

Leiðbeiningar um akstursþjónustu við fatlað fólk.

Inngangur:

Í 20. gr. sammings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks kemur fram að aðildarríkin skuli gera árangursríkar ráðstafanir til þess að tryggja að einstaklingum sé gert kleift að fara allra sinna ferða. Stjórnvöldum ber þannig að greiða fyrir því að fatlað fólk geti farið allra sinna ferða með þeim hætti sem það kýs, þegar því hentar og gegn viðráðanlegu gjaldi.

Sveitarfélögum hefur um langt árabíl verið skylt – lögum samkvæmt – að skipuleggja akstursþjónustu við fatlað fólk. Um þennan þjónustubátt er nú fjallað í 29. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, sem hljóðar svo:

Akstursþjónusta.

Fatlað fólk skal eiga kost á akstursþjónustu sem miðar að því að það geti farið allra sinna ferða með þeim hætti sem það kýs og á þeim tíma sem það velur gegn viðráðanlegu gjaldi. Markmið akstursþjónustu er að gera þeim sem ekki geta nýtt sér almenningsfarartæki vegna fötlunar kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tómtunda.

Jafnframt skal fatlað fólk eiga rétt á akstursþjónustu á vegum sveitarfélaga vegna aksturs á þjónustustofnanir og vegna annarrar þjónustu sem það nýtur samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Ráðherra setur nánari leiðbeiningar um akstursþjónustu í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og hagsmunasamtök fatlaðs fólks þar sem m.a. skal kveðið á um tilhögun á akstri utan sveitarfélags og kostnaðarskiptingu vegna akstursþjónustu í dreifbýli. Sveitarstjórnnum er jafnframt heimilt að setja reglur um þjónustuna á grundvelli ákvæðisins og leiðbeinandi reglna ráðherra. Þá er sveitarfélögum heimilt að innheimta gjald fyrir akstursþjónustu samkvæmt gjaldskrá sem sveitarstjórnir skulu setja og skal gjaldið vera sambærilegt gjaldi fyrir almenningsgöngum á viðkomandi svæði.

Með vísan til áður nefndrar 20. gr. sammings Sameinuðu þjóðanna miðar framkvæmd akstursþjónustu að því markmiði að efla vald fatlaðs fólks yfir aðstæðum sínum og lífi, styrkja félagslega stöðu þess, sjálfsvirðingu og lífsgæði. Lagaákvæðið er útfært í reglum hvers sveitarfélags og er gengið út frá því að aðstæður séu metnar hverju sinni með einstaklingsmiðuðum hætti. Þar ber að meta markmið einstaklingsins, meðal annars hvað varðar atvinnu, nám og tómtundir, og hvaða þarfir hann hafi til þess að fara ferða sinna sem geri honum kleift að ná þeim markmiðum. Tilgangur þessa mats er alltaf að jafna aðstöðumun þeirra sem vegna fötlunar njóta ekki ferðafrelsis til jafns við aðra, meðal annars með tilliti til aðgengis að almenningsgöngum.

Leiðbeiningar þessar um akstursþjónustu eru unnar í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og hagsmunasamtök fatlaðs fólks. Leiðbeiningunum er ætlað að stuðla að samræmi milli sveitarfélaga og þjónustuvæða. Flest sveitarfélög hafa þegar í gildi reglur um ferðaþjónustu fatlaðs fólks og gilda þær áfram á hverjum stað þar til viðkomandi sveitarfélag ákveður endurskoðun. Tekið er fram að inntak þjónustunnar er óbreytt þótt hugtakið „akstursþjónusta“ komi nú í stað þess sem áður var nefnt ferðaþjónusta.

Miðað er við að endurskoðun reglna sveitarfélags eigi sér stað eigi síðar en sex mánuðum eftir útgáfu þessara leiðbeininga. Endurskoðun fer þá fram á grundvelli 29. gr. laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, og þeirra leiðbeininga félagsmálaráðherra sem hér fylgja á eftir:

1. Réttur til akstursþjónustu og inntak hennar.

Sveitarfélagi ber skylda til að skipuleggja akstursþjónustu við fatlað fólk í samræmi við það almenna markmið laga að skapa fötluðu fólki skilyrði til að lifa sem sjálfstæðustu lífi miðað við getu hvers og eins og jafna aðstöðumun sem kann að vera til staðar milli fatlaðs fólks og ófatlaðs.

2. Notendur þjónustunnar.

Reglur sveitarfélags skulu skilgreina þann hóp notenda sem á rétt á þjónustu. Að lágmarki ætti skilgreiningin að fela í sér eftirfarandi:

- a. Að notandi eigi lögheimili eða hafi skráð aðsetur í sveitarfélaginu.
- b. Að notandi geti ekki komist ferða sinna með sambærilegum hætti og ófatlaðir íbúar sveitarfélagsins.

Sveitarfélag getur valið að samþætta akstursþjónustu við fatlað fólk annarri akstursþjónustu sem það sinnir, svo sem akstri fyrir aldraða og skólabörn, svo lengi sem það takmarkar ekki lögbundinn akstur í þágu fatlaðs fólks. Við slíka samþættingu þarf að huga sérstaklega að gjaldskrármálum.

Þegar fatlaður einstaklingur dvelst tímabundið utan lögheimilissveitarfélags síns hefur hann aðgang að akstursþjónustu samkvæmt samkomulagi sem dvalarsveitarfélag og lögheimilissveitarfélag gera sín á milli.¹

3. Fyrirkomulag.

Viðmið um ferðafjölda skulu taka mið af þörfum hvers og eins og skal frumkvæði að því að bjóða akstursþjónustu miða við hæfi á grundvelli mats sem félagsþjónusta sveitarfélags framkvæmir og skal þá horft til þess fyrirkomulags sem hefur reynst best fyrir notendur.

Við endurskoðun á viðmiðum um ferðafjölda gildir eftirfarandi:

- a. Tilkynningar og samráð: Tilkynna ber notendum, talsmönnum þeirra og réttindagæslumönnum um það þegar almenn viðmið um ferðafjölda eru tekin til endurskoðunar. Viðmiðum verður ekki breytt nema notendaráð hafi fjallað um þau.
- b. Athugun á viðmiðum í öðrum sveitarfélögum: Skoða ber fyrirkomulag þjónustunnar í aðliggjandi sveitarfélögum eða innan þjónustusvæðis til þess að tryggja sem best samræmi við framkvæmd þjónustunnar. Samhliða ber að kanna möguleika á samkomulagi um ferðir milli sveitarfélaga, sbr. 7. lið.
- c. Aðlögunartími: Gefa ber notendum aðlögunartíma í að minnsta kosti þrjá mánuði áður en ákvörðun um ný viðmið kemur til framkvæmda.

¹ Stefnit er að því að viðmið um slíkt samkomulag verði tekin saman, ásamt viðmiðunargjaldskrá, á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga og taki gildi 1. september 2020.

4. Undanþágur og frávik vegna sérstakra aðstæðna.

Samhliða því að ný viðmið eru ákveðin ber að upplýsa notendur um möguleika á undanþágu og frávik vegna sérstakra aðstæðna. Æskilegt er að kveðið sé á um slík atriði í birtum reglum sveitarfélags en einnig má koma þessum upplýsingum á framfæri með tilkynningum.

5. Samspil við lagaákvæði um almenningssamgöngur.

Vegagerðin fer með skipulag almenningssamgangna í landinu, sbr. 3. mgr. 2. gr. laga nr. 28/2017, um farþegaflutninga og farmflutninga á landi. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. þeirra laga getur Vegagerðin veitt sveitarfélögum (einu eða fleirum í samvinnu) einkarétt á að skipuleggja almenningssamgöngur á tilteknum svæðum.²

Við skipulagningu almenningssamgangna, meðal annars á milli landsvæða, ber að fylgja ákvæðum samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, svo sem um aðgengi og viðeigandi aðlögun, sbr. 2., 5. og 9. gr. samningsins.

Samkvæmt 8. gr. laga, um farþegaflutninga og farmflutninga á landi, telst akstursþjónusta við fatlað fólk (áður ferðaþjónusta fatlaðs fólks) til sérstakra reglubundinna farþegaflutninga (ásamt akstri skólanemenda). Akstursþjónustu við fatlað fólk er þannig ætlað að taka við þar sem skipulögðum almenningssamgöngum sleppir með það að markmiði að þeim sem ekki geta nýtt sér almenningsfarartæki vegna fötlunar sé gert kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tómsunda.

6. Gjaldtaka.

Ef reglur sveitarfélags kveða á um að notendur greiði gjald vegna akstursþjónustu skal samhliða reglum setja gjaldskrá. Í samræmi við gjaldtökuheimild laga nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, skal gjaldið taka mið af gjaldskrá sem gilda fyrir almenningssamgöngur á viðkomandi svæði. Séu almenningssamgöngur ekki til staðar í sveitarfélaginu þarf engu að síður að finna viðmið og er mælt með því að notast sé við gjaldtöku í því sveitarfélagi eða á því þjónustusvæði sem næst er og þar sem boðið er upp á almenningssamgöngur.

Sveitarfélag getur einnig valið að skipuleggja akstursþjónustu með því að bjóða upp á akstur leigubíla eða greiða samgöngukostnað samkvæmt samkomulagi við notanda.

7. Ferðir út fyrir mörk sveitarfélags.

Sé þjónustustofnun eða önnur nauðsynleg þjónusta fyrir fatlað fólk, sbr. 1. gr., staðsett í öðru sveitarfélagi fer um tilkall notenda til akstursþjónustu samkvæmt samkomulagi milli sveitarfélaganna um ferðir yfir mörk sveitarfélaga.³

8. Þjónustupættir og þjónustustig.

² Samningar milli Vegagerðarinnar og landshlutasamtaka sveitarfélaga runnu út í lok árs 2019 og munu fæstir þeirra hafa verið endurnýjaðir.

³ Stefnit er að því að viðmið um slíkt samkomulag verði tekin saman, ásamt viðmiðunargjaldskrá, á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga og taki gildi 1. september 2020.

Ef formlegt þjónustumat er lagt til grundvallar við úrlausn á erindum um akstursþjónustu þurfa reglur sveitarfélags að tiltaka helstu atriði sem matið byggist á. Reglur sveitarfélags skulu tiltaka þjónustutíma innan dagsins alla daga vikunnar. Jafnframt komi skýrt fram hver sé fyrirvari á ferðapöntun og leitast skal við að hafa hann sem skemmstan. Reglur þurfa einnig að kveða á um ferðatíma að teknu tilliti til aðstæðna í hlutaðeigandi sveitarfélagi og legu leiða. Þannig setji sveitarfélag skýr viðmið um það hver ferðatími megi lengstur vera, til dæmis í hlutfalli við almenningssamgöngur þar sem við á eða með hliðsjón af reglum um skólaakstur. Eðlilegt er að reglur hafi að geyma fyrirvara vegna færðar og slíkra atriða. Byggist fyrirkomulag akstursþjónustu einkum á leigubifreiðum skal koma skýrt fram í reglum ef ætlunin er að mæla fyrir um takmörk varðandi lengd ferða. Þetta á einkum um við um akstursþjónustu sem veitt er um langan veg í dreifðum byggðum.

Við slíka takmörkun skal leitast við að veita notanda þjónustunnar heimild til að auka kostnaðarþátttöku sína í þjónustunni þegar takmörkun er náð í stað þess að hún falli niður í heild eða að hluta. Sveitarfélag getur sett sér viðmið í því efni en þau verða að vera málefnaleg og réttmæt, jafnframt því að leyst sé úr erindum með sem hagkvæmustum hætti, til dæmis með samnýtingu við annan akstur sem sveitarfélagið skipuleggur. Upplýsa ber notendur, talsmenn þeirra og réttindagæslumenn þegar til stendur að gera verulegar breytingar á þjónustunni, sbr. a-lið 3. gr. Um samninga við þriðja aðila gilda innkaupareglur sveitarfélags.

9. Öryggi og tengd atriði.

Í reglum sveitarfélags skal fjallað um öryggismál og tengd atriði, meðal annars að bifreiðarstjóri í þjónustu skv. 8. gr. laga um farþegaflutninga og farmflutninga á landi, skuli hafa aukin ökuréttindi og hafa sótt skyndihjálparnámskeið og önnur þau námskeið sem sérstaklega eru ætluð bifreiðarstjórum fólksflutningabíla.

Enn fremur skal koma fram að sveitarfélagi sé óheimilt að ráða starfsmann til þess að sinna akstursþjónustu við fatlað fólk sem hlotið hefur refsídóm vegna brots á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga sem fjallar um kynferðisbrot. Sama gildir um refsídóm vegna brots á 211. gr. eða 218. gr. almennra hegningarlaga.

Hafi starfsmaður sem ætlunin er að sinni akstri eða öðrum þáttum akstursþjónustu við fatlað fólk verið dæmdur til refsingar fyrir brot á öðrum ákvæðum almennra hegningarlaga skal meta áhrif þess á hæfi viðkomandi til að gegna því starfi sem um ræðir, meðal annars að teknu tilliti til eðlis starfsins og alvarleika brotsins.

Ofangreind hæfisskilyrði gilda einnig um verktaka og undirverktaka sem fengnir eru til að sinna akstursþjónustu við fatlað fólk. Ákvæði um þagnarskyldu taka til bifreiðarstjóra og annarra þeirra sem koma að akstursþjónustu þótt viðkomandi sé ekki starfsmaður sveitarfélags. Í samningi sveitarfélags við verktaka um akstursþjónustu á þess vegum skal kveðið sérstaklega á um hæfi og skyldur bifreiðarstjóra.

Mikilvægt er að allur öryggisbúnaður sé í lagi, að til sé verklýsing um aksturinn almennt og verkferli um sérþarfir einstakra notenda fyrir bifreiðarstjóra og aðra starfsmenn, sem tengjast akstursþjónustunni, að fara eftir.

Ofangreindum atriðum er nánar lýst í leiðbeiningum fyrir þjónustuaðila og bifreiðarstjóra varðandi öruggan akstur með fatlaða sem Samgöngustofa gefur út.⁴

Samkvæmt 26. gr. laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, eiga stjórnendur hjá sveitarfélögum, byggðasamlögum, ríki og einkaaðilum sem fara með þjónustu við fatlað fólk, þar með akstursþjónustu, rétt á upplýsingum úr sakaskrá um það hvort tiltekinn umsækjandi um starf á þeirra vegum hafi hlotið dóm vegna brota á ákvæðum XXII. og XXIII. kafla almennra hegningarlaga eða annarra ákvæða sömu laga. Þessara upplýsinga skal aflað að fengnu samþykki umsækjanda.

10. gr. Annars konar akstursþjónusta.

Akstursþjónusta samkvæmt reglum sveitarfélags getur einnig tekið til þess fyrirkomulags að starfsfólk aki bifreið í þágu fatlaðs einstaklings, til dæmis sem hluti af stoðþjónustu. Akstursþjónusta getur einnig tengst framkvæmd notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar (NPA) en er þó ekki hluti af samkomulagi um NPA. Einstaklingsbundna samninga um slíkt fyrirkomulag skal gera milli notanda, starfsmanns og sveitarfélags þar sem kveðið er á um greiðslu kostnaðar og tekið tillit til skattlagningar á greiðslum. Í samningi skal jafnframt koma fram hvaða tryggingarvernd sé til staðar fyrir hagsmuni notanda og starfsmanns. Einnig hvernig farið skuli með tjónstilvik, greiðslu sjálfsábyrgðar og þess háttar atriði.

11. Leiðbeiningaskylda og tengd atriði.

Þegar leyst er úr erindi um akstursþjónustu ber að gefa notanda, og talsmanni hans ef við á, andmælarétt áður en ákvörðun þess efnis er tekin sem og leiðbeiningar um möguleika til þess að kalla eftir endurskoðun á ákvörðun. Slík endurskoðun getur farið fram innan sveitarfélagsins með stoð í meginreglum um endurupptöku máls, sbr. 24. gr. stjórnsýslulaga. Alla jafna er nánar kveðið á um farveg endurupptöku í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins en slík ákvæði geta einnig verið í reglum þess um akstursþjónustu, til dæmis þannig að félagsmálanefnd taki afstöðu til beiðna um endurupptöku. Þegar úrlausn felur í sér ákvörðun um réttindi og skyldur notanda, þ.e. stjórnvaldsákvörðun, skal í öllum tilvikum veita leiðbeiningar um að skjóta megi málinu til úrskurðarnefndar velferðarmála. Umsókn um akstursþjónustu skal svarað eins fljótt og auðið er og í öllum tilvikum innan fjögurra vikna frá því að hún er lögð fram.

12. Aðgangur að reglum.

Reglur sveitarfélags um akstursþjónustu skal birta í B-deild Stjórnartíðinda, ásamt gjaldskrá ef við á. Einnig er lögð áhersla á að reglurnar séu aðgengilegar á vefsíðu sveitarfélagsins.

13. Endurskoðun.

Reglur sveitarfélags skulu endurskoðaðar eigi sjaldnar en á tveggja ára fresti.

Tilvísanir.

Samningur Sameinuðu þjóðanna um málefni fatlaðs fólks, undirritaður af Íslands hálfu 30. mars 2007 og fullgiltur með þingsályktun nr. 61/145 frá 20. september 2016.

Lög nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga.

⁴ Von er á þessari útgáfu.

Lög nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir.

Lög nr. 125/1999, um málefni aldraðra.

Reglur nr. 656/2009, um skólaakstur nr. 882/2009.

Stjórnsýslulög, nr. 37/1993.

Félagsmálaráðuneytinu, 22. apríl 2020.