

Tillaga til þingsályktunar

um áhættumat vegna ferðamennsku.

Flm.: Lilja Rafney Magnúsdóttir, Steingrímur J. Sigfússon,
Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir, Jón Gunnarsson, Helgi Hrafn Gunnarsson,
Róbert Marshall, Katrín Júlíusdóttir, Þorsteinn Sæmundsson.

Alþingi ályktar að fela innanríkisráðherra að koma því til leiðar að ríkislögreglustjóri geri áhættumat fyrir Ísland með tilliti til ferðamennsku, eftir atvikum í samstarfi við Ferðamálastofu, Slysavarnafélagið Landsbjörg, Umhverfisstofnun og aðra aðila á vettvangi ferðamála, öryggis- og björgunarmála og náttúruverndar. Í framhaldi af því verði kannað og metið hvort ástæða þyki til að setja sérstakar reglur um ferðir á þeim svæðum sem falla í efsta áhættuflokkinn.

Greinargerð.

Þingsályktunartillagan sem hér um ræðir var áður flutt á 143. löggjafarþingi (216. mál) og stóðu fulltrúar allra stjórnmaflokka á þingi að baki henni. Tillagan var tekin til umfjöllunar í umhverfis- og samgöngunefnd sem sendi út umsagnarbeiðnir hennar vegna. Bárust tólf umsagnir frá ýmsum aðilum, nokkuð sundurleitar að efni, en allar til marks um það að málið sem til meðferðar er þarfnast úrlausnar fyrr en síðar. Ekki tókst að afgreiða þingmálið á 143. löggjafarþingi og var það því lagt fram að nýju á 144. löggjafarþingi (337. mál) en ekki var mælt fyrir því þá. Sökum þess að ekkert hefur gerst sem dregur úr mikilvægi þess að efla öryggi í ferðamennsku er málið lagt fyrir enn á ný af þingmönnum úr öllum stjórnmalahreyfingum á Alþingi eins og við fyrri flutning. Málinu fylgir upphafleg greinargerð, óbreytt.

„Markmið þessarar þingsályktunartillögu er að fækka slysum og óhöppum ferðamanna í óbyggðum og utan alfaraleiða. Með því yrði dregið úr þjáningum einstaklinga af völdum slysfara og hrakninga og kostnaði samfélags og einstaklinga vegna leitar- og björgunarstarfa.

Sem kunnugt er hefur erlendum ferðamönnum á Íslandi fjölgað mikið á undanförunum árum og á sama tíma hefur teygst nokkuð úr hinum hefðbundna ferðamannatíma sumarmánaðanna inn á haust og vetur. Íslendingar ferðast einnig um landið á öllum árstímum. Mest er um óbyggðaferðir að sumarlagi en þær tíðkast einnig á öðrum tímum árs.

Á 140. löggjafarþingi (623. mál) og einnig á 141. löggjafarþingi (128. mál) var flutt frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 73/2005, um skipan ferðamála, með síðari breytingum, sem ekki varð að lögum. Var stjórnarfrumvarp þetta samið í iðnaðarráðuneytinu og tók mið af tillögum nefndar sem þáverandi iðnaðarráðherra, Katrín Júlíusdóttir, skipaði árið 2010 til að gera tillögur að endurskoðun laganna. Lagðar voru til breytingar á stjórnsýslu ferðamála annars vegar og hins vegar breytingar sem lúta að öryggi ferðafólks og eftirliti með þeim aðilum sem bjóða fram og annast ferðir um Ísland. Um öryggismálaþáttinn segir m.a. í at-
hugasemdum við lagafrumvarpið:

„Á undanförunum árum hafa orðið nokkur alvarleg slys á ferðafólki hér á landi. Til að bregðast við þessu er talið æskilegt að gera auknar öryggiskröfur til þeirra aðila sem bjóða

upp á ferðir hér á landi. Þannig eru í frumvarpinu ákvæði sem kveða á um skyldur aðila sem bjóða upp á ferðir innan lands til að útbúa og skila inn til Ferðamálastofu öryggisáætlun þar sem fram kemur mat á áhættu viðkomandi ferðar og lýsing á því hvernig viðkomandi aðili hyggist bregðast við beri v á að höndum í ferðinni.“

Ög enn fremur segir um þetta: „Nái frumvarpið fram að ganga mun það auka öryggi ferðamanna sem fara í skipulagðar ferðir innan lands þar sem kröfur til þeirra sem hafa heimild til að bjóða upp á slíkar ferðir verða auknar. Í einhverjum tilvikum munu breytingarnar hafa það í för með sér að ferðaskipuleggjendur og aðrir leyfishafar þurfi að meta áhættu af ferðum sínum og útbúa viðeigandi viðbragðsáætlun en margir leyfishafar hafa þegar útbúið slíkar áætlanir.“

Eins og framangreind tilvitnun ber með sér gerðu lagabreytingarnar, sem frumvarp iðnaðarráðherra boðaði, ráð fyrir að skipuleggjendur ferða tækju á sig alla ábyrgð á áhættumati vegna þeirra. Má segja að sú hugsun sé í samræmi við almannarétt, þ.e. þann rétt „sem almenningi er áskilinn til frjálsra afnota af landi og landsgæðum, til farar um land og vötn o.fl. samkvæmt ákvæðum í náttúruverndarlögum.“¹ Almannarétturinn leiðir það af sér að fólki er heimil för um landið og ber hver einstaklingur ábyrgð á för sinni og þeim afleiðingum sem af henni kunna að hljóttast. Rétturinn til frjálsrar farar um land og vötn er vissulega einkar mikilvægur og ekki er stefnt að því með þessari þingsályktunartillögu að afnema hann eða skerða, og í sjálfu sér ekki heldur að hindra fólk í að tepla í tvísýnu á ferðum sínum, heldur aðeins að vitneskja um áhættuna liggi fyrir og að nauðsynlegar varúðarráðstafanir verði gerðar. Það er réttmætt og eðlilegt að skipuleggjendur ferða annist áhættumat vegna ferða sinna og þeirra athafna sem þeim kunna að fylgja, og geta ráðið úrslitum um það hvort ferð telst áhættusöm eða ekki, standi straum af kostnaði við þetta og sjái um að kynna niðurstöðurnar fyrir viðskiptavinum sínum.

Eftir að ljóst varð að fyrrnefnt frumvarp iðnaðarráðherra um breytingu á lögum um skipan ferðamála yrði ekki að lögum gaf Ferðamálastofa út í maí 2013 leiðbeinandi reglur um öryggismál ferðaskipuleggjenda og ferðaskrifstofa. Ábyrgð á framkvæmd öryggismála ferðafólks er fyrst og fremst hjá ferðapjónustuaðilum samkvæmt þessum reglum enda voru þær upphaflega samdar sem reglugerð um öryggismál ferðapjónustunnar í tengslum við frumvarp iðnaðarráðherra. Samkvæmt reglunum eru ferðapjónustuaðilar hvattir til að gera öryggisáætlun, útbúa skriflegt áhættumat fyrir hverja ferð, setja skriflegar verklagsreglur um framkvæmd þjónustunnar, útbúa viðbragðsáætlun í samræmi við áhættumat og halda atvikaskýrslu um öll óhöpp, slys og atvik sem hefðu getað leitt til óhapps eða slyss. Þá er lýst þeim kröfum sem gera skal til menntunar og þjálfunar leiðsögumanna í mismunandi ferðum og við mismunandi staðhætti. Í fylgiskjölum reglnanna eru lýsingar á þeim námskeiðum sem leiðsögumenn og fararstjórar skulu hafa lokið til að geta tekið að sér leiðsögn í hinum ýmsu tegundum ferða. Gefur þetta nokkra hugmynd um þær ráðstafanir sem helst er talið koma til greina að beita til að auka öryggi ferðafólks í skipulögðum ferðum hér á landi.

Ferðamálastofa, Slysavarnafélagið Landsbjörg og Umhverfisstofnun unnu í sameiningu skýrslu sem birtist í maí 2011, Öryggi á ferðamannastaðum. Stefna til 2015 – drög. Þar er lagt til að ferðamannastaðir á Íslandi verði flokkaðir í þrjá öryggisflokkka. Í flokki 1 verði ferðamannastaðir í byggð, í flokki 2 ferðamannastaðir utan alfaraleiða og í flokki 3 þeir ferðamannastaðir þar sem aðgengi er erfitt. Með þessu hófst þróun í þá átt að til verði svæðaskipt áhættumat fyrir Ísland með tilliti til ferðamennsku. Er fyrir margra hluta sakir mikil-

¹ Náttúruvernd. Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands. Umhverfisstofnun. Reykjavík 2011, bls. 317.

vægt að þeirri vinnu sem þarna hófst verði haldið áfram eins og þessi þingsályktunartillaga gerir ráð fyrir.

Með tilliti til hnattstöðu Íslands, náttúruvafars og veðurlags og þeirrar staðreyndar að talsvert er um slys á ferðafólki hér á landi og kostnaðar- og áhættusama leitar- og björgunarleiðangra í óbyggðum virðist ærin ástæða til þess að gert verði áhættumat fyrir ferðir í óbyggðum Íslands þar sem helstu áhættuþættir við slíkar ferðir verði dregnir fram og metnir. Eins og vikið er að í tillögugreininni getur áhættumatið leitt til þess að settar verði reglur um ferðir á þau svæði sem falla í efsta áhættuflokkinn og þær bundnar tilteknum skilyrðum. Slíkar reglur eru sums staðar í gildi þar sem aðstæður krefjast þess, svo sem í víðáttumiklum óbyggðum á Grænlandi og á Svalbarða þar sem ríkir óblítt og rysjótt veðurfar, langt er til byggðra bóla og náttúruvafar er í senn hrikalegt og viðkvæmt fyrir átroðningi.

Ferðamönnum, sem koma til Svalbarða og ætla sér að fara þar um utan byggðra bóla (Forvaltningsområde 10), ber að tilkynna sýslumannsembættinu á Svalbarða um ferðir sínar og sýna fram á tryggingu. Aðilar í ferðaþjónustu á Svalbarða skulu einnig sýna fram á tryggingu vegna útgjalda sem hið opinbera kann að verða fyrir vegna leitar, björgunar eða sjúkraflutninga sem hljóttast af starfsemi viðkomandi ferðaþjónustuaðila á Svalbarða. Engu skiptir hvort kostnaðurinn fellur til sökum óaðgæslu eða ekki.² Þá er ferðamönnum og ferðaþjónustuaðilum skylt að leggja fram ferðaáætlun áður en för hefst og sýslumaður getur krafist þess að ferðaáætlunum verði breytt eða sett sérstök skilyrði fyrir fararleyfi. Hann getur einnig lagt bann við för í samræmi við 9. gr. reglugerðar um ferðamennsku á Svalbarða sem sett var árið 1992. Skilyrði þess að sýslumaður geti gripið til slíkra ráðstafana eru að ferðaáætlunin 1) ógni ekki lífi og heilsu þátttakenda, 2) valdi ekki tjóni á náttúru eða menningarminjum eða leiði til ónauðsynlegrar truflunar á mannlífi eða dýralífi, 3) virði upplifun almennings af óbyggðum Svalbarða og staðarmenningu og 4) skaði ekki eða hindri aðra löglega starfsemi eða stríði gegn lögum og reglugerðum. Þá getur sýslumaður einnig krafist þess að ferðaþjónustuaðilinn sýni fram á þekkingu sína á staðháttum.

Refsiákvæði eru í reglugerðinni og í greinargerðinni NOU 1999: 21. Lov om miljøvern på Svalbard. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 26 oktober 1996, sem fjallar um forsendur laga um umhverfisvernd á Svalbarða frá árinu 2001³, er stuttlega lýst helstu vandamálum á því sviði sem hlotist höfðu af ferðamennsku í hinu viðkvæma heimskautumhverfi.

Miklar takmarkanir gilda um ferðir utan alfaraleiða á Grænlandi. Samkvæmt reglum grænlenkra stjórnvalda (Executive Order on Travel in Remote Parts of Greenland) þarf leyfi þeirra til ferða á 1) innlandsísnum (meginjökli Grænlands) og á skriðjöklum sem ganga út frá honum, 2) í þjóðgarðinum á Norður- og Norðaustur-Grænlandi og á aðliggjandi hafsvæði, 3) á Austur-Grænlandi frá þjóðgarðsmörkum að Lindenowfirði og 4) á Norður-Grænlandi frá þjóðgarðsmörkum að 78°N, sbr. eftirfarandi kort.

Ekki þarf leyfi til ferða í og við byggð ból á þessum slóðum. Þannig er frjáls för í Qaanaq og nágrenni (nyrst á vesturströndinni, ekki langt frá Thule-herstöðinni, Illoqqortoormiut á austurströndinni (áður Scoresbysund) og nágrenni og Tasiilaq á austurströndinni (áður Angmassalik) og nágrenni.

Ekki þarf leyfi til ferða á landi á þeim svæðum þar sem takmarkanir gilda ef ferðin tekur skemmri tíma en sólarhring en ávallt þarf leyfi til sjóferða.

Gerður er greinarmunur á íbúum Grænlands sem þar hafa fasta búsetu og ferðamönnum

² Forskrift om turisme og annen reisevirksomhet på Svalbard §6.

³ Lov om miljøvern på Svalbard nr. 79 15. júní 2001.

með tilliti til ferða um þau svæði landsins þar sem takmarkanir gilda. Hinir fyrrnefndu þurfa ekki leyfi til venjulegra veiðiferða, hvort sem er til veiða á land- eða lagardýrum.

Umsóknir um ferðaleyfi á Grænlandi skulu berast yfirvöldum þar a.m.k. 12 vikum áður en hin áformaða för hefst. Henni skal fylgja ferðaáætlun, upplýsingar um búnað, tilgang ferðar og ætlaðar athafnir, um líkamlegt ástand ferðamanna, ætlaða getu þeirra til að standast álag ferðarinnar o.fl.

Hægt er að leggja sérstakar skyldur á ferðamennina í tengslum við veitingu ferðaheimildar, t.d. um að þeir hafi neyðartalstöð eða annan neyðarbúnað. Þá er heimilt að gera kröfu um sérstaka tryggingu hjá viðurkenndum tryggingaraðila eða leggja fram sambærilega tryggingu vegna kostnaðar sem gæti fallið á samfélagið í tengslum við ferðina.“

Grænlandskort, byggðir og óbyggðir.

