

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Uppdrag inom det särskilda ansvaret som sektorsmyndighet inom handikappolitiken, S2008/8697/ST

Luftfartsstyrelsen har fått regeringens uppdrag att redovisa insatser, beskriva utvecklingen samt göra en bedömning om fortsatt behov och prioriteringar av insatser inom ramen för sektorsansvaret för handikappolitiken inom luftfartsområdet.

Luftfartsstyrelsens verksamhet flyttades till Transportstyrelsens Luftfartsavdelning den 1 januari 2009.

Transportstyrelsen har enligt sin instruktion (SFS 2008:1300) till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Transportstyrelsen ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem. Transportstyrelsen har även ett samlat ansvar, sektorsansvar, för den civila luftfarten.

Transportstyrelsen har i sitt svar utgått från den handledning som myndigheten Handisam sammanställt, enligt hänvisning från regeringen.

Sektorsansvaret

Under den senaste femårsperioden har ett antal organisatoriska förändringar påverkat luftfartsmyndigheten. Sektorsansvaret för handikappolitiken låg under ett antal år hos Luftfartsverket, på avdelningen Luftfart och Samhälle. Under 2005, när Luftfartsverket delades och Luftfartsstyrelsen bildades följde sektorsansvaret med över till den nybildade myndigheten. Efter fyra år lades Luftfartsstyrelsen ned och verksamheten flyttades till Transportstyrelsen den 1 januari 2009. Detta gäller även sektorsansvaret för handikappolitiken som nu ligger på Transportstyrelsens luftfartsavdelning. Övriga avdelningar inom Transportstyrelsen har inte motsvarande sektorsuppdrag.

Under Luftfartsstyrelsens tid har generella uppgifter för att uppnå en tillgänglig myndighet förvaltats i det ordinarie arbetet på myndigheten, främst hos informations- och personalavdelningen. De flygspecifika delarna av sektorsarbetet har koordinerats av en sakkunnig eller jurist med huvudansvar för ämnesområdet facilitation. Frågor som rör funktionshinderade möjligheter att resa med flyg är en del av ett större ämnesområde inom luftfarten som kallas facilitation. Begreppet kan närmast förklaras med "lättnader i luftfarten" och syftet är att begränsa yttre påverkan på luftfartens flöden för luftfartyg, passagerare och bagage, besättningar och frakt och därmed möjliggöra smidigare resor och transporter för samtliga som nyttjar systemet. Området är reglerat via Chicagokonventionen, ICAO Annex 9 - Facilitation. Luftfartssektorn råder inte själv över alla krav, och en viktig uppgift inom området är att koordinera olika aktörer.

Som ett resultat av organisationsöversyner inom Luftfartsstyrelsen har ansvaret för facilitation och funktionshinderfrågor flyttats till sektionen för luftfartsskydd. Placeringen underlättar arbetet eftersom det finns tydliga kopplingar mellan ämnesområdena luftfartsskydd och facilitation i det nationella och internationella arbetet. Man kan också använda enhetliga processer för förvaltning och utveckling av regler och tillsyn samt använda befintliga informationsforum.

I arbetet med att bygga upp den nybildade myndigheten Luftfartsstyrelsen och därmed skifta från ett affärsverk till en förvaltningsmyndighet arbetades med myndighetens värdegrund. Myndigheten arbetade med olika fokusområden som t. ex konsumenternas ställning och medborgaren i fokus. I detta sammanhang fördes också funktionshinderfrågor in i diskussionerna. Andra metoder för att tydliggöra sektorsansvaret, eller snarare arbetet med funktionshinderade passagerares rättigheter i samband med flygresor, har varit informationsmöten och artiklar i olika publikationer riktade både internt inom myndigheten men även externt till flygbranschen. Enligt krav i ICAO-annexen finns nationella kommittéer både för områdena facilitation och luftfartsskydd. De leds numera av Transportstyrelsens luftfartsavdelning och är sammansatta av både myndigheter som påverkar lufttransportssystemet med sina regler och av företrädare för flygbranschen. Dessa båda fora har använts som informationskanal gällande funktionshinderfrågor.

Internationellt arbete och EU-förordning 1107/2006

Som tidigare nämnts styrs den civila luftfarten av internationella regler. I Chicagokonventionens annex 9 finns delar som handlar om att alla luftfartsnationer ska underlätta transporten av passagerare med funktionsnedsättningar. Detta är övergripande standarder och rekommendationer från ICAO. De Europeiska luftfartsnationernas forum ECAC (European Civil Aviation Conference) har utvidgat dessa rekommendationer och publicerat

europiska råd och riktlinjer: De arbetar aktivt när det gäller funktionshindrade flygpassagerares rättigheter i Europa. Sverige deltar aktivt i internationellt arbete inom ICAO och ECAC, både när det gäller generellt arbete inom området, men även den undergrupp som enbart arbetar med frågor om personer med nedsatt rörlighet inom flyget.

EU har satt fokus på flygpassagerares rättigheter. En särskild förordning ger rättigheter för funktionshindrade passagerare. Förordningen som förbjuder diskriminering och säkerställer assistansen för funktionshindrade resenärer har trätt i kraft i juli 2008¹. Förordningen, som är den första i sitt slag för personer med funktionshinder, innebär i stort att samma kvalitetsnivå ska gälla för assistans inom hela EU, både på flygplatser och på flygbolag. Funktionshindrade passagerare får ökat inflytande över servicen genom att de enligt förordningen ska vara delaktiga till exempel vid utarbetandet av kvalitetsstandarder.

Informationen ska bli mer tillgänglig och det ska finnas möjlighet att klaga. Den behöriga myndigheten ska ha rätt att använda sanktioner om förordningens krav inte efterlevs. Kostnaden för servicen får inte tas ut av den funktionshindrade resenären utan ska fördelas på alla resenärer. Luftfartsstyrelsen deltog i den slutliga behandlingen och översättningen av förslaget till EG-förordning och blev därefter utsedd till behörig myndighet när förordningen trädde i kraft. Rätten att utfärda sanktioner samt utpekandet av eventuella ytterligare behöriga myndigheter väntas föras in i den kommande revisionen av luftfartslag och luftfartsförordning. Då Luftfartsavdelningen är utsedd till ansvarig myndighet för förordningen deltar vi också aktivt i EU-kommissionens arbete med att följa upp förordningen.

Flera länder och regioner i världen har på senare år infört lagstiftning inom området, däribland EU och USA. De olika lagarna har alla syftet att underlätta för passagerare med funktionsnedsättning men det har visat sig att reglerna och tillvägagångssättet ändå skiljer sig så pass mycket att det blir hanteringsproblem för flygplatser och flygbolag vid internationella resor och vid resor när man bokar med så kallad code-share med flygbolag som tillhör olika länder. För att ta några konkreta exempel kan det handla om vem som har ansvaret för passageraren, om resor måste förämnas eller inte samt regler för assistansdjur. Diskussioner för att hitta praktiska lösningar mellan USA:s och Europas lagstiftningar pågår för närvarande och det finns även planer för att utvidga ICAO:s regelverk med fler riktlinjer inom området.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2006 av den 5 juli 2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet.

Samarbete med handikapprörelsen

För över tio år sedan bildades Samverkansgruppen för luftfarten och handikapporganisationerna, "Ett flyg för alla" på initiativ från luftfartsmyndigheten. Gruppen består av representanter för ett antal handikapporganisationer, flygföretag, flygplatser, branschorganisationer samt myndigheter. Sammanhållande är från den 1 januari 2009 Transportstyrelsens luftfartsavdelning. Gruppen träffas två gånger om året och vissa av sammankomsterna är temamöten med fokus på något ämne, studiebesök eller liknande. Nätverket har vid behov även använts som stöd i olika sakfrågor mellan mötestillfällena, för att inhämta fakta eller synpunkter.

Gruppens sammansättning har i stort sett varit densamma från starten när det gäller företag, organisationer och myndigheter, dock har många representanter bytts ut genom åren.

I samband med genomförandet av förordning 1107/2006 har Handikappförbundens samarbetsorgan utsett en kontaktperson från De Handikappades Riksförbund som deltagit i Luftfartsmyndighetens möten såväl som möten med flygplatser, flygbolag och möten anordnade av EU i syfte att genomföra förordningen på bästa sätt. De expertkunskaper som förmedlades av DHR har varit värdefulla vid arbetet med förordningens genomförande.

Samordning och stöd

Luftfartsstyrelsen har deltagit i informationsmöten anordnade av myndigheten Handisam, men inte utnyttjat möjligheten till ytterligare stöd anpassat för vår verksamhet. Informationen har enligt vår uppfattning främst berört generella ämnen och åtgärder för att nå en tillgänglig förvaltning och endast i mindre utsträckning handlat om transportspecifika delar. Luftfarten har arbetat aktivt inom ramen för sektorsansvaret under lång tid. Hittills har behov av stöd inte uppkommit på grund av den nära samverkan med handikapporganisationerna.

Insatser och resultat

En rad tillgänglighetsförbättringar har under den senaste tioårsperioden genomförts av myndigheter och olika aktörer i flygtransportsystemet. Dessa förbättringar har uppnåtts som ett resultat av utvecklingen i branschen, bland annat genom nya och ombyggda flygplatsterminaler, förändrad flygplansflotta, översyn av procedurer, nya produkter och tjänster samt inköp av ny utrustning och nya fordon. I flera fall har luftfartens samverkansgrupp kunnat användas för att sprida information och få in synpunkter från handikapporganisationerna. Informationen till funktionshindrade passagerare har förbättrats, bland annat har luftfartsmyndigheten tagit fram Flygresehandboken i samverkan med medlemmar i samverkansgruppen och en skyltmanual med lättillgänglig text och lättförståeliga pictogram är framtagen av Luftfartsverket.

Från 2001 har Luftfartsverket haft ansvaret för passagerarassistansen på statliga flygplatser. Detta har medfört en enhetlig assistansservice som har visat vara en bra utgångspunkt i arbetet med nya EU-krav.

Många svenska flygplatser och flygbolag anslöt sig under 2002 till EU:s frivilliga åtaganden om service till flygpassagerare, inkluderat service till funktionshindrade passagerare. Dessa serviceåtaganden har senare vidareutvecklats till förordningskrav.

Den största insatsen från Luftfartsstyrelsens sida har skett i samband med genomförandet av EG-förordningen om funktionshindrade passagerares rättigheter vid flygresor. Även flygplatshållare, flygbolag och resebyråer har arbetat med genomförandet av förordningen. Exempelvis har Luftfartsverket drivit ett genomförandeprojekt för samtliga statliga flygplatser. Insatserna har bland annat handlat om att ta fram utbildningar, fastställa kvalitetskrav, anordna mötesplatser enligt förordningskraven, ta fram rutiner för utbyte av information mellan flygbolag och flygplatser när det gäller antalet förväntade personer som önskar assistans, samt rutiner för mottagande av klagomål

Etappmålen

Trafikverken har inga egna etappmål utan ska uppfylla det transportpolitiska målet avseende funktionshindrade passagerare. Luftfartsmyndigheten har deltagit i projektet Hela Resan samt på senare tid även Väg- och Banverkets projekt, Nationellt handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling (KOLL framåt), främst i delprojektet om ett prioriterat nätverk. Arbetet fortsätter under 2009 enligt uppdrag i Transportstyrelsens regleringsbrev.

Transportstyrelsens bedömning angående möjligheterna att nå målet om att luftfarten ska vara tillgänglig för funktionshindrade resenärer till 2010 är att det finns goda förutsättningar för att målet kommer att uppnås. När samtliga krav enligt förordning (EG) nr 1107/2006 är uppfyllda fyller också luftfarten det nationella 2010-målet så långt det är möjligt med hänsyn tagen till internationella regler. Bland annat återstår att lösa frågan om sanktioner enligt förordningens artikel 16 samt att Transportstyrelsen vid tillsynsaktiviteter och med hjälp av eventuella inkomna klagomål ska kunna konstatera att kraven uppfyllts. Under de första åtta månaderna efter det att förordningen trätt i kraft fullt ut har inga klagomål inkommit mot svenska flygplatser eller flygbolag.

För att nå ännu större tillgänglighet till exempel i den fysiska miljön ombord på flygplanen och när det gäller flygsäkerhetskrav och luftfartsskyddskrav som eventuellt påverkar resenärer med funktionsnedsättning krävs långsiktigt internationellt regelutvecklingsarbete, då luftfarten till sin karaktär är internationell.

Under åren 2002 till 2005 genomförde Rikstrafiken, trafikverken och Boverket årliga mätningar av funktionshindrades möjlighet att utnyttja transportsystemet. Även om det på grund av urvalsmetoder och kort mätperiod har varit svårt att dra statistiskt säkerställda slutsatser har flyget legat bra till i jämförelse med andra transportslag och andelen nöjda kunder var 75 procent år 2005.

Frågor om funktionshinder var en del i SCB:s större enkätundersökning om flygvanor som genomfördes på Luftfartsstyrelsens uppdrag under 2008. Kundundersökningen vände sig till 10 000 i Sverige bosatta personer. Åtta procent av respondenterna ansåg sig ha någon form av funktionshinder eller särskilda behov. Bland dem som anser sig ha någon form av funktionshinder eller särskilda behov har majoriteten astma och allergi. På andra plats kommer rörelsehinder och på tredje hörselskada. Av de 8 procenten med funktionshinder hade 86 procent flugit vid något tillfälle. Dessa fick svara på frågorna om hur tillgängligheten för funktionshindrade upplevs. Andelen som anser att det är ganska eller mycket lätt att genomföra olika delar i flygresan redovisas nedan:

Hur lätt/svårt brukar det vara	Andel som svarat mycket eller ganska lätt	Kommentar
att hitta information vid planeringen av flygresan	71	
att boka biljett	79	9 % har fått hjälp med beställningen
att orientera sig på flygplatsen	75	
att förflytta sig på flygplatsen	77	
att checka in	86	5 % har fått hjälp att checka in
att genomgå säkerhetskontroll	87	
att ta del av information på flygplatsen	83	
att ta del av information ombord på flygplanet	89	

Bemötandet både på flygplats och ombord på planet tycker nästan alla är ganska eller mycket bra (94 respektive 96 %). Majoriteten av dem som använt assistansservicen har tyckt att den varit mycket eller ganska bra. Endast 40 % av de funktionshindrade har vid något tillfälle använt assistansservice.

Arbetet framåt

Luftfartsavdelningen arbetar vidare med förordning 1107/2006, både internationellt och nationellt. I arbetet ingår att skapa rutiner för tillsyn av verksamheten enligt förordningen samt att utveckla klagomålshanteringen och den samverkan mellan medlemsstater som krävs. Kommissionen kommer att

följa upp efterlevnaden av förordningen och lämna en rapport om detta 2010. Uppföljningen av den handikappolitiska utvecklingen kommer således att bli internationell.

Under en rad år fram till 2008 har Luftfartmyndigheten haft som återrapporteringskrav i regleringsbrev att redovisa andelen personer med funktionshinder som kan utnyttja luftfarten. Mätningar har gjorts i samverkan med andra myndigheter² under åren 2002 till 2005, men upphörde bland annat på grund av att urvalsmetoderna gjorde det svårt att dra statistiskt säkerställda slutsatser. I senare mätningar, t ex den nationella resvaneundersökningen RES 2005-2006 ställdes ett mindre antal frågor om funktionshinder. Totalt utfördes 27 000 intervjuer men antalet funktionshindrade som man lyckades fånga upp i undersökningen var trots det ganska få. När man ser hur många av dessa som gjort en flygresa blir urvalsstorleken mycket liten. Frågorna är dessutom så generellt ställda för att passa in med andra undersökningar att det inte går att få ut så mycket av materialet. Luftfartsstyrelsen har under 2008 beställt och genomfört en egen undersökning riktad till personer som nyligen använt passagerarassistans på flygplatserna. Trots omfattande förberedelser blev svarsfrekvensen för låg för att dra några statistiskt säkerställda slutsatser av resultatet. En erfarenhet är att undersökningsmetoderna måste förbättras vid framtida undersökningar och att mätningarna bör göras trafikslagsövergripande eller i samband med andra mätningar riktade mot målgruppen, för att på så sätt få så stort urval som möjligt. Eftersom det krävs specialkompetens för att utföra mätningar av detta slag är det önskvärt att uppdragen att genomföra denna typ av mätningarna läggs på myndigheter eller organisationer som besitter denna kompetens, och att de i möjligaste mån integreras i andra undersökningar om levnadsvanor, resvanor eller liknande.

Sektorsbegreppet för handikappolitiken inom luftfarten har varit ett otydligt begrepp, något som inte minst märkts sedan myndigheten Handisam bildades och det blev stort fokus på sektorsbegreppet. Det har varit svårt att kommunicera ut vad sektorsbegreppet innebär och hur myndigheten arbetar med sektorsansvaret. Luftfartsstyrelsen har inte haft föreskriftsrätt inom området facilitation, eller några större ekonomiska eller personella resurser då myndigheten inte har haft anslagsmedel för sektorsarbetet. Myndigheten har inte heller något operativt ansvar, med undantag från viss information, ansvaret för samverkansgruppen och ansvar för delar av EG-förordningen om funktionshindrades rättigheter. Det har varit lättare att fokusera på

² Markörmätningar genomfördes 2002-2005 i samverkan med Rikstrafiken, Boverket och trafikverken.

transportpolitiska mål och uppfyllnad av förordningskrav, där det finns konkreta mål och uppdrag.

En översyn av myndigheterna inom transportområdet pågår med syfte att finna lösningar som bäst stödjer ett effektivt utförande av statens uppgifter inom transportområdet. Ett övergripande syfte är att renodla rollerna, den producerande, den förvaltande och den politiska. Utvecklingen går också mot ett trafikslagövergripande synsätt i planeringsarbetet och i utvecklingen av transportsystemet samtidigt som varje trafikslag har sina specifika förutsättningar.

Den ändrade myndighetsstrukturen ställer krav på regeringen att omdefiniera myndigheternas uppdrag. Myndigheterna på transportområdet måste ges tydliga uppgifter inom ramen för sina respektive ansvarsområden

Beslut i detta ärende har fattats av luftfartsdirektören Lena Byström Möller. Föredragande har varit sakkunniga Annelie Sjölund. Enhetschefen Elisabeth Sallfeldt och sektionschefen Jessica Henriksson har deltagit i ärendets slutliga handläggning.

Lena Byström Möller
Luftfartsdirektör