

FERÐA
MÁLA
STOFA

ICELANDIC
TOURIST
BOARD



Aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum

Skýrsla unnin fyrir Ferðamálastofu
Apríl 2015

Norm ráðgjöf ehf.

Borgartún 41
105 Reykjavík
Sími 5718811
birna@norm.is
www.norm.is

Efnisyfirlit

Formáli	4
Skilgreiningar	5
Hugtakið fötlun/fatlað fólk	5
Hugtakið „aðgengileg ferðaþjónusta“	5
Aðgengismál í núgildandi löggjöf	6
Lög um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 með síðari breytingum	6
Framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks	6
„Bandormur“ á Alþingi vegna væntanlegrar fullgildingar samnings SP	7
Ný löggjöf á grunni samnings SP um réttindi fatlaðs fólks	7
Lög um skipan ferðamála nr. 73/2005	7
Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks	8
Markmið samningsins SP	8
Grundvallaratriði samningsins	8
Skyldur aðildarríkja	8
Bann við mismunun	8
Aðgangur að upplýsingum	9
Aðgengi að ferðamannastöðum og að þjónustu í tengslum við ferðamennsku	9
Alþjóðlegt og svæðisbundið samstarf	9
Aðgengi (9. gr. samningsins)	10
Lágmarksstaðall eða lágmarkskröfur?	10
Sérstök, valkvæð bókun við samninginn	11
Staðlagerð	12
Vottun	12
Þróun í Evrópu	12
Norskur staðall NS 11010:2011	13
Megintilgangur með staðlinum	13
Kröfur sem koma fram í staðlinum	13
Nata umsókn - staða mála	14
Staðall um aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum - helstu áhersluatriði	15
Grundvöllur aðgerða - Staðall eða handbók/viðmiðunarreglur?	16
NORA umsókn - staða mála	17
Aðgengismál og ferðamálaáætlun	18
Kostnaður og fjármögnun við vinnu að bættu aðgengi	19
Betra aðgengi - mögulegur ávinningur	20
Helstu niðurstöður	21
Viðauki I	22
Álit (dómur) úrskurðarnefndar SP um réttindi fatlaðs fólks (apríl 2013)	22
Skammstafanir	23
Heimildir	24

Formáli

Í skýrslu þessari verður sjónum beint að aðgengismálum fatlaðs fólks að ferðamannastöðum, en réttur til aðgengis til jafns við ófatlað fólk er eitt af megin áhersluatriðum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem gekk í gildi 2008. Í kjölfar samþykktar samningsins hefur mikil þróun átt sér stað víðsvegar um heim í réttindamálum fatlaðs fólks sem ekki sér fyrir endann á. Það á ekki síst við um aðgengismál fatlaðs fólks, en skilningur á mikilvægi þess að fatlaðir einstaklingar skuli njóta sömu lífsgæða að því er varðar aðgengi til jafns við ófatlaða, eftir því sem við verður komið, er sífellt að aukast.

Í ljósi þessarar þróunar er afar brýnt kanna með hvaða hætti skapa megi ferðaþjónustunni úrræði til að gera betrubætur á aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum og er skýrslunni ætlað að benda á leiðir í því sambandi.

Gæta verður þess að Ísland verði ekki eftirbátur annarra þjóða þegar kemur að umbótum á aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum. Hér er um svo stórt og mikilvægt málefni að ræða að ferðaþjónustan, í samstarfi við stjórnvöld, ætti að skapa sem fyrst stefnu til framtíðar um málaflokkinn. Miklir hagsmunir eru í húfi, jafnvel orðspor Íslands út á við og samkeppnishæfni landsins á sviði ferðaþjónustu í samanburði við önnur lönd, sem byggist ekki síst á jákvæðri upplifun ferðamanna og ferðaskipuleggjenda, m.a. varðandi aðgengi.

Þetta breytta umhverfi kallar á ný viðhorf í fjárfestingu og markaðssetningu á þjónustu við ferðamenn sem tekur mið af þörfum þeirra sem eru háðir takmörkunum að einhverju leyti og hafa því þörf fyrir gott aðgengi. Til mikils er að vinna, betra aðgengi getur gert fötluðu fólki mögulegt að upplifa ferðamannastaði til jafns við ófatlaða og opnar þannig á möguleika fyrir fleiri og fjölbreyttari hópa ferðamanna að sækja Ísland heim. Jafnframt skapast auknar tekjur af ferðaþjónustunni, sem er orðinn ein mikilvægasta atvinnugrein landsins.

Í skýrslu þessari er sjónum einkum varpað á lagalega umgjörð aðgengismála fatlaðs fólks að ferðamannastöðum og samning Sp í tengslum við það álitæfni hvort gerð staðals um aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum sé æskilegasta lausnin miðað við núverandi stöðu mála. Að auki eru önnur álitæfni reifuð og þess freistað að leggja heildstætt mat á þetta mikilvæga málefni með því markmiði að koma því inn í umræðuna sem eitt af brýnni málefnum sem ferðaþjónustan þarf að taka til umfjöllunar á komandi misserum.

Skýrsla þessi er unnin fyrir Ferðamálastofu af Birnu Hreiðarsdóttur, f.h. Norm ráðgjafar ehf. Harpa Ingólfsdóttir hjá Aðgengi ehf. las hana yfir og kom með gagnlegar ábendingar.

Ólöf Ýrr Atladóttir, ferðamálastjóri og starfsfólk Ferðamálastofu fá sérstakar þakkir fyrir að hafa stuðlað að gerð þessarar skýrslu.

Skilgreiningar

Hugtakið fötlun/fatlað fólk

Í 2. mgr. 1. gr. samnings Sp um réttindi fatlaðs fólks er sett fram eftirfarandi skilgreining á þeim sem falla undir ákvæði samningsins: „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”.

Segja má að þessi skilgreining sé ekki sérlega lýsandi, en hafa ber í huga að hugtakið fötlun er eðli máls samkvæmt margþætt. Ekki verður séð að það hugtak eða hugtakið „fatlað fólk” hafi verið skilgreint í íslenski löggjöf. Í 1. málslíð 2. gr. laga um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992¹ með síðari breytingum segir, að sá eigi rétt á þjónustu samkvæmt lögnum sem er með „andlega eða líkamlega fötlun og þarfnist sérstakrar þjónustu og stuðnings af þeim sökum”. Þetta er síðan útskýrt nánar í 2. málslíð 2. gr. þannig að átt sé við þroskahömlun, geðfötlun, hreyfihömlun, sjón- og heyrnarskerðingu. Enn fremur getur fötlun verið afleiðing af langvarandi veikindum, svo og slysum”.

Þeir sem eiga við hreyfihömlun, sjón- og heyrnarskerðingu að stríða falla klárlega undir þá hópa sem munu njóta góðs af betra aðgengi að ferðamannastöðum. Verður í skýrslu þessari einkum tekið mið af þessum hópum fatlaðs fólks. Aðrir hópar munu einnig njóta góðs af betra aðgengi, þrátt fyrir að falla utan ofangreindrar skilgreiningar. Er þar einkum um að ræða ferðamenn sem vegna öldrunar eiga við hvers konar hreyfihömlun eða aðra hömlun að stríða, ferðamenn sem glíma við tímabundin áhrif slysa og ennfremur ferðamenn með ung börn og hafa þörf fyrir gott aðgengi til jafns við hreyfihamlaða ferðamenn. Mikilvægt er að hafa í huga að ef einn fatlaður einstaklingur er í ferðahóp, þá ræður aðgengi fyrir fatlaða oftast því hvaða ferðamannastað hópurinn sækir.

Að framansögðu er ljóst að ekki er verið að ræða um einsleitan hóp, þegar vísað er til fatlaðs fólks í sambandi við betra aðgengi að ferðamannastöðum í skýrslu þessari. En umfjöllunin gefur engu að síður vísbendingu um hvaða hópar muni njóta góðs af betra aðgengi að ferðamannastöðum.

Hugtakið „aðgengileg ferðapjónusta”

Hugtakið „aðgengileg ferðapjónusta“ (e. accessible tourism) er ekki til í íslenski löggjöf og stjórnvöld hafa til þessa ekki skilgreint hvað felst í aðgengilegri ferðapjónustu. Brýnt er að ráðist verði sem fyrst í að kanna nánar þessa hlið ferðapjónustunnar og þá möguleika og áskoranir sem í henni felast.

Í stuttu máli má segja að „aðgengileg ferðapjónusta” höfði til þess að þeir hópar sem nefndir eru hér að ofan geti notið hindrunarlauss aðgangs að þjónustu, afþreyingu, sýningum, viðburðum, samgöngum og öðrum stöðum sem viðkomandi kys að heimsækja sem þátt í ferð/ferðalagi. Aðgengið felst einkum í eftirfarandi atriðum:

- Manngert umhverfi tekur mið af kröfum til aðgengis fatlaðs fólks.
- Bókunarkerfi, vefsvæði og aðrar upplýsingaveitir eru aðgengilegar fötluðu fólki, sem og upplýsingar varðandi aðgengi sem nauðsynlegt er að til staðar séu, áður en ferð er ákveðin, svo og meðan á ferð stendur.
- Hágæðapjónusta sem veitt er af starfsfólki sem hefur fengið tilsögn og/eða þjálfun í að veita fötluðu fólki þjónustu.

Aðgengismál í nágildandi löggjöf

Í þessum kafla verður farið yfir núverandi lagaumhverfi í aðgengismálum fatlaðs fólks og hvernig málum er háttað hér á landi í lagalegu tilliti og hvers vænta megi í náinni framtíð.

Lög um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 með síðari breytingum

Í 1. gr. laga nr. 59/1992 um málefni fatlaðs fólks 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.

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”.

Með breytingu á lögum um málefni fatlaðs fólks (lög nr. 152/2010) var málaflokkurinn fluttur frá ríki til sveitarfélaga þ. 1. janúar 2011. Í nýrri 34. gr. laga nr. 59/1992 segir:

„Sveitarfélög skulu sinna ferlimálum fatlaðs fólks með skipulögðum hætti, m.a. með gerð áætlana um endurbætur á aðgengi opinberra bygginga og þjónustustofnana í samræmi við ákvæði mannvirkjalaga og skipulagslaga sem og reglugerða settra á grundvelli þeirra”.

Í athugasemdum við greinina er tekið fram að „ekki sé gert ráð fyrir að sveitarfélög standi straum af kostnaði vegna aðgengis opinberra bygginga og þjónustustofnana sem eru í eigu ríkisins”.

Ferlimál fatlaðs fólks lögum samkvæmt virðast að mestu leyti snúast um ábyrgð viðkomandi sveitarstjórnar á málaflokknum innan sveitarfélagsins gagnvart sínum íbúum. Ljóst er að þessi lög taka að takmörkuðu leyti á aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum, nema þegar um er að ræða svæði á ábyrgð viðkomandi sveitarfélags.

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 2014². Í þingsályktuninni er tilgreindur fjöldi verkefna sem hrinda skuli í framkvæmd fyrir lok árs 2014. Þar á meðal er fullgilding á samningi Sameinuðu þjóðanna (SÞ) 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”.

Ekki verður séð á vef Alþingis að ný framkvæmdaáætlun hafi tekið við af þeirri sem gilti til ársins 2014. Hins vegar kemur fram á vef velferðarráðuneytisins að tekin hafi verið ákvörðun um framlengingu áætlunarinnar óbreyttar til loka árs 2016. Yfirlýsing Alþingis um mikilvægi aðgengis er engu að síður gott innlegg í þessa umræðu.

„Bandormur“ á Alþingi vegna væntanlegrar fullgildingar samnings SP

Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum til undirbúnings fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna (SP) um réttindi fatlaðs fólks var lagt fram á 144. löggjafarþingi 2014-2015³. Að mestu leyti er um að ræða orðalagsbreytingar á fjölda lagaákvæða til að samræma þau hugtakanotkun samnings SP og er liður í þeim lagabreytingum sem unnið er að til undirbúnings á fullgildingu hans. Ráðgert er að fleiri frumvörp verði lögð fram í þessu skyni.

Ný löggjöf á grunni samnings SP um réttindi fatlaðs fólks

Eins og í upphafi þessa kafla greinir þá er gert ráð fyrir því í lögum um málefni fatlaðs fólks að „tekið skuli mið af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, einkum samningi Sameinuðu þjóðanna (SP) um réttindi fatlaðs fólks“. Vissulega er þetta ekki sambærilegt við það að Alþingi hafi samþykkt lög þar sem ákvæðum samnings SP er gefið lagagildi. Þeirrar löggjafar er beðið, en í svari innanríkisráðherra við fyrirspurn á Alþingi um fyrirhugaða innleiðingu samningsins kemur fram að gert er ráð fyrir að breytingar á lögum um málefni fatlaðs fólks og félagsþjónustu sveitarfélaga verði lagðar fram á vörþingi 2015 í tengslum við fullgildingu samningsins. Heildaryfirlit yfir málefni sem varða samninginn er að finna á vefsvæði innanríkisráðuneytisins⁴.

Eftir sem áður ber að hafa í huga að Ísland hefur stigið fyrsta skrefið í átt til að samræma löggjöf sína samningi SP. Því er ekki eftir neinu að bíða með að vinna í samræmi við ákvæði hans. Dómsmálum fer fjölgandi í nágrannalöndum okkar þar sem reynir á rétt fatlaðs fólks til aðgengis á grundvelli samningsins. Engin ástæða er að ætla annað en að sama þróun verði hér á landi.

Lög um skipan ferðamála nr. 73/2005

Aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum hefur nokkra sérstöðu í umfjöllun um aðgengi að því leyti að ekki er verið eingöngu að fjalla um aðgengi fatlaðara út frá nærþjónustu sem sveitarfélögum er ætlað að veita þegnum sínum.

Ekki er að finna í lögum um skipan ferðamála nr. 73/2005 ákvæði um aðgengismál. Í tengslum við væntanlegar breytingar á lögunum væri athugandi að skoða þann möguleika að bætt verði við 2. tölul. 4. gr. ákvæði þess efnis, að aðgengismál séu einn af þeim málaflokkum sem Ferðamálastofu og Ferðamálaráði sé falið að fjalla um og marka stefnu um að því er ferðamenn varðar.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks

Samningur Sameinuðu þjóðanna (SP) um réttindi fatlaðs fólks, sem fyrr var nefndur var samþykktur 13. desember 2006 í höfuðstöðvum SP í New York. Ísland undirritaði samninginn 30. mars 2007. Samningurinn gekk í gildi 3. maí 2008. Nú hafa 152 lönd fullgilt samninginn, 30 lönd hafa eingöngu undirritað samninginn, en að mestu leyti er um að ræða lítil, þriðja heims lönd, auk þess sem af Evrópulöndum hafa Ísland, Holland og Finnland enn ekki fullgilt samninginn. Þess má geta að Evrópusambandið hefur gerst aðili að samninginum (2011) og er þetta fyrsti alþjóðlegi mannréttindasáttmálinn sem Evrópusambandið (ESB) gerist beinn aðili að.

Samningurinn markaði þáttaskil í réttindabaráttu fatlaðs fólks og hefur haft víðtæk áhrif í að þoka málum áleiðis. Öryrkjabandalagið hefur ítrekað hvatt til þess að efni samningsins verði tekið upp í íslenska löggjöf og er unnið að því á vegum stjórnvalda eins og áður greinir.

Forræði á samningnum er á hendi innanríkisráðuneytisins og hefur nú verið gengið frá endanlegri þýðingu samningsins⁵.

Hér á eftir verða mikilvægustu atriði samningsins reifuð sem snerta að einhverju leyti væntanlega lagaumgjörð um aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum.

Markmið samningsins SP

Í 1. mgr. 1. gr. segir að markmiðið með samningi SP sé 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.

Grundvallaratriði samningsins

Í 3. gr. eru talin upp þau átta megin hagsmunamál sem samningum er ætlað að tryggja til hagsbóta fyrir fatlað fólk, þar á meðal er aðgengi (f-liður).

Skyldur aðildarríkja

Í 4. gr. eru skyldur aðildarríkja samningsins taldar upp. Í því sambandi er vert að benda á að gerður er greinarmunur á kröfum um aðgengi að nýbyggingum og innviðum, vöru, framleiðslu og þjónustu og aðstöðu með algildri hönnun (f-liður) og síðan kröfum um að fjarlægja hindranir og tryggja aðgengi að manngerðu umhverfi og að samgöngum, svo og upplýsingum og þjónustu sem opin er almenningi.

Bann við mismunun

Í e-lið 4. gr. eru stjórnvöldum uppálagt að gera allar viðeigandi ráðstafanir til þess að útrýma mismunun vegna fötlunar af hálfu einstaklings, stofnunar eða einkaaðila.

Það að meina fötluðu fólki aðgang í skilningi samningsins fellur undir mismunun á grundvelli fötlunar og er brot á 5. gr. samningsins.

Í 19. gr. samningsins (c-lið) segir að þjónusta á vegum samfélagsins og aðstaða fyrir almenning skuli standa fötluðu fólki til boða til jafns við aðra og mæta þörfum fatlaðs fólks.

Aðgangur að upplýsingum

Í 21. gr. samningsins er fjallað um tjáningar- og skoðanafrelsi og aðgang að upplýsingum. Hér reynir m.a. á skyldu bæði opinberra aðila og einkaaðila til að tryggja að fatlað fólk geti leitað eftir, haft aðgang að og tekið við upplýsingum til jafns við aðra. Gott dæmi er fatlaður einstaklingur sem hyggst taka sér ferð á hendur og þarf nauðsynlega að fá allar upplýsingar um aðgengi á áfangastað.

Nánar er skilgreint hvað felst í ákvæði þessu í a- til e-liðum á eftirfarandi hátt:

- a) að láta fötluðu fólki í té upplýsingar, sem almenningi eru ætlaðar, í aðgengilegu formi og með aðgengilegri tækni, sem hæfir einstaklingum með mismunandi fötlun, tímanlega og án aukakostnaðar,
- b) að viðurkenna og auðvelda fötluðu fólki notkun táknmáls, blindraleturs, óhefðbundinna tjáskiptaleiða og allra annarra tjáskiptaleiða sem mögulegar eru sem fatlað fólk kýs að nota í opinberum samskiptum,
- c) að brýna fyrir einkaaðilum, sem bjóða almenningi þjónustu, meðal annars gegnum Netið, til þess að veita upplýsingar og þjónustu í aðgengilegu og nothæfu formi fyrir fatlað fólk,
- d) að hvetja fjölmiðla, meðal annars upplýsingaveitur á Netinu, til þess að gera þjónustu sína aðgengilega fötluðu fólki,
- e) að viðurkenna notkun táknmáls og auka notkun þess.

Aðgengi að ferðamannastöðum og að þjónustu í tengslum við ferðamennsku

Í 30. gr. samningsins er fjallað um þátttöku fatlaðs fólks í menningarlífi, tómstunda-, frístunda- og íþróttastarfi og að aðildarríkin skuli gera viðeigandi ráðstafanir í því skyni að gera fötluðu fólki kleift að taka til jafns við aðra þátt í ofangreindu starfi. Sérstaklega er fjallað um aðgengi að ferðamannastöðum og þjónustu í tengslum við ferðamennsku á eftirfarandi hátt (undirstrikun höf.):

- Skv. c-lið 5. tölul. skulu aðildarríkin tryggja fötluðu fólki aðgang að stöðum þar sem íþróttastarfi og tómstundastarfi fer fram, svo og að ferðamannastöðum.
- Skv. e-lið 5. tölul. skulu aðildarríkin tryggja fötluðu fólki aðgang að þjónustu þeirra sem annast skipulagningu tómstundastarfs, ferðamennsku og frístunda- og íþróttastarfs.

Alþjóðlegt og svæðisbundið samstarf

Í 32. gr. samningsins er áhersla lögð á alþjóðasamvinnu sem mikilvægs tækis til að koma ákvæðum samningsins til framkvæmda. Sérstök áhersla er lögð á að aðildarríki samningsins viðurkenni mikilvægi alþjóðlegs samstarfs og að framgangur þess verði eflur til stuðnings innlendum aðgerðum í því skyni að tilgangur og markmið samningsins megi ná fram að ganga. Aðildarríkjunum er síðan uppálagt að gera viðeigandi og árangursríkar ráðstafanir í þeim málum milli og meðal ríkja og, eftir því sem víð á, í samvinnu við hlutaðeigandi alþjóða- og svæðisstofnanir.

Aðgengi (9. gr. samningsins)

Ákvæði 9. gr. samningsins eru meginákvæðið að því er varðar rétt fatlaðs fólks til aðgengis en í greininni er fjallað um þær ráðstafanir sem stjórnvöld þurfa að grípa til svo að fatlað fólk geti tekið fullan þátt í mannlífinu á öllum sviðum með því að ryðja úr vegi hindrunum og tálum sem hefta aðgengi fatlaðs fólks. Orðrétt segir í 1. tölul. 9. gr.:

„Aðildarríkin skulu gera viðeigandi ráðstafanir í því skyni að gera fötluðu fólki kleift að lifa sjálfstæðu lífi og taka fullan þátt í mannlífinu á öllum sviðum, 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:

a) bygginga, vega, samgangna og annarrar aðstöðu innan dyra sem utan, þ.m.t. skólar, íbúðarhúsnæði, heilbrigðisþjónusta og vinnustaðir.”

Í 2. tölul. 9. gr. kemur m.a. fram að samningsaðilar skuli gera viðeigandi ráðstafanir á eftirfarandi sviðum:

„a) að þróa, útbreiða og fylgjast með því að lágmarkskröfur og leiðbeiningar um aðgengi að aðstöðu og þjónustu, sem almenningi er opin eða látin í té, séu uppfylltar,

b) að tryggja að einkafyrirtæki, sem bjóða fram aðstöðu og þjónustu, sem er almenningi opin eða látin í té, taki mið af aðgengi fyrir fatlað fólk frá öllum hliðum.”

Lágmarksstaðall eða lágmarkskröfur?

Tekið skal fram að í enskri útgáfu samningsins hljóðar a-liður 2. tölul. 9. gr. svo:

(a) Develop, promulgate and monitor the implementation of minimum standards and guidelines (undirstrikun höf.) for the accessibility of facilities and services open or provided to the public”.

Telja verður að orðalagið „lágmarkskröfur” og „leiðbeiningar” sé afar varfærið og að jafnvel hefði verið eðlilegra að þýða þessi hugtök sem „lágmarksstaðlar” og „viðmiðunarreglur”. Þegar farið var af stað með NATA verkefnið sem síðar verður greint frá var gengið út frá að miðað væri við að unnið yrði að gerð lágmarksstaðals á sama hátt og Noregur og fleiri lönd hafa gert í aðgengismálum fatlaðs fólks að ferðamannastöðum. Lágmarkskröfur er afar óljóst hugtak í þessu samhengi. Það sama má segja um hugtakið „leiðbeiningar”, amk. hljóta viðmiðunarreglur að skýra betur hvað við er átt.

Sérstök, valkvæð bókun við samninginn

Með samþykkt á valfrjálsri bókun sem fylgir samningi SP um réttindi fatlaðs fólks geta aðildarríki samningsins skuldbundið sig til að opna fyrir þann möguleika að einstaklingar geti beint málum til alþjóðlegrar úrskurðarnefndar, sem starfar á vegum SP á grundvelli samningsins og er í raun ígildi dómstóls. Tekið skal fram að Ísland undirritaði þessa bókun þegar samningurinn var undirritaður árið 2007, en ekki hafa allar þjóðir treyst sér til að gera þegnum sínum kleift að fara þessa leið. Áskilið er að viðkomandi einstaklingur hafi fullnýtt dómstólaleiðina heima fyrir og er þessi leið eingöngu fær sem lokaúrræði til að leita réttar síns á grundvelli samnings SP.

Í viðauka við skýrslu þessa er úrdráttur úr athyglisverðu máli frá árinu 2013 sem fjallað var um í úrskurðarnefndinni á grundvelli samningsins. Ungversk stjórnvöld höfðu gerst aðilar að bókuninni og því var mögulegt fyrir einstaklingana sem höfðuðu málið í heimalandi sínu að leita réttar síns hjá úrskurðarnefndinni.

Sýnir þetta mál svart á hvítu að samningur SP hefur mikla réttarbætur í för með sér fyrir fatlaða einstaklinga. Íslenskum ríkisborgurum mun standa sá möguleiki til boða að leita réttar síns til úrskurðarnefndarinnar þegar viðhlítandi löggjöf hefur tekið gildi hér á landi. Sama á auðvitað við um erlenda, fatlaða ferðamenn sem telja sig órétti beitta hér á landi á grundvelli samnings SP, þeir hafa þau úrræði að höfða mál og leita réttar síns, fái þeir ekki þá niðurstöðu sem þeir eru sáttir við stendur þeim opið að kæra málið til úrskurðarnefndarinnar.

Staðlagerð

Sé gert ráð fyrir að stjórnvöldum hugnist að beita stöðlum sem verkfæri til að koma ákvæðum samnings SP til framkvæmda er vert að kanna nánar hvað í því felst. Hér verður í stuttu máli varpað ljósi á staðlagerð og hvað í raun og veru felist í því að fylgja stöðlum.

Meginreglan er sú að staðall er til frjálsra afnota (gegn gjaldi), sbr. 3. gr. laga um Staðlaráð Íslands nr. 36/2003. Þó getur Alþingi gert notkun staðals skyldubundna með vísun til hans í hlutaðeigandi lögum. Skal þá staðallinn staðfestur með reglugerð af hlutaðeigandi ráðuneyti og skal í reglugerð vísa til staðalsins.

Staðall er gerður undir handleiðslu Staðlaráðs með þátttöku hagsmunaaðila. Staðlaráð hefur yfirumsjón með verkefninu og gætir þess að formkröfum sé framfylgt. Staðall sem staðfestur hefur verið af Staðlaráði Íslands, sbr. 2. gr. laga um staðla og Staðlaráð Íslands nr. 36/2003, er gildur íslenskur staðall.

Vottun

Þegar staðall sem felur í sér ákvæði um betra aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum liggur fyrir er nauðsynlegt að hafa virkt kerfi vottunar faggiltrar skoðunarstofu sem staðfestir að fyrirtæki í ferðaþjónustu sem fer í úrbætur á grundvelli staðalsins uppfylli í raun ákvæði staðalsins.

Til að tryggja að öllum formreglum sé framfylgt þarf að liggja fyrir reglugerð um framkvæmd úttektar á grundvelli staðalsins. Þar þarf m.a. að kveða á um hæfi vottunaraðila til að taka verk út á grundvelli staðalsins, faggildingu og annað sem tryggir vönduð vinnubrögð. Til grundvallar slíkri reglugerð er nauðsynlegt að hafa skýra reglugerðarheimild í lögum. Þar kemur til greina að ákvæði þess efnis verði sett í lög um skipan ferðamála nr. 73/2005.

Þróun í Evrópu

Evrópusambandið hefur látið sig varða aðgengismál fatlaðs fólks að ferðamannastöðum og hefur gefið CEN, evrópsku staðlasamtökunum umboð (mandat) til að fara í staðlavinnu á þessu sviði. Það er þó samhljóma álit þeirra sem til þekkja að langan tíma muni taka til að gera endanlegan samevrópskan staðal á þessu sviði.

Hafa forsvarsmenn ENAT (European Network for Accessible Tourism)⁷ hvatt til þess að þjóðir Evrópu vinni að þessum málum á sínu svæði og í samvinnu fleiri eða færri landa. Slík verkefni muni síðan gagnast við vinnu að samevrópskum staðli um aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum.

Til fróðleiks má geta þess að í áætlun austurrískra yfirvalda 2012-20 um innleiðingu samnings SP um réttindi fatlaðs fólks er aðgangur ferðaþjónustaðila að ódýrum stöðlum um aðgengismál talin ein meginforsenda fyrir framförum á grundvelli samningsins að því er aðgengi varðar.

Norskur staðall NS 11010:2011⁸

Norski staðallinn NS 11010:2011, "Tilgjengelige reiselivsmål - Registrering av prioriterte krav og anbefalinger", fjallar um aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum í Noregi. Fjölbreyttur hópur hagsmunaaðila kom að vinnu við gerð staðalsins, bæði af hálfu stjórnvalda, hagsmunaaðila og einnig sjálfstæðir sérfræðingar kallaðir til. Í byrjun voru samin drög sem dreift var til fjölda aðila til umsagnar. Beðið var um athugasemdir og hugmyndir til úrbóta og drögin endurbætt á grundvelli athugasemdanna. Þessi vinna var mjög tímafrek, en byrjað var á verkefninu árið 2003 með forkönnun (pilot study), nýr staðall var loks samþykktur árið 2008. Sá staðall var síðan endurskoðaður og er nú í gildi staðallinn NS 11010:2011, sem að framan greinir.

Kröfur og tilmæli samkvæmt staðlinum varða fjóra flokka ferðamanna sem eru með eftirfarandi fötlun: Hreyfihömlun, sjónvandamál, heyrnarskerðingu og fólk með astma og/eða ofnæmi.

Megintilgangur með staðlinum

Segja má að megintilgangur með gerð og notkun norska staðalsins sé:

- a) að skapa fyrirtækjum í ferðaþjónustu verkfæri til að bæta aðgengi fatlaðs fólks að þjónustunni;
- b) að veita fötluðu fólki áreiðanlegar og réttar upplýsingar um ferðamannastaði;
- c) að auðvelda fyrirtækjum að innleiða stefnumörkun stjórnvalda um betra aðgengi fatlaðs fólks að ferðamennastöðum.

Kröfur sem koma fram í staðlinum

Í norska staðlinum er að finna meira en 100 kröfur á 14 meginsviðum sem ferðaþjónustufyrirtæki þurfa eftir atvikum að uppfylla. Sett eru fram tilmæli í þeim tilgangi að bæta aðgengi á ferðamannastöðum og vekja athygli á mismunandi þörfum sem bæta þarf úr. Helstu sviðin eru bílastæði, aðgangur að aðalinngangi og miðasölu, móttaka, anddyri og gangar, dyr, lyftur, salerni og baðherbergi, gisting, eldhús sem tengt er við gistingu, veitinga- og ráðstefnusalir, þrif. Ennfremur eru settar fram kröfur um upplýsingar, þjónustu, öryggi og upplifun.

Auk þessa er í norska staðlinum umfjöllun um útfærslu á þjálfun sem ferðaþjónustuaðilar skulu veita starfsfólki í eftirfarandi þáttum: Þekkingu á mismunandi hópum fatlaðra ferðamanna, þekkingu á því hvernig skuli haga samskiptum við gesti sem eru sjón- eða heyrnarskertir, einnig ýmis öryggisatriði í sambandi við fatlaða gesti.

Nata umsókn – staða mála

Þar sem norski staðallinn NS 11010:2011 er að mörgu leyti frábært verkfæri sem nota má til að bæta aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum hérlendis var ráðist í að sækja um styrk til NATA (North Atlantic Tourism Association)⁹ til að skoða möguleika á því að samræma vinnu á Vestur-Norðurlöndum við að bæta aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum með gerð samieginlegs staðals.

Heiti verkefnisins sem sótt var um styrk til nefnist á ensku: „Accessible tourism services in the West Nordic countries; standardisation of labelling requirements“ og var verkefnið samþykkt af hálfu NATA í október 2014. Að verkefninu koma ýmsir aðilar á Íslandi og í Færeyjum. Tilgangur verkefnisins var að framkvæma forkönnun á því hvort fýsilegt væri að gera staðal um aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum á Vestur-Norðurlöndum. Áhersla var lögð á að ferðapjónustufyrirtæki sem notfærðu sé staðalinn myndu geta tilgreint þær kröfur sem þau telja sig hafa uppfyllt með einhvers konar merkjakerfi.

Leitað var álits Staðlaráðs Íslands varðandi möguleika á samstarfi um slíka staðlavinnu og hvernig sú vinna myndi falla að starfsemi Staðlaráðs.

Á fundi með forsvarsmönnum Staðlaráðs kom fram að verkefnið félli vel að þeim ramma sem settur er gagnvart nýju verkefni á staðlasviðinu. Þó væri margt að gæta. Grænland og Færeyjar styðjast við danska staðla en vinna ekki sjálfstætt að staðlaverkefnum. Ekkert væri þó því til fyrirstöðu að Grænland og Færeyjar gætu tekið þátt í slíku verkefni, en afraksturinn yrði eingöngu fullgildur staðall að því er Ísland varðar. Grænlendingar og Færeyingar gætu þó engur að síður notfært sér efni staðalsins.

Margfeldisáhrif fælust í því að þessar þrjár þjóðir legðust á eitt um gerð staðals um aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum. Aðstæður í löndunum væru um margt líkar og félli sú vinna vel að ákvæði 32. gr. samnings Sp um réttindi fatlaðs fólks þar sem hvatt er til alþjóðlegrar og svæðisbundinnar samvinnu um framkvæmd samningsins, þmt. aðgengismál.

Einnig kom fram á fundinum að slíkt verkefni kallaði á víðtækt samstarf hagsmunaaðila, sem gæti reynst tímafrekt og hefði í för með sér talsverðan kostnað. Staðlaráð vinnur sem verktaki í slíkum verkefnum og því þarf að huga að útgjaldahlíðinni þegar ráðist er í staðlavinnu.

Á fundinum var þess farið á leit við forstjóra Staðlaráðs að hann hefði milligöngu um að leita samþykkis norska staðlaráðsins varðandi heimild til að nýta efni norska staðalsins við útfærslu á reglum um aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum á Vestur-Norðurlöndum.

Gert er ráð fyrir að NATA verkefninu ljúki í júní 2015.

Staðall um aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum– helstu áhersluatriði

Þó svo að norskri staðallinn NS 11010:2011 sé allrar athygli verður fer ekki hjá því að gera verði þarfagreiningu út frá aðstæðum í hverju landi fyrir sig og skoða þannig hvaða atriði eigi að vera í staðli um aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum.

Við slíka staðlagerð á Íslandi væri ekki óeðlilegt að huga sérstaklega að eftirfarandi atriðum (ekki tæmandi upptalning):

- Innviðir

Gæði hönnunar, þjónusta og útbúnaður fyrir mismunandi flokka fötlunar (hreyfanleiki, heyrn, sjón, ofnæmi o.s.frv.) og mismunandi notendahópar sem hafa þörf fyrir gott aðgengi, svo sem eldri borgarar, fjölskyldur með börn.

- Upplýsingar

Gæði og aðgengi að upplýsingum til ferðamanna áður en ferð hefst og meðan á henni stendur. Aðgengi allra að rafrænum upplýsingum er lykilatriði að því er varðar upplýsingar um aðgengi að ferðamannastöðum.

- Samgöngur

Aðgengilegt samgöngukerfi og ökutæki sem uppfylla kröfur fatlaðs fólks, hvíldarstaðir, aðgengilegar samgöngumiðstöðvar.

- Þjónusta/þjálfun

Markviss þjálfun til að örva skilning starfsfólks í ferðaþjónustu á sérþörfum fatlaðs fólks, aðgengi og aðstoð við fatlað fólk.

Hafa ber í huga að vönduð staðlagerð er mikilvægt tæki sem er til fyllingar löggjöf og getur að vissu marki komið í stað löggjafar, ef rétt er á málum haldið. Þá er í löggjöf vísað til staðla um nánari útfærslu á ákveðnum atriðum sem fram koma í lögnum.

Ennfremur er mikilvægt að skoða í upphafi hvort æskilegt sé að þróa einhvers konar merkjakerfi sem ferðaþjónustufyrirtæki nota til að gefa upplýsingar um hvaða þjónusta stendur fötluðu fólki til boða. Tekið skal fram að Norðmenn voru með fyrirætlanir um að koma upp merkjakerfi, en hafa að einhverju leyti fallið frá því.

Grundvöllur aðgerða – Staðall eða handbók/viðmiðunarreglur?

Mikilvægt er að hafa í huga að grundvöllur þess að skapa skilyrði til að bæta aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum er vönduð löggjöf sem innleiðir samning SP í íslenskan rétt. En, sem fyrr segir, löggjöf dugir ein og sér ekki til. Skapa verður ferðapjónustuaðilum verkfæri til að útfæra kröfur sem fram koma í lögum um málefnið á grundvelli samnings SP um réttindi fatlaðs fólks.

Einnig hefur komið fram að hvatt er til í samningi SP að beita lágmarksstöðlum eða viðmiðunarreglum sem grundvöll fyrir því að koma ákvæðum samningsins til framkvæmda.

Á grundvelli verkefnisins sem NATA veitti styrk til hefur þetta mál verið skoðað. Að vandlega athuguðu máli er niðurstaðan sú að gerð handbókar/viðmiðunarreglna sé líklegasta leiðin að svo stöddu til að skila bestum árangri í því að bæta aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum hér á landi. Kemur þar margt til, en meginástæða þessarar niðurstöðu er sú að staðlavinna mun taka langan tíma og vera afar kostnaðarsöm og flókin.

Staðlagerð er hins vegar vissulega viðfangsefni sem horfa ber til í tengslum við framtíðarstefnumótun í aðgengismálum fatlaðs fólks að ferðamannastöðum. En slíkt viðfangsefni þarfnast mikils undirbúnings og það er mun þyngra í vöfum að semja staðal en handbækur/viðmiðunarreglur. Gera verður ráð fyrir nokkurra ára vinnu við slíkt verkefni.

Lögð skal áhersla á að við gerð handbókar/viðmiðunarreglna yrði leitað fyrirmynda í uppbyggingu staðla þannig að í framtíðinni verði mögulegt að umbreyta handbókinni/viðmiðunarreglum í staðal. Ekki skal þó dregið úr því að talsverður munur er þarna á milli, staðreyndin er hins vegar sú að þörfin fyrir slíka handbók/viðmiðunarreglur er svo brýn að engan tíma má í raun missa.

Gerð handbókar/viðmiðunarreglna um aðgang fatlaðs fólks að ferðamannastöðum er stórt verkefni að takast á við, en það hjálpar óneitanlega að talsvert efni er nú þegar til, sem nota má í vinnu við handbókina/viðmiðunarreglurnar og flýta þannig fyrir verkinu.

NORA umsókn - staða mála

Í framhaldi af NATA verkefninu var ráðist í að sækja um styrk til NORA (North Atlantic Co-Operation)¹⁰ til gerðar handbókar/viðmiðunarreglna um aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum á Vestur-Norðurlöndum. Af hálfu NORA eru veittir verkefnastykir til allt að 3ja ára, en eingöngu til árs hverju sinni.

Að umsókninni koma fjölmargir aðilar frá Íslandi, Færeyjum, Grænlandi og einnig var leitað til Skotlands um samstarf, en þar í landi hefur verið tekið myndarlega á aðgengismálum fatlaðs fólks að ferðamannastöðum. Hafa skosk yfirvöld tekið vel í að veita ráðgjöf og aðstoða við verkefnið.

Verði verkefnið að veruleika á grundvelli umsóknarinnar, gera áætlanir ráð fyrir að fyrsti hluti handbókar/viðmiðunarreglna verði tilbúinn í júlí 2016. Þar verði tekið á innisvæðum, bókunarþjónustu o.fl. Síðan er gert ráð fyrir að sækja um að nýju fyrir tímabilið 2016-17, en þá verður einblínt á kynningu á handbókinni/viðmiðunarreglunum og jafnframt verða þar útsvæði tekin fyrir. Í umsókninni er einnig gert ráð fyrir að sótt verði um styrk fyrir tímabilið 2017-2018 og þá er stefnan að ljúka verkefninu og m.a. að koma upp vefsíðu með ítarlegum upplýsingum um aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum á Vestur-Norðurlöndum.

Breið samstaða þeirra sem standa að umsókninni vekur vonir um að verkefnið verði samþykkt og muni skila góðum árangri. Verið er að stíga mikilvæg skref í átt að frekari samvinnu Vestur-Norðurlandanna á sviði ferðapjónustu. Augljós kostur hlýtur að liggja í því að þjóðir sem hnatt- og landfræðilega eiga margt sameiginlegt taki höndum saman og komi þannig fram sem ein heild. Slíkt hlýtur að auðvelda markaðssetningu svæðisins þegar fram í sækir.

Aðgengismál og ferðamálaáætlun

Aðgengismál eru ekki nefnd sérstaklega í Ferðamálaáætlun 2011-2020¹¹. Hins vegar er athyglisverður vinkill á því máli í kafla 5.1 „*Ferðapjónusta í alþjóðlegri samkeppni.*”¹² Þar er bent á að Ísland sé í harðri samkeppni um athygli og hylli ferðamanna við áfangastaði um allan heim. Eina svarið við þessari stöðu sé nýsköpun sem er mikilvæg undirstaða hagvaxtar og almennrar velsældar.

Eins og að framan hefur verið rakið er lagt til að áhersla verði lögð á gerð handbóka/viðmiðunarreglna og síðar staðals til að þoka aðgengismálum fatlaðs fólks að ferðamannastöðum áleiðis.

Vissulega er viðurkennt að löggjöf sé undirstaða frampróunar, en oft hefur skort verkfæri til að hrinda málum í framkvæmd á ýmsum sviðum. Að gera gangskör að bættu aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum má fella undir nýsköpun. Með því að beita framsæknum aðferðum í þeirri vinnu má segja að unnið sé með skipulögðum og stefnumiðuðum hætti að frampróun eins og nefnt er í téðum kafla ferðamálaáætlunar.

Efni skýrslu þessarar gæti mögulega nýst í vinnu við endurskoðun núgildandi ferðamálaáætlunar og opnað umræðu á mikilvægi staðlagerðar og handbóka/viðmiðunarreglna á ýmsum sviðum ferðapjónustu til að auka öryggi og ánægju ferðamanna sem til landsins munu koma í framtíðinni.

En tímabært hlýtur að teljast að tekið verði á aðgengismálum fatlaðs fólks í ferðamálaáætlun. Er þess að vænta að skýrsla þessi geti komið þar að notum og varpað ljósi á þetta mikilvæga hagsmunamál fatlaðs fólks og ferðapjónustunnar í heild.

Kostnaður og fjármögnun við vinnu að bættu aðgengi

Gera má ráð fyrir að vinna við bætt aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum muni hafa í för með sér umtalsverðan kostnað fyrir þá aðila sem fara í slíkar framkvæmdir.

Eins og áður greinir voru málefni fatlaðs fólks flutt frá ríki til sveitarfélaga með lögum nr. 152/2010. Því er það á hendi sveitarfélaga að gera gangskör að því að bæta aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum sem eru á þeirra ábyrgð í sínu sveitarfélagi. Sama á við um ríkið varðandi ferðamannastaði sem eru á ábyrgð ríkisins.

Það hlýtur því að vera þeim aðilum keppikefli sem bera ábyrgð á slíkum málum að frumvarp til laga um náttúrpassa nái í gegnum Alþingi á vormánuðum eða sambærileg löggjöf sem tryggir fjármagn til að bæta aðgengi og aðstöðu ferðamanna. Sama á við um aðila í ferðapjónustu sem ekki eiga aðild að náttúrpassanum, en þeir geta samkvæmt frumvarpinu sótt um styrk fyrir 50% af kostnaði vegna framkvæmda við ferðamannastaði.

Í fylgiskjali I með frumvarpinu, „Mat á áhrifum frumvarps um náttúrpassa á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011“ segir að miðað við 1.500 kr. gjald vegna náttúrpassa á tímabilinu 1. september 2015 til 31. desember 2018 gætu tekjur ríkissjóðs numið 4.4 milljörðum króna. Hér er um afar mikilvægt mál að ræða varðandi uppbyggingu ferðamannastaða, ekki verður séð að neinar sambærilegar fjárveitingar verði til staðar ef þetta frumvarp verður ekki að lögum.

Nauðsynlegt er að aðgengismálum fatlaðs fólks að ferðamannastöðum verði gefinn viðhlítandi gaumur á næstu árum og er vonandi að myndarlegur hluti af tekjum vegna náttúrpassans, ef að lögum verður, muni renna til mikilvægra verkefna sem stuðla að bættu aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum.

Í tengslum við frumvarp til laga um náttúrpassa er nauðsynlegt að minnst á annað frumvarp sem nú liggur fyrir Alþingi, þ.e. frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn í þágu náttúruverndar, lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014-15¹³.

Markmið frumvarpsins er að móta stefnu, samræma og forgangsraða tillögum um uppbyggingu og viðhaldi ferðamannasvæða, ferðamannastaða og ferðamannaleiða í íslensku náttúru. Hér er um mjög metnaðarfullt frumvarp að ræða, þar sem gert er ráð fyrir að gerð verði 12 ára stefnumarkandi áætlun um uppbyggingu innviða sem lögð verður fyrir Alþingi í þingsályktun á þriggja ára fresti. Ennfremur verða unnar verkefnaáætlanir sem gilda í þrjú ár þar sem kveðið er á um forgangsverkefni í ferðaiðnaðinum. Ástæða er fyrir þá hagsmunaaðila sem vilja stuðla að bættu aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum í þeirra umsjá að fylgjast vel með örlögum þessa frumvarps sem hlýtur þó að haldast í hendur við frumvarp um náttúrpassa.

Betra aðgengi - mögulegur ávinningur

Í umfjöllun um aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum er rauði þráðurinn eðlilega þau réttindi sem stjórnvöld undirgangast lögum samkvæmt og á grundvelli alþjóðlegra samninga að tryggja fötlðu fólki. Þannig sé tryggt að sá hópur geti tekið þátt í samfélaginu til jafns við aðra, eins og mögulegt er. Það er sjálfsagt mannréttindamál

En hinu má ekki gleyma, sem er hinn þjóðhagslegi ávinningur af betra aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum. Ferðapjónustan gegnir lykilhlutverki í að halda uppi hagvexti og skapa gjaldeyristekjur hér á landi. Áherslu verður að leggja á að aðstæður séu þannig að aðgengi að ferðamannastöðum sé í viðunandi horfi, en þannig skapast skilyrði fyrir fatlaða ferðamenn að sækja landið heim (og þá sem þeim fylgja). Með því móti verður stuðlað að því að þessi mikilvægi atvinnuvegur fái að blómgastr og dafna um langa framtíð.

Samkvæmt mati Sameinuðu þjóðanna búa um 650 milljónir manna við fötlun af einhverju tagi. Séu fjölskyldur þeirra taldar með í þessari tölu nemur fjöldinn um tveimur milljörðum manna¹⁴. Með þeim sem ekki teljast til fatlaðra en hafa engu að síður þörf fyrir bætt aðgengi að ferðamannastöðum er hér um gríðarlega stóran hóp fólks að ræða. Og þessi hópur mun fara vaxandi á komandi árum, ekki síst vegna aukins fjölda aldraðra í vestrænum þjóðfélögum. Spár gera ráð fyrir að íbúar Evrópu yfir 65 ára verði um 35% af mannfjöldanum árið 2025¹⁵. Það væri mikil skammsýni að ætla að útiloka þennan hóp frá því að ferðast um Ísland vegna skorts á aðgengi, auk þess sem slíkt sjónarmið fæli í sér brot á ákvæðum samnings SP um réttindi fatlaðs fólks.

Ekki leikur vafi á að fyrirtæki í ferðapjónustu sem hafa sín mál í lagi, að því er varðar aðgengi fatlaðs fólks að þeirri þjónustu sem til boða stendur fyrir þennan stóra hóp fólks, hljóta að öðlast samkeppnisforskot fram yfir fyrirtæki sem ekki haga aðgengismálum sínum í samræmi við viðurkennd gildi.

Jafnframt má benda á að til mikils er að vinna fyrir Ísland, Grænland og Færeyjar í því að gera gangskör að sameiginlegu verkefni sem stuðlar að bættu aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum. Slíkt verkefni gæti verið byrjun á aukinni notkun sameiginlegra viðmiðunarreglna í ferðamálum á svæðinu, ef rétt er að málum staðið. Aukin samvinna þjóðanna á sviði ferðapjónustu, eins og lýst hefur verið í skýrslu þessari, gæti verið liður í árangursríkri markaðssetningu svæðisins á alþjóðavísu til framtíðar.

Helstu niðurstöður

Í skýrslu þessari hafa helstu atriði varðandi aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum verið reifuð. Næstu skref hljóta að vera að leggja þjóðhagslegt mat á betra aðgengi að ferðamannastöðum, hvaða kostnað framkvæmdir hafa í för með sér og hverju það kemur til með að skila til baka í auknum gjaldeyristekjum.

Að öðru leyti eru eftirfarandi tillögur settar fram á grundvelli skoðunar á máli þessu:

1. Ferðamálastofa hafi forgöngu um að aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum verði sett á dagskrá og að athygli stjórnvalda á þessum mikilvæga málaflokki verði vakin. Unnið verði að málinu í samræmi við ákvæði samnings Sp um réttindi fatlaðs fólks um bætt aðgengi og endurskoðunar á löggjöf á grundvelli samningsins.
2. Ferðamálastofa beiti sér fyrir því að fyrirtæki í ferðaþjónustu fái verkfæri í hendur til að bæta aðgengi fatlaðs fólks að þeirri þjónustu sem í boði er. Slíkt verkfæri væri til að byrja með handbók/viðmiðunarreglur, en miðað verði að því að seinna meir yrði þróaður staðall á grundvelli handbókarinnar/viðmiðunarreglnanna.
3. Lög um skipan ferðamála nr. 73/2005 með síðari breytingum verði breytt þannig að bætt verði við ákvæði um að einn tilgangur laganna sé að tryggja aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum. Jafnframt verði sett í lögin ákvæði sem kveður á um að nánari útfærslur á aðgangi að ferðamannastöðum verði skipað í stöðlum/viðmiðunareglum. Einnig komi þar fram reglugerðarheimild þar sem kveðið verði á um að faggiltar skoðunarstofur framkvæmi vottanir á aðgengi fatlaðs fólks að ferðamannastöðum á grundvelli fyrirfram ákveðinna staðla/viðmiða.
4. Fjallað verði sérstaklega um mikilvægi bættis aðgengis fatlaðs fólks að ferðamannastöðum í ferðamálaáætlun.
5. Gert verði sérstakt átak í að vekja athygli hagsmunaaðila á þessu mikilvæga máli og upplýsingum um aðgengismál safnað á kerfisbundinn hátt.

Viðauki I**Álit (dómur) úrskurðarnefndar SP um réttindi fatlaðs fólks (apríl 2013)****Dómsmál Szilvia Nyusti (SN) og Péter Takacs (PT) gegn Ungverjalandi**

SN og PT eru ungverskir ríkisborgarar, blindir og gátu ekki notað hraðbanka hjá viðskiptabanka sínum, OTP þar sem ekki var sérstakur útbúnaður fyrir blinda í hraðbönkum á vegum bankans. Þeir leituðu réttar síns fyrir öllum dómstigum í Ungverjalandi, þar sem þeir töldu að þessi skortur á þjónustu við fatlað fólk bryti í bága við samning SP um réttindi fatlaðs fólks. Þeir fengu vissan meðbyr fyrir dómstólum en ekki fullnaðarsigur. Þeir beindu málinu til úrskurðarnefndar á grundvelli samnings SP um réttindi fatlaðs fólks. Niðurstaða úrskurðarnefndarinnar var að stjórnvöld í Ungverjalandi báru ábyrgð á að tryggja aðgengilegt umhverfi fyrir fatlað fólk, í þessu tilviki að reglur kveði fortakslaust á um að blindir geti notað hraðbanka til jafns við ófatlaða. Úrskurðarnefndin útlistaði ábyrgð stjórnvalda í því að koma í veg fyrir að einkaaðilar beiti mismunun og gerði jafnframt grein fyrir fortaklausum rétti einstaklinga til að leita réttar síns á grundvelli ábyrgðar stjórnvalda á aðgengi samkvæmt samningi SP um réttindi fatlaðs fólks.

OTP bankinn er einkafyrirtæki en úrskurðarnefndin kannaði sérstaklega hvort og þá hvaða ráðstafanir ungversk stjórnvöld höfðu gripið til í því skyni að koma í veg fyrir að banki beitti miismunaði viðskiptavinum á grundvelli fötlunar fötlunar. Hér kemur ákvæði a-liðar 2. tölul. 9. gr. til álita en þar segir: Samningsaðilar skulu og gera viðeigandi ráðstafanir til þess að „þróa, útbreiða og fylgjast með því að lágmarkskröfur verði innleiddar og leiðbeiningar um aðgengi að aðstöðu og þjónustu, sem veitt er almenningi, séu uppfylltar.“

Ákvæði a-liðar 2. tölul. 9. gr. leggja ekki eingöngu skyldur á aðildarríki samningsins til að tryggja aðgengi að opinberum byggingum, heldur einnig að þjónusta sem veitt er almenningi sé aðgengileg. Þar undir fellur hraðbankaþjónusta eins og list er í úrskurðinum. Aðildarríkjunum er sem sagt uppálagt samkvæmt samningnum að „tryggja að einkaaðilar, sem bjóða fram aðstöðu og þjónustu, sem veitt er almenningi, taki mið af hvers kyns aðgengi fyrir fatlað fólk (b-liður 2. tölul. 9. gr.).“

Í áliti úrskurðarnefndarinnar kom fram að þrátt fyrir vilja ungverskra stjórnvalda til að gera umbætur á þjónustu hraðbanka við blinda viðskiptavini, þá væri það ekki nægilegt. Ungversk stjórnvöld töldust þar með hafa brotið gegn b-lið 2. tölul. 9. gr. samnings SP.

Í 4. gr. samningsins kemur fram almenn skuldbinding stjórnvalda til að tryggja réttindi fatlaðs fólks. Í a-lið 4. gr. er stjórnvöldum uppálagt að „samþykkja öll viðeigandi lagaákvæði og ráðstafanar á sviði stjórnsýslu og aðrar ráðstafanir til að innleiða þau réttindi, sem eru viðurkennd með samningi þessum.“ Síðan segir í e-lið: „Að gera allar viðeigandi ráðstafanir til þess að útrýma mismunun vegna fötlunar af hálfu einstaklings, stofnunar eða einkaaðila.“ Hér er sem sagt allur vafi tekinn af með að það er á ábyrgð stjórnvalda að sjá til þess að ákvæðum samningsins sé framfylgt í einu og öllu.

Skammstafanir

CEN/European Committee for Standardization – Evrópska staðlastofnunin

ENAT/European Network for Accessible Tourism – Evrópska samstarfsráðið um aðgengilegan ferðamannaiðnað

ESB/Evrópusambandið

NATA/North Atlantic Tourism Association – Norður-Atlantshafs ferðamannasamtökin

NORA/North Atlantic Co-Operation – Norrænt Atlantshafs samstarf

SP/Sameinuðu Þjóðirnar

UNWTO/United Nations World Tourism Organization – Alþjóðaferðamálastofnunin

WHO/World Health Organization - Alþjóðaheilbrigðisstofnunin

Heimildir

¹ Alþingi. Lög um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 með síðari breytingum. Sótt af vef Alþingis 14.03.2015: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1992059.html>

² Alþingi. Framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks. Þingskjal 1440, þingsályktun 43/140, 140. löggjafarþing 2011-2012. Sótt af vef Alþingis 11. 03. 2015: <http://www.althingi.is/altext/140/s/1496.html>

³ Alþingi. Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum til undirbúnings fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Þingskjal 725 – 466. mál. Lagt fram á 144. löggjafarþingi 2014-2015. Sótt af vef Alþingis 21.03.2015: <http://www.althingi.is/altext/144/s/0725.html>

⁴ Innanríkisráðuneytið. Um samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Sótt af vef ráðuneytisins 12. 03.2015: <http://www.innanrikisraduneyti.is/crpd/almennt>

⁵ Innanríkisráðuneytið. Samningur SP um réttindi fatlaðs fólks. Endanleg þýðing. Sótt af vef ráðuneytisins 16.03.2015: <http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/28756>

⁶ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). Office of the High Commissioner for Human Rights/Mannréttindastofnun Sameinuðu þjóðanna (OHCHR). Sótt af vef OHCHR, 18.03.2015: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>

⁷ ENAT, European Network for Accessible Tourism. "Let's Make Europe a Tourism Destination for All." Skýrsla. Sótt af Netinu 24.03.2015: http://www.accessibletourism.org/resources/enat_ambrose_freedom_of_movement_article_final.pdf

⁸ Norska staðlastofnunin, Norsk Standard. Sótt á vef NS 26.03.2105: <https://www.standard.no/fagomrader/arbeidsmiljo-og-hms/universell-utforming/tilgjengelige-reiselivsmal/>

⁹ NATA, North Atlantic Tourism Association, nánari upplýsingar. Sótt af Netinu 14.03.2015:

¹⁰ NORA, Nordic Atlantic Cooperation, nánari upplýsingar. Sótt af Netinu 14.03.2015: <http://www.nora.fo/index.php?id=17&L=22>

¹¹ Ferðamálaáætlun 2011-2020, sótt af vef Ferðamálastofu 25. 03.2015: <http://www.ferdamalastofa.is/is/tolur-og-utgafur/utgefing-efni/stefnumotun-og-skipulag/ferdamalaaaetlun-2011-2020>

¹² Alþingi. Frumvarp til laga um náttúrupassa. Þingskjal 699 – 455. mál. Lagt fram á 144. löggjafarþingi 2014.-2015. Sótt af vef Alþingis 24.03.2015: <http://www.althingi.is/altext/144/s/0699.html>

¹³ Alþingi. Frumvarp til laga um landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Þingskjal 649-427. mál. Lagt fyrir Alþingi á 144.löggjafarþingi 2014-2015. Sótt af vef Alþingis 16. 03.2015: <http://www.althingi.is/altext/144/s/0649.html>

¹⁴ Evrópusambandið. DG Growth. Accessible tourism. Sótt af netinu 28.03.2015: http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/accessible/index_en.htm