

24.5.2016

KONKARI-hankkeessa esiin nousseet säädösmuutostarpeet

KONKARI-hankkeen yhtenä tavoitteena oli selvittää, minkä tyyppisiä säädösmuutostarpeita tavarankuljetuskonttien kaaturiskienhallinta-aiheeseen liittyy.

Säädösmuutostarpeita käsiteltiin hankkeen eri vaiheissa siihen liittyvissä työpajoissa sekä hankkeen ohjausryhmässä. Aihe edellyttää suurta työmäärää ja on usein erittäin hitaan valmisteluprosessin alaista työskentelyä, joten säädösmuutosaihe ei saanut hankkeen kuluessa kovinkaan suurta huomioarvoa.

Yleisiä parannustarpeita todettiin kuitenkin olevan varsin monissa osaluissa.

1. Säädösmuutostarpeet ja standardointiedellytykset kansainvälisissä merikuljetuksissa

Kansainvälisiä merikuljetuksia säännellään yleissopimuksin sekä erilaisin yleissopimuksin sekä niihin liittyvien lisäpöytäkirjojen avulla. Näihin sopimuksiin liittyvät kehityshankkeet ovat hitaita toteuttaa. Yhdistyneiden kansakuntien alainen Kansainvälinen merenkulkujärjestö IMO hallinnoi merenkulun kannalta merkittävimpiä sopimuksia.

Tavarankuljetuksen konttiliikenteen osalta Suomi on osaltaan ratifioinut kansainvälisen yleissopimuksen turvallisista konteista. Konttiliikenteessä käytettävät kontit kuuluvat järjestelmän piiriin, jossa tuon yleissopimuksen ratifioineet maat sitoutuvat esimerkiksi konttien kuntoisuuteen liittyvien katsastusten edellytysten järjestämiseen. Tavallisessa vuokratkäytössä olevien konttien tekniset määräykset eivät sisällä esimerkiksi konttien rakennusmateriaaleina käytettävien tarvikkeiden ja aineiden terveysvaikutusten arviointia, millä voitaisiin osaltaan pienentää konttityöskentelyssä tapahtuvaa altistumiskuormitusta. Tekniset määräykset sisältävät yksityiskohtaisia ohjeistuksia lähinnä siihen, miten konttien kestävyys varmistetaan konttien turvallisen käsittelyn ja laivaamisen mahdollistamiseksi.

Vuoden 2006 merityötä koskevan yleissopimuksen IV artiklan mukaan jokaisella merityötä tekevällä on oikeus turvalliseen työympäristöön ja terveydensuojeluun. Tätä asiakohtaa ei kansainvälisessä meriliikenteessä ole mahdollista toteuttaa, koska tavarankuljetuskonttien kaasutusmerkintöjä ei faktisesti edellytetä. Kuljetusten lainsäädännön rakenne säilyttää vastuut lähettäjälle, jotka esimerkiksi monien konttikuljetusten osalta toimivat tilaajia ja lähetysten vastaanottajia vähemmän kehittyneissä maissa. Viimeksi mainitut kuitenkin maksavat myös tosiasiallisesti rahtikustannukset eivätkä halua nostaa niiden hintaa esimerkiksi edellyttämällä desinfiointikaasutettujen konttien riittävän huolellisen käsittelyn, sen merkitsemisen kuljetusasiakirjoihin samoin kuin konttien merkitsemisen. Hankkeen kuluessa suoritettiin vierailu Vietnamiin,

SÄÄDÖSMUUTOSTARPEET
SEKÄ
STANDARDOINTIEDELLYTYKSET

24.5.2016

missä tehtiin riskienarviointi koko logistiikkaketjuun. Tässä yhteydessä osoittautui, että ainoastaan Etelä-Afrikkaan lähetettävät kontit oli kaikki pakko merkitä suojakaasutuksen osalta oikein maan viranomaisten vaatimusten mukaisesti. Tämä esimerkki osoittaa, että asiaan on mahdollista puuttua yritysvastuun lisäksi myös viranomaistasolla, mikä tässä yhteydessä tarkoittaa ennen kaikkea Euroopan Unionin sääntelyä, muuta myös kansallisen säädösperustan kehittämistä kansainvälisten merikuljetusten osalta.

Kansainvälisessä meriliikenteessä noudatetaan pääosin yleissopimuksia, jotka saatetaan eri maissa voimaan eri tavoin. Näiden lisäksi on olemassa ohjetasoisia kiertokirjeitä sekä erilaisia standardeja. Standardoinnilla voidaan vaikuttaa moniin asioihin. Onnistuessaan standardointi parantaa yksinkertaistettuna yhteistoiminnan suorittamisedellytyksiä, yleisen laadun, kustannustehokkuuden sekä esimerkiksi turvallisuuden toteuttamista. Standardit muodostavat lähinnä ei-velvoittavia normeja, joiden toteuttamisen valvonta jää liiketoiminnan osapuolten väliseksi sopimusasiaksi ja edellyttää siten vahvaa osapuolta sitä valvomaan.

Tarkasteltaessa konttien desinfiointikaasutuksia niiden suorittamisympäristössä on mahdollista havaita, että yleisen turvallisuuden vaarantamisen lisäksi vaarannetaan työturvallisuutta hyvinkin monessa eri prosessin vaiheessa. Eri aineille on olemassa omia käyttöohjeita ja lisäksi on olemassa yleisen tason ohjeistuksia ja kansallisia ohjeistuksia, millä tavalla konttien kaasuttamisprosessi tulisi hoitaa. Ohjeistusten noudattaminen ja noudattamisen valvonta ei sisälly vastuulliseen liiketoimintaan samalla tavalla kuin tekninen standardi, jossa suoritustavan hallinta on edellyttänyt sertifiointiprosessia. Vasta sertifiointilla viestitään kolmannelle osapuolelle, että asia hallitaan. Sääntelyn ja sertifiointin asiakaslupaus on myös erilainen.

Sääntelyä valvoo viranomainen, johon kohdistuva luottamus on monessa maassa kyseenalaista tai ainakin kyseenalaista, jos tarkastellaan kehittyneiden maiden näkökulmasta tehtävää havainnointia suhteessa kansainvälisen konttiliikenteen vähemmän kehittyneisiin lähettäjävaltioihin. Teknistä turvallisuusstandardia ja sellaisen noudattamista valvovat liiketoiminnan osapuolet heidän oman vastuullisuuspolitiikkansa mukaisesti. Tämä valvovan tahon mielikuvatason ero johtaa pohdintaan, missä esimerkiksi tavarankuljetuskonttien kaasuttamiseen liittyvät erilaiset turvallisuustekijät tulisi saattaa myös teknisen standardoinnin pariin. Tällöin koko prosessin vastuu siirtyisi nykyisestä lähettäjä- ja lähettäjämaa -vastuumielikuvasta lähemmäs todellisuutta, missä eurooppalainen maksajataho tosiasiaa päättää koko toimitusketjuun liittyvistä vastuullisuusasioista.

Uuden teknisen ISO-standardin luominen edellyttää aloitetta, johon vähintään viisi valtion edustus suhtautuu aktiivisella tavalla myönteisesti. Tavarankuljetuskonttien kaasuriskien hallintaan liittyvien standardien tuottaminen sai KONKARI-hankkeen nimissä tehdyllä vierailulla Kanadan rajaturvallisuusvirastoon välittömän kannatuksen. Siellä on havaittu vastaavia puutteita, mitä Suomeen tuotetussa tavarankuljetuskonttien kaasuriskien hankesarjassa on nostettu esiin. Standardoinnin tekniset edellytykset

24.5.2016

paremmalle työsuojelulle globaalilla tasolla ovat siis olemassa ja niistä on olemassa myös toimivia esimerkkejä.

2. Kansalliset säädösmuutostarpeet

Suomen säädösmuutostarpeet heijastelevat monilta osin vastaavia eurooppalaisia tarpeita. KONKARI-hankkeen yhteydessä ja ennen hankesarjan perustamista hankkeen toteuttaja on vierailut muun muassa Göteborgin, Rotterdamin, Felixstowen ja Hampurin satamissa. Näissä konttien kaasuriskit nähdään keskenään hyvin eri tavoin, vaikka niitä kaikkia velvoittaa EU:n säädökset. Samaan aikaan EU toimii yleisellä tasolla aihealueen sääntelijänä ja luomassa ja toteuttamassa aihealueen kehyspolitiikkaa. Tämän tyyppinen ristiriita luo tehottomuutta uudistamiseen ja edellyttää siten vaihtoehtojen tarkastelua. Yhdeksi tehokkaaksi vaihtoehdoksi jää standardien hyödyntäminen ja markkinoiden huomion suuntaaminen aiheeseen uusin menettelytavoin.

Kansallisia säädösmuutostarpeita ovat ainakin työntekijöiden ja etenkin konttityöhön perehdytettävien työntekijöiden osaamisen varmistaminen tehokkaalla tavalla. Tavanrakuljetuskonttien kaasuriskien hallinta -hankkeessa on tuotettu erilaista informatiivista materiaalia, jota tarjotaan vastikkeettomasti eri toimijoille. Vastikkeettomuuden haasteena on, että se inflatorisoi aihealueeseen kohdistuvan arvostuksen logiikalla ”jos jokin on ilmaista, niin voiko sellainen olla arvokasta?” Tähän liittyvänä yhtenä säädöskehitysehdotuksena hankkeessa on toteuttajan puolesta esitetty ajatus konttityöhön liittyvän koulutuksen sertifiointista. Esitys ei kuitenkaan saanut kannatusta, mikä on ymmärrettävää, koska sellainen muodostaa velvoitteita ja luo kiinteiksi luettavia kustannuksia. Vastaavasti sertifiointin merkitys on parempi riskien hallinta niin yritysten kuin myös julkishallinnon näkökulmasta.

Yhdeksi Suomeenkin soveltuvaksi säädösmuutostarpeeksi on Alankomaissa noussut konttien tarkastamisessa hyödynnettävien analysointien ja ilmaisimien hyväksyntävelvoite. Käytännössä tämä tarkoittaa niiden soveltuvuuden arviointia riskiainemäärältään laajaan konttiliikenteeseen.

Kansallisen toimintamalliehdotuksen osalta konttiliikenteen tarkastuksia voisi hyödyntää pelastustoimen harjoittelussa siten, että tarkastuksiin liittyviä kustannuksia tasataan samalla kun pelastustoimen kyvykkyyttä kehitetään ja ylläpidetään. Konttiliikenteen sisäilmariskit liittyvät kaikkiin kuljetuksiin, niitä voi päätellä olevan vaarallisten aineiden kuljetuksissa ja tämä kokonaisuus liittyy sellaisenaan sisäisen turvallisuuden CBRNE-uhkatilanteisiin. Tämä yhtälö tarjoaa mahdollisuuden tarkastella kokonaisuutta siten, että pelastuslakia kehitetään tarvittaessa maksullisen toiminnan suuntaan, jotta jo osin tällaiseen orientoitunut kuntahallinto saa mahdollisuuden tämän tyyppiseen kehittämiseen.

Suomi voisi toimia myös suunnannäyttäjänä konttien puhdistamiseen ja pesemiseen liittyen. Konteista löytyneiden ainejäämien ja pesumerkintöjen lisääminen konttitietoihin on yksi kehitettävä yleinen osa-alue, jota on mahdollista kehittää nykyistä pidemmälle.

SÄÄDÖSMUUTOSTARPEET
SEKÄ
STANDARDOINTIEDELLYTYKSET

24.5.2016

Uusien terminaalien rakentamiseen on mahdollista kehittää erilaisia työturvallisuutta edistäviä toimintamalleja, joiden vieminen säädösten tasolle voi joissakin tapauksissa olla perusteltua.

Sertifioiva koulutus ei välttämättä ole ainoa tie aihealueen tietoisuuden kehittämiseksi. KONKARI-hankkeen ensimmäisessä tilannetta kartoittavassa työpajassa todettiin yleisesti, että kuljettajien ammattipätevyyspäivää voisi hyödyntää niiden IMDG ja VAK -osiossa siten, että konttikaasuista pidetään tiedostavaa koulutusta.

Laiminlyöntejä tapahtuu kuljetuksissa ja työsuojelussa myös kotimaassa. Tällä hetkellä erilaisten tavarankuljetuskonttien kaasuriskien hallintaan liittyvien laiminlyöntien käsittely kestää jopa kolme vuotta, mikä tarkoittaa kynnystä edes havaittuihin asioihin puuttumiselle. Laiminlyönteihin liittyvää järjestelmää tulisi yksinkertaistaa selkeiden pienten rikkomusten osalta.

Konttiliikenteeseen liittyy myös toimitustapaehto -tyyppinen lauseke, että ”kontti toimitetaan puhtaana”, johon voisi yhdistää kaasuihin liittyvän havainnoinnin siinä vaiheessa, kun teknologinen kehitys mahdollistaa asiassa riittävän varmuuden.