

Nd.

331. Nefndarálit

[72. mál]

um frv. til laga um hægri handar umferð.

Frá meiri hl. allsherjarnefndar.

Nefndin hefur rætt þetta frumvarp á nokkrum fundum og kynnt sér efni þess rækilega. M. a. mættu eftirtaldir menn, sem sömdu frumvarpið að beiðni dómsmálaráðuneytisins, á viðræðufundi hjá nefndinni:

Sigurjón Sigurðsson lögreglustjóri, Benedikt Sigurjónsson hæstaréttardómari, Ólafur W. Stefánsson stjórnarráðsfulltrúi, Arinbjörn Kolbeinsson læknir, form. Félags íslenzkra bifreiðaeigenda, Sigurður Jóhannsson vegamálastjóri og Eiríkur Ásgeirsson, form. Skipulagsnefndar fólksflutninga. Einn af höfundum frumvarpsins, Theódór B. Lindal prófessor, gat ekki mætt á fundinum.

Veittu þessir menn nefndinni greinargóðar upplýsingar um málið og svöruðu fjölda fyrirspurna, sem til þeirra var beint. Voru þeir allir sammála um brýna nauðsyn þess, að málið næði fram að ganga.

Að lokinni athugun nefndarinnar á frumvarpinu er niðurstaðan sú, að undirritaður meiri hluti leggur til, að frumvarpið verði samþykkt, en einn nefndarmanna, Óskar E. Levy, mun skila séráliti. Nefndarmennirnir Björn Fr. Björnsson og Skúli Guðmundsson taka þó fram, að þeir séu mótfallnir IV. kafla frumvarpsins um sérstakan skatt af bifreiðum, og Ragnar Jónsson áskilur sér rétt til að flytja brtt. eða fylgja brtt., sem fram kunna að koma.

Eins og rakið er í grg. með frv., hafði Alþingi ákveðið árið 1940, í fyrstu umferðarlögunum og nýjum bifreiðalögum, að taka upp hægri handar umferð hér á landi. Þau lög komu þó ekki til framkvæmda vegna hernáms Breta. Endurskoðunarnefnd umferðarlaga, skipuð 1955, var því meðmælt, að tekin yrði upp hægri handar umferð, en gerði ekki tillögur um kostnaðarhliðina við breytinguna, þannig að hún komst ekki til framkvæmda, þegar núgildandi umferðarlög, nr. 26 2. maí 1958, voru sett. En hinn 13. maí 1964 lýsti Alþingi yfir vilja sínum í þessu efni með samþykkt eftirfarandi þingsályktunar:

„Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að láta hefja hið allra fyrsta undirbúning að því, að upp verði tekinn hægri handar akstur hér á landi.“

Þessi tillaga hafði m. a. verið send til umsagnar vegamálastjóra, Félags ísl. bifreiðaeigenda, Landssambands vörubifreiðastjóra og umferðarnefndar Reykjavíkur, og lýstu allir þessir aðilar yfir stuðningi við hægri handar umferð.

Frv. það, sem hér um ræðir, er svo samið í framhaldi af þessu. Hafa verið valdir til þess þeir menn, sem vegna starfa sinna þekkja vandamál umferðarinnar betur en flestir aðrir. Telja þeir allir, að hverfa beri frá vinstri handar umferðinni, og í grg. með frumvarpinu hafa þeir fært fram ýtarleg og skýr rök fyrir þeirri niðurstöðu. Er óþarft að endurtaka þau rök hér, en þetta skal þó tekið fram:

I.

Bættar og auknar samgöngur landa á milli hljóta að hafa í för með sér samræmingu á umferðarreglum, og hefur þetta leitt til þess, að hægri handar umferð er orðin meginregla í umferð á landi. Af Evrópulöndum hafa Austurríki, Tékkóslóvakía, Ungverjaland og Portúgal horfið frá vinstri handar umferð til hægri handar umferðar á síðustu áratugum, og næsta ár bætist Svíþjóð í þennan hóp. Verða þá Bretland, Írland, Ísland, Kýpur og Malta einu löndin í Evrópu með vinstri handar umferð.

Þeir, sem telja ekki nauðsynlegt fyrir Ísland að taka upp hægri handar umferð, eins og flestar þær þjóðir, sem við höfum mest samskipti við hafa gert, segja sem svo, að hér gengni öðru máli en t. d. í Svíþjóð, þar sem er mikil umferð erlendra bifreiða, og Svíar gera mikið að því að aka í eigin bifreiðum til annarra

landa. Þessu er því til að svara, að það gerist stöðugt algengara, að Íslendingar hafi með sér bifreiðar til útlanda eða kaupi eða leigi bifreiðar til að aka þeim erlendis. Sömuleiðis fer það í vöxt, að erlendir menn aki leigubifreiðum hér- lendis. Svo má það ekki heldur gleymast, að gangandi fólk þarf ekki síður að gæta sín í umferðinni en þeir, sem í bifreiðum aka, og það er einnig nauðsynlegt að samræma umferðarreglur okkar og annarra þjóða vegna gangandi fólks.

Einkum er þetta nauðsynlegt, þegar haft er í huga, að nú á dögum geta menn verið svo fljótir í förum milli landa með flugvélum, að þeir komist úr vinstri handar umferðinni hérna í hægri handar umferð erlendis á fáeinum klukkutímum, — eða öfugt, þegar heim er haldið erlendis frá.

Alþjóðareglur um umferð á sjó og í lofti miðast við hægri handar umferð, og hefur víst engum til hugar komið að leggja til, að innan landhelgi eða lofthelgi hvers lands væru látnar gilda mismunandi reglur að þessu leyti.

Samræmdar alþjóðareglur um umferð á sjó og í lofti veita vissulega mikið öryggi og draga úr slyshættu.

Með samræmingu umferðarreglna hinna ýmsu þjóða að því er varðar umferð á landi er einnig að því stefnt að auka öryggi og draga úr slyshættu.

Það er þess vegna engin tilviljun, að alþjóðasamband læknafélaga þeirra lækna, sem bifreiðum aka (International Union of Associations of Doctor-Motorists) hefur í bréfi, dags. 8. ágúst 1963, til forsætisráðherra Íslands, vakið athygli á því, að af vinstri handar umferðinni, sem enn tíðkist á Íslandi, stafi vaxandi hætta fyrir umferðaröryggi almennt og sérstaklega fyrir þá Íslendinga, sem ferðast til útlanda. Bendir alþjóðasambandið á það í lok þessa bréfs, að með vaxandi alþjóðlegum samgöngum muni þessi hætta sífellt aukast.

II.

Þeir, sem ekki vilja fallast á breytinguna úr vinstri handar umferð í hægri handar umferð hér á landi, segja, að afstaða þeirra mótist öðru fremur af stórauðinni slyshættu, sem þeir telja, að breytingunni hljóti að vera samfara.

Allar þær upplýsingar, sem fyrir liggja, sýna, að of mikið er gert úr þessu atriði. Reynsla annarra þjóða, sem breytt hafa umferðinni hjá sér úr vinstri handar í hægri handar umferð, er á þá leið, að sé breytingin nægilega vel undirbúin með fræðslu og aðvörðunum, áður en hún tekur gildi, og auknu eftirliti og leiðbeiningum fyrstu daga eða vikurnar, eftir að hún tekur gildi, megi koma í veg fyrir, að slyshætta aukist, og jafnvel draga úr henni frá því, sem var fyrir breytinguna.

Það er vitanlegt, að tryggingarfélög fylgjast starfsemi sinnar vegna betur með slysatíðni og slyshættum en áður. Nefnd sú, sem frv. samdi, upplýsti á viðræðufundinum við allsherjarnefnd, að einn nefndarmanna hefði sérstaklega kannað, hvort breytingin úr vinstri umferð í hægri hefði annars staðar verkað til hækkunar á tryggingariðgjöld, en komist að raun um, að svo hefði ekki verið.

Einnig var það álit nefndarinnar, að tryggingarfélög hér mundu ekki þurfa að hækka iðgjöld vegna breytingarinnar.

Í Svíþjóð er starfandi félagsskapur sem nefnir sig „Föreningen för Högertrafik i Sverige“. Hefur sá félagsskapur beitt sér fyrir því, að komið yrði á hægri handar umferð þar í landi, og safnað saman margháttuðum upplýsingum um málið. Eftirfarandi er tekið úr skýrslum þessa félagsskapar um reynsluna af breytingunni í öðrum löndum (lausl. þýtt):

„Í Austurríki var breytt úr vinstri handar í hægri handar umferð í sumum hlutum Týróls og Salzburg upp úr 1930. Breytingin virðist aðeins hafa haft í för með sér minni háttar aukningu umferðarslysa fyrst í stað. Breytingin náði aðeins til tveggja milliríkjavega, og við þá hafði verið komið upp sérstöku eftirliti með umferðinni. Þessu er það að þakka, hversu farsælega tókst að koma breytingunni

í framkvæmd. Í júní 1935 var svo hægri handar umferð komið á í Kärnten og í Týról öllu. Það er upplýst, að reynslan strax eftir breytinguna hafi verið hagstæð, og má að verulegu leyti þakka það umfangsmiklum varúðarráðstöfunum.

Í Wien var komið á hægri handar umferð 19. sept. 1938, en hinn 1. júlí sama ár hafði breytingin átt sér stað í Efri-Donan og suðurhluta Burgenlands. Í norðurhluta Burgenlands og Neðri-Donan var breytt um 19. sept. 1938, eins og í Wien.

Þegar breytingin átti sér stað í Wien, hittist svo á, að miklir herflutningar og myrkvunaræfingar áttu sér stað. Er ekki svo að sjá, að rekinn hafi verið mjög umfangsmikill áróður fyrir breytingunni yfir í hægri umferð í Wien, en almenn-ingur hafði fyrir fram jákvæða afstöðu, af því að breytingin hafði áður verið framkvæmd annars staðar í Austurríki. Aðstaðan til breytingarinnar var hagstæð, af því að mjög fáir strætisvagnar gengu í borginni.

Í Tékkóslóvakíu höfðu áætlanir um breytingu yfir í hægri umferð lengi verið tilbúnar, og áður en Þjóðverjar hernámu landið, hafði breytingin verið fastákveðin. Hernám Þjóðverja olli því, að breytingin gerðist með skjótari hætti en upphaflega hafði verið ráðgert.

Í Ungverjalandi var áætlunin um breytinguna tilbúin, áður en síðari heimsstyrjöldin hófst. Formleg ákvörðun var þó ekki tekin fyrr en í maí 1941, og breytingunni var komið á 6. júlí það ár.

Í Búdapest þurfti þó að fresta breytingunni til 9. nóv. 1941. Tímaþröngin olli því, að í Búdapest var aðeins hægt að leggja vinnu í það, sem bráðnauðsynlegt gat talizt að framkvæma. Daginn, sem breytingin kom til framkvæmda, bar umferðin það með sér, að undirbúning skorti, en strax á næstu dögum færðist allt í eðlilegt horf. Í nokkurn umþóttunartíma óku strætisvagnar um með dyr báðum megin, og að öðru leyti varð vart við bráðabirgðaráðstafanir. Öll umferð var bönnuð á götum Búdapest milli kl. 12 og 6 aðfaranótt 9. nóvember.

Að fenginni reynslu af breytingunni í Austurríki og Tékkóslóvakíu hafði verið rekinn mjög viðtækur áróður, dyggilega studdur af útvarpi og blöðum. Áskorunum með orðunum „Akið til hægri“ var komið fyrir á öllum auglýsingastöðum, á öllum ökutækjum og á borðum, sem strengdir voru yfir göturnar eða festir á opinberar byggingar. Breytingin í Búdapest komst á með furðanlegri lipurð, og samkvæmt því, sem upp er gefið, hafði breytingin ekki í för með sér nein umtalsverð áhrif á slysatíðnina.

Í Argentínu var ákvörðun tekin um breytinguna 2. okt. 1944, en hún kom til framkvæmda 10. júlí 1945. Það er upplýst, að þegar eftir tvo daga hafi umferðin aftur verið komin algerlega í eðlilegt horf. Fyrstu dagana eftir breytinguna var hámarksökuhraði í bæjunum 20 km á klst., í úthverfum þeirra 35 km á klst. og á þjóðvegum 70 km á klst. Takmörkun hámarksökuhraðans olli því, að ökutími sporragna og strætisvagna lengdist, og við það dró úr flutningagetu þeirra.

Auk venjulegra lögreglumanna var ráðinn fjöldi sérstaklega þjálfaðra auka-lögreglumanna. Voru margir þeirra opinberir starfsmenn. Eitt aðalstarf lögreglunnar var að draga úr umferðarhraðanum og gefa fólki í umferðinni aðvaranir. Öllum upplýsingum frá Buenos Aires ber saman um það, að breytingin þar hafi verið furðanlega auðveld í framkvæmd, en þar hafði einnig verið hafður í frammi mjög umfangsmikill áróður.“

Það virðist ljóst af þessum upplýsingum o. fl., að komast má að mestu eða jafnvel alveg hjá auknum slysum, þegar breytingin úr vinstri umferð í hægri tekur gildi, hafi hún áður verið nógu rækilega undirbúin, eins og ætlunin er að gera samkv. frv. því, sem hér liggur fyrir.

Það er einnig mat þeirra manna, sem kunnugastir eru umferðarmálunum, að öll sú fræðsla, varúðarráðstafanir og áróður, sem á að eiga sér stað fyrir breytinguna, muni hafa varanleg áhrif til þess að bæta umferðina, eftir að breytingin hefur komizt á.

Af því, sem rakið hefur verið hér að framan, sést, að auknar slyshættur eru samfara því að halda fast við vinstri umferðina, eftir að þær þjóðir, sem við höfum mestar samgöngur við, hafa flestallar tekið upp gagnstæða reglu.

Það er einnig ljóst, að breytinguna yfir í hægri umferð má með góðum undirbúningi framkvæma, án þess að slysatíðni aukist, og á þann hátt, að umferðarmenningin taki varanlegum framförum.

III.

Langflestar bifreiðar hér á landi, aðrar en strætisvagnar, eru með stýri vinstra megin, en það er öfugt við það, sem vera ætti, þar sem vikja skal til vinstri í umferðinni. Þessi staðreynd er þung á metunum að dómi undirritaðra, þegar mælt er með því að breyta umferðarreglunum, eins og frv. gerir ráð fyrir. Röng staðsetning stýrisins hefur verið orsök alvarlegra bifreiðaárekstra og hörmulegra slysa og er einkum viðsjárverð í mikilli og hraðri umferð, hvort sem er í þéttbýli eða á vegum úti.

Eina breytingin, sem gera þarf á bifreiðum með stýri vinstra megin, við það, að tekin er upp hægri handar umferð, er á ljósabúnaði, og er áætlað, að sú breyting kosti aðeins um 350 kr. á bifreið.

Eftir að hægri reglan hefur verið upp tekin, eiga allir bifreiðafarþegar þess kost að fara þeim megin út, sem gangbraut er, en með því er öryggi þeirra aukið til muna.

Strætisvagnar hér eru, sem kunnugt er, með stýri hægra megin, eða réttu megin fyrir vinstriregluna Þannig verður það að vera, og einnig er óhjákvæmilegt, að þeir hafi dyraumbúnað vinstra megin, meðan vinstrireglan gildir. En það er orðið svo að segja ómögulegt að fá þannig útbúna vagna lengur, að því er upplýst er, og ef kaupa ætti strætisvagna með stýri vinstra megin og dyr á hægri hlið, þá mundi ekki vera hægt að nota þá í vinstri umferð nema með kostnaðarsömum breytingum og miklum óþægindum. Þannig mundi staðsetning stýris vinstra megin í strætisvögnum, sem ekið væri í vinstri handar umferð, óhjákvæmilega gera það að verkum, að auk bifreiðastjóranna þyrfti aðstoðarmenn í vagnana, en í Reykjavík einni mundi það þýða 12 til 15 millj. kr. aukin útgjöld á ári hjá strætisvögnunum. Við það, að flestar þjóðir hafa nú tekið upp hægri handar umferð, er svo komið, að þær miða framleiðslu á almenningsvögnum sínum við þá meginreglu. Þannig eru stærstu bifreiðasmiðjur Svíþjóðar þegar hætta að framleiða almenningsvagna fyrir vinstri umferð með hliðsjón af breytingunni, sem þar verður næsta ár, og nýjasta gerð af Mercedes-Benz almenningsvagni er einnig eingöngu með vinstra stýri.

Strætisvagnarnir eru svo þýðingarmikil samgöngutæki, að þetta er eitt þeirra atriða, sem úrslitaþýðingu hafa í þessu máli.

IV.

Innan nefndarinnar er ekki samkomulag um það, hvernig aflu skuli fjár til þess að standa undir kostnaði við breytingu frá vinstri umferð til hægri umferðar, sbr. fyrirvara tveggja nefndarmanna við IV. kafla frv. Sá ágreiningur skiptir þó ekki meginmáli, heldur er það mest um vert, að sú ákvörðun, að framkvæma breytinguna til hægri handar umferðar, verði ekki látin dragast.

Með hverju ári, sem umferðarbreytingunni seinkar, hækkar kostnaðurinn við hana.

Árið 1940 var áætlað, að breytingin mundi kosta 50 þús. kr. Árið 1956 var hún áætluð 5.6 millj. kr., og er nú gert ráð fyrir, að kostnaðurinn nemi um 50 millj. kr.

Sviar hafa svipaða sögu að segja. Þeir áætluðu sinn kostnað sem hér segir:

| | |
|-----------------|------------------|
| Árið 1943 | 16 millj. s. kr. |
| — 1946 | 27 — - — |

| | |
|-----------------|-------------------|
| Árið 1959 | 215 millj. s. kr. |
| — 1961 | 325 — - — |
| — 1963 | 400 — - — |

Árið 1967 er ráðgert, að kostnaður þeirra verði um 550 millj. s. kr.

Í grg. frv. var kostnaður vegna breytinga á vegakerfinu sjálfu áætlaður tiltölulega lágur, miðað við það, að umferðarbreytingin komist á árið 1968, eins og frv. gerir ráð fyrir. Varanleg gagnagerð í kaupstöðum og kauptúnum er stöðugt að aukast, og á næstunni mun verða hafizt handa um mikla mannvirkjagerð vegna umferðarinnar í höfuðborginni og í námunda við hana.

Verði þessar framkvæmdir allar þegar í upphafi skipulagðar og undirbúnar með tilliti til hægri handar umferðar, þá hefur það engan aukakostnað í för með sér. En verði þær á hinn bóginn gerðar, án þess að ganga út frá breytingunni úr vinstri í hægri umferð, þá mundi það stórauka kostnað við breytinguna síðar, og gefa tölur þær, sem hér að framan voru nefndar, nokkra hugmynd um, hverju sá kostnaðarauki kynni að nema.

Að þessu leyti hníga einnig öll rök að því, að ekki beri að fresta því lengur að taka upp hægri handar akstur hér á landi.

Það er talið, að aldrað fólk með ökuréttindi muni eiga einna erfiðast með að aðlaga sig hinum breyttu umferðarreglum, sem frv. gerir ráð fyrir, en að eftir hæfilegan umbóttunartíma muni það einnig venjast breytingunni.

Með hliðsjón af þessu er það mikilvægt, að breytingin verði ekki látin dragast, vegna þess að aldursskipting ökumanna er nú þannig, að tala roskinna ökumanna er tiltölulega lág. En með hverju ári, sem líður, fer tala roskinna ökumanna ört vaxandi.

Að þessu öllu athuguðu mælum við með samþykkt frumvarpsins.

Alþingi, 16. marz 1966.

Birgir Finnsson,
fundaskr., frsm.

Ragnar Jónsson,
með fyrirvara.
Ragnar Arnalds.

Pétur Sigurðsson.

Björn Fr. Björnsson,
með fyrirvara.

Skúli Guðmundsson.
með fyrirvara.