

Sisekaitseakadeemia

Päästekolledž

Asko Veetamm

PÄÄSTEAMETI JA LENNUJAAMA PÄÄSTETEEENISTUSE
JUHTIMISALASTE STANDARDTEGEVUSTE JUHISTE (SOP)
VÄLJATÖÖTAMINE

Lõputöö

Juhendaja:

Andre Tammik

Tallinn 2013

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: Päästekolledž	Kuu ja aasta: mai 2013
Töö pealkiri: Päästeameti ja lennujaama päästeteenistuse juhtimisalaste standardtegevuste juhiste (SOP) väljatöötamine	
Töö pealkiri Making of command SOP between Estonian rescue board and airport rescue services	
Töö autor: Asko Veetamm	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
Lühikokkuvõte: <p>Antud lõputöö on kirjutatud teemal „Päästeameti ja lennujaama päästeteenistuse juhtimisalaste standardtegevuste juhiste väljatöötamine“. Lõputöö maht on 51 lehekülge, sisaldades 3 lisa ja 4 joonist. Lõputöö on kirjutatud eesti keeles, kasutades 20 töös viidatud allikat. Andmete kogumiseks viidi läbi empiiriline uuring, kus intervjueriti seitset ekspertit. Lisaks kasutas autor kogutud dokumentide sisuanalüüsi. Lõputöö eesmärk on välja töötada Päästeameti ja lennujaama päästeteenistuse vahelised juhtimisalased standardtegevuste juhised, millest erinevad ametkonnad saavad täpselt teada, mis on nende õigused, kohustused ja vastutus. Uurimisobjektiks on juhtimisvastutuse jagunemine Tallinna lennuväljal toimunud õhusõiduki õnnetuse korral. Eesmärgi saavutamiseks koostas lõputöö autor kolm uurimisküsimust, mis said lõputöö käigus vastuse. Lõputöö peatükkide järjekord erineb klassikalisest ülesehitusest, kuna autor leidis, et SOP loomist ei saa enne alustada, kui ei ole lõputöös välja toodud järeldusi ja ettepanekuid. Analüüsi tulemusel selgus, et Päästeamet peab senisest rohkem hakkama panustama lennujaama hädaolukordadega tegelemise strateegilisse ja taktikalisse planeerimisse. Autor toob välja järeldused ja ettepanekud, mis aitavad korraldada päästetöö teostamist Tallinna lennuväljal, millest olulisemad on, et Eesti Vabariigi territooriumil peab päästetöö teostamist õhusõiduki õnnetuse korral juhtima Päästeamet ning erinevate institutsioonide efektiivsema koostöö korraldamiseks on soovitatav sõlmida koostööleping. Lõputöö on oma iseloomult rakenduslik ning pärast loodud SOP-i vastuvõtmist ja kooskõlastamist kaasatud asutuste poolt on võimalik antud SOP võtta aluseks päästetöö korraldamisel Tallinna lennuväljal.</p>	
Võtmesõnad: Päästetöö juhtimine, standardtegevus juhise, õhusõiduki õnnetus, lennujaam,	
Võõrkeelsed võtmesõnad: rescue management, SOP, aircraft accident, airport, incident commander	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor:	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Andre Tammik	Allkiri:

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

Chicago konventsioon – rahvusvaheline tsiviillennundusealane konventsioon.

EPA (*Environmental protection agency*) – USA keskkonnakaitse agentuur.

FEMA (*Federal Emergency Management Agency*) – USA riiklik kriisireguleerimise agentuur.

Hädaolukord – sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab inimeste elu ja tervist, riigi julgeolekut, elutähtsat valdkonda, kahjustab oluliselt keskkonda või tekitab ulatuslikku majanduslikku kahju ning mille lahendamiseks on vajalik Vabariigi Valitsuse, valitsusasutuste ning kohalike omavalitsuste kooskõlastatud tegevus (Hädaolukorraks valmisoleku seaduse).

ICAO (*International Civil Aviation Organization*) – rahvusvaheline tsiviillennunduse organisatsioon.

LJ P5 – lennujaama operatiivkorrapidaja.

NFPA (*National Fire Protection Association*) – USA riiklik tuletõrjeühing.

P51 – Päästesündmusele esimesena kohalejõudev päästekeskuse operatiivkorrapidaja, kellest saab päästesündmusel II-juhtimistasandi päästetöö juht ning sündmuskoha staabi moodustamise korral sündmuskoha juht (operatsioonide juht).

P52 – Päästesündmusele teisena kohalejõudev päästekeskuse operatiivkorrapidaja, kellest saab päästesündmusel tagalajuht.

P2 – Päästesündmusele kohalejõudev päästekeskuse regiooni vastutav korrapidaja, kellest saab päästesündmusel III-juhtimistasandi päästetöö juht.

SOP- päästesündmuse juhtimisel tehnilis-taktikaliste tegevuste tõhusamaks elluviimiseks kasutatavad standardoperatsioonide protseduurid (Päästetöö...).

SISUKORD

ANNOTATSIOON.....	1
MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU	2
SISUKORD	3
SISSEJUHATUS	5
1. AMETKONDLIKU JUHTIMISVASTUTUSE TEOREETILINE ANALÜÜS LENNUVÄLJA TERRITOORIUMIL	9
1.1 Ametkondliku juhtimisvastutusega kaasnevad probleemid lennuvälja territooriumil toimunud lennuõnnetuse korral	9
1.1.1 Juhtimisvastutus rahvusvaheliste regulatsioonide tähenduses	10
1.1.2 Juhtimisvastutus Eesti Vabariigi regulatsioonide tähenduses	11
1.2 Ekspertide hinnangud strateegilisele ja taktikalisele planeerimisele lennuvälja territooriumil.....	14
2. REGULATSIOONIDE JA JUHENDMATERJALIDE VALIMINE JUHTIMISALASE STANDARDTEGEVUSTE JUHISE VÄLJATÖÖTAMISEKS	19
2.1 Seadusandlik alus	20
2.2 Standardtegevuste juhiste osad.....	21
2.3 Ekspertide hinnang juhtimisalasele standardtegevuste juhisele	22
3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD	25
3.1 Järeldused	25
3.2 Ettepanekud	26
4. JUHTIMISALASTE STANDARDTEGEVUSTE JUHISTE VÄLJATÖÖTAMINE	28
4.1 SOP: Päästetöö juhtimine Tallinna lennujaama territooriumil toimunud õhusõiduki õnnetuse korral	28
KOKKUVÕTE	35
SUMMARY	37

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	38
TABELITE JA JOONISTE LOETELU	40
LISA 1. STATISTIKA: ÕHUSÕIDUKI ÕNNETUSTE AJALINE JAGUNEMINE	41
LISA 2. SOP „PÄÄSTETÖÖ JUHTIMINE TALLINNA LENNUJAAMA TERRITOORIUMIL TOIMUNUD ÕHUSÕIDUKI ÕNNETUSE KORRAL“	42
LISA 3. UURINGU KÜSIMUSED	1

SISSEJUHATUS

Inimelude päästmine on õhusõiduki õnnetuse puhul esimene prioriteet. Õhusõiduki õnnetuse korral tagab tulemusliku tulekustutus- ja päästetöö põhjalik ja kõiki aspekte hõlmav ettevalmistus ja eelplaneerimine. Eriti suurt tähelepanu tuleb pöörata õhusõiduki õnnetustele, mis võivad toimuda lennujaama territooriumil või selle vahetus läheduses, kuna statistikast (Lisa 1.) lähtuvalt toimub selles piirkonnas kõige rohkem õhusõidukitega seotud õnnetusi. Seega, päästeasutuste ja lennuettevõtjate eelplaneerimine, lennuõnnetusele reageerimine ja tagajärgede likvideerimine on otsustava tähtsusega potentsiaalselt toimuda võivate lennuõnnetustega toimetulemisel. Tagamaks lennuõnnetuse tagajärgede tulemuslik likvideerimine, peab Päästeametil ja lennujaama päästeteenistusel ning teistel kaasatavatel ametkondadel olema kindel ühine tegevuskava. Tegevuskava peab olema osapoolte vahel kooskõlastatud ja läbi harjutatud, mille tulemusena teavad osapooled täpselt oma ülesandeid, õigusi, kohustusi ja vastutust.

Käesoleval hetkel ei ole Päästeametil ja lennujaama päästeteenistusel kokkulepitud tegevuskava, mis reguleeriks päästetöö teostamisel täpse juhtimisvastutuse ja-protseduurid lennujaama territooriumil toimunud õhusõiduki õnnetuse korral. Chicago konventsioon oma lisadega määratleb lennujaama territooriumil päästetöö juhiks lennujaama päästeteenistuse, kui ei ole lepinguga kokku lepitud teisiti. Eelnimetatud õiguslikule probleemile on viidanud ka Päästeameti päästetöö osakond, kes on lennujaama päästeüksuse staatuse ja juhtimisvastutuse probleemistiku sisse kirjutanud „Päästetöö õiguslike probleemide lahendamise kavasse 2013-2015“. Juhtimisvastutuse täpsustamine seaks vastutavale ametkonnale kohustuse tegeleda strateegilise ja taktikalise planeerimisega, mille tulem peaks olema juhtimisalaste standardtegevuste juhiste väljatöötamine õhusõidukiõnnetuse korral (näiteks: hädamaandumine kindla ajaintervalli pärast, reisilennuki põleng lennujaama territooriumil jne). Päästeameti päästkeskuse reageerimisbüroo tunneb vajadust juhtimisalaste standardtegevuste juhiste järgi, mis määratleks Päästeameti erinevatele juhtimistasanditele, teistele operatiivametkondadele ja lennujaama päästeteenistustele selgepiirilised ülesanded päästesündmuse kiires reageerimise faasis. Siseministeriumi poolt on küll koostatud paljude kannatanutega õhusõidukiõnnetusest põhjustatud hädaolukorra

lahendamise plaan (edaspidi HOLP), mis määrab Päästeameti juhtivaks ametkonnaks maismaal ja siseveekogudel toimunud õhusõiduki õnnetuse korral, kuid eelnimetatud HOLP on liiga üldsõnaline dokument taktikalise päästetöö võtmes.

Päästeameti päästetöö osakonna valmisoleku talituse juhtimisteenuse töögrupp on koostamas operatiivtöötajatele põhidokumenti „Päästetöö korraldamise ja juhtimise juhend“, mis määratleb täpsemad protseduurid päästetöö tegemisel. Päästetöö korraldamise ja juhtimise juhendis on kasutusele võetud mõiste standardtegevuste juhised (SOP), kuhu on koondatud tehniliste ja taktikaliste tegevuste täpsem kirjeldus, mis aitavad päästesündmuse lahendamisel päästetöö juhti.

Aleksandr Smirnov (2012) oma lõputöös märgib, et “standardoperatsioonide protseduurid“ on kasutusel USA-s ning Inglismaa päästeteenistuses nimetusega SOP (*Standard Operating Procedures*). SOP on taktikaliste ja tehniliste tegevuste kogum, mis standardiseerib erinevad tegevused. SOP-ga kõrvaldatakse mittevajalik variatiivsus päästetöö läbiviimisel, mis võimaldab päästetöö juhil vastu võtta otsuseid mingi kindla algoritmi järgi, vältimaks tegutsemise ainult intuitsioonist ja situatsioonist lähtuvalt. Päästeteenuse juhtimiskvaliteedi tõstmiseks peame tulevikus tegutsema kindlate reeglite ja algoritmide järgi.

Standardtegevuste juhiste väljatöötamine ning asutusesisene kinnitamine loob võimaluse nõuda SOP-de korrektset täitmist päästetöö juhi poolt. SOP olemasolu võimaldab lihtsamalt ja selgemalt teostada kontrolli päästetegevuste üle ning anda hinnangut päästetegevuse kvaliteedile. Päästeteenuse kvaliteedi hindamise osa on SOP täitmine või läbiviidud päästetöö vastavuse kindlakstegemine SOP-ga. Tuleb tõdeda ka seda, et kindla tegevuse algoritmi järgi on palju lihtsam töötada.

Lõputöö eesmärk on välja töötada Päästeameti ja lennujaama päästeteenistuse juhtimisalased standardtegevuste juhised, millest erinevad ametkonnad saavad täpselt teada, mis on nende õigused, kohustused ja vastutus. Lõputöö eesmärgi saavutamiseks peab autor lahendama järgmised uurimisküsimused:

1. Kelle vastutusala on päästetöö strateegiline planeerimine, taktikaline planeerimine ja päästetöö juhtimine Tallinna lennuvälja territooriumil ja lennuvälja piirkonnas raadiusega 5 meremiili toimunud lennuõnnetuse korral?

2. Milliseid juhendmaterjale ja regulatsioone on soovitatav järgida lennuõnnetuse juhtimisalase standardtegevuste juhise väljatöötamisel?
3. Millised juhtimisprotseduurid, kui suur päästeressursi ning erinevate ametkondade hulk on vajalik Tallinna lennuvälja territooriumil toimuva lennuõnnetuse tõhusaks ja ohutuks likvideerimiseks?

Lõputöö raames viiakse läbi empiiriline uuring, kus andmeid kogutakse pool-struktureeritud ekspert intervjuude käigus. Kokku intervjuueeritakse seitset eksperti. Valimi moodustamisel lähtus lõputöö autor sellest, et oleks kaasatud eksperdid päästetöö II, III, ja IV-juhtimistasandist, lennujaama päästeteenistuse juhtkonnast, Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonnast (HOLP koostaja) ning Päästeameti õigusosakonnast. Lisaks ekspertidele Eestist oli kaasatud rahvusvaheline ekspert Soome Vabariigist.

Uuringu raames esitatakse ekspertidele 7 eelnevalt ette valmistatud küsimust. Uuring on jaotatud kahte ossa, küsimused 1-4 toetavad lõputöö esimest peatükki ning küsimused 5-7 toetavad lõputöö teist peatükki. Intervjuud transkribeeritakse ja lindistatakse. Intervjuu salvestitega on võimalik tutvuda kokkuleppel lõputöö autoriga.

Lõputöö koosneb neljast osast. Esimene peatükk on teoreetiline osa, mille käigus vastab autor esimesele uurimisülesandele, defineerides ametkonna, kelle vastutusala on päästetöö strateegiline planeerimine, taktikaline planeerimine ja päästetöö juhtimine Tallinna lennuvälja territooriumil ja lennuvälja piirkonnas raadiusega 5 meremiili. Esimene osa põhineb kogutud dokumentide sisuanalüüsil ning ekspertintervjuudel. Saavutatud seisukohti kasutatakse edaspidi empiirilise uuringu lähteandmetena.

Teises peatükis vastab autor teisele uurimisülesandele, selgitades välja milliseid juhendmaterjale ja regulatsioone on soovitatav järgida lennuõnnetuse juhtimisalase standardtegevuste juhise väljatöötamisel. Teine osa põhineb FEMA dokumendi „*Developing Effective Standard Operating Procedures For Fire and EMS Departments*“ ja EPA juhendmaterjali „*Guidance for Preparing Standard Operating Procedures*“. Samuti kasutatakse probleemi varasemate käsitluste läbitöötamist.

Kolmandas peatükis sõnastab autor järeldused ja ettepanekud, mis aitavad täpsustada juhtimisalast vastutust lennujaama territooriumil toimunud lennuõnnetuse korral.

Eelnimetatud järelused ja ettepanekud aitavad parendada seadusandlust, HOLP-ne või anda indikaatori lepingu sõlmimiseks erinevate osapoolte vahel, et juhtimine sündmuskohal oleks selgepiiriline ja mõistetav. Lõputöö järelustes sõnastatakse rakendusettepanekud juhtimisalaste standardtoimingute tõhustamiseks, mis võimaldab lõputööd kasutada juhendmaterjalina teiste analoogsete standardtoimingute väljatöötamiseks ja edasi arendamiseks.

Neljas peatükk on empiiriline osa, mille käigus analüüsitakse juhtimiseks vajaminevate ressursside (lennujaama päästeteenistus ja riiklik päästeteenistus, politsei, kiirabi) hulka ning kogu juhtimisprotsessi indikaatoreid (juhtimisstruktuur, sideskeemid jne), et saadud tulemused aitaksid koostada parima juhtimisalase standardtoimingu Tallinna lennujaamas toimuva päästesündmuse korral.

Lõputöö keskendub Lennart Meri Tallinna lennujaamale, kuid seda on võimalik täies mahus kohaldada ka teistele Eesti Vabariigi lennujaamadele nagu Tartu, Pärnu, Kuressaare, Kärkla, Kihnu ja Ruhnu lennujaam.

1. AMETKONDLIKU JUHTIMISVASTUTUSE TEOREETILINE ANALÜÜS LENNUVÄLJA TERRITOORIUMIL

Lennart Meri Tallinna lennujaam on Eesti ainuke rahvusvaheline lennujaam ja rahvusliku lennufirma Estonian Air baasjaam. Lennart Meri Tallinna lennujaama haldab AS Tallinna Lennujaam, mis tegeleb ka teiste ettevõttele kuuluvate lennujaamade käitamisega ja arendamisega, et tagada õhusõidukite, reisijate ja kauba maapealne teenindamine. Ettevõtte haldab Eestis paiknevat lennujaamu, mille hulka kuuluvad lisaks Tallinna lennujaamale veel Tartu, Pärnu, Kuresaare, Kärdla, Kihnu ja Ruhnu lennujaam (AS Tallinna Lennujaam 02.02.2013).

Lõputöö raames välja toodud järeldused ja ettepanekud, mis aitavad korraldada päästeala tegevusi Tallinna lennuväljal ja selle piirkonnas, on laiendatavad ka teistele Eesti Vabariigi väiksematele lennuväljadele, mida haldab AS Tallinna Lennujaam.

1.1 Ametkondliku juhtimisvastutusega kaasnevad probleemid lennuvälja territooriumil toimunud lennuõnnetuse korral

Hetkel ei ole üheselt selge, kes vastutab päästetöö juhtimise eest lennujaama territooriumil. Rahvusvaheline tsiviillennunduse alane konventsioon (Chicago konventsioon) määrab juhtimisvastutuse lennujaama päästeteenistusele, Eesti Vabariigi Päästeseadus, Lennundusseadus ja Siseministeriumi poolt koostatud „Paljude kannatanutega õhusõidukiõnnetuse hädaolukorra lahendamise plaan“ seab juhtimisvastutuse Päästeametile.

Tallinna lennujaama päästeteenistuse juht Toomas Mardo märkis lõputöö raames läbiviidud intervjuu käigus, et „lennujaama päästeteenistus lähtub päästetöö korraldamisel Chicago konventsioonist, mis ütleb et kogu tegevus, mis puudutab päästeala ning otsingutöid lennujaama territooriumil kuulub lennujaama päästeteenistuse kompetentsi“ (Mardo 08.02.1013).

Päästeameti päästetöö osakonna valmisoleku talituse juhataja Raoul Raidna märkis lõputöö raames läbiviidud intervjuu käigus, et „päästetöö „läbiviimise eest Eesti Vabariigi territooriumil, sealhulgas lennuväljade territooriumil vastutab päästetöö juhtimise eest Päästeamet“ (Raidna 20.02.2013).

1.1.1 Juhtimisvastutus rahvusvaheliste regulatsioonide tähenduses

Eesti Vabariik ühines rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooniga Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 22. veebruari 1992. aasta otsuse alusel. Ühinemisdokumendid anti üle 23. veebruaril 1992. a ning konventsioon jõustus Eesti suhtes vastavalt konventsiooni artikli 92 lõikele b (Eesti...)

Chicago konventsiooni järgi tuleb õhusõiduki õnnetuse korral lennuvälja territooriumil käivitada lennujaama hädaolukorras tegutsemise plaan. Lennujaama hädaolukorras tegutsemise plaan kirjeldab õnnetusele reageerivate asutuste tegevusi ja vastutust. Eraldi tuleb ära märkida seda, et lennujaama hädaolukorras tegutsemise plaaniga peavad olema tutvunud kõik ametkonnad, keda võidakse kaasata õhusõiduki õnnetusele (Chicago konventsioon osa 7). Lennujaama hädaolukorras tegutsemise plaani koostamise eest on vastutavaks organisatsiooniks lennujaam ise. Chicago konventsioon lisa 14 punkt 2.11 „Tulekustutus ja päästetöö“, ütleb et informatsioon, mis käsitleb päästetöö ja tulekustutustööde teostamist lennuvälja territooriumil, peab olema avalikult kättesaadav, sealhulgas ka lennujaama hädaolukorras tegutsemise plaan. Üks olulisemaid peatükke lennujaama hädaolukorras tegutsemise plaanis on juhtimispunkti ja vastutuse määratlemine igale reageerivale ametkonnale (Chicago konventsioon Lisa 14, peatükk 9.1.5 c). Käesoleval hetkel AS Tallinna Lennujaama poolt koostatud hädaolukorras tegutsemise plaanis eelnimetatud peatükk üldse puudub. Lisaks soovitab ICAO lennujaama hädaolukorras tegutsemise plaani koostamisel juhinduda Chicago konventsiooni juhendmaterjalist osa 7.

Chicago konventsiooni osa 7 käsitleb eeltegevusi lennujaama hädaolukordadeks valmistumisel ja planeerimisel. Eeltegevused sisaldavad koostöö korraldamist lennujaama päästeteenistuse, lennujaama teiste teenistuste ning riikliku päästeasutuse vahel, kes võimaliku hädaolukorra puhul reageerivad lennuvälja territooriumile.

Chicago konventsiooni juhendmaterjal osa 7 määratleb konkreetset juhtimisvastutuse lennujaama päästeteenistusele. Mis võivad olla põhjused, et Chicago konventsioon määratleb juhtimisvastutuse lennujaama päästeteenistusele? Põhjuseid on suures plaanis kaks: esimene põhjus on see, et õhusõiduki ja lennujaama hoonetega seotud tulekustutus- ja päästetööd on tihti väga unikaalsed, eriti pidades silmas lennuki ehitust ja lennukil olevat suurt kütusekogust. Seega ei ole riiklikul päästeteenistusel spetsiaalseid taktikalisi oskusi ja spetsiaalset päästetehnikat (peamiselt vahuvõimekus, spetsiifilised elektrilised päästevahendid), et edukalt juhtida päästetöid õhusõiduki õnnetusel. Teine põhjus on see, et Chicago konventsioon on rahvusvaheline, mis hõlmab paljusid riike. Chicago konventsiooni haldav organisatsioon ICAO, ei suuda ega tea arvestada igas riigis oleva riikliku päästemeti juhtimis- ja reageerimisvõimekusega. Seega on ICAO-l lihtsam määrata Chicago konventsiooniga vastutavaks ametkonnaks lennujaama päästeteenistus, mis peab vastama mingile kindlale standardile.

Chicago konventsiooni juhendmaterjal osa 7 soovib lennujaama päästeteenistuse ja riikliku päästemeti vahel sõlmida vastastikuse abistamise leping, millega täpsustatakse juhtimisvastutus ning päästeressurs, mis reageerib lennujaama territooriumil toimunud õhusõiduki õnnetusele. Seega, Chicago konventsiooni juhendmaterjal osa 7 peatükk 4 tulenevalt vastutab lennuväljal päästetöö tegemise eest lennujaama päästeteenistus.

1.1.2 Juhtimisvastutus Eesti Vabariigi regulatsioonide tähenduses

Eesti Vabariigis reguleerivad päästetöö korraldamist lennujaama territooriumil Päästeseadus, Lennunduseadus ja Siseministeriumi poolt koostatud paljude kannatanutega õhusõidukiõnnetusest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan (HOLP).

Päästeseadus:

Vastavalt Päästeseaduse § 4 on päästeasutusteks Päästemet ja Häirekeskus. Päästemet ja Häirekeskus on Siseministeriumi valitsemisalas asuvad valitsusasutused. Päästeteenistus on Päästemeti kohalik täidesaatev riigivõimu volitusega asutus (Päästeseadus 05.05.2010).

Päästeseadus seab päästeasutuse ülesanded, milleks on päästesündmuse toimumisel, ohu tõrjumisel ja kõrvaldamisel ning päästesündmuse tagajärgede leevendamisel viivitamata

rakendatavad, vältimatud ja edasilükkamatud tegevused maismaal ja siseveekogudel, kui teistes seadustes ei ole sätestatud teisiti, ning rannikuvees päästesündmuse lahendamine koostöös Politsei- ja Piirivalveametiga (Päästeseadus).

Päästesündmuse lahendamist juhib päästetöö juht, kes on päästeametnik. Päästetöö juhile alluvad kõik päästesündmusel osalevad riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused ning eraõiguslikud juriidilised isikud. Päästetöö juhil või demineerimistööl juhil on õigus anda päästetööle või demineerimistööl korraldusi teistele riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele ning eraõiguslikele juriidilistele isikutele, arvestades nende asutuste ja isikute pädevust ning volitusi (Päästeseadus).

Lennundusseadus:

Vastavalt Lennundusseaduse § 48 korraldavad lennuõnnetuse korral, mis toimub lennuvälja piirkonnas raadiusega viis meremiili, esmaseid otsingu- ja päästetöid lennuvälja valdajad. Lennuõnnetuse korral Eesti merealadel ning Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järve Eesti jurisdiktsiooni alla kuuluval osal teeb otsingu- ja päästetöid Politsei- ja Piirivalveamet, kui rahvusvaheliste kokkulepetega ei ole sätestatud teisiti. Lennuõnnetuse korral maismaal teeb otsingutöid Politsei- ja Piirivalveamet ning päästetöid Päästeamet (Lennundusseadus 01.09.1999).

Lõputööautor leiab, et esmased päästetööd on tegevused, mida teostatakse, õhusõiduki õnnetuse puhul niikaua, kuni riiklik päästeteenistus on sündmusele reageerinud.

Siseministeriumi poolt koostatud HOLP:

Päästesündmus on ootamatu olukord, mis vahetult ohustab füüsiliste või keemiliste protsesside kaudu inimese elu, tervist, vara või keskkonda tulekahju, loodusõnnetuse, plahvatuse, liiklusõnnetuse, keskkonna reostuse või muu sarnase olukorra korral. Paljude kannatanutega õhusõiduki õnnetus on käsitletav päästesündmusena (Paljude...02.01.2013).

Päästeasutus juhib hädaolukorra lahendamist ja teeb päästetööd (Paljude...02.01.2013):

- Määrab keeluala, ohuala, turvaala ja hoiatusala;

- Moodustab hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuurid ning otsustab teiste asutuste ja isikute kaasamise;
- Määrab hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuuri töökorralduse ning tagab juhtimisstruktuuri toimimise, sealhulgas selleks vajalikud sideskeemid ja –vahendid;
- Koordineerib hädaolukorra lahendamisel osalevate või hädaolukorra lahendamisega seotud asutuste ja isikute tegevusi;
- Koordineerib hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside kaasamist ja kasutamist, sealhulgas tagab logistilise toe sündmuskohal (toitlustus, sanitaartingimused, hügieen, muu vajalik);
- Kogub ja analüüsib hädaolukorra lahendamiseks vajalikku teavet ja hädaolukorra lahendamisega seotud ja selle käigus kogutud teavet;
- Jälgib ja analüüsib hädaolukorra lahendamisega seotud sündmuste arengut;
- Koordineerib õhusõiduki õnnetuse ohvrite ja nende lähedaste abistamist;
- Koondab koostöös teiste asutuste ja juriidiliste isikutega hinnangud hädaolukorra mõjudest elutähtsatele teenustele;
- Korraldab hädaolukorra lahendamisel osalevate või hädaolukorra lahendamisega seotud asutuste ja isikute teabevahetust, sealhulgas korraldades sidepidamise sündmuskohal;
- Korraldab koostööd välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega hädaolukorra lahendamisega seotud küsimustes;
- Korraldab koostööd omaavalitsusüksustega hädaolukorra lahendamisel;
- Annab käitumisjuhiseid ja teavitab avalikkust hädaolukorra lahendamisest;
- Omab ülevaadet hädaolukorra lahendamisel kasutatavatest enda ning teiste asutuste ja isikute ressurssidest;
- Korraldab elanikkonna evakueerimist.

Politsei ja Piirivalveameti ülesandeks õhusõiduki õnnetuse korral lennujaama territooriumil on sündmusest mõjutatud inimeste üle arvestuse pidamise korraldamine, maantee liikluse reguleerimine, sündmuskohal olevat ja sündmusega seotud isikute vara kaitsmine, päästeasutuse määratud hoiatusalal inimeste teavitamise, hoiatamise ning evakueerimise läbiviimisel osalemine, sündmuse korral mittekanatanute-, hukkunute-, evakueeritute- ja varade kogumispunkti tegevuse tagamine, sündmuse korral sündmuskoha juurdesõidutee,

kontrollpunkti, tehnika kogunemispunkti, väljasõidutee, transpordivahetuspunkti ja õhusõiduki maandumispunkti tegevuse tagamine (Paljude...02.01.2013).

Lõputöö autor leiab, et on erinevaid põhjuseid miks Eesti Vabariigis ei saa lennujaama päästeteenistus vastutada õhusõiduki õnnetuse korral päästetöö juhtimise eest. Esiteks, lennujaama päästeteenistuse töötajad ei ole päästeametnikud, seega ei laiene neile Päästeseadusest tulenevad meetmete rakendamise võimalused, mis on äärmiselt olulised päästetöö ohutuks ja tulemuslikuks teostamiseks lennujaama territooriumil ja selle vahetus läheduses. Lennujaama päästeteenistujatel ei ole Päästeseaduse mõistes õigust kohaldada viibimiskeeldu, asja sundkasutusse võtmist, vahetut sundi jne.

Teiseks, lähtuvalt Tallinna lennujaama geograafilisest asendist, kui on toimunud paljude kannatanutega õhusõiduki õnnetus, siis see olukord hõlmab palju suuremat tegevuste ala kui ainult päästetöö teostamine õhusõidukis. Näiteks, kui lennuk on hädamaandunud Tartu maanteele või Ülemiste järvele muutub ametkondade hulk, kes on sündmusega seotud nii suureks, et lennujaama päästeteenistuse ressurssidest ja võimekusest ei piisa, et tagada õnnetuse tulemuslik ja efektiivne lahendamine. Lisaks puudub lennujaama päästeteenistusel võimalus ametiabi korras taotleda abi teistelt ametkondadelt, kasvõi näiteks abi Kaitsejõudude rasketehnika kaasamiseks. Autori arvamuse kohaselt võib lennujaama päästeteenistusel tekkida raskusi teiste operatiivametkondadega suhtlemisel, kuna politsei ja meditsiiniteenistuse esindajad ei ole harjunud aktsepteerima lennujaama päästeteenistujat kui päästetöö juhti.

Kolmandaks, käesoleval hetkel puudub Päästeameti ja lennujaama päästeteenistuse vahel operatiiv-raadioside, mis on eduka päästetöö juhtimise aluseks. Lennujaama päästeteenistus ei saa juhtida päästetöid riiklikul tasandil, kui tal puudub ESTER raadioside Häirekeskuse ja teiste operatiivametkondadega.

1.2 Ekspertide hinnangud strateegilisele ja taktikalisele planeerimisele lennuvälja territooriumil

Andmekogumismeetodina kasutati lõputöö käigus poolstruktureeritud intervjuud. Kokku intervjueeriti seitset eksperti. Intervjuud viidi läbi 2013 aasta jaanuarist kuni märtsini. Kokku esitas autor intervjuueeritavatele seitse küsimust, millest antud peatükis käsitletakse esimest

nelja. Kogutud andmed autor transkribeeris ning kasutas neid lõputöös püstitatud väidete toetamiseks ning ekspertide hinnangute esitamiseks.

Valimi koostamisel lähtuti sellest, et oleks kaasatud võimalikult palju eksperte, kes puutuvad kokku päästetöö strateegilise ja taktikalise planeerimisega ning päästetöö juhtimisega õhusõiduki õnnetuse korral, samuti jälgiti, et oleks esindatud eksperdid kõikidelt juhtimistasanditelt.

Valimisse olid kaasatud:

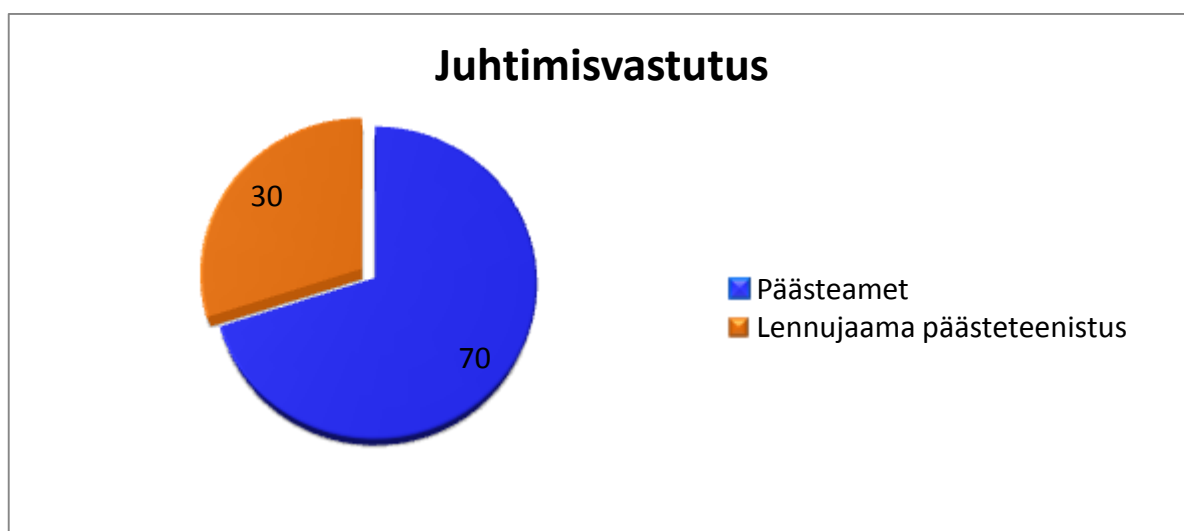
- Tallinna lennujaama päästeteenistuse juht.
- Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimise osakonna juhataja-asetäitja.
- Päästeameti õigusosakonna juhataja.
- Rahvusvaheline ekspert Soome Vabariigist.
- Päästeameti põhja päästkeskuse vanemoperatiivkorrapidaja (siin II-juhtimistasand).
- Päästeameti põhja päästkeskuse valmisolekubüroo pealik (siin III-juhtimistasand).
- Päästeameti valmisoleku talituse juhataja (siin IV-juhtimistasand).

Esimeseks küsimuseks oli, kes juhib Eesti Vabariigis lennujaama territooriumil päästetöid õhusõiduki õnnetuse korral, millega kaasnevad tulekahju ja kannatanud (kas Päästeamet või lennujaama päästeteenistus), kui Chicago konventsiooni lisa 14, osa 7 punktide 4.1.3.4 ja 4.1.3.5 järgi on juhtimisvastutus määratud lennujaama päästeteenistuse ülesandeks, kui ei ole kokkulepitud teisiti. Samas EV Päästeseadus ja Siseministeeriumi koostatud HOLP määravad juhtimisvastutuse Päästeametile?

Küsimusele (vt joonis 1.) vastanutest 70% ütlesid, et Eesti Vabariigis lennujaama territooriumil toimunud õhusõiduki õnnetuse korral juhib päästetöid Päästeamet. Läbivaks põhjenduseks oli, et päästetöid lennujaama territooriumil reguleerib siseriiklik õigus. Samuti leidsid eksperdid, et lennujaama päästeteenistuse võimekusest ei piisa lahendamaks paljude kannatanutega õhusõiduki õnnetust ja sellest tulenevaid tagajärgi. Vastanutest 30% leidis, et päästetöid Eesti Vabariigis lennujaama territooriumil juhib lennujaama päästeteenistus. Oma vastust põhjendati sellega, et rahvusvahelised konventsioonid on siseriikliku õiguse suhtes

ülemuslikud. Samuti leidsid eksperdid, et Päästeametil puudub spetsiifiline teadmiste pagas, mis on vajalik päästetöö teostamiseks õhusõiduki õnnetuse korral.

Ekspertide vastused esitatud küsimusele kinnitavad veelkord, et puudub ühtne arusaam, milline ametkond vastutab päästetöö juhtimise ja korraldamise eest Eesti Vabariigis lennujaama territooriumil toimunud õhusõiduki õnnetuse korral. Üheselt mõistetava vastutuse määramine on aga primaarse tähtsusega päästetöö sujuvaks ja tõrgeteta planeerimiseks ja korraldamiseks kriisisituatsioonis, mida lennuväljal toimuv õnnetus kahtlemata oma olemuselt on. Vastustest võib järeldada ka seda, et spetsiifilise õnnetuse, s.o lennuõnnetuse ja selle tagajärgedega toimetulemisel on äärmiselt vajalik erinevate seotud ametkondade tihe koostöö, et tagada piisav võimekus, spetsiifilised oskused ja tehnilised vahendid, mis on vajalikud paljude kannatanutega õhusõiduki õnnetusega toimetulemisel ja selle tagajärgede likvideerimisel.



Joonis 1. Juhtimisvastutus

Teiseks küsimuseks oli, kas teile teadaolevalt on lennujaama päästeteenistuse ja Päästeameti vahel sõlmitud kokkuleppe, mis määratleb lennujaama territooriumil õhusõiduki õnnetuse korral (kaasnevad tulekahju ja kannatanud) juhtimisalase vastutuse? Kas peate sellist lepingut osapoolte vahel (Päästeamet ja lennujaama päästeteenistus) vajalikuks?

Intervjueeritavatest 100% vastasid, et neile teadaolevalt sellist dokumenti sõlmitud ei ole. Vastanutest 86% leidsid, et selline leping on pigem vajalik. Eksperdid põhjendasid oma otsust sellega, et koostöö kokkulepe ei lahendaks ainult juhtimisalaseid probleeme vaid lihtsustaks

ka ressursside riskisutust, ühiste koolituste korraldamist ja lennujaama päästeteenistujate tööpraktika korraldamist. Vastanutest 14% leidis, et sellist dokumenti ei ole vaja. Oma otsust põhjendati väitega, et siseriiklik õigus reguleerib antud valdkonda piisavalt. Tuleb ära märkida, et isikud kes pidasid kokkulepet ebavajalikuks, ei puutu oma igapäevatoos kokku päästetöö teostamisega ega päästetöö korraldamisega.

Vastustest järeldub, et erinevad osapooled on väga hästi teadlikud kokkuleppe vajalikkusest lennujaama päästeteenistuse ning Päästeameti vahel. Ekspertide vastused annavad ka selge indikatsiooni, milliseid valdkondi peaks kokkulepe hõlmama, et tulemuslikult planeerida ja korraldada päästetööd lennujaamas toimuda võivate õnnetuste puhul. Kuigi siseriiklike õigusaktide sätted on rakendatavad ka lennujaamas toimuda võivate õnnetuste puhul, on kriisisituatsioonis efektiivseks tegutsemiseks vajalik selgepiiriline ja üheselt mõistetav tegevusjuhised.

Kolmandaks küsimuseks oli, et vastavalt Rahvusvahelise tsiviillennunduse alase konventsiooni Lisa 9 peatükile 9, peab rahvusvahelises lennujaamas olema lennujaama hädaolukorra plaan, millega on tutvunud kõik ametkonnad, kes reageerivad õhusõiduki õnnetusele. Kas olete tutvunud Tallinna lennujaama hädaolukorra plaaniga?

Vastanud ekspertidest 86% ei olnud antud dokumendiga tutvunud ja vaid 14% teadis antud dokumendi olemasolust ning oli sellega tutvunud.

Küsimusele antud vastused näitavad, et ametkonnad, kes peaksid reageerima õhusõiduki õnnetusele ei ole teadlikud oma täpsetest kohustustest, õigustest ja tegevustest lennujaamas toimuda võiva päästesündmuse korral. Nii võib konkreetse päästesündmuse käigus tekkida olukord, kus erinevad päästetegevusega seotud ametkonnad asuvad oma ametkonnasiseseid tegevusjuhiseid järgides üksteise tegevusi dubleerima, selle asemel, et konstruktiivset koostööd teha.

Neljandaks küsimuseks oli, kelle vastutusala peaks olema päästetöö strateegiline planeerimine ning taktikaline planeerimine Tallinna lennujaama territooriumil?

Antud küsimusele (vt Joonis 2.) vastates leidis 42% ekspertidest, et päästetöö strateegiline ja taktikaline planeerimine Tallinna lennujaama territooriumil on Päästeameti vastutusala. Vastanutest 42% leidis, et kogu päästealase planeerimise eest, mis hõlmab lennujaama territooriumi on vastutav lennujaama päästeteenistus. Vaid 16% vastanutest leidis, et

strateegilise planeerimise eest Tallinna lennujaama territooriumil vastutab Lennuamet, kuid peaks toimuma koostöö lennujaama päästeteenistuse ja Päästeametiga ning taktikalise planeerimise eest vastutab pigem lennujaama päästeteenistus ja Päästeamet.

Küsimusele antud vastused kinnitavad veelkord eri ametkondade erinevat arusaama õigusaktide ja lepingute sätetest, mis reguleerivad päästetöö korraldamist lennujaamas toimuvate õnnetuste korral. Praeguses situatsioonis tundubki olevat suurim probleem selles, et puudub ühine ja kindlalt määratud arusaam, milline ametkond peaks olema vastutav lennujaamas toimuva päästealase tegevuse planeerimise ja korraldamise eest. See on oluliseks takistuseks efektiivsel päästeööde strateegilisel ja taktikalisel planeerimisel Tallinna lennujaama territooriumil.



Joonis 2. Strateegiline ja taktikaline planeerimine.

2. REGULATSIOONIDE JA JUHENDMATERJALIDE VALIMINE JUHTIMISALASE STANDARDTEGEVUSTE JUHISE VÄLJATÖÖTAMISEKS

Alustades SOP loomist, on vajalik leida või koostada ühtne juhendmaterjal, mille järgi seda teha. Autor leiab, et kõik SOP-id mis asutuses luuakse, tuleb koostada ühe ja sama juhendmaterjali järgi.

Kõige tõhusam on SOP-i loomine siis, kui järgitakse hästi planeeritud programmi, tegevused on standardiseeritud ja kogu protsess on põhjalikult läbi mõeldud. Seevastu SOP-idega, mis on loodud kiirustades ning süsteemset lähenemist järgimata, võib esineda palju probleeme, kui neid ellu rakendatakse.

Levinumateks probleemideks peetakse kiirustades loodud SOP-ide puhul (Carson 2007):

- SOP on loodud, kuid seda ei võeta kasutusele;
- SOP ei sisalda kõiki aspekte, mis antud valdkonnas esinevad;
- SOP kasutusele võtmisel võivad ilmnedda seisukohad, mida enne ei nähtud;
- SOP-i kinnitanud isik ei oma piisavat pädevust;
- SOP ei ole läbinud piisavat testperioodi enne kasutuselevõttu;
- SOP-i ja muude valdkonda reguleerivate õigusaktide vahel on vasturääkivused;
- Materjal, mille põhjal SOP on loodud, on ebapiisav.

Lõputöö andmekogumise faasis töötas autor läbi mitmeid rahvusvahelisi standardeid ja juhendmaterjale, mis kirjeldavad standardtegevuste juhiste loomist. Autor leidis, et Eesti oludes on kõige parem järgida SOP-de loomisel FEMA juhendmaterjali „*Guide to developing effective standard operating procedures for fire and EMS departments*“, mida kasutatakse laialdaselt USA-s ja Inglismaal.

FEMA standardtegevuste juhiste koostamise juhendmaterjal räägib, mis eesmärki täidab SOP, kuidas ta aitab päästeasutust administratiiv- ja operatiivtegevuste korraldamisel, mis rolli ja

funktsiooni võib ta asutuses kanda, kuidas hinnata, kas ja milliseid SOP-e on vaja, kuidas SOP-e välja töötada, kuidas neid rakendada ning kuidas SOP-e hinnata (FEMA 1999).

Antud juhendmaterjali lisa B (*appendix b*) loob põhilise raamistiku sündmustest, mille korral oleks soovitatav luua standardtegevuste juhised. Samas jätab antud lisa päästeasutusele võimaluse mugandada seda raamistikku vastavalt enda unikaalsetele vajadustele. Lisa B kategoriseerib käsitlemist vajavad probleemid suures plaanis kaheksasse gruppi, mis omakorda jagunevad väiksemateks osadeks (FEMA 1999):

- Haldus- ja administratiivprobleemid;
- Ennetus- ja erivajadustega seotud probleemid;
- Üldised hädaolukorrad, mis omakorda jagunevad:
 - Opereerimine päästesõidukitega;
 - Ohutuse tagamine;
 - Sidepidamiskord;
 - Päästetöö juhtimine;
 - Erioperatsioonid;
 - Sündmuse järgsed operatsioonid.
- Tulekustutustöödega seotud probleemid;
- Erakorralise meditsiini alased probleemid;
- Ohtlikele materjalidele reageerimine;
- Tehnilised päästetööd;
- Katastroofidega seotud operatsioonid.

Juhtimisalased SOP-id Tallinna lennuväljal toimunud õhusõiduki õnnetuse korral liigitub üldiste hädaolukordade alla. Antud gruppi kuuluvad lisaks muule SOP-id, mis kirjeldavad, kuidas erinevad ametkonnad peavad koostööd tegema, et lahendada päästesündmus võimalikult efektiivselt.

2.1 Seadusandlik alus

Standardtegevuste juhiste koostamisel tuleb arvestada, et SOP peab järgima kõiki kehtivaid seaduseid, määruseid, asutusesiseseid plaane ja kordi. Kehtiva regulatsiooni järgimine SOP-i

koostamisel tagab operatiivtöötaja ohutuse, samuti tagab see päästetöö juhile kindlustunde, et langetatud otsused on õiguslikult korrektsed.

Juhtimisalase SOP-i lennujaama territooriumil toimunud õhusõiduki õnnetuse korral väljatöötamisel tuleb järgida järgmisi regulatsioone:

- Päästeseadus;
- Lennundusseadus;
- Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning; isikute koostöö kord
- Paljude kannatanutega õhusõidukiõnnetusest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan;
- Päästetöö korraldamise ja juhtimise juhend (kinnitamata);
- Staabi töökorraldusjuhend;
- Lennujaama päästeteenistuse tööd reguleeriv dokumentatsioon;
- Muud seotud töökorralduslikud dokumendid.

SOP-id peaksid olema ülevaadatud isiku/isikute poolt, kes on saanud vastava koolituse ning tunnevad SOP loomise protsessi. On eriti oluline, et loodud SOP-e kontrolliks ja katsetaks isik, kes ise ei ole viibinud SOP koostamise juures (EPA 2007).

2.2 Standardtegevuste juhiste osad

Juhtimisalane standardtegevuste juhiste luuakse selleks, et tõsta juhtimisteenuse kvaliteeti võimaliku õhusõiduki õnnetuse korral lennujaama territooriumil. Antud SOP ei hõlma ainult lennujaama päästeteenistuse ja Päästeameti tegevusi, vaid kirjeldab ka teiste operatiivametkondade esialgseid tegevusi.

Erineva eesmärgiga ja erinevatele sihtgruppidele mõeldud standardtegevuste juhised võivad tihti olla koostatud teistmoodi. Vaatamata sellele, peaksid järgnevad komponendid olema esindatud igas SOP-s.

- Numeratsioon- Oluline, et SOP oleks lihtsalt kasutatav. Tagab SOP-i mugava liitmise üldistesse juhenditesse.

- Jõustumise kuupäev- Kuupäev millest alates SOP on ametlikult kasutusele võetud. Jõustumise kuupäev võib erineda väljastamise kuupäevast, et tagada töötajatele piisav aeg dokumendiga tutvumiseks.
- Kehtivus/Uuendamis kuupäev- Tagab selle, et SOP oleks pidevalt uuendatud ja kooskõlas kehtiva õigusega.
- Pealkiri- Hõlbustab SOP-i kasutuselevõttu ja viitamist.
- Eesmärk- Kirjeldab milleks SOP-i on vaja ja mida antud SOP-ga saavutatakse.
- Kooskõlastus- Näitab, et SOP on õigesti koostatud, läbivaadatud ja kinnitatud vastutava isiku või asutuse poolt. SOP kooskõlastatakse kõigi asutuste ja isikutega, keda antud dokument puudutab ning kellel on õigus anda hinnangut SOP-i õigsuse kohta.
- Ulatuspiirkond- Kirjeldab millise olukorra jaoks SOP on loodud ja milline on antud SOP-i sihtrühm.
- Üldine kord- SOP-i põhiosa, paneb paika protseduurilised juhised päästeasutusele ja teistele operatiivametkondadele.
- Erisused- Toob välja erimeetmed ja tähelepanekud, mida tuleb jälgida, antud SOP-i raames, et ohutult leevendada olukorda.
- Viited- Osa mis näitab millise dokumentatsiooni põhjal on SOP loodud, samuti näitab see osa milliste seaduslike aktide järgi on võimalik SOP-i hinnata (FEMA 1999).

2.3 Ekspertide hinnang juhtimisalasele standardtegevuste juhisele

Lõputöö käigus läbiviidud uuringu teine osa käsitles küsimusi, mis on seotud juhtimisalase SOP-i vajalikkusega lennuvälja territooriumil päästetöö teostamiseks, sisulise ja struktuurilise ülesehituse ja õigusliku rakendamise. Teises blokis käsitletavat küsimused esitati viiele ekspertidele. Uuringust jäid välja Päästeameti õigussakonna juhataja ja rahvusvaheline

ekspert, kuna autor leidis, et antud ekspertidel puuduvad spetsiifilised teadmised antud valdkonnast. Uuringu teine osa koosnes kolmest küsimusest.

Esimeseks küsimuseks oli, kas teie arvates õhusõidukiga juhtunud õnnetuse likvideerimiseks on vaja välja töötada Päästeameti ja lennujaama päästeteenistuse vaheline juhtimisalane SOP, millega määratletakse juhtimisvastutus, ametkondlik koostöö ja taktikaline tegevuskava?

Küsimusele vastates leidis 100% ekspertidest, et selline SOP on vajalik. Antud vastust põhjendati sellega, et käesoleval hetkel on väga palju niinimetatud „mustasid alasid“, mis saaksid SOP-i loomisega reguleeritud.

Ekspertide poolt antud vastus kinnitab veelkord vajadust välja töötada Päästeameti ja lennujaama päästeteenistuse vaheline juhtimisalane SOP, reguleerimaks erinevate ametkondade koostööd päästetöö organiseerimisel lennujaamas. Samuti näitavad vastused, et nimetatud SOP-id on praktikas väga oodatud, kuna aitaksid selgemalt ja kiiremini lahendada päästetöö organiseerimisel ette tulevaid õigusaktide nõuete erinevast tõlgendamisest tingitud probleeme.

Teiseks küsimuseks oli, kuidas teie näeksite SOP sisulist ja struktuurilist ülesehitust?

Ekspertidid tõid välja väga palju olulisi asju, mis peaksid sisalduma antud SOP-s. Näiteks leiti, et juhtimisalane SOP peaks sisaldama: sissepääsud lennujaama territooriumile; kord, kuidas saab kokku riiklik päästeteenistus ja lennujaama päästeteenistus; kaardistik; juhtimisstruktuur; juhtimisplatvormid; ressursside hulgad; erivajadused päästetöö juhtidele; kaasatud ametkondade tegevused; raadioside skeemid; tegevusvaldkondade tegevused; tagalategevused; kannatanutega seotud punktid; lennukijoonised; veeveo põhimõtted; vahuveo põhimõtted; liikumine lennuväljal; hädavajalikud kontaktid; kannatanute transport. Suures plaanis ühtis ekspertide nägemus SOP-ist autori omaga.

Ekspertide poolt antud vastused on väga heaks stardipaketiks SOP-ide koostamisele, kuna ekspertide poolt loetletud sisupunktide selge ja kindlapiiriline määratlemine SOP-s omab suurt praktilist väärtust tekkida võivate õnnetustega tegelemisel lennujaamas. On äärmiselt oluline, et SOP-id oleksid praktikas kiiresti ja efektiivselt rakendatavad, mis ongi nende väljatöötamise eesmärk. Samuti on võimalik ekspertide vastuseid analüüsides aru saada, millistest struktuurielementidest (näiteks vajalikud tehnovõrkude skeemid, plaanid, protseduurid, kontaktandmed jms) peaksid SOP-id koosnema.

Viimaseks küsimuseks oli, kui näete eelnimetatud SOP-i koostamise vajadust, siis kas SOP peaks olema kohustuslik dokument või soovituslik juhendmaterjal?

Küsimusele (vt joonis 3.) vastates leidsid 60% ekspertidest, et SOP peaks olema soovituslik juhendmaterjal. Oma vastust põhjendati asjaoluga, et kui SOP oleks kohustuslik dokument, siis iga kõrvalekaldumise puhul peaksid järgnema sanktsioonid. Päästetöö teostamisel võib tihti tekkida erisusi, mis nõuavad teistsugust käitumist. Samuti leiti, et kui SOP on hästi koostatud ning inimesed on selle järgi põhjalikult koolitatud ja nad on aru saanud, milleks SOP-i vaja on, hakkavad inimesed SOP-e vabatahtlikult järgima, kuna see kergendab nende tööd. Ekspertidest 40% leidis, et SOP peaks olema kohustuslik dokument. Oma vastust põhjendati asjaoluga, et kuna juhtimisalane SOP on kindlaksmääratud tegevusjuhise juhile, tuleb seda järgida.

Analüüsidest vastuseid, võib näha, et SOP-de kohustuslikuks muutmisel ei ole ekspertidel ühtset seisukohta. Kardetakse, et kui SOP muudetakse kohustuslikuks, võib esineda juhuseid, kus SOP-id ei vasta sündmuse käigule, mille tulemusena võib SOP-i kasutamine seada ohtu päästetöötajate ohutuse või päästetöö kvaliteedi. Selline arvamus võib olla põhjustatud asjaolust, et ei saada õieti aru SOP-de olemusest või kardetakse liiga üldsõnaliste või praktikas mitte rakendatavate SOP-de kehtestamist. Samas toovad osad vastanutest õieti välja, et SOP on kindlaksmääratud tegevusjuhise, mida tuleb järgida inimfaktorist tulenevate mõjude vähendamiseks. Kindlasti muudab hästi välja töötatud ja pidevalt uuendatud SOP-de järgimine kriisiolukordades sündmusele reageerimise efektiivsemaks, kuna määrab osapoolte vastutuse, kohustused ja õigused ning annab päästetöö juhile vajalike protseduuride kondikava ja olulised töövahendid päästetöö organiseerimisel.



Joonis 3. SOP kohustuslik või soovituslik.

3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Autor leiab, et lõputöö eesmärgi saavutamiseks loodud uurimisküsimused on täies mahus läbi viidud ja uuringu käigus lahendatud. Uuringu läbiviimise käigus tekkisid autoril tähelepanekud, mis lihtsustaks ja muudaks efektiivsemaks päästetöö teostamist lennujaama territooriumil. Kokkuvõtteks, lõputöö koostamise käigus selgunud tähelepanekud ja lõputöö tulemina loodud SOP-id aitavad päästetöö teostamise lennujaama territooriumil viia vastutavatele isikutele arusaadavamaks ja selgepiiriliseks.

3.1 Järeldused

Vastates lõputöös püstitatud uurimisülesannetele tegi autor järgmised järeldused:

1. Eesti Vabariigi territooriumil juhib päästetöö teostamist õhusõiduki õnnetuse korral Päästeamet. Kuid tuleb ära märkida, et tööloik „lennuk“, tuleks võimaluse korral jätta lennujaama päästeteenistuse juhtida, tulenevalt päästetöö teostamise spetsiifilisusest lennukis. Lennujaama päästeteenistus juhib päästetöid nii kaua, kuni Päästeamet ei ole sündmusele reageerinud.
2. Käesoleval hetkel õhusõiduki õnnetusele, mis on toimunud lennujaama territooriumil, reageerivad ametkonnad ei oma selget pilti enda ülesannetest ja vastutusala. Järelduse väidet kinnitab tõik, et kõik eksperdid tundsid vajadust lennuõnnetuse SOP-i järgi.
3. Reageerivad ametkonnad ei tunne olulisi dokumente (lennujaama hädaolukorras tegutsemise plaan), millele tuginedes peaksid olema ülesse ehitatud lennujaama territooriumil tegutsemise strateegilised ja taktikalised plaanid. Autor leiab, et antud probleemi põhjuseks on vastava dokumentatsiooni enda puudulikkus ja vastutavate isikute teadmatus taolise dokumendi olemasolust ja vajadusest.

4. Töötades läbi erinevaid SOP-e ja nende koostamise juhendeid, leidis autor, et parim juhendmaterjal mille järgi SOP-e luua on FEMA juhendmaterjal „*Guide to developing effective standard operating protsedures for fire and EMS departments*“. Autor leiab, et kõik SOP-id, mis päästeasutuses luuakse, peaksid olema tehtud Päästeameti poolt valitud ühtse juhendmaterjali järgi.
5. Analüüsid ekspertide intervjuusid, leidis autor, et juhtimisalane SOP peaks olema soovituslik juhendmaterjal. Kohustuslik SOP ei jäta paindlikkust olukordade üle, kui päästesündmusel on erisused või teistsugused tingimused võrreldes SOP-ga.

3.2 Ettepanekud

Autor leiab, et järgnevad ettepanekud aitaksid lahendada ilmnenuid probleeme:

1. Päästeameti ja AS Tallinna Lennujaama vahel on soovitatav luua koostöökord, mis määratleks selgepiirilise strateegilise ja taktikalise eelplaneerimise ning juhtimisvastutuse lennujaama territooriumil toimunud õhusõiduki õnnetuse korral. Eelnimetatud koostööleping annaks õigusliku aluse kasutusele võtta Päästeameti ja lennujaama päästeteenistuse juhtimisalase standardtegevuste juhise.
2. Lennujaama päästeteenistusele peab kasutusele võtma ESTER raadioside, et päästesündmuse algfaasis ja sündmuskohal oleks tagatud tõrgeteta kommunikatsioon Häirekeskuse, Päästeameti päästetöö juhi ja lennujaama päästetöö juhi vahel.
3. Tallinna lennujaam peab üle vaatama oma hädaolukorra plaani ning selle tegemisel arvestama ka Päästeameti tegevustega. Loodud plaani tuleb tutvustada ametkondadele, kes on seotud õhusõiduki õnnetuse lahendamisega.
4. Viies läbi intervjuud lennujaama päästeteenistuse juhiga selgus, et lennujaama päästeteenistus on planeerinud uute päästeautode hanke. Autor leiab, et Päästeamet peab olema kaasatud hankemenetluse protsessi, et vältida hilisemaid probleeme, kus lennujaama päästeteenistuse ja Päästeameti päästeressursid ei ühildu.
5. Lennujaama päästeteenistujatele tuleb luua Päästeametis tööpraktika teostamise võimalus, mis annaks neile ülevaate riikliku päästeteenistuse töökorraldusest.

6. Erinevate ametkondade parema koostöö ja valmisoleku tagamiseks tuleb iga kahe aasta järel korraldada lennujaama territooriumil lennuõnnetust simuleeriv praktiline suurõppus, kuhu oleks kaasatud kõik ametkonnad, kes on seotud õhusõiduki õnnetusele reageerimisega.
7. Päästeametis tuleb luua ühtne juhendmaterjal ja erinevate päästesündmuste klassifikatsioon, mille kohta SOP koostatakse.

4. JUHTIMISALASTE STANDARDTEGEVUSTE JUHISTE VÄLJATÖÖTAMINE

Igasuguse õhusõiduki õnnetuse korral, olgu see siis paljude kannatanutega või mitte, peab sündmuse juhiks olema üks isik/asutus. Antud asutus hinnates olukorda ja kasutatavaid ressursse, määrates sobiva tegutsemise plaani ja pidevalt jälgides, et valitud plaan oleks efektiivne ja jätkusuutlik, peab lahendama päästesündmuse parimal võimalikul viisil. Loodav juhtimisalane SOP Tallinna lennujaamas toimunud õhusõiduki õnnetuse korral tagab selle, et kõik päästesündmusele reageerivad asutused teaksid enda ülesandeid, vastutusala ja oleksid suutelised töötama ühise eesmärgi nimel. Koostatav SOP on tehtud Tallinna lennuvälja näitel ja aluseks on võetud kõige raskema stsenaariumi järgi toimuda võiv õhusõiduki õnnetus (hädamaandumise teinud reisilennuk, millega kaasnevad tulekahju ja kannatanud) lennujaama territooriumil. Kuigi lõputöö tulemina valminud SOP on koostatud Tallinna lennuvälja näitel, saab selle põhimõtteid rakendada ka lennuvälja territooriumilt väljaspool toimunud õhusõiduki õnnetuse korral. Samuti on lõputöös koostatud SOP rakendatav ka teistele Eesti Vabariigis olevatele lennuväljadele toimunud õhusõiduki õnnetusele reageerimisel.

4.1 SOP: Päästetöö juhtimine Tallinna lennujaama territooriumil toimunud õhusõiduki õnnetuse korral

SOP loomisel kasutatakse käesoleva lõputöö peatükis 2.1 väljatoodud kohustuslike elemente, mida peab iga SOP endas sisaldama.

Numeratsioon

Numeratsiooni eesmärk on tagada õhusõiduki õnnetuse SOP-le kindel numbrikombinatsioon, mis võimaldab kiire ja lihtsa kasutuselevõtu teist liiki SOP-de seas. Numeratsioon koosneb arvulisest väärtusest, kus arv näitab konkreetse SOP liiki (õhusõiduki õnnetuse SOP). Võimalus on kasutada lisaks arvulisele väärtusele ka tähekombinatsiooni, mis annab võimaluse lisaliigituseks samatüübiliste SOP-de seas. Autor ei pea vajalikuks

tähekombinatsiooni kasutamist, kuna koostatav õhusõiduki õnnetuse SOP on juhtimisalane, mille tulemusena SOP peab toimima kõigis olukordades, nii lennujaama territooriumil kui ka territooriumilt väljas. Oluline on see, et SOP oleks lihtsalt kasutatav ja üheselt arusaadav kõikidele asjassepuutuvatele ametkondadele. SOP liitmine üldistesse asutusesisestesse juhenditesse ja töökorraldustesse peab olema loogiline ja regulatsioonidega põhjendatud. Autor liigitab õhusõidukiõnnetuse juhtimisalase SOP-i numbriga 2.

Jõustumise kuupäev

Kuupäev, millest alates Päästeamet ja Tallinna lennujaam on juhtimisalase SOP-i ametlikult kasutusele võtnud. Jõustumise kuupäev peab erinema väljastamise kuupäevast, et tagada asjassepuutuvate ametkondade töötajatele piisav aeg dokumendiga tutvumiseks. Mõistlik on kehtestada testperiood, sest tavapäraselt selguvad testperioodil olulised tähelepanekud ja ettepanekud SOP parendamiseks. Pärast testperioodi tuleb korraldada kõiki asjassepuutuvaid ametkondi hõlmav suurõppus, kus eelnimetatud juhtimisalast SOP rakendatakse täies mahus.

SOP-i kontrollimisel tuleb jälgida, et isikud, kes on välja töötanud SOP ei oleks kaasatud katsetamisprotsessi, kinnitamisesse ja testimise korraldamisse. Antud punkt on äärmiselt oluline, kuna vastasel juhul ei pruugi kasutusele võetav SOP olla praktikas erinevate päästetöö juhtide jaoks üheselt arusaadav ning eesmärgipärane. SOP-i looja võib tahtmatult hakata testimise käigus SOP-i suunama sel viisil, kuidas tema mõtles, et antud SOP peaks rakenduma.

Kehtivus /Uuendamise kuupäev

Päästeameti tööd reguleerivad õigusaktid on pidevas muutumises, leitakse uusi viise päästetöö korraldamiseks ja efektiivsemaks muutmiseks, seadusandlus vananeb ning ei täida enam enda eesmärki. Selle jaoks, et SOP oleks pidevalt uuendatud, käiks ajaga kaasas ja oleks kooskõlas kehtiva õigusega, peab olema välja töötatud uuendamise kord. Autor leiab, et SOP-i võiks uuendada iga kahe aasta tagant, kui toimub lennuvälja territooriumil õhusõiduki õnnetust simuleeriv suurõppus. Ka ICAO soovib päästetööd reguleerivad dokumendid iga kahe aasta järel üle vaadata (Chicago konventsioon lisa 14). Kui SOP-i kontrolliv ja haldav isik/asutus leiab, et SOP-is on tekkinud vasturääkivusi kehtiva õigusega, võib SOP-i ka jooksvalt muuta.

SOP-i haldamiseks peab olema paika pandud kindel isik/asutus, kes SOP-i kehtivusaega jälgib ja uuendab. Autor pakub välja, et see peab olema kas Päästeameti päästetöö osakond

või päästkeskuse valmisoleku büroo. Ka lõputöö esimene peatükk tõi välja põhimõtte, et Päästeamet peab võtma initsiatiivi Tallinna lennuväljal strateegilise ja taktikalise planeerimise osas õhusõiduki õnnetuse korral.

SOP koostööstatakse kõigi asutuste ja isikutega, keda antud dokument puudutab ning kellel on õigus anda hinnangut SOP-i õigsuse kohta.

Pealkiri

Pealkiri, „Päästetöö juhtimine Tallinna lennujaama territooriumil toimunud õhusõiduki õnnetuse korral“, annab teabe, et tegemist on juhtimisalase SOP-iga. Juhtimisalane SOP tähendab seda, et tehnilisi päästetegevusi ei käsitleta ning SOP põhimõtted on juhtimisalaselt rakendatavad erinevas asukohas toimunud õhusõiduki õnnetuse korral (lennujaama territoorium, Ülemiste järv). Pealkiri annab võimaluse tulevikus muid SOP-e luues viidata käesolevale SOP-ile, mis võimaldab siduda eriliigilised SOP-id ühtsesse loogilisse tervikusse.

Eesmärk

SOP-i eesmärgiks on täpsustada Päästeameti ja AS Tallinna Lennujaama päästeteenistuse juhtimisalane vastutus lennuvälja territooriumil toimunud õhusõiduki õnnetuse korral. Lisaks eelnevale on SOP-i eesmärgiks kinnitada õhusõiduki õnnetuse korral reageerivad ametkonnad, vajaminev päästeressurss, juhtimisprotseduurid ja -tegevused.

Ulatuspiirkond

Reageerivad ametkonnad: Päästeameti Põhja päästkeskus, AS Tallinna Lennujaama päästeteenistus, Politsei- ja Piirivalveamet, Tallinna Kiirabi ning sündmuskoha staabi poolt määratavad erinevate asutuste vastutavad isikud.

Kõrgeim juhtimistasand antud SOP-i mõistes on III-juhtimistasand, mille ajutiseks juhtimisstruktuuriks on sündmuskoha staap.

SOP põhiosa

SOP-i põhiosa ülesehitus sisaldab reageerivale päästeressursile ja kaasatud ametkondadele täpseid protseduurilisi juhiseid päästesündmuse ajalisest kronoloogiast ja dünaamikast lähtuvalt. SOP-i põhiosa ülesehitusel on järgitud rahvusvahelisi juhendmaterjale ja lõputöös intervjuueeritud ekspertide juhiseid ning ettepanekuid.

SOP põhiosa peatükkide ja alampeatükkide liigitus:

1. Väljasõidukorraldus – peatükk annab ülevaate, kuidas jõuab õhusõiduki õnnetuse hädaabiteade Tallinna lennujaama päästeteenistusele, Häirekeskusele, Põhja päästkeskusele ja kaasatavatele ametkondadele.
2. Reageeriva ressursi tegevused väljasõidul – peatükk annab ülevaate lennujaama päästeteenistuse P5 (edaspidi LJ P5) ja Päästeameti päästkeskuse P5 (edaspidi P51) kohustuslikust raadiosidest sündmuskohale sõites. LJ P5 peab raadioside raportis andma Häirekeskusele ja Päästeameti päästkeskusele teada territooriumile siseneva värava (*rendezvous point*), territooriumi sisese autotehnika kogunemispunkti (*staging area*) ja sündmusele jõudes oma juhtimispunkti (*command post*). P51 peab väljasõidukorralduse saades tagama kiire raadioside ühenduse LJ P5-ga saamaks teada territooriumile siseneva värava ja LP P5 poolt määratud juhtimispunkti asukoha, kaasama oma asutuse lisapäästeressursid, mis ei ole kajastatud väljasõiduplaanis, määrama esmase autotehnika kogunemispunkti ja tagalajuhi. Esmaseks autotehnika kogunemispunktiks on LJ P5 poolt määratud sissepääs lennujaama territooriumile.
3. LJ P5 esmased päästetegevused sündmuskohal - LJ P5 peab tegema luure, määrama juhtimispunkti, valima otsustava suuna ja päästetaktika, andma käsud oma ressursile ning raporti Häirekeskusele territooriumile siseneva värava ja juhtimispunkti kohta (kasutades tingruudustiku kaarti).
4. II-juhtimistasandi (P51) tegevused sündmuskohal – P51 peab kohtuma LJ P5-ga juhtimispunktis, kus saab ülevaate LJ P5 poolt teostatud esmastest päästetegevustest (otsustav suund ja taktika) ja planeeritavatest tegevustest. P51 peab LJ P5-lt juhtimise üle võtma, moodustama juhtimisgrupi, kasutusele võtma sündmuskoha sidekanali, valima otsustava suuna ja taktika, kooskõlastama taktika LJ P5-ga, moodustama töökorralduslikud jaotised (töökoht, tööloik jne) ning andma taktikaliste tegevuste käsud allutatud ressursile. Allutatud ressursid liiguvad autotehnika kogunemispunktist sündmuskohale ainult tagalajuhi (P52) korraldusel ja lennujaama turvateenistuse eskordi saatel. Juhtimisgrupp peab alustama kiiresti ametkondlikku koostööd, millega tagatakse vastavate alade, punktide ja rolliisikute määramine (alus Koostöö määrus).
5. III-juhtimistasandi (P2) tegevused sündmuskohal – sündmuskoha staabi juhtimispunkti määramine, milleks on Põhja juhtimisbuss. P2 peab saama P51-lt

- ülevaate taktikalise tegevussuuna või päästesündmusele vajalike päästeressursside kaasamiseks. P2 peab juhtimise üle võtma ja moodustama juhtimisbussi sündmuskoha staabi ning määrama koosseisu sündmuskoha staabis (alus Koostöö määrus ja staabi töökorraldusjuhend).
6. Väljasaadetav päästeressurss, erinevate juhtimistasandite juhtimisstruktuurid koos sideskeemiga – päästesündmus oma olemuselt on tavapäraselt dünaamilist laadi (levikuohud, inim-ja materiaalsed kahjud kasvavad ajateljest lähtuvalt). Tavapäraselt saabuvad päästeressursid ja kaasatavad ametkonnad päästesündmusele erinevatel aegadel (kaugus päästesündmusest). Päästeametis on kehtestatud erinevatele juhtimistasanditele erinev reageerimisaeg päästesündmusele. Seega, juhtimisstruktuuride ja sideskeemide keerukus kasvab päästesündmusele saabunud ressursside hulgast ja rakendatavusest. Tallinna lennuväljal toimunud õhusõiduki õnnetusele reageerib riikliku väljasõidukorra alusel (õhusõiduki kere pikkus üle 18 m, tingtähistusega C ja D) IV-astme ressurss. Praegu kehtiva väljasõidukorra probleem on see, et Häirekeskus ei saada automaatselt välja õhusõiduki õnnetusele teist vanemoperatiivkorrapidajat, juhtimiskeskonda (juhtimisbuss), spetsiifilisi paakautosid, millel on peal suurem vahuandmise võimekus ning voolikuauto pikkade toiteliinide moodustamiseks. Seega, SOP-s on vaja ära määrata kogu vajaminev päästeressurss ning kronoloogiliselt moodustuv II-ja III-juhtimistasandi juhtimisstruktuur, koos juhtimiskeskonna ja sideskeemiga.
 7. Tallinna Lennujaama tingruudustiku kaart – on üks tähtsamaid eelinfo kogumise vahendeid, mis sisaldab hädaolukordade puhul olulisemaid lennujaama kontaktnumbreid (lennutorn, peadispetšer, lennujaama päästeteenistus ja valveteenistus). Lisaks sisaldab tingruudustiku kaart erinevaid tingmärke, mis aitavad territooriumil orienteeruda (väravad, mehitatud pääslad, kogunemiskohad jne). Suurimat praktilist väärtust omab aga asukoha täpsustamise ruudustik, mis võimaldab täpsustada asukohta ja anda kiiresti korraldusi päästesündmusest osavõtvatele ressurssidele.
 8. Lisad: soovituslik sideskeem, taktikaline hargnemisskeem koos vastavate alade ja punktidega - on mõeldud sündmuskoha juhile (P51) soovituslikuks juhendmaterjaliks, mis aitab kiires sündmuse faasis määrata päästesündmuse lahendamiseks vajalikke punkte, kohti, teid ja alasid. Taktikaline hargnemisskeem pakub sündmuskoha juhile

välja parima variandi töökorralduslike jaotiste (töökoht, tööloik, töösektor) ja tagalatöö teostamiseks õhusõiduki õnnetuse korral.

Erisused

Käesolev SOP kehtib ka lennuvälja territooriumilt väljas oleva õhusõiduki õnnetuse korral (näiteks Ülemiste järv).

Olukorras, kus Päästeameti poolt jõuab esimesena sündmuskohale I-juhtimistasand, ei tohi päästeametnik päästetöö juhtimist Tallinna Lennujaama päästeteenistuse P5-lt üle võtta, kui ei ole tulnud vastavasisulist korraldust Päästeameti II-juhtimistasandilt.

Õhusõiduki õnnetusele reageeriva päästeressursi ja kaasatavate ametkondade ressursid võib lennujaama sisesel territooriumil liikuda ainult Tallinna Lennujaama turvateenistuse eskordi saatel.

Viited

Viidatud õigusaktid ja juhendmaterjalid on aluseks „Päästetöö juhtimine Tallinna lennujaama territooriumil toimunud õhusõiduki õnnetuse korral“ SOP-i õiguslikkuse kontrollimiseks ning sisuliseks ülesehituseks.

SOP-i „Päästetöö juhtimine Tallinna lennuväljal toimunud päästesündmuse näitel“ loomisel on järgitud järgmisi õigusakte:

- Chicago konventsioon;
- Päästeseadus;
- Lennundusseadus;
- Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord;
- Paljude kannatanutega õhusõidukiõnnetusest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan;
- Päästetöö korraldamise ja juhtimise juhend (kinnitamata);
- Staabi töökorraldusjuhend;
- Lennujaama päästeteenistuse tööd reguleeriv dokumentatsioon;

- FEMA „*Guide to developing effective standard operating protsedures for fire and EMS departments*“;
- Fire and rescue service „Operational guidance Aircraft Incidents“.

KOKKUVÕTE

Käesoleva lõputöö eesmärgiks oli välja töötada Päästeameti ja lennujaama päästeteenistuse juhtimisalased standardtegevuste juhised, millest erinevad ametkonnad saavad täpselt teada, mis on nende õigused, kohustused ja vastutus lennuväljal toimunud õhusõiduki õnnetuse korral. Alustades juhtimisalase standardoperatsiooni loomisega, pidi autor analüüsima juhtimisvastutust Tallinna lennujaama territooriumil ning leidma Eesti oludesse sobivaima aluse SOP loomiseks. Lõputöö on oma iseloomult rakenduslik, kuna lõputöö tulemina valmib konkreetne SOP, mille saab reaalselt kasutusele võtta päästesündmusel, mis toimub Tallinna lennuvälja territooriumil. Äramärkimist väärib see, et loodud SOP-i saab kasutusele võtta alles siis, kui vastutavad isikud ja ametkonnad on SOP üle vaadanud ja kooskõlastanud.

Eesmärgi saavutamiseks püstitas autor kolm uurimisküsimust, mis käsitlesid probleeme seoses õhusõiduki õnnetuse lahendamisega Tallinna lennujaama territooriumil. Uuring põhines kogutud dokumentide sisuanalüüsil ja ekspertintervjuudel. Uuringu tulemusel selgus, et esineb mitmeid probleeme, mille tulemusena võib päästetöö kvaliteet Tallinna lennuvälja territooriumil toimunud õhusõiduki õnnetuse korral kannatada. Analüüsides antud valdkonda käsitlevaid Eesti Vabariigi õigusakte ja rahvusvahelisi tsiviillennundusalaseid regulatsioone, selgusid vasturääkivused ja osapoolte erinevad tõlgendused seoses juhtimisvastuse jagunemisega Päästeameti ja AS Tallinna Lennujaama vahel. Teise probleemina võib välja tuua asjaolu, et reageerivad ametkonnad ei tea täpseid õigusi, kohustusi ja vastust, mis õhusõiduki õnnetuse korral neile laieneb. Antud väidet toetab ka intervjuueeritud ekspertide vastustes väljendunud ühine soov SOP-i järgi, mis täpsustaks päästetegevusi ja juhtimisvastutust päästetöö korraldamisel Tallinna lennuvälja territooriumil.

Tuginedes läbi töötatud materjalidele, analüüsile ja ekspert intervjuule võib öelda, et lõputöös püstitatud uurimisküsimused said vastatud. Toetudes läbiviidud uuringule töötas autor välja SOP-i „Päästetöö juhtimine Tallinna lennujaama territooriumil toimunud õhusõiduki õnnetuse korral“.

Lõputöös toodud järeldused ja ettepanekud aitavad tuua selgust päästetöö teostamisele, tõsta päästeteenuse kvaliteeti ja muuta päästetöö teostamist Tallinna lennujaama territooriumil efektiivsemaks. Kõige olulisemaks järelduseks on, et Eesti Vabariigi territooriumil peab päästetöö teostamist õhusõiduki õnnetuse korral juhtima Päästeamet. Lennujaama päästeteenistus juhib päästetöid senikaua kuni Päästeamet ei ole sündmusele reageerinud. Kõige olulisemaks ettepanekuks peab autor soovitusel sõlmida Päästeameti ja AS Tallinna Lennujaama vahel koostööleping, mis määratleks selgepiirilise strateegilise ja taktikalise eelplaneerimise ning juhtimisvastutuse lennujaama territooriumil toimunud õhusõiduki õnnetuse korral. Eelnimetatud koostööleping annaks muuhulgas õigusliku aluse kasutusele võtta SOP „Päästetöö juhtimine Tallinna lennujaama territooriumil toimunud õhusõiduki õnnetuse korral“.

SUMMARY

This research study is composed on the topic of „Making of command SOP between Estonian rescue board and airport rescue services“. Volume of the study is 46 pages, including 3 annexes and 4 figures. Study is written in Estonian. In preparation of this study 20 cited sources were used. The data for this research was collected via empirical study, 7 experts were interviewed. The annex is analysis of the content of collected documents. The purpose of this study was to develop the command SOP between Estonian rescue board and airport services, by which different institutions learn their rights, obligations and responsibilities. The object of this study is the distribution of the management of responsibility in case of aircraft accidents in Tallinn airport. Structure of this study differentiates from the construction of traditional thesis, because author considered it impossible to construct the SOP-s, before important findings and suggestions are not stated. To achieve this purpose, author formed 3 questions that were answered during the study. Analysis of the results revealed the necessity for greater strategic and tactical contribution from the rescue board in dealing with situations of emergency in airport. Author points out the conclusions and suggestions that help to organize rescue work procedures on the territory of Tallinn airport. Most important conclusion of this study is that the rescue board must be the responsible authority leading the rescue operations in case of aircraft accidents in Tallinn airport. For more efficient cooperation between different institutions involved in rescue operations at the airport, author suggests to make collaboration agreement between the Tallinn airport and Estonian rescue board. The study from its nature is pragmatic - after admittance and adjustments by the institutions involved the created SOP could be used as the foundation in organising the rescue operations in Tallinn airport.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Eesti Vabariik 90: Fakte ajakirjandusest (1918–2008) Äripäev 22.02.2008

Eesti Vabariigi ühinemise kohta Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni 1948. aasta Genfi konventsiooni ja Rahvusvahelise Tsiivilennunduse Organisatsiooni 1944. aasta Chicago konventsiooniga, Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus 11.02.1992, RT 1992, 6, 85

EPA standard „Guidelines for preparing standard operating procedures“ EPA kodulehelt <http://www.epa.gov/QUALITY/sops.html> välja otsitud 03.03.2013

FEMA „Guide for preparing standard operating procedures for fire and EMS departments“ FEMA kodulehelt <http://www.usfa.fema.gov/downloads/pdf/publications/fa-197.pdn> välja otsitud 11.02.2013

Hädaolukorra seadus 15.06.2009, jõustunud vastavalt §94 RTI 2009, 39, 262...RT I 30.10.2012, 3

ICAO „Airport services manual“- ICAO kodulehelt http://www.icao.int/MID/Documents/2012/adci_tf1/PPT03.pdf välja otsitud 01.11.2013

Lennuameti peadirektori käskiri nr 24. Paljude kannatanutega õhusõiduki õnnetuse hädaolukorra riskianalüüs 21.aprill.2011

Lennundusseadus 17.02.1999, jõustunud 01.09.1999 RT I 1999, 26, 376...RT I 30.12.2011, 9

NFPA standard 402M “Guide for aircraft rescue and fire fighting operations“- NFPA kodulehelt http://www.nfpa.org/aboutthecodes/AboutTheCodes.asp?DocNum=402&cookie_test=1 välja otsitud 01.02.2013

NFPA standard 403 „Aircraft rescue and fire fighting services at airport“- NFPA kodulehelt <http://www.nfpa.org/aboutthecodes/AboutTheCodes.asp?DocNum=403> välja otsitud 20.12.2012

P.A.Carson, N.Dent. 2007. „Good clinical, laboratory and manufacturing practices“. RSC Publishing

Paljude kannatanutega õhusõiduki õnnetusest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaan. Siseministeeriumi kodulehelt https://www.siseministeerium.ee/public/HOLP/Ohusoidukionnetusest_pohjustatud_hadaolukorra_LP.pdf välja otsitud 02.01.2013

Päasteseadus 05.05.2010, jõustunud 01.09.2010- RT I 2010, 24, 115...RT I 29.12.2011, 206

Päätetöö korraldamise ja juhtimise juhend 2013, Päästeameti juhtimise töögrupp, kinnitamata juhend

Smirnov A., „I Juhtimistasandi standardoperatsioonide protseduuride väljatöötamine kustutusvee tagamisel“, lõputöö, Tallinn Sisekaitseakadeemia Päästekolledž 2012, lk 5.

Sündmuskoha staabi töökorraldusjuhend- Päästeameti peadirektori käskiri nr 15 14.01.2013

Tallinna lennujaama ajalugu, AS Tallinna Lennujaama kodulehelt <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0035:0050:ET:PDF> välja otsitud 01.11.2012

Lennuõnnetuste jagunemine ajaliselt, Lessons learnt of aviation kodulehelt <http://www.1001crash.com/index-page-statistique-lg-2-numpage-3.html> välja otsitud 01.12.2012

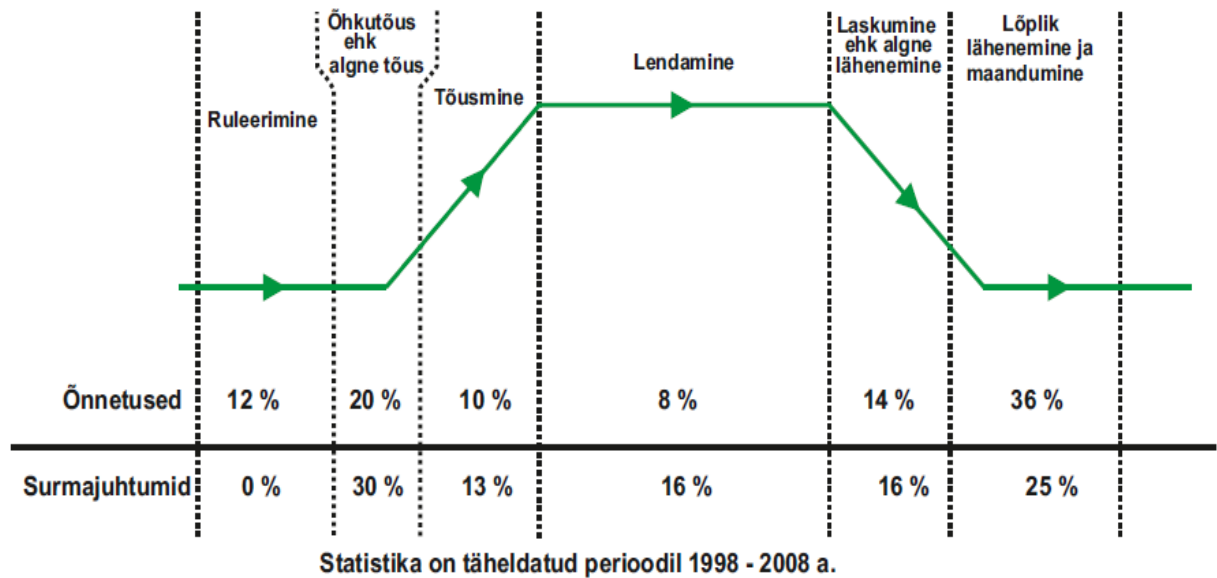
TABELITE JA JOONISTE LOETELU

JOONIS 1. JUHTIMISVASTUTUS

JOONIS 2. STRATEEGILINE JA TAKTIKALINE PLANEERIMINE


JOONIS 3. SOP KOHUSTUSLIK VÕI SOOVITUSLIK

LISA 1. STATISTIKA: ÕHUSÕIDUKI ÕNNETUSTE AJALINE JAGUNEMINE



(Lennuõnnetuste...)

LISA 2. SOP „PÄÄSTETÖÖ JUHTIMINE TALLINNA LENNUJAAMA TERRITOORIUMIL TOIMUNUD ÕHUSÕIDUKI ÕNNETUSE KORRAL“

PÄÄSTETÖÖ JUHTIMINE LENNUVÄLJA TERRITOORIUMIL TOIMUNUD ÕHUSÕIDUKI ÕNNETUSE KORRAL		
	PÄÄSTEAMET AS TALLINNA LENNUJAAM POLITSEI-JA PIIRIVALVEAMET TALLINNA KIIRABI	 TALLINNA LENNUJAAM
SOP number: 2	SOP liik: juhtimisalane SOP	
Väljaandmise kuupäev:	Ülevaatamise kuupäev:	
Koostas: PÄA valmisoleku büroo	Kinnitas: allkirjad	
SOP koostamise aluseks on Eesti Vabariigis kehtivad õigusaktid ning päästesündmusel osalevate ametkondade töökorralduslikud juhendid.		
1. EESMÄRK		
<ul style="list-style-type: none"> • Täpsustada Päästeameti ja AS Tallinna Lennujaama päästeteenistuse juhtimisalast vastutust Tallinna lennuvälja territooriumil toimunud õhusõiduki õnnetuse korral. • Täpsustada õhusõiduki õnnetuse korral reageeriv päästeressurss, erinevad ametkonnad ning juhtimisprotseduurid ja -tegevused. 		
2. ULATUSPIIRKOND		
<ul style="list-style-type: none"> • Reageerivad ametkonnad: AS Tallinna lennujaama päästeteenistus, Päästeameti Põhja päästekeskus, Politsei- ja Piirivalveamet, Tallinna Kiirabi ning sündmuskoha staabi poolt määratavad erinevate ametkondade vastutavad isikud. • SOP-s määratud kõrgeim juhtimistasand on III-juhtimistasand, mille ajutiseks juhtimisstruktuuriks on sündmuskoha staap. 		
3. ERISUSED		
<ul style="list-style-type: none"> • SOP rakendatakse ka lennuvälja territooriumilt väljas oleva õhusõiduki õnnetuse korral. • I-juhtimistasandi päästeametnik ei võta sündmuskohal lennujaama päästeteenistusele juhtimist üle, kui vastavasisulist korraldust ei ole tulnud II-juhtimistasandi päästeametnikult. • Ajaintervalliga hädamaandumise korral on ajutiseks juhtimiskeskonnaks lennujaama päästeteenistuse hoone. • Lennuvälja territooriumil võib sündmusele reageeriv ressurss liikuda ainult turvateenistuse eskordi saatel. 		
<small>SOP on soovituslik juhendmaterjal päästetöö juhile.</small>		
<small>lk 1</small>		

PÄÄSTETÖÖ JUHTIMINE LENNUVÄLJA TERRITOORIUMIL TOIMUNUD ÕHUSÕIDUKI ÕNNETUSE KORRAL

4. PÕHIOOSA

4.1. Väljasõidukorraldus

- Lennuvälja territooriumilt teeb hädaabikõne Häirekeskusele lennujaama peadispetšer (24/7 valmidus). Alternatiivina teeb hädaabikõne lennujuhtimistorn.
- Häirekeskus alarmeerib Päästeameti päästekeskust vastavalt riiklikule väljasõidukorrale, millega saadetakse sündmusele IV-astme ressursid (6x11, 2x21, 1x41, 1x51, 3x91+MedVJ, P2+P3).
- Häirekeskuse poolt antav väljasõidukorraldus peab sisaldama lisaks sündmuse liigile ka kasutatavat väravat, mille kaudu lennuväljale sisenetakse (vt. tingruudustiku kaarti).
- P51 peab kiiresti sündmusele kaasama päästeressursi, mida riiklik väljasõidukord ei reguleeri (P52, juhtimisbussi, 2 vahuvõimekusega paakautot, 1x33, PolVJ).

4.2. LJ P5 ja päästekeskuse P51 tegevused väljasõidul

- LJ P5 peab Häirekeskusele ja P51 andma teada territooriumile siseneva värava asukoha (rendezvous point) ning enda juhtimispunkti asukoha (command post).
- P51 peab määrama kõigele sündmusele saabuvatele ressursidele esmase tehnika kogunemispunkti (staging area), milleks on LJ P5 määratud rendezvous point.
- P51 peab määrama P52 tagalajuhiks, kelle esmane ülesanne on tagada tehnika kogunemispunkti (staging area) toimepidevus ja vajamineva ressursi saatmine P51-le.
- Esimesena siseneb lennujaama territooriumile ainult P51, kelle kohustus on kiiresti kohtuda LJ P5-ga juhtimispunktis (command post).

4.3. LJ P5 ja P51 esmased tegevused sündmuskohal

- LJ P5 peab sündmusele jõudes tegema luure, määrama ohuala ja juhtimispunkti asukoha, valima otsustava suuna ja päästetaktika, andma käsud oma meeskondadele ning seejärel raporti P51-le juhtimispunkti asukoha kohta.
- P51 peab kohtuma LJ P5-ga juhtimispunktis, saama ülevaate LJ P5-lt esmastest päästetegevustest ja planeeritavatest päästetegevustest.
- **P51 peab LJ P5-lt juhtimise üle võtma**, kooskõlastades eelnevalt LJ P5-ga taktikalise planeeritava päästetegevuse.
- P51 peab moodustama juhtimisgrupi (P51 juhtimisauto) ning määrama sündmuse sidekanali (Sündmus 1). Juhtimisgruppi kuuluvad vähemalt LJ P5, PolVJ, MedVJ.

PÄÄSTETÖÖ JUHTIMINE LENNUVÄLJA TERRITOORIUMIL TOIMUNUD ÕHUSÕIDUKI ÕNNETUSE KORRAL

4. PÕHIOOSA

4.4.P51 juhtimisalased tegevused sündmuskohal (II-juhtimistasand)

- P51 peab valima otsustava suuna ja taktika, moodustama töökorralduslikud jaotised (töökoht, tööloik, töösektor) ning andma taktikaliste tegevuste käsud allutatud ressursile (vt. SOP Lisa nr.).
- P51-le allutatud ressursid liiguvad tehnika kogunemispunkti sündmuskohale ainult tagalajuhi (P52) korraldusel ja lennuvälja turvateenistuse eskordi saatel.
- P51 peab kiiresti alustama ametkondlikku koostööd juhtimisgrupi tasandil, mille koosseisu kuuluvad LJ P5, vastutav politseinik (välijuht) ja vastutav meedik (välijuht). ülesandeks on tagada vastavad punktid, kohad, teed ja alad.
- P51 peab määrama sündmuskoha staabi asukoha (lennujaama päästeteenistuse hoone ees olev plats), mille füüsilise paigutuse eest on vastutav tagalajuht (P52).
- P2 peab kinnitama lõpliku sündmuskoha staabi töökeskkonna ja asukoha.

4.5. P2 juhtimisalased tegevused sündmuskohal (III-juhtimistasand)

- P2 peab määrama sündmuskoha staabi töökeskkonna (juhtimisbuss) ja asukoha (tavapäraselt lennujaama päästeteenistuse ees olev plats).
- P2 peab juhtimise üle võtma ja moodustama staabi, mille koosseisu kuuluvad vähemalt sündmuskoha juht (P51), logistika juht (P3), planeerimise juht (P53), teavitusjuht (pressiesindaja), staabisekretär (valmisolekubüroo ametnik), lennujaama päästeteenistuse juht, vastutav politseinik (operatiivjuht), vastutav meedik (juhtkonna valve) ning lennuohutuse spetsialist (õnnetusjärgne menetlus).

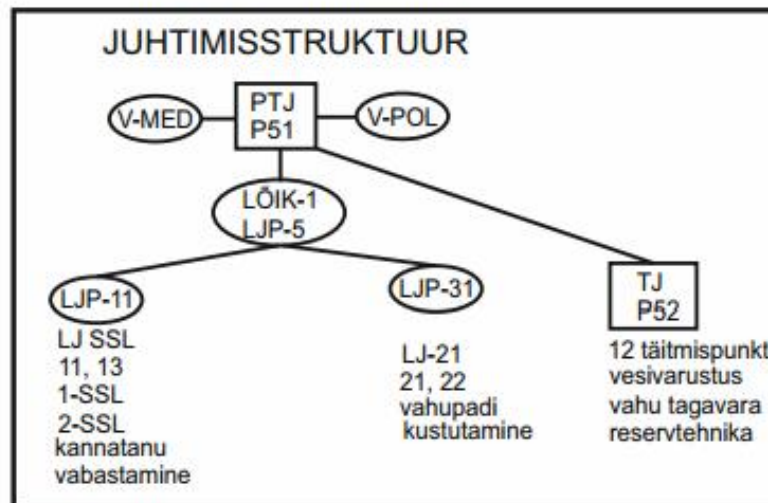
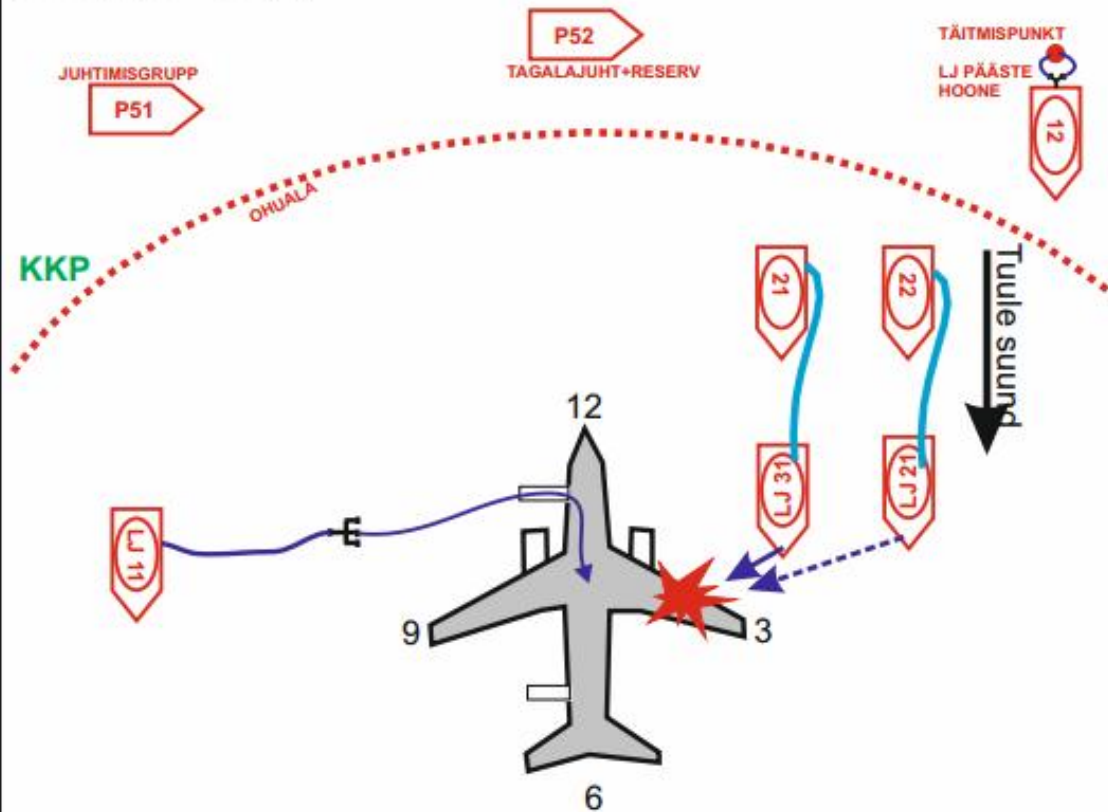
4.6. Sündmusel vajaminev päästeressurss, juhtimisstruktuur ja sideskeem

- P2 peab täpsustama sündmuskoha juhilt lõplikuks sündmuse likvideerimiseks vajamineva päästeressursi, kuna riiklik väljasõidukord ei taga sündmuskohale P52, juhtimisbussi, vahuvõimekusega paakautosid ning voolikuautot. Raskete teeolude korral tuleb tagada ka roomikvahendid (ATV, ARGO, Bandwagn).
- P2 peab moodustama sündmuskoha staabi rakendumise korral uue sideskeemi, kus pääste tegevusvaldkonnas võetakse kasutusele Põhja sündmus kataloogist kanal Staap 1 (kasutavad ainult päästevaldkonna staabi liikmed).
- P2 peab tagama sündmuskoha staabis teiste ametkonna sidekorra selliselt, et iga ametkond moodustab enda rolliisikute vahelise sündmuskoha side.
- III-juhtimistasandi soovitusliku sündmuskoha raadioside skeemi leiad (vt. SOP Lisa nr.).

PÄÄSTETÖO JUHTIMINE LENNUVÄLJA TERRITOORIUMIL TOIMUNUD ÕHUSÕIDUKI ÕNNETUSE KORRAL

5. LISAD

5.1. II-juhtimistasandi soovituslik taktikaline hargnemisskeem koos vastavate alade ja punktidega



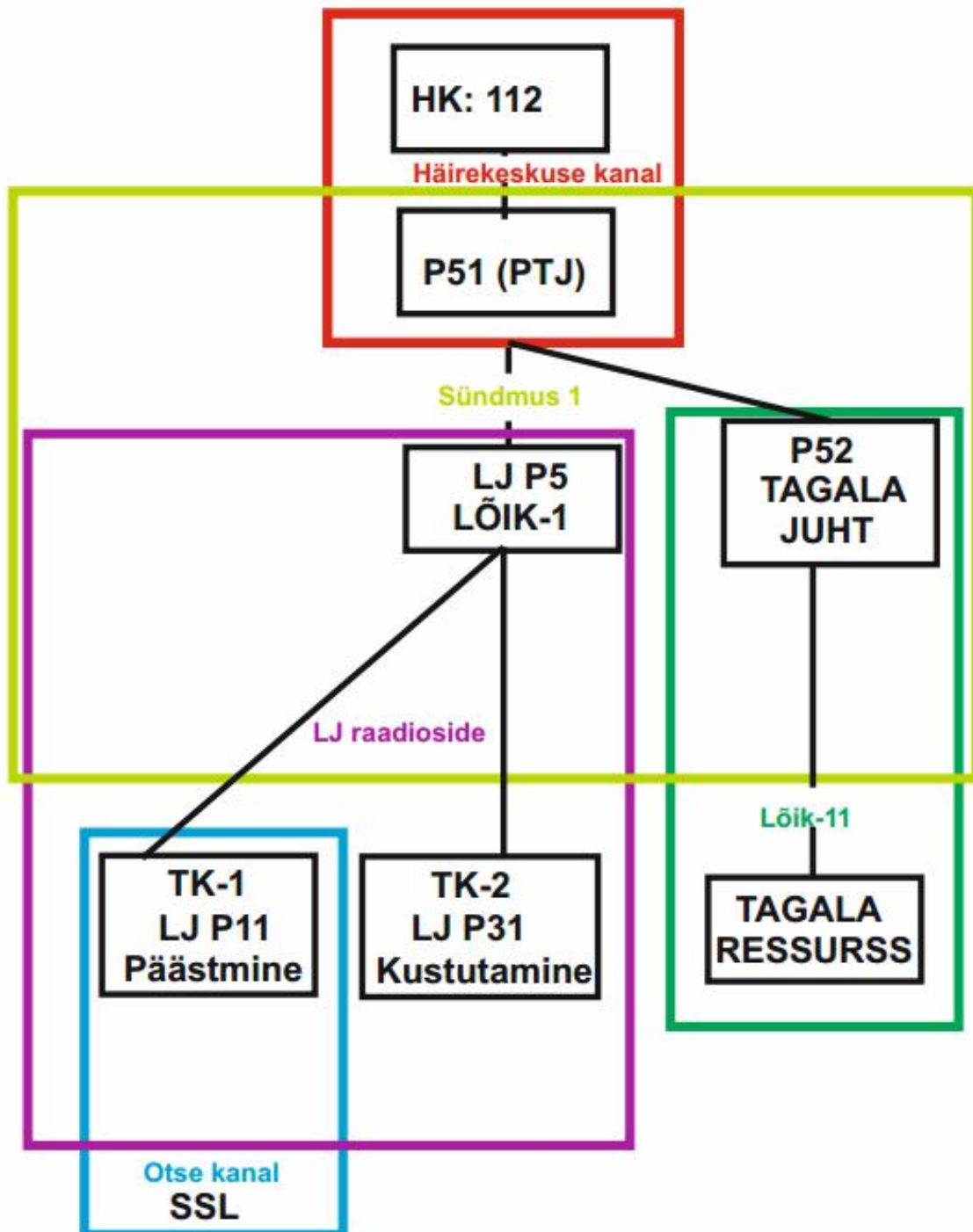
SOP on soovituslik juhendmaterjal päästetöö juhile.

lk 4

PÄÄSTETÖÖ JUHTIMINE LENNUVÄLJA TERRITOORIUMIL TOIMUNUD
ÕHUSÕIDUKI ÕNNETUSE KORRAL

5. LISAD

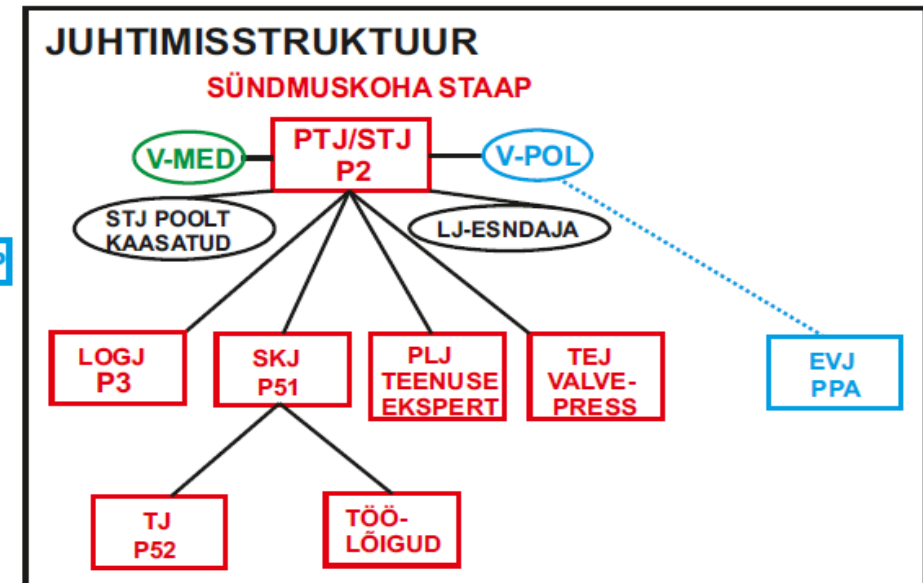
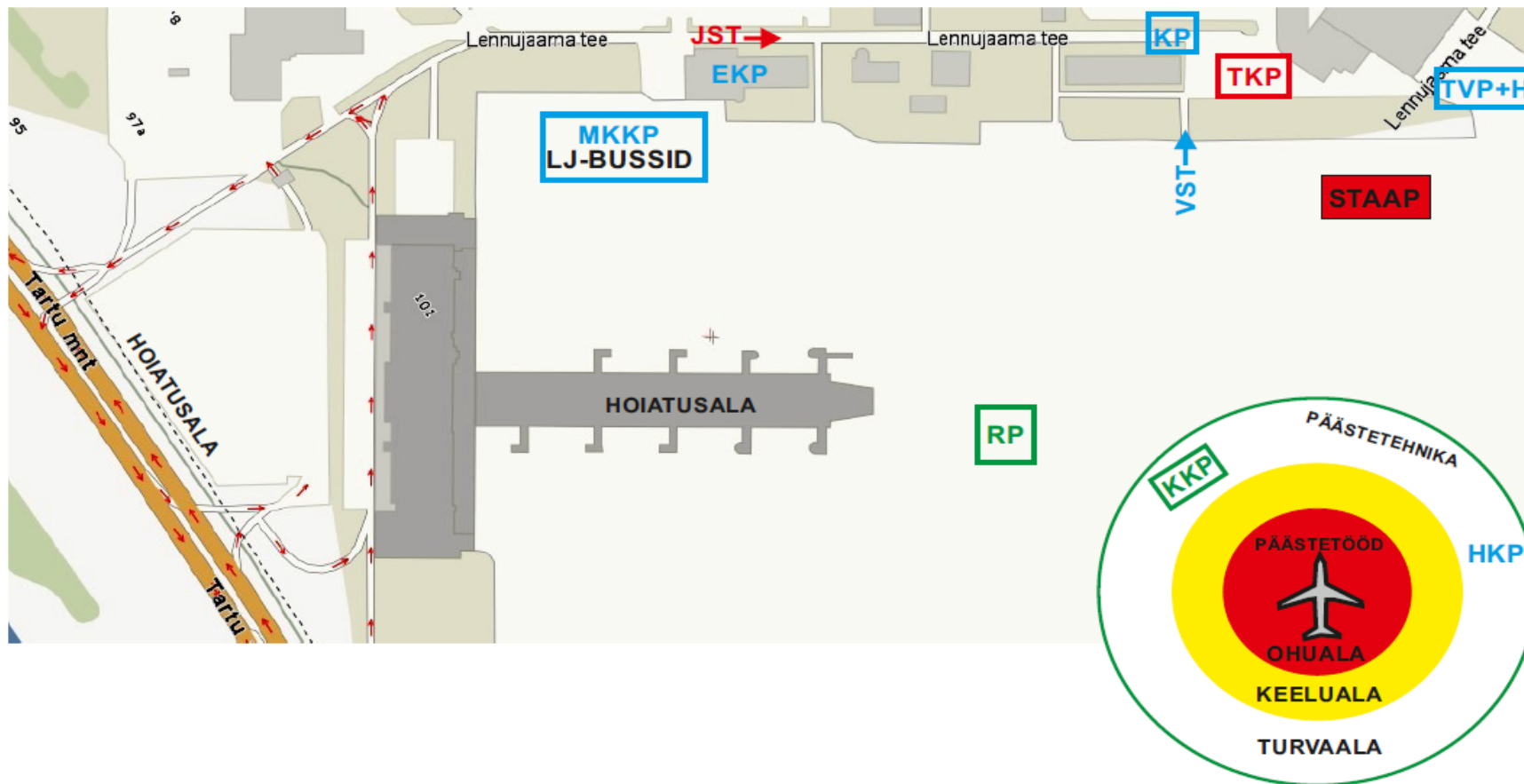
5.2. II-juhtimistasandi soovituslik sideskeem



PÄÄSTETÖO JUHTIMINE LENNUVÄLJA TERRITOORIUMIL TOIMUNUD
ÕHUSÕIDUKI ÕNNETUSE KORRAL

5. LISAD

5.3. III-juhtimistasandi poolt loodav soovituslik skeem päästesündmuse lahendamiseks vajalike alade, punktide ja juhtimisstruktuuri moodustamiseks

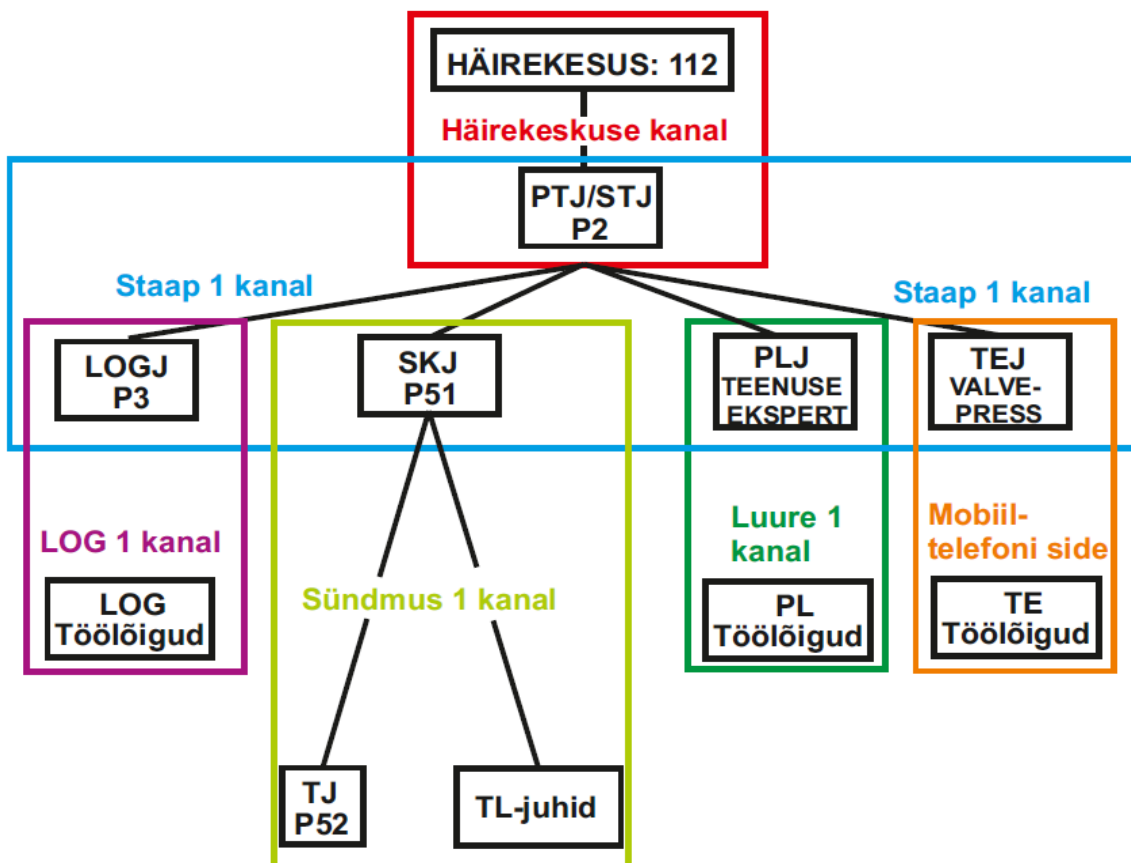


- TINGMÄRGID**
- JST** - juurdesõidutee
 - TKP** - tehnika kogunemispunkt
 - KKP** - kannatanute kogumispunkt
 - RP** - ravipunkt
 - KP** - kontrollpunkt
 - MKKP** - mittekannatanute kogunemispunkt
 - EKP** - evakueeritute kogunemispunkt
 - HKP** - hukkunute kogumispunkt
 - TVP** - transpordivahetuspunkt
 - HMP** - helikopteri maandumispunkt
 - VST** - väljasõidutee

PÄÄSTETÖÖ JUHTIMINE LENNUVÄLJA TERRITOORIUMIL TOIMUNUD
ÕHUSÕIDUKI ÕNNETUSE KORRAL

5. LISAD

5.4. III-juhtimistasandi soovituslik sideskeem



PÄÄSTETÖÖ JUHTIMINE LENNUVÄLJA TERRITOORIUMIL TOIMUNUD
ÕHUSÕIDUKI ÕNNETUSE KORRAL

5. LISAD

5.5. Tallinna lennujaama tingruudustiku kaart

LENNART MERI TALLINN
TINGRUUDUSTIKU KAART

TELEFONID

TORN LLT 625 8260
PEADISPETSER (605) 8461
RAJAMEISTER 5114 434
PÄÄSTE (605) 8112
VALVE (605) 8001

TINGMÄRGID

- P3 mehitatud pääsla (pääsla number)
- B3 värav (värava number)
- ▲ B3/P3 kogunemiskoht
- ✈ eriolukorras õhusõiduki seisuplats
- ☎ hädaabi telefon
- PH pääste harjutusväljak

LENNUVÄLJA LIIKLUSALA

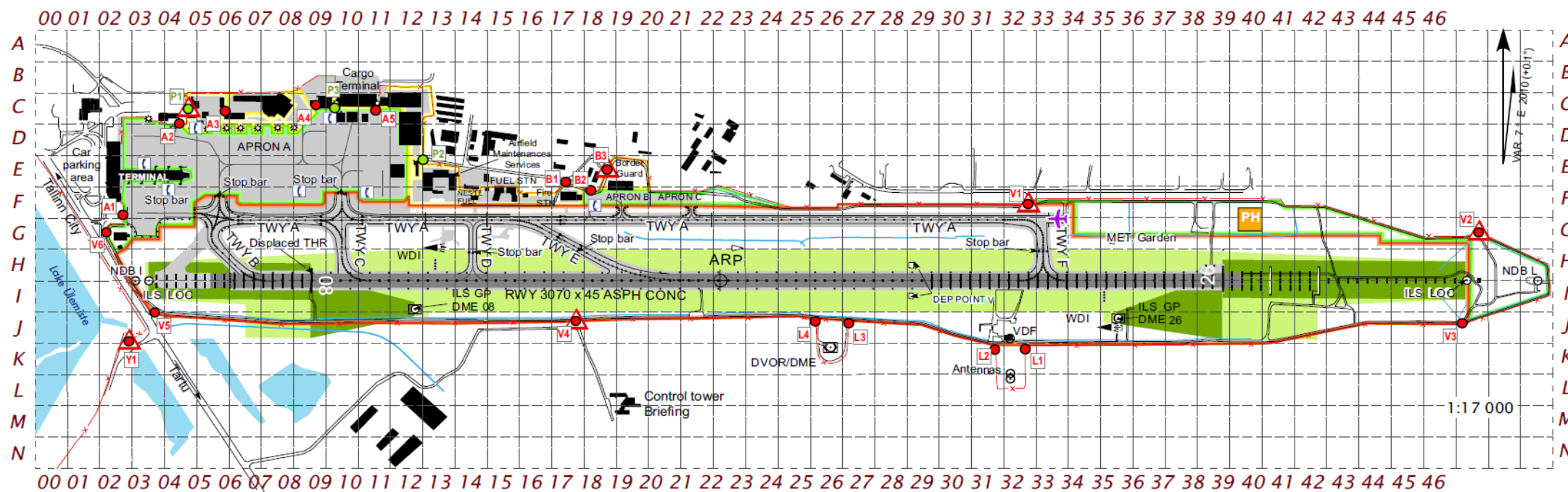
- tehnoloogiline tsoon
- perroom
- manööverdusala

ILS KRIITILISED JA TUNDLIKUD ALAD

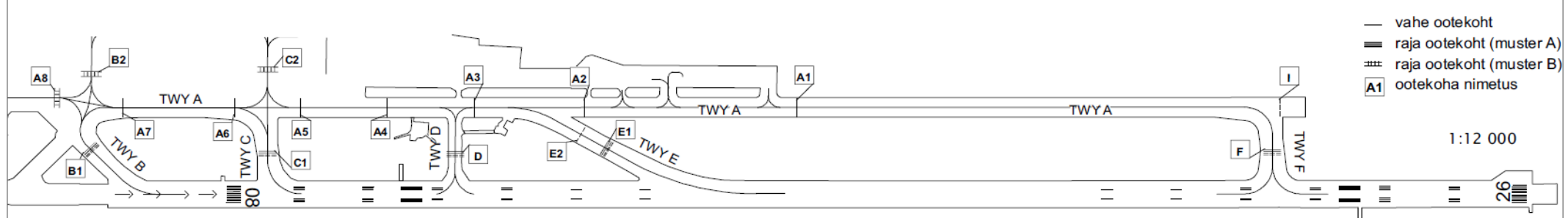
- ILS kriitiline ala
- ILS tundlik ala

ÕHUKOHA TÄPSUSTAMINE
RUUDUL

		01	
	a	b	← A 01 b
A	c	d	



RAJA JA RULEERIMISTEEDE MARKEERINGUD



SOP on soovituslik juhendmaterjal päästetöö juhile.

lk 8

PÄÄSTETÖÖ JUHTIMINE LENNUVÄLJA TERRITOORIUMIL TOIMUNUD ÕHUSÕIDUKI ÕNNETUSE KORRAL

6. VIITED

- SOP-i „Päästetöö juhtimine Tallinna lennujaama territooriumil toimunud õhusõiduki õnnetuse korral” õiguslikkuse kontrollimiseks ning sisuliseks ülesehituseks on kasutatud:
 - Chicago konventsiooni;
 - Päästeseadust;
 - Lennundusseadust;
 - Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö korda;
 - Paljude kannatanutega õhusõidukiõnnetusest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaani;
 - Päästetöö korraldamise ja juhtimise juhendit;
 - Staabi töökorraldusjuhendit;
 - Lennumaja päästeteenistuse töökorralduslikku dokumentatsiooni;
 - FEMA „*Guide to developing effective standard operating procedures for fire and EMS departments*”;
 - Fire and rescue service „*Operational guidance Aircraft Incidents*”.

LISA 3. UURINGU KÜSIMUSED

1) Kes juhib Eesti Vabariigis lennujaama territooriumil päästetöid õhusõiduki õnnetuse korral, millega kaasnevad tulekahju ja kannatanud (kas Päästeamet või lennujaama päästeteenistus), kui Chicago konventsioon lisa 14, osa 7 punktide 4.1.3.4 ja 4.1.3.5 järgi on juhtimisvastutus määratud lennujaama päästeteenistuse ülesandeks, kui ei ole kokkulepitud teisiti. Samas EV päästeseadus ja Siseministeriumi koostatud HOLP määravad juhtimisvastutuse Päästeametile?

2) Kas teile teadaolevalt on lennujaama päästeteenistuse ja Päästeameti vahel kokkuleppe sõlmitud, mis määratleb lennujaama territooriumil õhusõiduki õnnetuse korral (kaasnevad tulekahju ja kannatanud) juhtimisalase vastutuse? Kas peate sellist lepingut osapoolte vahel (Päästeamet ja lennujaama päästeteenistus) vajalikuks?

3) Vastavalt Rahvusvahelise tsiviillennunduse alase konventsiooni peatükile 9 peab rahvusvahelises lennujaamas olema lennujaama hädaolukorra plaan, millega on tutvunud kõik ametkonnad, kes reageerivad õhusõiduki õnnetusele. Kas olete tutvunud Tallinna lennujaama hädaolukorra plaaniga?

4) Kelle vastutusala on päästetöö strateegiline planeerimine ning taktikaline planeerimine Tallinna lennuvälja territooriumil ja lennuvälja piirkonnas raadiusega 5 meremiili toimunud lennuõnnetuse korral?

5) Kas teie arvates õhusõidukiga juhtunud õnnetuse likvideerimiseks on vaja väljatöötada Päästeameti ja lennujaama päästeteenistuse vaheline juhtimisalane SOP, millega määratletakse juhtimisvastutus, ametkondlik koostöö ja taktikaline tegevuskava.

6) Kuidas teie näeksite SOP sisulist ja struktuurilist ülesehitust?

7) Kui näete eelnimetatud SOPi koostamise vajadust, kas SOP peaks olema kohustuslik dokument või soovituslik juhendmaterjal?