



Aðgengi fólks með fötlun að almenningssamgöngum á landi; staða mála og mögulegar umbætur

Rannsóknarverkefni Vegagerðarinnar nr. 1800-536

Birna Hreiðarsdóttir, Norm ráðgjöf ehf.
Harpa Cilia Ingólfssdóttir, Algild hönnun & Aðgengi ehf
september 2016



Höfundar skýrslunnar: Birna Hreiðarsdóttir og Harpa Ingólfssdóttir

Prófarkalestur: Solveig Óladóttir

Ljósmyndir: Ivon Stefan Cilia og Harpa Cilia Ingólfssdóttir

Aðrar ljósmyndir og skýringamyndir: Ýmsir

Hönnun og umbrot: Þuríður Harpa Sigurðardóttir

Reykjavík, september 2016

Höfundar skýrslunnar hlutu styrk úr rannsóknarsjóði Vegagerðarinnar.

Þess ber að geta að höfundar skýrslunnar bera ábyrgð á innihaldi hennar. Niðurstöður hennar ber ekki að túlka sem yfirlýsta stefnu Vegagerðarinnar eða álit þeirra stofnana eða fyrirtækja sem höfundar starfa hjá.

Skýrslu þessa má hvorki afrita að hluta til né í heild nema að höfðu samráði við höfunda.



Úr yfirlýsingu samgönguráðherra OECD á fundi Alþjóða samgönguráðsins, ITF (International Transport Forum) á ráðstefnu í Leipzig, Þýskalandi, 18.-20. maí 2016:

„Samgöngur sem eru reknar á umhverfisvænan hátt fyrir alla og eru hagkvæmar og sjálfbærar, eru grunnforsenda þess að þeim markmiðum verði náð sem sett voru á 21. loftslagsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna (UNFCCC) í París í desember 2015 og á sömu forsendum verði náð markmiðum SP um sjálfbæra þróun. Viðurkenningu á leiðandi hlutverki samgangna fylgir sú kvöð að gera þennan málaflokk umhverfisvænni og láta hann koma öllum til góða. Verkefni okkar er að stuðla að því að tryggja ódýrt aðgengi fyrir alla [að samgöngum] og greiða fyrir viðskiptum og hreyfanleika sem efnahagur okkar og hagsæld hvíla á og á sama tíma að draga úr áhrifum samgangna á umhverfið og lýðheilsu.”

Formáli

Rannsóknarverkefni þessu er ætlað að varpa ljósi á löggjöf sem varðar möguleika fólks með fötlun til að notfæra sér almenningssamgöngur á landi, núverandi ástand aðgengismála að þeim samgöngumáta og mögulegar úrbætur til framtíðar. Ennfremur er staða mála skoðuð á vettvangi með sérstakri áherslu á almenningssamgöngur í dreifbýli.

Stefnumörkun stjórnvalda um aðgengi fólks með fötlun að almenningssamgöngum og útfærsla þeirra reglna varðar miklu um möguleika þessa hóps á að komast á milli staða og lifa sjálfstæðu lífi og auka þannig lífsgæðin.

Þetta rannsóknarverkefni snýr m.a. að því að setja fram raunhæfar tillögur til úrbóta sem geta orðið til að skapa grundvöll fyrir þróun almenningssamgangna hér á landi þannig að gætt sé hagsmuna fólks með fötlun svo að það geti nýtt sér þær til jafns við aðra.

Kerfi almenningssamgangna er í eðli sínu flókinn málaflokkur sem útheimtir samráð fjölmargra aðila eigi vel að takast til um rekstur þess og úrbætur á núverandi kerfi. Á það ekki síst við um tilhögun aðgengismála sem hér eru til umræðu. Er það von höfunda að verkefnið muni auðvelda þeim, sem að þessu mikilvæga málaflokki koma að móta stefnu til framtíðar í aðgengismálum fólks með fötlun á vettvangi almenningssamgangna á landi.

Rannsóknarverkefnið er unnið með styrk frá Vegagerðinni og er stofnuninni, ekki síst Þóri Ingasyni, forstöðumanni rannsókna, færðar bestu þakkir fyrir samstarfið. Þeim fjölmörgu sem lögðu verkefninu lið er jafnframt þakkað þeirra framlag, þ.m.t. Sjálfsbjörgu, landssambandi fatlaðra, fyrir að útvega vinnuástöðu við vinnslu verkefnisins.

Birna Hreiðarsdóttir
Harpa Ingólfssdóttir

Efnisyfirlit

1	Inngangur	9
2	Mikilvægi góðs aðgengis	10
3	Helstu niðurstöður	12
4	Main Conclusions	14
5	Hugtakanotkun	16
5.1	Hugtakið almenningssamgöngur.....	16
5.2	Hugtakið samgöngumannvirki	17
5.3	Hugtakið aðgengi	18
6	Hverjir teljast til fólks með fötlun í almenningssamgöngum á landi ..	20
6.1	Farþegar með skerta hreyfigetu	21
6.2	Yfirlit yfir mismunandi hópa	22
6.3	Fötlun í tölulegu samhengi	20
7	Lagaumhverfi	24
7.1	Evrópskt samstarf	24
7.2	EES-reglur í íslenskri löggjöf	25
7.3	Reglugerð 1370/2007/EB um almenna farþegaflutninga	26
7.3.1	Hvað felst í „skyldum um opinbera þjónustu.....	27
7.3.2	Samningur um opinbera þjónustu	28
7.3.3	Samgöngusamningar og reglur um opinber innkaup	30
7.3.4	Kostnaðarmat	30
7.3.5	Notkun staðla	31
7.4	Evrópska farþegaréttarreglugerðin	32
7.4.1	Réttindi á grundvelli reglugerðarinnar	33
7.4.2	Innlend löggjöf í burðarliðnum?.....	33
7.5	Reglugerð 1073/2009 /EB um fólksflutninga milli landa	34
8	Pingsályktanir Alþingis	35
8.1	Samgönguáætlun 2011-2022	35
8.2	Samgönguáætlun 2015-2018	36
8.3	Framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks	36
9	Ferðþjónusta fatlaðra	37
10	Samningur Sameinuðu Þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks	38
10.1	Bann við mismunun	40
10.2	Þróun á grundvelli SRFF	41
11	Kröfur til ökutækja í almenningssamgöngum	42
11.1	Ökutækjareglugerðir Sameinuðu þjóðanna	43
11.2	Samspil evrópskrar löggjafar og ökutækjareglugerða SP	43
11.3	Innlend löggjöf og ökutækjareglugerðir SP	44
11.3	Ökutækjareglugerð SP nr. 107	45

12	Skilgreiningar í Ökutækjareglugerð SP nr. 107	46
12.1	Helstu skilgreiningar.....	46
12.2	Tæknilegar kröfur til gerðar og búnaðar	47
13	Breska löggjöfin	48
14	Algild hönnun og aðgengi fyrir alla	50
14.1	Helstu viðmið um algilda hönnun	50
15.	Aðgengismál á hönnunar- og skipulagsstigi	52
15.1	Landsskipulagsstefna.....	52
16	Aðgengi að biðstöðvum í almenningssamgöngum	53
16.1	Ástand aðgengismála á Hringveginum.....	53
16.2	Aðgengismál í samgöngusamningum	54
16.3	Hlutverk landshlutafélaga sveitarfélaga	54
16.4	Niðurstaða	55
17	Upplýsingar um aðgengi í almenningssamgöngum	55
18	Þjálfun starfsfólks	56
18.1	Sérstök þjálfun ökumanna	56
18.2	Framkoma starfsmanna gagnvart fólki með fötlun	56
19	Upplýsingamerki	57
19.1	Merki og leiðbeiningar.....	57
19.2	Samræmd tákn.....	58
19.3	Nýtt tákn: Hjólastólanotendur.....	58
20	Öryggi fólks með fötlun í almenningssamgöngum	59
21	Eftirlit með framfylgd reglna	59
21.1	Skoðun ökutækja í almenningssamgöngum.....	59
21.2	Eftirlit Samgöngustofu	60
22	Mikilvægi samráðs	60
23	Kynning á framkvæmdum og úrbótum á bættu aðgengi	61
24.	Þróun framundan - sjálfakandi ökutæki	61
25	Lokaorð	62
26	Tilvísanaskrá	63
27	Viðaukar	67
28	Skammstafanir	69
29	Fylgiskjöl	69

1. Inngangur

Mikil þróun hefur átt sér stað í skipulagi og uppbyggingu á rekstri almenningsgangna víða í Evrópu á undanfönum árum, hvort sem um er að ræða svæðisbundnar samgöngur, á milli landshluta eða á milli landa. Þessi þróun byggist m.a. á auknum skilningi á þjóðhagslegu mikilvægi almenningsgangna sem leiðar til að auka sjálfbærni og viðleitni til að byggja upp innviði nútímasamfélaga á sem hagkvæmasta hátt í þágu neytenda og í samkeppnisumhverfi, þar sem því verður við komið. Aukin vitundarvakning um réttindi allra, án mismununar, til aðgengis að almenningsgöngum hefur haldist í hendur við þessa þróun.

Hvergi er að finna í löggjöf hér á landi skýr ákvæði um rétt fólks með fötlun til aðgengis að almenningsgöngum. Afleiðingin er sú að hagsmunum þessa fólks varðandi aðgengi hefur til þessa ekki verið gefinn nægjanlegur gaumur í skipulagi gangangna og við hönnun og byggingu samgöngumannvirkja.

Afar mikilvægt er að við uppbyggingu almenningsgangna og samgöngukerfisins í heild til framtíðar séu aðgengismál að öllu leyti tekin með á grundvelli vandaðrar löggjafar sem byggð er á Samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þannig verði í stefnumörkun, skipulagningu, undirbúningi, útboðum og samningum um almenningsgöngur og framkvæmd þessara mála unnið í samræmi við vandaða löggjöf með hagsmuni fólks með fötlun að leiðarljósi á allan hátt.

Forsendur faglegs kerfis almenningsgangna eru að annars vegar séu til staðar viss gæði, svo sem vandaðir innviðir og ökutæki sem uppfylla settar kröfur, sem byggjast á löggjöf sem sætir reglulegri endurskoðun. Hins vegar að rekstur hvíli á faglegum forsendum með þjálfuðu starfsfólki sem veitir fyrsta flokks þjónustu. Margt gott og gagnlegt hefur verið gert í þessu skyni, en í rannsóknarverkefni þessu verður leitast við að varpa heildstæðu ljósi á þær aðgerðir sem grípa þarf til svo að þessi sýn megi ganga enn betur eftir og leiða m.a. til viðunandi aðgengis fólks með fötlun að almenningsgöngum hér á landi.



2. Mikilvægi góðs aðgengis

Áður en lengra er haldið er rétt að gera grein fyrir þeim mögulega ávinningi sem það hefur í för með sér að bæta aðgengi að almenningssamgöngum eins og lagt er til í rannsóknarverkefni þessu.

Eftir því sem þróun í réttindamálum fólks með fötlun, FMFA^A fer fram hefur komið í ljós að aðgengismál eru meðal allra brýnustu verkefna sem yfirvöld þurfa að takast á við til að bæta stöðu þessa

hóps. Er reyndar löngu orðið tímabært að finna orð eða yfirheiti yfir þá sem t.d. njóta góðs af bættu aðgengi, þar sem hugtakið „fötlun“ hefur ákveðna merkingu sem ekki fellur í öllum tilvikum vel að skilgreiningu á þeim sem þetta verkefni snýr að.

Gott aðgengi að almenningssamgöngum kemur í raun flestum til góða, hvort sem um er að ræða ófatlað fólk eða fólk með tímabundna eða varanlega

^AStytting á orðasambandinu: Fólk með fötlun. Verður notað til jafns við óstytt heiti í þessu verkefni. Fólk með fötlun, fatlað fólk, fatlaðir, fólk með skerta hreyfingu, fólk með skerta færni eru jafnframt orð/hugtök sem koma fram í verkefningu og vísa til yfirheitisins FMFA sem notað er til einföldunar.

fötlun eða skerðingu vegna m.a. slysa, sjúkdóma, eða öldrunar. Einnig koma til aðrar skerðingar á getu, sem síðar verður vikið að í verkefni þessu (sjá kafla 6).

Í stuttu máli má segja að helsti grundvöllur þess að stuðla að bættu aðgengi að almenningssamgöngum byggist á eftirfarandi sjónarmiðum:

- Ófullnægjandi innviðir og óaðgengilegt umhverfi er meginástæða þess að FMF getur ekki notfært sér almenningssamgöngur í sama mæli og ófatlað fólk.
- Greiðar almenningssamgöngur fyrir alla veita fólki möguleika á m.a. að heimsækja vini og ættingja, leita sér menntunar, atvinnu, heilsugæslu og sækja viðburði, hvort sem er í nærumhverfi eða á fjarlægum slóðum, og efla þannig *lífsgæði* og *sjálfstæði*. Gildir það jafnt um FMF sem aðra.

- Þó svo að gera megi ráð fyrir að bætt aðgengi auki kostnað við almennings-samgöngur verður ekki framhjá því litið að *þjóðhagslega er um mikilvægt mál að ræða*. Ætla má að fleira fólki verði gert kleift að leggja sinn skerf að mörkum til verðmætasköpunar m.a. með atvinnuþátttöku og virkri þátttöku í þjóðlífinu að öðru leyti. Þannig geta myndast aðstæður sem skapa frekari möguleika fyrir fjárhagslegu sjálfstæði FMF og fullri þátttöku í samfélaginu til jafns við aðra. Er þetta atriði í raun kjarni málsins sem með engu móti er hægt að horfa framhjá í stefnumótun um bætt aðgengi að almenningssamgöngum.



3. Helstu niðurstöður

Á grundvelli rannsóknarvinnu í tengslum við vinnslu þessa verkefnis er bent á eftirfarandi atriði sem leitt geta til bættis aðgengis FMF að almenningssamgöngum.

Markhópar

Skoðaðar verði sérstaklega þarfir mismunandi hópa notenda sem þurfa sértækar lausnir að því er varðar aðgengi að almenningssamgöngum annarsvegar og lausnir til úrbóta hinsvegar. Lokatakmarkið er óheft aðgengi allra að almenningssamgöngum.

Bætt lagaumhverfi

Lagt er til að lagaumhverfi almenningssamgangna verði tekið til gagn Gerrar endurskoðunar og að heilsteyppt löggjöf komi í stað sundurleitrar og að mörgu leyti úreltra laga. Helstu áhersluatriði:

- Ný löggjöf geri ráð fyrir grundvallarrétti FMF til að notfæra sér þjónustu almenningssamgangna.
- Skilgreiningar hugtaka á sviði almenningssamgangna verði gerð markvissari í löggjöf og hugtök sett fram á samræmdan hátt.
- Lagaumgjörð um kröfur til ökutækja í almenningssamgöngum verði tekin til gagn Gerrar endurskoðunar og ný vinnubrögð tekin upp. Sérstaklega verði skoðuð breytt umgjörð reglna sem auðvelda FMF að notfæra sér almenningssamgöngur. Ökutækjareglugerðir Sameinuðu þjóðanna verði þýddar á íslensku og þær innleiddar á aðgengilegan hátt þannig að ljóst sé hvert sé efni þeirra.

- Tryggja þarf að skoðun og eftirlit ökutækja í almenningssamgöngum sé í réttum farvegi og að ökutæki séu sérstaklega skoðuð út frá möguleikum FMF að notfæra sér þau. Skoðun hópbifreiða ætti ekki að vera frábrugðin skoðun annarra ökutækja og því engin ástæða til aðgreiningar á verklagi við skoðun.

- Tímabært er að endurskoða skoðunarhandbók ökutækja til samræmis við breytt verklag.

Fullgilding Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fólks með fötlun verði innleiddur hér á landi hið fyrsta. Fullgilding samningsins kemur til með að auðvelda vinnu að málefnum er varða betra aðgengi fyrir fólk með fötlun, m.a. að almenningssamgöngum.

Algild hönnun

Sjónarmið algildrar hönnunar og aðgengis fyrir alla verði tekin með á öllum stigum skipulagningar og undirbúnings við hönnun og byggingu samgöngumannvirkja í umferð og aðgengi að almenningssamgöngum almennt. Mikilvægt er að innleiða algilda hönnun og aðgengi í alla samninga og útboðsgögn er varða almenningssamgöngur. Taka þarf tillit til og hafa algilda hönnun í huga við stefnumótun og/eða markmiðasetningu við þróun kerfis almenningssamgangna og við upplýsingagjöf til almennings.

Betra upplýsingaflæði

Gerð verði gangskör að því að bæta hagnýtar upplýsingar til allra farþega í almenningssamgöngum til að auðvelda þeim að notfæra sér þjónustuna.

Þjálfun starfsfólks

Skapa þarf umgjörð fyrir starfsfólk í almenningssamgöngum þannig að því gefist kostur á að undirgangast þjálfun til að geta betur komið til móts við þarfir FMF sem notfærir sér þjónustu almenningssamgangna.

Öryggi í almenningssamgöngum

Huga þarf að öryggismálum FMF í almenningssamgöngum samhliða bættu aðgengi, þannig að almenningssamgöngur teljist öruggur samgöngumáti fyrir alla.

Mikilvægi samráðsvettvangs

Til að framfarir verði í aðgengismálum FMF að almenningssamgöngum er nauðsynlegt að til staðar sé lögbundinn samráðsvettvangur allra sem málið varðar, hvort sem það er hið opinbera (ríki, sveitarfélög), hagsmunasamtök FMF eða aðrir málsaðilar.

Ferðapjónusta fatlaðra

Umgjörð sveitarfélaga varðandi ferðapjónustu fatlaðra verði tekin til endurskoðunar og færð til nútímahorfs þannig að þessi samgöngumáti geti þjónað FMF til fulls, samhliða bættu aðgengi að almenningssamgöngum.



4. Main Conclusions

There has been a continuous development in Europe as regards accessibility of disabled persons to public transport. The same has been the case in Iceland although on a slower pace.

Enabling and encouraging access to transport of disabled persons delivers widespread advantages for all. But without general accessibility, the passengers with disabilities cannot rely on public transport and thus refrain from making use of it.

It is clear that up to now most bus routes in Iceland are inaccessible to most passengers with disability. It is inevitable that authorities, both national and on local level must take steps to improve the situation, although it is clear that it takes time and financial resources to reverse the situation.

Based on the research work in connection with this report, the main conclusions are following:

Enhanced legal framework

It is proposed that the legal framework for public transport be completely revised and that comprehensive legislation replaces the various and somewhat out-dated present laws.

New legislation should ensure the fundamental right of persons with disabilities to use public transport.

Definitions of legal terms

The definition of legal terms in public transport should be made more precise in legal acts and the terms should be used in a uniform manner.

Target groups

Particular attention should be placed on defining which groups of passengers will benefit from improvement of access to public transport. The end target is unlimited access for all groups of passengers.

UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities

The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities should be ratified as soon as possible. Ratification will facilitate the work towards better access for people with disabilities to public transport among other rights.

Legal framework for vehicles

The legal framework concerning requirements for vehicles used in public transport should be completely reviewed and new working methods should be adopted. Special attention should be paid to implementing rules that facilitate the use of public transport by people with disabilities. UN vehicle regulations should be translated into Icelandic and implemented in Icelandic law in such a way that their content is made clear.

Inspection of vehicles

It must be ensured that the inspection of vehicles in public transport is in good order. There is no reason to distinguish between the inspection of coaches and other vehicles. The handbook on inspection of vehicles should be revised according to new approach to access of disabled persons in public transport.

Universal design

The principles of universal design and access for all should be adopted in all stages of planning and preparation for design and construction of transport infrastructure on land and accessibility to public transport in general.

Better Communication

An effort should be made to make practical information more readily available to passengers in public transport to facilitate their use of this means of transport with special emphasis on people with disabilities.

Training of Personnel

A framework should be established for employees in the public transport sector to enable them to undergo training to be better able to assist passengers and in particular those with disabilities using public transport.

Security in public transport

The safety of passengers with disabilities is closely linked to good access, both should be emphasized collaterally so that public transport is considered a safe mode of transport for persons with disabilities.

Importance of consultations

In order to secure improvements in this area, a forum established by law must be in place for all interested parties to come together, whether public authorities (state, municipal), interest groups of persons with disabilities or other stakeholders.

Transport services for persons with disabilities

The municipal framework for transport service for persons with disabilities should be reviewed and modernized with the aim of serving alongside public transport.

5. Hugtakanotkun

Við vinnu við gerð rannsóknarverkefnis þessa hefur komið í ljós að í mörgum tilfellum er mjög á reiki um skilgreiningar á ýmsum hugtökum sem hér koma fram og varða málefnið sem til umræðu er.

Að mati skýrsluhöfunda er mikilvægt að þeir aðilar sem koma að málum vandi til verka og beiti samræmdri skilgreiningu á hugtökum til að koma í veg fyrir að vafamál geti komið upp þar sem skilgreiningar eru ekki á hreinu.

Hér á eftir verður bent á nokkur hugtök sem notuð eru í verkefninu en skilgreiningar eru ekki taldar fullnægjandi. Tekið skal fram að hvorki er um tæmandi lista að ræða né fullgerða greiningu, fremur að settar eru fram hugmyndir um hvernig þessu megi betur háttað.

5.1 Hugtakið „almenningsamgöngur“

Í stuttu máli má segja að almenningssamgöngur séu þjónusta á sviði samgangna sem ríki/sveitarfélög koma að skipulagningu á og almenningur borgar fargjald fyrir til að ferðast innan þéttbýlis eða milli þéttbýlisstaða. Þessi þjónusta er til þess fallin að almenningur geti sótt vinnu, skóla, lækniþjónustu o.fl. sem snýr að almannaheill. Almenningsamgöngur fylgja tímaáætlun og fara fastar leiðir með tengingu við almenningssamgöngukerfi þéttbýlisstaða.

Hugtakið almenningssamgöngur er ekki skilgreint beinum orðum í núgildandi lögum. Í d. lið 3. gr. laga um fólksflutninga og farmflutninga á landi nr. 73/2001 með síðari breytingum¹ er hugtakið „reglubundnir fólksflutningar“ skilgreint þannig:

„Fastar ferðir á ákveðinni leið samkvæmt fyrirfram birtri áætlun þar sem farþegar eru teknir upp og settir af á leiðinni. Þjónustan er öllum opin, þ.e. almenningssamgöngur“.

Þessi skilgreining kemst næst því að skilgreina hugtakið „almenningsamgöngur“.

Í 1. tl. 1. gr. frumvarps til laga um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni² sem síðast var lagt fyrir Alþingi 2014-2015 er hugtakið „almenningsamgöngur“ þróað lengra og hljóðar svo: *„Fastar ferðir á ákveðinni leið samkvæmt fyrir fram birtri áætlun þar sem þjónustan er öllum opin og farþegar eru teknir upp í og settir af leiðinni á biðstöð eða samgöngumiðstöð“.*

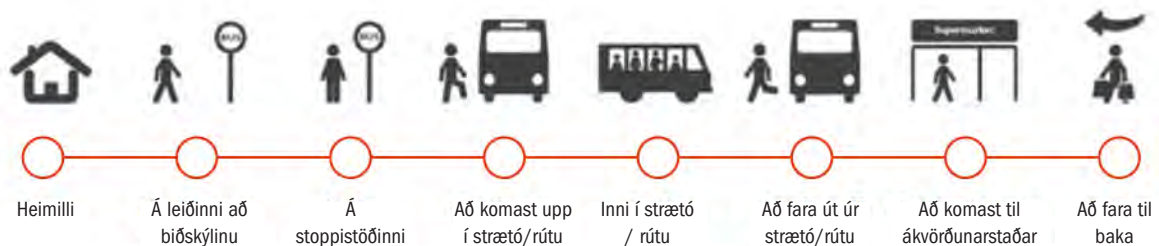
Í athugasemd við þessa skilgreiningu segir að með almenningssamgöngum í frumvarpinu sé átt við farþegaflutninga sem bæði fara fram með hópþreifreiðum og strætisvögnum. Því eigi hugtakið að hafa svipaða merkingu og í almennri málvenju.

Málarekstur Sambands sveitarfélaga á Austurlandi gegn Sterna Travel ehf., mál nr. E-69/2012 varpar ljósi á skilgreiningu hugtaksins almenningssamgöngur, en þar segir m.a.: Hugtakið „almenningsamgöngur“, sem vísað er til í d. lið 3. gr. laga nr. 73/2001 er ekki skilgreint í þeim lögnum, né í öðrum lögum að því er séð verður. Í álitni meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar um frumvarp það er varð að lögum nr. 162/2011, um breytingu á lögum nr. 73/2001, kemur fram „að hjá umsagnaraðilum hafi verið bent á mikilvægi þess að skilgreina hugtakið almenningssamgöngur í löggjöf hér á landi. Meirihlutinn taki heils hugar undir þessa ábendingu og leggi áherslu á að gera verði skýr skil á milli almenningssamgangna annars vegar og ferðarþjónustu hins vegar. Er þar einnig áréttað mikilvægi þess að við heildarendurskoðun laganna verði hlutverk almenningssamgangna skilgreint og sett skilyrði um lágmarksþjónustu og hlutverk með skilmerkilegum hætti og í samráði við hagsmunaaðila skilið milli almenningssamgangna og ferðarþjónustu. Mikilvægt sé fyrir íbúa sveitarfélaga að njóta skilvirkra almenningssamgangna og að hagsmunir ferðarþjónustu verði jafnframt ekki fyrir borð bornir.“³

Leggja ber áherslu á að ekki gilda í öllum tilfellum sömu lög málm um þjónustu hópþifreiða og strætisvagna. Í lögum getur akstur hópþifreiða^A fallið undir skilgreiningu á „óreglubundnum fólksflutningum“ (f. liður 3. gr. laga um fólks- og farmflutninga nr. 73/2001), en þá er um að ræða þjónustu sem ferðamenn, innlendir sem erlendir, greiða gjald fyrir til að ferðast á fyrirfram skilgreinda

ferðamannastaði eða alþjóðaflugvelli. Þessi þjónusta getur verið virðisaukandi með leiðsögn, lengri stoppum, akstri til og frá gististað o.fl. sem ekki tengist samfélagslegum þörfum. Samgöngur með ferðamenn geta fylgt tímaáætlun og föstum leiðum en tengjast ekki almenningssamgöngukerfi þéttbýlisstaða.

Í álitum Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2013, Samkeppnishömlur á áætlunarleiðinni milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykavíkur er sett fram það sjónarmið að einkaleyfið sé ólögmaett þar sem rekstur á leiðinni standi fyllilega undir sér og því fái styrkveiting ekki staðist skv. EES samningnum og reglugerð EB nr. 1370/2007. Þar að auki sé ekki hægt að binda þessa leið einkarétti þar sem hún þjóni fyrst og fremst ferðamönnum og teljist því frekar til ferðaþjónustu heldur en almenningssamgangna.⁴



5.2 Hugtakið „samgöngumannvirki“

Það væri til talsverðra bóta að hafa yfirhugtak yfir öll þau mannvirki sem snúa að samgöngum á landi. Hugsa mætti sér að hugtakið „samgöngumannvirki“ væri einmitt rétta orðið. Við skoðun á notkun hugtaksins í löggjöf kemur hins vegar í ljós að hugtakið er ekki sérstaklega vel skilgreint á hinum ýmsu stöðum sem það kemur fyrir.

Í 4., 5., og 6. gr. laga um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála nr. 120/2012⁵ og 4. og 5. gr. laga um Samgöngustofu,

stjórnsýslustofnun samgöngumála nr. 119/2012⁶ er fjallað um samgöngumannvirki án nokkurra útskýringa á því hvað við er átt.

Í 3. gr. laga um brunavarnir nr. 75/2000⁷ eru samgöngumannvirki talin upp sem eitt af þeim atriðum sem falla undir hugtakið „mannvirki“ án nánari tilgreiningar.

Í 2. mgr. 2. gr. mannvirkjalaga nr. 160/2010⁸ segir orðrétt: „Lög þessi gilda ekki um hafnir, varnargarða eða fyrirhleðslur, vegi eða önnur

^AÞetta orð hefur ýmis önnur tilbrigði í löggjöf, svo sem hópferðabifreiðar (l. um fólks- og farmflutninga), hópþílar (skoðunarhandbók Vegagerðarinnar), áætlunarbifreiðar (reglugerð um umferðarmerki og notkun þeirra nr. 289/1995). Mikilvægt að huga að því í löggjöf að mismunandi flokkar ökutækja séu skilgreindir.

samgöngumannvirki, svo sem um flugvelli, jarðgöng, vegskála eða brýr, aðrar en umferðar- og göngubrýr í þéttbýli". Í þessu sambandi vaknar sú spurning hvort „samgöngumiðstöðvar” flokkist undir „vegskála”.

Til að rugla umræðuna enn frekar má geta þess, að í evrópsku farþegaréttarreglugerðinni er talað um „grunnvirki” (sjá kafla 3.4 í skýrslu þessari) og í framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks er talað um „umferðarmannvirki” (sjá kafla 8.3 í skýrslu þessari), en „samgöngumannvirki” hlýtur að vera nærtækara hugtak í báðum þessum tilvikum, að því tilskildu að fyrir liggji nákvæm skilgreining á hugtakinu.

Hvað sem þessu líður þá verður hugtakið „samgöngumannvirki” notað í skýrslu þessari um þau mannvirki sem eru hluti af kerfi almenningssamgangna og varða aðgengi FMF að þeim. Jafnframt eru orðin „biðstöðvar” og „samgöngumiðstöðvar” notuð jöfnum höndum þegar það á við.



Líósmynd: HI

Tímabært er að samgönguyfirvöld taki að sér að skilgreina hugtakið „samgöngumannvirki” í lögum, en eftirláti ekki öðrum stjórnvöldum það hlutverk.

5.3 Hugtakið „aðgengi”

Orðið aðgengi er ekki skilgreint í löggjöf og fer eftir því í hvaða samhengi það er sett í hver merkingin er.

Í 1. gr. frumvarps til laga um almenningssamgöngur á landi sem lagt var fram á sem var fram til umsagnar á vef innanríkisráðuneytisins árið 2012⁹ segir: „Markmið laga þessara er að efla aðgengi almennings að öruggum og umhverfisvænum samgöngum sem taka mið af þörfum samfélagsins á hagkvæmum almenningssamgöngum og stuðla að styrkingu byggðar í landinu”^A. Hér er um athyglisverða yfirlýsingu að ræða þar sem höfuðáherslan er lögð á aðgengi almennings án takmörkunar á nokkurn hátt.

Við lestur athugasemda við 1. gr. frumvarpsins virðist þó sem fremur sé átt sé við almenna

möguleika fólks hvar sem er á landinu til að notfæra sér almenningssamgöngur en að ekki sé verið að vísa til eflingar aðgengis allra og þá einnig FMF til að notfæra sér almenningssamgöngur.

Í skilgreiningum Mannvirkjalaga nr. 160/2010 og Byggingarreglugerð nr. 112/2012 er orðið aðgengi notað í orðasambandinu „Aðgengi fyrir alla”, þannig:

„Með aðgengi fyrir alla er átt við að fólki sé ekki mismunað um aðgengi og almenna notkun mannvirkja á grundvelli fötlunar, skerðinga eða veikinda.“

Af þessu leiðir að gera verður skýran greinarmun á hugtakinu „aðgangur”, annars vegar í því samhengi að verið er að vísa til möguleika á að notfæra sér almenningssamgöngur almennt í víðara samhengi,

^A Að réttu lagi ætti að nota orðið „aðgangur” en ekki „aðgengi”. Varpar ljósi á rugling í orðnotkun í þessu sambandi sem er mjög til vansa.

og hins vegar „aðgengi” í því samhengi að FMF sé gert kleift að nota almenningssamgöngur til jafns við ófatlað fólk, eins og unnt er.

Samkvæmt Málfarsbankanum (www.malfar.arnastofnun.is) er skilgreining þessara tveggja orða lýst svo:

„Orðin aðgangur og aðgengi merkja ekki það sama. Orðið aðgangur vísar fremur til leyfis eða aðgangsheimildar en orðið aðgengi fremur til aðferðar eða aðstæðna.”

Ennfremur skal bent á grein Ara Páls Kristinssonar á Vísindavef Háskóla Íslands, Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum um þetta málefni¹⁰.

Þessi umfjöllun sýnir svo ekki orkar tvímælis að vanda þarf til verka við orðanotkun í löggjöf til að auðvelda útfærslur hugmynda og stefnumörkun til framtíðar og koma í veg fyrir óafturkræfan rugling að þessu leyti.



6. Hverjir teljast til fólks með fötlun í almenningssamgöngum á landi?

Fötlun eða skerðing getur verið tilkomin vegna fjölmargra þátta, svo sem vegna félagslegra-, pólitískra-, læknisfræðilegra-, einstaklingsbundinna- og/eða menningarlegra þátta. Fötlun er þannig skilgreind á ýmsan hátt, og má t.d. nefna þessa tvíþættu skilgreiningu: annars vegar læknisfræðileg fötlun eða skerðing, þar sem einstaklingurinn sjálfur er talin orsök fötlunarinnar, þ.e.a.s. einstaklingurinn er með einhvers konar annmarka sem standa í vegi fyrir þátttöku eða getu til þátttöku í samfélaginu¹¹. Hins vegar er það félagsleg skerðing/fötlun sem byggir á því að skerðing eða fötlun er ekki til staðar nema einstaklingurinn verði fyrir hindrunum í umhverfi sínu sem standa í vegi fyrir þátttöku eða getu til þátttöku í samfélaginu.

Auk þeirra sem búa við skerðingu vegna fötlunar

standa fjölmargir þjóðfélagshópar frammi fyrir hindrunum í aðgengi að almenningssamgöngum, m.a. vegna öldrunar, tímabundinna veikinda, fólk með lítil börn, farangur og svona mætti lengi telja. Reyndar er það svo að flestir munu á einhverjum tímamarki í lífinu upplifa það að búa við skerta færni af einhverju tagi, hvort sem um lengra eða skemmra tímabil er um að ræða.

Af framansögðu er ljóst að hefðbundnar skilgreiningar á fötlun eiga ekki alls kostar við þegar rætt er um nauðsyn bættis aðgengis að almenningssamgöngum og er mikilvægt að hafa þetta sjónarmið í huga við skoðun á rannsóknarverkefni þessu, þó svo að styttingin „FMF“ sé notuð til einföldunar í texta, sbr. umfjöllun í kafla 2 hér að framan. Það er eingöngu til hagræðis eins og áður var nefnt.



6.1 „Farþegi með skerta hreyfigetu“

Í núgildandi lögum eru litlar sem engar leiðbeiningar að finna um hvaða hóp sé átt við þegar fjallað er um réttindi FMF að því er varðar aðgengi að almenningssamgöngum. Fyrir stjórnvöld sem vinna að því að bæta aðgengi að almenningssamgöngum hlýtur það að vera höfuðatriði að gera sér grein fyrir hvaða hópum fólks sú vinna á einkum að beinast að. Í kafla 10 hér á eftir er fjallað um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þar kemur eftirfarandi skilgreining fram varðandi þann hóp sem samningurinn nær til:

„Til fatlaðs fólks teljast m.a. þeir sem eru með langvarandi líkamlega, andlega eða vitsmunalega skerðingu eða skerta skynjun og sem verða fyrir ýmiss konar hindrunum sem geta komið í veg fyrir fulla og árangursríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra.“

Hins vegar kveður við nokkuð annan tón í ökutækjareglugerð SP, sem síðar verður vikið að í kafla 11, en þar er að finna skilgreiningu á þeim farþegum í almenningssamgöngum sem horft er til við útfærslu á sérstökum reglum sem auðvelda aðgengi að almenningssamgöngum. Skilgreiningin hljóðar svo:

„Farþegi með skerta hreyfigetu“ nær til þeirra farþega sem eiga erfitt með að nota almenningssamgöngur, svo sem fólk með fötlun, þ.m.t. fólk sem býr við andlega skerðingu og skerta greind, hjólastólanotendur, fólk með skaddaða útlími, smávaxið fólk, fólk með þungan farangur, eldri borgarar, þungaðar konur, fólk með innkaupakerrur og fólk með börn (þ.m.t. börn í kerrum/vögnum).

6.2 Yfirlit yfir mismunandi hópa

Til að varpa frekara ljósi á flokka fötlunar/skerðingar að því er varðar aðgengi að almenningssamgöngum er fróðlegt að skoða afar umfangsmikla könnun sem var gerð í Vilnius, Litháen, á aðgengilegum almenningssamgöngum¹². Í könnuninni var FMF greint í hópa og skoðað hvað þyrfti að koma til í aðgengismálum svo að mismunandi hópar gætu notfært sér þjónustu almenningssamgangna.

Tekið er fram í könnuninni að aðrir hópar komi líka til skoðunar, s.s. eldri borgarar, barnshafandi konur, börn, foreldrar með mörg börn.

Niðurstaða könnunarinnar er sú að þeir farþegar sem þurfa sérstaka athygli falla undir hópa sem fram koma í eftirfarandi yfirliti. Ennfremur er niðurstaða verkefnisins sú að ákvörðun um að gera aðstæður þannig að þessir farþegar geti ferðast með almenningssamgöngum byggist fyrst og fremst á því að lögum verði breytt. Einnig er bent á að í ýmsum tilfellum megi gera reglugerðarbreytingar án íhlutunar löggjafaravaldsins. Það byggist þó á því að heimild sé til staðar í lögum.

TEGUND FÖTLUNAR	SÉRSTAKAR ÞARFIR
Líkamleg fötlun / hreyfifötlun	Ökutæki með lágu gólfi, rampar, upplýsingamerki, öruggt athafnasvæði í ökutæki, búnaður til að festa hjólastóla, aðgengilegir stígar ^A .
Skynfæri: <ul style="list-style-type: none"> • Sjón • Heyrn • Skert/brenglað jafnvægisskyn 	<ul style="list-style-type: none"> > Sérstakt yfirborð, lýsing, skilti – upphleyptir stafir eða notkun á punktalettri (Braille), aukin stærð og form prentaðs máls. > Sjónræn framsetning á upplýsingum > Sérbúin handrið (handlistar) og handgrip
Gáfnafar	Upplýsingar settar fram í aðgengilegu formi, miðasala einföld, þjálfaðir ökumenn / starfsfólk.
Andlegt heilbrigði, tilfinningar	Þjálfaðir ökumenn / starfsfólk, tæki / búnaður með merkjagjöf sem stöðvar ferð eftir beiðni.
Proskaskerðing	Upplýsingar sem er auðvelt að nema, miðasala í einföldu formi, þjálfaðir ökumenn / starfsfólk, staðlaður merkjabúnaður.

Ofangreindur listi er ekki tæmandi upptalning og vissulega væri hægt að nálgast þetta mál á annan hátt en gert er hér að ofan. Engu að síður varpar

þessi framsetning ljósi á mismunandi hópa sem njóta góðs af bættu aðgengi að almenningssamgöngum og þeirra þarfir.

^A Ekki er ráðrúm til að fjalla um aðgengilegar gönguleiðir / stíga að almenningssamgöngum í skýrslu þessari, þeir eru þó í raun hluti að aðgengi að almenningssamgöngum.

6.3 Fötlun í tölulegu samhengi

Mikil fólksfjölgun á heimsvísu og hærri meðalaldur í flestum löndum heims hefur leitt til þess að fleiri en nokkru sinni hafa þörf fyrir sértæk aðgengisúrræði, m.a. í almenningssamgöngum.

Samkvæmt upplýsingum frá WHO, Alþjóða heilbrigðismála stofnuninni, er áætlað að um einn milljarður manna, eða um 15% mannkyns, búi við einhvers konar fötlun og að tilfellum fjölgi stöðugt, m.a. vegna hækkandi aldurs fólks, aukinnar tíðni langvarandi heilsuvandamála, auk fleiri orsaka¹³.

Séu tölur WHO heimfærðar uppá Ísland má gera ráð fyrir að allt að 50.000 manns búi við einhvers konar fötlun hér á landi. Hér er að vísu ekki um nákvæm fræði að ræða og löngu tímabært að þessi mál verði skoðuð í kjölinn og leitast við að gera grein fyrir hversu margir muni hugsanlega njóta góðs af bættu aðgengi að almenningssamgöngum hér á landi. Betri upplýsingar um fjölda þeirra, á grundvelli vandaðrar könnunar, gætu jafnframt gefið vísbendingar um umfang kostnaðar við umbætur og mögulega ávinninga.

Eins og málum er háttað nú eru möguleikar hóps fólks, sem samanstendur af fötluðum og ófötluðum, til að ferðast saman með almenningssamgöngum takmarkaðir. Þótt stærstu sveitarfélögin séu í stakk búin með biðstöðvar og bifreiðar sem henta fólki með hreyfihömlun þá er það ekki raunin í smærri sveitarfélögum. Sé ferðinni heitið utan Höfuðborgarsvæðisins og/eða á milli sveitarfélaga þá er möguleiki þessara hópa til að ferðast ekki fyrir hendi. Kjósi þeir að ferðast t.d. með Strætó bs. getur það verið erfitt eða illmögulegt fyrir hreyfihamlaða einstaklinga að vera samferða hinum, og kjósi

hreyfihömluðu einstaklingarnir að ferðast með ferðabjónustu fatlaðra geta hinir ófötluðu innan hópsins ekki verið þeim samferða. Auk þess starfar ferðabjónusta fatlaðra einungis innan sveitarfélaga en ekki á milli þeirra. Undantekning er þó á milli sveitarfélaga á Höfuðborgarsvæðinu.

Það sem verið er að benda á er, að ef val á áfangastað eða dvalarstað ræðst af möguleikum fólks með skerðingu til að komast þangað, má gera ráð fyrir að fjölskylda eða hópur fólks, þar sem einn eða fleiri aðilar búa við skerta færni, leiti annarra leiða en að bjónustu almenningssamgangna til að komast á milli staða, sé aðgengi ekki viðunandi.

Hér er í raun verið að benda á þau samlegðaráhrif sem aðgengi að almenningssamgöngum getur haft, sé rétt að verki staðið.

Síðan má benda á allan þann fjölda erlendra ferðamanna sem sækja landið heim, en gera má ráð fyrir að hluti þeirra búi við fötlun sem veldur því að bætt aðgengi að almenningssamgöngum muni koma þeim til góða og auka möguleika þeirra til að upplifa Ísland. Þannig má segja að viðmið WHO eigi að takmörkuðu leyti við þar sem erlendir ferðamenn með fötlun bætast í hópinn og stækka hann.

Erlendar rannsóknir hafa m.a. sýnt fram á að gott aðgengi FMF að ferðamannastöðum eykur fjölda ferðamanna og tekjur viðkomandi lands af ferðamönnum, m.a. vegna þess að FMF og föruneysi þeirra skilur í mörgum tilfellum eftir meiri gjaldeyri í landinu en aðrir ferðamenn. Þannig fer ekki á milli mála að bætt aðgengi að almenningssamgöngum er nátengt bættu aðgengi að ferðamannastöðum.



7. Lagaumhverfi

Við vinnslu rannsóknarverkefnis þessa kom ítrekað fram að ýmislegt má betur fara í löggjöf um samgöngur hér á landi og má fullyrða að það standi málaflokknum að vissu leyti fyrir þrifum. Í heildina má segja að erfitt sé að finna heildstæðar upplýsingar um gildandi löggjöf á samgöngusviðinu, en ekki orkar tvímælis að skýr og vönduð löggjöf er undirstaða þróunar og framfara á þessu sviði. Afar mikilvægt er að löggjöf sé nákvæm og ítarleg þannig að hægt sé fyrir hvern sem er að fletta upp hverju sinni þeim reglum sem í gildi eru.

Hins vegar liggur ljóst fyrir að í núgildandi löggjöf eru engin bein ákvæði um rétt FMF til að notfæra sér

þjónustu almenningssamgangna til jafns við aðra. Lög um fólks- og farmflutninga nr. 73/2001 með síðari breytingum (sjá tilv. 1) taka í engu á þessu máli, en í 12. gr. reglugerðar um fólksflutninga á landi nr. 528/2002¹⁴, sem sett er á grundvelli fyrrnefndra laga kemur hins vegar fram að í þjónustusamningi um almenningssamgöngur á grundvelli laganna sé heimilt að kveða á um aðgengi fatlaðra, meðal annarra atriða.

Í kafla 13 (Breska löggjöfin) hér á eftir eru settar fram tillögur að lagatexta, m.a. um að lögbinda meginregluna um rétt FMF til aðgengis að almenningssamgöngum.

7.1 Evrópskt samstarf

Á undanförunum árum hefur áhersla verið lögð á það innan Evrópusambandsins (ESB) að skapa sameiginlega samgöngustefnu og styrkja kerfi almenningssamgangna innan lands og milli landa^A, ekki síst á grundvelli samkeppnissjónarmiða.

Þessi viðleitni hefur ekki gengið þrautalaust fyrir sig en engu að síður má segja að gjörbylting hafi orðið á síðastliðnum 20 árum á þessu sviði innan ESB. Þar eru réttindamál FMF í almenningssamgöngum ekki undanskilin.



Lissabonsáttmálin

^A Til marks um áherslu ESB á samgöngumál er að þau eru nefnd í 2. gr. c í Lissabonsáttmálanum frá 2007, en núverandi stefna í þessum málum byggist að miklu leyti á sáttmálanum.

En þrátt fyrir að þessi málaflokkur hvíli á sameiginlegri grunnlöggjöf sem samþykkt hefur verið af öllum aðildarlöndum ESB, þá er það svo að þróun mála hefur orðið æði misjöfn milli aðildarlanda ESB. Mikilvægt er þó að hafa í huga að fjölmargir dómur hafa fallið um þessi mál hjá Evrópuþingnum,

þar sem fram koma samræmdar tulkningar á efni tilskipana og reglugerða ESB á þessu sviði sem varpa ljósi á innihald þeirra og efni. Hafa þessir dómur visst fordæmisgildi hér á landi, þegar og ef á reynir að farþegar almenningssamgangna leiti réttar síns hér á landi vegna ófullnægjandi aðgengis.

7.2 EES-reglur í íslenskri löggjöf

Á grundvelli EES- samningsins, ber stjórnvöldum að taka upp í íslensk lög þann hluta reglna ESB sem fjallar um almenningssamgöngur, enda þótt það hafi ekki gengið hnökralaust fyrir sig í mörgum tilfellum á undanförunum árum. En meginreglan er sú að samgöngur falla undir fjórfrelsið svokallaða og hefur á undanförunum árum verið byggð upp sameiginleg samgöngustefna ESB sem endurspeglar í löggjöf sambandsins og nær til EES-svæðisins í heild að meginstefnu til.

Til að varpa ljósi á ferli innleiðingar á löggjöf sambandsins, þá gengur það þannig fyrir sig að samþykktar ESB gerðir (tilskipanir/reglugerðir skipta þar mestu máli) eru lagðar fyrir fund sameiginlegu EES-nefndarinnar til samþykktar og skuldbinda ákvarðanir nefndarinnar aðildarríkin^A að þjóðarétti um leið og þær hafa verið teknar. Það á þó ekki við ef eitthvert þeirra beitir heimild í 103. gr. EES-samningsins til að setja fyrirvara um að ákvörðun geti ekki orðið bindandi strax vegna stjórnskipulegra skilyrða heima fyrir. Viðkomandi aðildarríki hefur þá sex mánaða frest frá töku ákvörðunar í sameiginlegu nefndinni til að aflétta fyrirvaranum.

Að því er Ísland varðar hefur stjórnskipulegur fyrirvari almennt einungis verið settur þegar innleiðing ákvörðunar kallar á lagabreytingar hér landi, en í því tilviki leiðir af 21. gr. stjórnarskrárinnar að afla þess samþykkis Alþingis áður en ákvörðun er staðfest. Slíkt samþykki

getur Alþingi alltaf veitt samhliða viðeigandi lagabreytingu, en jafnframt getur Alþingi heimilað stjórnvöldum að skuldbinda sig að þjóðarétti með þingsályktun áður en lögum er breytt til samræmis við viðkomandi ákvörðun.

Í mörgum tilvikum er efni reglugerðar sem tekin hefur verið inn í EES-samninginn og samþykkt með þingsályktun frá Alþingi innleidd í íslenska löggjöf á annan hátt en fram kemur í reglugerðinni. Vaknar þá sú spurning hvort ákvæði upprunalegu reglugerðarinnar gildi eða útvötnuð ákvæði í lögum eða reglugerðum. Ekki er tilefni til að fara nánar út í þessi mál, þó svo að það geti skipt sköpum í dómsmálum að rétt hafi verið farið að við innleiðingu þessara gerða.

Í þessu sambandi er vert að leggja áherslu á mikilvægi þess að stjórnvöld sjái til þess að skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum séu ætíð hafðar til hliðsjónar við umsýslu um þessi málefni hér á landi. Á því hefur í mörgum tilfellum því miður verið misbrestur í gegnum tíðina, eins og dæmin sanna.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir mikilvægustu gerðum ESB á sviði farþegaflutninga á landi, hvort sem er í strætisvögnum eða hópbifreiðum og hvernig þær tengjast umfjöllun í skýrslu þessari, m.a. ofangreindri umfjöllun.

^A Noregur, Ísland og Lichtenstein.

7.3 Reglugerð 1370/2007/EB um almenna farþegaflutninga

Þetta er tvímælalaust mikilvægasta reglugerðin á sviði almenningssamgangna innan EES-svæðisins, en markmið reglugerðarinnar byggist á 14. gr. Sáttmála Evrópusambandsins (TFEU)^A um

sameiginlega samgöngustefnu ESB þar sem reglur eru settar fram um samninga, einkarétt og fébætur í almenningssamgöngum, meðal annarra ákvæða.

HEITI	STAÐA	MARKMIÐ	ATHUGASEMDIR
Reglugerð Evrópuþingsins og Ráðsins (EB) nr. 1370/2007 frá 23. október 2007 um almenna farþegaflutninga á járnbrautum og á vegum og um niðurfellingu á reglugerðum ráðsins (EBE) nr. 1191/69 og (EBE) nr. 1107/70 ¹⁵ .	Tekin inn í EES samninginn 04.07.08 samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 85/2008. Reglugerð nr. 128/2011 um gildistöku reglugerðar nr. 1370/2007/EB gaf reglugerðinni lagagildi hér á landi, gildistaka 24. 01.2011.	Reglugerðinni er ætlað að skilgreina hvernig yfirvöld geti beitt sér á sviði almennra farþegaflutninga til að tryggja þjónustustarfsemi sem varðar almanna-hagsmunum sem er m.a. meiri, öruggari og með betri gæðum eða ódýrari en sú sem markaðsöflin ein geta veitt.	Gert var ráð fyrir að hluti af reglugerðinni yrði innleiddur í frumvarpi til laga um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni sem lagt var fyrir Alþingi á löggjafarþingi 2014-2015. Það frumvarp hefur ekki enn orðið að lögum.

Megintilgangur reglugerðarinnar er að auka virkni og eftirsókn eftir þjónustu á sviði almenningssamgangna jafnframt því að setja reglur um hvaða ráðstafanir yfirvöld í EES-ríkjunum geti gripið til í því skyni að tryggja þegnum sínum örugga og hagkvæma þjónustu á sviði almenningssamgangna á landi, þ.e. á vegum og einnig með járnbrautum.

Mikilvægustu ákvæði reglugerðarinnar eru án efa annars vegar „skyldur um opinbera þjónustu” og hins vegar ákvæðin um „samning um opinbera þjónustu”, en lykilatriði verður að teljast að þekking á þeim atriðum sem þar þurfa að koma fram sé til staðar hjá samgönguyfirvöldum og jafnvel sett fram í handbók fyrir aðra aðila sem að málum koma.

Í ljósi þess að undirbúningur er hafinn að léttlestarsamgöngum milli FLE og Reykjavíkur er vert að leggja áherslu á að ítarlegar reglur gilda um aðgengi FMF að lestarsamgöngum á EES-svæðinu, m.a. umrædd reglugerð. Í verkefni þessu verður hins vegar einblínt á bætt aðgengi FMF að almenningssamgöngum á vegum, þó svo að margar af þeim reglum sem um það gilda eigi einnig við um aðgengi FMF að lestarsamgöngum.

^A e. Treaty on the functioning of the European Union.

7.3.1 Hvað felst í „skyldum um opinbera þjónustu“?

Í „skyldum um opinbera þjónustu“^A felst krafa sem skilgreind er eða ákvörðuð af lögbæru yfirvaldi sem miðar að því að tryggja almenna farþegaflutningaþjónustu í þágu almannahagsmuna sem rekstraraðili, sem hefði sína eigin viðskiptahagsmuni í huga, myndi ekki uppfylla eða ekki gera það að sama marki, eða samkvæmt sömu skilyrðum, án þóknunar.

Forsendan er sú, að sá sem sinnir þessari þjónustu gerir það á annan hátt en verið hefði ef ekki hefði komið til stuðningur frá yfirvöldum. Þannig er mögulegt að skapa öruggari þjónustu,

aukna ferðatíðni og betri gæði þjónustunnar en markaðsöflin hefðu getað skapað án aðkomu stjórnvalda (2. tl. 1. gr. og c. liður 2. gr. reglugerðarinnar).

Ítrekað skal að ákvæði reglugerðarinnar hafa verið sett í íslenskan rétt með reglugerð nr. 128/2011 um gildistöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1370/2007/EB um almenna farþegaflutninga. Þar með hafa stjórnvöld hér á landi undirgengist þær „skyldur um opinbera þjónustu“ sem þar koma fram og verða að bregðast við þeim kvöðum sem því fylgja á ábyrgan hátt.



Ljósmynd: HI

^A Public services obligation.

7.3.2 Samningur um opinbera þjónustu

Reglugerðin skilgreinir „samning um opinbera þjónustu” í almenningssamgöngum (4. gr. reglugerðarinnar) en slíkur samningur er helsta tækið sem yfirvöld hafa til að framfylgja skyldu til að veita opinbera þjónustu.

Í reglugerðinni er kveðið á um réttindi og skyldur stjórnvaldsins og rekstraraðilans í samningi um opinbera þjónustu. Afar mikilvægt er að samningurinn sé skýrt orðaður og skapi sterkt samningssamband milli aðila til að koma í veg fyrir vandamál við útfærslu samningsins á síðari

stigum. Þau skilyrði sem verða að vera til staðar þannig að lögbært yfirvald geti sinnt skyldum sínum á sviði almenningssamgangna verða að koma fram í samningnum, þ.e. kröfur um þjónustu í almannapágu sem rekstraraðilinn síðan sinnir.

Skýr ákvæði um kröfur til aðgengis, gerð og búnað ökutækis og annað sem máli skiptir fyrir FMF verða að koma fram í slíkum samningum, það er forsenda þess að málum verði þokað áleiðis að betra aðgengi að almenningssamgöngum.

Í sambandi við útfærslu á 4. gr. reglugerðarinnar er vert að benda á samning SSS og Vegagerðarinnar vegna farþegaflutninga til og frá Suðurnesjum, dags. 01.02.2012, (sem seinna var felldur úr gildi, innsk. höf.) en þar segir orðrétt: í samningi um almenningssamgöngur milli Suðurnesja og höfuðborgarsvæðisins sem gerður var milli Vegagerðarinnar og Sambands sveitarfélaga á Suðurnesjum (SSS) segir einungis um kröfur til aðgengis FMF: „Samningsaðilar stefna að því að í almenningssamgöngum á Suðurnesjum verði gott aðgengi fyrir alla og skulu þeir vinna sameiginlega að því að bæta aðgengi fyrir fatlaða í almenningssamgöngum á Suðurnesjum”. Ekkert ákvæði um að ökutækin þyrftu að uppfylla ákveðnar kröfur til að auðvelda FMF að notfæra sér þjónustuna eða kröfur að öðru leyti til að auðvelda öllum að notfæra sér þjónustuna. (Heimild: Vegagerðin).

Það eru stjórnvöld (ríki og sveitarfélög) sem veita fjármunum til samninga um almenningssamgöngur. Á þeim hvílir sú meginskylda að ákvarða hvernig aðgengismálum skuli háttað í þeim margháttuðu samningum á sviði samgöngumála sem þau gera. Þessir samningar geta tekið á sig ýmsar myndir, í sumum tilfellum sinna yfirvöld þessum verkefnum sjálf, í öðrum tilfellum fara fram útboð en einnig

eru gerðir samninga beint við rekstraraðila. Í raun eru engin takmörk fyrir mögulegu fyrirkomulagi á samningum milli samgönguyfirvalda, þ.e. ríkis, sveitarfélaga, byggðasamlaga, landshlutasamtaka annars vegar og rekstraraðila samningsaðila hins vegar. Það breytir hins vegar ekki því að í sérhverjum samning verða að koma fram þær kröfur til aðgengis sem stjórnvöld gera lögum samkvæmt.

Eitt af því sem varðar möguleika FMF á því að notfæra sér almenningssamgöngur er að veittar séu vissar ívilnanir í sambandi við verðlagningu fargjalds. Í 3. tl. 3. gr. reglugerðar 1370/2007/EB er tekið fram að heimilt sé að undanskilja frá gildissviði reglugerðarinnar reglur um fébætur fyrir skyldur um opinbera þjónustu sem fastsetja hámarksgjöld fyrir námsmenn, lærlinga og hreyfihamlaða. En til að þetta ákvæði verði virkt verða samgönguyfirvöld að sjá til þess í samningum að aðgengi FMF að

almenningssamgöngum sé tryggt. Að öðrum kosti kemur þetta ákvæði ekki til álitu.

Þar sem margir aðilar geta komið að samningum um almenningssamgöngur verður enn fremur að vera skýrt hvar ákvarðanir um stig þjónustu eru teknar og hvernig framfylgd þeirra er háttáð og eftirliti með þeim. Einnig ber að leggja áherslu á að kröfur um aðgengi geta beinst að ýmsum aðilum samninga og komið fram á mismunandi hátt.

Gott dæmi um aðkomu mismunandi aðila að samningi kemur fram í samningi SSS við Vegagerðina um akstur milli FLE og Reykjavíkur, sem áður er getið. Samkvæmt samningnum leggur verktaki til hópfærðabifreiðar og annast allan rekstur þeirra og tryggir lágmarksfjölda þeirra og stærð m.t.t. eftirspurnar allan samningstímann. Starfsmenn sem koma að áætlunarakstrinum (þ.e. bílstjórar og þeir sem annast farniðasölu í FLE) eru frá verktaka. SSS mun hins vegar leggja til farniðasölukerfi og búnað til sölu farniða í áætlunarbílum. SSS mun einnig sjá um sölu farniða á vefnum. Þá mun sambandið leggja til lokað og aðgangsstýrt svæði fyrir hópfærðabifreiðar verktaka við komusvæði FLE ásamt aðstöðu fyrir bílstjóra og farniðasölu. (heimild: Vegagerðin)

Sú spurning vaknar hvort ekki sé eðlilegra að þau málefni sem hér hafa verið rædd styðjist við lög fremur en að byggjast á reglugerð. Til hliðsjónar má nefna 4. gr. reglugerðarinnar sem tekur á lögbundnu innihaldi samninga sem falla undir reglugerðina. Slíkt ákvæði á tvímælalaust heima í lögum eða í skýrri reglugerðarheimild í lögum.

Líkleg þróun til framtíðar er að samningum um almenningssamgöngur muni einungis fjölga eftir

því sem tíminn líður. Því er brýnt að skoða þessi mál gaumgæfilega með hliðsjón af þeim evrópsku reglum sem teknar hafa verið upp á undanförunum árum og eru þannig íslenskar. Sú staðreynd að útboð vegna samninga um almenningssamgöngur hafa í talsverðum mæli lent fyrir dómstólum sýnir svo ekki verður um villst að nauðsynlegt er að vanda til verka.



7.3.3 Samgöngusamningar og reglur um opinber innkaup

Eins og fram hefur komið eru miklir hagsmunir í húfi fyrir FMF að tekið sé tillit til aðgengismála í hvers konar samningum á sviði samgangna.

Samningar um sérleyfi á grundvelli reglugerðar 1370/2007/EB eru að meginreglu til undanþegning málsmeðferðarreglum sem mælt er fyrir um í tilskipunum um opinber innkaup^A og lögum um opinber innkaup nr. 84/2007.

Af dómaframkvæmd dómstóls Evrópusambandsins leiðir þó að samningar um sérleyfisþjónustu falla engu að síður undir almennar reglur ESB-réttar.

Af 2. mgr. 7. gr. laga um opinber innkaup nr. 84/2007 leiðir að einungis tveir kaflar laganna gjalda um útboð vegna samninga um sérleyfi, þ.e. ákvæði 14. kafla um kærunefnd útboðsmála og 15. kafla um gildi samninga, óvirkni, önnur viðurlög og skaðabætur. Þetta er tekið fram hér þar sem verklag við opinber útboð er mjög vandað. Full ástæða er til að hafa reglur um opinber útboð til hliðsjónar við gerð samninga um sérleyfi til að tryggja vandaða málsmeðferð.

7.3.4 Kostnaðarmat

Í c) lið 4. gr. reglugerðar EB nr. 1370/2007 er fjallað um gerð kostnaðarmats og hvað það innifelur. Í 11. gr. reglugerðar um fólksflutninga á landi nr. 528/2002 koma ennfremur fram kröfur um að kostnaðarmat og greining á þeim akstri sem samningur gengur út á liggja fyrir. Mun eðlilegra hlýtur hins vegar að vera að slíkt ákvæði sé í lögum, enda um mikilvægt atriði að ræða varðandi samninga um almenningssamgöngur.

Til að tryggja örugga, hagkvæma og hágæða-þjónustu í almenningssamgöngum verða lögbær yfirlit að sjá til þess að framkvæmt sé kostnaðarmat á þeim atriðum sem skipta máli, svo sem mat á kostnaði við kröfur um ákveðna gerð og um búnað ökutækja sem nota skal og möguleika fyrir alla að notfæra sér viðkomandi almenningssamgöngur^B. Með því eina móti er hægt að fá fram hver raunverulegur kostnaður er við framkvæmd tiltekinna samninga um almenningssamgöngur.

Í álit Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2013 vegna veitingar einkaréttar á leiðinni milli Reykjavíkur og flugstöðvar Leifs Eiríkssonar (FLE) kemur fram að Samkeppniseftirlitið leitaði skýringa um það hjá Vegagerðinni hvort farið hefði fram kostnaðarmat eða greining á kostnaði vegna áætlunarleiðarinnar eða hvort samkeppnisleg áhrif hefðu verið metin áður en umræddur samningur var gerður við SSS. Greiða átti verktaka 20 milljónir króna á ári í 5 ár vegna samningsins. Í ljós kom að ekkert kostnaðarmat hafði farið fram, upphæðin einungis ágiskun. (Samkeppniseftirlitið)

Þannig verða báðir samningsaðilar að vera meðvitaðir um þær kröfur sem gerðar eru til flutnings farþega í almenningssamgöngum, jafnframt því að allur væntanlegur kostnaður verður að liggja fyrir við samningsgerð.

Til að koma í veg fyrir að ágreiningur rísi um efni samnings er afar mikilvægt að fram komi í smáatriðum hvaða kröfur eru gerðar til

rekstraraðilans að því er greiðslu kostnaðar varðar.

Á stjórnvöldum hvílir sú skylda að setja reglur um þær kröfur sem gerðar eru til aðgengis FMF að almenningssamgöngum. Með ítarlegu kostnaðarmati kemur fram sá kostnaður sem leggja verður í til að kröfurnar séu uppfylltar.

^A Í tilskipun ESB 2014/23/EB um veitingu sérleyfissamninga er ítrekað í 3. lið 10. gr. að tilskipunin eigi ekki við um samninga sem falla undir reglugerð 1370/2007/EB. Þessi tilskipun leysir af hólmi tilskipun 2004/17/EB sem lög um opinber innkaup nr. 84/2007 byggjast á.

^B Á grundvelli reglugerðarákvæðis þar til heildstæð lögjöf um málaflokkinn liggur fyrir.

7.3.5 Notkun staðla

Staðlar eru gagnlegir til að tryggja samræmt verklag í samningum um almenningssamgöngum og er í samgöngulöggjöf ESB hvatt til notkunar staðla við slíka samningagerð sem og aðra^A. Á vettvangi evrópsku staðlasamtakanna (CEN) og Alþjóðlegu staðlasamtakanna (ISO) hefur mikið starf verið unnið að því að þróa gæðastaðla á ýmsum sviðum almenningssamgangna. Benda má t.d. á evrópskan staðal um skilgreiningu á gæðastigi þjónustu í almenningssamgöngum, en notkun

slíks staðals stuðlar að samræmdri útfærslu samninga og er gagnlegur í samningagerð um almenningssamgöngur.

Heiti staðalsins er *ÍST EN 13816:2002 Samgöngur - Flutningar og þjónusta - Almenningsamgöngur - Skilgreining á gæðum þjónustu, markviðmið og mælikvarðar*.

Til að tryggja gæði samninga í almenningssamgöngum ætti að vera sjálfsagt mál að beita þeim stöðlum hér á landi sem til eru á því sviði.



^A Sjá t.d. til hliðsjónar 17. inngang reglugerðar 1370/2007/EB.

7.4 Evrópska farþegaréttarreglugerðin

Á undanförunum árum hefur ESB lagt áherslu á að samræma reglur um farþegaflutninga í lofti, á sjó og á landi (járnbrautarlestir og ökutæki) í því skyni að gera þessa ferðamáta sem mest jafnsetta.

Reglugerð sem gengur undir nafninu “*European Passenger Rights Regulation*” og verður hér eftir nefnd „*evrópska farþegaréttarreglugerðin*” í verkefni þessu var á þessum forsendum samþykkt og gekk í gildi þ. 1. mars 2013. Í reglugerðinni er að finna mikilvæg atriði sem tryggja réttindi fólks með fötlun til aðgengis að hópþingum. Bent skal á að ekki eiga öll ákvæðin við íslenskar aðstæður, en sú stefnumörkun sem fram kemur í reglugerðinni að

því er varðar rétt FMF til aðgengis að samgöngum er allrar athygli verð og því rétt að greina frá efni hennar.

Tekið skal fram að ákvæði reglugerðarinnar gilda ekki um akstur strætisvagna í þéttbýli.

Í samræmi við það sem sagt var í kafla 7.1 um þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands að EES- rétti þykir rétt að rekja efni þessarar reglugerðar þar sem búið er að taka hana upp í EES-samninginn og Alþingi hefur samþykkt þingsályktun þar sem reglugerðin er tekin upp í XIII. og XIX. viðauka við EES-samninginn.

HEITI	MARKMIÐ	STAÐA	ATHUGASEMDIR
Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr.181/2011 frá 16. febrúar 2011 um réttindi farþega í hópþingum og um breytingu á reglugerð EB nr. 2006/2004. ¹⁶	Reglugerðin hefur það að markmiði að bæta réttindi og neytendavernd farþega í hópþingum og gera þau jafnsett réttindum og neytendavernd flugfarþega.	Tillaga til þingsályktunar um staðfestingu á ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 115/2015 var samþykkt á Alþingi 23. febrúar 2016. ¹⁷	Frumvarp til laga til innleiðingar á reglugerðinni hefur verið lagt fyrir Alþingi tvívegis. Frumvarp var á þingmálaskrá 2015-2016 en var ekki lagt fyrir þingið.

Í inngangi reglugerðarinnar er áhersla lögð á að ný grunnvirki^A á sviði samgangna skuli hönnuð með þarfir FMF í huga og að núverandi grunnvirki skuli bætt eins og kostur er til að gera flutningsaðilum kleift að tryggja aðgengi fyrir fatlaða og hreyfihamlaða einstaklinga og veita þeim viðeigandi aðstoð.

Reglugerðin gildir annars vegar um farþega sem ferðast með því að nýta sér reglubundna flutninga^B fyrir ótiltekinn hóp farþega þegar sá staður þar sem farþegum er hleypt inn eða út er staðsettur á yfirráðasvæði aðildarríkis og áætluð vegalengd ferðar er 250 km eða meira. III. kafli

reglugerðarinnar (9.-16. gr.) fjallar um réttindi hreyfihamlaðra einstaklinga og gildir um alla reglubundna flutninga í hópþingum án tillits til vegalengdar.

Hins vegar gildir reglugerðin einnig um óreglubundna flutninga^C þar sem fyrsti og síðasti áfangastaðurinn er innan aðildarríkis. En þá gilda hins vegar ekki ákvæði III. kafla um réttindi hreyfihamlaðra einstaklinga.

^A á e. infrastructure, eðlilegra hefði verið í þessu samhengi að tala um samgöngumannvirki, þ.e. að því tilskildu að það orð hafi verið skilgreint á réttan hátt í íslenski löggjöf.

^B á e. “regular services”. Þessar reglur eiga ekki við um almenningssamgöngur í þéttbýli.

^C á e. “occasional services”.

Grunnsjónarmiðið er því að reglugerðin eigi við í þeim tilfellum að ferð sé 250 km eða lengri, en á því eru þó ýmsar undantekningar, þ.m.t. *III. kafli reglugerðarinnar sem fjallar um réttindi fatlaðra og hreyfihamlaðra einstaklinga. Á þetta við um óreglubundna flutninga, sbr. hér að framan.*

Í reglugerðinni er tekið fram að hún sé samin með hliðsjón af Samningi SP um réttindi fatlaðs fólks og jafnframt að reglugerðinni sé ætlað að tryggja farþegum, m.a. FMF víðtæka vernd sem er sambærileg við annan flutningsmáta, einkum í flugi og á sjó. Ennfremur að tekið skuli tillit til krafna um neytendavernd almennt.

7.4.1 Réttindi á grundvelli reglugerðarinnar

Samkvæmt farþegaréttarreglugerðinni hvíla eftirfarandi kröfur á rekstraraðilum flutninga sem falla undir reglugerðina varðandi FMF:

- Að meina ekki FMF að taka sér á hendur ferð^A í hópþifreið eða krefjast aukalegra greiðslna fyrir ferðina vegna fötlunar viðkomandi;
- Veita aðstoðarmanni möguleika á að ferðast án kostnaðar með FMF ef nauðsynlegt reynist vegna fötlunar viðkomandi;
- Sjá um að FMF fái viðeigandi aðstoð ef látið er vita fyrirfram um ferðir farþega sem þarf á aðstoð að halda^B. Sé þessi fyrirvari ekki virtur

þarf rekstraraðili engu að síður að gera það sem í hans valdi stendur til að gera ferð farþegans sem öruggasta;

- Veita FMF ferðaupplýsingar á aðgengilegan hátt;
- Þjálfva starfsfólk þannig að það sé meðvitað um þarfir FMF og hvernig eigi að koma fram við það;
- Sjá til þess að FMF fái bætur fyrir týndan eða skemmdan búnað sem tekin var með í ferð;
- Samþykkja að skráðir hjálparhundar fái að ferðast með FMF í hópþifreiðum eða rútum.

7.4.2 Innlend löggjöf í burðarliðnum?

Heildstætt frumvarp um farþegaflutninga á landi, sem byggir m.a. á evrópsku farþegaréttarreglugerðinni var fyrst lagt fyrir Alþingi árið 2014 en varð ekki útrætt¹⁸. Frumvarpið var síðan á upphaflegri þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar fyrir 145. löggjafarþingið (2015-2016). En í endurskoðaðri þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar vorið 2016 kom í ljós að búið er að taka það út af skránni og var reyndar samgönguáætlun 2015-2018 eina málið á dagskrá þingsins á vorþingi 2016 sem varðar samgöngumál.

Er það mjög miður að þetta aðkallandi mál hafi ekki verið afgreitt á þingi þannig að heildstæð löggjöf um farþegaflutninga komi í stað núgildandi löggjafar sem löngu tímabært er að endurskoða.

Það er reyndar umhugsunarefni hvað frumvörp sem varða samgöngumál eiga erfitt uppdráttar á

Alþingi þegar haft er í huga að fátt skiptir Ísland, strjálbýla eyju út í miðju Atlantshafi, meira máli en að samgöngumál séu í ásættanlegu horfi.

Þar sem reglugerðin hefur fengið formlega meðferð hjá EES-nefndinni og Alþingi hefur samþykkt hana í formi þingsályktunar má gera ráð fyrir að þetta mikilvæga frumvarp lagt fyrir Alþingi og samþykkt „bráðlega“.

Í frumvarpinu er stuðst við skilgreiningar á hugtakinu „ferðamannastaður“ og „þjónustustaður“ til að aðgreina þjónustu almenningsgangna frá skipulögðum hópferðum í ferðaþjónustu. Einkaréttur (í almenningsgangum) nær til allra biðstöðva og samgöngumiðstöðva sem eru þjónustaðar allt árið. Þar er öðrum óheimilt að taka upp farþega nema sérstaklega hafi verið um það samið eða farþegar hafi undir höndum fyrirfram greidda

^A að því tilskildu að raunhæfur möguleiki sé á að flytja viðkomandi farþega og að ekki séu atriði sem mæla á móti því vegna heilsu- og öryggisástæðna.

^B fyrirvari um að tilkynnt sé a.m.k. 36 tímum fyrir brottför og að mætt sé á samgöngumiðstöð a.m.k. hálfri klst. fyrir brottför.

farseðla á ferðmannastað eða rútopassa útgefna af ferðapjónustufyrirtæki sem gilda yfir ákveðið tímabil á fyrirfram skilgreindri leið, til dæmis um hringveginn.

Þessi aðgreining getur skipt máli þegar farið verður í að skilgreina kröfur sem rekstraraðilar

í samgöngum þurfa að uppfylla gagnvart FMF. Mögulega geta verið gerðar mismunandi kröfur til aðgengis vegna ferðar á „þjónustustað“ annars vegar og „ferðamannastað“ hins vegar.

7.5 Reglugerð 1073/2009/EB um fólksflutninga milli landa

HEITI	MARKMIÐ	STAÐA	LAGASETNING
Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 1073/2009 um sameiginlegar reglur um aðgang að mörkuðum fyrir flutninga með hópþreiðum milli landa og um breytingu á reglugerð (EB) nr. 561/2006. ¹⁹	Í reglugerðinni er kveðið á um sameiginlegar reglur um flutning á farþegum í hóp- og áætlunarakstri milli landa innan EES-svæðisins. Með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 88/2014 um breytingu á XIII. viðauka við EES-samninginn kom inn í viðauka við EES-samninginn.	Tillaga til þingsályktunar um staðfestingu á ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 88/2014 var samþykkt á Alþingi 27. maí 2015. ²⁰	Í frumvarpi til laga um farþegaflutninga á landi sem nú liggur fyrir Alþingi eru ákvæði sem ætlað er að innleiða þessa reglugerð (að hluta) í íslenskan rétt.

Reglugerðin hefur takmarkað gildi hér á landi vegna efnis hennar, þ.e. flutningar milli landa. Með auknum fjölda ferðamanna má þó gera ráð fyrir að hópar ferðamanna komi í auknum mæli frá meginlandi Evrópu til Íslands, þar sem ferðamátinn hér á landi eru hópþreiðar sem sendar eru sjóleiðis til landsins með hópnum.

Reglugerðin gengur út á að fyrirtæki sem stunda farþegaflutninga milli landa mega taka að sér afmarkaða farþegaflutninga í því landi sem ekið er til.

Í c. lið 16. gr. reglugerðarinnar segir að kröfur varðandi gestaflutninga á tilteknum hópum farþega, s.s. skólabörnum, börnum og hreyfihömluðum skuli lúta lögum þess lands þar sem flutningarnir fara fram.

Íslensk löggjöf gildir þannig um kröfur til ökutækjanna og verður að gera ráð fyrir að virkt eftirlit sé haft með þessari tegund farþegaflutninga hér á landi.

Er brýnt að lagaákvæði þessa efnis verði sett í íslensk lög og þeim framfylgt við tímabundna komu hópþreiða til landsins.

^A á e. cabotage.

8. Þingsályktanir Alþingis

Í samgönguáætlun kemur fram stefnumótun Alþingis að því er varðar samgöngur. Samgönguáætlun er gerð til 12 ára, en ráðherra leggur fram á 4ra ára fresti samgönguáætlun sem er hluti af og innan ramma 12 ára áætlunarinnar. 4ra ára áætlunin er endurskoðuð á 2ja ára fresti. Þær eru samþykktar af Alþingi í formi þingsályktana.

Athygli vekur að á vef innanríkisráðuneytisins sem fjallar um samráð um gerð samgönguáætlunar 2015-2026²¹ er listi sem tekur til þeirra verkefna

sem þátttakendur sem komu að samráðinu töldu brýnust. Í skjalinu er ekki vikið að mikilvægi betra aðgengis FMF að almenningssamgöngum. Eingöngu er áhersla lögð á að styrkja innanlandsflugið og tryggja þannig aðgengi^A að opinberri þjónustu. Í því sambandi má benda á að mikill misbrestur er á því að aðgengi allra sé tryggt að flugi innanlands, t.d. með því að ekki eru allar flugvélar útbúnar til að flytja farþega í hjólastólum^B. Því miður gefst ekki ráðrúm til að gera aðgengi FMF að flugsamgöngum skil í skýrslu þessari, það bíður betri tíma.

8.1 Samgönguáætlun 2011-2022

Þingsályktun um samgönguáætlun 2011-2022, var samþykkt á Alþingi 19. júní 2012²².

Í kafla 1 um stefnumótun segir um markmið með greiðum samgöngum að „aðgengi og hreyfanleiki í samgöngukerfinu fyrir flutninga á fólki og vörum innan og á milli svæða verði bætt“. Til að ná þessu markmiði segir að leggja beri áherslu á að „tryggt verði aðgengi fyrir fatlaða og hreyfihamlaða einstaklinga að mannvirkjum og þjónustu samgöngukerfisins. Fjölbreyttar þarfir ólíkra þjóðfélagshópa til lífsgæða, ferðamáta og hreyfanleika verði hafðar í huga við stefnumótun og áætlanagerð.“

Í samgönguáætlun er jafnframt hvatt til að hugað verði sérstaklega að þörfum ferðþjónustu

við uppbyggingu og rekstur samgöngukerfisins. Markaðssvæði ferðþjónustu verði höfð til hliðsjónar við mótun samgönguáætlunar. Hér er komið inn á mikilvægt atriði sem tengist óbeint aðgengi að almenningssamgöngum, en gera má ráð fyrir að eftir því sem aðgengi FMF að almenningssamgöngum rýmkist verði Ísland áhugaverðari staður fyrir ferðamenn með fötlun að ferðast um landið, íslenska sem erlenda.

Annað atriði sem fram kemur í samgönguáætlun 2011-2022 (liður 1.3) og er nátengt mikilvægi þess að bæta aðgengi FMF að almenningssamgöngum eru yfirlýst markmið um umhverfislegar og sjálfbærar samgöngur^C.

^A Það hefði verið nákvæmara að nota orðið „aðgang“ í þessu samhengi, sjá umfjöllun í kafla 5.3.

^B Er þá gert ráð fyrir að „aðgengi“ að innanlandsflugi sé eingöngu fyrir þá sem ekki búa við fötlun?

^C Í yfirlýsingu samgönguráðherra innan OECD (18.05.2016) í lok ráðstefnu í Leipzig, Þýskalandi kemur fram, að aðgerðir ríkjanna til að draga úr mengandi útblæstri, nýta tækni og hvetja til aðgengilegra almenningssamgangna muni skipta sköpum til að ná markmiðum um grænar og aðgengilegar samgöngur til framtíðar.

8.2 Samgönguáætlun 2015-2018

Í þingsályktun um fjögurra ára samgönguáætlun fyrir árin 2011-2014²³ sem einnig var samþykkt á Alþingi 19. júní 2012 er ekkert fjallað um bætt aðgengi FMF að samgöngum.

Þingsályktun um endurskoðaða fjögurra ára samgönguáætlun fyrir árin 2015-2018²⁴ var lögð fyrir Alþingi á 2014-2015 en varð ekki útrædd. Þessi áætlun var lögð fram á Alþingi að nýju²⁴ í mars 2016 en varð ekki útrædd á þingi sem frestað var 8. júní 2016.

Í þessari áætlun kveður við nokkuð nýjan tón, en í kafla 4, „*Almenn samgönguverkefni*” er sett fram

það markmið um greiðar samgöngur að „*aðgengi og hreyfanleiki í samgöngukerfinu fyrir fólks- og vöruflutninga innan og á milli svæða verði bætt. Til að ná því markmiði skal áhersla m.a. lögð á að styrkja samgöngur þannig að sem flestum landsmönnum sé kleift að nálgast nauðsynlega opinbera þjónustu á sem stystum tíma*“ (kafla 4.1 liður 9). Hér er að vísu ekki alveg ljóst hvort um sé að ræða „*aðgang*” eða „*aðgengi*”, líklegast á hvoru tveggja við. Síðan segir að leitast verði við að bæta aðgengi fyrir fatlaða einstaklinga að mannvirkjum og þjónustu samgöngukerfisins (liður 15).

8.3 Framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks

Þann 11. júní 2012 var samþykkt á Alþingi þingsályktun nr. 43/140 um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks til ársins 2014. Í þingsályktuninni er tilgreindur fjöldi verkefna sem hrinda skuli í framkvæmd fyrir lok árs 2014²⁵. Þar á meðal er fullgilding á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Í II. kafla ályktunarinnar er sérstaklega fjallað um aðgengi, en þar segir:

„*Alþingi ályktar að gott aðgengi sé eitt af lykilhugtökum þegar rætt er um mannréttindi og jafna stöðu allra í samfélaginu, sama hvort átt er við mannvirki, aðgang að upplýsingum eða möguleika til tjáskipta*”.

Hér setur Alþingi gott aðgengi í samband við mannréttindi og jafna stöðu allra í samfélaginu.

Í kafla A.2 er það markmið sett fram að tryggja skuli öllum jafnt aðgengi að manngerðu umhverfi. Það verði framkvæmt þannig: „*Í hverju sveitarfélagi verði gerð úttekt á aðgengismálum hvað varðar aðgengi að opinberum byggingum, umferðarmannvirkjum og öðrum stöðum sem almennigur hefur aðgang að. Í framhaldinu verði gerð áætlun um úrbætur ef við á*”. Gert hafði verið ráð fyrir að áætlun um úrbætur myndi liggja fyrir í lok árs 2014. Svo reyndist ekki vera.

Í kafla A.2 er sett fram það markmið að allir geti notað almenningsamgöngur og að verkefnið verði framkvæmt á eftirfarandi hátt:

„*Sveitarfélög sem bjóða upp á almenningsamgöngur skilgreini tilteknar áætlanaleiðir á stofnleiðum þar sem einungis aka strætisvagnar sem aðgengilegir eru hreyfihömluðum. Þjónustan verði kynnt sérstaklega*”. Samkvæmt áætluninni átti verkefnið að hefjast árið 2012 og ljúka 2014.

Á vef Velferðarráðuneytisins kemur fram að tekin hafi verið ákvörðun um framlengingu áætlunarinnar óbreyttar til loka árs 2016.

9. Ferðapjónusta fatlaðra

Lög um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 taka í engu á rétti FMF til að notfæra sér þjónustu almenningsgangna. Þvert á móti er því slegið föstu að þeir sem geta ekki nýtt sér „almenningsfarartæki“ skuli eiga kost á ferðapjónustu af hendi viðkomandi sveitarfélags. Þannig er ekki lögð kvöð á yfirvöld lögum samkvæmt að veita FMF rétt til aðgengis að almenningsgangum

Þetta er orðað þannig í 35. gr. laganna:

*„Markmið ferðapjónustu fatlaðs fólks er að gera þeim sem ekki geta nýtt sér almenningsfarartæki vegna fötlunar kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tómsstunda“.*²⁶

Rétt þykir að geta að nokkru þess sem kallast „ferðapjónusta fatlaðra“, þó svo að sú þjónusta falli ekki undir almenningsgangur. Engu að síður er rétt að skoða að hve miklu leyti þessi þjónusta komi FMF að notum við að komast á milli staða. Þjónustan er rekin innan sveitarfélaga og er ætlað að koma til móts við þá sem ekki geta notfært sér þjónustu almenningsgangna.

Ferðapjónusta fatlaðra er skilgreind af velferðarráðuneytinu og hefur ráðuneytið gefið út leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um ferðapjónustu fyrir FMF²⁷, með vísan í lög nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks. Reglurnar tóku gildi 1. febrúar 2012.

Samkvæmt 1. grein reglnanna er sveitarfélögum skylt að sjá FMF fyrir akstri til að geta stundað atvinnu, nám, notið tómsstunda og afþreyingar, sem hinn fatlaði einstaklingur hefur valið sér. Einnig skal tryggja akstur á þjónustustofnanir og vegna annarrar sértækrar félagsþjónustu. Í reglunum segir að taka skuli mið af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Í 2. gr. reglnanna eru síðan frekari skilyrði sett fram til að FMF megi notfæra sér ferðapjónustuna:

- Að notandi eigi lögheimili í sveitarfélaginu.
- Að notandi geti ekki nýtt sér ökutæki í almenningsgangum vegna fötlunar sinnar.

- Að notandi eigi ekki bifreið sem keypt er með styrkjum frá Tryggingastofnun ríkisins, sbr. þó 4. gr.^A

Í 3. gr. er fjallað um fyrirkomulag og viðmið. Notandinn þarf að sækja um akstur og er hann metinn eftir getu og þörf á þjónustunni. Viðkomandi fær úthlutað ákveðið mörgum ferðum eftir því sem matið gerir ráð fyrir að viðkomandi hafi þörf á. Þanta þarf hverja ferð og er mismunandi hversu langur fyrirvari það er eftir því hvers kyns ástæða er fyrir ferðinni. Notandinn getur ekki verið viss um að fara beint frá stað A til B vegna þess að ferðin getur verið samsett af akstri með fleiri einstaklinga. Í stærra sveitarfélögum hefur reynst nauðsynlegt að taka fram að einstaklingur ætti ekki að þurfa að vera lengur í einstakri ferð en 60 mínútur.

Þar sem ferðapjónusta fyrir FMF er tengd við þjónustu sveitarfélaga og lögheimilis innan þeirra þarf að sækja um og fá leyfi til að nýta þá þjónustu í öðru sveitarfélagi en þar sem lögheimilið er. Sveitarfélagið þar sem lögheimili einstaklingsins er staðsett þarf að samþykkja að greiða ferðirnar sem viðkomandi fær í hinu sveitarfélaginu.

Af þessu leiðir að það vantar almenna tengingu á milli sveitarfélaganna þegar kemur að flutningi FMF. Þjónustan er sem sagt bundin við það sveitarfélag þar sem viðkomandi á lögheimili.

Jafnvel þótt sérstök ferðapjónusta fyrir FMF sé mikilvæg fyrir þá sem hafa þörf fyrir hana og uppfylla skilyrði til að notfæra sér hana, þá getur hún aldrei komið í stað þess að FMF búi við þróað almenningsgangskerfi á forsendum allra þeirra einstaklinga sem nota kerfið.

Niðurstaðan er sú að þetta fyrirkomulag er barn síns tíma og löngu tímabært að veita FMF raunveruleg tækifæri til að taka þátt í þjóðfélaginu og skipuleggja sínar samgöngur á einstaklingsbundnum forsendum með skilvirku kerfi almenningsgangna þar sem aðgengi allra að því er tryggt.

^A Til umhugsunar: Er þetta ekki sambærilegt við það að meina ófötlðu fólki sem á bifreið að notfæra sér þjónustu almenningsgangna?

10. Samningur SP um réttindi fatlaðs fólks



Lisemynd: ISG

Samningur Sameinuðu þjóðanna (SP) um réttindi fatlaðs fólks var samþykktur 13. desember 2006, undirritaður af Íslandi 30. mars 2007 og gekk í gildi 3. maí 2008, hér eftir nefndur SRFF í verkefni þessu ²⁸.

Með samningnum er stórt og mikilvægt skref tekið í réttindamálum FMF á heimsvísu, en segja má að verkefni þetta byggist í grundvallaratriðum á þeim sjónarmiðum sem fram koma í samningnum að því er varðar rétt FMF til aðgengis, m.a. að samgöngum.

Ísland hefur eitt örfárra Evrópuríkja ekki fullgilt samninginn en unnið er að því máli á vegum innanríkisráðuneytisins^A. Er þess vænst að Alþingi fullgildi samninginn á komandi misserum og

samþykki endurskoðuð lög um málefni FMF þar sem efni samningsins verði sett í landslög.

Þess skal þó getið að í 1. málslíð 2. mgr. 1. gr. laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1995 með síðari breytingum segir, „við framkvæmd laga þessara skal tekið mið af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks”.

Samningurinn samanstendur af 50 greinum en hér verða þær greinar samningsins tilgreindar sem hafa beina eða óbeina skírskotun til aðgengis FMF að almenningssamgöngum á einn eða annan hátt:

^A Í lok maí 2016 höfðu 169 ríki innan SP fullgilt samninginn, þ.m.t. öll Norðurlöndin nema Ísland.

1. MGR. 1. GR. MARKMIÐ

Markmið samningsins er að efla, verja og tryggja full og jöfn mannréttindi og grundvallarfrelsi fyrir allt fatlað fólk til jafns við aðra, jafnframt því að efla og vinna að virðingu fyrir eðlislægri mannlegri reisn þess.

3. GR. ALMENNAR MEGINREGLUR

Í þessari grein koma fram þær almennu meginreglur sem samningnum er ætlað að taka á. Um er að ræða 8 atriði en í f) lið er aðgengi talið upp sem ein af meginreglum samningsins.

4. GR. SKULDBINDINGAR AÐILDARRÍKJA

Aðildarríkin^A skuldbinda sig til þess að tryggja og stuðla að því að öll mannréttindi og grundvallarfrelsi verði í einu og öllu að veruleika fyrir allt fatlað fólk án mismununar af nokkru tagi vegna fötlunar. Talin eru upp 8 atriði sem aðildarríkin skuldbinda sig til að takast á hendur til að þetta verði að veruleika, en þau sem hér skipta mestu máli eru eftirfarandi atriði:

Í a) lið segir að þau [þ.e. aðildarríkin] skuli samþykkja öll viðeigandi lagaákvæði og ráðstafanir á sviði stjórnsýslu og aðrar ráðstafanir til þess að innleiða þau réttindi, sem eru viðurkennd með samningi þessum.

Í b) lið segir að þau [þ.e. aðildarríkin] skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir, þar með talið á sviði lagasetningar, til þess að gildandi lögum, reglum, venjum og starfsháttum, sem fela í sér mismunun gagnvart fötluðu fólki, verði breytt eða þau afnumin.

9. GR. AÐGENGI

Ein af meginstoðum samningsins er réttur fólks með fötlun til aðgengis, en í 9. gr. samningsins er fjallað um þær ráðstafanir sem stjórnvöld þurfa að grípa til svo að fólk með fötlun geti tekið fullan þátt í mannlífinu á öllum sviðum með því að ryðja úr vegi hindrunum og tálum sem hefta aðgengi fólks með fötlun. Í greininni er tvívegis rætt um aðgengi að samgöngum og sýnir það svart á hvítu hversu mikil áhersla er lögð á það svið.

Í 1. tl. 9 gr. er sérstaklega talað um að aðildarríkin skuli gera ráðstafanir í því skyni að gera fötluðu fólki kleift að lifa sjálfstæðu lífi og taka fullan þátt á öllum sviðum lífsins, þ.e. ráðstafanir sem miða að því að tryggja fötluðu fólki aðgang til jafns við aðra að hinu efnislega umhverfi, að samgöngum, að upplýsingum og samskiptum, þ.m.t. upplýsinga- og samskiptatækni og kerfi þar að lútandi, og að annarri aðstöðu og þjónustu sem almenningi er opin eða látin í té, bæði í þéttbýli og dreifbýli.

Fyrirnefndar ráðstafanir, sem felast m.a. í því að staðreyna og ryðja úr vegi hindrunum og tálum sem hefta aðgengi, skulu meðal annars ná til bygginga, vega, samgangna og annarrar aðstöðu innan dyra sem utan, þ.m.t. skóla, íbúðarhúsnæðis, heilbrigðisþjónustu og vinnustaða (a. liður).

Í 2 tl. 9. gr. segir að Samningsaðilar skuli gera viðeigandi ráðstafanir til þess að:

- a) þróa, útbreiða og fylgjast með því að lágmarkskröfur verði innleiddar og leiðbeiningar um aðgengi að aðstöðu og þjónustu, sem veitt eru almenningi, séu uppfylltar,
- b) tryggja að einkaaðilar sem bjóða fram aðstöðu og þjónustu, sem veitt er almenningi taki mið af hvers kyns aðgengi fyrir fatlað fólk,
- c) tryggja fræðslu fyrir hagsmunaaðila um aðgengismál sem varða fatlað fólk,
- f) auka við að fatlað fólk fái notið annars konar viðeigandi aðstoðar og þjónustu sem tryggir því aðgang að upplýsingum, og
- g) auka við aðgang fatlaðs fólks að nýrri upplýsinga- og samskiptatækni og kerfum þar að lútandi, meðal annars á Netinu.

20. GR. FERLIMÁL

Aðildarríkin skulu gera skilvirkar ráðstafanir til þess að tryggja að einstaklingum sé gert kleift að fara allra sinna ferða og tryggja sjálfstæði fatlaðs fólks í þeim efnum, eftir því sem frekast er unnt, meðal annars með því:

- a) að greiða fyrir að fatlað fólk geti farið allra sinna ferða með þeim hætti sem það kys og á þeim tíma sem það velur og gegn viðráðanlegu gjaldi.

^A Samningurinn er á milli Sameinuðu þjóðanna og aðildarríkja þess. Það hvílir því á aðildarríkjunum að sjá til þess að löggjöf verði breytt til samræmis við samninginn og hafa síðan eftirlit með að farið sé að þeim lögum.

30. GR. PÁTTAKA Í MENNINGARLÍFI TÓM-STUNDA-, FRÍSTUNDA- OG ÍPRÓTTASTARFI

Í þessari grein er fjallað um viðurkenningu aðildarríkjanna á rétti fatlaðs fólks til að taka þátt í ofangreindu starfi. Skulu þau gera viðeigandi ráðstafanir í því skyni að auðvelda fötluðu fólki þátttökuna, m.a. annars á eftirfarandi hátt:

c) tryggja fötluðu fólki aðgang að stöðum þar sem íþrótt- og tómstundastarf fer fram, svo og að ferðamannastöðum (c.-liður 5. töluliðs)^A.

e) tryggja fötluðu fólki aðgang að þjónustu þeirra sem annast skipulagningu tómstundastarfs, ferðamennsku og frístunda- og íþróttastarfs (e.-liður 5. töluliðs)^B.

10.1 Bann við mismunun

Grundvallaratriði SRFF er bann við mismunun gagnvart FMF, einkum varðandi þau átta meginatriði sem samningurinn gengur út á, en aðgengi er eitt þessara atriða eins og fram hefur komið.

Bann við mismununum er áréttað í annarri löggjöf, svo sem í 65. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið er á um bann við hvers konar mismunun, en ákvæðið hljóðar svo:

Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu,

Það dregur úr vægi ákvæðisins gagnvart banni við mismunun á grundvelli fötlunar, að ekki er getið í upptalningu í ákvæðinu að fötlun falli þar undir. Engu að síður má ganga út frá að stjórnarskrárákvæðið veiti FMF ákveðna vernd gegn mismunun á grundvelli fötlunar.

Hins vegar vaknar sú spurning hvort 35. gr. laga um málefni fatlaðra nr. 59/1992 með síðari breytingum feli í sér mismunun þar sem ekki er gert ráð fyrir að FMF geti notfært sér þjónustu almenningssamgangna. Í 1. mgr. 1. gr. laganna segir: „Markmið þessara laga er að tryggja fötluðu fólki jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa því skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi“. Þau skilyrði sem sett eru til að FMF megi notfæra sér ferðaþjónustu fatlaðra og þær takmarkanir sem eru á slíkri notkun á þjónustunni leiða til þess að halda má því fram að lögín komi í veg fyrir að FMF geti í vissum tilvikum lifað eðlilegu lífi að því er varðar að búa við viðunandi möguleika á aðgengi að samgöngum og feli þannig í sér mismunun.

Í 1. gr. evrópsku farþegaréttarreglugerðarinnar (kaflí 7.4) segir að settar séu reglur um bann við mismunun fatlaðra og hreyfihamlaðra einstaklinga og skyldubundna aðstoð við þá.

^A Hér ætti að standa „aðgengi“ og á öðrum stöðum í samningnum sem þýðing á orðinu „accessibility“.

^B Í frumútgáfu samningsins á ensku er talað um “access”. Orðið er ýmist þýtt sem „aðgengi“ eða „aðgangur“ í íslensku útgáfunni. Hér hefði verið betra að nota orðið „aðgengi“, sbr. f) lið 3. gr. samningsins.

10.2 Þróun á grundvelli SRFF

Framkvæmdaáætlanir ESB og Evrópuráðsins í málefnum FMF byggjast á sömu sjónarmiðum og SRFF. Evrópska farþegaréttareglugerðin (sjá kafla 7.4) hefur beina skírskotun til samnings SP um réttindi fatlaðs fólks, eins og fram kemur í inngangi að reglugerðinni:

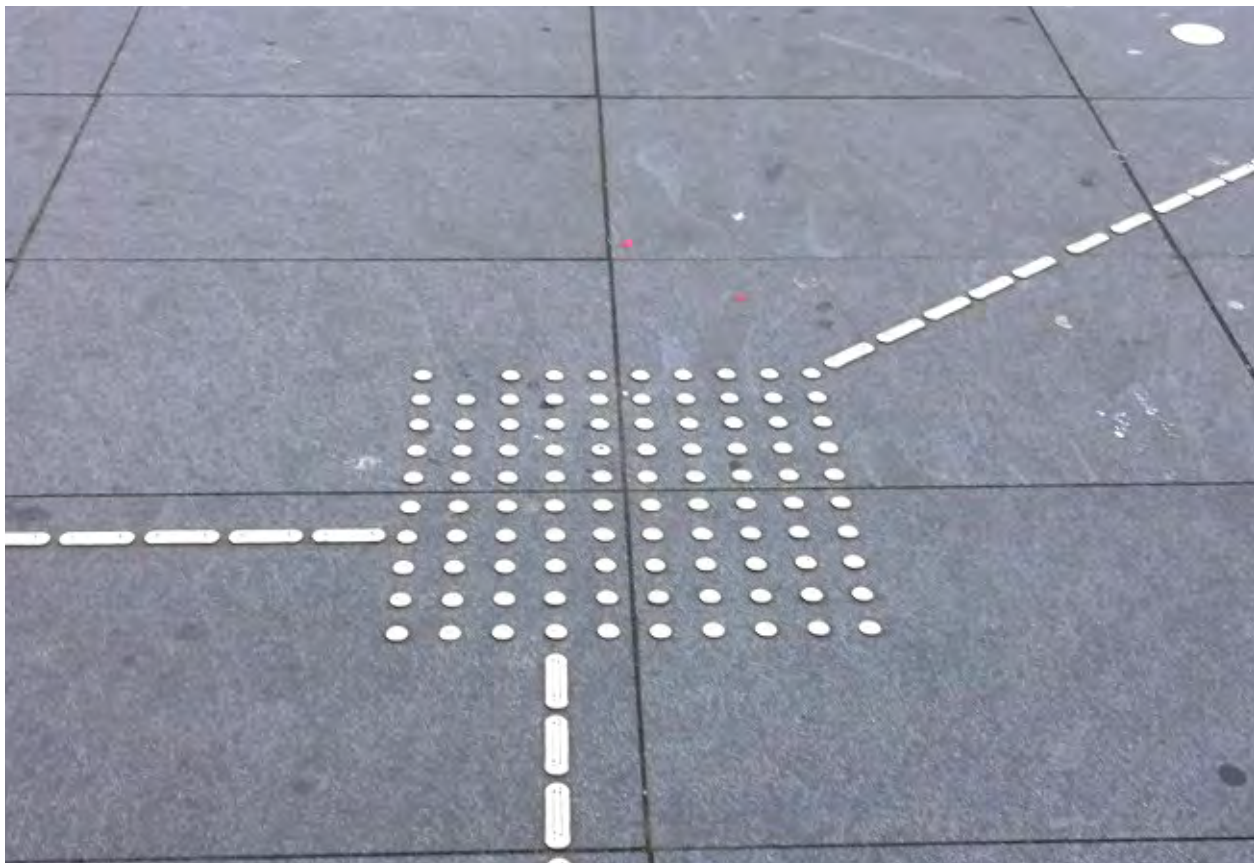
„Í ljósi 9. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og í því skyni að gefa fötluðum og hreyfihömluðum einstaklingum sambærilega möguleika og öðrum borgurum til að ferðast með hópþjónu skal setja reglur um bann við mismunun og um aðstoð meðan á ferð þeirra stendur. Þessir einstaklingar eiga því rétt á að ferðast með hópþjónu og ekki má neita þeim um flutning á grundvelli fötlunar þeirra eða hreyfihömlunar nema um sé að ræða rökstuddar ástæður er varða öryggi eða hönnun ökutækja eða grunnvirkis. Fatlaðir og hreyfihamlaðir einstaklingar skulu eiga rétt á aðstoð á miðstöðvum og um borð í ökutækjum innan ramma viðkomandi löggjafar um verndun starfsmanna. Til þess að stuðla að félagslegri aðlögun skulu viðkomandi einstaklingar njóta þjónustunnar endurgjaldslaust.

Flutningsaðilar skulu ákveða aðgengisskilyrði, helst með því að nota evrópska stöðlunarkerfið”.

Í kjölfar samþykktar SRFF sem nú hefur verið fullgiltur af flestum ríkjum heims eins og áður sagði, hefur gríðarleg vitundarvakning átt sér stað í réttindamálum FMF. Í SRFF eru skýr ákvæði um skyldu stjórnvalda til að tryggja aðgengi og getur FMF átt í mörgum tilvikum lögmætar væntingar til þess að geta komist leiðar sinnar með því að notfæra sér almenningssamgöngur á grundvelli samningsins.

Taka ber þó fram að gerður er greinarmunur á kröfum til nýrra samgöngumannvirkja annars vegar og eldri samgöngumannvirkja hins vegar. Sama gildir um ökutæki í almenningssamgöngum, gefa verður sanngjarnt svigrúm til að bæta úr núverandi stöðu, en viðurkennt er að taka mun talsverðan tíma að ná fram viðunandi stöðu þessara mála.

Vert er að benda á að dómsmálum í Evrópu hefur fjölgað mjög eftir að SRFF kom til framkvæmda þar sem m.a. hefur reynt á rétt FMF til aðgengis á grundvelli samningsins. Ekki leikur vafi á að sama þróun muni verða á Íslandi þegar SRFF hefur öðlast lagagildi að fullu hér á landi.



11. Kröfur til ökutækja í almenningssamgöngum

Til að gera FMF kleift að komast á milli staða með því að notfæra sér þjónustu almenningssamgangna er mikilvægt að greina þær kröfur sem gera þarf til mismunandi gerða ökutækja sem notuð eru í almenningssamgöngum þannig að ljóst sé hvaða útfærslur eigi við miðað við fyrirhugaða notkun ökutækisins. Við framsetningu útboða í almenningssamgöngum koma síðan fram þær tæknilegu kröfur sem gerðar eru til ökutækjanna og væntanlegir rekstraraðilar þjónustunnar verða að uppfylla, þ.m.t. kröfur til búnaðar til að geta flutt FMF.

Við skoðun á núgildandi reglugerð um gerð og búnað ökutækja nr. 822/2004²⁹ kemur í ljós að útfærslur á ákvæðum sem varða kröfur til ökutækja sem ætlað er að flytja FMF er mjög ábótavant. Verður ekki annað séð en að ráðast verði í gagngera endurskoðun á reglugerðinni og

lagaumgjörð að öðru leyti og setja fram tæknilegar kröfur þar að lútandi á skýran og afdráttarlausan hátt.

Í tengslum við endurskoðun á reglugerðinni er tímabært að endurskoða skoðunarhandbók um skoðun ökutækja³⁰ og setja þar ítarlegar reglur um tæknilegar kröfur til ökutækja í almenningssamgöngum. Hugsa mætti sér að vandaðar skilgreiningar væri að finna í reglugerðinni, en nánari tækniútfærslur í skoðunarhandbók. Með öllu er óeðlilegt að um tvenns konar skoðanir sé að ræða varðandi hópbifreiðar, eins og vikið verður að í kafla 12.

Ef í ljós kemur að ökutæki uppfyllir ekki kröfur sem gerðar eru til flutnings FMF er ekki um það að ræða að veitt sé heimild til að það sé notað í því skyni.

11.1 Ökutækjareglugerðir Sameinuðu Þjóðanna

Reglur um gerð og búnað ökutækja eru eðli máls samkvæmt alþjóðlegar og samræmdar þar sem þær ganga í meginatriðum út á kröfur sem gerðar eru til smíði ökutækja sem seld eru víðsvegar um heim.

UNECE, Efnahagsnefnd Sameinuðu þjóðanna fyrir Evrópu^A hefur beitt sér fyrir samræmingu á reglum á ökutækjasviðinu með því að semja reglur um gerð og búnað ökutækja. Til einföldunar verða þessar reglugerðir nefndar „*ökutækjareglugerðir SP*“^B í samræmi við það sem tíðkast í þeim löndum þar sem þær eru í gildi.

Þessar reglugerðir eru 121 talsins og ná yfir allar kröfur sem gerðar eru til gerðar og búnaðar ökutækja^C.

11.2 Samspil evrópskrar löggjafar og ökutækjareglugerða SP

Regluverk ESB um gerð og búnað ökutækja hefur tekið miklum breytingum á undanfönum árum. Ekki eru tók á því að greina þessa þróun mála til hlítar að sinni, heldur aðeins tæpt á helstu atriðum.

Tilskipun 2007/46/EB um ramma um viðurkenningu á vélknúnum ökutækjum á EES-svæðinu hefur verið breytt margsinnis þar sem inn hafa komið nánari þróun á útfærslum og tæknilegum atriðum varðandi gerð og búnað ökutækja.

Með reglugerð nr. 661/2009/ESB voru gerðar umtalsverðar breytingar á kröfum og reglum um gerðarviðurkenningu ökutækja hjá aðildarríkjum ESB. Felldar voru úr gildi fjöldi tilskipana *en þess í stað sett ákvæði þess efnis að ökutækjareglugerðir SP skuli kveða á um gerðarviðurkenningar ökutækja á EES-svæðinu*. Rökin fyrir þessu fyrirkomulagi er að komið er í veg fyrir tvíverknað og ennfremur

Ísland er ekki aðili að þeirri undirstofnun SP sem annast þessi málefni, en hún nefnist „Alþjóðaráð um samræmingu á ökutækjareglugerðum (WP.29)“^D. Hins vegar er ESB aðili að þessari undirstofnun SP og þannig koma þessar reglur inn í EES- réttinn sem Ísland er síðan formlega bundið af, eins og síðar verður vikið að.

stuðlar þessi tilhögun að bættu markaðsaðgengi bílaframleiðenda til þriðju landa.

Í IV. viðauka við reglugerðina er skrá yfir ökutækjareglugerðir Efnahagsnefndar Sameinuðu þjóðanna fyrir Evrópu (UNECE) sem skylt er að beita á EES-svæðinu.

Í 4. lið 7. gr. reglugerðarinnar segir að ökutæki í flokki I skuli vera aðgengileg fólki með skerta hreyfigetu, þ.m.t. hjólastólanotendur.

Reglugerð nr. 661/2009/ESB var enn breytt með reglugerð 2015/166/ESB sem hefur verið tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu nefndarinnar nr. 2015/ EES/63/18³¹. Þar er ofangreint fyrirkomulag enn frekar fest í sessi.

^A UNECE, United Nations Economic Commission for Europe.

^B á e. “UN Vehicle Regulations”, byggist á 1958 samningi SP um ökutæki.

^C Listi yfir reglugerðir eru taldar upp í 3. viðauka við dönsku reglugerðina um gerð og búnað ökutækja og eru þannig hluti reglugerðarinnar.

^D á e. World Forum for Harmonization of Vehicle Regulations (WP.29).

11.3 Innlend löggjöf og ökutækjareglugerðir SP

Evrópskt regluverk um gerð og búnað ökutækja tekur mið af ökutækjareglugerðum SP og það sama á reyndar við um íslenskt regluverk á grundvelli EES-samningsins.

Við athugun á reglugerð um gerð og búnað ökutækja nr. 822/2004 kemur í ljós að í viðauka II við reglugerðina, „samantekt á kröfum um búnað ökutækja og aðferðir til að sýna fram á að þær séu uppfylltar, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar” eru 5 flokkar skilgreindir varðandi þessar aðferðir. Er vísað í öllum tilfellum til ökutækjareglugerða SP. Ökutækjareglugerðirnar hafa hins vegar ekki verið þýddar yfir á íslensku og því óhægt um vik að vita hvaða kröfur þetta eru í raun og veru. Þess má geta að skv. löggjöf ESB er skylda að þýða þessar reglugerðir á tungumál aðildarlandanna³².

Hafa verður í huga að umræddar reglur snúa að gerðarviðurkenningum ökutækja, en það breytir ekki því að reglugerð um gerð og búnað ökutækja gengur út á að greina þessar kröfur. Hvort sem um er að ræða innflutning á nýjum og notuðum ökutækjum eða breytingar á ökutækjum, þá er nauðsynlegt að faglegt og vandað regluverk kveði á um þær kröfur sem gerðar eru, m.a. um kröfur til ökutækja vegna flutnings FMF með ökutækjum í almenningssamgöngum.

Kröfur sem fram koma um mismunandi gerðir ökutækja eru síðan settar fram í útboðsgögnum vegna útboða á sviði almenningssamgangna. Rekstraraðilar almenningssamgangna verða síðan að sjá til þess að einungis séu sett í umferð ökutæki sem uppfylla kröfur um aðgengi og flutning á FMF í samræmi við löggjöf sem í gildi er hverju sinni.

Í umfjöllun í tengslum við þessa innleiðingu reglugerðar 661/2009/EB á vef innanríkisráðuneytisins segir að reglugerðin hafi ekki bein áhrif hérlendis þar sem hér starfa engir framleiðendur ökutækja. Hér gætir nokkurs misskilnings, sérfræðipækking sem og öflugt regluverk verður þvert á móti að vera til staðar á Íslandi, sem útlistar kröfur til reglna um gerð og búnað ökutækja, m.a. að því er varðar aðgengi FMF að ökutækjum í almenningssamgöngum³³.

11.4 Ökutækjareglugerð SP nr. 107

Í ökutækjareglugerð SP nr. 107, samræmd ákvæði um viðurkenningu á ökutækjum í flokki M2 og M3 að því er varðar almenna gerð þeirra koma m.a. fram margvíslegar kröfur til hópbifreiða sem flytja FMF³⁴. Reglugerðin er alls 126 blaðsíða og því verður einungis greint frá helstu atriðum varðandi kröfur til aðgengis FMF í almenningssamgöngum sem fram koma í reglugerðinni.

Í viðauka 8 við ökutækjareglugerðina, „Aðstaða og aðgengi fyrir farþega með skerta hreyfigetu”^A er að finna ítarlegar reglur sem gilda um hönnun ökutækja og ætlaðar eru til að auðvelda aðgengi að þeim fyrir FMF og hjólastólanotendur^B.

Í kafla 5.2 í ökutækjareglugerðinni kemur fram að ökutæki í flokki I skulu vera aðgengileg fólki með skerta hreyfigetu, þ.m.t. einn hjólastólanotanda og einn barnavagn eða ósamanbrotna barnakerru í samræmi við tæknikröfur í viðauka 8.

Tekið er fram að samningsaðilum sé frjálst að velja lausn sem best á við til að auka aðgengi í ökutækjum öðrum en í flokki I. Ef ökutæki sem ekki eru í flokki I eru með útbúnað^C fyrir fólki með takmarkaða hreyfigetu og/eða hjólastólanotendur skal útbúnaðurinn uppfylla viðeigandi kröfur í viðauka 8.

Í ökutækjareglugerð nr. 107 kemur fram að yfirvöldum í aðildarlöndum samningsins sé frjálst að ákveða að gripið sé til vissra, sértækra aðgerða varðandi ökutæki sem búin eru til flutnings á farþegum með skerta hreyfigetu í samræmi við viðauka 8. Þetta getur skipt máli varðandi breytingar á ökutækjum sem gerðar eru hér á landi í því skyni að gera FMF mögulegt að ferðast með þeim.

Í 1. gr. reglugerðar nr. 822/2004 um gerð og búnað ökutækja eru skilgreiningar á ökutækjum, sem ekki falla að öllu leyti að skilgreiningu í ökutækjareglugerð nr. 107. Í viðauka III eru báðar skilgreiningar settar fram til samanburðar.

^A Bls. 100-112 í viðauka 8 við ökutækjareglugerð SP nr. 107.

^B Aðgreiningin kemur fram í texta.

^C á.e. “features or devices”.

12. Skilgreiningar í Ökutækjareglugerð SP nr. 107

Til að átta sig á því hvaða ökutækjum í almenningssamgöngum er ætlað að uppfylla kröfur til að FMF geti notfært sér þau er fróðlegt að skoða skilgreiningar ökutækjareglugerðanna á hópþreifðum/strætisvögnum.

Í ökutækjareglugerð SP nr. 107, samræmd ákvæði um viðurkenningu á ökutækjum í flokki

M2 eða M3 varðandi almenna gerð þeirra^A koma fram ýmsar aðrar skilgreiningar sem eðlilegt er að tilgreind séu sérstaklega í íslenskri löggjöf til að skýrt sé hvaða reglur gilda um búnað þeirra ökutækja í almenningssamgöngum sem uppfylla kröfur um flutning á FMF.

12.1 Helstu skilgreiningar

Til að varpa ljósi á innihald ökutækjareglugerðar SP nr. 107 eru hér settar fram sem dæmi helstu skilgreiningar^B eins og þær koma fram í reglugerðinni.³⁵

„Farþegi með skerta hreyfigetu“ nær til þeirra farþega sem eiga erfitt með að nota almenningssamgöngur, svo sem fólk með fötlun, þ.m.t. fólk með andlega skerðingu og gáfnafar, hjólastólanotendur, fólk með skaddaða útlimi, smávaxið fólk, fólk með þungan farangur, eldri borgarar, þungaðar konur, fólk með innkaupakerrur og fólk með börn (þ.m.t. börn í kerrum) (gr. 2.21).

„Hjólastólanotandi“ merkir manneskju sem notar hjólastól til að komast á milli vegna fötlunar eða heilsubrests (gr. 2.22).

„Forgangssæti“ merkir sæti sem er með aukarými fyrir farþega með skerta hreyfigetu og er merkt í samræmi við það (gr. 2.29).

„Inngangshjálparbúnaður“ (boarding device) merkir tæki/búnað til að auðvelda flutning hjólastóls um borð í ökutæki, svo sem lyftur, rampar o.fl. (gr. 2.30).

„Innstigslækkun“ merkir kerfi/búnað sem lækkar og lyftir ökutækinu að hluta eða öllu leyti miðað við eðlilega staðsetningu ökutækisins í notkun (gr. 2.31).

^A á e. Regulation 107. Uniform provisions concerning the approval of category M2 or M3 vehicles with regard to their general construction.

^B Ekki tæmandi upptalning, sjá nánar ökutækjareglugerð SP nr. 107.

12.2 Tæknilegar kröfur

Til að yfirvöld samgöngumála geti sett fram kröfur til ökutækja í almenningssamgöngum sem eru aðgengileg öllum, þurfa þessar kröfur að vera skilgreindar í löggjöf, eða að tilvísun til þeirra komi þar fram og síðan nánari framsetning í skoðunarhandbók. Komi sú staða upp að keypt sé ökutæki til að nota í almenningssamgöngum sem ekki eru framleidd í samræmi við kröfur sem fram koma í ökutækjareglugerðum SP eiga yfirvöld skilyrðislaust að koma í veg fyrir að þau verði tekin í notkun á vegum landsins.

Eftirfarandi upptalning á búnaði sem vísa þarf til koma fram í gr. 3.1 í ökutækjareglugerð SP:

- 3.1 Tröppur
- 3.2 Forgangssæti og svæði fyrir farþega með skerta hreyfigetu
- 3.3 Samskiptatæki
- 3.4 Handlistar/stuðningur (handrail) að forgangssætum
- 3.5 Gólfhalli
- 3.6 Aðstaða fyrir hjólastól
- 3.7 Sæti og standandi farþegar í hjólastólastæði
- 3.8 Stöðugleiki hjólastóla
- 3.9 Stjórtæki fyrir dyr
- 3.10 Aðstaða fyrir ósamanbrotnar barnakerrur og vagna
- 3.11 Inngangshjálparbúnaður
 - 3.11.2 Innstigslækkun^A
 - 3.11.3 Lyfta^B
 - 3.11.4 Aðgengisrampur/skábraut^C

Dæmi um kröfur:

- Í ökutækjum með lágu gólfi má einungis vera innstigslækkun en ekki inndraganlegar tröppur.
- Í öðrum ökutækjum getur verið annað hvort innstigslækkun eða inndraganlegar tröppur.

^A Til hliðsjónar sjá gr. 9.07.009 í dönsku reglugerðinni um gerð ökutækja.

^B Til hliðsjónar sjá gr. 9.07.007 í dönsku reglugerðinni um gerð ökutækja.

^C á e. "ramp".

13. Bresk löggjöf

Athyglisvert er að skoða lagaumgjörð um réttindi FMF til aðgengis að almenningssamgöngum í Bretlandi. Bresku jafnréttislögin frá 2010³⁶ komu í stað ýmissa laga á öllum sviðum jafnréttis/banns við mismunun, þ.m.t. laga um bann við mismunun á grundvelli fötlunar frá 2005. Bretum hefur þannig tekist að skapa heildarramma um löggjöf sem kveður á um jafnrétti og bannar mismunun af hverju tagi sem er. Er það til fyrirmyndar og eftirbreytni, en taka ber fram að fleiri þjóðir hafa farið að fordæmi Breta í þessu efni. Væri ekki úr vegi að kanna hvort hægt sé að hafa sama fyrirkomulag á hér á landi til framtíðar, ekki síst með hagsmuni FMF í huga.

Bresku jafnréttislögin vernda FMF gegn hvers konar mismunun, þ.m.t. í samgöngum og bera rekstraraðilar samgöngukerfisins ábyrgð á því að veita aðgengilega þjónustu og gera „sanngjarnar umbætur“ í þeim tilgangi að veita FMF sama stig þjónustu eins og um ófatlað fólk væri að ræða. Í raun þýðir þetta að rekstraraðilum ber að gera ráðstafanir til að bjóða upp á aðgengilega aðstöðu, aðgengilegar upplýsingar og aðstoð við bókun þegar þess gerist þörf.

Helstu ákvæði 12. kafla bresku jafnréttislaganna frá 2012, „Samgöngur. Fólk með fötlun“ eru sett hér fram í því skyni að sýna fram á hvaða atriði geti mögulega komið inn í svipaða löggjöf hér á landi. Ekki er dómur lagður á í hvaða lagabálkum viðkomandi löggjöf eigi best heima.

Ákvæði í löggjöf:

Setja ber í löggjöf ákvæði sem tryggja möguleika FMF til að:

- Stíga um borð eða fara út úr ökutækjum í almenningssamgöngum á öruggan hátt og án óþarfa erfiðis (og, þegar um er að ræða fólk með fötlun í hjólastól, að það geti verið í hjólastólum), og
- að FMF geti ferðast í slíkum ökutækjum á eins öruggan hátt og þægilegan hátt og kostur er.

Í löggjöf verði ákvæði um möguleg brot á grundvelli laganna, svo sem:

Það telst brot á reglum um rétt FMF til aðgengis að almenningssamgöngum ef ekki er notað ökutæki sem viðurkennt er til aksturs með FMF.

Í löggjöf komi fram, að ráðherra skuli ávallt ráðfæra sig við eftirtalda aðila í málefnum FMF og samgangna:

- Hagsmunasamtök FMF (Í Bretlandi er starfandi sérstök ráðgjafarnefnd FMF um fötlun og samgöngur), og
- Önnur þau samtök sem ráðherra telur þörf á
- sérfræðinganefndir um samgöngur.

Skilgreiningar

Mikilvægt er að setja skilgreiningar á nýjum orðum og hugtökum í löggjöf, svo ekki fari milli mála við hvað er átt, allt frá byrjun.

Í reglugerð (eða eftir atvikum skoðunarhandbók) komi fram ítarleg ákvæði um:

- a) Mismunandi flokka eða lýsingu á ökutækjum.
- b) Ákvæði um gerð, notkun og viðhald ökutækja í almenningssamgöngum, þ.m.t.

um eftirfarandi atriði:

- Hvaða búnaður skuli vera til staðar í ökutækjunum til að tryggja flutning FMF og öryggi þegar komið er inn í ökutæki í almenningssamgöngum og farið úr því, svo og kröfur um gerð búnaðarins;
- Festingar og notkun á öryggisbúnaði sem ætlað er að tryggja stöðugleika hjólastóla meðan ökutækið er á ferð;
- Rétt staðsetning hjólastóls í ökutæki meðan það er á ferð.

Aðgengisskírteini

Viðurkennt ökutæki í almenningssamgöngum má ekki nota á vegi nema skoðunarstofa hafi gefið út skírteini (aðgengisskírteini) á grundvelli laga eða reglugerðar, þar sem fram kemur að kröfur séu uppfylltar varðandi viðkomandi ökutæki.

Heimilt er að afturkalla viðurkenningu á að ökutæki uppfylli gerðar kröfur ef það á ekki lengur við um flutning á FMF.

Gjaldtaka

Heimilt er að leggja á gjöld með sérstöku lagaákvæði, svo sem:

Vegna umsýslu um umsókn og veitingu samþykkis ökutækis sem ætlað er til nota í almenningssamgöngum á grundvelli laga og reglugerða.



14. Algild hönnun og aðgengi fyrir alla

Hugtakið „algild hönnun“ (universal design) þróaðist út frá hugmyndafræðinni um hindrunarlaust aðgengi að samfélaginu (barrierfree design) ⁽³⁷⁾.

Hugmyndafræðina og skilgreiningu á „algildri hönnun“ er m.a. að finna í 2. gr. SRFF, en samningurinn byggist á grundvallarsjónarmiðum og hugmyndafræði um algilda hönnun sem er ein af forsendum þess að skapa samfélag þar sem allir geta verið þátttakendur á eigin forsendum. Þar kemur einnig fram að skuli að öll stefnumótun feli í sér „viðeigandi aðlögun“ til þess að FMF fái notið mannréttinda og grundvallarfrelsis til jafns við aðra.

Í kjölfar SRFF hefur skilgreining á algildri hönnun í 2. gr. samningsins verið notuð í íslenskum lögum og reglugerðum, svo sem í 3. lið 2. gr. skipulagslaga nr. 112/2012 en þar segir: „Algild hönnun er hönnun framleiðsluvara, umhverfis, áætlaða og þjónustu sem allir geta nýtt sér, að því marki sem aðstæður leyfa, án þess að koma þurfi til sérstök útfærsla eða hönnun. Algild hönnun útilokar ekki hjálpartæki [fyrir fatlað fólk] sé þeirra þörf.“

Sömu skilgreiningar er að finna orðrétt í lögum um mannvirki nr. 160/2010 og í byggingarreglugerð nr. 112/2012.

14.1 Helstu viðmið um algilda hönnun

Eftirfarandi sjö viðmið eða meginreglur um algilda hönnun voru settar fram árið 1997 af hópi sérfræðinga á vegum Center for Universal Design við North Carolina State University³⁸. Í þessum hópi voru m.a. Ron Mace arkitekt og hönnuður sem jafnan er talinn hafa fyrstur komið fram með hugtakið „algild hönnun“ og Edward Steinfeld sem hefur tekið við keflinu af Mace og stýrir nú deild um algilda hönnun við ríkisháskólann í Buffalo, New York (Center for Inclusive Design and Environmental Access). Eftirfarandi texti er þýddur af heimasíðu þeirra.



Sjö meginreglur algildrar hönnunar:

1. Jafnræði og sanngirni.

Að hönnunin sé gagnleg og henti öllum.

Leiðbeiningar:

- Veitið öllum sömu notkunarmöguleika: Á nákvæmlega sama hátt, nákvæmlega eins þegar það er mögulegt, annars jafngilda.
- Forðist að aðgreina og mismuna notendum.
- Tillit til friðhelgi einkalífs, trausts og öryggis ætti að vera jafn mögulegt fyrir alla notendur.
- Gerid hönnunina aðlaðandi fyrir alla notendur.

2. Sveigjanleiki í notkun.

Að komið sé til móts við mannlegan margbreytileika.

Leiðbeiningar:

- Veitið möguleika á vali á notkunaraðferðum.
- Komið til móts við hægri- eða vinstrihandar aðkomu eða notkun.
- Gerid ráð fyrir mismunandi gönguhraða notenda

3. Einfaldleiki og gagnsæi.

Hönnunin er auðskilin hver sem reynsla, þekking, tungumálakunnátta eða einbeiting notandans er.

Leiðbeiningar:

- Útrýmið óþarfa flækjustigi.
- Verið í samræmi við væntingar notenda og innsæi.
- Gerið ráð fyrir mismunandi lestrar- og tungumálakunnáttu.
- Raðið upplýsingum upp í samræmi við mikilvægi þeirra.
- Veitið virka hvatningu og svörun á framkvæmdatíma og þegar verkefnum er lokið.

4. Sýnilegar upplýsingar.

Hönnunin skilar nauðsynlegum upplýsingum á skilvirkan hátt til notenda óháð ytri aðstæðum eða skynjunargetu notandans.

Leiðbeiningar:

- Notið mismunandi aðferðir við framsetningu mikilvægra upplýsinga, t.d. myndrænar, munnlegar eða áþreifanlegar.
- Látið mikilvægar upplýsingar skera sig vel úr umhverfi sínu.
- Hámarkið læsileika grundvallarupplýsinga.
- Gerið skýran greinarmun á frumatriðum svo að hægt sé að lýsa þeim (þannig að auðveldara sé að veita leiðsögn og upplýsingar).
- Veitið samhæfingu fyrir mismunandi tækni og búnað sem notendur með skerta skynjun nota.

5. Viðhorf til mistaka.

Hönnunin miðar að því að lágmarka hættu og neikvæðar afleiðingar vegna tilviljanakenndra eða óviljandi athafna.

Leiðbeiningar:

- Raðið atriðispáttunum til að draga úr hættu og mistökum: Mest notaðir þættir, aðgengilegastir; hættulegum þáttum eytt, þeir einangraðir eða skermaðir af.
- Varið við hættum og mistökum.
- Sjáið um að varabúnaður fari í gang ef aðalbúnaður bregst (fail-safe).
Komið í veg fyrir kæruleysislega hegðun í verkefnum sem krefjast árvekni

6. Lítil líkamleg áreynsla.

Hægt er að nota hönnunina á skilvirkan og þægilegan hátt án óþarfa áreynslu.

Leiðbeiningar:

- Gefið notandanum kost á að viðhalda hlutlausri líkamstöðu.
- Hafið orkupörf fyrir stjórnun búnaðar og tækja innan skynsamlegra marka.
- Lágmarkið endurteknar aðgerðir.
- Lágmarkið viðvarandi líkamlega áreynslu.

7. Stærð og rými fyrir nálgun og notkun

Nægilegt pláss og rými sé veitt fyrir aðkomu, seilingarfjarlægð, stjórnun og notkun óháð líkamsstærð, ásigkomulagi eða hreyfanleika notandans.

Leiðbeiningar:

- Veitið skýra sjónlínu á mikilvæga þætti fyrir alla standandi eða sitjandi notendur.
- Hafið þætti sem þarf að ná í innan seilingar fyrir alla sitjandi og standandi notendur.
- Gerið ráð fyrir mismunandi stærðum handa og greipa.
- Veitið nægilegt rými fyrir notkun hjálpartækja eða persónulega aðstoð.

15. Aðgengismál á hönnunar- og skipulagsstigi

Mikilvægt er að aðgengismálum í almenningssamgöngum séu gerð góð skil allt frá skipulagningu að fullbúnu samgöngumannvirki, hvort sem um er að ræða skipulag svæða, áningarstaða eða mannvirkja með eða án þjónustu. Ef algild hönnun og aðgengi eru ekki höfð í huga við skipulag samgangna og samgöngumannvirkja getur verið snúið að bæta úr þeim málum seinna meir.

Með því að taka aðgengismál inn í alla ákvarðanatöku skapast möguleiki til að byggja upp sjálfbært og eftirsóknarvert umhverfi án verulegs aukakostnaðar, þar sem allir geta verið þátttakendur. Rekstraraðili samgangna getur þannig skapað möguleika fyrir sem flesta til að njóta þeirrar þjónustu sem í boði er. Þannig verður óþarfi að skilgreina farþega annars vegar sem ófatlað fólk og hins vegar fólk með fötlun (FMF), allir hafa sama aðgengi að þjónustunni.

Hugmyndafræði algildrar hönnunar gengur einmitt út á að útilokun á þátttöku í daglegu lífi á grundvelli fötlunar verði ekki lengur til staðar, en það komi hins vegar ekki í veg fyrir að fólk noti ýmis hjálpartæki sé þörf á þeim. Þennan þankagang er mikilvægt að innleiða í skipulag, stefnumótun og framkvæmdir og á það við um bæði opinberan rekstur og einkarekstur.

Í raun má segja að þarfir FMF ættu að vera rauði þráðurinn í skipulagi samgangna, hvort sem er í þéttbýli eða dreifbýli, þannig að sem flestir komist um án hindrana. Á það ekki síst við í almenningssamgöngum þar sem sjónarmið algildrar hönnunar eiga sérstaklega vel við.

15.1 Landsskipulagsstefna

Í þingsályktun um landsskipulagsstefnu 2015- 2026 nr. 19/145 sem samþykkt var á Alþingi á vorþingi 2016³⁹ er m.a. komið inn á stefnu um skipulag miðhálandis Íslands og einnig stefnu um skipulag í dreifbýli. Lögð er fram stefna um skipulag varðandi landnotkun, öryggi, orkunýtingu og uppbyggingu ferðamannastaða svo nokkuð sé nefnt.

Í kafla 1.3 um samgöngur í sátt við náttúru og umhverfi segir um skipulag samgangna að „hönnun nýrra mannvirkja í dreifbýli taki mið af byggingarhefðum, landslagi og staðháttum.“ Hvergi er minnst á að hafa algilda hönnun að leiðarljósi og í raun ekki einu sinni krafa um að fylgja gildandi byggingarreglugerð, hvað þá að gætt sé sjónarmiða um aðgengi að almenningssamgöngum.

Í kafla 2.6 í landsskipulagsstefnu, sjálfbærar samgöngur, er áhersla lögð á greiðar, öruggar og vistvænar samgöngur og fjölbreyttan ferðamáta. Hér hefði þurft að taka með mikilvægi góðs aðgengis, sem felur í sér að því fleiri sem geta notfært sér þjónustu almenningssamgangna því minni verður þörfin fyrir bílastæði við samgöngumiðstöðvar, svo dæmi sé tekið.

Slæmar ákvarðanir á sviði landnýtingar þar sem aðgengismálum er ekki gefinn gaumur geta haft áhrif um ókomin ár og valdið ómældum vandamálum varðandi aðgengi allra.

16. Aðgengi að biðstöðvum í almenningssamgöngum

Í janúar 2016 skilaði annar skýrsluhöfunda, Harpa Cilia Ingólfssdóttir, inn meistararitgerð við Álaborgarháskólann í Kaupmannahöfn. “*Public Bus Transport on the Ring Road in Iceland; Current Status of and Responsibility for the Accessibility for Wheelchair Users*” (PBTI). Ritgerðin er sjálfstæð skýrsla en fylgir sem stuðningsverkefni við þessa rannsóknarskýrslu, sjá fylgiskjal nr. 1. Umfjöllunarefnið er aðgengi hjólastólanotenda að almenningssamgöngum á landi á Íslandi, nánar tiltekið á Hringveginum. Verkefnið var afmarkað við almenna (opinbera) farþegaflutninga og biðstöðvar á þjóðvegi 1 út frá aðgengi hjólastólanotenda.

Við rannsóknina eru annars vegar notaðar meginlegar rannsóknaraðferðir (Quantitative research) og hins vegar eigindlegar rannsóknaraðferðir (Qualitative research). Meginlegar rannsóknaraðferðir eru notaðar til að safna tölulegum gögnum, t.d. með spurningalistum en eigindlegar rannsóknaraðferðir byggja á viðtölum við einstaklinga og/eða hópa um ákveðið málefni.

Fyrst var tekin ákvörðun um afmörkun efnisins og því næst undirbúinn gátlisti til úttekta á biðstöðvum opinberra áætlunarbíla á Hringveginum. Úttekt biðstöðvanna fór fram 14. - 22. september 2015 og var lagt upp frá Reykjavík og keyrt réttisælís eftir þjóðvegi 1 og hver biðstöð tekin út og mynduð. Áætlunartöflur Strætó bs og SVAust voru notaðar til að staðsetja biðstöðvarnar, en einungis þær sem þar eru gefnar upp voru teknar inn í úttektina. Farþegar geta hins vegar fengið að stíga um borð og frá borði við útskot og gatnamót víðsvegar á leiðinni ef óskað er eftir því.

Til að varpa ljósi á m.a. umfang, framkvæmd og ábyrgð þegar kemur að almenningssamgöngum á Íslandi voru tekin viðtöl við einstaklinga sem starfa hjá Vegagerðinni, Strætó bs og SVAust.

16.1 Ástand aðgengismála á Hringveginum

Fyrsti hluti Hringvegarins er leið 57, Reykjavík – Akureyri. Heildarlengd leiðar 57 eru 388 km og teknar voru út 13 biðstöðvar á leiðinni.

Annar hluti leiðarinnar er leið 56, Akureyri – Egilsstaðir en heildarlengd hennar er um 264 km og þar voru teknar út 10 biðstöðvar.

Þriðji leggurinn er leið 1 og 2 milli Egilsstaða og Breiðdalsvíkur en sú leið er um 82 km. með 5 biðstöðvum.

Fjórti leggur er leið 4 sem liggur frá Djúpavogi að Höfn í Hornafirði og er sú leið um 103 km að lengd og telur 2 biðstöðvar.

Fimmti leggur er leið 51 milli Hafnar og Reykjavíkur er sá lengsti af skráðum leiðum almenningssamgangna á Hringveginum eða um 458 km að lengd og þar eru skráðar 11 biðstöðvar.

Bent er á að þegar úttektin var gerð voru engar almenningssamgöngur á milli Breiðdalsvíkur og Djúpavogs. Því er Hringvegurinn í raun ekki heill og þurfa þeir farþegar sem vildu fara frá Djúpavogi að Egilsstöðum að fara suður fyrir og keyra 1186 km í stað 146 km með því að fara Austfirðina.

Helstu niðurstöður rannsóknarinnar leiða í ljós að aðgengi FMF, með áherslu á hjólastólanotendur, að almenningssamgöngum á hringveginum er mjög ábótavant. Í fyrsta lagi eru engar áætlunarþjófleiðir með búnað eða aðstöðu fyrir hjólastólanotendur og í öðru lagi eru einungis 11 biðstöðvar af 44 aðgengilegar öllum. Af því leiðir eru einungis 25% biðstöðva á leiðinni skilgreindar sem aðgengilegar hjólastólanotendum.

Vegalengdir eru miklar, en á tveimur lengstu leiðunum sem eru annars vegar 388 km og hinsvegar 458 km er einungis eitt stopp sem varir í 15 mínútur eða meira og farþegunum gert kleift að fara inn í þjónustumiðstöð til að versla og/eða fara á salerni. Á annarri af þessum tveimur leiðum er aðstaðan talin ásættanleg fyrir hjólastólanotendur.

Rannsóknin leiddi ennfremur í ljós að engin ákvæði um aðgengi FMF eru í samningum um þjónustu á þessari leið, hvorki varðandi ökutæki né biðstöðvar/þjónustustaði.

Viðmælendur í rannsókninni voru á einu máli um að ástæðan fyrir vöntun á ákvæðum um jafnan rétt FMF til almenningssamgangna í dreifbýli til jafns við ófatlað fólk er ekki vísitandi heldur hafi ekki verið hugsað fyrir því í löggjöf, stefnumótun, reglum og samningum.

16.2 Aðgengismál í samgöngusamningum

Með vísan í kafla 6 í fylgiskjali 1, PBTI, er hvorki minnst á aðgengi FMF í samningum Vegagerðarinnar við sveitarfélögin, sem koma að samgöngum á Hringveginum, né í samningum sveitarfélaganna við framkvæmdaraðila. Einnig var talað við sérfræðing í samgönguskipulagi hjá Stætó bs og kom fram að hvorki er minnst á aðgengi FMF í útboðsgögnum né samningum við rekstraraðila á landsbyggðinni.

Ein af niðurstöðunum í PBTI er sú að mismunun á grundvelli fötlunar er til staðar og er það óumflýjanleg niðurstaða þar sem ljóst er að strætisvagnar/hópbifreiðar til aksturs á áætlunarleiðum utan þéttbýlis eru ekki útbúnar með þarfir FMF í huga og 75 % af biðstöðvum við hringveginn eru ekki að fullu aðgengilegar, þ.m.t. hjólastólanotendum. Jafnframt er niðurstaða skýrsluhöfundar sú að ekki er um vísitandi mismunun að ræða heldur frekar það sem kallast „mismunun vegna vanrækslu“ (neglect) en einnig mætti kalla það „mismunun vegna hugsunarleysis og vanþekkingar“.

Í 7. kafla PBTI er m.a. fjallað um að nota megi hugmyndafræði algildrar hönnunar til að meta hvort markmið og samningar innihaldi alla þætti er varða algilda hönnun án þess að fara í smáatriði. Í framhaldinu væri hægt að fara í nákvæmari útfærslur á lágmarkskröfum, búnaði og hönnun á mannvirkjum. Til að byrja með væri hægt að nýta hinar 7 meginreglur um algilda hönnun (sjá kafla 14.1) og skoða forsendur með hliðsjón af þeim.

Í PBTI er sett fram sú hugmynd að þeir sem beri ábyrgð á samningagerð og/eða framkvæmdum við almenningssamgöngur noti þessi viðmið eða meginreglur almennt til hliðsjónar t.d. í formi gátlista eða sem áminningu um að muna eftir þessum mikilvægu þáttum. Þegar farið er í einstaka verkliði eða framkvæmdir gæti verið þörf á að nota ítarlegri leiðbeiningar, kröfur, reglugerðir og/eða staðla um algilda hönnun og aðgengi eða leita til sérfræðinga á því sviði. Síðast en ekki síst er mikilvægt að leita til notendanna sjálfra og koma á samvinnu við þá. Samvinna við notendur getur farið fram með því að hafa beint samband við einstaklinga eða fara í gegnum hagsmunafélög FMF.

Margir aðilar koma að almenningssamgöngum á Íslandi, þar á meðal ríkið með lögum, reglugerðum og fjármagni og Vegagerðin með dreifingu fjármagns og samningum um einkaleyfi á akstri til sveitarfélaganna svo eitthvað sé nefnt. Sveitarfélögin sjá um að bjóða út akstur á sérleiðum og sjá um uppsetningu biðstöðva og loks eru það aðilar sem sjá um daglegan rekstur og akstur en það geta verið bæði opinberir aðilar og einkaaðilar. Til viðbótar koma svo þjónustufyrirtæki í einkarekstri að almenningssamgöngunum með því að bjóða farþegum þjónustu þar sem biðstöðvar eru við verslanir, og veitinga- og þjónustustaði.

16.3 Hlutverk landshlutafélaga sveitarfélaga

Ekki orkar tvímælis að landshlutasamtök sveitarfélaga gegna mikilvægu hlutverki þegar kemur að því að móta stefnu og semja um þjónustu í opinberum samgöngum þar sem Vegagerðin getur veitt þeim einkaleyfi á tilteknum leiðum. Sett er fram hugleiðing

um að samráðsvettvangursé til staðar í formi skipulegra funda landshlutasamtakanna og þar væri möguleiki á að ná öllum eða flestum hagsmunaaðilum saman og móta aðgerðaáætlun um úrbætur á möguleikum FMF og þá sérstaklega hreyfihamlaðs fólks til að nýta almenningssamgöngur á Íslandi.

Ein af grundvallarreglum SSRFF er að tryggja frelsi og rétt FMF til að komast um og njóta sambærilegra lífsgæða á við aðra. Lífsgæði geta m.a. verið fólgin í því að geta heimsótt fjölskyldu, ættingja og vini eða sótt hinar fjölmörgu hátíðir sem haldnar eru um allt land á sumrin.

16.4 Niðurstaða

Niðurstaða skýrsluhöfundar PBTÍ er sú að ábyrgðin á því að gera almenningssamgöngur á

Hringvegnum aðgengilegar öllum hvílir á höndum allra aðila sem koma að og /eða hafa hag af almenningssamgöngunum, þ.m.t. ríki, sveitarfélög, rekstraraðilar á vegum opinberra félaga sem og einkarekin þjónusta.

Vera má að aðalábyrgðin liggja hjá löggjafarvaldinu í því að skapa nútímalegan lagamma um aðgengi, m.a. á grundvelli algildrar hönnunar. Staðreyndin er engu að síður sú að samkvæmt 65. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands er hvers kyns mismunun ólögleg og það ætti í raun að nægja til þess að allir ættu að hafa sama rétt og möguleika á að ferðast á milli sveitarfélaga á Íslandi á einfaldan og auðveldan hátt með almenningssamgöngum.



17. Upplýsingar um aðgengi í almenningssamgöngum

Gott aðgengi að almenningssamgöngum getur birst í mörgum myndum en mikilvægur hlekkur í góðu aðgengi eru traustar ferðaupplýsingar sem rekstraraðilar almenningssamgangna láta í té, m.a. varðandi aðgengi. Þessar upplýsingar þarf að vera hægt að nálgast á auðveldan hátt fyrir alla þá sem nýta sér almenningssamgöngur, ekki síst fólk með hvers konar skerðingar.

Með sífelld aukinni útbreiðslu tölvutækni aukast möguleikarnir á að uppfylla kröfur um gott aðgengi að ferðaupplýsingum á rafrænu formi sem geta náð til flestra sem notfæra sér almenningssamgöngur.

Við framsetningu á upplýsingum þarf að hafa í huga fjölbreyttan hóp notenda og þá sem hafa þörf fyrir upplýsingar á sértæku formi, svo sem uppsetningu upplýsinga fyrir blinda/sjónskerta og fólk með lestrarörðugleika.

Í viðauka I við farþegaréttarreglugerðina sem áður var fjallað um er að finna upptalningu á upplýsingum sem þurfa að vera til staðar á grundvelli réttinda FMF til aðgengis að hópbifreiðum. Til að varpa ljósi á þau atriði sem máli skipta í þessu sambandi birtist viðaukinn sem viðauki I við skýrslu þessa.

18. Þjálfun starfsfólks

Til að löggjöf sem tryggir aðgengi FMF að almenningssamgöngum nái þeim markmiðum sem stefnt er að verður að vera til staðar hæft starfsfólk sem getur leiðbeint og aðstoðað farþega eftir þörfum. Einungis starfsfólk sem hefur þekkingu á mismunandi þörfum fólks varðandi aðgengi og hvernig ferðast má á sem öruggastan hátt með ökutækjum í almenningssamgöngum getur sinnt starfi sínu á faglegan hátt.

Í viðauka II við farþegaréttarreglugerðina er fjallað um aðstoð og það fyrirkomulag sem þarf nauðsynlega að vera til staðar til að gera fötluðum og hreyfihömluðum einstaklingum kleift að láta vita af komu sinni á samgöngumiðstöð og biðja um og fá aðstoð til að komast frá tilteknum stað að innritunarborði, biðsal og brottfararými. Þessi viðauki er settur fram í heild í viðauka II við skýrslu þessa.

Í viðaukanum kemur fram nákvæm útlistun á þeirri færni sem starfsfólk þarf að hafa til að geta aðstoðað farþega og mikilvægt er að þessi listi sé hafður til hliðsjónar við þjálfun þessa starfsfólks hér á landi til framtíðar.

Til fróðleiks má geta þess að krafa til þjálfunar starfsfólks í almenningssamgöngum er sett fram í 4. mgr. 45. gr. frumvarps til laga um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni (sjá umfjöllun um frumvarpið í kafla 7.4), en þar segir að starfsmenn samgöngumiðstöðva og í farþegaflutningum, þ.m.t. ökumenn, skuli hljóta lágmarkspjálfun í aðstoð við fatlað fólk og umgengni við stoðtæki, þ.m.t. hjólastóla.

Ákvæði þetta byggist á 16. gr. farþegaréttarreglugerðarinnar (í kafla 7.4) sem fjallar um þjálfun starfsfólks. Athygli vekur að ekki er tekið fram í reglugerðinni að um „lágmarkspjálfun“ skuli vera að ræða eins og kemur fram í texta íslenska frumvarpsins. Er reyndar athyglisvert að sjá ítrekað að dregið er úr kröfum sem koma upphaflega úr ESB gerðum þegar þær birtast í íslenskum lagatexta.

18.1 Sérstök þjálfun ökumanna

Annar mikilvægur vinkill í þessu máli er þjálfun ökumanna og gagnkvæm viðurkenning á menntun og hæfi þeirra, en slík þjálfun miðar m.a. að því að auka vitneskju þeirra um fötlun og skerðingar sem hluta af grunnþjálfun og/eða reglubundinni þjálfun sem byggist á Evróputilskipun um sama efni⁴⁰. Þar er m.a. fjallað um þjálfun í samskiptum við farþega „ásamt ýmsum sérvandamálum sem tengjast tilteknum hópum farþega (FMF, börnum með fötlun)“^A.

Ákvæði um reglubundna þjálfun ökumanna kom inn í 9. mgr. 50. gr. umferðarlaga nr. 40/1987 með lögum nr. 13/2015. Í ákvæði til bráðabirgða er veittur frestur til 10. september 2018 til að framfylgja ákvæðinu varðandi ökumenn með réttindi sem útgefin hafa verið fyrir 10. september, 2013.

18.2 Framkoma starfsmanna gagnvart fólki með fötlun

Rekstraraðili almenningssamgangna ber að öllu jöfnu lagalega ábyrgð á gerðum starfsmanns í tengslum við vinnu hans. Hegðun starfsmanns sem t.d. beitir FMF misrétti er því á ábyrgð rekstraraðilans undir venjulegum kringumstæðum.

Ábyrg stefna rekstraraðilans í málefnum FMF sem hefur verið kynnt starfsmönnum gaumgæfilega gæti hins vegar lagt ábyrgðina á starfsmanninn fremur en rekstraraðilann, ef hinn síðar nefndi gæti sýnt fram á að hann hafi gert allt sem í hans valdi stóð til að koma í veg fyrir slíkt framferði. Ekki nægir þó fyrir hann að halda því fram að misréttið hafi átt sér stað án vitundar hans.

Að öðru leyti verður ekki farið nánar í ábyrgð rekstraraðila samgangna að því er varðar framkomu starfsmanna við farþega, einungis bent á mikilvægi þess að tekið sé á þessu máli í þjálfunarnámskeiðum starfsfólks.

^A Liður 1.5 í 1. viðauka við tilskipun um grunnþjálfun og reglubundna þjálfun ökumanna. Nr. 204/59/EB. <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/translated-acts/icelandic/i32003L0059.pdf>

19. Upplýsingamerki

Upplýsingamerki og tákni gegna mikilvægu hlutverki í útfærslu á greiðu aðgengi að samgöngumannvirkjum, samgöngukerfinu og ökutækjum í almenningssamgöngum.

Eins og áður hefur komið fram geta farþegar í almenningssamgöngum búið við margs konar skerðingar/fötun og því verða þessi upplýsingamerki/tákni að vera þannig úr garði gerð að allir geti numið merkingu þeirra. Einkum er mikilvægt að þarfir þeirra sem eru sjónskertir og/eða heymarskertir séu hafðar í huga.

Skoða verður vel að staðsetningu upplýsingamerkja og tákna. Þau þurfa að vera nálægt því sem þeim er ætlað að koma til skila en mega alls ekki takmarka aðgengi þar sem farþegar fara um.

19.1 Merki og leiðbeiningar

Tilgangur með merkjum og leiðbeiningum í almenningssamgöngum er að veita farþegum upplýsingar og leiðbeina þeim um hvers kyns aðgengi, þörf á varúð, þjónustu, svo sem um verlanir og salernisaðstöðu, svo nokkuð sé nefnt. Verða hér nokkur nefnd.

Ekki er mögulegt að tilgreina öll þau upplýsingamerki sem fram koma í ökutækjareglugerð SP nr. 107. Dæmi um merkingu í gr. 5.2 sem hafa þarf til hliðsjónar er eftirfarandi:

Í ólíðskiptum ökutækjum í flokki I má nota svæðið sem ætlað er fyrir hjólastól fyrir ósamanbrotnar barnakerrur eða barnavagna. Hjólastólanotandi hefur þó forgang og skal merki sett á eða við svæðið með eftirfarandi texta eða (tákn):

„Gjörrið svo vel að eftirláta þetta svæði hjólastólanotanda“. ath.^A

Tilgreining fjarlægðar

Í ljósi þess að FMF býr í mörgum tilfellum við takmarkaða hreyfigetu, þá er afar mikilvægt að fram komi í hvaða fjarlægð þjónusta er staðsett.

Klukkur

Mikilvægt er að í samgöngumiðstöðvum séu stórar klukkur sem auðvelt er að sjá á hvaðan sem er innan meginsalar miðstöðvarinnar.

Upplýst/blikkandi upplýsingamerki

Upplýsingamerki skipta miklu máli í þeim tilfellum er neyðarástand skapast. Útgönguleiðir verða að vera rækilega merktar. Það er forgangsatriði fyrir heymarlaust fólk og fólk sem býr við heymarskerðingu, sem ekki heyrir tilkynningar um neyðarástand, að sjónrænar merkingar séu viðunandi.

Upplýst upplýsingamerki skulu jafnframt búin blikkandi varúðarljósum til að láta heymarlausu eða heymarskerta farþega vita um yfirvofandi hættu.

Lýsing

Góð lýsing í samgöngumiðstöðvum er mikilvægt öryggisatriði. Hæfni til að sjá upplýsingamerki og leiðbeiningar er mismunandi og skiptir lýsing t.d. sjónskertra farþega miklu máli. Skuggar og endurskin geta skapað óþægindi og sjónræna truflun (confusion).

Heyrn

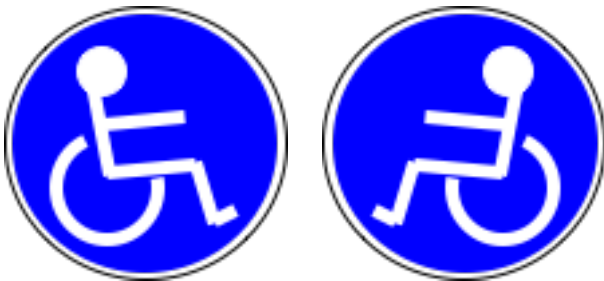
Hljóðvist er mikilvæg og þá sérstaklega í stórum og opnum rýmum. Ef talaðar upplýsingar eru kynntar í rými þar sem hljóðvist er léleg getur verið nánast ómögulegt að greina það sem sagt er. Upplýsingaborð ættu að vera útbúin búnaði fyrir fólk með heyrnartæki.

^ABreyting á reglugerðinni frá 20.06.2014.

19.2 Samræmd tákn

Áhersla skal lögð á að einungis séu hér á landi notuð samræmd, alþjóðleg tákn í almenningssamgöngum. Slíkt auðveldar öllum, innlendum sem erlendum farþegum að átta sig á þeim upplýsingum sem þeim er ætlað að veita. Hér á eftir verður bent á nokkur tákn sem koma fram í ökutækjareglugerð SP og mikilvægt er að notuð séu á réttan hátt, m.a. varðandi staðlaða stærð þeirra og skilaboð sem þeim er ætlað að bera að öðru leyti.

Tákn fyrir hjólastólanotendur



Tákn 23-A

Litur: Blár grunnur með hvítu tákni
Stærð: A.m.k. 130 mm í ummáli
Tilvísun: ISO staðall 3864-1:2002

Tákn fyrir farþega með skerta hreyfigetu aðra en hjólastólanotendur



Tákn 23-B

Litur: Blár grunnur með hvítu tákni
Stærð: A.m.k. 130 mm í ummáli
Tilvísun: ISO staðall 3864-1:2002

Tákn fyrir vagna- og kerrusvæði



Tákn C-23

Litur: Blár grunnur með hvítu tákni
Stærð: A.m.k. 130 mm að þvermáli
ISO staðall 3864-1:2011

19.3 Nýtt tákn: Hjólastólanotendur



Aðgengistákn

Til upplýsingar skal þess getið að Öryrkjabandalag Íslands hefur nýverið tekið ákvörðun um að innleiða ofangreint merki sem tákn fyrir hreyfihamlað fólk. Verður á næstunni unnið að því að koma hinu nýja merki í almenna notkun og þannig stuðlað að því að það verði fest í sessi.

20. Öryggi fólks með fötlun í almenningssamgöngum

Gott aðgengi og öryggi farþega í almenningssamgöngum eru náskyld atriði sem skoða þarf í samhengi. Til að tryggja öryggi fólks með fötlun í ökutækjum í almenningssamgöngum er t.d. nauðsynlegt að höfuð- og bakstuðningur séu til staðar. Ökutækjareglugerð SP nr. 17 fjallar um slíkan öryggisbúnað og verða rekstraraðilar almenningssamgangna að tryggja að slíkur búnaður sé settur upp sem staðalbúnaður.

Til að tryggja öryggi í ökutækjum í almenningssamgöngum er ennfremur nauðsynlegt að festingar fyrir stóla og öryggisbelti fyrir notendur hjólastóla séu til staðar þar sem gert er ráð fyrir að stólar séu staðsettir í ökutækinu.

Í samningum um almenningssamgöngur er sjálfsgagt að fyrrgreindar kröfur séu tilgreindar og verði þannig hluti af samningnum. Á rekstraraðilum

almenningssamgangna hvílir að sjá til þess að slíkur búnaður sé settur upp sem staðalbúnaður.

Eins og áður hefur komið fram, þarf við hönnun samgöngumannvirkja að taka algilda hönnun með í reikninginn allt frá fyrstu stigum undirbúnings. Slíkt stuðlar bæði að því að allir geti notfært sér þjónustuna, auk þess sem gera má ráð fyrir meira öryggi þegar farið er um samgöngumiðstöðvar, og stigið er um borð í ökutæki og frá borði. Við þetta má bæta að á langferðum þarf að tryggja aðgang að snyrtingu og næringu á leiðinni.

Að öðru leyti verður ekki farið nánar út í umfjöllun um öryggi farþega í almenningssamgöngum í verkefni þessu, en vísað til vandaðrar löggjafar á þessu sviði í bresku jafnréttislögunum um þessi atriði.

21. Eftirlit með framfylgd reglna

Til lítils er að setja reglur um aðgengi að almenningssamgöngum ef engin eftirfylgni er með því að reglur séu haldnar.

21.1 Skoðun ökutækja í almenningssamgöngum

Til að tryggja virkt eftirlit þurfa reglur um skoðun ökutækja að ná tilgangi sínum og einnig þarf að koma til eftirlit með því að reglur um gerð og búnað séu að öðru leyti séu virtar.

Í skoðunarhandbók Vegagerðarinnar frá árinu 2003 vegna leyfisskoðunar hópbíla hjá faggiltum

skoðunarstofum koma fram þær kröfur sem nú er stuðst við varðandi leyfisskoðun hópbíla.

Ekki fer á milli mála að ákaflega þarft er að endurskoða og bæta efni handbókarinnar eða fella slíka skoðun úr gildi, einungis er vikið að búnaði fyrir FMF varðandi svæði og festingar fyrir farþega í hjólastólum en ekkert um möguleika á að komast um borð og frá borði í hópbifreið, svo nokkuð sé nefnt. Hins vegar eru nákvæmar lýsingar á staðsetningu öskubakka í hópbifreiðum.

Eðlilegt mætti telja að fyrirkomulag skoðunar hópbifreiða verði samræmt almennri, lögbundinni skoðun ökutækja.

21.2 Eftirlit Samgöngustofu

Í lögum um Samgöngustofnun nr. 119/2012 segir í 9. tl. 7. gr. að Samgöngustofa veiti rekstrar- og atvinnuleyfi til fólks- og farmflutninga á landi. Jafnframt segir í sömu lögum, 1. mgr. 6. gr. að „*Samgöngustofa skuli hafa eftirlit með því að starfsemi, umferð og flutningar sem henni er að lögum falið að hafa eftirlit með, séu í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um viðkomandi starfsemi gilda*”. Sama er áréttað í 4. gr. laga um fólks- og farmflutninga á landi.

Athygli vekur að Samgöngustofa veitti bæði rekstrar- og atvinnuleyfi til fólks- og farmflutninga á landi og hafði síðan eftirlit með framkvæmd laganna. En þann 1. janúar 2016 fluttist eftir til þriggja lögregluembætta, þ.e. til Lögreglustjórans á Vesturlandi, Lögreglustjórans á Norðurlandi eystra og Lögreglustjórans á Suðurlandi. Það er

óneitanlega skref í rétta átt að aðgreina veitingu leyfa og hafa eftirlit með starfseminni. Sú spurning vaknar þó óneitanlega hvaða viðmið eru notuð við eftirlit, en mikilvægt er að skoðað sé aðgengi að hópþreifreiðunum og hvernig búið sé að farþegum að því leyti við akstur og ökutæki tekin úr umferð sem ekki uppfylla settar kröfur.

Áður í þessu verkefni hefur verið bent á nauðsyn þess að eftirlit sé haft við komu hópþreifreiða til landsins vegna tímabundins aksturs hér á landi (í kafla 7.5). Sömu sjónarmið eiga við um eftirlit með því að ökutæki sem ætlað er að vera aðgengilegt öllum, uppfylli í raun þær kröfur sem gerðar eru í lögum til búnaðar þeirra.

Þessar upplýsingar (og reyndar fleiri) gætu verið í formi gátlista/handbókar þar sem farið er yfir þá þætti sem verða að vera í lagi.

22. Mikilvægi samráðs

Til að tryggja gott aðgengi að almenningssamgöngum er óhjákvæmilegt að margir hagsmunaaðilar komi þar að máli. Því er það meginatriði að til staðar sé opinber samráðsvettvangur þar sem þessi mál eru rædd í kjölinn og allir þeir aðilar sem hlut eiga að máli komi að stefnumótun í málaflokknum og taki þátt, hver á sínum forsendum.

Þetta sjónarmið er áréttað í löggjöf ESB og talið ein meginforsenda þess að árangri verði náð í því að bæta aðgengi. Sem dæmi má nefna 17. inngang að farþegaréttarreglugerðinni en þar segir um framfylgd á ákvæðum reglugerðarinnar, m.a. varðandi aðgengi:

„Flutningsaðilar skulu, með þátttöku hagsmunxaaðila, fagfélaga og samtaka neytenda, farþega, fatlaðra og hreyfihamlaðra, eiga samstarf í því skyni að samþykkja fyrirkomulag á landsvísu eða á evrópskum vettvangi”.

Í endurskoðaðri löggjöf er mikilvægt að kveðið verði á um samráð hagsmunaaðila varðandi fyrirkomulag og möguleika FMF á að nýta sér þjónustu almenningssamgangna á landi.

23. Kynning á framkvæmdum og úrbótum á bættu aðgengi

Mikilvægt er að hafa í huga að þegar aðgengi að almenningssamgöngum eða þjónustu er bætt eða þegar ný bygging er tekin í notkun, þar sem tekið er tillit til aðgengis allra, þá er grundvallaratriði að upplýst sé um stöðu mála. Þær leiðir sem notaðar eru til að koma upplýsingum á framfæri fara eftir því hvers konar framkvæmdir hefur verið ráðist í og hverja

þær varðar mestu. Hægt er að senda upplýsingar til hagsmunasamtaka á svæðinu, auglýsa þær í fjölmiðlum eða koma þeim á framfæri á annan hátt.

Að gera ekki ráðstafanir til að koma upplýsingum um aðgengi á framfæri er í engra þágu. Aðgengismál þurfa að vera á hreinu og upplýsingar aðgengilegar fólki með mismunandi fötlun.

24. Þróun framundan – sjálfakandi ökutæki

Sjálfakandi ökutæki er ökutæki sem er fært um að skipuleggja akstur sinn og aka í samræmi við það án íhlutunar ökumanns.

Erfitt er að spá fyrir um þróun sjálfakandi ökutækja en fyrir FMF geta slík ökutæki skapað frelsi sem áður var óhugsandi. Má t.d. nefna að mögulega geti ökumaður yfirgefið ökutækið á þeim stað þar sem hann á erindi til en síðan látið ökutækið sjálft um að leggja í bílastæði.

Jafnframt má hugsa sér að nái slík ökutæki útbreiðslu hér á landi geti það hugsanlega haft áhrif á þróun almenningssamgangna.

Um það er þó of snemmt að segja en mikilvægt er að stjórnvöld fylgist með þróun mála og þeim tækifærum sem mögulega fylgja í kjölfarið. Þannig mætti hugsa sér einhvers konar samspil sjálfakandi ökutækja og þjónustu almenningssamgangna fyrir FMF sem og aðra. Engu að síður þarf að skoða þessi mál vel, t.d. ef slík ökutæki eru ekki umhverfisvæn dregur úr fýsileika þess að nota þau.

25. Lokaorð

Þróun til framtíðar verður óhjákvæmilega sú að réttur allra til aðgengis að almenningssamgöngum verði að fullu tryggður. Sjálfstæður ferðamáti fólks með skerta hæfni á eigin vegum eða með aðstoð þjálfaðs starfsfólks, öruggar upplýsingar og ábyrg markaðssetning samgangna í þágu FMF allra þágu hlýtur að vera það sem koma skal.

Yfirlýst markmið stjórnvalda er að efla samkeppnishæfni landsins í heild sem og einstakra svæða. Slíkt verður m.a. gert með því að gera öllum kleift að ferðast um landið á eigin vegum með almenningssamgöngum. Ljóst er að litið verður til forystuhlutverks Vegagerðarinnar í framtíðinni að því er varðar aðgengi allra að almenningssamgöngum

Krafan um aðgengilegar samgöngur á landi helst í hendur við þá áskorun að litið verði á aukna þjónustu sem tækifæri frekar en kvöð.

Vilji ferðapjónustan varðveita og þróa gæði, sjálfbærni og samkeppnisforskot landsins er nauðsynlegt að styðja og stuðla að aðgengilegum samgöngum, því slíkt kemur ekki síst ört vaxandi fjölda ferðamanna til landsins til góða.

Þrátt fyrir að talsvert hafi áunnist á undanförmum árum í aðgengi að almenningssamgöngum er mikið verk framundan til að bæta umhverfið. Það verður gert með því annars vegar að beita tæknilegum útfærslum og lausnum í þessum málum á grundvelli vandaðrar löggjafar og hins vegar með því að bæta innviði almenningssamgangna sem miða að því að tryggja aðgengi að samgöngunum fyrir þá sem ekki geta notfært sér almenningssamgöngur í óbreyttri mynd.

Hafa verður í huga að taka mun tíma að breyta núverandi ástandi og gera það skilvirkara. Því er sjálfsagt að setja tímatakmarkanir í lög þar sem fram kemur á hvaða tímamarki nýjar kröfur sem tryggja aðgengi komi til framkvæmda. En lokatakmarkið er ljóst, þ.e. að allir geti notfært sér þjónustu almenningssamgangna á Íslandi í framtíðinni, óháð líkamlegri færni.

26. Tilvísanaskrá

¹ Lög um fólks og farmflutninga á landi nr. 73/2001.

Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð:

<http://www.althingi.is/lagas/nuna/2001073.html>

(Sótt á vefinn 20.11.2015)

² Frumvarp til laga um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni.

Lagt fyrir Alþingi á 144. Löggjafarþingi 2015. Þingskjal 874-504.

<http://www.althingi.is/altext/144/s/0874.html>

(Sótt á vefinn 24.11.2015)

³ Héraðsdómur Austurlands. Dómur frá 6. maí 2013 í máli nr. E-69/2012.

<http://www.domstolar.is/domaleit/nanar/?ID=E201200069&Domur=5&type=1&Serial=1&Words=>

(Sótt á vefinn 24. 03.2016)

⁴ Samkeppnishömlur á áætlunarleiðinni milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykjavíkur. Samkeppniseftirlitið, 14.06.2013.

http://www.samkeppni.is/media/alit-2013/alit_1_2013_Samkeppnishomlur_a_aaetlunarleidinni_milli_Flugstodvar_Leifs_Eirikssonar_og_Rvk.pdf

(Sótt á vefinn 12.10.2015)

⁵ Lög um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngmála nr. 120/2012. Vefútgáfa Alþingistíðinda,

<http://www.althingi.is/lagas/142/2012120.html>

(Sótt á vefinn 12.12.2015)

⁶ Lög um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála nr. 119/2012.

Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð:

<http://www.althingi.is/lagas/142/2012119.html>

(Sótt á vefinn 12.12.2015)

⁷ Lög um brunavamir nr. 75/2000.

Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð:

<http://www.althingi.is/lagas/nuna/2000075.html>

(Sótt á vefinn 12.12.2015)

⁸ Lög um mannvirki nr. 160/2010 með síðari breytingum.

Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð:

<http://www.althingi.is/lagas/nuna/2010160.html>

(Sótt á vefinn 15.01.2016)

⁹ Drög að frumvarpi til laga um almenningssamgöngum. Innanríkisráðuneytið.

<http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/28294>

(Sótt á vefinn 14.11.2015)

¹⁰ Ari Páll Kristinsson. „Hvaða munur er á merkingu orðanna aðgangur og aðgengi?“ Vísindavefurinn, 13. janúar 2010. 2 <https://visindavefur.is/svar.php?id=55006>.

(Sótt á vefinn 30.05.2016)

¹¹ (Lid 2013) Lid, Inger Marie, Universell Utforming. Verdigrunnlag, kunnskap og praksis. Cappelen Damm Akademisk, Oslo.

https://www.cappelendamm.no/_universell-utforming-inger-marie-lid-9788202431570

(Sótt á vefinn 29.02.2016)

¹² Alina Verseckienė, Vaidotas Meskauskas, Nijolė Batarlienė. Urban Public Transport Accessibility for People with Movement Disorders: the Case Study of Vilnius. 9th International Scientific Conference Transbaltica 2015.
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877705816000412>
 (Sótt á vefinn 21.04.2016)

¹³ Alþjóðaheilbrigðisstofnunin, WHO. Media centre. Disability and health.
<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs352/en/>
 (Sótt á vefinn 10.02.2016)

¹⁴ Reglugerð um fólksflutninga á landi nr. 528/2002 með síðari breytingum. Reglugerðarsafn.
<http://www.reglugerd.is/reglugerdir/allar/nr/528-2002>
 (Sótt á vefinn 11.01.2016)

¹⁵ Reglugerð 1370/2007/EB frá 23. október 2007 um almenna farþegaflutninga á járnbrautum og á vegum og um niðurfellingu á reglugerðum ráðsins (EBE) nr. 1191/69 og (EBE) nr. 1107/70 (*) (2010/EES/64/01)
<http://www.utanrikisraduneyti.is/skjalasafn/32007R1370.pdf>
 (Sótt á vefinn 15.11.2015)

¹⁶ Reglugerð ESB nr. 181/2011 frá 16. Febrúar um réttindi farþega í hópþreifðum og um breytingu á reglugerð (EB) nr. 2006/2004.
 EES-viðbætur við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 34/300
<http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea-supplements/icelandic/2015-is/su-nr-34-is-18-06-2015.pdf>
 (Sótt af netinu 26.11.2015)

¹⁷ Tillaga til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 115/2015 um breytingu á XIII. viðauka (Flutningastarfsemi) og XIX. viðauka (Neytendavernd) við EES-samninginn.
 (Lögð fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)
<http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea-supplements/icelandic/2015-is/su-nr-34-is-18-06-2015.pdf>
 EES-viðbætur við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 34, 18.6.2015 (Sótt á vefinn 24.10.2015).

¹⁸ Frumvarp til laga um farþegaflutninga á landi í atvinnuskyni. Þingskjal 874-504. mál. Lagt fyrir Alþingi á 144. Löggjafarþingi 2014-2015.
 Vefútgáfa Alþingistíðinda,
<http://www.althingi.is/altext/144/s/0874.html>

¹⁹ Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1073/2009 frá 21. október 2009 um sameiginlegar reglur um aðgang að mörkuðum fyrir flutninga með hópþreifðum milli landa og um breytingu á reglugerð (EB) nr. 561/2006.
 EES-viðbætur nr. 36, 12.06.2014, bls. 295
<http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea-supplements/icelandic/2014-is/su-nr-36-is-12-06-2014.pdf>
 (Sótt á vefinn 12.04.2016)

²⁰ A tillaga til þingsályktunar um staðfestingu á kvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 88/2014. Alþingi, 144. löggjafarþing 2014-2015, þingskjal 1058-516. mál.
<https://www.althingi.is/altext/pdf/144/s/1058.pdf>
 (Sótt á vefinn 04.03.2016)

²¹ Samráð um gerð samgönguáætlunar 2015-2026. Innanríkisráðuneytið.
<https://www.innanrikisraduneyti.is/verkefni/malaflokkar/samgonguaaetlun/samgonguaetlun-i-vinnslu/samradsfundir/>
 (Sótt á vefinn 24.05.2016)

- ²² Samgönguáætlun 2011-2022, þskj. 534-393. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð:
<http://www.althingi.is/altext/140/s/0534.html>
(Sótt á vefinn 02.11.2015).
- ²³ Samgönguáætlun 2011-2014, þskj. 533-392. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð:
<http://www.althingi.is/altext/140/s/0533.html>
(sótt á vefinn 02.11.2015).
- ²⁴ Tillaga til þingsályktunar um fjögurra ára samgönguáætlun fyrir árin 2015-2018. Þingskjal 1061 – 638. mál.
Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð:
<http://www.althingi.is/altext/145/s/1061.html> (Lögð fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015-2016)
(Sótt á vefinn 24.03.2016)
- ²⁵ Þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks til ársins 2014. Þingsályktun nr. 43/140.
Vefútgáfa Alþingistíðinda.
<http://www.althingi.is/altext/140/s/1496.html>
(Sótt á vefinn 15.11.2015)
- ²⁶ Frumvarp til laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð:
<http://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efir-thingum/ferill/?ltg=115&mnr=222>
(Sótt á vefinn 24.10.2015)
- ²⁷ Leiðbeinandi reglur fyrir sveitarfélög um ferðþjónustu fyrir fatlað fólk, samkvæmt lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, með síðari breytingum. Gefið út af velferðarráðuneytinu 24.01.2012.
https://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur2012/Leibeinandi_reglur_vegna_ferdathjonustu_23012012.pdf
(Sótt á vefinn 18.03.2016)
- ²⁸ Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Innanríkisráðuneytið.
<https://www.innanrikisraduneyti.is/crpd/>
(Sótt á vefinn 22.11.2015)
- ²⁹ Reglugerð um gerð og búnað ökutækja nr. 822/2004. Samgöngustofa. Útgáfa miðuð við að breytingar sé teknar upp í texta (ekki opinber texti).
http://www.samgongustofa.is/media/log-og-reglur-i-umferdarmalum/822_2004_20160224.pdf
(Sótt á vefinn 28.02.2016)
- ³⁰ Skoðunarhandbók ökutækja. Samgöngustofa.
Útgáfa 2014.
<http://www.samgongustofa.is/umferd/okutaeki/skodun-okutaekja/skodunarhandbok/>
(Sótt á vefinn 12. maí 2016)
- ³¹ EES-viðbætur við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins, 15.10.2015.
Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar 2015/166/ESB frá 3. febrúar 2015 (63/582)
<http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea-supplements/icelandic/2015-is/su-nr-63-is-15-10-2015.pdf>
(Sótt á vefinn 10.05.2016)
- ³² Evrópusambandið Automotive Industry
http://ec.europa.eu/growth/sectors/automotive/legislation/unece/index_en.htm
(Sótt á vefinn 01.03.16)

³³ Innanríkisráðuneytið. Breytingar á reglugerð um gerð og búnað ökutækja. 18.2.2016.
<https://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/breytingar-a-reglugerd-um-gerd-og-bunad-okutækja>
(Sótt á vefinn 10.04.2016)

³⁴ UNECE, UN Vehicle Regulations – 1958 Agreement. Genf, 20.06.2014
http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/main/wp29/wp29regs/updates/R107r6e_01.pdf
(Sótt á vefinn 04.04.2016)

³⁵ UNECE, Alþjóðaráðið fyrir samræmingu ökutækjareglugerða, WP.29 (World Forum for Harmonization of Vehicle Regulations). Flokkun og skilgreining ökutækja
<http://www.unece.org/trans/main/wp29/wp29wgs/wp29gen/wp29classification.html>
(Sótt á vefinn 06.03.2016)

³⁶ Equality Act 2010. The National Archives. Legislation.gov.uk. Bretland
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents>
(Sótt á vefinn 14.12.2015)

³⁷ Sjá tilvísun 11.

³⁸ Center for Inclusive Design and Environmental Access at The State University of New York at Buffalo. THE PRINCIPLES OF UNIVERSAL DESIGN
https://www.ncsu.edu/ncsu/design/cud/about_ud/udprinciplestext.htm
(Sótt á vefinn 29.02.2016)

³⁹ Þingsályktun um landskipulagsstefnu. Samþykkt á Alþingi 16.03.2016.
145. löggjafarþing. Þingskjal 1027-101. mál.
<http://www.althingi.is/altext/145/s/1027.html>
(Sótt á vefinn 12.05.2016)

⁴⁰ Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/59/EB frá 15. júlí 2003 um grunnþjálfun og reglubundna þjálfun ökumanna tiltekinnna ökutækja til vöru- eða farþegaflutninga. EES-viðbætur við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins.
<https://www.utanrikisraduneyti.is/skjalasafn/32003L0059.pdf>
(Sótt á vefinn 10.03.2016)

27. Viðaukar

Viðauki I

ÞJÁLFUN Í TENGLUM VIÐ FÖTLUN

- a) Þjálfun sem miðar að því að auka vitneskju um fötlun
- Við þjálfun starfsfólks, sem hefur bein samskipti við ferðamenn, skal m.a. fjalla:
- um vitneskju um líkamlega fötlun, skerta skynjun (heyrn og sjón), dulda fötlun eða skerta námsgetu og viðeigandi viðbrögð gagnvart farþegum með slíka fötlun, þ.m.t. hvernig greina megj hvað einstaklingar, sem kunna að búa við skerta hreyfigetu, skerta áttun eða skert tjáskipti, eru sjálfir færir um að gera,
 - um hindranir sem fatlaðir og hreyfihamlaðir einstaklingar standa frammi fyrir, þ.m.t. viðhorfstengdir tálmar, umhverfislegar hindranir, áþreifanlegar hindranir og skipulagslegar hindranir,
 - um viðurkennda hjálparhunda, þ.m.t. hlutverk og þarfir hjálparhunds,
 - um viðbrögð við óvæntum atvikum,
 - um færni í persónulegum samskiptum og samskiptaaðferðir við heymarlausu og heymarskerta einstaklinga, sjónskerta, málhalta og einstaklinga með skerta námsgetu,
 - um varfærnislega meðhöndlun hjólastóla og ferlihjálpartækja til að forðast skemmdir á þeim (fyrir allt starfsfólk sem ber ábyrgð á meðhöndlun farangurs, sé það fyrir hendi).
- b) Þjálfun í tengslum við aðstoð við fatlaða
- Við þjálfun starfsfólks, sem veitir fötluðum og hreyfihömluðum einstaklingum beina aðstoð, skal m.a. fjalla um eftirfarandi:
- hvernig aðstoða eigi notendur hjólastóla við að komast í hjólastól og úr honum,
 - færni í að aðstoða fatlaða og hreyfihamlaða einstaklinga sem ferðast með viðurkenndan hjálparhund, þ.m.t. hlutverk og þarfir þessara hunda,
 - aðferðir við að fylgja sjónskertum farþegum og við að meðhöndla og flytja viðurkennda hjálparhunda,
 - þekkingu á þeim tegundum búnaðar sem kemur fötluðum og hreyfihömluðum einstaklingum að gagni og kunnáttu í því hvernig eigi að meðhöndla slíkan búnað,
 - notkun hjálparbúnaðar sem notaður er til að fara inn í eða út úr ökutæki og þekkingu á viðeigandi aðferðum til að veita fötluðum og hreyfihömluðum einstaklingum viðeigandi aðstoð við að fara inn í eða út úr ökutæki, sem tryggja öryggi þeirra og reisn,
 - skilningur á þörf fyrir áreiðanlega og faglega aðstoð; enn fremur þarf að vera skilningur á því að sumir fatlaðir farþegar geta fundið fyrir varnarleysi meðan á ferð þeirra stendur sökum þess að þeir eru háðir þeirri aðstoð sem veitt er.
 - kunnátta í skyndihjálp.

Viðauki II

AÐSTOÐ SEM FÖTLUÐUM OG HREYFIHÖMLUÐUM EINSTAKLINGUM ER VEITT

- a) Aðstoð á tilgreindum miðstöðvum
- Aðstoð og fyrirkomulag sem er nauðsynlegt til að gera fötluðum og hreyfihömluðum einstaklingum kleift:
- að láta vita af komu sinni á miðstöð og biðja um aðstoð á tilgreindum stöðum,
 - að komast frá tilgreindum stað að innritunarborði, biðsal og brottfararrými,
 - að fara upp í ökutækið með hjálp lyftu, hjólastóla eða annarrar aðstoðar sem þörf er á, eftir því sem við á,
 - að koma farangri sínum fyrir,
 - að sækja farangur sinn,
 - að fara út úr ökutæki,
 - að hafa með sér viðurkenndan hjálparhund um borð í hóp bifreið,
 - að komast til sætis.
- b) Aðstoð um borð
- Aðstoð og fyrirkomulag sem er nauðsynlegt til að gera fötluðum og hreyfihömluðum einstaklingum kleift:
- að fá nauðsynlegar upplýsingar um ferðina á aðgengilegu sniði, að því tilskildu að farþegi óski þess,
 - að fara upp í ökutækið eða út úr því þegar hlé er gert á ferðinni, sé annað starfsfólk en ökumaðurinn um borð.

Viðauki III

Munur á skilgreiningu á hópþifreið í reglugerð um gerð og búnað ökutækja annars vegar og hins vegar í ökutækjareglugerð Sameinuðu þjóðanna nr. 107.

A. Skilgreining á hópþifreið skv. **1. gr. rlg. um gerð og búnað ökutækja nr. 822/2004.**

01.12 Hópþifreið.

(1) Þifreið sem ætluð er til fólksflutninga og gerð er fyrir fleiri en 8 farþega, einnig þótt þifreiðin sé jafnframt ætluð til annarra nota.

Hópþifreið I (M2): Hópþifreið með leyfða heildarþyngd 5.000 kg eða minna.

Hópþifreið II (M3): Hópþifreið með leyfða heildarþyngd meiri en 5.000 kg.

(2) Nánari aðgreining undirflokka hópþifreiða ræðst af útfærslu yfirbyggingar með tilliti til fyrirhugaðrar notkunar (hópþifreið getur verið í fleirum en einum undirflokki).

Undirflokkur I: Hópþifreið fyrir fleiri en 22 farþega í sætum og stæðum og ætluð fyrir tíðar hreyfingar farþega í og úr hópþifreið.

Undirflokkur II: Hópþifreið fyrir fleiri en 22 farþega í sætum og þar sem gert er ráð fyrir stæðum í gangi og/eða á svæði sem ekki tekur meira rými en tvö tveggja manna sæti.

Undirflokkur III: Hópþifreið fyrir fleiri en 22 farþega í sætum.

Undirflokkur A: Hópþifreið fyrir 22 farþega og færri í sætum og stæðum.

Undirflokkur B: Hópþifreið fyrir 22 farþega og færri í sætum.

B. Skilgreining á hópþifreið skv. **Ökutækjareglugerð SP nr. 107**

Hópþifreið: ökutæki í flokki M2 og M3 auk ökumannssætis.

Flokkur M2: Ökutæki notuð til að flytja farþega, með fleiri en 8 sæti til viðbótar við ökumannssætið, og 5 tonn að þyngd eða minna.

Flokkur M3: Ökutæki notuð til að flytja farþega, með fleiri en 8 sæti til viðbótar við ökumannssætið, og 5 tonn eða þyngri.

Ökutæki sem eru með rými fyrir 22 farþega auk ökumanns falla í 3 undirflokka:

Undirflokkur I: ökutæki sem eru með svæði fyrir standandi farþega, sem rúmar stöðugt flæði farþega.

Undirflokkur II: ökutæki sem einkum eru gerð fyrir flutninga á farþegum í sætum, og hönnuð til að rúma flutning á standandi farþegum í göngum og/eða á svæði sem ekki er stærra en sem rúmar 2 tvöföld sæti.

Undirflokkur III: ökutæki sem eru eingöngu gerð fyrir flutning á sitjandi farþegum.

Mögulegt er að samþykkja ökutæki sem falla undir fleiri en einn flokk.

Ökutæki sem eru með 22 sæti eða færri auk sætis fyrir ökumann geta fallið undir eftirfarandi flokka:

Flokkur A: ökutæki sem er hannað til að flytja standandi farþega, ökutæki í þessum flokki er með sæti og er einnig með sæti og svæði fyrir standandi farþega.

Flokkur B: ökutæki sem ekki eru hönnuð fyrir að bera standandi farþega, ekki er gert ráð fyrir standandi farþegum í þessum flokki ökutækja.

28. Skammstafanir

CEN	Evrópsku staðasamtökin (European Committee for Standardization)
FMF	Fólk með fötlun
EFTA	Fríverslunarsamtök Evrópu (European Free Trade Association)
ESB	Evrópusambandið (European Union)
ISO	Alþjóðlegu staðlasamtökin (International Organisation for Standardisation)
SSRF	Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (UN Convention on the Rights of Disabled People)
SSS	Samband sveitarfélaga á suðurnesjum
TFEU	Sáttmálinn um starfshætti Evrópusambandsins (Treaty on the Functioning of the European Union)
UNECE	Efnahagsnefnd Sameinuðu þjóðanna fyrir Evrópu (United Nations Economic Commission for Europe)
WHO	Alþjóðaheilbrigðisstofnunin (World Health Organization)
WP. 29	Vinnuhópur 29 (Working Party 29)

29. Fylgiskjöl

Fylgiskjal 1

Ingólfssdóttir, H.C., 2016. Public Bus Transport on the Ring Road in Iceland; Current Status of and Responsibility for the Accessibility for Wheelchair Users:

[http://projekter.aau.dk/projekter/en/studentthesis/offentlig-bus-transport-paa-islands-ringevej\(259a2e4b-d14b-482e-86a8-49046ded08ef\).html](http://projekter.aau.dk/projekter/en/studentthesis/offentlig-bus-transport-paa-islands-ringevej(259a2e4b-d14b-482e-86a8-49046ded08ef).html)