

Hugleiðingar um 44. – 87 gr. umferðarlaga/SS/24.09. 2008

VII. kafli umferðarlaga snýst um ökumenn. Sá hluti laganna hefur tekið miklum breytingum á allra síðustu árum og snúa þær breytingar ekki síst að lögfestingu EES reglugerða.

Með lögum nr. 84/2004 er lögfest að ráðherra skuli setja reglur um aksturs- og hvíldartíma ökumanna og um notkun rafræna ökurita. Með sömu lögum er Vegagerðinni gert að annast eftirlit með reglum um aksturs- og hvíldartíma ökumanna. Ráðherra er gert að setja reglur um hæfi og starfsþjálfun eftirlitsmanna Vegagerðarinnar og setja þeim starfsreglur. Með sömu lögum er lögfest gjald fyrir ökuritakort og er þar með orðinn hluti umferðarlaga.

Með lögum nr. 66/2006 eru reglugerðir EBE 3820/85 og 3821/85 lögfestar en þær fjalla um aksturs- og hvíldartíma ökumanna og rafræna ökurita. Heimildir Vegagerðarinnar til eftirlits með ökumönnum sem keyra þyngri bíla en 3,5 tonn eru útvíkkaðar mjög og eftirliti stofnunarinnar fengnar skýrar heimildir til stöðvunar ökutækja. Með sömu lögum er hugtakið „flytjandi“ skilgreint og ábyrgð hans aukin. Í athugasemdum um 13. gr. segir „Gert er ráð fyrir að heimilt verði að gera flytjanda sekt fyrir þau brot er upp eru talin í ákvæðinu, óháð því hvort staðreynt verði hver starfsmanna hans hafi framið brotið. Hér er því um að ræða hlutlæga ábyrgðarreglu til handa flytjanda.“ Umferðarstofu eru færðar auknar gjalddökuheimildir sbr. 18. gr.

Við heildarendurskoðun umferðarlaga er brýnt að vekja athygli nefndarmanna á þessu ferli.

Umferðarlögin taka umtalsverðum breytingum vegna innleiðingar ESB reglugerða, ráðherra eru færðar heimildir til að útfæra framkvæmdina og undirstofnunum eru færðar gjalddökuheimildir. Mjög er þrengt að starfsumhverfi atvinnubílstjóra með þeim lagabreytingum sem hér er vísað í en ríkisvaldið ber engar skyldur á móti. Engar kröfur eru gerðar til eftirlitsmanna Vegagerðarinnar, til ráðherra um upplýsingaskyldu eða um veitingu fjármagns til undirstofnana vegna þeirra breytinga sem gerðar eru og afleiðinga þeirra. Umferðarstofu hafa verið veittar auknar gjalddökuheimildir, Vegagerðinni hefur verið fært aukið vald til eftirlits og ráðherra hefur verið veitt vald til að hafa þetta umhverfi eins og honum sýnist. Ráðherra hefur m.a. einhliða á grundvelli lagabreytinganna sett reglugerðir um hert viðurlög svo sem upptöku punkta og umtalsvert hærri sektir á atvinnubílstjóra vegna brota á aksturs- og hvíldartímareglum.

Samtök atvinnulífsins hafa gagrýnt þessar lagabreytingar mjög harðlega og ekki síst þá sjálfvirkni um lagaumhverfi þessarar atvinnugreinar sem þessar breytingar á umferðarlögum lýsa. Vakin er athygli á umsögnum samtaka atvinnulífsins með frumvörpum til breytinga á umferðarlögum dags. 25. febr. 2004 og 7. mars 2006, umsagnar Landssambands vörubifreiðastjóra dags. 7. mars 2006 og að síðustu umsagnar samtaka atvinnulífsins með reglugerðum 929 og 930 dags. 5. des. 2006. Þessar umsagnir segja heilmikið um hvernig mjög hefur verið þrengt að starfsumhverfi þessarar

atvinnugreinar sjálfvirkt og einhliða á allra síðustu árum með breytingum á umferðarlögum og reglugerðum byggðum á þeim.

Auk þessa hafa samtök atvinnulífsins sameiginlega með ASÍ farið fram á undanþágu til Eftirlitsstofnunar ESA frá ítrustu kröfum aksturs- og hvíldartímareglna og rekur samgönguráðuneytið nú það mál gagnvart stofnuninni.

Við heildarendurskoðun umferðarlaga er brynt að vekja athygli nefndarmanna á þessu ferli og óska umræðu um þau ákvæði sem tekið hafa breytingum og afleiðingum þeirra.

Við sem búum í Íslenku samfélagi urðum öll vör við hörð mótmæli vörubílstjóra á vormánuðum 2008. Það er fyllsta ástæða til að spyrja sig þeirrar spurningar hvort að breytingar á umferðarlögum síðustu ára og afleiðingar þeirra hafi þar átt hlut að máli. Engin önnur stétt býr við þær aðstæður að eftirlit sé haft með daglegum vinnutíma þeirra eða getur átt von á því að missa réttinn til að afla sér tekna vegna ónógrar „hvíldar“.

Lög eiga að vera réttlát, aðgengileg, birt, stöðug, framkvæmanleg, tryggja frið, gefa skjóta og örugga úrlausn og tryggja réttaröryggi. Það er spurning hvort að lög sem byggja á því að innleiða erlendar reglur og framselja vald á framkvæmd þeirra, útfærslu og eftirliti til ráðherra geti fallið undir að vera „réttlát, aðgengileg, stöðug, tryggja frið og réttaröryggi“? Getur verið að einstakt lagaumhverfi utan um atvinnubílstjóra sé beinlínis óréttlátt og til þess fallið að skapa ófrið? Það er fyllsta ástæða til að velta upp þeirri spurningu á meðal nefndarmanna við heildarendurskoðun umferðarlaga. Getur kannski verið að ástæða sé til að halda upp á að „allir skuli jafnir fyrir lögum“?

Að síðustu er minnt á að markmið heildarendurskoðunar umferðarlaga er skv. erindisbréfi „Að umferðarlög nr. 50/1987 verði færð í heildstæðara og nútímalegra form í samræmi við þróun á sviði umferðarmála erlendis með áherslu á íslenska staðhætti. Jafnframt að gera umferðarlögin aðgengilegri fyrir almenning en nú er.“ Á framsal valds til ráðherra við setningu reglna eins og sér stað í íslenskum umferðarlögum sér hliðstæðu einhvers staðar í löndunum í kringum okkur? Ef það er óhjákvæmilegt að lögfesta reglugerðir Evrópusambandsins í íslensk lög er þá ekki að sama skapi nauðsynlegt að lögin tryggi að hægt sé að fara eftir reglunum og að reglurnar séu skýrar og aðgengilegar til að fara eftir þeim? Hvar er það tryggt í umferðarlögnum nú? Hvar eru lögfestar skyldur ríkisvaldsins til að hægt mæta þeim kröfum sem gerðar eru skv. lögnum?

Hugleiðingar um einstaka kafla og/eða gr. innan þeirra:

Almennt er ástæða til að velta upp umræðu innan hópsins **hvaða atriði á að festa í lög og hvaða atriði eiga að vera í reglugerðum í þessu umhverfi**. Ekki er tekin endanleg afstaða til þess í þessu minnisblaði hvað er rétt eða rangt í því en það er full ástæða til að spyrja spurninga. Því er hér á eftir bent á þau atriði í einstökum greinum sem ástæða þykir til að velta upp til umræðu innan hópsins.

VII. Um ökumenn - 44. – 58. Gr.

Um 44. gr.

44. gr. um ferðarlaga segir í a og b l. mgr.:

„Ráðherra setur reglur...

og svo er tilgreint í mörgum liðum um hvað ráðherra setur reglurnar. Ráðherra er með 44. gr. fært algjört vald og sjálfðæmi um starfsumhverfi þessarar greinar atvinnubílstjóra í landflutningum. Í j-lið a-hluta 44. gr. er meira að segja ráðherra fært vald til að setja reglur um „*skyldu ökumanns og flytjanda til að fylgja reglum sem hann sjálfur setur...*“

Um 50. og 52. gr.

Skv. 1. mgr. 50 gr. er ráðherra fært vald til að geta sett reglur um frekari skilyrði en getið er um í lögnum um ökupróf og ökuskírteini. Þar á meðal um aldur, kennslu og próf. Í 2. mgr. er ráðherra fært vald til að setja frekari skilyrði til að mega stjórna bifreið í atvinnuskyni og til að flytja hættulegan farm.

Í 52. gr. er ráðherra fært vald til að setja reglur um ökunám og ökukennslu um endurmenntun ökumanna, um gjaldtöku fyrir próf og fleira.

VIII. Um ökutæki 59. – 72. gr.

Almennt þarf að velta fyrir sér hvort að lög eigi að veita ráðherra svo opnar heimildir til að ákveða alla skapaða hluti eins og gert er skv. VIII kafla laganna.

Ráðherra er skv. 60. gr. alfarið gert að setja reglur um gerð og búnað ökutækja.

Skv. 1. mgr. 61 gr. sker ráðherra úr um til hvaða flokks ökutæki telst skv. 2. mgr. 60 gr. og ráðherra getur skv. 2. mgr sömu gr. ákveðið að ökutæki af tiltekinni gerð skuli falla undir annan flokk ökutækja en leiða má af 2. gr.

Um 67. gr.

Þar er enn og aftur ráðherra gert að setja reglur um skoðun skráningarskyldra ökutækja, um hverjir annast skoðun þeirra, hve oft, hvar og hvenær almenn skoðun skuli fram og að öðru leyti um framkvæmd hennar. Það vekur spurningar hvort ekki þurfi að lögfesta ákveðnar kröfur í þessu efni. Skoðun skráningarskyldra ökutækja er mikilvægt öryggismál og það hverjir annast skoðanir ekki síður. Þetta er eitt þeirra atriða sem ítrekað hefur komið fram í samtölum við fagmenn í greininni. Þeir hafa áhyggjur af því hvernig staðið er að skoðunum og að þetta umhverfi sé ekki í lagi. Er það fullkomlega réttlætanlegt að ráðherra á hverjum tíma hafi þennan þátt í hendi sér?

Um 68. gr.

Skv. 1. mgr. 68. gr. er lögreglunni heimilt að stöðva ökutæki „hvenær sem er“. Hér er ástæða til að bæta við „að *teknu tilliti til aðstæðna þar sem umferðaröryggi er ekki stefnt í hættu*“. Sama á við um 2. mgr. sömu gr. þar sem eftirliti Vegagerðarinnar er færð heimild til að stöðva akstur ökutækja „*hvenær sem er*“. Dæmi eru um að eftirlitsmenn hafi beinlínis stofnað umferðaröryggi í hættu með stöðvun ökutækis við stórhættulegar aðstæður og jafnvel lokað fyrir umferð á þjóðvegi nr. 1.

Mjög brýnt er að breyta 6. mgr. 68. gr. Það gengur ekki upp að gerðar séu svo stífar og miklar kröfur til atvinnubílstjóra og þeirra sem reka flutningsfyrirtækin eins og gert er skv. lögunum en engar kröfur til um lágmarksþekkingu þeirra sem eiga að hafa eftirlit með þeim. Það beinlínis hefur með umferðaröryggi að gera að eftirlitsmenn hafi þekkingu á því sem þeir eiga að hafa eftirlit með. Eins og greinin er sett upp hefur ráðherra þetta í hendi sér eins og margt annað í lögunum.

Um 71. gr.

Skv. 6. mgr. 71. gr. er öikumönnum gert skylt að sjá um að farþegar yngri en 15 ára noti öryggis- og verndarbúnað. Ekki er hægt að gera þessa kröfu til ökumanna hópferðabifreiða. Eðli málsins samkvæmt geta þeir ekki haft stjórn á því hvort að allir farþegar eru alltaf í öryggisbelti eða ekki.

XI. Flutningur, hleðsla, þyngd og stærð ökutækja 72. – 76. gr.

Um 76. gr.

Skv. 1. mgr. er ráðherra gert að setja reglur um hámarks áspunga og heildarþyngd ökutækja með og án farms. Í 2. mgr. er veghaldara veitt heimild til að leyfa meiri og/eða minni áspunga á einstökum vegarköflum miðað við burðarþol brúar eða vegar.

Þungatakmarkanir á vegum sem orðnar eru viðvarandi allan ársins hring valda atvinnulífi út um land allt miklum vandræðum. Hleðsla vöruflokka á bretti og í bíla er meira og minna stöðluð og þegar þeim stöðlum er riðlað veldur það ómældum óþægindum og kostnaði.

Ef marka má upplýsingar sem borist hafa undirritaðri var heimild sem þessi til staðar í norsku lagaumhverfi en hún var felld út. Tekin var ákvörðun um að gerð yrði sú krafa til veghaldara að vegir hefðu ákveðið burðarþol og tekin var sú stefna að leyfa ekki þungatakmarkanir.

Hér er komið inn á umræðu sem mikið hefur komið upp við heildarendurskoðun umferðarlaga en það er skortur á vegstöðlum í vegalögum. Engar lágmarkskröfur virðast gerðar til burðarþols eða breiddar vega á Íslandi. Er ekki ástæða til að breyta því? Það er ástæða til að velta upp þeirri spurningu hvort að þessi heimild eigi yfirhöfuð heima í umferðarlögum – á hún ekki frekar heima í vegalögum?

XI. Hindrun á vegi

Um 77. gr.

3. mgr vekur spurningar. Hvað er átt við ?

XII. Umferðarstjórn, umferðarmerki o.fl.

Almennt er ástæða til að óska eftir umræðu um þennan kafla laganna. Hvernig er hægt að tryggja vandaðri vinnubrögð við vegmerkingar en nú er gert? Hver á að hafa heimild til að ákveða hvað? Hvað á að vera á hendi ráðherra, hvað á hendi vegamálastjóra, lögreglu, sveitarstjórna, veghaldara o.s.frv? Hvað á að vera í lögum og hvað á að vera í reglugerð?

Það dylst engum í umferð á íslenskum vegum að brýn þörf er á vandaðri vinnubrögðum við vegmerkingar. Til hverra á að gera kröfur að þessu leyti? Hver ber ábyrgð? Einhver? Vegagerðin ber ekki ábyrgð á íslenskum þjóðvegum skv. vegalögum – er þörf á að breyta því? Öll höfum við orðið vör við umræðu um slælegar merkingar við vegframkvæmdir og jafnvel í kjölfar slysa við slíkar aðstæður. Í einu slíku dæmi þar sem um dauðaslys var að ræða kenndi hver aðilinn öðrum um – er ekki ástæða til að einfalda flækjustig við slíkar aðstæður í lögum þannig að ekki fari á milli mála á hendi hvers ábyrgðin er?

Hér er lagt til að þessi kafli allur verði tekinn til grundvallarendurskoðunar og að við þá endurskoðun sé tryggð aðkoma fagmanna með sérþekkingu á umferð. Flæði umferðar og umferðaröryggi þar sem tekið er mið af öllum ökutækjum sem um viðkomandi veg þurfa að fara.

Mannvirkjagerð er stórt umferðaröryggismál en fellur ekki undir heildarendurskoðun umferðarlaga. Það er þó fyllsta ástæða til að benda á þennan þátt og mikilvægi þess að til staðar sé í stjórnkerfinu einhver aðili sem hefur yfirumsjón með mannvirkjagerð út frá umferðarflæði jafnt sem umferðaröryggi.

Við mannvirkjagerð á höfuðborgarsvæðinu spyr maður sig oft þeirrar spurningar hver beri ábyrgð. Svo virðist oft sem markmiðið sé að draga úr umferðarhraða, götur eru þrengdar, umferðareyjur settar upp hér og þar, hringtorg og götuljós er að finna á mörgum stöðum í sömu götunni og oft með nokkura tuga metra millibili Á þingum þar

sem umferðaröryggismál eru til umræðu er haft á orði að umferðarljós og hringtorg eigi aldrei að vera í sömu götunni – hvernig stendur þá á því að þannig er þetta gert hér? Er ekki þörf á einhverjum einum yfirumsjónaraðila sem ber ábyrgð hér? Einhverjum sem tekur mið af fleiri þáttum heldur en einungis þeim að draga úr umferðarhraða? T.d. að það þarf að tryggja flutningaleiðir fyrir farma inn og út af höfuðborgarsvæðinu svo dæmi sé tekið. Við mannvirkjagerð í Sundahöfn og Holtagörðum virðist ekkert tillit tekið til þeirrar starfsemi sem þar er – að innan svæðisins er langstærsta inn- og útflutningshöfn landsins með öllum þeim stóru ökutækjum sem þangað þurfa að komast og þaðan þurfa að fara. Svo virðist sem búið sé að múra starfsemina inni svo mjög er þrengt að flæði stórra ökutækja um svæðið. Þá er búið að brúa helstu umferðarleiðir inn og út úr borginni með göngubrúum sem gera það að verkum að stórir flutningabílar með tengivagna þurfa að fara „hjáleiðir“ marga kílómetra aukalega, inni í hverfi framhjá skólum til að komast yfirhöfuð inn og út úr borginni. Þetta er mikilvægt atriði sem varðar umferð og því ástæða til að velta því upp við endurskoðun umferðarlaga.