhuruumi piirangud kehtestatakse. Lennundusseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjast ei selgu, miks on peetud parimaks lahenduseks just Vabariigi Valitsuse korraldust või kas on kaalutud ka muid alternatiive. Võrdluseks oleks asjakohane tuua seda, kuidas kehtestatakse sarnased piirangud maismaasõidukitele, kuna nende piirangute iseloom on võrreldav õhuruumi piirangutega.

Näiteks liiklusseaduse (LS)²⁴⁹ alusel tagab tee omanik või teehoiu korraldamise eest vastutav isik liikluse korraldamise ja liikluskorraldusvahendite õige paigutuse.²⁵⁰ Liikluse korraldamiseks kasutatakse liikluskorraldusvahendeid, näiteks liiklusmärke.²⁵¹ Tallinna Ringkonnakohtus on öelnud, et liiklusmärgi paigaldamist loetakse haldusakti andmiseks.²⁵² LS eelnõu seletuskirjas²⁵³ on toodud, et tuleb eristada tavalist ja ulatuslikku mõju omavat liikluskorraldust ning sellest lähtuvalt otsustada kirjaliku haldusakti andmine. Seletuskiri täpsustab, et „juhul kui liikluspiirangul pole olulist mõju kogu piirkonna liikluskorraldusele, see tähendab, et piirang puudutab ainult teatud liiklejaid (nt loomveokid, traktorid, metsaveokid või muu) või piirang on ajaliselt lühike või liiklustihedus antud teeliiki arvestades on väike jne, võib teeomanik jätta haldusakti andmata, kuid ta peab siiski liiklusmärgi paigaldamise kohta tehtava otsustuse (kuhu, milleks, milliseks ajaks jne) tegemisel järgima haldusmenetluse põhimõtteid ja muid haldusmenetluse läbiviimisele kehtestatud nõudeid. Seega peab teeomanik kehtestatud piirangud õigeaegselt avalikustama ja arvestades HMS § 108 lõiget 1 olema valmis koheselt kirjalikult piirangut põhjendama isikule, kelle õigusi on piiratud.“ Autor peab siiski erinevalt LS seletuskirjast oluliseks tugineda HMS § 55 lg-le 2, mille alusel on võimalik teha erandit haldusakti kirjalikkuse nõudest, kui see on sätestatud seaduse või määrusega.

Uue muudatuse raames rakendatakse sama lähenemist lennundusseaduse kohaselt ka ajutiste geograafiliste piirkondade kehtestamisel, mis on oma olemuselt sarnased õhuruumi piirangutega, aga on suunatud mehitamata õhusõidukitele. LennS § 4¹ lg 2 loetleb asutused, kellel on õigus ajutisi geograafilisi piirkondasid kehtestada ning lg 3 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 26.08.2022 määrusega nr 82 „Mehitamata õhusõidukite lendamise piiramiseks ajutise geograafilise ala kehtestamise, lõpetamise ning sellest teavitamise kord“²⁵⁴ kehtestatakse ajutiste geograafiliste piirkondade kehtestamise ja lõpetamise ning sellest teavitamise kord. Määruse sisust lähtuvalt kehtestatakse ajutised geograafilised piirkonnad nende avaldamisega vastavalt määruses sätestatule ehk tegemist on olemuselt samaväärse olukorraga nagu liiklusmärgi paigaldamine. Sarnast lähenemist rakendati

²⁴⁹ Liiklusseadus – RT I, 20.06.2022, 70.

²⁵⁰ Samas, § 6 lg 4.

²⁵¹ Samas, § 6 lg 2.

²⁵² Tallinna Ringkonnakohtu 20.03.2013 otsus 3-09-1307, p 25.

²⁵³ Liiklusseaduse eelnõu. 475 SE seletuskiri, lk 8 – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e3506c40-055f-75e1-8d5b-0d6a0dcd8638> (22.04.2023).

²⁵⁴ Vabariigi Valitsuse 26.08.2022 määrus nr 82 „Mehitamata õhusõidukite lendamise piiramiseks ajutise geograafilise ala kehtestamise, lõpetamise ning sellest teavitamise kord“ – RT I, 30.08.2022, 5.

ka varasemalt määruse 240 alusel õhuruumi piirangute kehtestamisel – ala kehtestati avaldamisega lennundusteabe kogumikus, selle lisas või NOTAM teatega.

Eeltoodust lähtuvalt saab järeldada, et Vabariigi Valitsuse korraldus ei ole sobiv ajutiste alade kehtestamiseks, sest selle kehtestamine on ajamahukas protsess ning seeläbi ei ole võimalik kehtestada ajutisi õhuruumi piiranguid sellise operatiivsusega, mis on vajalik lennuohutuse taseme tagamiseks või ka muude eesmärkide täitmiseks. Lennundusseaduses tuleks eristada ajutiste ja alaliste lennupiirangute kehtestamine. Ühe võimalusena tuleks kaaluda lahendust, mis on sarnane geograafiliste piirkondade kehtestamisega. See ühtlustaks nii lennunduse siseselt kui ka laiemalt ajutiste või vähem piiravate piirangute kehtestamist Eesti õiguses. Lisaks toetab seda ka aastate pikkune praktika, sest kuni 08.07.2022 rakendati seda kõikide õhuruumi piirangute, v.a nende puhul, mis reguleeriti määrusega 189, kehtestamisel. *De facto* ei ole alates LennS § 4¹ jõustumisest mitte ühtegi ajutist õhuruumi piirangut kehtestatud Vabariigi Valitsuse korraldusega, vaid ajutiste õhuruumi piirangute kehtestamisel on järgitud varem kehtinud protsessi ning avaldamist ehk ajutisi õhuruumi piiranguid eraldi haldusaktiga ei kehtestata, need avaldatakse lennundusteabe kogumiku lisas või NOTAM teatega.

Eeltoodu ei läheks vastuollu PS § 3 lg 2 toodud nõudega, mille kohaselt seadused tuleb avaldada ettenähtud korras ning täitmiseks saavad olla ainult need seadused, mis on avaldatud. Õigusprintsipi põhimõttest lähtuvalt on vajalik avaldada Riigi Teatajas või muus vormis materiaalsed seadused.²⁵⁵ Seega on vajalik, et ajutise õhuruumi piirangu kehtestamiseks oleks volitusnorm sätestatud asjakohases seaduses ning see oleks avaldatud.²⁵⁶ Eeltoodust lähtuvalt oleks vajalik kehtestada seaduses volitusnorm ajutise õhuruumi piirangu kehtestamiseks selle avaldamisega lennundusteabe kogumiku lisas või NOTAM teatega. Selline kehtestamine tähendaks, et ajutine õhuruumi piirang tehakse enne jõustumist kõikidele puudutatud isikutele teatavaks rahvusvaheliselt kehtestatud nõuete kohaselt.

Järgmises alapeatükis teeb autor ettepanekud regulatsiooni täiendamiseks.

²⁵⁵ Madise, L., Mälksoo, L. PSK § 3/14.

²⁵⁶ RKHK III-3/1-28/95.

3.5 Ettepanekud regulatsiooni täiendamiseks

Eelnevast analüüsist lähtuvalt on võimalik öelda, et õhuruumi piirangute kehtestamist ja avaldamist puudutav regulatsioon vajab olulistest osades täiendamist, et tagada kooskõla nii EL õiguse, rahvusvahelise õiguse kui ka siseriikliku õiguse üldpõhimõtetega. Järgnevalt teeb autor ettepanekud kehtiva regulatsiooni muutmiseks ja täiendamiseks.

LennS § 4¹ alusel tuleb kõik lennupiirangud kehtestada Vabariigi Valitsuse korraldusega. Lennupiirangute kehtestamise mõiste hõlmab suure osa ka õhuruumi korraldamisest. Seega on õigusselguse tagamiseks vajalik määruse 240 kooskõlla viimine LennS §-ga 4¹ lg-ga 1 ning eemaldada määrusest see osa, mis on reguleeritud LennS §-ga 4¹. Alternatiivina on vajalik üle vaadata mõiste „lennupiirang“ kasutamine ning seda vastavalt kas kitsendada või asendada see mõne sobivama terminiga.

Õhuruumi piirangute taotlemisega seonduv ei ole siseriiklikult reguleeritud, sest ASM käsiraamat ei oma juriidilist jõudu. Õigusselguse ning ettenähtavuse tagamiseks on vajalik vastav regulatsioon luua.

HLAPB-i hinnangud, mis tuginevad õhuruumi paindliku kasutamise põhimõttel, ei ole õhuruumi piirangu kehtestamisel Vabariigi Valitsusele siduvad, seetõttu ei saa öelda, et riik õhuruumi paindliku korraldamise põhimõtet rakendab. Seetõttu on vajalik lennundusseadust täiendada sättega, mis seab Vabariigi Valitsusele kohustuse võtta otsuse tegemisel õhuruumi piirangu kehtestamise või selle kehtestamata jätmise kohta aluseks HLAPB-i hinnang.

Kehtiva lennundusseaduse alusel ei ole võimalik kehtestada operatiivselt ajutisi õhuruumi piiranguid, aga EL ja rahvusvahelistest nõuetest lähtuvalt peab seda saama teha. Vajalik on LennS § 4¹ lg-s 1 eristada ajutised ja alalised õhuruumi piirangud ning täiendada regulatsiooni nii, et see võimaldaks ajutiste õhuruumi piirangute kehtestamise. Autori ettepanek on lennundusseadusesse lisada volitusnorm, mis sätestab, et ajutine õhuruumi piirang kehtestatakse selle avaldamisega lennundusteabe kogumiku lisas või NOTAM teatega.

Lennundusseaduse § 4¹ alusel on võimalik ainsa õhuruumi piiranguna kehtestada piiranguala tingimusega, et alasse lendamiseks on vajalik vastava valitsusasutuse luba. See piirab oluliselt erinevate õhuruumi piirangute kehtestamist ning erinevate piiravate tingimuste seadmist piiranguala kehtestamisel. Selleks, et tagada kooskõla proportsionaalsuse põhimõtte ning õhuruumi paindliku kasutamise põhimõttega on vajalik lennundusseadusesse lisada muude õhuruumi piirangute kehtestamise võimalus ning piirangualade puhul lubada ka teiste sobivate tingimuste sätestamine. Lisaks on vajalik laiendada ka võimalike loa andjate ringi, sest selleks ei pruugi olla alati valitsusasutus või sätestada, et kui luba tuleb taotleda valitsusasutuselt, siis kohaldub vastav loa taotlemise kord.

Vabariigi valitsuse 26.08.2022 määrust nr 81 „Lennupiirangute alas või geograafilises alas või ajutises geograafilises alas lendamiseks loa taotlemise ja selle andmise kord ning loa andja määramine“ on vajalik täiendada lennuohutuse ning avaliku korra tagamise eesmärgil kehtestatud alade puhul loa taotlemise korruga. Seejuures tuleb arvesse võtta eelmises lõigus toodud ettepanekut.

Vabariigi Valitsuse korraldusega kehtestatavate õhuruumi piirangute, aga ka üldisemalt lennupiirangute kehtivuse algus tuleb siduda vastava informatsiooni kehtivuse algusega lennundusteabe kogumikus, selle lisades või NOTAM teadetega. Sama tuleb arvestada õhuruumi piirangu kehtetuks tunnistamisel. Võimalik on vastav säte lisada lennundusseadusesse või lisada Vabariigi Valitsuse korraldusse. Oluline on seejuures ka lisada, kelle kohustus on õhuruumi piiranguid puudutava teabe avaldamiseks taotluse esitamine aeronavigatsiooniteabe teenuse osutajale.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistr töö eesmärgiks oli analüüsida õigusraamistikku, mis kohaldub Eesti õhuruumis õhuruumi piirangute kehtestamisele ja avaldamisele sooviga välja selgitada, kas see on siseriiklikult reguleeritud ulatuses ja viisil, mis tagab õigusselguse ning võtab arvesse EL ja rahvusvahelisest õigusest riigile tulenevaid kohustusi. Autori hinnangul sai sissejuhatuses püstitatud eesmärk täidetud. Magistr töö kolmandas peatükis jõudis autor järeldusele, et siseriiklik regulatsioon, mis puudutab õhuruumi piirangute kehtestamist ja avaldamist, vajab õigusselguse tagamiseks täiendamist. Lisaks ei arvesta siseriiklik õigus osaliselt EL ja rahvusvahelisest õigusest tulenevaid nõudeid. Autor tegi alapeatükis 3.5 oma ettepanekud siseriikliku regulatsiooni täiendamiseks. Seega leidis ka kinnitust sissejuhatuses püstitatud hüpoteesi, et õhuruumiga seotud piirangute kehtestamine ja avaldamine ei ole siseriiklikus õiguses reguleeritud selliselt, et see oleks täiel määral kooskõlas EL õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevate nõuetega õhuruumiga seotud piirangute kehtestamisele ja avaldamisele ning võtaks arvesse erinevate õhuruumi kasutajate huve. Magistr töö eesmärgi täitmisele ning hüpoteesile kinnituse saamisele aitas kaasa sissejuhatuses püstitatud uurimisküsimustele vastamine.

Esimese uurimisküsimuse raames soovis autor välja selgitada, milliseid õhuruumi piiranguid on kehtestada ning milles seisneb nende omavaheline erinevus. Käesoleva töö peatükis 1.1.4 tõi autor välja erinevad õhuruumi piirangud, mis on Eestis kasutuses või mida on kasutatud viimase paarikümne aasta jooksul. Nendeks on ohu-, piirangu- ja ajutiselt eraldatud alad. Lisaks on loetelu täiendatud piiriülese ala ning keelualaga.

Kirjeldatud alade kasutamise otstarve ning nendega kaasnevad reeglid on erinevad. Ohuala kehtestatakse sellise ala kohale, kus toimub lennundusele ohtlik tegevus, näiteks laskmised. Piiranguala kehtestatakse siis, kui on vajalik mingit moodi lennutegevust piirata, aga samas jääb alles määratud tingimustel või teatud lendudele võimalus ala lendamiseks kasutada. Ajutiselt eraldatud ala kehtestatakse eesmärgiga see ala kellegi teise ainukasutusse andmiseks. Kui eeltoodud ohu- ja piiranguala puhul ei muutu midagi seoses õhuruumis kohalduvate reeglitega, siis ajutiselt eraldatud ala puhul ei kehti alas lennureeglid, ei säili õhuruumi klass ega osutata aeronavigatsiooniteenuseid. Keeluala on õhuruumi piirangutest kõige piiravam. Selles alas on lendamine kõigil keelatud.

Teine uurimisküsimus keskendus EL ja rahvusvahelisest õigusest tulenevate nõuete, mis kohalduvad õhuruumiga seotud piirangute kehtestamisele ja avaldamisele, välja selgitamisele. Magistritöö alapeatükkides 2.1 ja 2.2 analüüsis autor nõudeid, mida tuleb arvesse võtta õhuruumipiirangute avaldamisel ning alapeatükis 2.3 käsitles autor nõudeid ja põhimõtteid, millega tuleb õhuruumipiirangu kehtestamisel arvestada. Õhuruumi piirangute kehtestamise protsess ei ole EL ega rahvusvahelise õigusega reguleeritud, vaid on sätestatud nõudeid ja põhimõtteid, millega tuleb õhuruumipiirangute kehtestamisel arvestada. Samas on sätestatud väga detailsed nõuded õhuruumipiirangute avaldamisele.

Õhuruumipiirangud peavad olema avaldatud ning see peab toimuma vastavalt kehtestatud korrale. EL ja rahvusvahelistest nõuetest lähtuvalt tuleb alalised õhuruumipiirangud avaldada lennundusteabe kogumikus ning ajutised alad lennundusteabe kogumiku lisas või NOTAM teatega. Õhuruumipiirangute kehtestamisel, muutmisel ja kehtetuks tunnistamisel tuleb üldjuhul järgida AIRAC-tsükliga sama ajakohasust. Selle eesmärk on tagada, et vastavad muudatused jõuaksid õigeaegselt kõikide osapoolteni. AIRAC-süsteemi ei rakendata õhuruumipiirangu avaldamisel NOTAM teatega.

Õhuruumipiirangute avaldamisel peab alale olema määratud nõuetekohane tunnus ning ala kohta tuleb avaldada üksikasjalikud andmed, mis peavad tagama, et õhuruumipiirang oleks kasutajate jaoks üheselt mõistetav, lihtsasti hoomatav ning järgitav. Kehtestataval alal peavad olema konkreetsed külgiirid ning ala- ja ülapiir.

Kolmanda uurimisküsimuse raames selgitas autor välja, millised siseriikliku õiguse normid kohalduvad õhuruumiga seotud piirangute kehtestamisele ja avaldamisele ning mil määral siseriiklik õigus on kooskõlas EL õigusest ja rahvusvahelisest õigusest tulenevate normide ja põhimõtetega. Magistritöö kolmandas peatükis tuvastas autor, millised on õhuruumipiirangute kehtestamise ja avaldamise seisukohast olulisemad nõuded nii PS-s, HMS-s kui ka lennundusseaduses või selle alusel kehtestatud määrustes. Seejärel analüüsis autor siseriiklikus õiguses kehtestatud normide kooskõla peatükkides 1 ja 2 kirjeldatud nõuetega.

LennS § 4¹ alusel tuleb õhuruumipiirangud kehtestada Vabariigi Valitsuse korraldusega. Õhuruumipiirangu kehtestamise puhul on tegemist üldkorraldusega ning seega tuleb korralduse andmisel lähtuda haldusakti andmisele kehtivatest siseriiklikest nõuetest. Vabariigi Valitsuse korraldus kehtib, kui see on nõuetekohaselt teatavaks tehtud, sisaldab kõiki nõutavaid

haldusakti osi ning kirjalik haldusakt peab olema ka kirjalikult põhjendatud. Õhuruumipiirangute selgust ja üheselt mõistetavust aitab tagada see, kui alad on Vabariigi Valitsuse korralduses kirjeldatud vastavalt nende avaldamisele kohalduvatele EL ja rahvusvahelistele nõuetele ehk alade kohta on avaldatud kõik nõutavad andmed. See on oluline ka EL ja rahvusvahelise õigusega kooskõla tagamisel.

EL ja rahvusvahelise õiguse nõuetest lähtuvalt ei ole õhuruumipiirang kehtiv ja rakendatav enne, kui see on avaldatud lennundusteabe kogumikus, selle lisas või NOTAM teatega. Kehtiv siseriiklik õigus ei seo õhuruumipiirangu kehtivust selle avaldamisega kirjeldatud kohtades. Ka magistritöö koostamise ajal kehtiv Vabariigi Valitsuse korraldus ei tee seda. EL ja rahvusvahelise õigusega kooskõla ning õigusselguse tagamise seisukohast on oluline, et õhuruumipiirangute kehtivus seotakse nende avaldamisega lennundusteabe kogumikus, selle lisas või NOTAM teatega.

LennS § 4¹ seab olulisi piiranguid erinevate õhuruumipiirangute kehtestamisele, sest võimalik on kehtestada ainult piirangualasid, kus on vajalik ala kasutamiseks valitsusasutuselt loa taotlemine. See aga ei taga piirangute kehtestamisel paindlikkust, sh ei ole kooskõlas õhuruumi paindliku kasutamise ja proportsionaalsuse põhimõtetega, sest piiranguala kehtestamisel konkreetse piirangu valimisel tuleb lähtuda seotud asjaoludest ja vajadusest. Lisaks ei ole lennundusseaduse alusel võimalik kehtestada ühtegi ohu- ja keeluala ega ka ajutiselt eraldatud ala. Seega ei ole selline lähenemine kooskõlas EL ja rahvusvahelisest õigusest tulenevate nõuetega.

Lisaks eeltoodule ei erista siseriiklik õigus ajutiste ja alaliste õhuruumipiirangute kehtestamist. Arvestades Vabariigi Valitsuse korralduse andmisele kuluvat aega leiab autor, et see ei ole sobilik ajutise õhuruumipiirangute kehtestamiseks, kuna ei võimalda piisavalt operatiivset reageerimist. EL ja rahvusvahelisest õigusest lähtuvalt peab olema võimalik operatiivne õhuruumipiirangute kehtestamine (lennu)ohutuse tagamiseks. Samuti võib see olla vajalik muudest siseriiklikest eesmärkidest lähtuvalt. Seega EL ja rahvusvahelise õigusega kooskõla tagamiseks on vajalik muuta kehtivat siseriiklikku regulatsiooni.

Neljanda uurimisküsimuse raames soovis autor välja selgitada, mil viisil on kaitstud erinevate õhuruumi kasutajate huvid seoses õhuruumipiirangute kehtestamisega nii siseriikliku kui ka EL ja rahvusvahelise õiguse alusel. Erinevate õhuruumikasutajate huvide kaitseks on EL ja

rahvusvahelisest õigusega kehtestatud õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtte ning siseriiklikult kaitseb erinevate õhuruumikasutajate huve eelkõige PS-st tulenev piirang liikumisvabaduse piiramiseks, sh proportsionaalsuse põhimõtte.

PS lubab liikumisvabaduse piiramist, sh õhuruumipiirangu kehtestamist, ainult kooskõlas PS-ga. Isikute õiguste ja vabaduste piiramiseks on vajalik seadusliku aluse olemasolu. Õhuruumipiirang peab olema kehtestatud sellises aktis, millega piirangut saab reguleerida, see peab olema piisavalt selge ning piirangu kohaldamise menetlus peab olema reguleeritud. Konkreetse õhuruumipiirangu võib kehtestada haldusorgan, kes on selleks volitatud. Õiguspäraseks loetakse piirangut, mis on proportsionaalne. Seetõttu on oluline lähtuda õhuruumipiirangu kehtestamisel proportsionaalsuse põhimõttest, mille kohaselt on vajalik hinnata rakendatava meetme sobivust, vajalikkust ning mõõdukust.

Õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtte kohaselt tuleb õhuruumi käsitleda ühe tervikuna, mitte jagada seda tsiviil- või sõjaliseks õhuruumiks. Eesmärk on õhuruumi korraldamisel arvesse võtta kõikide õhuruumi kasutajate huve nii suures ulatuses, kui võimalik. Põhivastutus selle korraldamisel on riigil, kes peab kehtestama vastavad protseduurid ja määrama vastutajad õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtte rakendamiseks.

Riik on loonud õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtte järgimise tagamiseks vastava komisjoni. Lisaks on komisjon see, kes peab arvestama õhuruumipiirangu mõju kogu lennuliikluse korraldamise süsteemile. Hetkel kehtiva õiguse alusel puudub Vabariigi Valitsusel kohustus HLAPB-i seisukohtadega arvestada, seega puudub komisjoni seisukohtadel õiguslik jõud. Vabariigi Valitsuse kohustus on küll välja selgitada õhuruumipiirangu kehtestamisel olulise tähtsusega asjaolud, aga see ei tähenda, et Vabariigi Valitsus komisjoni seisukohast lähtuma peab. Autor hinnangul tähendab ühenduslülil puudumine, et riik ei täida kohustust rakendada õhuruumi paindliku kasutamise põhimõtet õhuruumipiirangute kehtestamisel ning ei arvesta õhuruumipiirangute kehtestamisel mõjuga lennuliikluse korraldamise süsteemile.

Siseriiklikult õhuruumipiirangute taotlemisega seonduv reguleeritud ei ole. HLAPB on koostanud ASM käsiraamatu, mis on ainukene juhend, mis käsitleb õhuruumipiirangute taotlemise ja kehtestamise protsessi, samas puudub sellel õiguslik jõud. Autori hinnangul on õigusselguse tagamiseks vajalik kehtestada sobiva õigusaktiga õhuruumipiirangute taotlemise

ja kehtestamise protsess, mis hõlmab nii taotluse esitamise kui ka taotluse menetlemisega seotud nüansse. See loob võimaluse, et õhuruumi kasutaja saab oma vajaduste tarbeks õhuruumipiirangut taotleda ning seega on võimalik ka tema huvidega arvestada.

Kokkuvõtvalt on autor seisukohal, et õhuruumipiirangute kehtestamist ja avaldamist puudutav siseriiklik regulatsioon ei ole täiel määral kooskõlas EL ja rahvusvahelise õigusega. Kehtestatud normid ei taga õigusselgust, piiravad õhuruumipiirangute kehtestamist ning ei arvesta erinevate õhuruumi kasutajate huvidega määral, mida näeb ette EL ja rahvusvaheline õigus. Magistritöös on tuvastatud mitmeid nüansse, mida tuleks õiguse edasisel arendamisel ja olemasolevate kitsaskohtade kõrvaldamisel arvesse võtta, et tagada kooskõla nii EL õiguse kui ka rahvusvahelise õigusega.

NATIONAL LAW APPLICABLE TO THE ESTABLISHMENT AND PUBLICATION OF AIRSPACE RESTRICTIONS COMPLIANCE WITH THE EUROPEAN UNION AND INTERNATIONAL LAW

Abstract

Since the beginning of Estonia regained its independence, the density of civil and military air traffic has increased in Estonian airspace. Estonian airspace is not unlimited, and all airspace users must fit into it together. In certain situations, it is necessary to establish airspace restrictions to provide flight safety or protect some other essential purpose of the country. Within the scope of this work, the focus is on airspace restrictions that impact manned flight operations, whether they arise from flight operations or others.

From the point of view of keeping the airspace open for all users, the question arises as to how the aviation-specific requirements regulating the topic, which arise from national law, European Union (EU) law and international law, relate to one other and how the interests of different airspace users are protected when airspace restrictions are established. In aviation, most of the requirements originate from international and EU law, nationally it is left to regulate mostly procedural law. At the same time, several requirements also arise from EU law and international law, which directly affect the establishment of procedural norms and should be considered when establishing national law. Navigating the requirements for establishing and publishing airspace restrictions can be difficult.

Based on the above, this Master's thesis aims to find out which legal framework applies to the establishment and publication of airspace restrictions and whether it is nationally regulated in such a way as to ensure legal clarity and take into account the obligations of the state arising from EU and international law, or whether the national law needs to be changed.

The Master's thesis hypothesises that the establishment and publication of airspace restrictions are not regulated in national law in such a way that it is consistent with the requirements arising from EU law and international law for the establishment and publication of airspace restrictions and to take into account the interests of different airspace users. Based on the purpose of the thesis and the research problem, the following legal questions have been raised:

- 1) What airspace restrictions can be established, and what is their difference?
- 2) Which requirements apply to establishing and publishing airspace restrictions under EU and international law?
- 3) Which national law requirements apply to establishing and publishing airspace restrictions, and to what extent is the national law compatible with the norms and principles of EU law and international law?
- 4) In what way are the interests of different airspace users protected concerning the establishment of airspace restrictions, both under national and EU and international law?

An analytical, comparative and systematic research method was used to prepare the thesis. During the writing of the work, international, EU and national law, professional literature and court decisions were analysed and compared, and the results were systematised. To find an answer to the first two legal questions, EU and international law on the subject was analysed and compared to identify commonalities and differences in the treatment of airspace restrictions. The author analysed the obtained results with relevant legal literature and systematised the obtained results. In the second part of the work, the author studied the national law, relevant professional literature and court decisions to find the relevant norms, then systematically compared them with international and EU law.

Aviation law, including airspace and airspace restrictions, is based on the Chicago Convention. The EU has taken over the most basic requirements from the Chicago Convention with its regulations. Procedural issues have been left to be regulated nationally, with a few exceptions. In addition, the requirements regarding airspace restrictions are partly derived from the Eurocontrol International Convention relating to the Cooperation for the Safety of Air Navigation. Still, it is also based on the principles of the Chicago Convention.

Airspace consists of different airspace structures, and one part of them is airspace restrictions. Different types of airspace restrictions can be established on airspace: danger, restricted, prohibited areas, temporary segregated areas and temporary reserved areas. These areas are either permanent or temporary. All airspace restrictions have different functions and also have different levels of flight restriction. When establishing an area, assessing which type of airspace restriction is necessary in a particular case is needed.

Establishing airspace restrictions is not regulated by EU or international law. Still, requirements and principles have been found that must be considered when establishing airspace restrictions. At the same time, there are very detailed requirements for the publication of airspace restrictions.

When establishing an airspace restriction, it is crucial to consider that it is part of airspace management, which is part of the air traffic management system. Establishing an airspace restriction can significantly affect the provision of air traffic services and the management of air traffic flows and capacity. Depending on the size of the specific impact, the imposition of airspace restrictions may lead to the need to reassess and change the entire system. In the author's opinion, this significantly affects the possibility of establishing an airspace restriction and the time frame, which may thus become longer.

The Constitution of the Republic of Estonia allows restriction of freedom of movement only in accordance with the constitution. The existence of a legal basis is necessary for restricting the rights and freedoms of individuals. The restriction must be established in such an act by which the restriction can be regulated, it must be sufficiently clear, and the procedure for applying the restriction must be controlled. A specific airspace restriction may be established by an administrative body authorised to do it.

The legal basis for establishing flight restrictions, including airspace restrictions, derives from § 4¹(1) of the Aviation Act. By adding the authorisation norm, the regulation that previously regulated the establishment of airspace restrictions has been left unchanged, which may cause confusion regarding the competence of government authorities. It is necessary to amend Regulation 240 to ensure legal clarity and bring it into line with § 4¹(1) of the Aviation Act.

A proportionate restriction is considered legal. Therefore, it is essential to proceed from the principle of proportionality. Based on the principle of proportionality, the restriction limiting fundamental rights and freedoms must be in accordance with the PS. The restriction must be necessary for a democratic society, and it is not allowed to distort the nature of the restricted rights and freedoms.

In addition to following the principle of proportionality, it is necessary to consider the principle of flexible use of airspace when establishing airspace restrictions. An airspace policy has been

established to encourage the implementation of the principle of flexible use of airspace. The currently valid airspace policy defines only Estonian airspace's civil and state aviation users, excluding all other parties requiring airspace.

The Government of the Republic has created the High-Level Airspace Policy Body (HLAPB). HLAPB is an entity that has the right to make proposals regarding implementing the flexible use of airspace principle to the Government of the Republic. The legislator has not linked implementing the concept of flexible use of airspace with § 4¹ of the Aviation Act. Therefore, based on the Aviation Act, the Government of the Republic is not obliged to consider the assessments of HLAPB when establishing airspace restrictions because they are not legally binding for the Government of the Republic. At the same time, from the point of view of implementing the principle of flexible use of airspace, the corresponding assessments must be the basis for deciding whether to establish or not to establish airspace restrictions.

When issuing an order of the Government of the Republic to establish an airspace restriction, it must be based on the national requirements applicable to issuing an administrative act, as well as the requirements and principles arising from national, EU law and international law regarding airspace restrictions. An order of the Government of the Republic is valid if it has been duly announced and contains all the required parts of an administrative act. It must also be justified in writing if it is a written administrative act. Clarity and unequivocal understanding of airspace restrictions can be ensured if the areas are described in the order of the Government of the Republic in accordance with the applicable international requirements for their publication, i.e. all the required information about the areas has been published.

The detailed data of the airspace restriction are primarily the side of the area and the upper and lower limits, the type of area and additional information based on the type of area. In the case of a danger area, this can be a description of the danger or, in the case of a restricted area, the content of the restriction and the procedure for possible entry into the area. It is also important to specify the activity time of the area because airspace restrictions are often not permanently active.

Airspace restrictions must be published in the aeronautical information publication or in its supplement or by a NOTAM message. Depending on the condition of the restriction, the AICAR system must be followed when publishing the airspace restrictions.

The proper publication is considered if the AIRAC system has been followed when publishing the airspace restriction, if necessary, and the area has been published in the aeronautical information publication or its supplement. Publication of urgent and unforeseen temporary airspace restrictions is permitted outside the AIRAC system when NOTAM publishes the area. When airspace restrictions are established by order of the Government of the Republic, it is necessary to ensure that the restrictions are published in the aeronautical information publication or its supplement or with a NOTAM message. The author of the Master's thesis recommends linking the validity of the airspace restriction to the establishment of the aeronautical information publication, its supplement or a NOTAM message. The same must be applied in the case of repealing the airspace restriction.

National law does not distinguish between the imposition of temporary and permanent airspace restrictions. Considering the time required for issuing the order of the Government of the Republic, the author considers it unsuitable for establishing temporary airspace restrictions, as it does not allow for sufficient operational action. In the author's opinion, applying a similar approach to establishing a temporary geographical zone for unmanned aircraft systems would be appropriate when establishing temporary airspace restrictions. Temporary geographical zones are established by their publication in the relevant system. Such change requires amending § 4¹ of the Aviation Act. It is necessary to distinguish between temporary and permanent flight or airspace restrictions and establish requirements for temporary restrictions. Paragraph 4¹ of the Aviation Act sets significant restrictions on establishing airspace restrictions, which are not in line with the principle of flexible use of airspace. Based on the requirements set forth in this section, it is possible to establish only restricted areas where it is necessary to apply for a permit from a government agency to use the area. No other restrictions are possible. So, this does not guarantee as much flexibility in imposing restrictions as the principle of flexible use of airspace requires.

It is also important to point out the fact that in the case of areas established to ensure flight safety and public order, the procedure for applying for a permit is not provided for in the relevant regulation, so it is essentially impossible to apply for a permit in the areas established for these purposes, and thus it would be a seeming restricted area, which is essentially a prohibited area.

The author of the Master's thesis is of the opinion that the establishment and publication of airspace restrictions are not nationally regulated in some aspects. At the same time, the established norms limit the establishment of airspace restrictions, and this is not in line with the requirements arising from EU law and international law. Several nuances have been identified in the Master's thesis, which should be taken into account in further developing the law and eliminating existing bottlenecks.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat, Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004.
2. Annus, T. Riigiõigus. 2. tr. Juura 2006.
3. Arnedo, G. T. A Framework to Assess the Ability of Automation to Deliver Capacity Targets in European Airspace. Imperial College London 2015.
4. Blom, H. jt. Accident risk assessment for advanced ATM. – USA: 2nd USA/Europe Air Traffic Management R&D Seminar, 1998.
5. Bolić, T., Ravenhill, P. SESAR: The Past, Present, and Future of European Air Traffic Management Research. – Engineering, 2021, Vol 7(4).
6. Chatterji, G.B., Sridhar, B. Measures for air traffic controller workload prediction. – Los Angeles: The First AIAA Aircraft Technology, Integration and Operations Forum, 2001.
7. Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise Eesti-Vene riigipiiri lepingu ning Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni vahelise Narva ja Soome lahe merealade piiritlemise lepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu. 108 SE – [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/834bb130-9f34-4117-b4cc-ec3ad154b69c/Eesti%20Vabariigi%20ja%20Venemaa%20F%C3%B6deratsiooni%20vahelise%20Eesti-Vene%20riigipiiri%20lepingu%20ning%20Eesti%20Vabariigi%20ja%20Venemaa%20F%C3%B6deratsiooni%20vahelise%20Narva%20ja%20Soome%20lahe%20merealade%20piiritlemise%20lepingu%20ratifitseerimise%20seadus/\(24.04.2023\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/834bb130-9f34-4117-b4cc-ec3ad154b69c/Eesti%20Vabariigi%20ja%20Venemaa%20F%C3%B6deratsiooni%20vahelise%20Eesti-Vene%20riigipiiri%20lepingu%20ning%20Eesti%20Vabariigi%20ja%20Venemaa%20F%C3%B6deratsiooni%20vahelise%20Narva%20ja%20Soome%20lahe%20merealade%20piiritlemise%20lepingu%20ratifitseerimise%20seadus/(24.04.2023)).
8. Hansen, M., Zhang, Y. The link between operational performance and operational errors in the national airspace system. – Baltimore, USA: 6th USA/Europe Air Traffic Management R&D Seminar (ATM2005), 2005.
9. Kettunen T. jt. Flight Efficiency Studies in Europe and the United States. – Baltimore, USA: ATM Seminar, USA/Europe Air Traffic Management Research and Development Seminars, 2005.
10. Kopardekar, P., Magyarits, S. Dynamic density: Measuring and predicting sector complexity. – Irvine, USA: 21st Digital Avionics System Conference (DASC), 2002.
11. Lennundusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. 524 SE seletuskiri – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f2589b28-aa13-454e-bc1b-3201f96ddd6e> (22.04.2023).

12. Liiklusseaduse eelnõu. 475 SE seletuskiri –
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e3506c40-055f-75e1-8d5b-0d6a0dcd8638> (22.04.2023).
13. Madise, Ü jt (koost). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.
14. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Õhuruumi paindliku kasutamise korraldamise (ASM) käsiraamat. 2014.
15. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura 2004.
16. Masaloni, A.J., Callahan, M.B., Wanke, C.R. Dynamic density and complexity metrics for realtime traffic flow management. Center for Advanced Aviation System Development (CAASD), the MITRE Corporation, USA 2003.
17. McDowell, J. C. The edge of space: Revisiting the Karman Line. – Acta Astronautica, 2018, Vol 151.
18. Mihetec, T., Steiner, S., Odić, D. Utilization of Flexible Airspace Structure in Flight Efficiency Optimization. – Promet 2013, Vol 25(2).
19. Mihetec, T., Jakšić, Z., Steiner, S. Air Space Management Procedures in Europe. – Slovenia: 14th International Conference on Transport Science ICTS 2011: Maritime, Transport and Logistics, Conference Proceedings 2011.
20. Mihetec, T., Odić, D., Steiner, S. Evaluation of Night Route Network on Flight Efficiency in Europe. – International Journal for Traffic and Transport Engineering 2011, Vol 1(3).
21. Netjasov, F. Framework for airspace planning and design based on conflict risk assessment: Part 1: Conflict risk assessment model for airspace strategic planning. – Transportation Research Part C: Emerging Technologies 2012, Vol 24.
22. Netjasov, F., Janic, M. A review of research on risk and safety modelling in civil aviation. – Journal of Air Transport Management 2008, Vol 14.
23. Netjasov, F., Janic, M. A review of the research on risk and safety modelling in civil aviation. USA: Proceedings of 3rd International Conference on Research in Air Transportation 2008.
24. Niinepuu, V. Kaitseväe julgeolekuala rikkuvate mehitamata tsiviillennuvahendite käitajate tegevuse kriminaliseerimine (magistritöö). Tartu Ülikool 2021.
25. Psyllou, E. Aviation safety: a framework to analyse airspace infringements involving general aviation flights. Imperial College London 2017.
26. Reynolds, G., Merges, R. Outer Space. Problems of Law and Policy. New York: Routledge, Taylor & Francis Group 2019.

27. Rivers, J. Proportionality and Variable Intensity of Review. – Cambridge Law Journal 2006, Vol 65(1).
28. Rogošića, T. jt. Environmental Benefits of Flexible Use of Airspace. Transportation Research Procedia, 2022, Vol 64.
29. Rosenfield, S. B., Where Air Space Ends and Outer Space Begins. USA: Air and Space Law at the University of Mississippi School of Law 1979.
30. Tian, Y. jt. Safety assessment method of performance-based navigation airspace planning. – Journal of Traffic and Transportation Engineering (English Edition) 2015, Vol 2(5).
31. Tupay, P., K. Riigivõimu otsused koroonaviiruse ohjeldamiseks: kas garantiikiri Eesti riigi püsimiseks või demokraatia lõpp?, Juridica, 2020.
32. Õiguskantsleri arvamus riigikaitseaduse eelnõule. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_riigikaitseaduse_eelnou_kohta.pdf (19.03.2023).

MUUD KASUTATUD ALLIKAD

33. Avaldus ühtse Euroopa taevaga seotud sõjaliste küsimuste kohta / Statement by the Member States on Military Issues Related to the Single European Sky – ELT L 96, 31.3.2004.
34. EASA. ED Decision 2020/008/R, 2020.
35. Eesti lennundusteabe kogumik, 23.02.2023.
36. Eesti õhuruumipoliitika 1.0, 2019.
37. Eurocontrol. ERNIP Part 3 „Procedures for Airspace Management Airspace Management Handbook for the Application of the Concept of the Flexible Use of Airspace“, versioon 5.10, 2022.
38. Eurocontrol. Advanced FUA Concept, versioon 1.0, 2015.
39. Eurocontrol. ERNIP Framework Dokument, versioon 2. 1, 2020.
40. Eurocontrol. ERNIP Part 1 „The European Airspace Design Methodology Guidelines – General Principles and Technical Specification for Airspace Design“, versioon 2.6, 2022.

41. Eurocontrol. ERNIP Part 1 „The European Airspace Design Methodology Guidelines – General Principles and Technical Specification for Airspace Design“, versioon 2.6, 2022.
42. Eurocontrol. ERNIP Part 2 „ARN Version 2022 – 2030“, versioon 1.0, 2022.
43. Eurocontrol. ERNIP Part 4 „RAD User Manual“, versioon 2.3, 2022.
44. Eurocontrol. Specification for the application of the Flexible Use of Airspace (FUA) versioon 1.1, 2009.
45. Euroopa Liidu kodulehekül. – https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/easa_en (28.02.2023).
46. European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – The creation of the single European sky, COM/99/0614 final, 1999.
47. FAI Astronautic Records Commission (ICARE). 100KM Altitude Boundary for Astronautics. – <https://www.fai.org/page/icare-boundary> (16.01.2023).
48. ICAO. Circular 330-AN/189 „Civil/Military Cooperation in Air Traffic Management“, 2011.
49. SESAR. European ATM Master Plan 2020. – <https://www.sesarju.eu/masterplan2020> (05.02.2023).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

Siseriiklik õigus

50. Eesti Vabariigi põhiseadus – RT I, 15.05.2015, 2.
51. Eesti Vabariigi ühinemise kohta Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni 1948. aasta Genfi konventsiooni ja Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni 1944. aasta Chicago konventsiooniga (Ülemnõukogu otsus) – RT 1992, 6, 85.
52. Haldusmenetluse seadus – RT I, 13.03.2019, 55.
53. Lennundusseadus – RT I, 29.06.2022, 4.
54. Lennundusseadus (varasem redaktsioon) – RT I, 20.06.2022, 68.

55. Liiklusseadus – RT I, 20.06.2022, 70.
56. Merealapiiride seadus – RT 1993, 14, 217.
57. Riigi Teataja seadus – RT I, 11.03.2023.
58. Riigipiiri seadus – RT I, 20.09.2022, 7.
59. Vabariigi Valitsuse 11.05.2004 määrus nr 189 „Lennupiirangud ja piirangud riiklikule õhusõidukile lennuks ülehelikiirusel“ – RT I, 28.11.2014, 9.
60. Vabariigi Valitsuse 25.08.2022 korraldus „Lennupiirangud õhusõidukitele ja geograafilised alad mehitamata õhusõiduki lendamise piiramiseks“ – RT III, 26.08.2022, 1.
61. Vabariigi Valitsuse 26.01.2023 korraldus nr 38 „Õhuruumi kasutamise korraldamise komisjoni moodustamine“ – RT III, 27.01.2023, 2.
62. Vabariigi valitsuse 26.08.2022 määrus nr 81 „Lennupiirangute alas või geograafilises alas või ajutises geograafilises alas lendamiseks loa taotlemise ja selle andmise kord ning loa andja määramine“ – RT I, 30.08.2022, 4.
63. Vabariigi Valitsuse 26.08.2022 määrus nr 82 „Mehitamata õhusõidukite lendamise piiramiseks ajutise geograafilise ala kehtestamise, lõpetamise ning sellest teavitamise kord“ – RT I, 30.08.2022, 5.
64. Vabariigi Valitsuse määrus 240 „Eesti õhuruumi kasutamine ja lennuliikluse teenindamine Tallinna lennuinfopiirkonnas“ – RT I, 02.07.2022, 3.
65. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni 1982. aasta 10. detsembri mereõiguse konventsiooni ja selle XI osa rakenduskokkuleppega ühinemise seadus – RT II 2005, 16, 48.

EL õigus

66. 1981. aasta protokolliga muudetud EUROCONTROLi lennuliikluse ohutuse alast koostööd käsitlev rahvusvaheline konventsioon – RT II, 15.11.2014, 2.
67. Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vaheline leping merepiiri kehtestamisest Liivi lahes, Kura kurgus ja Läänemeres – RT II 1996, 29, 103.
68. Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vahelise riigipiiri taastamise leping – RT II 2001, 5, 27.

69. Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1139, 4. juuli 2018, mis käsitleb tsiviilennunduse valdkonna ühisnorme ja millega luuakse Euroopa Liidu Lennundusohutusamet ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 2111/2005, (EÜ) nr 1008/2008, (EL) nr 996/2010, (EL) nr 376/2014 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2014/30/EL ning 2014/53/EL ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EÜ) nr 552/2004 ja (EÜ) nr 216/2008 ning nõukogu määrus (EMÜ) nr 3922/91 (alusmäärus) – ELT L 212 22.08.2018, lk 1.
70. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1070/2009, 21. oktoober 2009, millega muudetakse määrusi (EÜ) nr 549/2004, (EÜ) nr 550/2004, (EÜ) nr 551/2004 ja (EÜ) nr 552/2004, et parandada Euroopa lennundussüsteemi toimivust ja jätkusuutlikkust – ELT L300/34, lk 34-50.
71. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1108/2009, 21. oktoober 2009, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 216/2008 lennupäljade, lennuliikluse korraldamise ja aeronavigatsiooniteenuste valdkonnas ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2006/23/EÜ – ELT L 309, 24.11.2009, lk 51.
72. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 549/2004, 10. märts 2004, millega sätestatakse raamistik ühtse Euroopa taeva loomiseks (raammäärus) - ELT L 96, 31.3.2004, lk 1.
73. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 550/2004, 10. märts 2004, aeronavigatsiooniteenuste osutamise kohta ühtses Euroopa taevas (teenuse osutamise määrus) – ELT L 96, 31.3.2004, lk 10.
74. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 551/2004, 10. märts 2004, õhuruumi korraldamise ja kasutamise kohta ühtses Euroopa taevas (õhuruumi määrus) – ELT L 096, 31.3.2004, lk 20.
75. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 552/2004 10. märts 2004, Euroopa lennuliikluse juhtimisvõrgu koostalitlusvõime kohta (koostalitlusvõime määrus) – ELT L 96, 31.3.2004, lk 26.
76. ICAO Doc 10066 „Aeronautical Information Management“ (PANS-AIM), 1. versioon, 2018.
77. ICAO Doc 4444 „Air Traffic Management“ (PANS-ATM), 16. versioon, 2016.
78. ICAO Doc 7910 „Location Indicators“, 184. versioon, 2022.
79. ICAO Doc 8126 „Aeronautical Information Services Manual“, 7. versioon, 2022.

80. ICAO Doc 9854 „Global Air Traffic Management Operational Concept“, 1. versioon, 2005.
81. Komisjoni määrus (EÜ) nr 2150/2005, 23. detsember 2005, milles sätestatakse ühised eeskirjad õhuruumi paindlikuks kasutamiseks. – ELT L 342/20, lk 20-25.
82. Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2017/373, 1. märts 2017, millega sätestatakse lennuliikluse korraldamise teenuste ja aeronavigatsiooniteenuste osutajate ning muude lennuliikluse korraldamise võrgustiku funktsioonide suhtes ja kõigi nende järelevalve suhtes kohaldatavad ühishõuded ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 482/2008, rakendusmäärused (EL) nr 1034/2011, (EL) nr 1035/2011 ja (EL) 2016/1377 ning muudetakse määrust (EL) nr 677/2011 – ELT L 62/1, 08.03.2017.
83. Komisjoni rakendusmäärus (EL) 2020/469, 14. veebruar 2020, millega muudetakse määrusi (EL) nr 923/2012, (EL) nr 139/2014 ja (EL) 2017/373 lennuliikluse korraldamisele ja aeronavigatsiooniteenustele, õhuruumistruktuuride kavandamisele, andmete kvaliteedile ja lennuraja ohutusele kehtestatud nõuete osas ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 73/2010 – ELT L 104/1, 03.04.2020.
84. Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 923/2012, 26. september 2012, millega kehtestatakse ühised lennureglid ning aeronavigatsiooniteenuseid ja -protseduure käsitlevad käitamissätted ning muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 1035/2011 ning määruseid (EÜ) nr 1265/2007, (EÜ) nr 1794/2006, (EÜ) nr 730/2006, (EÜ) nr 1033/2006 ja (EL) nr 255/2010549/2004 (SERA) – ELT L 281 13.10.2012.
85. Rahuleping Eesti ja Venemaa vahel, 02.02.1920.

Rahvusvaheline õigus

86. Rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsioon – RT II 2000, 2, 12.
87. Rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni lisa 11 „Air Traffic Services“, 15. versioon, 2018.
88. Rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni lisa 15 „Aeronautical Information Services“, 16. versioon, 2018.
89. Rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni lisa 2 „Rules of the Air“, 10. versioon, 2005.
90. Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon – RT II 2007, 15.

91. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsioon (UNCLOS) – RT II 2005, 16, 48.
92. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri ning Rahvusvahelise Kohtu statuut – RT II 1996, 24, 95.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

93. RKHK 3-3-1-13-02.
94. RKHK 3-3-1-29-97.
95. RKHK 3-3-1-32-98.
96. RKHK 3-3-1-48-03.
97. RKHK 3-3-1-4-96.
98. RKHK 3-3-1-54-03.
99. RKHK 3-3-1-59-00.
100. RKHK 3-3-1-62-02.
101. RKHK III-3/1-28/95.
102. RKKKm 3-1-1-9-15.
103. RKKKo 3-1-1-111-04.
104. RKPJKo 3-4-1-1-02.
105. RKPJKo 3-4-1-11-98.
106. RKPJKo 3-4-1-3-09.
107. RKPJKo 3-4-1-3-97.
108. RKPJKo 3-4-1-5-05.
109. RKPJKo 3-4-1-6-00.
110. RKPJKo 5-18-7/8.
111. RKPJKo 5-19-40/36.
112. RKP 3-4-1-3-96.
113. RKTko 3-2-1-152-09.
114. RKÜKo 3-2-1-79-13.
115. RKÜKo 3-3-1-41-06.
116. RKÜKo 3-4-1-16-10.

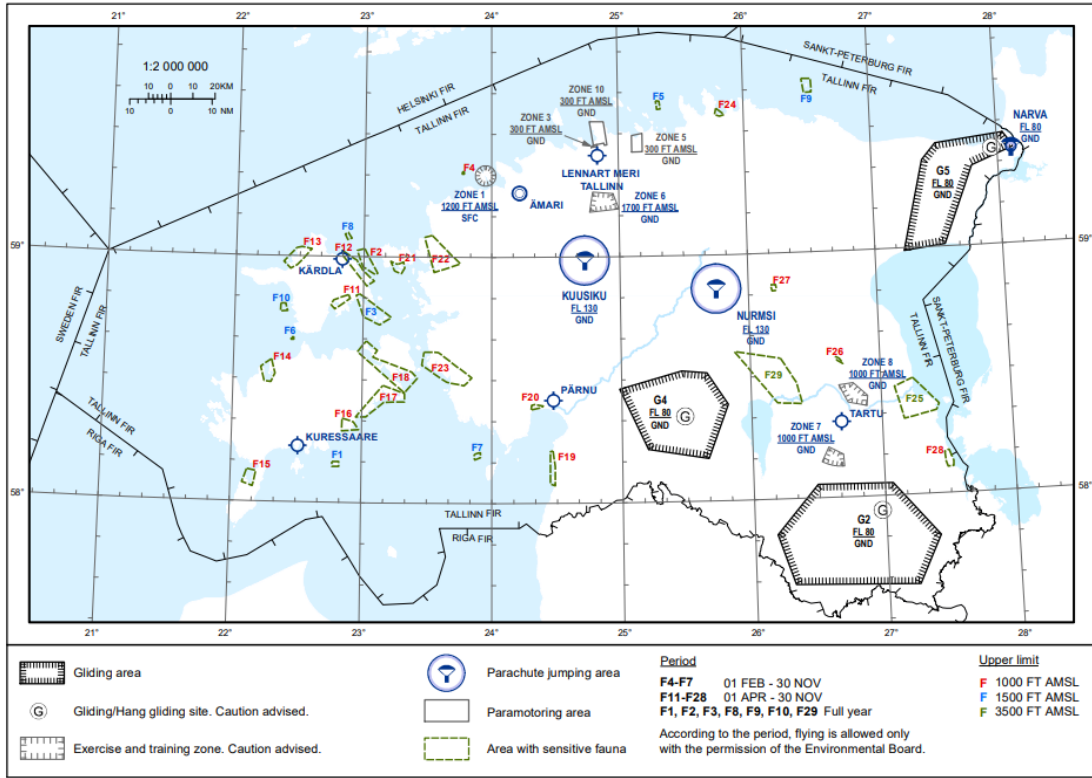
117. RKÜKo 3-4-1-17-13.
118. RKÜKo 3-4-1-20-15.
119. RKÜKo 3-4-1-2-05.
120. RKÜKo 3-4-1-29-13.
121. RKÜKo 3-4-1-8-09.
122. Tallinna Ringkonnakohtu 20.03.2013 otsus 3-09-1307.

CHANGES: remark "According to the period, flying is allowed only with the permission of the Environmental Board" added.

26 JAN 2023 (AIRAC AMDT 01/2023)

ENANS

ENR OTHER



MUUD ALAD - REGISTER-KAART LENNUSPORDI JA MEELEAHUTISALASED TEGEVUSED; LINDUDE KOONDMISKOHAD JA TUNDLIKU FAUNAGA ALAD; MUUD OHTLIKUISELOOMIGA TEGEVUSED) OTHER AREAS - INDEX CHART AERIAL SPORTING AND RECREATIONAL ACTIVITIES BIRD CONCENTRATIONS AND AREAS WITH SENSITIVE FAUNA; OTHER ACTIVITIES OF A DANGEROUS NATURE)

* Alalistele õhuruumipiirangutele lisanduvad ajutised õhuruumipiirangud, mis on avaldatud lennundusteabe kogumiku lisaga või NOTAM teatega.

Lisa 2. AIRAC kuupäevade kalender



[Lennundusteabe tooted](#) | [Lennu ettevalmistus](#) | [Taotlused](#) | [KKK](#) | [Uudised](#) | [Kontaktid](#)

AIRAC kuupäevade kalender

JÕUSTUMISE KUUPÄEV	AVALDAMISE KUUPÄEV	KAVAND LENNUAMETILE	AIRAC AIP SUP ALGANDMED	AIRAC AIP AMDT ALGANDMED	PÄEVI JÄÄNUD
20 APR 2023	09 MAR 2023	02 MAR 2023	23 FEB 2023	26 JAN 2023	-
18 MAY 2023	06 APR 2023	30 MAR 2023	23 MAR 2023	23 FEB 2023	-
15 JUN 2023	04 MAY 2023	27 APR 2023	20 APR 2023	23 MAR 2023	-
13 JUL 2023	01 JUN 2023	25 MAY 2023	18 MAY 2023	20 APR 2023	25
10 AUG 2023	29 JUN 2023	22 JUN 2023	15 JUN 2023	18 MAY 2023	53
07 SEP 2023	27 JUL 2023	20 JUL 2023	13 JUL 2023	15 JUN 2023	81
05 OCT 2023	24 AUG 2023	17 AUG 2023	10 AUG 2023	13 JUL 2023	109
02 NOV 2023	21 SEP 2023	14 SEP 2023	07 SEP 2023	10 AUG 2023	137
30 NOV 2023	19 OCT 2023	12 OCT 2023	05 OCT 2023	07 SEP 2023	165
28 DEC 2023	16 NOV 2023	09 NOV 2023	02 NOV 2023	05 OCT 2023	193
25 JAN 2024	14 DEC 2023	07 DEC 2023	30 NOV 2023	02 NOV 2023	221
22 FEB 2024	11 JAN 2024	04 JAN 2024	28 DEC 2023	30 NOV 2023	249

* Väljavõte Lennuliiklusteeninduse AS-i AIM kodulehelt <https://aim.eans.ee/et/airac-kuup%C3%A4evade-kalender> (26.03.2023).