

Sundbyberg 2013-09-24

Er referens: Ds2013:44

justitiedepartementet.registrator@regeringskansliet.se

anna.wernerup@regeringskansliet.se

Handikappförbundens yttrande om Lag om resenärers rättigheter - kompletterande bestämmelser Ds2013:44

Handikappförbunden är en samarbetsorganisation för 38 funktionshinderförbund som tillsammans representerar ca 400 000 människor. Vårt mål är ett samhälle för alla.

Handikappförbunden välkomnar förslag att stärka resenärers rättigheter i svensk lag. Det ska ske snarast utan undantag och fördröjning. Sverige har redan väntat alldeles för länge med att införa EU:s förordningar i svensk lag vilket har försämrat svenska resenärers förutsättningar att känna till sina gällande rättigheter.

Bristen på universellt utformade transporter får konsekvenser för personer med funktionsnedsättningar i dagliga livet, till exempel för att ta sig till studier och arbete. Handikappförbunden betonar att:

- Undantag i regelverket ska endast göras om det går att säkerställa att regelverket blir tydligare eller om Sverige vill förstärka rättigheterna när det gäller tillgänglighet och användbarhet för resenärer med funktionsnedsättning.
- Samråd krävs med organisationer som företräder resenärer med funktionsnedsättning på ett tidigt stadium. Det är ett krav i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och bidrar till universell utformat resande som gynnar de allra flesta.
- Enhetligt regelverk, tydlig, tillgänglig och användbar information samt sanktionsmöjligheter och resurser till Konsumentverket är ytterst viktiga verktyg för att förverkliga resenärers rättigheter.
- Det finns stora brister i dagens organisation av infrastrukturen, till exempel ansvar för stationsområden som gör att resenärer med funktionsnedsättning inte kan resa på lika villkor.

Handikappförbunden anser att samtliga myndigheter, i synnerhet de så kallade strategiska myndigheterna med särskilt ansvar för genomförandet av funktionshinderspolitiken, ska ha inskrivet i sin instruktion att alltid göra konsekvensanalyser utifrån konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, med särskild koppling till universell utformning. Om det hade gjorts på transportområdet skulle rättighetsperspektivet funnits tidigare i lag.

Inledande synpunkter

Brist på universellt utformade transporter

Sverige har haft lagstiftning som rör tillgänglig kollektivtrafik sedan slutet på 70-talet, men lagen har inte inneburit att alla kan resa på lika villkor. Handisam uppger att personer med funktionsnedsättning reser i mindre utsträckning än övrig befolkning. "Bristande tillgänglighet kan göra det omöjligt för vissa att resa, för andra som ändå reser kan bristen på tillgänglighet försvåra resan betydligt".¹

Många andra länder i världen har satsat på universellt utformade transporter, i synnerhet sedan FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning antogs av generalförsamlingen 2006. Vi förväntar oss skarpare formuleringar i samband med revideringar av förordningar eftersom EU har ratificerat konventionen samt planerar en europeisk tillgänglighetslag². Sverige kommer även att förhöras av FN:s övervakningskommitté för konventionen våren 2014 med flera frågor³ som rör lagstiftning, rättstillämpning, delaktighet och tillgänglighet.

Brist på samordning och mainstreaming

Näringsdepartementet har initierat flera utredningar och uppdrag som rör transporter och kollektivtrafik, men frågor som rör resenärer med funktionsnedsättning har särbehandlats vilket försenar implementering av konventionen. Det gäller till exempel uppdrag till Transportstyrelsen om lagen om handikappanpassad kollektivtrafik från 1979. Samma myndighet har agerat kraftfullt för att motsätta sig förstärkning av tillgänglighet och användbarhet i stationsbyggnader i samband med den pågående revideringen av det europeiska regelverket (TSD). Transportstyrelsen hävdar att EU överskrider sina befogenheter genom att omfatta stationsbyggnader i TSD, men artikel 21 i tågförordningen hänvisar till TSD när det gäller just tillgänglighet till stationsbyggnader perronger, rullande material samt andra inrättningar.

Otydlighet kring ansvar för stationsförvaltning för med sig stora problem. Ett konkret exempel är hissar från plattformar som inte fungerar och resulterar i att en resenär kanske inte kan byta tåg eller ta sig till ett annat färdmedel från perrongen. En trasig hiss kan vara ur funktion i flera

¹ <http://handisam.se/Uppfoljning-och-statistik/hur-ar-laget/Transportpolitik/>

² Kommissionens förslag är försenat men har starkt stöd till exempel av Alliance of European Regions där flera svenska län är representerade
<http://www.aer.eu/en/knowledge-centre/thematic-expertise-thematic-issues/social-affairs/disabilities.html>

³ Frågor till Svenska regeringen från övervakningskommittén för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/10thSession/CRPD.C.SWE.Q.1-ENG_AUV.doc

veckor utan att det åtgärdas. Enligt Konsumentverket kan resenärer hävda rättigheter om man begärt ledsagning, men inte om man vill resa självständigt. En annan situation handlar om bokning av rullstolsplats på tåg, där tågföretag begär att resenären ska dubbelkolla att det finns en fungerande lyftanordning till vagnen. Om man bokar en rullstolsplats ska det vara en självklarhet att man kan komma ombord på tåget.

Vi vill även särskilt betona att många resenärer, förutom personer med nedsatt rörlighet eller syn, berörs av svårigheter att resa. Organisationer som företräder personer med nedsatt kognitiv förmåga uttrycker att bristen på förutsägbarhet och stöd vid biljettinköp och byten av transportmedel gör att många helt undviker att resa.

Vi konstaterar slutligen att Sverige är det enda av EU:s medlemsländer som inte har hanterat EU-förordningen som rör järnvägen från 2007⁴. Justitiedepartementet såväl som statsrådsberedningen som hanterar konsument- och EU-frågor behöver skyndsamt agera för att införa lagstiftning i Sverige ur medborgarperspektiv, och skapa förutsättningar för att resenärer känner till sina rättigheter.

Synpunkter på förslagen

Kapitel 4 En nationell lagstiftning bör införas

Handikappförbunden tillstyrker förslaget att införa en nationell trafikslagsövergripande lagstiftning för att stärka resenärers rättigheter. Vi avstyrker förslaget till undantag.

Justitiedepartementet föreslår att undantag ska gälla i tågpassagerarförordningen för "transporter som enligt tidtabell tar mindre än 60 minuter och är kortare än 150 kilometer och transporter som enligt tidtabell är kortare än 100 km. Undantaget ska gälla artiklarna 7, 8, 10.1, 10.4, 15-18 och 22-24". Gemensamma regler oavsett färdmedel utan regionala undantag eller regler beroende på resans längd behövs för att resenärer ska kunna använda sina rättigheter. Enhetlighet underlättar när en resa omfattar byten mellan olika trafikslag och transportföretag.

Omfördelningen av ansvar till regionala trafikmyndigheter har enligt Handikappförbundens experter fått negativa konsekvenser för "hela resan-perspektivet". Generellt sett verkar inflytandet från resenärer ha försvagats i samband med omstrukturering av trafikmyndigheterna vilket fått konsekvenser, till exempel problemen att köpa färdbiljetter.

⁴ http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail/doc/summary_table.pdf

6 Tillsyn över EU-förordningarna

Eftersom införande av rättigheter i svensk lag är starkt försenade, är det nödvändigt att sprida kännedom om rättigheterna och att tillsynen av att förordningarna fungerar. Det krävs resurser och verktyg för att öka medvetenheten rättigheterna av den institution som upplevs som mest naturlig att vända sig till för resenärer.

7 Resenärsskydd vid skyldighet att reklamera

Handikappförbunden anser att det är oerhört viktigt att undanröja de skillnader mellan olika transportföretag som framkommer i underlaget. För att kunna reklamera måste resenärerna känna till sina rättigheter. Ett enhetligt system med god tid att reklamera är särskilt viktigt för resenärer med nedsatt kognitiv förmåga där andra personer kan vara behjälpliga vid reklamation. När flera transportföretag är inblandade under en resa finns stora risker att resenärer kommer i kläm och där olika parter kan frånta sig ansvaret om det saknas enhetliga och tydliga regler.

8 Tillgång till biljetter

Handikappförbunden anser att situationen i Sverige när det gäller resenärers tillgång till biljetter är under all kritik. Organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning behöver förutsättningar att vara delaktiga i utvecklingen av system för biljetthantering. Systemen ser olika ut över landet och tar inte hänsyn till olika förutsättningar hos resenärer. Olika lösningar är ett problem för resenärer med nedsatt funktionsförmåga för oförutsägbarheten i sig är ett hinder.

Via medier har vi sett att utvecklingen av en "nationell öppen standard" har startats av organisationen X2AB som ett projekt "i harmoni med den utveckling som sker inom EU och i nära samverkan med de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, länstrafikbolagen, trafikföretagen och berörda statliga myndigheter för att skapa samsyn i branschen om hur biljett- och betallosningar i kollektivtrafiken kan utvecklas och fungera som en naturlig del av människors vardag."⁵ Resenärerna själva nämns överhuvudtaget inte i texten.

De system som utvecklats av branschen motsvarar inte resenärers grundläggande behov och har skapat kaos. Det ska finnas alternativ till lösningar som förutsätter internetuppkoppling. En resenär ska inte tvingas betala för mer än den resa som han/hon önskar genomföra. Det ska vara enkelt att hitta information om hur man köper biljett. En process för att ta fram lösningar, särskilt nationella riktlinjer, ska ha resenärernas behov som utgångspunkt för vad leverantörer ska erbjuda.

⁵ <http://x2ab.se/Projekt/Gemensamma-biljett-och-betallosningar/> citat hämtat 2013-09-10

En lösning skulle kunna vara att Konsumentverket får uppdrag att ta fram riktlinjer för tillgång till biljetter i dialog med organisationer som företräder resenärer även med nedsatt funktionsförmåga. Inom telekomområdet där EU har stärkt konsumenters rättigheter, har PTS tagit fram allmänna råd i Sverige. Det är viktigt att information om priser och avtal ställs upp på ett likartat sätt, med prioritering av de viktigaste uppgifterna, så att konsumenter enkelt kan jämföra olika leverantörer. Informationen måste vara tillgänglig på olika sätt, så att konsumenter med olika behov kan tillgodogöra sig innehållet. **Att transportörer ska ha egna, och därmed olika, riktlinjer är inte ett förslag som stärker resenärers rättigheter. Det skulle också föranleda flera olika samråd med resenärer och svårigheter att överblicka vilka riktlinjer som gäller vid byten mellan olika transportföretag och för resor över regiongränser, eftersom samråd med organisationer krävs enligt paragraf 19.1 i tågförordningen.**

Konsumentverket behöver resurser och verktyg för att genomföra uppdraget. Idag är det ytterst få som känner till Konsumentverkets roll. Informationskampanjer och sanktioner behövs. EU själva står för mycket av informationen⁶. Det torde vara viktigt att särskilt följa upp efterlevnaden av 2 § som rör tilläggsavgift, "om avsaknaden av biljett får anses ursäktlig med hänsyn till resenärens ålder, sjukdom, **bristande kännedom om lokala förhållanden** eller annan omständighet."

Kapitel 9 Sanktioner

Handikappförbunden anser att det ska kosta att bryta mot regelverket som rör resenärers rättigheter. Sanktionsmöjligheterna ska inte bara finnas som hot, utan också användas. I inledningen lyfte vi fakta från Handisam som rör ojämlikheten när det gäller resande, trots lagstiftning som är över 30 år gammal som rör tillgänglig kollektivtrafik, och förordningar inom EU som också har funnits i många år.

Det är viktigt att Konsumentombudsmannen har resurser att väcka talan. Inom diskrimineringsområdet finns i praktiken inga förutsättningar för individer att väcka talan på grund av brist på resurser och rättskydd.

Transportstyrelsens agerande i frågor som rör EU och revideringen av regelverk som rör tillgänglighet till stationsbyggnader (TSD) gör oss tveksamma till om myndigheten har förutsättningar att följa upp efterlevnaden av bestämmelser om tillgänglighet, information och skyldigheter att inrätta utbildning om funktionshinder. Kunskapen om konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning behöver stärkas i den egna myndigheten. Det gäller även artikel 4.3 om att involvera funktionshindersonsorganisationer i rätt skede av beslutsprocesser.

⁶ <http://ec.europa.eu/transport/passenger-rights/sv/mobile.html>

10 Fullt tillgängliga bussterminaler

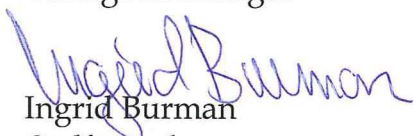
Regeringen måste skyndsamt se till att hela resan fungerar för resenärer med nedsatt funktionsförmåga i hela landet. Det räcker inte att vissa terminaler är tillgängliga, i så fall fungerar inte resande på lika villkor. För att assistans och/eller hela resan för den som reser självständigt ska fungera krävs tydlighet när det gäller ansvar för stationer och terminaler. Det är viktigt att se till att assistans fungerar också när man byter trafikslag, från buss till tåg, flyg, båt eller kollektivtrafik. Tydlighet och enhetlighet mellan regioner är en förutsättning för full tillgänglighet.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Handikappförbunden anser att lagstiftning för att stärka passagerares rättigheter ska träda i kraft snarast eftersom implementeringen redan är starkt försenad.

Om en myndighet, till exempel Konsumentverket, får möjlighet att ta fram allmänna råd för riktlinjer avseende resenärernas tillgång till biljetter och transportörers skyldighet att tillhandahålla information kan detta med största sannolikhet genomföras snabbare, och börja gälla tidigare än 1 juli 2015. Enligt promemorian har samtliga aktuella förordningar redan trätt i kraft och är tillämpliga i Sverige. Förseningen med att anpassa nationell lagstiftning gör att svenska resenärer har sämre förutsättningar att hävda sina rättigheter eftersom förordningarna inte är kända i Sverige.

Vänliga hälsningar



Ingrid Burman

Ordförande

Handikappförbunden