

Elżbieta Załoga

Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
Uniwersytet Szczeciński

Bezpieczeństwo i ochrona pasażera w transporcie kolejowym w kontekście wyzwań mobilności starzejącego się społeczeństwa europejskiego

Streszczenie

Różnorodne współczesne wyzwania cywilizacyjne, a zwłaszcza masowe migracje, terroryzm oraz cyberprzestępczość wywołują potrzebę podnoszenia stanu bezpieczeństwa transportu oraz ochrony jego użytkowników. Szczególnej ochrony wymaga publiczny transport zbiorowy i ta część jego użytkowników, którzy są bardziej wrażliwi na wszelkie zakłócenia procesu przemieszczania się, a więc ludzie starsi. Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na problem bezpieczeństwa i ochrony pasażerów kolei w kontekście postępującego procesu starzenia się społeczeństwa europejskiego oraz towarzyszących temu ograniczeń mobilności. Dokonano przeglądu pojęć z zakresu bezpieczeństwa i ochrony pasażera, przedstawiono stan bezpieczeństwa pasażerskich przewozów kolejowych w UE, zmiany w strukturze demograficznej społeczeństwa UE oraz wskazano kierunki zmian regulacji sprzyjające lepszej ochronie osób starszych podczas podróży koleją. Wykorzystano dorobek naukowy, raporty i opracowania statystyczne, a także regulacje Unii Europejskiej w przedmiocie badań. Skoncentrowano się na zjawiskach zachodzących w UE.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo i ochrona, pasażerski transport kolejowy, mobilność, osoby starsze i z niepełnosprawnością

JEL: R41, J14

1. Wprowadzenie

Transport kolejowy w Unii Europejskiej gwarantuje relatywnie bezpieczny sposób przemieszczania się dzięki rozwojowi infrastruktury, taboru, systemów bezpieczeństwa oraz zarządzania ruchem. Jednak różnorodne współczesne wyzwania cywilizacyjne, zwłaszcza te związane z masową migracją¹, terroryzmem² czy cyberprzestępczością³ sprawiają, że problematyka bezpieczeństwa i ochrony pasażerów w ruchu kolejowym nabiera nowego wydźwięku. Znajduje to potwierdzenie w regulacjach unijnych, które tworzą system prawny i struktury organizacyjne chroniące pasażerski transport kolejowy od zagrożeń dla bezpieczeństwa jego użytkowników. Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na problem bezpieczeństwa i ochrony pasażerów kolei w kontekście postępującego procesu starzenia się społeczeństwa europejskiego oraz towarzyszących temu ograniczeń mobilności.

W literaturze przedmiotu zagadnienie zagrożenia wykluczeniem osób starszych z dostępu do usług transportu zbiorowego jest najczęściej rozważane w odniesieniu do transportu zbiorowego w miastach. Problematyka ta wymaga jednak szerszego spojrzenia w kontekście paradygmatu *shift*⁴, promującego usługi transportu kolejowego w Unii Europejskiej oraz zakładanego wzrostu unijnych przewozów pasażerskich koleją z 500 mld pasażerokilometrów (paskm) w 2010 r. do 900 mld paskm w 2050 r. (*EU reference*, 2016, s. 58).

2. Istota bezpieczeństwa i ochrony pasażera

Bezpieczeństwo jest główną troską współczesnego transportu. Każdy rodzaj przemieszczania osób i ładunków w przestrzeni wywołuje pewien poziom niebezpieczeństwa, ale jak podkreśla K. Button, „to nie zatrzymuje rozwoju transportu” (Button, 2010, s. 279). Wraz

¹ Jak zauważa Freeman (2007): „Współwystępowanie takich zjawisk jak starzenie się społeczeństw i niskie stopy przyrostu naturalnego w krajach zamożnych z jednej strony oraz olbrzymie zróżnicowanie płac w skali świata i rosnący poziom wykształcenia obywateli państw rozwijających się z drugiej strony, doprowadzi zapewne do zwiększania się skali migracji w nadchodzących dekadach, nawet jeśli polityka migracyjna nie zmieni się. Migracje międzynarodowe staną się ważniejszym składnikiem globalizacji”.

² W regulacji UE (Dyrektywa, 2017) za przestępstwo terrorystyczne uznaje się czynny umyślny (m.in. ataki na życie ludzkie, które mogą spowodować śmierć, ataki na integralność cielesną osoby, porwania lub branie zakładników, spowodowanie rozległych zniszczeń obiektów rządowych lub obiektów użyteczności publicznej, systemu transportowego, infrastruktury, miejsca publicznego lub mienia prywatnego – jeżeli zniszczenia te mogą zagrozić życiu ludzkiemu lub spowodować poważne straty gospodarcze, zajęcie statku powietrznego, statku lub innego środka transportu publicznego lub towarowego, a także zagrożenie popełnieniem tych czynów), które ze względu na swój charakter i kontekst mogą wyrządzić poważne szkody krajowi lub organizacji międzynarodowej.

³ Cyberprzestępstwo w wykładni Komisji Europejskiej (Komunikat Komisji, 2007) oznacza „czyny przestępcze dokonywane przy użyciu sieci łączności elektronicznej i systemów informatycznych lub skierowane przeciwko takim sieciom i systemom”.

⁴ Paradygmat *shift* w zastosowaniu do przewozów osób oznacza kierunek działań w celu przesunięcia popytu na przewozy z transportu indywidualnego na zbiorowy.

z rozwojem cywilizacyjnym pojawiają się nowe przejawy zagrożeń mobilności (współczesny terroryzm, cyberprzestępczość) i równocześnie nowoczesne sposoby zapobiegania im. Potencjalny pasażer nie wszystkie formy zagrożeń rozpoznaje, ale przewoźnik oraz zarządca infrastruktury obowiązany jest je przewidzieć i chronić bezpieczeństwo pasażera w najwyższym możliwym zakresie.

Postulat bezpieczeństwa w szerokim ujęciu (*safety and security*) uznawany jest za podstawowy wśród użytkowników transportu. W przewozach osób żądanie to ma charakter ponadczasowy oraz bezwarunkowy, przez co mieści się w standardzie jakości usług transportu, który w podstawowym wymiarze nie podlega negocjacji. Postulat ten ma zatem charakter bezwzględny, gdyż warunkuje mobilność z wykorzystaniem środków transportu zbiorowego.

Bezpieczeństwo i ochrona nie są synonimami, choć w wielu językach (np. niemieckim, hiszpańskim) nie rozróżnia się tych dwóch aspektów. Podobnie w języku polskim, w potocznym rozumieniu termin bezpieczeństwo uwzględnia także aspekt ochrony. W literaturze przedmiotu nie ma jednoznacznej wykładni tych pojęć. W klasycznym ujęciu ekonomiki transportu postulat bezpieczeństwa sprowadza się do zabezpieczenia pasażerów przed możliwością wypadków komunikacyjnych z określonymi konsekwencjami zranienia, rozstroju nerwowego lub skrajnie – utraty życia. W szerszym ujęciu bezpieczeństwo oznacza „brak stanów zagrożenia zdrowia lub życia człowieka, a także brak strat materialnych, środowiskowych i ekonomicznych w konsekwencji zdarzeń niebezpiecznych” (Krystek, 2011).

Współcześnie, w działalności transportowej powszechne jest posługiwanie się dwoma terminami: bezpieczeństwo i ochrona (*safety and security*). Zwraca się przez to uwagę na wzrost znaczenia ryzyka spowodowanego umyślnym działaniem. Termin ochrona (*security*) jest rozumiany jako brak zamierzonych (celowych, intencjonalnych) zagrożeń. W zakresie tego pojęcia mieszczą się wszystkie środki działania lub systemy mające na celu zapobieganie zamierzonym zagrożeniom narażającym dobro pasażerów i obsługi lub integralność infrastruktury, taboru i instalacji (*Traffic safety*, 2016, s. 339). W terminologii przyjętej przez Komisję Europejską dla transportu publicznego (*Public*, 2011, s. 13) *security* definiowane jest jako zestaw środków/działań służących zapewnieniu bezpieczeństwa, w szczególności przeciwdziałającym umyślnym/celowym zagrożeniom, natomiast *safety* – jako stan bycia wolnym od ryzyka lub niebezpieczeństwa (naturalnego lub umyślnego). W przywołanej wykładni zwraca się uwagę, że termin *safety*, użyty jako cecha, wyraża wszystkie środki, działania lub systemy mające na celu zapewnienie stanu bezpieczeństwa. Podobnie pojęcia te postrzega Międzynarodowa Unia Transportu Publicznego (UITP), która termin *security* odnosi do problemów spowodowanych umyślnym działaniem, natomiast *safety* do problemów będących następstwem przypadku (*Secure public transport*, 2010). Wyraźnie pojęcia te rozróżnia lotnictwo cywilne (Fellner, 2017). Ochrona lotnictwa (*security*) oznacza połączenie środków oraz zasobów ludzkich i materialnych przeznaczonych do ochrony przed działaniem intencjonalnym, aktami bezprawnej ingerencji, np. atakami terrorystycznymi, porwaniami, zniszczeniem infrastruktury. Natomiast bezpieczeństwo lotnicze (*safety*) obejmuje parametry techniczne i przepisy skierowane do produkcji i użytkowania statków powietrznych, dzięki

którym prawdopodobieństwo wystąpienia usterki, nieintencjonalnego wyrządzenia szkody lub pojawienia się błędu jest minimalne.

Bezpieczeństwo w ogólnym ujęciu postrzega się zarówno jako stan (osiągnięte poczucie bezpieczeństwa), jak i proces (zapewnianie poczucia bezpieczeństwa). To drugie ujęcie uznaje się za bardziej praktyczne, gdyż odzwierciedla naturalny, dynamiczny charakter zjawiska bezpieczeństwa (Koziej, 2011).

Jakkolwiek postulat bezpieczeństwa i ochrony jest adresowany do wszystkich sposobów i środków przemieszczania, to podkreślić należy jego szczególne znaczenie w transporcie zbiorowym, gdzie źródłem niebezpiecznych zdarzeń może być współpasażer lub osoba postronna. Zjawisko masowej migracji, szczególnie to mające miejsce w ostatniej dekadzie w Europie, jest źródłem mobilności, która w naturalny sposób ciąży do publicznego transportu zbiorowego, wywołując często wśród „miejscowych” podróżnych lęk przed przybyciem. Takie postrzeganie może być utrwalane jako skutek różnych zdarzeń o podłożu terrorystycznym mających miejsce w Europie.

3. Poziom bezpieczeństwa pasażerów w ruchu kolejowym w Unii Europejskiej

Poziom bezpieczeństwa przewozów pasażerskich transportem kolejowym w UE jest relatywnie wysoki. Ocenia się, że wypadkowość z ofiarami śmiertelnymi jest w transporcie kolejowym o 1/3 niższa niż autobusowym, a przejazdy samochodem osobowym na porównywalnym dystansie są dwudziestokrotnie bardziej niebezpieczne niż pociągiem pasażerskim (*Railway safety*, 2016, s. 25). W 2015 r. w UE wskutek wypadków drogowych zginęły 26 134 osoby, natomiast wypadków kolejowych 963 osoby, w tym 27 będących pasażerami kolei.

Analiza bezpieczeństwa w ruchu kolejowym, prowadzona przez Agencję Kolejową Unii Europejskiej opiera się na wskaźniku tzw. *fatali risk*, który przedstawia ofiary śmiertelne wypadków kolejowych⁵ w dwóch ujęciach (*Railway safety*, 2016, s. 51):

- 1) systemu kolei (liczba ofiar śmiertelnych/1 mln pockm),
- 2) pasażerów kolei (liczba ofiar śmiertelnych/100 mld paskm).

Średni wskaźnik ofiar śmiertelnych w transporcie kolejowym UE-28 w pierwszym ujęciu (tzn. systemu kolei) w latach 2011–2015 wyniósł 0,27 ofiary/1 mln pockm (*Railway safety*, 2017, s. 13). W grupie państw trzykrotnie przewyższających średni dla UE wskaźnik ofiar śmiertelnych znalazły się: Słowacja (1,27), Polska (1,13), Grecja (1,13), Litwa (1,12), Rumunia (1,05), Estonia (0,88), Węgry (0,86). Natomiast najbezpieczniejsze w ujęciu systemowym

⁵ Wypadek kolejowy definiowany jest jako „niezamierzone nagłe zdarzenie lub ciąg takich zdarzeń z udziałem pojazdu kolejowego, powodujące negatywne konsekwencje dla zdrowia ludzkiego, mienia lub środowiska; do wypadków zalicza się w szczególności: kolizje, wykolejenia, zdarzenia na przejazdach, zdarzenia z udziałem osób spowodowane przez pojazd kolejowy będący w ruchu, pożar pojazdu kolejowego”. Ponadto prawo wyróżnia poważny wypadek oraz incydent (Ustawa, 2003).

są koleje irlandzkie (0,04), brytyjskie (0,07), luksemburskie (0,07) holenderskie (0,1), fińskie (0,12) duńskie (0,12), niemieckie (0,14) oraz francuskie (0,15). Bezpieczeństwo systemu kolei w Polsce kształtuje się na poziomie ośmiokrotnie niższym niż w Niemczech.

Innych wyników dostarcza analiza drugiego wskaźnika, to jest bezpieczeństwa pasażerów kolei. Zerowy wskaźnik ofiar śmiertelnych wśród pasażerów pociągów w okresie 2011–2015 osiągnęły koleje 11 państw UE: Irlandii, Litwy, Łotwy, Finlandii, Słowacji, Belgii, Holandii, Luksemburga, Chorwacji, Wielkiej Brytanii, Portugalii. Dla Polski wskaźnik ten wyniósł 0,001 i był trzykrotnie niższy niż dla Niemiec (*Railway safety*, 2017, s. 14).

Pasażerowie kolei stanowią nieznaczny udział (ok. 3 proc. w 2015 r.) w ogólnej liczbie ofiar śmiertelnych wypadków kolejowych na terenie UE (tabela 1). Najwyższy odsetek wśród ofiar w ruchu kolejowym stanowią osoby, które z różnych przyczyn wtargnęły na tory oraz uczestnicy wypadków na przejazdach kolejowych (łącznie 94 proc. w 2015 r.).

Tabela 1. Ofiary śmiertelne wypadków kolejowych w UE-28 w latach 2010–2015

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ogółem	1256	1188	1135	1129	1054	963
w tym:						
pasażerowie	62	38	36	97	15	27
pracownicy kolei	44	29	46	28	29	34
użytkownicy przejazdów kolejowych	359	295	373	300	282	288
pozostałe, w tym osoby, które wtargnęły na torowisko	750	801	680	704	728	614

Uwaga: dane obejmują państwa UE oraz Norwegię i Szwajcarię.

Źródło: Załoga (2013, s. 103); *Railway safety* (2017).

Chociaż współcześnie podkreśla się znaczenie dla bezpieczeństwa transportu kolejowego zagrożeń wynikających z ataków terrorystycznych, w tym cyberprzestępczości oraz nielegalnej imigracji, to należy także zauważyć, że dotychczas nie został rozwiązany w wielu krajach UE problem kradzieży i dewastacji elementów infrastruktury, zwłaszcza urządzeń bezpieczeństwa ruchu kolejowego i elementów nawierzchni torowej⁶. Sprawcy tych zdarzeń w jednych państwach UE traktowani są jako zwykli złodzieje, w innych jako „złodzieje usług publicznych” (*Rail*, 2016).

4. Mobilność z wykorzystaniem transportu kolejowego

Transport kolejowy jest coraz częściej wybieraną gałęzią transportu, zwłaszcza w państwach o wysoko rozwiniętym systemie transportu kolejowego. Pociąg jako środek transportu

⁶ W Polsce w 2013 r. zanotowano łącznie 3790 tego typu przypadków, w 2015 r. – 3275, 2016 r. – 2486. Dane Urzędu Transportu Kolejowego, [www. utk.gov.pl](http://www.utk.gov.pl), dostęp 15.12. 2017.

szczególności często jest wybierany przez mieszkańców takich państw, jak: Austria, Dania, Francja, Holandia, Niemcy, Szwecja i Wielka Brytania (tabela 2). Najniższym wskaźnikiem pracy przewozowej kolei przypadającej na mieszkańca (paskm/per capita) charakteryzują się tzw. państwa bałtyckie, zwłaszcza Litwa, a także Chorwacja, Rumunia i Bułgaria. Pozytywnym trendem jest wzrost wielkości analizowanego wskaźnika w latach 2010–2015 w większości państw UE. Jednak w Polsce i innych ośmiu państwach UE (Słowenia, Rumunia, Bułgaria, Portugalia, Łotwa, Grecja, Chorwacja, a także Belgia) zachodzi tendencja odwrotna. Ogólnie ujmując, publiczny transport zbiorowy, w tym kolejowy, przegrywa konkurencję z transportem indywidualnym. Przejazdy samochodami osobowymi zaspokajają 71,5 proc. ogółu potrzeb transportowych w przewozach osób na terenie UE, a pociągami pasażerskimi jedynie 6,6 proc. (2015 r.).

Tabela 2. Praca przewozowa kolei w przeliczeniu na jednego mieszkańca w UE-28 w 2010 r. i 2015 r. (paskm/per capita)

Wyszczególnienie	2010	2015
UE-28	808,4	869,0
Austria	1228,9	1411,3
Belgia	974,5	919,5
Bułgaria	281,6	215,1
Chorwacja	397,6	222,7
Czechy	626,9	771,0
Dania	1145,1	1149,5
Estonia	185,3	217,5
Finlandia	739,8	751,9
Francja	1323,9	1340,4
Grecja	124,4	116,3
Hiszpania	480,7	565,1
Holandia	1019,6	1036,8
Irlandia	368,8	414,3
Litwa	77,7	89,7
Luksemburg	691,1	742,5
Łotwa	349,4	297,1
Niemcy	1025,5	1123,9
Polska	459,9	453,6
Portugalia	388,8	381,4
Rumunia	267,9	259,1
Słowacja	428,4	629,2
Słowenia	356,1	304,4
Szwecja	1194,2	1307,1
Węgry	767,0	772,1
Wielka Brytania	893,2	1023,5
Włochy	797,0	858,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Performance* (2017); *Statistical* (2017).

Promocja usług transportu kolejowego w programach politycznych UE jest narzędziem realizacji paradygmatu *shift*. Jego celem jest zmniejszenie udziału samochodów osobowych w zaspokajaniu potrzeb mobilności społeczeństwa, tych codziennych, jak i okazjonalnych. Poprawa jakości usług kolei, w tym bezpieczeństwa przewozów pasażerskich jest podstawowym założeniem tego paradygmatu. Istotne dla jego realizacji jest uwzględnienie w rozwoju europejskiego systemu kolejowego zmian demograficznych zachodzących w społeczeństwie UE.

5. Mobilność starzejącego się społeczeństwa

Zmiany w strukturze demograficznej społeczeństwa rozwiniętych gospodarek, wydłużająca się średnia długość życia, większa dostępność dóbr i usług oraz towarzyszący temu wzrost wymagań wobec standardu życia powodują, że wszelkie ograniczenia mobilności stają się problemem społecznym.

W strukturze demograficznej UE-28 w 2015 r. 18,9 proc. społeczeństwa osiągnęło wiek powyżej 65 lat⁷ (*Population*, 2016). Najwyższy wskaźnik starzejącego się społeczeństwa (odsetek osób 65+) mają Włochy 21,7, Niemcy 21,0 i Grecja 20,9, a najniższy Irlandia 13. Ponadto wyższy od średniej dla UE-28 odsetek ludzi starszych występuje w Bułgarii, Grecji, Łotwie, Portugalii, Finlandii i Szwecji. Polska należy do krajów o najniższym udziale tej grupy wiekowej w strukturze demograficznej (15,4 proc.), jednak zjawisko starzenia się społeczeństwa polskiego się pogłębia (*Raport*, 2012).

W perspektywie następnych dekad starsi ludzie będą najszybciej rosnącym segmentem populacji w większości rozwiniętych krajów Europy. Między 2015 r. a 2080 r. udział starszych osób w społeczeństwie UE wzrośnie z 18,9 do 28,7 proc. (*Population*, 2016). Co trzecia osoba w społeczeństwie europejskim będzie osobą starszą. W grupie osób starszych dominować będą kobiety, zwłaszcza w grupie wiekowej powyżej 75 lat.

Kolejnym wyzwaniem dla transportu zbiorowego jest obsługa osób z niepełnosprawnością narastającą z wiekiem. Przyjmuje się, że w UE średnia życia bez jakiegokolwiek oznaki niepełnosprawności wynosi dla kobiet 63,3 lata, a dla mężczyzn 62,2 lata. Przy oczekiwanej długości życia w UE wynoszącej w 2015 r. dla kobiet 83,3 lata oraz dla mężczyzn 77,9 lat okres ograniczeń w mobilności z tytułu niepełnosprawności może trwać, średnio ujmując, 20 lat w przypadku kobiet i 15 lat w przypadku mężczyzn.

Współczesne społeczeństwo jest bardziej mobilne, jednak generalnie ludzie starsi podróżują mniej niż młodzi. Wraz z wiekiem podróże stają się rzadsze i odbywają się na krótsze dystanse. Na mobilność osób starszych, w większym stopniu niż innych grup wiekowych wpływa stan zdrowia, wielkość gospodarstw domowych, w których żyją, dochody, rodzaj

⁷ Średnia wieku społeczeństwa UE według stanu na 1 stycznia 2015 r. wynosi 42,4 lata i wzrasta średniorocznie o 0,3 proc. Struktura wiekowa populacji UE, liczącej na dzień 1 stycznia 2015 r. 508,5 mln osób, przedstawia się następująco: 0–14 lat – 15,6 proc., 15–64 lata – 65,6 proc., powyżej 65 lat – 18,9 proc. (Kłos-Adamkiewicz, Załoga, 2017, s. 66).

aktywności, miejsce zamieszkania, zdolność prowadzenia samochodu, umiejętność korzystania z Internetu itp. Ponad 25 mln osób starszych w UE (14,1 proc.) żyje w jednoosobowych gospodarstwach domowych (People, 2015), 4,8 mln osób w wieku 65–74 lat jest aktywna zawodowo, blisko połowa populacji UE w wieku 65+ odbywa podróże turystyczne, a ponad 1/3 regularnie korzysta z Internetu (People, 2018).

W literaturze przedmiotu podkreśla się istotny związek pomiędzy mobilnością i jakością życia ludzi starszych (Metz, 2000, s. 149). Szczególnie ważna w tej grupie wiekowej jest zdolność do prowadzenia samochodu. Choć współczesny rynek oferuje rozszerzający się zakres usług i ich dostępność przestrzenną, starsi ludzie cenią sobie niezależność. Badania potwierdzają, że utrata zdolności samodzielnego prowadzenia pojazdu jest najsilniejszym czynnikiem wzrostu symptomów depresyjnych ludzi starszych (Marottoli i in., 1997).

Potrzeby transportowe ludzi starszych mają zwykle charakter fakultatywny, zwłaszcza te dotyczące przemieszczania się na dalsze odległości. Oznacza to, że więcej czynników waży na wyborze gałęzi transportu niż w przypadku potrzeb o charakterze obligatoryjnym. Na starszych ludzi bardziej oddziałuje koszt niż czas podróży (Su, 2009). To ważna przesłanka oczekiwanego wzrostu przewozów tej grupy populacji pociągami. Ponadto, jak wskazują wyniki badań (Lamell, Haustein, 2015, s. 22–31), istotnym ograniczeniem dla ludzi starszych podróżujących pociągiem na dłuższe odległości są: nieadekwatna informacja na etapie planowania podróży oraz na stacji, poruszanie się po stacji oraz wsiadanie do pociągu. Współczesne dworce kolejowe stają się coraz bardziej przestrzenią komercyjnej aktywności, gromadzą nie tylko podróżnych, co może powodować zagubienie i utratę poczucia bezpieczeństwa starszych osób.

Poważniejszą przesłanką utraty poczucia bezpieczeństwa w podróży są wszelkie zjawiska zakłócające proces przemieszczania się bądź zagrażające planowemu jego przebiegowi wskutek ataku terrorystycznego lub cyberprzestępczości, która może dotknąć wiele obszarów, od systemu sterowania ruchem kolejowym do systemu informacji czy sprzedaży biletów kolejowych. Zagrożenia te mogą odciążać, szczególnie osoby starsze i z niepełnosprawnością, od podróży pociągiem. Badania wskazują, że terroryści postrzegają koleje pasażerskie jako atrakcyjny cel (Jenkins, 2017), określając pociąg jako *open access transport mode*. Pociągi, metro i ich stacje oferują terrorystom łatwy dostęp do tłumu w zdefiniowanym środowisku.

6. Regulacje systemu bezpieczeństwa i ochrony pasażera kolei w UE

W dorobku regulacyjnym UE bezpieczeństwu (*safety*) kolei poświęcono dużo uwagi. Podstawową regulacją stała się Dyrektywa 2004(49) WE w sprawie bezpieczeństwa kolei Wspólnoty, zmieniona Dyrektywą 2008/110/WE oraz przekształcona Dyrektywą 2016/798, a także Dyrektywą 2008/57/WE w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie.

Po zamachach terrorystycznych na system kolejowy w Madrycie (2004) oraz Brukseli i Londynie (2015–2017) wzrosła presja na poprawę stanu bezpieczeństwa transportu kolejowego. W tym kierunku podąża czwarty pakiet kolejowy oraz będąca jego następstwem wspomniana Dyrektywa 2016/798, która reguluje m.in. sprawy systemu zarządzania bezpieczeństwem, określa wspólne wymagania bezpieczeństwa (CST), wspólne metody oceny bezpieczeństwa (CSM), wspólne wskaźniki bezpieczeństwa (CSI), a także ustala organy ds. bezpieczeństwa kolei w UE, w tym powołuje Agencję Kolejową Unii Europejskiej (Regulation (EU) 2016/796).

Uznaje się, że w dorobku unijnej regulacji transportu kolejowego więcej uwagi skupiono na wymiarze *safety* niż *security*. W zakresie problematyki *security* mieści się rozporządzenie regulujące prawa i obowiązki pasażera kolei, obowiązujące od października 2009 r. (Rozporządzenie 1371/2007, będące aktualnie w procedurze nowelizacji – *Wniosek*, 2017).

Istotnym przesłaniem regulacyjnym UE w zakresie praw i obowiązków pasażerów są wspólne zasady dla poszczególnych gałęzi transportu, mające na celu zagwarantowanie pasażerom prawa do informacji oraz minimalnej pomocy w przypadku opóźnienia lub odwołania podróży, ustalenie mechanizmu odszkodowań w przypadku opóźnień podróży oraz szczególną ochronę pasażerów najbardziej podatnych na zagrożenia.

W odniesieniu do transportu kolejowego zakres stosowania prawa unijnego w omawianym zakresie ma charakter ograniczony z uwagi na to, że regulacja (Rozporządzenie, 2007) dopuszcza wyłączenia z zakresu jej obowiązywania (oprócz określonych obowiązkowych wymogów) przewozy miejskie, podmiejskie i regionalne (na czas nieokreślony), oraz dalekobieżne (maksymalnie do 2024 r.), a także przewozy w znacznej części wykonywane poza granicami UE (na okres pięciu lat z możliwością przedłużenia). Jedynie pięć państw UE nie skorzystało z danych uprawnień (Komisja Europejska, 2017), pozostałe państwa stosują różne zakresy wyłączeń. W Polsce podstawowym zakresem ochrony objęci są jedynie pasażerowie pociągów dalekobieżnych krajowych oraz międzynarodowych.

Nowelizacja rozporządzenia 1371/2007 idzie w kierunku ograniczenia dozwolonego czasu wyłączeń w krajowym ruchu dalekobieżnym (z 2024 r. do 2020 r.). Istotnym elementem nowelizacji rozporządzenia jest nałożenie na przedsiębiorstwa kolejowe (także zarządców stacji i zarządców infrastruktury) obowiązku opracowania planu postępowania w sytuacjach nieprzewidzianych w celu zapewnienia pasażerom ochrony i pomocy w przypadku poważnych zakłóceń w transporcie. Większą rangę nadano także wymogowi określenia i monitorowania norm jakości obsługi w odniesieniu do połączeń kolejowych oraz kontroli zagrożeń bezpieczeństwa osobistego pasażerów.

Projekt przedmiotowej regulacji podkreśla i rozszerza zakres szczególnej ochrony osób z niepełnosprawnością. Do tej grupy zalicza się każdą osobę, „która jest dotknięta trwałym lub przejściowym upośledzeniem sprawności fizycznej, umysłowej, intelektualnej lub sensorycznej, które to upośledzenie w zetknięciu z różnymi barierami może utrudniać tym osobom korzystanie w sposób pełny i skuteczny z transportu na równi z innymi pasażerami lub której mobilność przy korzystaniu z transportu jest ograniczona na skutek wieku”. Ta grupa

osób nie powinna doświadczać żadnych ograniczeń w dostępie do usługi, obiektów, środków transportu, pomocy personelu czy informacji w przystępnych formatach.

Zapowiadane kierunki zmian wychodzą naprzeciw potrzebom starzejącego się społeczeństwa europejskiego. Takie same przesłanki leżą u podstaw wprowadzenia zobowiązania przedsiębiorstw kolejowych oraz sprzedawców biletów do oferowania wspólnych biletów, w tym na podróże transgraniczne oraz odbywane pociągami więcej niż jednego przedsiębiorstwa kolejowego. Wzmocnieniem dla kilku z wymienionych wyżej kwestii (bezpieczeństwa, niedyskryminacji, wspólnego biletu, dostępności informacji) jest czwarty pakiet kolejowy, przyjęty przez Parlament Europejski i Radę w październiku 2016 r., a także Europejski Akt o Dostępności (dyrektywa znajdująca się w procesie stanowienia).

Ochrona przed terroryzmem i zagrożeniami cyberprzestępczością jest procesem angażującym wiele podmiotów i instytucji. Może mieć także różne formy. Takie rozwiązania, które, wzorem transportu lotniczego, oparte byłyby na identyfikacji oraz kontroli pasażerów i ich bagażu (przejście przez *security gates*) spowodują także pewne niedogodności (kolejki, tłok, strata czasu, opóźnienia pociągów itp.) oraz dodatkowe koszty i ograniczenia (np. dozwolony bagaż) dla użytkowników i organizatorów transportu.

Przyjmując, że ochrona pasażerów przed współczesnymi zagrożeniami nie jest problemem, który może być rozwiązany raz i dla wszystkich, nie można jednoznacznie stwierdzić, że podejmowane w UE działania w celu poprawy bezpieczeństwa kolei i ochrony jej użytkowników przyczynią się do wzrostu zainteresowania podróżami pociągami osób starszych. Jednak, by złagodzić tę ocenę, warto przytoczyć istotne stwierdzenie: „wzrost ochrony nie redukuje terroryzmu, ale oddala terrorystów od pewnych celów” (Jenkins, 2017). Ta przesłanka uzasadnia potrzebę zmian regulacji i podejmowania przedsięwzięć ograniczających ryzyko zagrożeń bezpieczeństwa w przewozach pasażerskich kolejją.

7. Podsumowanie

Starzenie się społeczeństwa europejskiego jest problemem społecznym i wyzwaniem ekonomicznym. Powodowane starszym wiekiem obniżenie sprawności ruchowej oraz innego rodzaju ograniczenia mobilności czyni tę grupę społeczeństwa szczególnie wrażliwą na warunki przewozu, zwłaszcza bezpieczeństwo, pomoc i ochronę w czasie jego trwania.

Ludzie starsi będą korzystać z transportu kolejowego, jeżeli będzie on stanowił dla nich korzystną alternatywę. Przede wszystkim ważne będą takie cechy oferty usługowej, jak: jasna i prosta informacja (o dostępności, cenie, rozkładzie jazdy, punktach przesiadkowych), dostosowane do potrzeb środki transportu, dogodne warunki oczekiwania na stacjach, a zwłaszcza bezpieczeństwo i ochrona w przestrzeni publicznej dworców kolejowych oraz w pociągach. Regulacje unijne idą w tym kierunku. Istotny jest przekaz dla społeczeństwa, że podróż kolejją jest wygodna, niezawodna oraz bezpieczna w obu wymiarach: *safety* i *security*.

Zapewnienie oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa i ochrony pasażera kolei wymaga podejścia holistycznego, angażującego wiele podmiotów (publicznych i prywatnych) tworzących grupę interesariuszy pasażerskiego transportu kolejowego. Jest to przedsięwzięcie kosztowne. Problemem pozostaje upodmiotowienie tych kosztów oraz ich wpływ na konkurencyjność pasażerskich usług kolejowych.

Bibliografia

1. Button K. (2010). *Transport economics*, 3 rd Edition. Cheltenham, Ma: Edward Elgar.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję Rady 2005/671/WSiSW, Dz. Urz. UE L88/6, 31.03.2017.
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei, OJL 138, 26.05.2016.
4. *EU reference scenario 2016. Energy, transport and GHG emissions. Trends to 2050*(2016). European Commission.
5. Fellner, R. (2017). Zagrożenia terrorystyczne w komunikacji miejskiej i lotniczej. Różnice oraz podobieństwa w koncepcjach i modelach. *Komunikacja Publiczna*, nr 2.
6. Freeman, R.B. (2007). Migracje w procesie globalizacji. *Gospodarka Narodowa*, nr 1–2.
7. Jetkins, B.M. (2017). *The challenge of protecting transit and passenger rail. Understanding how security works against terrorism*. San Jose: Mineta Transportation Institute.
8. Kłos-Adamkiewicz, Z., Załoga, E. (2017). *Miejski transport zbiorowy. Kształtowanie wartości usługi dla pasażera w świetle wyzwań nowej kultury mobilności*. Warszawa: BEL Studio.
9. *Komisja Europejska aktualizuje prawa pasażerów kolejowych*, inf. prasowa 2.10.2017, www.rynek-kolejowy.pl
10. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady oraz Komitetu Regionów, *W kierunku ogólnej strategii zwalczania cyberprzestępczości*, KOM (2007) 267.
11. Koziej, S. (2011). *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja. Bezpieczeństwo Narodowe II*, nr 18.
12. Krystek, R. (2011). Bezpieczeństwo miejskiego transportu zbiorowego. *Komunikacja Publiczna*, wydanie specjalne 1, nr 1.
13. Lamell, C., Haustein, S. (2015). Managing the safe mobility of older road users: How to cope with their diversity?. *Journal of Transport and Health*, No. 2, s. 22–31.
14. Marottoli, R.A., Mendes, C.F., Glass, T.A., Williams, Ch.S., Cooney, L.M., Berkman, L.F. (2006). Consequences of driving cessation: decreased out-of-home active levels. *Journal of Gerontology: Social Sciences*, nr 6.
15. Metz, D.H. (2007). Mobility of older people and their quality of life. *Transport Policy*, No. 7.
16. *People in the EU: who are we and how do we live* (2015). EUROSTAT.
17. *People in the EU – statistics on an ageing society* (2018), www.ec.europa.eu/eurostat

18. *Performance of passenger transport (pkm)* (2017), <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/pb2017-section23.xls>
19. *Population structure and ageing*. Eurostat, Statistics explained, www.eu.eurostat
20. *Public transport security terminology and definition* (2011). SECURED, European Commission, www.secur-ed.eu
21. *Railway safety performance in the European Union 2016. Biennial Report*. (2016). Valenciennes & Lille: European Union Agency for Railways.
22. *Rail passenger security: is it a challenge for the Single European Railway Area?* (2016). European Transport Regulation Observer, November.
23. *Raport na temat sytuacji osób starszych w Polsce* (2012). Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
24. *Regulation (EU) 2016/796 of the European Parliament and the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Railways*. OJ: JOL_2016_138.
25. *Railway safety in the European Union. Safety overview 2017*. European Union Agency for Railways, www.era.europa.eu
26. *Railway safety statistics*. Eurostat, www.ec.europa.eu
27. *Secure public transport in a changeable World* (2010). A UITP position paper, Nov., www.uitp.org
28. *Statistical Pocketbook 2017. EU transport in figures* (2017). Luxembourg: EU.
29. Su, F., Bell, M.G.H. (2009). Transport for older people. Characteristics and solutions. *Research in Transportation Economics*, 25.
30. *Traffic safety*. Research for Innovative Transport Set. ESTE (2016), Vol. 4.
31. *Transport needs for an ageing society, Action plan* (2013). Brussels: TRACE, EC.
32. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. 2017, poz. 2117, 2361.
33. Wniosek, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, Komisja Europejska, (COM (2017) 548 final).
34. Załoga, E. (2013). Trendy w transporcie lądowym Unii Europejskiej. *Rozprawy i Studia*. Szczecin: Uniwersytet Szczeciński.

Rail Passenger Security and Safety in the Context of Mobility Challenges of Aging European Society

Abstract

Diverse contemporary civilisation challenges, especially mass migrations, terrorism and cybercrime call for increasing the safety and security of transport and its users. Public transport needs to be protected with special attention being paid to its more vulnerable users, such as elderly people. The paper draws attention to the security and safety of passengers in rail transport in the context of an aging European

society and limitations to mobility caused by the process. Terms in the field of passenger security and safety have been reviewed, the current state of safety in passenger rail transport in the EU has been discussed against the background of demographic changes in the structure of EU population, and directions for changes in regulations to better protect elderly people in railway transport. We used the research accomplishments, reports and statistical analyses as well as EU regulations in the area in question. Main focus was on the developments within the EU.

Keywords: security and safety, passenger rail transport, mobility, elderly and disabled people
JEL: R41, J14
