EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 29.10.2009
KOM(2009)599 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

työterveys- ja työturvallisuusdirektiivien 93/103/EY (kalastusalukset) ja 92/29/ETY (aluksilla tapahtuva sairaanhoito) käytännön täytäntöönpanosta

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

työterveys- ja työturvallisuusdirektiivien 93/103/EY (kalastusalukset) ja 92/29/ETY (aluksilla tapahtuva sairaanhoito) käytännön täytäntöönpanosta

1. JOHDANTO

Tällä kertomuksella täytetään komission lupaus[1] arvioida lainsäädännön täytäntöönpanoa sen parantamiseksi. Kertomuksessa keskitytään seuraavien kahden neuvoston direktiivin saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja niiden soveltamiseen: turvallisuutta ja terveyttä koskevista vähimmäisvaatimuksista kalastusaluksilla tehtävässä työssä 23 päivänä marraskuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/103/EY[2] ja terveydelle ja turvallisuudelle asetettavista vähimmäisvaatimuksista aluksilla tapahtuvan sairaanhoidon parantamiseksi 31 päivänä maaliskuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/29/ETY[3].

Kertomuksessa tarkastellaan vain näitä kahta direktiiviä ja tilannetta, jolloin Euroopan unionissa oli 15 jäsenvaltiota, mutta komission mielestä kertomuksessa on hyödyllistä tietoa myös 12 uudelle jäsenvaltiolle. Kertomuksessa ei käsitellä kansainvälisiin sopimuksiin[4] kuuluvia näkökohtia.

Kertomus perustuu pääasiassa jäsenvaltioiden toimittamiin kansallisiin kertomuksiin[5] ja riippumattomien asiantuntijoiden laatimaan raporttiin, jossa arvioidaan näiden kahden direktiivin käytännön täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa ja esitellään Espanjassa, Ranskassa, Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutetut tapaustutkimukset. Muita tietolähteitä ovat Euroopan työtapaturmatilastot (ESAW) ja komission kokemukset direktiivien kansallisen lainsäädännön osaksi saattamisen ja soveltamisen valvonnasta.

---

1 Tiedonanto *Työn laadun ja tuottavuuden parantaminen: yhteisön työterveys- ja työturvallisuusstrategia vuosiksi 2007–2012*, KOM(2007) 62 lopullinen, 21.2.2007.

2 EYVL L 307, 13.12.1993, s. 1.

3 EYVL L 113, 30.4.1992, s. 19.

4 Esimerkiksi kansainvälinen yleissopimus ihmishengen turvallisuudesta merellä (SOLAS), merityötä koskeva yleissopimus ja kalastusalan työtä koskeva yleissopimus. Kertomuksessa ei käsitellä myöskään Euroopan yhteisön kansallisten varustamoyhdistysten keskusjärjestön (ECSA) ja Euroopan kuljetustyöntekijöiden liiton (ETF) merityötä koskevasta yleissopimuksesta, 2006, tekemän sopimuksen täytäntöönpanosta ja direktiivin 1999/63/EY muuttamisesta 16 päivänä helmikuuta 2009 annettua neuvoston direktiiviä 2009/13/EY (EUVL L 124, 20.5.2009, s. 30).

5 Kertomukset lähetetään komissiolle kyseisten direktiivien 13 artiklan 3 kohdan ja 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti (kumottu direktiivillä 2007/30/EY).

2. OIKEUDELLISET VAIKUTUKSET

2.1. Direktiivi 93/103/EY

Suurimmassa osassa jäsenvaltioista oli jo ennen direktiivin antamista voimassa lainsäädäntöä, joka koski terveyttä ja turvallisuutta kalastusaluksilla. Osa jäsenvaltioista on ilmoittanut, ettei direktiivi edellyttänyt suurempia muutoksia niiden lainsäädäntöön. Joidenkin jäsenvaltioiden mielestä ne ovat saaneet direktiivin ansiosta käyttöönsä yhtenäisen kokonaisuuden terveyttä ja turvallisuutta koskevia vähimmäissääntöjä, joita sovelletaan nimenomaan kalastusaluksilla työskentelyyn.

Joissakin jäsenvaltioissa, joissa voimassa olevat säännöt olivat olleet voimassa jo pitkään, direktiivillä on kuitenkin ollut huomattava vaikutus lainsäädäntöön ja uusia lakeja on jouduttu antamaan. Täytäntöönpanosäädöksissä on otettu käyttöön myös muutamia uusia vaarojen ennaltaehkäisyn perusperiaatteita, kuten työntekijöille tiedottaminen, heidän kouluttaminen ja kuuleminen sekä vaarojen arviointi.

2.2. Direktiivi 92/29/ETY

Valtaosassa jäsenvaltioista, joilla on oma kalastus- ja kauppalaivastonsa, oli jo voimassa lainsäädäntöä, jossa asetettiin korkeatasoiset vaatimukset lääkintätarvikkeiden ja sairaanhoidon saatavuudesta aluksilla, joten direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä edellytti vain lainsäädännön tarkistamista ja ajantasaistamista. Joissakin jäsenvaltioissa[6] säänneltiin jo aluksella tapahtuvaa sairaanhoitoa koskevaa pakollista koulutusta ja radioneuvontapalvelut olivat jo käytössä.

3. DIREKTIIVEIHIN 93/103/EY JA 92/29/ETY LIITTYVÄT TIEDOTUS- JA RINNAKKAISTOIMENPITEET

Direktiivien antamisen jälkeen Euroopan unionissa käynnistettiin useita tiedotustoimenpiteitä. Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto[7] perusti kalastusalan hyviä käytäntöjä koskevan verkkotietopalvelun, jossa on tietoa esimerkiksi pienten kalastusalusten vaarojen arvioinneista[8].

Jäsenvaltioissa viranomaiset, työnantajat, työntekijät ja niiden järjestöt järjestivät tiedotuskampanjoita, tapaamisia, työpajoja ja koulutuksia. Jotkin jäsenvaltiot laativat uusia suuntaviivoja – tai muuttivat vanhoja – jotka koskivat esimerkiksi vaarojen arviointia ja ennaltaehkäisyä sekä turvallisia työmenetelmiä. Tiedotus hoidettiin tavallisimpien painettujen tiedotusvälineiden kautta, ja perinteisiä tiedotusvälineitä täydennettiin verkkosivuilla.

Työmarkkinaosapuolet pitivät kuitenkin uusista säännöksistä tiedottamista lähes kaikissa jäsenvaltioissa riittämättömänä. Työntekijöillä näytti olleen hankaluuksia tutustua säännöksiin

---

6 Ranska, Espanja, Suomi, Alankomaat, Saksa ja Irlanti.

7 Neuvoston asetus (EY) N:o 2062/94 (EYVL L 216, 20.8.1994, s. 1).

8 http://osha.europa.eu/en/good_practice/sector/fisheries/risk_assesment.php.

perinteisten tai uusien tiedotusvälineiden kautta[9] alan perinteiden, hajanaisuuden, pienten yritysten runsauden ja työntekijöiden suuren vaihtuvuuden vuoksi. Erillisten toimien järjestämisen sijaan osa jäsenvaltioista[10] toteutti alakohtaisia ehkäisemissuunnitelmia, joissa strategia oli määritetty tarkemmin ja yhdennetty täysin. Useat jäsenvaltiot[11] perustivat myös rahastoja, joista rahoitetaan turvallisuustoimenpiteitä aluksilla ja kalastajien suojavarusteita. Joissakin jäsenvaltioissa kalastusala on määrällisesti pieni ja sen osuus taloudesta on pieni, mikä selittää laajalti sen, ettei säännöksistä tiedottamisessa käytettyjen välineiden kehittelyyn kiinnitetty huomiota. Joissakin jäsenvaltioissa, joissa kalastus on isompi ala, säännöksistä tiedottamisesta vastaavien viranomaisten olisi ohjattava tähän lisää voimavaroja ja sitouduttava asiaan tiukemmin.

4. SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ

Kummankin direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä viivästyi joissakin jäsenvaltioissa, ja kyseisiä jäsenvaltioita vastaan aloitettiin rikkomusmenettelyt[12].

4.1. Direktiivi 93/103/EY

Täytäntöönpanosäädösten vastaavuutta koskevat ongelmat liittyivät pääasiassa määritelmiin, omistajan vastuuseen, viranomaisten toteuttamiin säännöllisiin tarkastuksiin ja työntekijöille tiedottamiseen sekä heidän kouluttamiseen, kuulemiseen ja osallistumiseen. Yhtä jäsenvaltiota vastaan aloitettiin rikkomusmenettely, joka koski ”varustajan” määritelmää, merellä sattuneiden vaaratilanteiden ilmoittamisvelvollisuutta, säännöllisten tarkastusten tekemistä ja työntekijöille tiedottamista sekä liitteiden ensiapuvälineitä koskevia säännöksiä.

Joidenkin jäsenvaltioiden lainsäädännössä direktiivin vähimmäisvaatimukset kuitenkin ylitettiin esimerkiksi siten, että sen soveltamisala ulotettiin alle 15 metrin pituisiin aluksiin (Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti) ja sen säännöksiä alettiin soveltaa uusiin tai uudelleen varustettuihin alle 12 metrin pituisiin aluksiin (Portugali).

4.2. Direktiivi 92/29/ETY

Liitteet saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä lähes sanatarkasti monissa jäsenvaltioissa, mutta muutamissa on edelleen puutteita. Yhtä jäsenvaltiota vastaan aloitettiin rikkomusmenettely, joka koski tarvetta varmistaa, että jokainen sen lipun alla purjehtiva tai rajoituksetta sen lainkäyttövallan alaisuuteen rekisteröity alus kuljettaa aina mukanaan asianmukaiset lääkintätarvikkeet. Asian käsittely päätettiin, kun jäsenvaltio muutti kansalliset säännöksensä direktiiviä vastaaviksi. Toistakin jäsenvaltiota vastaan aloitettiin

---

9 Tämä kävi ilmi Ranskassa tehdystä tapaustutkimuksesta. Espanjassa tehdyssä tapaustutkimuksessa havaittiin vastarintaa ulkoa tulevia parannuksia, myös viranomaisten tiedotuskampanjoita, kohtaan.

10 Esimerkiksi Belgia ja Suomi.

11 Belgia, Suomi ja Ranska.

12 Yhdeksän täytäntöönpanotoimien ilmoittamisen laiminlyöntiä koskevaa menettelyä aloitettiin direktiivin 92/29/ETY osalta, ja yhdessä näistä yhteisöjen tuomioistuin antoi tuomion (asia C-410/97, komissio v. Luxemburg, tuomio 29.10.1998, Kok. 1998, s. I-6813), ja yhdeksän direktiivin 93/103/EY, osalta, ja kahdessa näistä yhteisöjen tuomioistuin antoi tuomion (asia C-364/97, komissio v. Irlanti, tuomio 27.10.1998, Kok. 1998, s. I-6593 ja asia C-362/98, komissio v. Italia, tuomio 27.10.1998, Kok. 1999, s. I-6299).

rikkomusmenettely, joka koski ”aluksen” / ”kalastusaluksen” ja ”varustajan” määritelmiä kansallisessa laissa.

Muut suuremmat ongelmat täytäntöönpanosäädösten vastaavuudessa liittyivät koulutukseen, radioneuvontaan ja potilastietojen salassapitoon.

Kalastusalalla sattuu erittäin paljon onnettomuuksia, ja monet alukset jäävät direktiivin 93/103/EY soveltamisalan ulkopuolelle, mihin voitaisiin puuttua uudella EU:n välineellä, joka ei olisi sitova. Komissio aikookin laatia tiiviissä yhteistyössä työturvallisuuden ja työterveyden neuvoa-antavan komitean[13], jäljempänä ’neuvoa-antava komitea’, kanssa pieniä aluksia koskevan oppaan, joka ei ole sitova ja jossa keskitytään pääasiassa hyviin käytäntöihin vaarojen ennaltaehkäisemisen parantamiseksi.

5. DIREKTIIVIN 93/103/EY KÄYTÄNNÖN TÄYTÄNTÖÖNPANO

5.1. Yleistä

Vaikka vain hyvin pieni osuus kaikista kalastusaluksista kuuluu direktiivin 93/103/EY soveltamisalaan[14], ”puitedirektiiviä”[15] ja tapauskohtaisesti sen erityisdirektiivejä sovelletaan koko alalla.

Direktiivin 93/103/EY käytännön täytäntöönpanoa arvioitaessa on otettava huomioon suuret maantieteelliset erot esimerkiksi Välimeren alueen ja Atlantin alueen välillä: ensin mainitulla alueella alukset ovat pienempiä ja palaavat yleensä maihin joka päivä tai parin päivän välein, ja jälkimmäisellä alueella alukset ovat suurempia ja direktiivi vaikuttaa niihin laajemmin.

Myös yhteiskunnalliset ja taloudelliset tekijät – kuten kilpailun kiristyminen, kalakantojen hupeneminen ja korkeat polttoainekustannukset – vähentävät laivanomistajien, kipparien/kapteenien ja työntekijöiden tuloja ja lisäävät painetta pyytää mahdollisimman paljon kalaa mahdollisimman lyhyessä ajassa.

Tämän tuloksena miehistön jäsenten määrä on vähennetty minimiin[16], työaikaa on lisätty ja vuorot ovat pidempiä, joskin uusi teknologia helpottaa osittain raskasta työtä. Pienempiin miehistöihin kohdistuu erityistä painetta, kun toimintaa on enemmän. Espanjassa tehdystä tutkimuksesta[17] käy ilmi, että kalastajat pitävät työtään pikemminkin uuvuttavana kuin vaarallisena, ja Alankomaissa arvioidaan, että neljäsosa sattuneista onnettomuuksista jää ilmoittamatta. Näiden tekijöiden vuoksi uusien toimenpiteiden vaikutusta on vielä vaikeampi arvioida.

---

13 Neuvoston päätös, tehty 22 päivänä heinäkuuta 2003, työturvallisuuden ja työterveyden neuvoa-antavan komitean perustamisesta (EUVL C 218, 13.9.2003, s. 1).

14 Euroopan parlamentin mietinnön *Kalastus: turvallisuus ja onnettomuuksien syyt* (12. maaliskuuta 2001) mukaan direktiivin arvioidaan kattavan vain 8 prosenttia käytössä olevista aluksista.

15 Neuvoston direktiivi 89/391/ETY, annettu 12 päivänä kesäkuuta 1989, toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä (EYVL L 183, 29.6.1989, s. 1).

16 Ranskassa tehdyn tapaustutkimuksen mukaan miehistön koko on pienentynyt yhdeksästä viiteen jäseneen noin 24 metrin pituisilla aluksilla.

17 *Penosidad y Riesgo en las actividades pesquera. Las condiciones de trabajo y de salud de los trabajadores de la pesca en Cantabria (Kalastuksen rankkuus ja vaarat: kalastustyöntekijöiden työolot ja terveys Cantabrian alueella)*, Labour Asociados, 2003. Uupumisen syinä on mainittu fyysinen rasittavuus, pitkä työaika ja toistuva työskentely epämukavissa asennoissa.

Alusten työolot (palkkaus, kotoa pois vietetty aika, pitkä työaika jne.) eivät houkuttele nuoria uusiksi työntekijöiksi, minkä vuoksi ennalta ehkäisevän asenteen omaksuminen on vaikeaa ainakin lyhyellä aikavälillä. Taloudellinen kannattavuus on huonoa liikakalastuksen ja kalastuskapasiteetin ylimitoituksen vuoksi, mikä haittaa alusten asianmukaista huoltoa ja toimintaa ja saa kalastajat ottamaan isompia riskejä.

Laivanomistajien ja kipparien/kapteenien kannalta uusista säännöksistä ei ole suoraa hyötyä, ja työvoimaviranomaisten osallistuminen on ollut vähäistä. Vain muutamat jäsenvaltiot näyttävät tarjoavan taloudellista tukea turvavarusteiden hankintaa ja miehistön koulutusta varten.

Vaikka direktiivissä on painotettu enemmän alan turvallisuutta ja turvallisuusvaatimukset ja miehistöjen turvallisuuskoulutus ovat parantuneet, vaikutukset ovat olleet vähäisiä, koska direktiiviä sovelletaan vain suurempiin aluksiin, joita on vähemmän ja joilla turvallisuusolot ovat joka tapauksessa paremmat, ja vain vähän huomiota on kiinnitetty työoloihin, jotka saattavat lisätä ammattitautien riskiä ja epäterveellisiä elintapoja.

Joidenkin kalakantojen kehno tila yhdistettynä ylimitoitettuun kalastuskapasiteettiin ajaa omistajat maksimoimaan pyynnin tehokkuuden Euroopan unionin lainsäädännön ja jäsenvaltioiden määräysten sallimissa rajoissa, ja joskus näin tehdään alusten turvallisuuden ja elin- ja työolojen kustannuksella.[18]

5.2. Vaarojen arviointi

Direktiivin 93/103/EY 1 artiklan 2 kohdan mukaan puitedirektiivin säännöksiä sovelletaan täysimääräisesti aluksiin, jotka kuuluvat direktiivin 93/103/EY soveltamisalaan. Puitedirektiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan työnantajan on pidettävä hallussaan arviointia työssä aiheutuvista vaaroista. Vaarojen arvioinnit voivat hyvinkin olla työterveys- ja työturvallisuusdirektiivien merkittävin oikeudellinen uutuus, mutta arviointeja tehdään tuskin koskaan aluksilla tapahtuvasta työstä. Kun niitä on tehty, niiden on ilmoitettu lisäävän keskustelua vaaroista, niiden seurauksista ja ennaltaehkäisevistä toimenpiteistä. Pienten alusten omistajien ilmoitetaan jättävän arvioinnit usein tekemättä kustannusten vuoksi.

Toinen ongelma on, että vaarojen arviointia koskeva vaatimus täytetään usein käyttämällä pelkkää arviointilomaketta, mikä ei vaikuta mitenkään alusten työoloihin. Kalastajat eivät siis saa asiantuntija-apua siitä, miten toteuttaa turvatoimenpiteitä ja välttää aluksella aiheutuvia vaaratilanteita.

5.3. Soveltamisen valvonta

Direktiivin 93/103/EY 3 artiklan 2 kohdan mukaan tehtävään valtuutettujen viranomaisten on tarkastettava alukset säännöllisesti.

Direktiivin täytäntöönpano ei tuonut muutoksia tarkastusten tyyppiin tai asemaan kalastusalalla[19]. Lähes kaikissa jäsenvaltioissa oli jo käytössä erityiset tarkastusjärjestelmät, joilla tarkastetaan alusten kelluvuus, merikelpoisuus ja hätätilanteista selviytymisen kyky.

---

[18] Asiasta on kerrottu tarkemmin Yhdistyneessä kuningaskunnassa tehdyssä tapaustutkimuksessa.

[19] Kalastajien turvallisuudesta vastaava uusi julkinen elin on perustettu vain Irlannissa, mutta muissa jäsenvaltioissa ei ole tehty merkittäviä muutoksia olemassa oleviin elimiin. Riippumattomien asiantuntijoiden laatiman raportin mukaan monet osapuolet, ei vain ammattiliitot, pitävät

Valtaosassa jäsenvaltioita tarkastuksia on kahden tyyppisiä: Teknisiä tarkastuksia suorittavat yleensä merenkulkuviranomaiset, joilla on pitkä kokemus ja asianmukaisesti koulutettua henkilöstöä. Tarkastukset suoritetaan aluksen rakentamisen aikana ja sen jälkeen säännöllisin väliajoin (tavallisesti kerran vuodessa), jolloin uusitaan aluksen lupa ja sallitaan aluksen käytön jatkaminen[20]. Toisen tyyppiset tarkastukset liittyvät työorganisaatioon, koulutukseen ja tutkintoihin, työaikaan, terveys- ja turvallisuusnäkökohtiin, elinoloihin aluksilla ja muihin vastaaviin, ja niistä vastaavat työvoimaviranomaiset. Joissakin jäsenvaltioissa on käytössä kolmaskin tarkastustyyppi, tavallisesti terveystarkastus, jossa tarkastetaan, mitkä valmiudet aluksella ja tehtävään nimetyillä henkilöillä on auttaa merellä aiheutuvissa hätätilanteissa.

Näin ollen monissa jäsenvaltioissa kaksi tai jopa kolme viranomaista tarkastaa kalastusalukset ja toisinaan koordinointi on hyvin vähäistä. Yleensä ensisijaisena pidetään vakautta, kelluvuutta ja varusteiden turvallisuutta, ja kalastajien elinolot, mukavuus, ergonomisuus, vaarojen ennaltaehkäisy ja kalastajien työajat sivuutetaan usein, vaikka ”inhimillisen tekijän” tunnustetaan olevan merkittävin onnettomuuksia aiheuttava tekijä.

Teknisten tarkastusten ja työvoimaviranomaisten suorittamien tarkastusten rinnakkaisuus voi aiheuttaa sekaannusta laivanomistajien, kipparien/kapteenien ja työntekijöiden keskuudessa. Työvoimaviranomaisten suorittamien tarkastusten erityinen tekninen pätevyys kyseenalaistetaan usein etenkin niissä jäsenvaltioissa, joissa tehdään yleistarkastuksia, mutta niissä jäsenvaltioissa, joissa tehdään erityistarkastuksia, arvostellaan useimmiten tarkastajien puutetta.

Vaikuttaisi siltä, että vain työntekijät tai heidän edustajansa pystyvät tekemään tehokkaita tarkastuksia aluksilla, mikä on epätyydyttävä tilanne, sillä suurimmassa osassa jäsenvaltioita ei ole kalastusalan ammattiliittoa. Tämä johtuu tavallisesti miehistön suuresta vaihtuvuudesta ja siitä, että alalla on sekä itsenäisiä elinkeinonharjoittajia että palkkatyöntekijöitä, ja lisäksi käytössä on ”osuuspalkkajärjestelmä”,[21] jolloin pyynnin maksimointi on miehistön taloudellisen edun mukaista eikä työntekijöiden ja heidän edustajiensa kannata tehdä aloitetta, jolla vähennettäisiin merellä vietettyä aikaa tai lisättäisiin kustannuksia. Näissä olosuhteissa on vaikeaa yrittää juurruttaa uusia turvallisuusasenteita.

Näin ollen tekniset viranomaiset tarkastavat tehokkaasti aluksen turvallisuuteen vaikuttavat tekniset vaatimukset, mutta työsuojeluviranomaisten tarkastukset vaikuttavat riittämättömiltä. Jotkin jäsenvaltiot huomauttavat kuitenkin, että tarkastuksia tehdään useammin, ja Alankomaiden mukaan Alankomaissa tapahtuvien onnettomuuksien määrän väheneminen on todennäköisesti järjestelmällisen tarkastusjärjestelmän ansiota[22].

Koska aluksella usein aiheutuvien onnettomuuksien perimmäistä syytä ei tarkasteta kunnolla, kalastustyöstä aiheutuvien vammojen ja sairauksien vaikutuksia on aliarvioitu.

---

työsuojeluvalvontajärjestelmiä riittämättöminä ja nipin napin pätevinä huolehtimaan kalastajien terveydestä ja turvallisuudesta.

20 Yleisin tarkastusmenetelmä on tarkastusluetteloiden laatiminen alusten teknisistä ominaisuuksista sen sijaan, että arvioitaisiin alusten soveltuvuutta työpaikaksi.

21 Kalastusalan perinteinen palkkausjärjestelmä perustuu saaliin jakamiseen tai osuuteen tuloista menojen vähentämisen jälkeen taikka tulo-osuuden ja kiinteän palkan yhdistelmään (lähde: ILO: *Fishermen's conditions of work and life*, Geneve, asiakirja CFI/4/1988/1). Maksimoidakseen osuutensa tuloista kalastajat pyrkivät toimimaan mahdollisimman pienellä miehistöllä.

22 Tarkastukset vaikuttavat olevan yhtä tiukkoja, vaikka alus romutettaisiin pian, mutta kipparien/kapteenien ilmoitetaan olevan haluttomampia panostamaan tällöin turvallisuuteen.

Riippumattomien asiantuntijoiden raportin mukaan joissakin jäsenvaltioissa vastuunjako kansallisten ja alueellisten viranomaisten sekä työsuojelu- ja merenkulkuviranomaisten välillä heikentää tarkastusten tehokkuutta, vaikka suurin käytännön ongelma on se, että tarkastusten suorittaminen todellisissa työolosuhteissa on hankalaa ja tarkastuksia tehdään merellä vain harvoin, kun kalastajat todella tekevät työtään[23].

5.4. Tiedottaminen ja koulutus

Direktiivin 8 ja 9 artikla koskevat tiedottamista ja koulutusta. Tähän mennessä on koottu vain vähän tietoa työntekijöille tiedottamisesta, mutta sen ongelmat vaikuttaisivat olevan samoja kuin koulutuksessa[24].

Koulutuksen osalta jäsenvaltiot mainitsevat, että kalastajia on vaikea saada yhteen, sillä nämä ovat maissa vain vähän aikaa ja tuo aika on tarkoitettu lepoon[25]. Ongelmaa pahentavat kalastajien työskentely kaukaisilla kalastusalueilla – mitä ei oteta aina huomioon – ja alan rakenteelliset ongelmat (jotka liittyvät kiinteästi työn epävarmuuteen erityisesti kaukaisilla kalastusalueilla toimivissa pk-yrityksissä).

Edellä mainittu ”osuuspalkkajärjestelmä” haittaa samoin koulutusta, joka on toteutettava maissa ja josta ei näin ollen makseta palkkaa. Tästä huolimatta jäsenvaltiot ovat sitä mieltä, että koulutuksen lisääminen on ollut yksi direktiivin merkittävimpiä tuloksia.

6. DIREKTIIVIN 92/29/ETY KÄYTÄNNÖN TÄYTÄNTÖÖNPANO

6.1. Yleistä

Yleisesti direktiivi on pantu täytäntöön vaatimusten mukaisesti sen ansiosta, että alan ammattilaiset ovat hyväksyneet sen laajalti ja tehneet yhteistyötä viranomaisten kanssa ja viranomaiset ovat toteuttaneet tarkastuksia. Tätä on helpottanut se, että direktiivin liite on laadittu hyvin täsmällisesti siten, ettei tulkinnanvaraa jää.

Kun pidetään mielessä, että uusien säännösten vaikutuksia on hankalaa erottaa ja luotettavia tilastotietoja on vaikea eritellä ja saada, voidaan yleisesti todeta aluksilla tapahtuvan sairaanhoidon parantuneen. Sidosryhmät ovat onnistuneet siirtämään säännökset ennalta ehkäiseviin arkitoimintoihin sekä koulutukseen ja lääkintätarvikkeiden ja pelastuspakkausten hankintaan ja ylläpitoon.

Kauppalaivojen ja kalastusalusten välillä on kuitenkin eroja. Direktiivi on pantu ongelmitta täytäntöön kauppalaivoissa, mutta lääkintätarvikkeiden mukana pitämistä koskeva vaatimus on ollut hankalampi panna täytäntöön kalastusaluksissa ja erityisesti pienyrityksissä.

Direktiivin suurimpana aikaansaannoksena pidettiin paremmin organisoitua järjestelmää, jolla aluksille voidaan antaa lääkärin ohjeita. Radioneuvontakeskukset ovat osoittautuneet myös

---

[23] Tarkastuksia tehdään merellä vain yli 24 metrin pituisille aluksille, sillä pienemmät alukset ilmoittavat vain harvoin aikovansa merelle.

[24] Espanjassa tehdyssä tapaustutkimuksessa kävi ilmi, ettei ulkopuolisen yrityksen palkkaaminen auttanut lisäämään kalastajien tietoisuutta siitä, miten nämä ovat vastuussa omasta ja muiden turvallisuudesta ja terveydestä.

[25] Espanjassa tehdyssä tapaustutkimuksessa mainittiin, että kalastajat eivät olleet saaneet erityiskoulutusta edes omalta ammattiliitoltaan.

erittäin hyödyllisiksi: tietoja on nyt saatavilla aluksilta tehtyjen soittojen määristä, tyypillisimmistä vammoista ja toteutetuista toimista.

Valtaosassa jäsenvaltioita koulutusohjelmat ovat lisänneet työntekijöiden luottamusta vastuutehtäviin, jotka liittyvät aluksella tapahtuvaan sairaanhoitoon.

Kapteenit jättävät monesti mieluummin lääkelaatikon lääkkeet antamatta, mikä vähentää niiden vaikutusta aluksella tapahtuvaan sairaanhoitoon. Useimmiten lääkäritkin vaikuttavat haluavan mieluummin saada potilaat pois alukselta kuin määrätä aluksella saatavilla olevia lääkkeitä. Myöskään lääkkeiden kuljettamisella ei näytä olleen suurta vaikutusta taloudellisiin kustannuksiin, vaikka muutamat jäsenvaltiot tämän mainitsevatkin.

Eniten direktiivin vaikutuksia arvostelivat ammattiliitot, jotka kritisoivat ensiaputarvikkeita koskevaan teoreettiseen ja käytännön opetukseen sekä radioneuvontapalveluun liittyvien vaatimusten noudattamatta jättämistä sekä liian pieniä resursseja, jotta työntekijöitä olisi voitu opastaa niiden käyttämiseen merellä.

Koulutukseen pääsy oli erityisen vaikeaa itsenäisille elinkeinonharjoittajille ja kalastajien osuuskunnille, joiden palkkaus liittyy läheisesti päivittäiseen saaliiseen.

6.2. Lääkintätarvikkeet

Direktiivin 2 artiklassa säädetään, että jokaisen aluksen on kuljetettava aina mukanaan lääkintätarvikkeet, jotka täyttävät alusluokan sekä matkan laadun, toiminnan laadun, lastin erityispiirteiden ja työntekijöiden lukumäärän mukaiset vaatimukset. Suuremmissa aluksissa, jotka tekevät yli kolme vuorokautta kestävän merimatkan, on oltava hoitotoimenpidetilat, ja aluksessa, jossa on vähintään 100 työntekijää ja joka tekee yli kolme vuorokautta kestävän kansainvälisen merimatkan, on oltava lääkäri.

Yleiseltä kannalta katsottuna lainsäädäntöä sovelletaan asianmukaisesti ja lääkintätarvikkeita kuljetetaan mukana aluksilla. Joitakin ongelmia on kuitenkin edelleen erityisesti lääkelaatikon sisällön suhteen, sillä sisältö ei aina vastaa kaikkia direktiivin vaatimuksia eikä vanhentuneita lääkkeitä ja lääkintätarvikkeita ole aina korvattu uusilla. Tämä näyttäisi johtuvan toisinaan siitä, ettei tarkastajilla ole tarvittavaa erityiskoulutusta.

Lääkintätarvikkeiden tilanne vaikuttaisi olevan parempi suurissa yrityksissä ja kauppalaivoilla, kun taas tarvikkeiden tarkistaminen ja niiden korvaaminen uusilla ei tapahdu yhtä säntillisesti pienissä yrityksissä ja kalastusaluksilla.

Itsenäisinä elinkeinonharjoittajina toimivista kalastajista lääkintätarvikkeita koskevaa lainsäädäntöä on vaikea ymmärtää.

Joitakin ongelmia on havaittu narkoottisten lääkkeiden kanssa siksi, ettei lääkkeen toimittajalla ole ollut asiasta riittävää tietoa.

Tarvetta vaihtaa lääkelaatikon vanhentunut sisältö uuteen olisi arvioitava. Komission avuksi tässä tehtävässä voitaisiin perustaa neuvoa-antavan komitean työryhmä.

6.3. Vastuun jakautuminen

Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään lääkintätarvikkeiden hankintaa ja täydentämistä koskevan vastuun jakautumisesta omistajan ja kapteenin tai tehtävään nimetyn henkilön välillä.

Jako ei näytä tuottavan ongelmia. Yhtäältä lääkintätarvikkeiden hankintaa ja vaihtoa sekä toisaalta niiden hoitoa ja ylläpitoa koskevat vastuut on jaettu asianmukaisesti. Espanja mainitsee selkeyden puutteen ja ilmoittaa, että vastuun jakautuminen on epäselvempää kalastusaluksilla – joilla kapteeni ja laivanomistaja ovat usein sama henkilö – kuin kauppalaivoilla.

6.4. Koulutus

Direktiivin 5 artiklan 2 ja 3 kohdassa asetetuista koulutusvaatimuksista herää pääasiassa kaksi kysymystä: onko ensiapua koskeva peruskoulutus riittävä ja asianmukainen ja osallistuvatko kapteeni ja työntekijät kertauskurssille vähintään joka viides vuosi.

Tilanne vaihtelee jäsenvaltioittain ja alustyypeittäin. Joissakin jäsenvaltioissa kalastusalan peruskoulutusta pidetään riittämättömänä. Myös viiden vuoden välein suoritettavien kertauskurssien tilanne vaihtelee. Monissa jäsenvaltioissa joka viides vuosi suoritettava koulutus on pakollista. Suomessa tällainen koulutus on edellytys pätevyyskirjan saamiselle ja merenkulun ammatissa työskentelylle. Saksassa osallistumistodistusta edellytetään uusittaessa kapteenin/miehistön todistusta.

Joissakin jäsenvaltioissa ensiapua ja ensihoitoa koskeva erikoiskoulutus tai hätätilanteen lääkinnällisiä avustustoimenpiteitä koskeva peruskoulutus on pakollinen kaikille merenkulun ammattikoulutukseen osallistuville, ja kapteeneille annetaan hätätilanteen lääkinnällisiä avustustoimenpiteitä koskevaa erikoiskoulutusta. Toisinaan hätätilanteen lääkinnällisiä avustustoimenpiteitä koskevaa koulutusta pidetään kuitenkin riittämättömänä. Kapteeneille tarkoitetussa erikoiskoulutuksessa on toisinaan puutteita esimerkiksi neulojen käytön ja pistosten antamisen osalta. Kalastusalalla vaikuttaa siltä, että mitä pienempi kalastusalus, sitä epätodennäköisemmin kapteeni tai joku muu miehistön jäsen on suorittanut sairaanhoitoa koskevaa koulutusta tai ylipäätään mitään koulutusta.

6.5. Radioneuvontakeskukset

Direktiivin 6 artiklan tavoite, sellaisten radioneuvontakeskusten perustaminen, joista saa apua alusten elinoloihin erikoistuneilta lääkäreiltä, on saavutettu tyydyttävällä tavalla, vaikka joissakin jäsenvaltioissa on käytetty olemassa olevia järjestelmiä. Tanskassa aluksilta evakuoitujen lukumäärä on pudonnut selvästi, kun radioneuvontapalvelut ja merenkulkijoiden ja radioneuvontaa antavien lääkärien koulutus keskitettiin. Keskusten toimintaa pidettiin yleensä asianmukaisena, joskin myös muutamia heikkouksia havaittiin.

Riippumattomien asiantuntijoiden raportista kävi ilmi, että muutamissa jäsenvaltioissa radioneuvontakeskuksissa ei työskentele lääkäreitä tai erikoistunutta sairaanhoitohenkilöstöä, vaan puhelut hoitaa päivystävä lääkäri, jolla ei ole koulutusta alusten olosuhteista. Muissa jäsenvaltioissa lääkärit koulutetaan antamaan hoitoa radion välityksellä aluksessa oleville henkilöille, ja aina päivystää vähintään yksi merenkulkijoita avustava lääkäri.

Suurimpana puutteena mainittiin, ettei potilaasta saada reaaliaikaista videokuvaa, vaan lääkäri joutuu luottamaan kapteenin kuvaukseen potilaan oireista. Tiedon luotettavuus vaikuttaa

lääkärin antamien ohjeiden luotettavuuteen, mistä seuraa, että todennäköisesti aluksilta evakuoidaan useampia potilaita kuin todellisuudessa olisi tarpeen.

Tanskassa on tehty onnistuneita kokeiluja web-kameran välittämän kuvan käyttämisestä lääkärin tutkimuksessa. Heikkoutena tässä on kuitenkin se, ettei kaikilla aluksilla ole pysyvää Internet-yhteyttä ja että laitteiden ja Internet-yhteyden kustannukset ovat suuret.

Ruotsissa on perustettu erityisiä virtuaalikeskuksia, joissa työskentelee erikoiskoulutuksen saaneita alusten olosuhteet tuntevia lääkäreitä.

Alukselta rannikolle tapahtuvan viestinnän tekniikka vaihtelee valtavasti yksinkertaisesta VHF-radiosta satelliittipuhelimeen ja sähköpostiin.

Hätätilanteissa toimintaan osallistuu myös ilmailuala, ja Espanja mainitsee vielä, että sairaala-aluksia on olemassa.

6.6. Tarkastukset

Direktiivin 7 artikla kattaa lääkintätarvikkeiden vuositarkastukset.

Edellä olevassa 5.3 kohdassa mainitut ongelmat (direktiivi 93/103/EY) pätevät myös tähän.

7. YLEISARVIO

7.1. Direktiivien keskeiset myönteiset vaikutukset

7.1.1. Direktiivi 93/103/EY

Jäsenvaltioiden kansallisissa kertomuksissa ei mainita yleensä mitään suurempia kielteisiä tai myönteisiä vaikutuksia, mikä johtuu joissakin tapauksissa siitä, että aiempi lainsäädäntö on ollut yhtä tiukkaa. Tilanteen arviointi on vaikeaa, koska kalastajien sosiaalis-taloudelliset olot ovat heikentyneet yleisesti viime vuosina. Parannusten katsottiin olevan alusten parantamiseksi toteutettujen toimenpiteiden ansiota eikä johtuvan niinkään pyrkimyksistä parantaa alusten työoloja.

Jäsenvaltiot luettelivat kuitenkin seuraavia direktiivin 93/103/EY myönteisiä vaikutuksia:

– Kaikissa jäsenvaltioissa on yhtenäiset turvallisuutta koskevat vähimmäisvaatimukset.

– Kansalliseen lainsäädäntöön on saatu nimenomaan kalastusaluksilla työskentelyyn liittyvä yhtenäinen kokonaisuus työterveyttä ja työturvallisuutta koskevia vähimmäissääntöjä, joita omistajien on noudatettava täysin, ja näin myös tarkastajien on helpompi valvoa niiden noudattamista.

– Tarkastuksia tehdään enemmän.

– Työssä aiheutuvien vaarojen ennaltaehkäisyä koskevaa kansallista lainsäädäntöä pyritään noudattamaan uskollisemmin.

– Turvallisuus on lisääntynyt kalastusaluksilla ja työolot ovat paremmat etenkin työryhmien, työtilojen, alusten majoitustilojen sekä rahdin ja kalankuljetuslaatikoiden käsittelyssä käytettyjen menetelmien osalta.

– Työssä aiheutuvien vaarojen ennaltaehkäisyä koskevan järjestelmän rakenne ja toimintatapa – *modus operandi* – ja erityisesti koulutus-, tiedotus- ja tarkastustoiminta ovat parantuneet.

– Työntekijöiden ja kipparien/kapteenien koulutus on lisääntynyt.

– Alusten elinolot ovat parantuneet hieman (osittain myös uuden tekniikan ansiota).

– Direktiivin vaatimukset ovat olleet hyödyksi laadittaessa kalastusalusten rakentamista ja varustamista koskevia käytännön säännöksiä.

– Alan ammattikeskustelu on lisääntynyt.

7.1.2. Direktiivi 92/29/ETY

Vaikka jäsenvaltiot eivät maininneet lainsäädännöllä olleen mitään suurempia kielteisiä tai myönteisiä vaikutuksia, osa totesi, että työterveys- ja työturvallisuusasioista ollaan yleisesti aiempaa tietoisempia. Jatkokoulutus ja uusien määritelmien lisääminen mainittiin myönteisinä vaikutuksina, ja lääkelaatikkoja ja aluksilla tapahtuvaa sairaanhoitoa koskevat vaatimukset ovat tuoneet joitain muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Jäsenvaltiot luettelivat muitakin myönteisiä näkökohtia, esimerkiksi seuraavia:

– Tarve merenkulkijoiden työterveyden pakolliselle valvonnalle tunnustetaan.

– Aluksilla tapahtuva sairaanhoito on parantunut.

– Lääkintätarvikkeilla varmistetaan sairaanhoito aluksilla.

– Lääkintätarvikkeisiin on lisätty uusia lääkkeitä (vasta-aineet).

– Sairaanhoidosta ja neuvonnasta vastaava henkilö käyttää lääkintätarvikkeita paremmin.

– Lääkintätarvikkeita tarkistetaan tehokkaammin erityisesti psykotrooppisten lääkkeiden osalta.

– Kapteeni ja ne työntekijät, joiden tehtävänä on lääkintätarvikkeiden käyttö, osallistuvat kertauskurssille joka viides vuosi, mikä parantaa kyseisten henkilöiden tietoa sairaanhoidosta.

– Tiedotuskampanjoilla (jotka on kohdennettu miehistölle, laivanomistajille ja varustamoille) on lisätty tietoisuutta.

7.2. Keskeiset ongelmat täytäntöönpanossa

7.2.1. Direktiivi 93/103/EY

Jäsenvaltiot mainitsevat seuraavat ongelmat:

– Työmarkkinaosapuolet olivat lähes kaikissa jäsenvaltioissa sitä mieltä, ettei uusista säännöksistä ole tiedotettu ja jaettu tietoa riittävästi.

– Direktiivin teknisen monimutkaisuuden vuoksi on tarvittu lisäapua.

– Vähintään 18 metrin pituisilla nykyaluksilla[26] on vaikeuksia täyttää direktiivin vaatimukset muutostöiden osalta.

– Turvavarusteiden kustannukset (työnantajille) ovat korkeat.

– Pienten alusten omistajat ovat haluttomia tekemään vaarojen arviointeja niistä aiheutuvien kustannusten vuoksi.

– Vaarojen arviointi jää usein vain pelkäksi lomakkeiden täyttämiseksi, eikä se vaikuta alusten työoloihin.

– Merellä aiheutuvien vaarojen ennaltaehkäisyä koskevaa yhdennettyä valvonta- ja kehityssuunnitelmaa ei ole.

– Toimivaltaisten viranomaisten väliselle yhteistyölle ei ole virallisia menettelyjä.

– Ammattitautien ennaltaehkäisyä koskevia säännöksiä ei ole noudatettu.

– Alusten ikä haittaa joskus täytäntöönpanoa.

– Kalastajilla ei ole vankkaa edustajistoa, mikä haittaa työolojen parantamista.

– Tupakoimattomat henkilöt altistuvat edelleen tupakansavulle alusten sisätiloissa.

– Henkilöt, jotka huolehtivat turvallisuusseikoista aluksilla, eivät saa tarpeeksi suoraa apua.

Pienet alukset: direktiivi 93/103/EY

Direktiiviä 93/103/EY ei sovelleta alle 15 metrin pituisiin aluksiin, mutta puitedirektiiviä sovelletaan myös niihin aluksiin, jotka eivät kuulu direktiivin 93/103/EY soveltamisalaan.

Lähes kaikki alle 15 metrin pituiset alukset ovat kipparin/kapteenin omistuksessa, ja kippari/kapteeni työskentelee usein muiden perheenjäsenten kanssa. Pk-yritysten osuus alalla onkin suuri: 60–90 prosenttia aluksista – osuus vaihtelee jäsenvaltioittain – ovat alle 12 metrin pituisia.

Riippumattomien asiantuntijoiden raportin mukaan pienillä aluksilla on vaikeuksia noudattaa työterveys- ja työturvallisuusvaatimuksia ja pienet laivanomistajat jättävät turvavarusteet hankkimatta suurten kustannusten vuoksi.

Turvallisuustietojen saanti on vaikeampaa pienten alusten kippareille/kapteeneille ja miehistön jäsenille, etenkin jos tiedotusviranomaiset käyttävät uutta tekniikkaa, esimerkiksi Internetiä.

Perheyritykset toimivat usein vanhoilla aluksilla, ja niiden työntekijöillä on tuskin lainkaan koulutusta.

---

[26] Ranska mainitsi vaikeudet noudattaa tiettyjä direktiivin 2002/44/EY (tärinä) ja direktiivin 2003/10/EY (melu) vaatimuksia kalastusaluksilla.

Edellä olevassa 4.2 kohdassa mainitussa pienten alusten käytännön oppaassa olisi syytä käsitellä puualuksilla aiheutuvia ongelmia, esimerkiksi hätäteitä ja -uloskäyntejä.

7.2.2. Direktiivi 92/29/ETY

Jäsenvaltioiden kansallisissa kertomuksissa mainitaan seuraavat ongelmat käytännön täytäntöönpanossa:

– Lääkelaatikolle on vaikea löytää sopivaa paikkaa.[27]

– Uusien lääkintätarvikkeiden hankinnasta ja ylläpidosta aiheutuvat suuret kustannukset.

– Tiettyjä lääkkeitä, erityisesti malarialääkkeitä, on vaikea saada (malarialääkkeet on tuotava maahan)[28].

– Aluksen koon ja aluksen mukana kuljetettavia lääkintätarvikkeita koskevan velvollisuuden välillä on epäsuhta.

– Joitakin aluksella olevista lääkeaineista saisi antaa vain pätevä lääkäri.

– Kalastusalalla lääkintälaatikkoa käytetään useimmiten pienten ongelmien, kuten päänsäryn, hoitoon.

– Radioneuvontakeskusten perustaminen oli haaste, sillä lääkärit eivät tunteneet meriympäristöä, kokemusta radioviestintätekniikoista ei ollut ja tällaisia hätäpuheluita tulee vain silloin tällöin.

– Joillakin aloilla erikoiskoulutuksen saaneet ensihoitajat voisivat korvata lääkärit aluksilla. Päätöksen tekeminen tästä asiasta ehdotettiin jätettävän jäsenvaltioille.

Pk-yritykset: direktiivi 92/29/ETY

Yleisesti tuntui siltä, että direktiivi oli suunniteltu suuremmille aluksille eikä kaikille yhteisön aluksille, koska täytäntöönpano aiheutti eniten ongelmia pk-yrityksissä.

Lääkkeiden, jotka aluksen on kuljetettava mukanaan direktiivin mukaisesti, katsottiin sopivan suurille aluksille, mutta rasitetta pidettiin keskisuurille aluksille liian suurena.

Etäisyyttä rannikolta koskevat lausekkeet ovat aiheuttaneet erityisiä hankaluuksia alan joillain osilla.

---

27 Tanska ratkaisi ongelman suunnittelemalla reput pienemmille lääkelaatikoille.

28 Tanska ilmoitti, että Euroopan ulkopuolella voi olla erittäin hankalaa ostaa lääkkeitä tiukan kansallisen lainsäädännön vuoksi.

8. PARANNUSEHDOTUKSIA

8.1. Direktiivi 93/103/EY

Suurin osa jäsenvaltioista ei pidä direktiivin muuttamista välttämättömänä, vaan niiden mielestä täytäntöönpanossa havaitut hankaluudet voitaisiin ratkaista muutoin kuin lainsäädännöllä, esimerkiksi tiettyihin seikkoihin keskittyvillä tarkastuksilla ja lisätiedoilla.

Jotkin jäsenvaltiot ovat kuitenkin sitä mieltä, että direktiivin tulisi kattaa myös alle 15 metrin pituiset alukset, sillä suurin osa jäsenvaltioiden aluksista kuuluu tähän ryhmään ja tilastojen mukaan huomattava määrä onnettomuuksia tapahtuu pienillä aluksilla.

Kansallisten kertomusten mukaan suurin haaste on parantaa kalastajien asennoitumista turvallisuusnäkökohtiin, mikä edellyttää tiedottamista ja koulutusta. Jäsenvaltioiden mielestä tiedotus voitaisiin suunnitella järjestelmällisemmin ja turvallisuuskoulutus on sovitettava paremmin kalastajien tilanteeseen koulutuksen tason, saatavuuden, perinteiden, kulttuurin ja muiden vastaavien seikkojen mukaisesti, ja siihen olisi kuuluttava enemmän käytännön harjoituksia.

Lisäksi Euroopan unionissa on tehtävä lisää yhteistyötä parhaiden käytäntöjen tutkimisessa ja jakamisessa, ja strategisena tavoitteena oleva kalastusalan työn inhimillistäminen on otettava mukaan yhteiseen kalastuspolitiikkaan, jäljempänä ’YKP’, esimerkiksi työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelun kautta.

8.2. Direktiivi 92/29/ETY

Jäsenvaltiot esittivät useita ehdotuksia direktiivin liitteistä: esimerkiksi liitteessä II vaadittuja lääkintätarvikkeita olisi tarkistettava alueen ja alusluokan mukaisesti, jotta varmistetaan, että luettelo vastaa alusten tarpeita ja olosuhteita. Liitteitä on mukautettava vastaamaan lääkintätarvikkeiden teknistä ja lääketieteellistä kehitystä.

Muut ehdotukset koskivat tiedottamista ja koulutusta[29] sekä tarkastusjärjestelmää.

Lisäksi ehdotettiin, että komissio edistäisi direktiivien parempaa ymmärtämistä ohjeilla, jotka kattavat useita erilaisia operaatioita, alusten kokoja ja olosuhteita, joissa Euroopan unionin alukset toimivat.

9. VAIKUTUKSET

9.1. Direktiivi 93/103/EY

9.1.1. Vaikutukset työtapaturmiin ja ammattitauteihin

9.1.1.1. Työtapaturmat

Kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden vaikutusten arvioinnissa on yksi perusongelma: on vaikea yhdistää vaikutus tiettyyn syyhyn. Kansallisia säännöksiä oli voimassa jo ennen direktiiviä. Myös teknologian kehitys parantaa työoloja[30].

[29] Komission olisi esimerkiksi ehdotettava yksityiskohtaisia tavoitteita sairaanhoitoa antavien henkilöiden koulutukselle.

Vaikka Eurostat laatii EU:n laajuisia tilastoja[31], merenkulkualalta ei ole saatavilla luotettavia tietoja. Tässä voidaan kuitenkin mainita uusin EU:n ad hoc -kyselytutkimus työtapaturmista, joka tehtiin, kun EU:ssa oli 15 jäsenvaltiota: vuoden 1999 työvoimatutkimuksesta[32] käy ilmi, että kalastusalalla sattui eniten muita kuin kuolemaan johtavia työtapaturmia – 2,43 kertaa EU:n keskiarvon verran.

Valtaosassa jäsenvaltioita ei ole luotettavaa tietoa myöskään uuden lainsäädännön vaikutuksista, vaikka merenkulkijoihin liittyviä onnettomuustilastoja seurataan tavallisesti kansallisella tasolla.

Monet jäsenvaltiot ovat kuitenkin ilmoittaneet, että työtapaturmien määrä on vähentynyt mahdollisesti uusien säännösten täytäntöönpanon, koulutuksen tai tiedotuskampanjoiden ansiosta. Muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta tapaturmien määrä näyttää vähentyneen suurimmassa osassa jäsenvaltioita jyrkemmin kuin kalastajien määrä, mikä viittaa siihen, että tapaturmien lukumäärä oli laskussa jo ennen säännösten saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Joka tapauksessa tapaturmatilastot ovat kehnoja valtaosassa jäsenvaltioita. Yhtenä selityksenä on se, ettei haavoja, naarmuja, pieniä ruhjeita, mustelmia ja muita jälkiä tavallisesti edes pidetä tapaturmina vaan yksinkertaisesti osana työtä.

Vaikka onnettomuuksien määrä on vähentynyt, niistä on voinut tulla vakavampia erityisesti siksi, että aluksilla vietetään pitkiä aikoja, miehistöt ovat pienentyneet ja maissa annettavaan koulutukseen jää vain niukasti aikaa. Suurimmaksi osaksi turvallisuusolot vaikuttavat parantuneen aluksilla ennen säännösten saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, mikä voi selittää sen, miksi tapaturmien määrä on laskenut työvoiman määrää jyrkemmin. On kuitenkin pidettävä mielessä, että direktiiviä 93/103/EY sovelletaan vain pieneen osaan Euroopan unionin kalastusaluksista[33]. Koska vaara on huomattavasti suurempi pienillä aluksilla kuin suurilla, on loogista, että kansallisissa kertomuksissa arvioidaan direktiivin uusien vaatimusten suora vaikutus tapaturmatilastoihin vähäiseksi.

9.1.1.2. Ammattitaudit

Koska ammattitautien rekisteröintiä koskevissa kansallisissa järjestelmissä on vielä suurempia puutteita kuin työtapaturmia koskevissa järjestelmissä, uusien säännösten ja ammattitauteja koskevan tilanteen muuttumisen välille on vielä vaikeampi vetää yhteyttä. Epäsuorat tiedot osoittavat kuitenkin, että sairaus on merkittävä tekijä, jonka vuoksi kalastajat luopuvat elinkeinostaan. Ikääntymistekijää pahentaa se, että yhä vähemmän uusia työntekijöitä hakeutuu alalle lähinnä rankkojen olosuhteiden vuoksi. Tämä vaikuttaa työtä tekevien kykyyn kantaa vastuu raskaasta työtaakasta uuvuttavassa työympäristössä.

---

30 Ongelmia ilmenee kuitenkin, jos teknisiä parannuksia ei täydennetä asianmukaisella työntekijöiden koulutuksella.

31 ESAW – Euroopan työtapaturmatilastot ja EODS – Euroopan ammattitautitilastot. Tiedot eivät ole täysin verrattavissa keskenään, koska tiedonkeruukriteerit eivät ole täysin yhteensopivia. Ongelman todellinen laajuus aliarvioidaan edelleen työtapaturmien ilmoittamista koskevissa vapaaehtoisissa järjestelmissä. Kansanterveyttä sekä työterveyttä ja työturvallisuutta koskevista yhteisön tilastoista 16 päivänä joulukuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1338/2008 (EUVL L 304, 31.12.2008, s. 70) on kuitenkin määrä parantaa ilmoittamisen yhdenmukaistamista.

32 Vuoden 2007 työvoimatutkimus ei kata tapaturmia ja terveysongelmia kalastusalalla, koska luotettavuuskriteerit eivät täyty.

33 Esimerkiksi yli 12 metrin pituisia aluksia on enintään vain neljännes minkä tahansa jäsenvaltion laivastoista.

Kalastusalan suurimmat riskit ja rasittavuus johtuvat säästä; ruumiillisen työn raskaudesta; psyykkisistä ja sosiaalisista ongelmista, jotka johtuvat kauan aikaa merellä eristyksissä olemisesta; paineesta työskennellä nopeasti; pitkistä työajoista, jotka jakautuvat epätasaisesti tiukkaan toimintaan ja yksitoikkoiseen odotteluun, sekä vuorovaikutuksesta näiden tekijöiden välillä.

Esimerkiksi saaliiden vähenemisestä johtuva kilpailun kiristyminen uhkaa ennaltaehkäisevien toimenpiteiden edellytyksiä. Etenkin valtaosassa pienistä aluksista käytössä oleva ”osuuspalkkajärjestelmä” saattaa pidentää työaikaa ja aluksella vietettyä aikaa sekä lisätä rasitusta. Tehokkaat ennalta ehkäisevät toimenpiteet eivät todennäköisesti ole etusijalla tällaisissa työoloissa, ja tämä puute voi lisätä ammattitauteja ja sairauksia.

Lihaksistoon liittyvät ongelmat vaikuttavat olevan kalastajien pääasiallisena sairautena todennäköisesti ikääntymisen ja uuvuttavien työolojen vuoksi.

9.1.2. Vaikutus tuottavuuteen, työllisyyteen ja kilpailukykyyn

Jäsenvaltiot eivät toimita yleensä tietoja uuden lainsäädännön vaikutuksesta tuottavuuteen, työllisyyteen ja kilpailukykyyn.

9.2. Direktiivi 92/29/ETY

9.2.1. Vaikutus työtapaturmiin ja ammattitauteihin

Ennen direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, joka sattui samaan aikaan kalastusalusten määrän vähenemisen ja näin ollen kalastusalan työntekijöiden ja tapaturmien määrän vähenemisen kanssa, joissakin jäsenvaltioissa oli jo voimassa kansallisia säännöksiä, joissa asetettiin vastaavat tai tiukemmat vaatimukset. Direktiivin 93/103/EY tavoin direktiivin 92/29/ETY vaikutusten määrällinen arviointi on näin ollen äärimmäisen hankalaa. Jäsenvaltiot ovat yrittäneet selittää tapaturmien ja ammattitauteihin sairastuneiden määrän vähenemistä, ja niiden arviot direktiivin 92/29/ETY vaikutuksista ovat ajoittain ristiriitaisia ja toisinaan vain nipin napin myönteisiä. Yleisesti ottaen direktiivin vaikutus vaikuttaa olleen vähäinen, vaikka sairaanhoitoa, lääkelaatikkoja ja koulutusta koskevien suuntaviivojen on täytynyt parantaa miehistön mahdollisuutta saada sairaanhoitoa.

9.2.2. Vaikutus tuottavuuteen, työllisyyteen ja kilpailukykyyn

Jäsenvaltiot eivät toimita yleensä lainkaan tietoja uuden lainsäädännön vaikutuksesta tuottavuuteen, työllisyyteen ja kilpailukykyyn.

10. PÄÄTELMÄT

10.1. Direktiivi 93/103/EY

Vaikka vaarat vaikuttavat vähentyneen kalastusalalla työvoiman määrää jyrkemmin lähes kaikissa jäsenvaltioissa, kalastus on kuitenkin edelleen yksi Euroopan unionin vaarallisimpia ammatteja, ja 80 prosenttia aluksilla tapahtuvista onnettomuuksista johtuu inhimillisestä erehdyksestä.

Jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten näkemysten ja riippumattoman arvion tulosten perusteella päädyttiin seuraaviin ehdotuksiin.

10.1.1. Lisää tietoa

On erittäin tärkeää saada lisää tietoa tapaturmista ja ammattitautitapauksista kalastusalalla. Vaikka on tärkeää määrittää suurimmat vaarat, lienee hyödyllistä rekisteröidä myös vähemmän vakavat tapaturmat parannetun sähköisen viestintäjärjestelmän kautta ja laatia suuntaa-antava luettelo yleisistä ammattitaudeista ja niiden aiheuttajista. Asiasta voitaisiin keskustella työmarkkinaosapuolten välisessä alakohtaisessa vuoropuhelussa tai neuvoa-antavassa komiteassa. Kansanterveyttä ja työturvallisuutta koskevista yhteisön tilastoista annetun asetuksen (EY) N:o 1338/08 täytäntöönpano saattaa parantaa työtapaturmista ja ammattitautitapauksista ilmoittamista yleisesti.

10.1.2. Parempaa viestintää, tiedottamista ja koulutusta

Kalastusalan hajanaisuus, heikko ammattiliittoedustus ja fatalistinen asenne – omaksutaan perinteinen näkemys, jonka mukaan meri on vaarallinen ja arvaamaton ja vaara on osa työtä – hankaloittaa tiedottamisen tehokkuutta. Myös etäisyys kalastuspaikalle ja monien kalastajien maissa viettämän ajan lyhyys haittaavat todella osallistumista. Kampanjat, seminaarit, julkaisut, verkkosivut ja muut vastaavat tehoavat tällä alalla hyvin harvoin. Jäsenvaltiot ja lähes kaikkien maiden työmarkkinaosapuolet vahvistavat tämän erityisesti pienempien yritysten osalta.

On välttämätöntä kehittää uusia ja parempia järjestelmiä, joiden avulla alan ihmisten kanssa voidaan olla yhteydessä. Lisäksi on ratkaisevan tärkeää saada työmarkkinaosapuolet mukaan sekä Euroopan unionin laajuisesti, jäsenvaltioissa ja – mikä tärkeintä – ruohonjuuritasolla, sekä yrittää saada aikaa pysyvä asennemuutos. Alakohtaisella vuoropuhelulla ja neuvoa-antavalla komitealla voisi olla tälläkin alalla merkittävä asema.

Lisätoimia tarvitaan myös koulutuksessa, ja toimissa olisi keskityttävä sovittamaan koulutusmateriaali ja kurssit kalastajien profiiliin ja mahdollisuuksiin sopiviksi eikä tulisi keskittyä vain siihen, miten selviytyä merionnettomuuksissa.

Yhdistynyt kuningaskunta toi esiin, että kursseille osallistuminen vaikutti riippuvan siitä, olivatko kurssit pakollisia (tai tulossa pakollisiksi) ja ilmaisia, ja että lisäksi olisi pohdittava sitä, miten varmistetaan, että kurssien sisältö on todella ymmärretty.

10.1.3. Parempia tarkastuksia

Puitedirektiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus varmistaa, että työterveyttä ja työturvallisuutta koskevaa EU:n lainsäädäntöä sovelletaan täysimääräisesti etenkin varmistamalla asianmukaiset tarkastukset ja valvonta. Direktiivin 93/103/EY ja alan muiden EU:n direktiivien tehokas täytäntöönpano on oleellista EU:n lainsäädännön noudattamisen parantamiseksi, mikä edesauttaa tehokkaasti työtapaturmien ja ammattitautitapausten määrän vähentämistä kalastusaluksilla.

Jotkin jäsenvaltiot haluavat kannustaa työntekijöiden edustajiston vahvistamista ja edustusjärjestelmän perustamista jokaiseen satamaan, jotta pienemmät alukset saadaan mukaan ja toimijoita kannustetaan käymään alakohtaisia työehtosopimusneuvotteluja työolojen parantamiseksi. Ammattiliitot ja ammattiliittojen ulkopuolelle jäävät työntekijät on saatava mukaan.

Euroopan unionissa on löydettävä käytännöllisiä ja realistisia tapoja tarkastuksia koskevan epätyydyttävän tilanteen parantamiseksi. Siinä voitaisiin ehkä selvittää, mitä jäsenvaltiot

tekevät tarkastusten, kuulemisten ja koulutuksen eteen parhaiden käytäntöjen jakamiseksi siten, että johtavien työsuojelutarkastajien komitea osallistuu työhön,[34] ja kannustaa kansallisia työsuojelun tarkastuslaitoksia keskittymään alaan ja pohtimaan tarvittaessa erilaisia yhteistyömuotoja muiden tarkastuslaitosten, etenkin teknisten tarkastuslaitosten ja terveydensuojelun tarkastuslaitosten kanssa.

10.1.4. Rahoitus

Monet erityisesti pienten alusten omistajien mainitsemista vaikeuksista koskevat alusten varustuksen parantamisesta aiheutuvia kustannuksia. Useissa jäsenvaltioissa saadut kokemukset ovat osoittaneet, että tukitoimenpiteet parannusten rahoittamiseksi ovat tehokkaita. Jäsenvaltioita kehotetaankin vaihtamaan parhaita käytäntöjä tällä alalla. Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto voisi edistää tällaista kokemustenvaihtoa. Yhdistynyt kuningaskunta ehdotti, että olisi varmistettava, että jos varat aluksen varustuksen parantamiseen saadaan elimeltä, jolla ei ole toimivaltaa turvallisuuden alalla, turvallisuusalan elimen olisi ensin hyväksyttävä kyseiset muutokset.

10.1.5. Yhteinen kalastuspolitiikka

Riittävän suuret kalakannat ja ympäristön kannalta kestävä kalastus ovat ennakkoedellytys pitkäaikaiselle taloudelliselle kestävyydelle. Kannattava kalastustoiminta on paras tae aluksen korkeatasoisesta turvallisuudesta ja työoloista.

Yhteisen kalastuspolitiikan meneillään oleva uudistus[35] tarjoaa tilaisuuden yhdistää toisiinsa tavoite, joka tähtää kalastajien turvallisuuden ja elinolojen parantamiseen aluksilla, ja yleistavoite, joka koskee ympäristön, yhteiskunnan ja talouden kannalta kestävän kalastuksen turvaamista.

10.1.6. Direktiivin 93/103/EY soveltamisala

Aluksista suurin osa on alle 15 metrin pituisia, ja niillä onnettomuuksia sattuu enemmän. Direktiivin 93/103/EY soveltamisalan laajentamisesta kattamaan nämä pienemmät veneet, niin että siihen kuuluisi useampia veneitä ja kalastajia, on todettava, että puitedirektiiviä ja siihen liittyviä erityisdirektiivejä sovelletaan täysimääräisesti kaikkiin aluksiin, myös alle 15 metrin pituisiin. Puitedirektiivin ja erityisdirektiivien soveltamista olisi näin ollen parannettava. Kalastusalaan kohdistuu yhä enemmän taloudellista painetta esimerkiksi kalakantojen hupenemisen, tiukempien kiintiöiden ja polttoaineen hinnannousun vuoksi, joten on tarpeen kehittää välineitä, joilla voidaan auttaa pieniä aluksia toteuttamaan voimassa olevat turvallisuutta ja terveyttä koskevat toimenpiteet tehokkaasti pienin lisäkustannuksin.

Yksi keino parantaa näiden direktiivien täytäntöönpanoa on laatia EU:ssa alle 15 metrin pituisille veneille tarkoitettu käytännön opas, joka ei ole sitova ja jolla voidaan selventää muutamia keskeisiä käsitteitä ja auttaa kaikkia toimijoita täyttämään velvoitteensa puitedirektiivin ja erityisdirektiivien mukaisesti.

---

[34] Komission päätös 95/319/EY, tehty 12 päivänä heinäkuuta 1995, johtavien työsuojelutarkastajien komitean perustamisesta (EYVL L 188, 9.8.1995, s. 11).

[35] YKP:n uudistus sen toteuttamisen tehostamiseksi, jotta varmistetaan Euroopan alusten taloudellinen kannattavuus, säilytetään kalakannat, yhdennetään YKP meripolitiikkaan ja tarjotaan laadukkaita elintarvikkeita kuluttajille, aloitettiin vuonna 2008, ks. http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/review_fi.htm.

Samalla olisi perustettava neuvoa-antavan komitean työryhmä antamaan neuvoja, jos harkitaan toimenpiteitä voimassa olevien direktiivien soveltamisen parantamista koskevien toimenpiteiden lisäksi, jotta terveyden ja turvallisuuden suojelemista voitaisiin parantaa pienillä kalastusaluksilla, ja erityisesti jos harkitaan direktiivin 93/103/EY muuttamista sen soveltamisalan laajentamiseksi kattamaan myös alle 15 metrin pituiset alukset.

Yhteenvetona voidaan todeta, että jäsenvaltioissa ja/tai Euroopan unionissa on toteutettava seuraavat toimenpiteet:

– Komission olisi laadittava yhdessä neuvoa-antavan komitean kanssa pienille kalastusaluksille tarkoitettuja välineitä (suuntaviivoja), jotka eivät ole sitovia.

– Neuvoa-antavan komitean työryhmä olisi perustettava antamaan neuvoja, jos harkitaan lisätoimenpiteitä suojan parantamiseksi pienillä kalastusaluksilla ja erityisesti direktiivin 93/103/EY muuttamista.

– Työryhmä voisi tutkia myös keinoja parantaa yhteydenpitoa kalastajien kanssa työterveyttä ja työturvallisuutta koskevan tiedotuksen ja koulutuksen osalta.

– Johtavien työsuojelutarkastajien komitea voisi harkita käynnistävänsä EU:n laajuisen tarkastuskampanjan kalastuksesta ja sairaanhoidosta aluksilla kaikissa 27 jäsenvaltioissa ja parhaiden käytäntöjen vaihdon tarkastuslaitosten välillä. Kampanjalla voitaisiin myös lisätä yhteistyötä teknisten ja työsuojelun tarkastuslaitosten kanssa.

– Euroopan työterveys- ja työturvallisuusviraston olisi harkittava tiedotustoimenpiteitä, jotka koskevat työtapaturmien ja ammattitautien ehkäisemistä kalastusalalla ja joissa keskitytään pieniin kalastusaluksiin.

– Jäsenvaltioiden olisi harkittava erityisiä kalastusalan elinkeinonharjoittajille tarkoitettuja tiedotusaloitteita osana kansallista työterveys- ja työturvallisuusstrategiaa.

10.2. Direktiivi 92/29/ETY

Arviosta käy selkeästi ilmi, että uusia sähköisiä teknologioita voidaan käyttää etäneuvonnassa, kun on kyse tapaturmien ja tautien ehkäisyn parantamisesta ja työntekijöiden terveyden suojelusta.

Jotta direktiivin liitteitä saadaan mukautettua yksinomaan teknistä kehitystä vastaaviksi, komissio antaa jäsenvaltioiden edustajista muodostetulle komitealle direktiivin 92/29/ETY 8 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti ehdotuksen toimenpiteistä, jotka vastaavat jäsenvaltioiden kansallisissa kertomuksissa esitettyjä ehdotuksia.

Yhteenvetona voidaan todeta, että jäsenvaltioissa ja/tai Euroopan unionissa on toteutettava seuraavat toimet:

– Kehitetään sähköistä teknologiaa vapaaehtoiselta pohjalta.

– Kutsutaan koolle tekniseen kehitykseen mukauttamista käsittelevä komitea direktiivin 92/29/ETY liitteiden mukauttamiseksi.