Elektronisk signert

Luftfartstilsynet

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO

Saksbehandler: Hilde Høiem-Storås
Telefon direkte:
Vår dato: 03.11.2026
Vår referanse: 26/13328-25

Deres dato: 03.07.2026
Deres referanse: 26/2828-

Unntatt offentlighet jf. offl § 15 (1)

Luftfartstilsynets svar på oppdrag fra Samferdselsdepartementet - Oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 1039 (2025-2026)

«Stortinget ber regjeringen, i samarbeid med relevante aktører og organisasjoner, gjennomgå, identifisere og foreslå forbedringer knyttet til forhold som hindrer personer med funksjonsnedsettelse fra å reise med fly, og melde tilbake til Stortinget innen utgangen av 2026.»

Kartlegging av forhold som hindrer personer med funksjonsnedsettelse fra å reise med fly

Sammendrag

Kartleggingen har identifisert fire hovedfunn:

1. Informasjonsflyten mellom aktørene i reisekjeden er ikke alltid tilstrekkelig.
2. Kompetansen om funksjonsnedsettelser og assistansebehov varierer.
3. Samhandling mellom aktørene kan forbedres.
4. Teknologiske og organisatoriske forhold påvirker kvaliteten på tjenestene.

INNHOLD

Luftfartstilsynets svar på oppdrag fra Samferdselsdepartementet - Oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 1039 (2025-2026) 1
Kartlegging av forhold som hindrer personer med funksjonsnedsettelse fra å reise med fly 1
Sammendrag 1
Kartleggingen har identifisert fire hovedfunn: 1
1. Innledning 4
1.1 Bakgrunn og mandat 4
1.2 Metode og gjennomføring 5
2. Vurdering av problemstillinger omtalt i brev fra departementet 5
a) Regelverksforståelse og behov for tolkningsavklaringer 5
b) Kompetanse og opplæring 8
c) Informasjonsflyt, ansvarsfordeling og håndtering av opplysninger 11
d) Kvalitet og kapasitet i assistansetjenesten 14
e) Ansvarspulverisering og informasjonsplikt 17
f) Begrunnelse ved avslag på reise 19
- *Er det et problem at passasjerer nektes å kjøpe billett eller sjekke inn/ombordstigning på en bestemt flygning uten at det samtidig gis en kortfattet, men dekkende begrunnelse for det (fysiske hinder eller sikkerhetsreglene)?* 19
g) Lagring og gjenbruk av informasjon 22
h) Informasjon til Luftfartstilsynet i enkeltsaker 24
i) Aktiv innhenting av erfaringer 26
- *Hvis det er slik at den enkelte reisende som er utsatt for dårlig behandling har nok med seg selv (se vedlegg), og ikke kan forventes å bruke tid på å bidra til systemforbedring i tillegg; er det noe Luftfartstilsynet kan gjøre aktivt eller oppsøkende for å få tilgang til informasjon om slike erfaringer?* 26
j) Registrering og loggføring av hendelser 28
k) Transportklagenemndas rolle som klageorgan 30
3. Regelverk og ansvarsfordeling 33
3.1 Rettslig rammeverk 33

3.2 Ansvarsfordeling og samhandling mellom aktørene 34
4 Rettslige og regulatoriske forhold som skaper utfordringer 35
4.1 Innledning 35
4.2 Fragmentert regelverk og uklare grenseflater 36
4.3 Skjønnsmessige bestemmelser og behov for tolkningsavklaringer 36
4.4 Begrenset regulering av enkelte problemstillinger 36
4.5 Samspillet mellom tilgjengelighet og sikkerhetskrav 37
4.6 Vurdering 38
4.7 Mulige forbedringstiltak 38
4.8 Regelverksendringer i EU 38
5. Andre problemstillinger 39
5.1 Samarbeid med NAV hjelpemidler og selvinnsjekk på hjelpemidler 39
5.2 Etablere kontakt med Pasientreiser HF 40
5.3 Ivaretakelse av HMS 40
5.4 Ombordstigningsløsninger 40
5.5 Behovene for personer med funksjonsnedsettelser som reise med barn og familie 41
5.6 Preaksepterte løsninger/godkjenning av spesialutstyr 41
5.7 Egnede toalettrom med stellefasiliteter for voksne på alle flyplasser, og stille rom 42
5.8 Sikkerhetskontroll 42
5.9 Tilgang til egnede toalett og kabinrullestol om bord 43
6. Luftfartstilsynets prioriterte anbefalinger 43
7. Konklusjon 44

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og mandat

Departementet har bedt Luftfartstilsynet om å kartlegge svakheter og foreslå forbedringer i samarbeid med representanter for de funksjons- og bevegelseshemmede, flyselskapene, flyplassene og andre ytere av lufthavntjenester dersom tilsynet mener det er behov for det.

Dette brevet er svar fra Luftfartstilsynet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet i forbindelse med oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 1039 (2025-2026) og gjelder første fase i oppfølgningen hvor utfordringer for personer med funksjonsnedsettelser som reiser med fly kartlegges og forbedringer beskrives. Luftfartstilsynet har ved kartleggingen hatt fokus på systemutfordringer og praktisering av regelverket. Vi har sett hen til at departementet i oppdraget fremhever at dette ser ut til å være hovedutfordringene for personer med funksjonsnedsettelser som skal reise med fly.

I tillegg har Luftfartstilsynet sett på dagens regelverk. Som kartleggingen vil vise er det noen utfordringer som kan tilskrives det materielle regelverket slik det er i dag.

Luftfartstilsynet legger til grunn at passasjerer med funksjonsnedsettelser gjennomgående mottar den assistansen de har behov for, slik at de kan gjennomføre flyreisen på en sikker og verdig måte og på lik linje med øvrige passasjerer. Dette forutsetter at assistansebehovet er meldt innen fristen på 48 timer før flygingen, og at passasjeren møter til innsjekking innen fastsatt tidspunkt.

Der det oppstår utfordringer knyttet til levering av assistanse, synes dette i hovedsak å være knyttet til forhold som er beskrevet i sammendraget ovenfor, eller til at assistansebehovet ikke er meldt innen fristen, eventuelt at passasjeren ikke møter til innsjekking innen de fastsatte tidsfristene.

Rapporten omfatter ikke en fullstendig evaluering av regler om universell utforming eller funksjonshemmedes rettigheter generelt, og behandler heller ikke forhold uten direkte tilknytning til flyreisen. Formålet med rapporten er å identifisere og beskrive utfordringene personer med funksjonsnedsettelser møter ved flyreiser, samt å kartlegge i hvilken grad utfordringene skyldes regelverket i seg selv, praktisering av regelverk, organisering av tjenester eller andre forhold. Rapporten tar ikke sikte på å foreta en fullstendig evaluering av luftfartsregelverket eller fremme konkrete forslag til regelendring.

Luftfartstilsynet har bedt om og mottatt innspill fra aktører og brukerorganisasjoner. EU/EØS-regelverket omtales i den grad det har betydning for utfordringer for flyreisen for personer med funksjonsnedsettelser.

Kartleggingen i denne rapporten tar utgangspunkt i hvordan regelverket fungerer i praksis, og om finnes forhold ved regelverket, regelverkets anvendelse eller organiseringen av tjenestene som skaper barrierer for at personer med funksjonsnedsettelser kan reise med fly på lik linje med andre passasjerer.

Rapporten tar utgangspunkt i gjeldende rett. Nytt EU-regelverk som ikke er innlemmet i EØS-avtalen eller gjennomført i norsk rett omtales kun der dette belyser mulige framtidige løsninger eller utviklingstrekk.

1.2 Metode og gjennomføring

I forbindelse med oppdraget har Luftfartstilsynet innhentet skriftlige innspill fra FFO og NHF, Hørselsforbundet, Avinor, SAS, Norwegian, Widerøe, ISS, WGH, Changingplaces, Eskurs og EY. Transportklagenemnda er spurt om mulig årsak til at så få klager til dem. Luftfartstilsynet har også bedt følgende om innspill uten å ha mottatt svar: Blindeforbundet, Pensjonistforbundet, Torp, Avarn eller Aviator.

Rapporten kommer i to deler, denne første delen gjelder svar på spørsmålene fra departementet, i del to vil øvrige innspill som ikke hører inn under de ulike spørsmålene fra departementet kommenteres og vurderes.

2. Vurdering av problemstillinger omtalt i brev fra departementet

Departementet har bedt om at Luftfartstilsynet belyser flere ulike problemstillinger. Disse omtales i det følgende.

a) Regelverksforståelse og behov for tolkningsavklaringer

- *Skyldes manglende etterlevelse av dagens regler at de er uklare?*

Dagens situasjon
Tilbakemeldingene fra aktørene viser at det er ulike oppfatninger om hvorvidt dagens regelverk gir tilstrekkelig klar veiledning. Flere flyselskaper fremholder at de grunnleggende rettighetene og pliktene som følger av regelverket, i hovedsak er forståelige. Samtidig peker de på at enkelte bestemmelser gir rom for ulike tolkninger og ulik praktisering mellom aktørene.

Dette gjelder særlig bestemmelser som bygger på skjønnsmessige vurderinger eller inneholder formuleringer som ikke er nærmere presisert.

Flere aktører beskriver også regelverket som fragmentert, ettersom relevante krav følger av flere regelverk og ansvarsområder. Særlig reglene om transport av rullestoler og batterier trekkes frem som områder hvor praktiseringen varierer. Dette kan skape usikkerhet både for passasjerer og aktører om hvilke rettigheter og plikter som gjelder gjennom de ulike delene av reisekjeden. Samtidig understreker flere brukerorganisasjoner at utfordringene for personer med funksjonsnedsettelser ikke utelukkende skyldes uklarheter i regelverket. Det vises til at fysiske, tekniske og operative begrensninger i luftfarten i enkelte tilfeller utgjør vesentlige barrierer for reise. Dette gjelder blant annet transport av elektriske rullestoler og andre mobilitetshjelpemidler, hvor flytype, lasteromskapasitet og sikkerhetskrav kan begrense muligheten til å reise med ønsket flygning.1
Det pekes videre på at enkelte grupper opplever at regelverket i begrenset grad konkretiserer kravene til tilgjengelig informasjon og kommunikasjon. Hørselsforbundet har blant annet vist til at det kan være uklart hvilke krav som gjelder til visuell informasjon og alternative kommunikasjonsformer når viktig informasjon i hovedsak formidles gjennom høyttaleranlegg eller muntlige beskjeder.

Luftfartstilsynet vil imidlertid bemerke at flere av disse forholdene allerede er regulert. Forordning (EF) nr. 1107/2006 artikkel 5 stiller krav til assistansepunkter i lufthavnen og til informasjon som skal gis i tilgjengelige former. Kravene utdypes videre i Interpretative Guidelines. Dette illustrerer at utfordringen i flere tilfeller ikke nødvendigvis er uklare regler, men manglende etterlevelse eller gjennomføring av eksisterende krav.

- *Vil et dokument fra Luftfartstilsynet der praktisk viktige tolkningsspørsmål avklares være et vesentlig bidrag til forbedret etterlevelse og dermed styrkede rettigheter?*

Innspillene viser bred støtte til at et dokument fra Luftfartstilsynet som avklarer praktiske og viktige tolkningsspørsmål, vil kunne bidra til bedre etterlevelse av regelverket og dermed styrke rettighetene til personer med funksjonsnedsettelser og redusert mobilitet. Det er gjennomgående enighet blant flyselskaper, lufthavnaktører, assistanseleverandører og brukerorganisasjoner om at en nasjonal veileder med praktiske eksempler kan bidra til en mer ensartet forståelse og anvendelse av regelverket. Flere aktører peker på at dagens regelverk inneholder bestemmelser som gir rom for skjønn, og at dette kan føre til ulik praksis mellom virksomheter og lufthavner.

- *Vil det være dekning i reglene for så presise tolkningsavklaringer som er nødvendig for avklaring?*

[1] SAS har anskaffet noen nye fly til innenlandsflyginger, hvor det er en vektbegrensning på 80 kg. i lasterommet, dvs. at ankerpunktene ikke er godkjent for en større samlet vekt. Det medfører at elektriske rullestoler, som gjerne veier betydelig mer, ikke kan tas med i lasterommet. Passasjeren blir derfor henvist til annen reisemåte, eller må fly med andre flyselskaper. Interesseorganisasjonene har uttrykt bekymring rundt dette, fordi det etter hvert kan vil begrense bevegelseshemmedes mulighet til å gjennomføre disse reisene.

Reglene bærer preg av mange skjønnsmessige bestemmelser som gir et betydelig tolkningsrom. For noen av reglene finnes det ikke helt klare tolkningsavklaringer, f.eks. hvilke begrensninger på antall PRM-passasjerer som er tillatt. Tolkningsavklaringer vil kunne finnes i FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne og tilgjengelighetsdirektivet.

Luftfartstilsynet vil samtidig fremheve at det allerede foreligger omfattende veiledningsmateriale i form av Europakommisjonens Interpretative Guidelines (IG) til forordning 1107/2006 og ECAC Doc 30. En eventuell nasjonal veileder bør derfor særlig rette seg mot spørsmål som ikke er tilstrekkelig forklart i en av disse veilederne og fortsatt oppleves som uklare i norsk praksis.
Det er videre viktig å understreke at en veileder ikke vil kunne løse alle utfordringer som personer med funksjonsnedsettelser møter ved flyreiser. Flere av barrierene som er identifisert, knytter seg til tekniske, operative og fysiske forhold som ligger utenfor det en tolkningsavklaring kan avhjelpe. Luftfartsmyndighetene har eksempelvis ikke hjemmel til å bestemme hvilke flytyper flyselskapene skal anskaffe eller benytte.

Vurdering
På bakgrunn av de mottatte innspillene vurderer Luftfartstilsynet at utfordringene bare delvis skyldes uklarheter i regelverket. Flere av de problemstillingene som er påpekt, gjelder forhold som allerede er omhandlet i forordning (EF) nr. 1107/2006, Interpretative Guidelines og ECAC Doc 30. I slike tilfeller synes utfordringen i større grad å være knyttet til etterlevelse, praktisering eller manglende kjennskap til regelverket. Samtidig viser innspillene at det på enkelte områder eksisterer reell usikkerhet om hvordan regelverket skal forstås og anvendes i praksis. Dette gjelder særlig der regelverket gir rom for skjønn, hvor flere aktører er involvert i leveransen av tjenestene, eller hvor ulike regelverk må ses i sammenheng.

Luftfartstilsynet vurderer derfor at en nasjonal veileder med praktiske eksempler og tolkningsavklaringer kan være et forholdsvis treffsikkert tiltak for å fremme mer enhetlig praksis og bedre etterlevelse. Samtidig bør det vurderes å lage norske oversettelser av Interpretative Guidelines og ECAC Doc 30, og gjøre disse lettere tilgjengelig sammen med en eventuell nasjonal veileder.

Det er grunnlag for å gi nærmere veiledning om blant annet transport av elektriske rullestoler og litiumbatterier, herunder forholdet til regelverket om transport av farlig gods. Luftfartstilsynet vurderer at det er rettslig grunnlag for å gi veiledning på dette området. En veileder vil kunne klargjøre regelverkets innhold, beskrive forventet praksis og gi praktiske eksempler. Der regelverket bevisst gir aktørene et handlingsrom eller forutsetter konkrete sikkerhets- og forholdsmessighetsvurderinger, vil det imidlertid ikke være mulig eller ønskelig å gi fullstendig presise og uttømmende tolkningsavklaringer.

En veileder vil kunne redusere ulik praksis og bidra til økt forutsigbarhet for både passasjerer og aktører. Samtidig må det legges til grunn at enkelte utfordringer følger av selve utformingen av EU-regelverket eller av tekniske og operative rammebetingelser i luftfarten. Det er også tatt opp forskjeller i praktisering av regelverk mellom ulike land. Slike forhold vil vanskelig kunne løses fullt ut gjennom nasjonale tolkningsavklaringer alene.

Mulige forbedringstiltak
Et mulig forbedringstiltak er å utarbeide en nasjonal veileder som beskriver kravene for transport av litiumbaterier og hvordan regelverket bør forstås og anvendes på områder som

ikke er tilstrekkelig omtalt i Interpretative Guidelines til forordning (EF) nr. 1107/2006 eller i ECAC Doc 30. Veilederen bør særlig inneholde praktiske eksempler og avklaringer av spørsmål som i dag gir opphav til ulik praksis.

Et slikt tiltak vil kunne bidra til mer ensartet regelverksforståelse, bedre etterlevelse og større forutsigbarhet for både passasjerer og bransjeaktører. Samtidig bør veilederen ses som ett av flere virkemidler for å styrke rettighetene til personer med funksjonsnedsettelser og redusert mobilitet ved flyreiser. Andre utfordringer vil fortsatt måtte håndteres gjennom kompetansetiltak, tilsyn, teknologisk utvikling og eventuelle regelverksendringer på europeisk nivå.

b) Kompetanse og opplæring

- *Hvor viktig er svakheter ved opplæringen av personalet for eksisterende problemer?*

Dagens situasjon
Innspillene fra brukerorganisasjoner, lufthavnaktører og tjenesteleverandører peker samlet på at kompetanse hos personell er en sentral forutsetning for at personer med funksjonsnedsettelser og redusert mobilitet skal motta den assistansen og tilretteleggingen de har krav på. Flere aktører fremhever at manglende kompetanse og utilstrekkelig forståelse av passasjerenes behov er blant de viktigste årsakene til de utfordringene som oppstår i praksis.

Brukerorganisasjonene viser særlig til at feil eller mangler i tjenesteleveransen kan få betydelige konsekvenser for den enkelte passasjer. Dette gjelder blant annet ved forsinket eller manglende assistanse, feil håndtering av hjelpemidler og skader på rullestoler eller annet nødvendig utstyr. For personer som er avhengige av slike hjelpemidler for å kunne gjennomføre reisen, kan konsekvensene være omfattende og i enkelte tilfeller medføre at reisen ikke kan gjennomføres som planlagt.

- *Hvor viktig er mangel på kunnskap om formelle regler?*

Innspillene tyder samtidig på at utfordringene ikke nødvendigvis skyldes mangel på opplæring isolert sett. Flere aktører peker på at opplæringen i stor grad organiseres og gjennomføres innenfor de enkelte virksomhetenes ansvarsområder, mens reisekjeden involverer en rekke ulike aktører, herunder flyselskaper, lufthavnoperatører, assistansetjenester, innsjekkingspersonell og bakketjenester. Dersom disse aktørene har ulik forståelse av regelverket, ansvarsfordelingen eller operative prosedyrer, kan dette føre til misforståelser og svikt i gjennomføringen av assistansen.

Særlig fremheves betydningen av korrekt registrering, klassifisering og videreformidling av assistansebehov gjennom reisekjeden. Flere aktører viser til at mangelfull informasjonsflyt mellom involverte virksomheter kan føre til at nødvendig assistanse ikke er tilgjengelig når passasjeren trenger den.

- *Hvor viktig er mangel på innsikt i den sårbarheten og usikkerheten de funksjons- og bevegelseshemmede opplever?*

Brukerorganisasjonene peker videre på at kompetanse ikke bare handler om kunnskap om regelverket, men også om forståelse for de praktiske konsekvensene funksjonsnedsettelser kan ha i en flyreise. Flere fremhever betydningen av at personell (også sikkerhetskontrollen) har innsikt i den sårbarheten og usikkerheten mange passasjerer kan oppleve når de er avhengige av assistanse eller hjelpemidler for å kunne reise.

Det fremheves også at organisering og ressursbruk har betydning for kvaliteten på tjenestene. Enkelte aktører peker på at tjenesteleveransen i stor grad innrettes mot å oppfylle regelverkets minimumskrav, og at det derfor kan være begrenset rom for individuell tilpasning. Dette kan medføre at passasjerens faktiske behov ikke alltid ivaretas på best mulig måte, selv om de formelle kravene anses oppfylt.
Avinor har blant annet foreslått at Luftfartstilsynet skal evaluere kravene til dokumentert kompetanse. Luftfartstilsynet vil i den forbindelse bemerke at det er lufthavnoperatøren som har ansvar for å sikre at opplæringskravene etterleves, og for å følge opp kvaliteten på assistansetjenestene dersom disse ikke leveres i samsvar med regelverket. Dersom administrasjonen får tilbakemelding om assistansetjenesten ikke fungerer tilfredsstillende, så må det følges opp av administrasjonen.

Vurdering
Forskrift om universell utforming av lufthavner mv. stiller krav om at både flyselskaper og lufthavnoperatører skal sørge for opplæring både av personell som bistår personer med funksjonsnedsettelser og personer med redusert mobilitet direkte og også alle øvrige ansatte i disse organisasjonene. Formålet er å sikre at passasjerene mottar nødvendig assistanse på en måte som ivaretar deres rettigheter, verdighet og individuelle behov.

Innspillene fra brukerorganisasjoner og bransjeaktører tilsier at kompetanse er en av de viktigste faktorene for å sikre at rettighetene etter regelverket faktisk ivaretas i praksis. Flere av utfordringene som er identifisert gjennom kartleggingen, herunder forsinket eller manglende assistanse, mangelfull håndtering av hjelpemidler, utilstrekkelig informasjon og svak koordinering mellom aktører, kan knyttes til utilstrekkelig kunnskap om regelverket, passasjerenes behov eller aktørenes respektive roller og ansvar.

Manglende kompetanse kan få særlige konsekvenser for personer som er avhengige av assistanse eller mobilitetshjelpemidler for å kunne reise. Feil eller mangler i tjenesteleveransen kan i praksis føre til redusert mobilitet, tap av selvstendighet og i enkelte tilfeller at reisen ikke kan gjennomføres som planlagt. Konsekvensene av svikt vil derfor ofte være større for denne gruppen enn for andre reisende.

Kartleggingen viser samtidig at utfordringene ikke utelukkende er knyttet til kompetansen hos enkeltpersoner, men også til manglende felles forståelse i reisekjeden. Når reisebyråer, flyselskaper, lufthavnoperatører, assistansetjenester og bakketjenester har ulik forståelse av regelverket eller av egne og andres ansvarsområder, øker risikoen for svikt i informasjonsflyten og feil i gjennomføringen av assistansen. Særlig trekkes det frem at ulik forståelse av og mulighet for registrering og videreformidling av assistansebehov kan føre til at nødvendig informasjon ikke følger passasjeren gjennom hele reisen.

Luftfartstilsynet merker seg videre at forordning (EF) nr. 1107/2006 og forskrift om universell utforming mv. stiller krav om opplæring, men i begrenset grad regulerer hvordan opplæringen skal organiseres, dokumenteres og kvalitetssikres. Gjennomføringen er dermed i stor grad overlatt til de enkelte aktørene. Dette kan bidra til ulik praksis og variasjoner i kompetansenivå

på tvers av virksomheter og lufthavner. Ulik kompetanse og ulik forståelse synes å være en medvirkende årsak til utfordringer som passasjer med funksjonsnedsettelser opplever i praksis.

Forskrift om universell utforming mv. § 12 fastsetter at enhver som yter tjenester eller arbeid for et foretak som omfattes av forskriften, skal ha gjennomgått og bestått relevant opplæring. Opplæringen skal gi generell kunnskap om funksjons- og bevegelseshemming samt særskilt kunnskap om assistansetjenesten, slik at personellet kan ivareta behovene til personer med funksjonsnedsettelser. Korrekt håndtering av mobilitetshjelpemidler er også en del av opplæringskravene. Bestemmelsen angir de nærmere kravene til opplæringens innhold. Forordning (EF) nr. 1107/2006 artikkel 11 bokstav c fastsetter også at personell skal motta oppfriskningsopplæring ved behov. Tilsvarende anbefaler ECAC Doc 30, Part I punkt 5.16.5 at relevant personell gis regelmessig oppdatering og vedlikehold av kompetansen.
Samlet sett indikerer kartleggingen at styrket kompetanse, bedre koordinering og en mer helhetlig forståelse av regelverket på tvers av aktørene i reisekjeden kan være blant de tiltakene som har størst potensial for å redusere utfordringene som personer med funksjonsnedsettelser møter ved flyreiser.

Mulige forbedringstiltak
Det kan vurderes å styrke oppfølgingen av opplæringskravene gjennom mer detaljerte forventninger til kompetanse og læringsutbytte for personell som møter passasjerer med funksjonsnedsettelser og redusert mobilitet. Dette kan blant annet skje gjennom veiledningsmateriale, eksempler på god praksis eller bransjefelles anbefalinger om opplæringens innhold, herunder praktisk trening og regelmessig oppfriskningsopplæring.

Kartleggingen tilsier videre at det kan være behov for tiltak som fremmer en felles forståelse av roller, ansvar og informasjonsflyt på tvers av aktørene i reisekjeden. Felles opplæringstiltak, tverrfaglige øvelser og faste samarbeidsfora mellom flyselskaper, lufthavnoperatører, assistansetjenester og bakketjenester kan bidra til å redusere risikoen for misforståelser og uønskede avvik. Det kan også vurderes om opplæringen i større grad bør inkludere brukerperspektivet og praktiske øvelser basert på erfaringer fra personer med ulike typer funksjonsnedsettelser. Dette kan bidra til økt forståelse for konsekvensene av mangelfull assistanse og feil håndtering av mobilitetshjelpemidler.

Flere aktører har tatt til orde for tydeligere krav til dokumentasjon og evaluering av kompetanse. Det kan derfor vurderes om det bør utvikles mer systematiske metoder for å dokumentere og følge opp opplæringskravene.

Luftfartstilsynet vurderer at en eventuell evaluering av opplæringstiltakene naturlig bør inngå i den ordinære tilsynsvirksomheten. Luftfartsloven § 10-42 gir hjemmel for å fastsette forskrifter om gjennomføring av EØS-regler om passasjerrettigheter, herunder bestemmelser om tilsyn og håndheving. Etter forskrift om universell utforming mv. § 3 er Luftfartstilsynet tilsynsmyndighet for regelverket. Det foreligger allerede omfattende anbefalinger om opplæring i ECAC Doc 30, Part I, kapittel 5 (Facilitation of the Transport of Persons with Reduced Mobility). Flere av vedleggene beskriver nærmere innholdet i opplæringen, kompetansekrav for ulike personellgrupper og anbefalt praksis ved møte med passasjerer med ulike typer funksjonsnedsettelser. Veiledningen omfatter også sikkerhetskontrollpersonell, som flere brukerorganisasjoner særskilt har fremhevet som en gruppe hvor god kompetanse er avgjørende for passasjeropplevelsen.

c) Informasjonsflyt, ansvarsfordeling og håndtering av opplysninger

- *Det fremgår nokså tydelig av det vedlagte materialet fra brukerorganisasjonene at ansvarfordelingen og samarbeidet mellom flyselskapene og flyplassene (assistansetjenesten) tidvis er en utfordring. Skyldes dette at reglene er uklare, manglende kunnskap eller bevissthet hos personalet eller at eksisterende systemer ikke tillater presis og effektiv informasjonsdeling?*

Dagens situasjon

Informasjonsflyt og samhandling
Kartleggingen viser at leveransen av assistansetjenester er avhengig av samhandling mellom flere aktører gjennom hele reisekjeden. Flyselskapene mottar informasjon om passasjerens assistansebehov og har ansvar for å videreformidle relevante opplysninger, mens lufthavnoperatørene organiserer og leverer assistansetjenestene på lufthavnen. En velfungerende assistanseordning forutsetter derfor at informasjon registreres korrekt og med tilstrekkelige opplysninger, deles med relevante aktører og er tilgjengelig når assistansen skal ytes.

For passasjeren fremstår reisekjeden ofte som én samlet tjeneste, selv om flere virksomheter er involvert. Passasjeren forholder seg i hovedsak til flyselskapet og har begrenset innsyn i hvordan informasjon om assistansebehov håndteres og videreformidles mellom flyselskap, lufthavnoperatør og assistansetjeneste. Flere aktører beskriver utfordringer knyttet til informasjonsflyten mellom flyselskap, lufthavn og eventuelle assistanseleverandører.

Innspillene viser at mangelfull, ufullstendig eller forsinket informasjon kan få betydning for planleggingen og gjennomføringen av assistansen. Dersom informasjon om passasjerens behov ikke er tilstrekkelig eller korrekt, kan det være vanskelig å sikre at nødvendig personell, utstyr og kompetanse er tilgjengelig når assistansen skal ytes. Kartleggingen indikerer at kvaliteten på den registrerte informasjonen, samt effektiv informasjonsdeling mellom aktørene, er avgjørende for både ressursutnyttelsen og kvaliteten på tjenestene.

Innspillene viser videre at det kan oppstå særlige utfordringer ved avvik i tjenesteleveransen. Når assistanse ikke er tilgjengelig til avtalt tid, eller nødvendig informasjon ikke er videreformidlet som forutsatt, kan det være uklart hvor svikten har oppstått og hvem som har ansvar for å informere passasjeren og håndtere situasjonen. Dette kan skape usikkerhet både for passasjerer og personell, særlig når flere aktører er involvert og beslutninger må tas raskt. Kartleggingen viser også at enkelte passasjerer opplever usikkerhet om hvilke opplysninger som skal gis ved bestilling av reisen, hvilken informasjon som er nødvendig for å sikre riktig tilrettelegging, og hvordan opplysningene registreres og videreformidles gjennom reisekjeden.

En medvirkende årsak kan være at det ikke eksisterer en fullt ut standardisert praksis for innhenting og deling av informasjon om assistansebehov. Luftfartstilsynet erfarer dessuten at det kan være krevende å formidle relevante opplysninger gjennom fritekstfelt når man bestiller reisen på en måte som sikrer at informasjonen blir tilstrekkelig presis og anvendelig for de som skal yte assistansen.

Videre viser innspillene at passasjerer ofte må oppgi de samme opplysningene flere ganger i løpet av én og samme reise. Dette kan tyde på at dagens systemer i begrenset grad legger til rette for en sammenhengende og effektiv informasjonsflyt mellom de involverte aktørene. Informasjon om assistansebehov innhentes dessuten gjennom ulike kanaler, herunder digitale selvbetjeningsløsninger, telefon og direkte kontakt med kundeservice.

Samlet sett tyder kartleggingen på at den komplekse ansvarsstrukturen, kombinert med manglende standardisering av informasjonsinnhenting og informasjonsdeling, kan gjøre reisekjeden mindre oversiktlig både for passasjerer og aktører.

Registrering av assistansebehov og bestillingskanaler

Det er bred støtte blant flyselskaper, lufthavnaktører, assistansetjenester og brukerorganisasjoner til økt standardisering av informasjonsutvekslingen knyttet til bestilling av assistanse. Flere etterlyser tydeligere krav til hvilke opplysninger som skal innhentes og videreformidles, herunder standardiserte opplysninger om hjelpemidler som rullestoler, batterityper og andre forhold som kan ha betydning for planlegging og gjennomføring av reisen.

Samtidig har brukerorganisasjonene pekt på at enkelte digitale selvbetjeningsløsninger ikke i tilstrekkelig grad ivaretar behovene til personer med funksjonsnedsettelser. Det fremheves særlig at løsningene ofte gir begrenset mulighet til å beskrive individuelle behov eller registrere detaljerte opplysninger om hjelpemidler. Som følge av dette er mange passasjerer avhengige av å kontakte flyselskapet per telefon eller e-post for å sikre at nødvendig informasjon blir registrert og videreformidlet.

Innspillene tyder på at dagens løsninger for registrering av assistansebehov ikke alltid oppleves som tilstrekkelig tilgjengelige, brukervennlige eller fleksible. Dette kan bidra til økt ressursbruk for både passasjerer og tjenesteytere, samtidig som risikoen for misforståelser og mangelfull informasjonsutveksling øker.

Vurdering

Kartleggingen gir ikke grunnlag for å konkludere med at de identifiserte utfordringene primært skyldes uklar ansvarsfordeling i regelverket. Regelverket angir i hovedsak hvilke oppgaver og forpliktelser som påhviler henholdsvis flyselskapene og lufthavnoperatørene. Innspillene tyder snarere på at utfordringene i stor grad oppstår i den praktiske samhandlingen mellom aktørene, særlig i grensesnittet mellom ulike organisasjoner, systemer og tjenesteleverandører.

Flere av de beskrevne utfordringene synes å oppstå i situasjoner der den ordinære prosessen ikke fungerer som forutsatt, for eksempel ved forsinkelser, endringer i reiseplanen eller når det oppstår behov som ikke er tilstrekkelig kommunisert på forhånd. I slike situasjoner kan det være uklart hvem som skal følge opp passasjeren, formidle nødvendig informasjon og sørge for koordinering mellom de involverte aktørene.

Luftfartstilsynet mener at mangelfull eller forsinket informasjonsdeling fremstår som en sentral forklaringsfaktor bak flere av utfordringene som er identifisert i kartleggingen. Samtidig synes kvaliteten på informasjonen som registreres og videreformidles å ha stor betydning for tjenesteleveransen. Dette gjelder både hvilke opplysninger som innhentes fra passasjeren, hvordan disse registreres i de aktuelle systemene, og i hvilken grad informasjonen når frem til de aktørene som skal benytte den.

Etter Luftfartstilsynets vurdering kan forbedret informasjonsflyt, tydeligere rutiner for samhandling og en felles forståelse av informasjonsbehovet mellom aktørene være vel så viktig som ytterligere presiseringer av ansvarsfordelingen i regelverket. Slike tiltak kan bidra til å redusere risikoen for svikt i tjenesteleveransen og styrke passasjerenes opplevelse av en sammenhengende og forutsigbar reisekjede. Luftfartstilsynet vurderer samlet sett at forbedringer i registrering, håndtering av avvik, tilgjengeliggjøring og videreformidling av informasjon har potensial til å redusere flere av utfordringene som er identifisert i kartleggingen.

Forbedringstiltak
Kartleggingen peker på flere tiltak som kan bidra til bedre informasjonsflyt, mer sammenhengende tjenester, bedre tekniske løsninger og redusert behov for gjentatt registrering av opplysninger gjennom reisekjeden.

Det kan være aktuelt å gjennomgå selvbetjeningsløsningene som benyttes ved bestilling av reiser og registrering av assistansebehov, for å identifisere eventuelle tilgjengelighetsutfordringer for personer med funksjonsnedsettelser. Formålet vil være å sikre at de digitale løsningene er brukervennlige og tilgjengelige for alle reisende.
Kartleggingen indikerer også at det kan være grunnlag for å vurdere en felles digital plattform for registrering og deling av opplysninger om assistansebehov. En slik løsning er blant annet foreslått av Widerøe. Formålet vil være å redusere behovet for gjentatt registrering av de samme opplysningene og samtidig bidra til at relevant informasjon er tilgjengelig for de aktørene som skal planlegge og levere assistanse gjennom reisekjeden.

Det er viktig at det ved forbedring av eksisterende eller opprettelse av nye systemer for registrering av assistansebehov tas hensyn til *delvis* assistansebehov. Noen trenger kun assistanse på en stor lufthavn der det er lange distanser, men ikke på de mindre lufthavnene. Videre trenger noen assistanse kun ved ombordstigning og ikke til å bevege seg rundt på lufthavnen. Systemer for registrering av assistansebehov må hensynta dette.
Organisasjonene peker også på en API-løsning for de som ønsker det, hvor man kan registrere en passasjerprofil hvor nødvendige opplysninger om assistansebehov, mål og vekt på rullestol og andre opplysninger kan lagres og gjenbrukes slik at man slipper å legge inn alle opplysninger hver gang man reiser. En slik løsning kan redusere arbeidet særlig for de som reiser ofte, men må vurderes om mot GDPR-krav.

Videre kan økt samarbeid mellom flyselskaper, lufthavnoperatører og assistanseleverandører om felles rutiner for informasjonsdeling og oppfølging av avvik bidra til bedre koordinering og mer sammenhengende tjenester. Løsninger som gir aktørene bedre oversikt over status for assistanseoppdrag, kan gjøre det enklere å identifisere, håndtere og følge opp avvik i sanntid.
Kartleggingen tyder også på at det kan være behov for en tydeligere felles forståelse av roller og ansvar i situasjoner hvor flere aktører samtidig må bidra til å løse utfordringer som oppstår under reisen.

d) Kvalitet og kapasitet i assistansetjenesten

- *Er det grunnlag for å si at selve innholdet i den assistansetjenesten som i dag ytes på flyplassene ikke er god nok (kvalitativt), eller skyldes opplevde svakheter i større grad manglende kapasitet?*

Dagens situasjon
Innspillene viser at kvaliteten og kapasiteten i assistansetjenestene påvirkes av en kombinasjon av operative forhold, informasjonsflyt og de økonomiske og organisatoriske rammebetingelsene tjenestene leveres innenfor. Flere aktører fremhever at assistansetjenestene i utgangspunktet fungerer godt når assistansebehovet er meldt inn i tide, opplysningene er korrekte, og reisen gjennomføres uten vesentlige operative avvik. Forordning 1106/2006 artikkel 6 nr. 2 krever at flyselskapet, dets agent eller reisearrangør, når det har mottatt en underretning om assistansebehov minst 48 timer før angitt avgangstid, videreformidler underretning om behov for assistanse senest innen 36 timer. Kartleggingen viser at underretting om behov for assistanse ikke alltid gis før 36 timer før avgang, noe som skaper utfordringer for planleggingen av assistansetjenesten. Assistansetjenesten er sårbar for forsinkelser, ombookinger, samtidighetskonflikter og andre uforutsette hendelser. Hørselsforbundet har blant annet pekt på at kunnskapen om assistansetjenestene er begrenset blant personer med hørselsnedsettelse, noe som kan medføre at tilbudet benyttes i mindre grad enn behovet tilsier.

Norges Handikapforbund viser til at kravet om forhåndsbestilling av assistanse og oppmøte i god tid før avreise gjør det vanskelig å reise spontant eller på kort varsel. For rullestolbrukere innebærer dagens ordninger ofte også behov for lengre transittid enn for andre reisende. Handikapforbundet mener videre at assistansetjenestene ikke alltid er dimensjonert eller organisert på en måte som møter etterspørselen, og trekker særlig frem utfordringer ved Oslo lufthavn (OSL).

Flyselskapene og leverandører av assistansetjenesten peker på sin side på at manglende forhåndsbestilling, ufullstendige opplysninger om assistansebehov og sent oppmøte på lufthavnen skaper utfordringer for planlegging og ressursdisponering. Det vises også til at tidlige landinger, ombookinger og andre operative endringer kan føre til situasjoner der assistansetjenesten ikke er tilgjengelig på det tidspunktet passasjeren eller flyselskapet forventer.

Kartleggingen har vist at antallet passasjerer som ikke forhåndsmelder assistansebehov er på rundt 30%. Tall fra Avinor viser at antall assistanseoppdrag fra en mandag med få til en mandag med mange assistanseoppdrag kan variere fra 315 til 558 oppdrag og at det på ettermiddagen, som er den perioden med mest trafikk, kan variere fra 17 til 46 oppdrag fra en time til den neste. Dette gjør det utfordrende for assistansetjenesten å beregne kapasitetsbehov og sørge for at det er tilstrekkelig antall personer til å yte assistanse på en god måte og i rimelig tid.

Om det kommer flere passasjerer som ikke har forhåndsmeldt assistansebehov samtidig, går dette også gå ut over passasjerer som har forhåndsmeldt sitt assistansebehov. De må vente lengre fordi de passasjerene som ikke har forhåndsmeldt trenger assistanse først. Når man ikke har meldt ifra om assistansebehov, og hvilken assistanse man behøver, er det også vanskeligere å gi en godt tilpasset assistanse. Flere aktører understreker at kvalitet og

kapasitet er nært sammenvevd. Selv om den faglige kvaliteten på assistansen er god, vil utilstrekkelig kapasitet ofte føre til økte ventetider og dermed redusert opplevd kvalitet for passasjeren.

Det er bred enighet om at kapasitetsutfordringene i stor grad skyldes manglende eller forsinket informasjon om assistansebehov, snarere enn en generell mangel på ressurser. Flere aktører fremhever at planlegging og dimensjonering av tjenestene er avhengig av at relevante opplysninger mottas i tide og med tilstrekkelig kvalitet. En betydelig andel av assistanseoppdragene bestilles først ved ankomst til lufthavnen, og sene bestillinger, feilregistreringer, ombookinger og manglende oppmøte kan skape betydelige utfordringer for den operative gjennomføringen, særlig i perioder med høy trafikk. Det trekkes også frem at presis informasjon om passasjerenes konkrete behov er avgjørende for å kunne stille med riktig personell og nødvendig utstyr.

Det er god praksis å la personer med funksjonshemminger eller bevegelseshemminger få tilbake sin egen rullestol og andre bevegelseshjelpemidler umiddelbart etter avstigning fra flyet etter landing (Delivery at Arrival – DAA). Passasjerer som trenger sin rullestol for å forflytte seg skal ikke måtte hente hjelpemiddelet i bagasjehallen, jf. Interprative Guidelines til forordningen pkt. 6.4 (Provisions of wheelchairs).

- *Henger de sammen med svakheter i kontraktsforhold mellom flyplassoperatøren og handlingselskap? Eller skyldes et opplevd kapasitetsproblem oftere mangel på rettidig og relevant informasjon om behov og dermed problemer med å bruke de ressursene som finnes på en god måte?*

Når det gjelder de kontraktsmessige rammene for assistansetjenestene, er innspillene mer delte. Lufthavnoperatøren fremholder at dagens kontrakter allerede inneholder krav til kvalitet, omfang og responstid, og at utfordringene hovedsakelig skyldes operative forhold. Andre aktører peker derimot på at de økonomiske og kontraktsmessige rammebetingelsene har betydning for hvilke ressurser og hvilket servicenivå leverandørene kan tilby. Det etterspørres blant annet tydeligere krav til tjenestenivå, maksimal ventetid og sterkere virkemidler for å sikre etterlevelse av kvalitetskravene.

Kartleggingen viser videre at kvaliteten på assistansetjenestene oppleves forskjellig av ulike aktørgrupper. Flere virksomheter beskriver den faglige kvaliteten som gjennomgående god når de nødvendige forutsetningene er til stede, mens brukerorganisasjonene rapporterer om lange ventetider, mangelfull kommunikasjon og betydelige variasjoner mellom lufthavnene.
Det har blitt tatt opp av organisasjonene at det oppleves som diskriminerende at man må forhåndsmelde behov for assistanse, særlig i tilfeller der man har plutselig behov for å reise i forbindelse med jobb, dødsfall i familien etc. For alle passasjerer, inklusive PRM-passasjerer er det ca. 10% av passasjerene som bestiller flybilletter mindre enn 48 timer før flyavgang.

Vurdering
Kartleggingen tyder på at de største utfordringene knyttet til kvalitet og kapasitet i assistansetjenestene ikke primært skyldes mangelfull regulering, men forhold knyttet til planlegging, informasjonsflyt og håndtering av operative avvik. Innspillene viser at kvalitet og kapasitet er tett forbundet. Selv når den faglige kvaliteten på assistansen er høy, vil lange ventetider eller manglende tilgjengelighet kunne oppleves som utilstrekkelig tjenesteyting.

Regelverket stiller krav til både kapasitet og kvalitetsstandard, jf. kap. 3 i forskrift om universell utforming m.v. Manglende kapasitet og kvalitet kan derfor tenkes å innebære en overtredelse av kravene i disse reglene.

Hvorvidt konkrete mangler utgjør brudd på regelverket, må imidlertid bero på en nærmere vurdering av svikten/avviket opp mot kravene i regelverket. Når brukerorganisasjonene spiller inn at funksjons- eller bevegelseshemmede til stadighet opplever forsinkelser i tjenesteytingen, så er det forhold som primært bør undersøkes nærmere og følges opp av lufthavnadministrasjon og flyselskap.

Det synes å være bred enighet om at rettidig og presis informasjon er en grunnleggende forutsetning for effektiv ressursutnyttelse. Høy andel ad hoc-bestillinger, mangelfulle opplysninger om assistansebehov og endringer tett opptil avgang reduserer tjenestens forutsigbarhet og øker risikoen for kapasitetsutfordringer. Kartleggingen tilsier derfor at forbedret informasjonsflyt og høyere kvalitet på opplysningene som registreres og videreformidles mellom aktørene, kan ha stor betydning for tjenestens kvalitet og tilgjengelighet.

Manglende forhåndsmelding innebærer ikke at passasjeren mister retten til assistanse på flyplassen. Etter forordningen skal lufthavnoperatøren også i slike tilfeller gjøre alle rimelige anstrengelser for å sikre at nødvendig assistanse ytes. Forskrift om universell utforming mv. §§ 14 og 16 har bestemmelser om uanmeldte assistansebehov og den ventetiden som må påregnes. Dvs. at passasjeren har rett til assistanse, men at det må påregnes noe lengre tid fordi assistansebehovet ikke er forhåndsbestilt. Det er dessuten slik at passasjerer som har gitt forhåndsmelding innen 48 timer kan gis prioritet foran andre PRM-passasjerer som ikke har gitt slik forhåndsmelding, jf. IG pkt. 6.4.

Luftfartstilsynet vurderer at dersom alle passasjerer som har mulighet til det, melder fra om behov for assistanse ved bestilling av flyreisen eller senest 48 timer før planlagt avgang, vil dette i vesentlig grad lette planleggingen og gjennomføringen av assistansetjenesten. Dette vil kunne bidra til at assistansen samlet sett kan ytes mer effektivt og med bedre kvalitet, både til passasjerer som har forhåndsmeldt behov og til passasjerer som ikke har gjort det.

Det er videre viktig å være oppmerksom på at flyselskaper ikke er underlagt de samme forpliktelsene som lufthavnene. Flyselskaper kan blant annet avslå transport av rullestoler og annet mobilitetsutstyr dersom behovet ikke er meldt innen de fristene som følger av regelverket. Også flere av rettighetene som foreslås i de kommende regelverksendringene, forutsetter at behovet for assistanse er meldt minst 48 timer før avgang.
En eventuell endring av disse forutsetningene vil kreve endringer i regelverket. Etter Luftfartstilsynets vurdering vil det derfor være mer treffsikkert å styrke informasjonen til passasjerene om betydningen av å forhåndsmelde assistansebehov når dette er mulig, fremfor å etablere ordninger som kan gi inntrykk av at forhåndsmelding er mindre viktig enn det regelverket legger opp til.

Innspillene gir ikke grunnlag for å konkludere med at svakhetene ved tjenesten hovedsakelig skyldes mangelfulle kontrakter. Samtidig viser innspillene at økonomiske og kontraktsmessige rammer kan påvirke hvilke ressurser som stilles til disposisjon og hvilke kvalitetsnivåer som kan opprettholdes. Det kan derfor være grunn til å vurdere om dagens oppfølging av kvalitetskravene i tilstrekkelig grad bidrar til en ensartet og forutsigbar tjeneste på tvers av lufthavnene. Videre tyder kartleggingen på at manglende kjennskap til assistansetjenestene

blant enkelte passasjergrupper kan bidra til at assistansebehov ikke meldes inn eller håndteres på en hensiktsmessig måte. Dette kan påvirke både den enkeltes reiseopplevelse og tjenestens mulighet til å planlegge ressursbruken effektivt.

Samlet sett peker innspillene i retning av at forbedringer i informasjonsutveksling, planlegging, samhandling og oppfølging av kvalitetskrav sannsynligvis vil ha større effekt på tjenestens kvalitet og kapasitet enn ytterligere regulering av selve assistansetjenesten. Kartleggingen gir ikke grunnlag for å konkludere med at dagens krav til kvalitet er utilstrekkelige, men at etterlevelse, organisering og informasjonsflyt fremstår som de viktigste forbedringsområdene.

Mulige forbedringstiltak

- Styrke informasjonen til passasjerene om betydningen av tidlig bestilling av assistanse og behovet for å oppgi fullstendige opplysninger om assistansebehov.
- Vurdere tiltak som kan forbedre kvaliteten på registrering og videreformidling av informasjon om assistansebehov mellom flyselskaper, lufthavner og assistanseleverandører.
- Utarbeide veiledning eller bransjestandarder for håndtering av ad hoc-oppdrag og operative avvik.
- Vurdere om det er behov for tydeligere kvalitetsindikatorer og mer systematisk oppfølging av assistansetjenestenes kvalitet og responstid.
- Vurdere om kvalitetsstandardene etter forordning (EF) nr. 1107/2006 artikkel 9, jf. forskriften §§ 13-16, i større grad bør operasjonaliseres gjennom målbare krav, rapporteringsordninger eller kontrollmekanismer.
- Styrke informasjonen om assistansetjenestene overfor grupper som i dag har begrenset kjennskap til tilbudet, herunder personer med hørselsnedsettelse.
- Legge til rette for økt erfaringsutveksling mellom lufthavnoperatører, flyselskaper og assistanseleverandører for å identifisere tiltak som kan redusere ventetider og forbedre samhandlingen ved operative avvik.

e) Ansvarspulverisering og informasjonsplikt

- *Er det tilstrekkelig klart hvilken informasjon passasjeren skal gi til flyselskapet og hva som skal gis til flyplassen? Fører uklarhet i denne «trekanten» til ansvarspulverisering? Er det tilstrekkelig at flyselskapene selv bestemmer på hvilken måte (digitalt, telefon, fysisk oppmøte) relevant informasjon skal gis, eller bør det stilles offentlige krav og føres til syn med det?*

Dagens situasjon

Når det gjelder spørsmålet om ansvarspulverisering, gir kartleggingen enkelte indikasjoner på at passasjerene ikke alltid har en klar forståelse av hvilken aktør som har ansvar for de ulike delene av assistansetjenesten. Innspillene tyder imidlertid på at dette i større grad skyldes hvordan ansvar og informasjon kommuniseres til passasjerene, enn uklarheter i den formelle ansvarsfordelingen etter regelverket.

Samtidig er assistansetjenesten kjennetegnet ved at flere aktører inngår i leveransen av tjenesten, herunder flyselskaper, lufthavnoperatører og assistanseleverandører. Disse opererer innenfor ulike organisasjoner, kontraktsforhold og systemløsninger. Dette kan gjøre samhandlingen mer sårbar og øke risikoen for at viktig informasjon ikke videreformidles, følges opp eller håndteres på en ensartet måte gjennom hele reisekjeden.

Kartleggingen gir ikke grunnlag for å konkludere med at én bestemt kanal for registrering av assistansebehov vil være den mest hensiktsmessige for alle passasjergrupper. Mulighet for registrering må være tilgjengelig i ulike format slik at både digitale løsninger og telefon må være reelle valg. Innspillene viser imidlertid at tilgjengelighet, brukervennlighet og tydelig informasjon om hvilke opplysninger som skal gis, har stor betydning for kvaliteten på registreringen og den videre håndteringen av assistansebehovet.
Luftfartstilsynet vurderer at hensynet til likebehandling, tilgjengelighet og effektiv informasjonsutveksling tilsier at det bør være en viss grad av standardisering på tvers av aktørene. Samtidig bør flyselskapene fortsatt ha handlingsrom til å utvikle egne bestillingsløsninger og kommunikasjonskanaler innenfor regelverkets rammer.

Det fremstår som særlig viktig at de digitale løsningene gir passasjerene en reell og enkel mulighet til å registrere relevante assistansebehov. Innspillene fra brukerorganisasjonene indikerer at dette ikke alltid er tilfelle i dag. For enkelte passasjergrupper kan mangelfull tilgjengelighet eller begrenset funksjonalitet i bestillingsløsningene bidra til at assistansebehov registreres feil, ufullstendig eller ikke meldes inn i det hele tatt. Dette kan igjen få betydning både for den enkelte passasjers reiseopplevelse og for aktørenes mulighet til å planlegge og levere assistansetjenesten på en effektiv måte.

Vurdering
Kartleggingen viser at digitale løsninger er den foretrukne kanalen for registrering av assistansebehov hos mange aktører. Slike løsninger kan bidra til mer effektiv registrering, standardiserte opplysninger og redusert risiko for feil knyttet til manuell behandling. Samtidig fremgår det av innspillene at ikke alle passasjerer kan eller ønsker å benytte digitale løsninger. For enkelte passasjergrupper kan telefon, e-post eller andre kommunikasjonsformer være nødvendige for å sikre at individuelle behov blir beskrevet og forstått på en tilfredsstillende måte.

Luftfartstilsynet vurderer derfor at digitale løsninger bør være hovedkanalen for registrering av assistansebehov der dette er hensiktsmessig. Samtidig bør alternative kommunikasjonskanaler opprettholdes for å sikre likeverdig tilgang til tjenestene og ivareta ulike brukeres behov og forutsetninger. Kartleggingen viser videre betydelig interesse for løsninger som gjør det mulig å gjenbruke opplysninger om assistansebehov ved senere reiser, se nærmere under pkt. g).

Luftfartstilsynet vurderer at en frivillig passasjerprofil kan bidra til å redusere behovet for gjentatt registrering, forbedre kvaliteten på opplysningene og gi aktørene et bedre grunnlag for å planlegge og levere nødvendig assistanse. Samtidig forutsetter en slik løsning at passasjeren har reell kontroll over egne opplysninger. Det må være tydelig hvilke opplysninger som lagres, hvordan de brukes, og hvilke aktører som gis tilgang til dem. Opplysningene bør også enkelt kunne oppdateres, korrigeres eller slettes ved behov. Videre må eventuelle løsninger utformes i samsvar med personvernregelverket og prinsippene om dataminimering og formålsbegrensning.

Dette kan bidra til en mer effektiv og brukervennlig assistansetjeneste, samtidig som passasjerenes behov for personvern og kontroll over egne opplysninger ivaretas.

Forbedringstiltak

- Det kan vurderes økt standardisering av hvilke opplysninger om assistansebehov som innhentes, registreres og videreformidles mellom aktørene. Dette kan bidra til en mer ensartet praksis, bedre informasjonskvalitet og redusert risiko for misforståelser og feil i tjenesteleveransen.
- Det kan videre utarbeides veiledningsmateriale som beskriver hvilke opplysninger som normalt er nødvendige ved bestilling av assistanse, hvorfor disse opplysningene er nødvendige, og hvordan de benyttes i planlegging og gjennomføring av tjenestene. Veiledningsmaterialet kan også tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom aktørene ved avvikssituasjoner, herunder hvem som har ansvar for informasjon til passasjeren og for koordinering av nødvendige tiltak når den planlagte assistansen ikke kan leveres som forutsatt.
- Det kan også vurderes å inkludere informasjon om tilgjengelige bestillingskanaler og passasjerenes rettigheter i veiledningsmateriale rettet mot reisende. Dette kan blant annet omfatte betydningen av å melde fra om assistansebehov senest 48 timer før avreise, hvilke konsekvenser manglende forhåndsbestilling kan ha for tjenesteleveransen, samt hvordan opplysninger behandles og videreformidles mellom de involverte aktørene.
- Det kan vurderes tiltak for å styrke samhandlingen mellom flyselskaper, lufthavnoperatører og assistanseleverandører, særlig ved forsinkelser, ombookinger og andre operative avvik. En mer enhetlig håndtering av slike situasjoner kan bidra til bedre informasjonsdeling, kortere ventetider og en mer forutsigbar reiseopplevelse for passasjerene.
- Det kan også være hensiktsmessig å etablere arenaer for regelmessig erfaringsutveksling mellom aktørene, slik at utfordringer knyttet til informasjonsflyt og koordinering kan identifiseres og håndteres på et tidlig tidspunkt.

f) Begrunnelse ved avslag på reise

- *Er det et problem at passasjerer nektes å kjøpe billett eller sjekke inn/ombordstigning på en bestemt flygning uten at det samtidig gis en kortfattet, men dekkende begrunnelse for det (fysiske hinder eller sikkerhetsreglene)?*

Dagens situasjon

Flyselskapene har etter regelverket ansvar for sikkerheten om bord, og sikkerhetskrav kan ikke fravikes. Samtidig følger det av prinsippet om ikke-diskriminering at personer med nedsatt funksjonsevne eller redusert mobilitet som hovedregel skal ha samme adgang til flytransport som andre passasjerer. Etter forordning (EF) nr. 1107/2006 kan en passasjer likevel nektes transport dersom dette er nødvendig for å oppfylle gjeldende sikkerhetskrav eller som følge av luftfartøyets størrelse eller tekniske begrensninger.

Kartleggingen viser at nektelse av transport forekommer svært sjelden, og normalt kun der tungtveiende sikkerhetsmessige hensyn gjør det nødvendig. Eksempler som trekkes frem er situasjoner hvor passasjeren ikke vurderes å kunne ivareta egen sikkerhet i en nødssituasjon uten ledsager, eller hvor mobilitetshjelpemidler ikke kan transporteres fordi de overskrider luftfartøyets tekniske begrensninger eller ikke oppfyller regelverket for transport av farlig gods.

Norges Handikapforbund (NHF) har tatt opp kostnadene ved bruk av ledsager i tilfeller hvor flyselskapet krever at passasjeren reiser med ledsager. Luftfartstilsynet bemerker at de nylig vedtatte endringene i forordning (EF) nr. 261/2004 innebærer at flyselskapet i slike tilfeller skal dekke kostnadene til ledsagerens billett og avgifter. Endringene forventes å bli gjennomført i norsk rett i oktober 2027.

NHF har videre påpekt at passasjerer som reiser med rullestol eller har behov for rullestolassistanse, i praksis i liten grad kan benytte digitale selvbetjeningsløsninger og ofte henvises til manuell innsjekking, selv når de ikke har annen bagasje som skal sjekkes inn. Dette oppleves som en ulempe sammenlignet med andre reisende. Når det gjelder mobilitetshjelpemidler, kan passasjeren som hovedregel medbringe inntil to hjelpemidler kostnadsfritt. Dette forutsetter imidlertid at flyselskapet er varslet innen fristene i regelverket, og at transporten er mulig innenfor luftfartøyets kapasitet og gjeldende sikkerhetskrav, jf. forordning (EF) nr. 1107/2006 artikkel 7 nr. 1. Flyselskapet kan avslå transport av mobilitetshjelpemidler, førerhund eller annen nødvendig assistanse dersom relevante opplysninger ikke er gitt innen den fastsatte fristen på 48 timer.
Det er flyselskapet som har det endelige ansvaret for vurderingen av om transport kan gjennomføres. Selv om bakkepersonell og assistansetjenester kan foreta innledende vurderinger, er det fartøysjefen som har det overordnede ansvaret for sikkerheten om bord og som i siste instans avgjør om transport kan gjennomføres.

Forordningen stiller også krav til begrunnelse ved avslag. Etter artikkel 4 nr. 4 skal passasjeren informeres om årsaken til avslaget uten ugrunnet opphold. Dersom passasjeren ber om det, skal flyselskapet gi en skriftlig begrunnelse innen fem virkedager. Det er ønske fra brukerorganisasjoner at slik skriftlig begrunnelse utstedes uten at passasjeren må fremsette ønske om det. Flyselskapene opplyser videre at slike hendelser registreres og dokumenteres i interne systemer som kan kontrolleres av Luftfartstilsynet.

Vurdering
Flyselskapene må kunne nekte transport, jf. sikkerhetsunntaket i artikkel 4 nr. 1 bokstav a dersom sikkerheten til passasjeren selv, øvrige passasjerer eller besetningen ellers vil bli svekket. Krav knyttet til evakuering av luftfartøyet innen sertifiserte tidskrav er et eksempel på forhold som kan begrunne slike vurderinger. Samtidig fremstår begrunnelsesplikten som et sentralt rettssikkerhetselement.

Flere brukerorganisasjoner peker på at manglende eller mangelfulle begrunnelser gjør det vanskelig for passasjeren å vurdere om avslaget er lovlig og om det er grunnlag for å benytte tilgjengelige klageordninger. Også flyselskapene understreker betydningen av at passasjeren får en klar og forståelig forklaring dersom transport nektes.

Kartleggingen indikerer imidlertid at forholdet mellom artikkel 4 og enkelte andre bestemmelser i forordningen kan oppfattes som uklart. Artikkel 4 regulerer avslag som begrunnes i sikkerhetskrav eller luftfartøyets størrelse og tekniske begrensninger, og inneholder en uttrykkelig begrunnelsesplikt. Samtidig følger det av vedlegg II at flyselskapets plikter kan være begrenset dersom passasjeren ikke har gitt melding om assistansebehov eller transport av hjelpemidler innen 48 timer før avgang.
Dette kan skape usikkerhet om hvilke krav som gjelder når transport av et mobilitetshjelpemiddel, førerhund eller annen assistanse avslås som følge av manglende forhåndsvarsling. Selv om slike situasjoner ikke nødvendigvis omfattes direkte av artikkel 4, tilsier hensynet til transparens, kontradiksjon og effektiv klagebehandling at passasjeren også i disse tilfellene bør få en tydelig, etterprøvbar og dokumenterbar forklaring slik brukerorganisasjonene har bedt om.

Når det gjelder digitale selvbetjeningsløsninger, fremstår det som uklart hvorfor passasjerer som benytter rullestol eller har behov for assistanse generelt skal være avskåret fra digital innsjekking når assistansebehovet allerede er registrert hos flyselskapet. Samtidig er det forståelig at passasjerer som reiser med mobilitetshjelpemidler, medisinsk utstyr eller annet særskilt utstyr som skal transporteres som bagasje, i enkelte tilfeller må møte ved manuell skranke for mottak, registrering og sikker håndtering. Det kan være gode grunner til å stille krav om personlig oppmøte ved manuell skranke for passasjerer som medbringer medisinsk utstyr, rullestoler eller annet spesialutstyr som skal transporteres i flyets lasterom og som krever særskilt håndtering. En slik ordning kan bidra til å sikre at utstyret er forsvarlig emballert og klargjort for transport, samt at det vurderes om utstyret kan transporteres via ordinære bagasjesystemer eller må håndteres manuelt for å redusere risikoen for skade. Dette fremstår som et relevant og forholdsmessig tiltak for å ivareta både sikker og forsvarlig transport av utstyret. Behovet for fysisk oppmøte bør imidlertid begrenses til de tilfellene hvor det er saklig begrunnet i sikkerhetsmessige eller operative forhold, eller for å ivareta trygg og skadefri transport av slikt utstyr.

Luftfartstilsynet fører tilsyn på lufthavnene mht. ombordstigningsløsninger og om det finnes tilgjengelig slikt utstyr for assistanse (løfteanordninger, trappeklatrere, mv.) som kreves etter regelverket. Luftfartstilsynet vurderer at tilsynsrutinene bør kunne utvides til å omfatte flyselskaper og assistansetjenesten. Luftfartstilsynet har p.t. en sertifisert ekspert gjennom ECACs Quality Assessment Program, hvor noe av hensikten er å øke tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjon på tvers av medlemslandene, Dette gjøres gjennom økt kunnskap om regelverk, inspeksjoner og evaluering av universell utforming av flyplasser, hos assistansetjeneste og flyselskaper. Sist vinter har Luftfartstilsynet deltatt i en arbeidsgruppe i ECAC der hensikten har vært å forbedre og oppdatere inspeksjonsrutiner og sjekklister for universell utforming av lufthavner, assistansetjeneste og flyselskaper.

Mulige forbedringstiltak

- Klargjøre i veiledningsmateriale og praksis at passasjeren alltid skal få en tydelig og etterprøvbar begrunnelse når transport av passasjer, mobilitetshjelpemiddel eller

førerhund avslås, uavhengig av om avslaget bygger på artikkel 4 eller manglende forhåndsvarsling etter vedlegg II.

- Vurdere om forholdet mellom artikkel 4 nr. 4 og situasjoner der flyselskapet avslår transport som følge av manglende overholdelse av 48-timersfristen, bør presiseres nærmere i veiledningsmateriale eller gjennom regelverksavklaringer.
- Etablere standardiserte begrunnelsesmaler som sikrer at passasjeren raskt mottar informasjon om faktum, rettslig grunnlag, klagemuligheter og relevante kontaktpunkter.
- Tydeliggjøre ansvarsforholdet mellom flyselskap, bakkepersonell og assistansetjenester slik at passasjeren vet hvem som har truffet beslutningen og hvem som kan kontaktes i etterkant.
- Styrke opplæringen av frontlinjepersonell i håndtering av situasjoner hvor transport nektes, slik at begrunnelsen gis på en klar, respektfull og ensartet måte.
- Vurdere om passasjerer med assistansebehov i større grad kan benytte digitale innsjekkingsløsninger når assistansebehovet allerede er registrert, og når reisen ikke omfatter mobilitetshjelpemidler, medisinsk utstyr eller annet utstyr som krever særskilt manuell håndtering.
- Vurdere om det kan etableres løsninger som kombinerer digital innsjekking med nødvendig kontroll av mobilitetshjelpemidler og spesialutstyr ved oppmøte på lufthavnen, slik at passasjeren ikke pålegges flere manuelle prosesser enn det som er nødvendig av hensyn til sikker og forsvarlig transport.
- Oppfordre lufthavner og flyselskaper til å delta i ECACs Quality Assessment Program, der et internasjonalt team evaluerer hvorvidt de oppfyller krav og mål om universell utforming og assistanse.

g) Lagring og gjenbruk av informasjon

- *Er det praktisk gjennomførbart å lagre opplysninger om viktige hjelpemidlers identitet og egenskaper (særlig rullestoler) ut over den enkelte reisen, slik at de kan gjenbrukes på flere reiser? Hva med opplysninger om den enkelte personens individuelle behov?*

Dagens situasjon
Når det gjelder lagring og gjenbruk av opplysninger, peker flere aktører på utfordringer knyttet til at passasjerer ofte må oppgi den samme informasjonen ved hver enkelt reise. Dette gjelder særlig opplysninger om hjelpemidler, medisinsk utstyr og individuelle assistansebehov. Flere aktører fremhever at dette kan oppleves som belastende for passasjerene, samtidig som det medfører unødvendig ressursbruk for flyselskaper og assistanseleverandører. Innspillene viser videre at manglende tilgang til relevante opplysninger kan skape utfordringer for planlegging og gjennomføring av assistansen. Særlig trekkes mangelfull informasjon om rullestolers mål, vekt og batteritype frem som forhold som kan komplisere planleggingen og i enkelte tilfeller påvirke muligheten for transport. Flyselskapene opplyser at opplysninger om assistansebehov normalt ikke lagres for fremtidige reiser.

Samtidig arbeides det med løsninger som kan bidra til å redusere disse utfordringene. SAS har opplyst at selskapet utvikler en profilløsning som skal gi passasjerene mulighet til å registrere og lagre faste assistansebehov for fremtidige reiser. En slik løsning kan bidra til å redusere behovet for gjentatt registrering av opplysninger, samtidig som kvaliteten på informasjonen og forutsigbarheten i tjenesteleveransen forbedres. Når det gjelder lagring og gjenbruk av opplysninger om hjelpemidler og individuelle behov, viser kartleggingen at det er betydelig interesse blant aktørene for løsninger som kan redusere behovet for gjentatt registrering av informasjon.

Vurdering
Kartleggingen viser at løsninger for lagring og gjenbruk av opplysninger kan gi betydelige fordeler både for passasjerer og tjenesteleverandører. Slike løsninger kan redusere behovet for gjentatt registrering av de samme opplysningene, bidra til mer forutsigbare reiser og legge til rette for bedre planlegging og mer effektiv levering av assistansetjenester. Samtidig reiser lagring av opplysninger spørsmål knyttet til personvern, informasjonssikkerhet og den registrertes kontroll over egne personopplysninger.

Opplysninger om hjelpemidlers type, dimensjoner, vekt, klargjøring for transport og tekniske egenskaper fremstår som særlig godt egnet for gjenbruk, ettersom slike opplysninger normalt vil være stabile over tid og sjelden endres mellom reiser. Opplysninger om individuelle assistansebehov har derimot ofte en mer situasjons- og reiseavhengig karakter. Slike behov kan variere over tid eller mellom ulike reiser, og vil derfor kunne kreve regelmessig oppdatering og bekreftelse for å sikre at informasjonen er korrekt og relevant.

Luftfartstilsynet vurderer at opplysninger om hjelpemidlers tekniske egenskaper, som dimensjoner, vekt, batteritype og særlige håndteringsbehov, i utgangspunktet vil være mindre personverninngripende enn opplysninger som direkte eller indirekte beskriver en persons helsetilstand, funksjonsnedsettelse eller assistansebehov. Der det er mulig, bør det derfor vurderes om formålet kan oppnås gjennom lagring av praktiske og logistiske opplysninger fremfor mer personfølsomme opplysninger. Dersom opplysninger skal lagres utover den enkelte reisen, bør dette etter Luftfartstilsynets vurdering bygge på frivillighet, tydelig informasjon til den registrerte og et informert og aktivt samtykke. Passasjeren bør dessuten ha enkel tilgang til å se, oppdatere, korrigere og slette lagrede opplysninger.

Luftfartstilsynet vurderer videre at eventuelle løsninger for lagring og gjenbruk av opplysninger må utformes i tråd med prinsippet om dataminimering. Det bør ikke lagres flere opplysninger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med behandlingen. Løsningen må også ta høyde for at passasjerens behov, hjelpemidler og reiseforutsetninger kan endre seg over tid, slik at opplysningene holdes oppdaterte og ikke benyttes på en måte som gir et misvisende bilde av passasjerens aktuelle behov.

Samlet sett vurderer Luftfartstilsynet at løsninger for lagring og gjenbruk av opplysninger kan bidra til en enklere og mer sømløs reiseopplevelse for passasjerer med assistansebehov. Eventuelle løsninger må imidlertid bygge på klare personvernrettslige rammer og sikre at passasjeren beholder kontrollen over hvilke opplysninger som lagres, hvordan de brukes og hvem som gis tilgang til dem.

Mulige forbedringstiltak

Teknologiske løsninger som legger til rette for gjenbruk av opplysninger om hjelpemidler og andre relevante reiseopplysninger, kan redusere behovet for gjentatt registrering og bidra til mer effektive og forutsigbare prosesser for både passasjerer og aktører.

- Det kan vurderes å etablere en frivillig passasjerprofil der reisende kan lagre opplysninger om hjelpemidler og assistansebehov til bruk ved senere reiser. En slik løsning bør bygge på aktivt samtykke (opt-in) og gi passasjeren full kontroll over hvilke opplysninger som lagres og deles. Det bør videre legges til rette for at opplysningene enkelt kan oppdateres eller bekreftes før hver reise, slik at risikoen for utdaterte eller feilaktige opplysninger reduseres.
- Det kan også være aktuelt å gjennomføre et pilotprosjekt for lagring og gjenbruk av opplysninger om hjelpemidler, herunder rullestolers dimensjoner, vekt og tekniske spesifikasjoner. Formålet vil være å identifisere og redusere tekniske barrierer, sikre at kritisk informasjon følger passasjeren gjennom hele reisekjeden, og motvirke at viktige opplysninger går tapt i overgangen mellom ulike aktører. Et slikt prosjekt kan gi verdifull kunnskap om tekniske, praktiske, organisatoriske og rettslige problemstillinger før en eventuell videreutvikling eller bredere implementering av løsningen.
- Eventuelle løsninger for lagring og gjenbruk av opplysninger må utvikles i samsvar med personvernregelverket. Det bør vurderes nøye hvilke opplysninger som er nødvendige å behandle, hvor lenge de skal lagres, hvordan de skal holdes oppdatert, og hvilke aktører som skal ha tilgang til dem. Passasjeren bør gis tydelig informasjon om behandlingen av personopplysninger og ha reell kontroll over egne data, herunder mulighet til å oppdatere opplysninger, begrense deling eller trekke tilbake samtykke. En slik tilnærming kan gi et bedre grunnlag for å vurdere om en felles løsning kan bidra til en mer sømløs, forutsigbar og brukerorientert reisekjede.

h) Informasjon til Luftfartstilsynet i enkeltsaker

- *I hvilken grad kan Luftfartstilsynets mulighet til å forbedre selve systemet og praktiseringen av det styrkes ved at det mottar løpende informasjon fra passasjerer som opplever problemer? Tilsynet skal i utgangspunktet ikke behandle enkeltsaker, men vil en lavterskel-portal som gjøres kjent kunne styrke evnen til å drive effektivt systemtilsyn og identifisere behov for systemforbedringer?*

Dagens situasjon
Innspillene viser at aktørene er delt i synet på behovet for å etablere en egen rapporteringskanal for passasjerer med behov for assistanse. Samtidig er det bred enighet om at Luftfartstilsynet har behov for et bedre og mer systematisk datagrunnlag for å kunne føre et målrettet og risikobasert tilsyn med etterlevelsen av regelverket.

Brukerorganisasjonene FFO, Norges Handikapforbund og Hørselsforbundet støtter forslaget om en egen rapporteringsløsning. Organisasjonene viser til at mange passasjerer med funksjonsnedsettelser ikke har kapasitet eller overskudd til å gjennomføre en ordinær klageprosess etter en belastende reiseopplevelse. En enkel lavterskelløsning for rapportering

antas derfor å kunne synliggjøre hendelser og utfordringer som i dag ikke fanges opp gjennom eksisterende kanaler, og dermed bidra til å redusere mørketallene.

Også flyselskapene Norwegian og Widerøe er positive til forslaget. De fremhever at en slik løsning kan gi verdifull kunnskap om systematiske utfordringer og forbedringsområder. Det pekes særlig på at anonymiserte og aggregerte data kan være nyttige både i tilsynsmyndighetenes arbeid og i aktørenes eget kvalitets- og forbedringsarbeid.

Lufthavnoperatører og assistanseleverandører er gjennomgående mer tilbakeholdne. Avinor og ISS uttrykker bekymring for at flere parallelle rapporteringsordninger kan føre til dobbeltregistrering, ulik saksbehandling og redusert oversikt over det samlede hendelsesbildet. De anbefaler i stedet at eksisterende rapporterings- og avvikssystemer videreutvikles og gjøres bedre kjent for brukerne. WGH viser på sin side til at virksomheten allerede registrerer og følger opp avvik gjennom egne systemer, og at relevante data kan deles med berørte aktører ved behov.

Innspillene viser dermed at aktørene i stor grad er enige om behovet for bedre kunnskap om passasjerenes erfaringer og utfordringer, men har ulike oppfatninger om hvorvidt dette best oppnås, gjennom en ny rapporteringskanal eller gjennom videreutvikling av eksisterende ordninger.

Vurdering

Innspillene tyder på at spørsmålet om en egen rapporteringskanal i hovedsak dreier seg om balansen mellom brukervennlighet og effektiv utnyttelse av eksisterende rapporteringsstrukturer. Selv om aktørene har ulike syn på løsningen, fremstår behovet for et bedre kunnskapsgrunnlag som et gjennomgående tema.

Brukerorganisasjonenes erfaringer tilsier at dagens klage- og rapporteringsordninger ikke nødvendigvis fanger opp alle hendelser og utfordringer som personer med funksjonsnedsettelser opplever. Dette kan medføre at tilsynsmyndighetene mangler informasjon om forhold som er relevante for å identifisere systematiske svakheter, risikoområder og behov for oppfølging i tilsynsporet. En enklere rapporteringsløsning kan derfor bidra til å gjøre det lettere å melde fra om uønskede hendelser uten at passasjeren må gjennomføre en formell klageprosess.

Samtidig fremstår bekymringene knyttet til dobbeltregistrering, parallelle saksbehandlingsspor og fragmentering av rapporteringssystemene som relevante. En eventuell ny løsning bør derfor utformes på en måte som utfyller eksisterende ordninger snarere enn å etablere et eget, parallelt system for behandling av enkeltsaker.
På bakgrunn av innspillene synes det å være større oppslutning om målet om bedre datainnsamling og kunnskapsgrunnlag enn om etableringen av en ny, separat rapporteringsportal. Etter Luftfartstilsynets vurdering bør det derfor vurderes løsninger som kombinerer lav terskel for rapportering med god samordning mot eksisterende klage-, avviks- og tilsynssystemer.

Luftfartstilsynet vurderer det som mest hensiktsmessig at klager også fremover settes fram overfor det aktuelle flyselskapet eller lufthavnoperatøren som første instans. Disse aktørene har som regel de beste forutsetningene for å klarlegge de faktiske forholdene, innhente

nødvendig dokumentasjon og gi klageren en konkret og substansiell tilbakemelding. Luftfartstilsynet vil normalt ikke ha bedre muligheter til å opplyse saken eller avklare de konkrete omstendighetene enn den virksomheten klagen gjelder, og vil derfor i begrenset grad kunne bidra til en mer effektiv eller kvalitativt bedre behandling av slike henvendelser.

Dersom klager skal behandles eller videresendes gjennom flere ledd, vil dette normalt medføre lengre saksbehandlingstid og øke risikoen for misforståelser knyttet til både sakens innhold, saksforløpet og hvem som har ansvar for oppfølgingen. En slik fremgangsmåte kan også redusere muligheten for raskt å identifisere og korrigere forhold hos den aktøren som har forårsaket det påklagede forholdet. Etter Luftfartstilsynets vurdering taler hensynet til effektiv saksbehandling, korrekt opplysning av saken og muligheten for rask retting derfor for at klager i første omgang behandles av den ansvarlige tjenesteyteren. Erfaringer fra andre klageportaler viser at kvantitative analyser av antall klager i liten grad er egnet for vurdering av hvor problemene oppstår.

Det bør vurderes om Luftfartstilsynet skal gjøre en rutinemessig gjennomgang av klager mottatt av flyselskaper og lufthavnadministrasjon som grunnlag for risikobasert tilsyn.

Mulige forbedringstiltak

- Luftfartstilsynet benytter tilgjengelige data som grunnlag for risikobasert tilsyn og identifisering av systematiske utfordringer og forbedringsområder.
- Utvikle rutiner for anonymisering og aggregering av data slik at informasjonen kan benyttes av både tilsynsmyndighetene og aktørene i deres kvalitets- og forbedringsarbeid.
- Etablere samarbeid mellom flyselskaper, lufthavnoperatører, assistanseleverandører og brukerorganisasjoner om informasjon, veiledning og oppfølging knyttet til rapporteringsordningen.
- Vurdere tekniske integrasjoner mot eksisterende avviks- og kvalitetssystemer for å sikre et mest mulig helhetlig og pålitelig datagrunnlag.
- Vurdere regelmessig publisering av anonymiserte og aggregerte rapporter om identifiserte utfordringer, trender og forbedringstiltak som grunnlag for læring og erfaringsutveksling i sektoren.

i) Aktiv innhenting av erfaringer

- *Hvis det er slik at den enkelte reisende som er utsatt for dårlig behandling har nok med seg selv (se vedlegg), og ikke kan forventes å bruke tid på å bidra til systemforbedring i tillegg; er det noe Luftfartstilsynet kan gjøre aktivt eller oppsøkende for å få tilgang til informasjon om slike erfaringer?*

Dagens situasjon

Ifølge Innspillene fra høringsinstansene har mange passasjerer med funksjonsnedsettelse eller redusert mobilitet ikke alltid kapasitet, overskudd eller ressurser til å fremme klager på utfordringer de opplever i forbindelse med flyreisen. Flere aktører peker derfor på at kunnskap om utfordringer og forbedringsbehov i større grad bør innhentes gjennom etablerte samarbeidsfora og brukerorganisasjoner.

Både SAS, Norwegian og brukerorganisasjonene FFO og Norges Handikapforbund har fremhevet behovet for en mer systematisk og regelmessig dialog mellom Luftfartstilsynet og brukerorganisasjonene. Organisasjonene mottar og sammenstiller erfaringer fra et stort antall reisende, og kan derfor bidra med et bredere og mer representativt bilde av utfordringene enn det som fremkommer gjennom enkeltstående klagesaker.

Flere aktører viser videre til at det allerede eksisterer etablerte arenaer for dialog og erfaringsutveksling. Særlig trekkes Flygruppa frem som et viktig forum hvor brukerorganisasjoner, Avinor, flyselskaper og leverandører av assistansetjenester og Luftfartstilsynet møtes vanligvis 4 ganger årlig for å drøfte problemstillinger knyttet til tilgjengelighet og assistanse ved flyreiser. Forumet bidrar til informasjonsdeling, felles situasjonsforståelse og utvikling av mulige løsninger på utfordringer som identifiseres.

Etter forordning (EF) nr. 1107/2006 artikkel 15 skal passasjeren som hovedregel først rette klagen til den aktuelle lufthavnen eller det berørte flyselskapet. Dersom passasjeren ikke oppnår en tilfredsstillende løsning gjennom denne prosessen, kan saken bringes videre til det nasjonale håndhevingsorganet eller annen utpekt klageinstans.

Vurdering
Luftfartstilsynet vurderer at den etablerte klageordningen fortsatt bør være hovedsporet for behandling av enkeltsaker. En slik tilnærming bidrar også til at virksomhetene får kunnskap om feil og mangler i egne tjenester og kan benytte denne informasjonen i sitt kvalitets- og forbedringsarbeid. Videre reduserer den risikoen for dobbeltregistrering og parallelle saksbehandlingsløp. Samtidig vurderer Luftfartstilsynet at klagesaker alene ikke gir et fullstendig bilde av utfordringene personer med funksjonsnedsettelse eller redusert mobilitet møter ved flyreiser. Dette gjelder særlig forhold som ikke blir gjenstand for formelle klager, enten fordi terskelen for å klage oppleves som høy eller fordi passasjeren ikke har kapasitet til å følge opp saken.

Når det gjelder brukerorganisasjonenes innspill om tiltak for å redusere den ekstra tidsbruken passasjerer med funksjonsnedsettelser ofte må beregne sammenlignet med øvrige passasjerer, er det Luftfartstilsynets vurdering at lufthavnoperatørene, i samarbeid med relevante aktører, er nærmere til å vurdere hvilke tiltak som vil være hensiktsmessige og gjennomførbare. Dette beror på lokale forhold, operative rammebetingelser og de konkrete prosessene som gjelder ved den enkelte lufthavn.

Erfaringer og innspill fra brukerorganisasjoner og etablerte samarbeidsfora kan derfor utgjøre et viktig supplement til den ordinære klagebehandlingen. Slike kilder kan bidra til å identifisere mønstre, gjentakende utfordringer og mulige systemsvikt som ellers ikke ville blitt fanget opp gjennom enkeltsaker. Etter Luftfartstilsynets vurdering vil en kombinasjon av formelle klager, statistikk fra aktørene og regelmessig dialog med brukerorganisasjoner kunne gi et mer helhetlig kunnskapsgrunnlag for tilsynsarbeidet.

Mulige forbedringstiltak
For å styrke kunnskapsgrunnlaget og bidra til kontinuerlig forbedring av tjenestene kan det vurderes å:

- etablere en mer strukturert og regelmessig dialog med relevante brukerorganisasjoner gjennom faste møter, brukerpaneler eller andre former for erfaringsutveksling,
- benytte Flygruppa som en sentral arena for innhenting og oppfølging av erfaringer, utfordringer og forbedringsforslag fra sektoren,
- innhente oversikter over mottatte klager fra flyselskaper, lufthavnoperatører og assistanseleverandører på regelmessig basis, for eksempel årlig, som grunnlag for risikobasert tilsyn,
- videreføre samarbeidet med Transportklagenemnda og benytte informasjon fra mottatte klagesaker i Luftfartstilsynets risikovurderinger og tilsynsplanlegging,
- arbeide for at klagemulighetene hos flyselskaper og lufthavnoperatører er enkle å finne, lett tilgjengelige og utformet på en måte som gjør det enkelt for passasjerene å fremme sine saker,
- legge til rette for systematisk erfaringsdeling mellom brukerorganisasjoner, bransjeaktører og myndigheter for å identifisere utviklingstrekk og forbedringsområder.

Samlet sett vurderer Luftfartstilsynet at slike tiltak vil kunne gi et bredere og mer representativt bilde av utfordringene i sektoren, samtidig som ansvarsfordelingen i den etablerte klageprosessen opprettholdes i tråd med regelverket. Dette kan bidra til et mer målrettet og risikobasert tilsyn, samt til kontinuerlig forbedring av tjenestene for passasjerer med funksjonsnedsettelse eller redusert mobilitet.

j) Registrering og loggføring av hendelser

- *I hvilken grad loggfører flyselskapene, flyplassene og assistansetjenesten opplysninger om situasjoner der regler eller rutiner ser ut til å brytes? Dersom mangel på registrerte opplysninger om slike situasjoner er en utfordring for forbedringsarbeid, bør det da gjøres noe med det og hvordan kan det gjøres på en måte som ikke forsterker konflikter eller fører til uforholdsmessig arbeid?*

Dagens situasjon
Det er uklart hvor stor andel av avvik og hendelser knyttet til assistanse for personer med funksjonsnedsettelser eller redusert mobilitet registreres i dag. Registreringen skjer i separate og virksomhetsinterne systemer. Det finnes ikke et felles system som gir aktørene eller myndighetene en samlet oversikt over hendelser på tvers av flyselskaper, flyplasser og assistansetjenester.

Flyselskapene har ulike systemer for registrering av avvik. Flere aktører peker på at dagens systemer gir begrenset innsyn på tvers av virksomhetene. Informasjonen forblir i stor grad hos den enkelte aktør, noe som kan gjøre det vanskelig å identifisere felles utfordringer og

systematiske svakheter. Kartleggingen viser dessuten at mangelfull assistanse på bakken ofte først blir kjent når passasjeren sender inn en kundeklage i etterkant av reisen. Dette innebærer at viktige hendelser ikke nødvendigvis registreres eller følges opp mens de skjer, og at informasjon om utfordringer kan komme sent frem.

Vurdering
Høringsinnspillene tyder på at dagens registrering av avvik ikke gir et fullstendig bilde av utfordringene på området. Selv om de ulike aktørene registrerer hendelser internt, er informasjonen fragmentert og vanskelig å sammenstille.

Brukerorganisasjonene peker særlig på at omfanget av manglende assistanse og utilstrekkelig tilrettelegging er underdokumentert. Etter deres oppfatning fanges ikke alle relevante hendelser opp i dagens systemer, og mange negative opplevelser blir verken registrert som avvik eller rapportert til myndighetene. Dette kan føre til betydelige mørketall.
Manglende oversikt på tvers av aktørene kan også gjøre det vanskelig å identifisere mønstre og systematiske utfordringer. Dersom tilsvarende hendelser oppstår hos flere virksomheter uten at informasjonen ses i sammenheng, reduseres muligheten til å avdekke underliggende årsaker og iverksette målrettede forbedringstiltak.

Samtidig viser innspillene at de fleste aktørene allerede har etablert rapporterings- og kvalitetssystemer. Etablering av nye rapporteringskrav eller felles løsninger kan medføre økt administrativ belastning og ressursbruk. Flere aktører understreker derfor at eventuelle tiltak bør bygge på eksisterende systemer og utformes slik at de fremmer læring og kvalitetsforbedring uten å skape unødvendig byråkrati.

Luftfartstilsynet vurderer på denne bakgrunn at det er behov for å se nærmere på hvordan datagrunnlaget kan forbedres, samtidig som hensynet til personvern, ressursbruk og praktisk gjennomførbarhet ivaretas.

Mulige forbedringstiltak

- Bedre utnyttelse av eksisterende data: Et mulig tiltak er å etablere rutiner for mer systematisk innhenting og sammenstilling av avviksdata fra flyselskaper, lufthavnoperatører og assistanseleverandører. Dette kan gi myndighetene et bedre grunnlag for å identifisere trender, risikoområder og systematiske utfordringer uten å etablere nye parallelle rapporteringssystemer.
- Felles prinsipper for registrering: Det kan vurderes å utvikle felles retningslinjer eller bransjestandarder for hvilke typer hendelser som bør registreres og hvordan disse kategoriseres. Dette kan gjøre informasjonen mer sammenlignbar på tvers av virksomhetene og bidra til et mer helhetlig kunnskapsgrunnlag.
- Samarbeid om informasjonsdeling: Flere aktører har fremhevet behovet for bedre informasjonsutveksling mellom flyselskaper, lufthavner og assistanseleverandører. Det kan derfor vurderes løsninger som legger til rette for deling av relevante avviksdata og erfaringer mellom aktørene,

- Læring og forbedring som hovedformål: Innspillene viser bred støtte til at registrering og oppfølging av hendelser bør ha læring og kvalitetsforbedring som hovedformål. Informasjonen bør brukes til å identifisere feilmønstre, forbedringsområder og behov for tiltak, snarere enn til å plassere ansvar i enkeltsaker.
- Mer systematisk registrering av hendelser: Det kan vurderes om registreringen av hendelser bør omfatte et bredere spekter av forhold enn i dag, blant annet:
    - manglende eller forsinket assistanse,
    - feil eller mangelfull informasjon,
    - svikt i bestilt tilrettelegging,
    - skader på rullestoler eller andre hjelpemidler,
    - andre forhold som påvirker passasjerens mulighet til å gjennomføre reisen på en likeverdig måte.

  Dette kan bidra til å redusere mørketallene og gi et mer representativt bilde av utfordringene på området.

- Eventuelle tiltak som innebærer deling eller sammenstilling av data må utformes i samsvar med personvernregelverket. Det bør vurderes hvilke opplysninger som er nødvendige å behandle, hvem som skal ha tilgang til opplysningene, hvor lenge de skal lagres og hvordan krav til informasjonssikkerhet skal ivaretas. Personopplysninger bør ikke behandles i større utstrekning enn det som er nødvendig for formålet.

Oppsummering
Høringsinnspillene viser at aktørene allerede registrerer avvik og hendelser knyttet til assistansetjenestene, men at informasjonen i stor grad forblir i separate virksomhetsinterne systemer. Dette kan gjøre det vanskelig å identifisere felles utfordringer og systematiske svakheter, og kan bidra til at omfanget av manglende assistanse eller utilstrekkelig tilrettelegging blir underdokumentert.

k) Transportklagenemndas rolle som klageorgan

- *Det kan se ut til at få funksjons- og bevegelseshemmede klager til Transportklagenemnda. Hvorfor er det slik? Er det noe med disse sakene som gjør nemnda lite egnet? Er det måten reglene er formulert på eller mangelen på skriftlig dokumentasjon (som nemnda krever) som hindrer slike klager? Selv om forebygging og systemforbedring (det som er tema ovenfor) er viktigst; er det likevel en plass/et behov for klager i slike enkeltsaker?*

Dagens situasjon
Forordning (EF) nr. 1107/2006 etablerer en trinnvis klageordning. Passasjeren skal som hovedregel først rette klagen til den aktuelle lufthavnen eller det berørte flyselskapet. Dersom

saken ikke løses på en tilfredsstillende måte, kan den bringes videre til det nasjonale håndhevingsorganet eller den klageinstansen som er utpekt etter regelverket, jf. forordningen artikkel 15.

Til tross for dette mottar Transportklagenemnda relativt få klager som gjelder rettighetene til personer med funksjonsnedsettelse eller redusert mobilitet etter forordning (EF) nr. 1107/2006. Høringsinnspillene tyder på at dette ikke nødvendigvis skyldes at det oppstår få hendelser, men at mange saker aldri bringes inn for formell klagebehandling.

Flere brukerorganisasjoner, herunder FFO, Norges Handikapforbund og Hørselsforbundet, peker på at klageordningen er lite kjent blant passasjerene. De fremhever også at mange personer med funksjonsnedsettelser har begrenset kapasitet til å gjennomføre en formell klageprosess etter en belastende reiseopplevelse. For enkelte kan selve reisen ha vært så krevende at terskelen for å følge opp saken i etterkant blir høy.

Det pekes videre på at mange hendelser oppstår i situasjoner hvor passasjeren har begrensede muligheter til å sikre dokumentasjon. Dersom det senere oppstår uenighet om hendelsesforløpet, kan saken i stor grad bli stående som «ord mot ord». Dette kan medføre at enkelte avstår fra å klage fordi de opplever at sannsynligheten for å få medhold er begrenset.

Transportklagenemnda mener at en vesentlig årsak til det lave antallet klagesaker etter forordning (EF) nr. 1107/2006 er at regelverket i hovedsak er innrettet mot å sikre tilgjengelighet og assistanse, uten å gi passasjerene tilsvarende individuelle økonomiske krav ved regelverksbrudd. Dette skiller seg fra forordning (EF) nr. 261/2004, som gir passasjerene klart definerte økonomiske rettigheter gjennom standardiserte kompensasjonsordninger. Etter nemndas vurdering kan denne forskjellen i rettighetsstruktur forklare hvorfor langt flere passasjerer velger å forfølge saker etter forordning (EF) nr. 261/2004 enn etter forordning (EF) nr. 1107/2006.

Samtidig innebærer dagens ordning at mange saker kan løses direkte mellom passasjeren og den ansvarlige aktøren, uten at de bringes videre til Transportklagenemnda. Den lave klagefrekvensen kan derfor også delvis forklares med at enkelte passasjerer oppnår en tilfredsstillende løsning gjennom virksomhetenes interne klagebehandling.

Vurdering
Den lave klagefrekvensen synes å ha sammensatte årsaker. Høringsinnspillene peker særlig på manglende kjennskap til klageordningen, begrenset kapasitet hos passasjerene til å gjennomføre en klageprosess og utfordringer knyttet til dokumentasjon av hendelsene.
Det er samtidig grunn til å vurdere i hvilken grad Transportklagenemnda er godt egnet til å behandle denne typen saker. Nemnda er i stor grad innrettet mot tvister hvor faktum kan dokumenteres gjennom billetter, korrespondanse, kvitteringer eller annen skriftlig dokumentasjon, og hvor utfallet ofte gjelder økonomisk kompensasjon eller kontraktsrettslige spørsmål.

Mange saker etter forordning (EF) nr. 1107/2006 har imidlertid en annen karakter. De kan gjelde mangelfull assistanse, utilstrekkelig tilrettelegging, kommunikasjonssvikt, manglende respekt eller opplevelser av forskjellsbehandling. Slike forhold kan være vanskelig å dokumentere og vil ofte ikke være knyttet til et direkte økonomisk tap. Dette kan gjøre tradisjonell nemndsbehandling mindre egnet enn i saker om forsinkelser, kanselleringer eller bagasje.

Dersom en passasjer mener å ha blitt utsatt for diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse, kan saken dessuten falle inn under likestillings- og diskrimineringsregelverket. Slike spørsmål hører i utgangspunktet under Diskrimineringsnemndas ansvarsområde og ligger utenfor Transportklagenemndas kjerneområde. Eventuelle krav om oppreisning eller erstatning som følge av diskriminering må vurderes etter diskrimineringsregelverket og eventuelt av domstolene.

Dette innebærer imidlertid ikke at individuelle klager er av begrenset verdi. Tvert imot er det bred enighet blant både brukerorganisasjoner og bransjeaktører om at det fortsatt er behov for en tilgjengelig og velfungerende klageordning. Klager er viktige både av hensyn til den enkeltes rettssikkerhet og fordi de kan bidra til å avdekke utfordringer som ellers ikke ville blitt kjent for virksomhetene eller myndighetene.

Individuelle klager har derfor en verdi utover den konkrete saken. De kan bidra til læring og kvalitetsforbedring hos virksomhetene, gi Luftfartstilsynet informasjon om risikoområder og systematiske utfordringer, og danne grunnlag for tilsynsmessig oppfølging. Samtidig må det erkjennes at denne typen saker ofte vil reise bevisspørsmål som er krevende å avklare når dokumentasjonen er begrenset og partenes fremstillinger av hendelsesforløpet avviker.

Luftfartstilsynet fraråder som nevnt en løsning med lavterskel rapporteringsordning for enkeltsaker fordi det kan skape uklarhet om klageordningen og hvilke kanaler som skal benyttes for behandling av konkrete klager. Det vil dessuten være ressurskrevende å følge opp slike enkeltsaker. Per i dag har ikke Lutfartstilsyent kapasitet til å håndtere et slikt saksvolum på en forsvarlig måte.

Forbedringstiltak

For å styrke klageordningens funksjon og samtidig gi Luftfartstilsynet bedre kunnskap om utfordringene på området, kan flere tiltak vurderes.

- Forenklet og mer tilgjengelig klageprosess: Informasjonskampanjer med informasjon om klagemulighetene på flyplasser, hos flyselskaper og i assistansetjenestene,
- Mulighet for bistand fra brukerorganisasjoner i klageprosessen.
- Bedre dokumentasjon av hendelser

For å redusere utfordringene knyttet til saker som blir stående som «ord mot ord», kan det vurderes om:

- passasjerer enklere kan registrere opplysninger om reiseopplevelsen hos flyselskapet, uten nødvendigvis å registrere det som en klage
- virksomhetene bør ha plikt til å dokumentere visse typer avvik fra regelverket som kan være relevante ved senere klagebehandling.
- Tettere samarbeid med brukerorganisasjonene: Flere aktører peker på at brukerorganisasjonene sitter på erfaringer som ikke nødvendigvis kommer frem gjennom enkeltsaker. Luftfartstilsynet kan derfor vurdere:
- Faste dialogmøter,
- Brukerpaneler eller referansegrupper,

- Regelmessige erfaringsundersøkelser,
- Mer systematisk bruk av informasjon fra eksisterende samarbeidsfora, herunder Flygruppa.

Oppsummering
Høringsinnspillene tyder på at den lave klagefrekvensen ikke primært skyldes ordlyden i artikkel 15 i forordning (EF) nr. 1107/2006, men snarere manglende kjennskap til ordningen, høye praktiske terskler for å klage og utfordringer med dokumentasjon. Samtidig kan sakenes karakter gjøre dem mindre egnet for en tradisjonell dokumentbasert nemndsbehandling. Det er likevel et klart behov for individuelle klager, både av hensyn til passasjerenes rettssikkerhet og som kilde til læring, tilsyn og systemforbedring. Individuelle klager bør derfor ses i sammenheng med rapporteringsordninger, brukerdialog og tilsynsvirksomhet.

3. Regelverk og ansvarsfordeling

3.1 Rettslig rammeverk

Rettighetene til passasjerer med funksjonsnedsettelser og passasjerer med redusert mobilitet ved flyreiser er i hovedsak regulert gjennom forskrift om universell utforming av lufthavner og om funksjonshemmedes og bevegelseshemmedes rettigheter ved lufttransport, som gjennomfører europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1107/2006 i norsk rett. Formålet med regelverket er å sikre at personer med funksjonsnedsettelser og redusert mobilitet skal kunne reise med fly på lik linje med andre passasjerer. Regelverket skal forebygge diskriminering og sikre tilgang til nødvendig assistanse gjennom flyreisen uten ekstra kostnad for passasjeren.

Forordningen etablerer et omfattende system av rettigheter for passasjerer og plikter for aktørene som deltar i gjennomføringen av flyreisen. Dette omfatter blant annet krav til tilrettelegging, assistanse, informasjon og kompetanse hos personell. Regelverket bygger på et grunnleggende prinsipp om at passasjerer med funksjonsnedsettelse eller redusert mobilitet som hovedregel ikke skal nektes transport med fly. Samtidig må rettighetene praktiseres innenfor de rammene som følger av luftfartssikkerhetsregelverket, og forordningen angir nærmere unntak fra forbudet mot å nekte transport på grunnlag av funksjonsnedsettelse.

Forordning (EF) 1107/2006 suppleres av en Interpretative Guideline (IG) utgitt av EU-kommisjonen, ref. C/2024/5992. Veiledning om anvendelsen av forordning (EF) nr. 1107/2006 finnes i de fortolkende retningslinjene som ble utgitt i juni 2012. Veiledningen er ikke i seg selv bindende, men gir god hjelp ved tolkningen av bestemmelsene i forordningen.

I EU-medlemsstatene er rettighetene til personer med redusert mobilitet (PRM) beskyttet gjennom forordning (EF) nr. 1107/2006. De samme bestemmelsene er også tatt inn i ECAC Doc 30, del I, for å harmonisere gjennomføringen av tiltak i ECAC-medlemsstater også utenfor EU.

Forskriften om universell utforming mv. har utfyllende regler, bl.a. om kvalitetsstandard for assistanse, krav til opplæring av personell, krav til assistanse, innholdet i assistansen og konsultasjon med lufthavnbrukere. Forskriften fastsetter bl.a. krav til maksimal tid passasjerer må vente på assistanse. Den fastsetter også at personer som ikke har forhåndsmeldt behov for assistanse har rett til dette, selv om de må regne med å vente noe lengre enn de som har forhåndsmeldt et slikt behov.

Luftfartstilsynet er tillagt ansvaret for håndheving av forskriften og er ansvarlig for å føre tilsyn med at aktørene etterlever regelverket og kan følge opp avdekkede brudd gjennom tilsynsmessige virkemidler. I innspillsrunden ble det fra brukerorganisasjoner foreslått at aktører får en økonomisk reaksjon når maksimal ventetid ikke overholdes. Luftfartstilsynet har hjemmel til å ilegge tvangsmulkt i samsvar med luftfartsloven § 13a-4 for brudd på kravene til ventetid for passasjerer som har forhåndsbestilt assistanse og de som ikke har forhåndsbestilt.

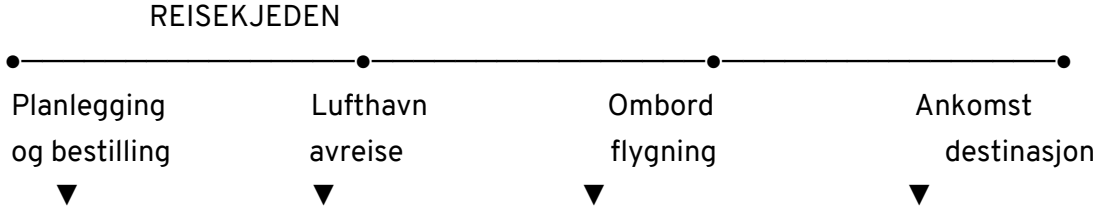
I tillegg til forordning (EF) nr. 1107/2006 gjelder forordning (EF) nr. 261/2004 om flypassasjerers rettigheter ved nektet ombordstigning, forsinkelser og kanselleringer som inneholder rettigheter for funksjonshemmede og bevegelseshemmede på reise. Dette gjelder prioritert befordring og ivaretaking snarest mulig ved nektet ombordstigning, innstilt flygning og forsinkelser uansett varighet. Når det gjelder plikten for utførende luftfartsselskap til å informere passasjerene gjelder det en plikt til å bruke egnende alternative måter med hensyn til blinde og synshemmede.

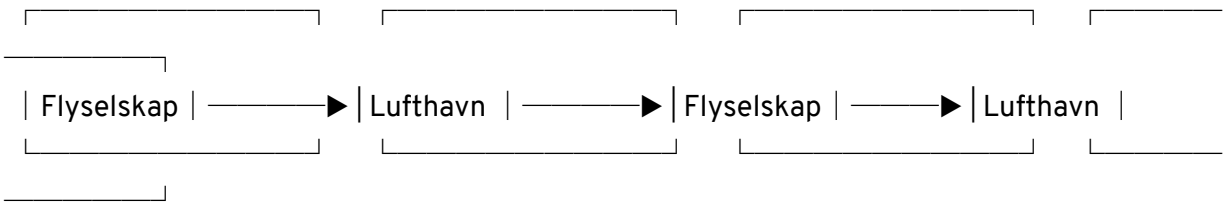
Regelverket suppleres av øvrige bestemmelser om passasjerrettigheter, universell utforming og diskrimineringsvern. Det nevnes i den forbindelse FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) og likestillings- og diskrimineringsloven. Samlet sett gir regelverket et omfattende vern for passasjerer med funksjonsnedsettelser.

3.2 Ansvarsfordeling og samhandling mellom aktørene

For å sikre at personer med funksjonsnedsettelser og personer med redusert mobilitet kan reise med fly på lik linje med andre passasjerer, bygger regelverket på en delt ansvarsmodell mellom flyselskapet og lufthavnoperatørene. Dagens system involverer også assistansetjenesten ved lufthavnen som i mange tilfeller utføres av handlingsselskaper som er kontrahert som assistanseleverandør. I noen tilfeller er også reisearrangør involvert. De ulike aktørene har ulike oppgaver og ansvarsområder gjennom reisekjeden, fra bestilling av reisen til ankomst på bestemmelsesstedet. I flere faser av reisen forutsetter tjenesteleveransen samhandling mellom flyselskap, lufthavn og eventuelle assistanseleverandører.

Figuren under gir en forenklet oversikt over ansvarsfordelingen gjennom reisekjeden.





Informasjon om assistansebehov må følge passasjeren gjennom hele reisekjeden

Selv om ansvarsfordelingen i hovedsak er regulert i regelverket, viser kartleggingen av utfordringene oppstår i overgangen mellom aktørene. Effektiv informasjonsutveksling og tydelig rolleforståelse fremstår som sentrale forutsetninger for at assistansetjenesten skal fungere gjennom helse reisekjeden.

Oppfyllelse av passasjerenes rettigheter forutsetter et tett samarbeid mellom flyselskaper, lufthavnoperatører og assistansetjenestene. Informasjon om assistansebehov må overføres korrekt og tidsnok mellom aktørene, og ansvarsfordelingen må være tydelig gjennom hele reisekjeden. Mangelfull kommunikasjon eller uklare ansvarsforhold kan medføre at passasjerer ikke mottar den assistansen de har behov for, selv om de underliggende rettighetene følger av regelverket.

En sentral problemstilling i denne kartleggingen er derfor å identifisere om eventuelle barrierer for personer med funksjonsnedsettelser skyldes mangler ved regelverket, svakheter i samhandlingen mellom aktørene eller utfordringer knyttet til den praktiske gjennomføringen av assistansetjenestene.

Dagens system er i stor grad basert på at passasjeren på forhånd opplyser om sitt assistansebehov, og at denne informasjonen formidles korrekt og i tide mellom de aktørene som er involvert i reisen. For at systemet skal fungere etter hensikten, er det avgjørende at all nødvendig informasjon kan registreres, ansvarsfordelingen er tydelig, at informasjonsutvekslingen er velfungerende, og at de ulike aktørene har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å yte nødvendig assistanse gjennom hele reisekjeden.

4 Rettslige og regulatoriske forhold som skaper utfordringer

4.1 Innledning

Kartleggingen viser at mange av utfordringene personer med funksjonsnedsettelser opplever ved flyreiser er knyttet til praktiseringen av gjeldende regelverk. Samtidig fremkommer det at enkelte utfordringer også kan ha sammenheng med hvordan regelverket er utformet, hvilke forhold som reguleres, og hvordan ulike regelverk virker sammen.

Innspillene tyder på at utfordringene ikke kan forklares utelukkende med manglende etterlevelse. Flere aktører peker på at enkelte bestemmelser er skjønnsmessig utformet, at regelverket kan oppleves fragmentert og vanskelig tilgjengelig, og at enkelte problemstillinger

ikke er tilstrekkelig tydelig regulert. I tillegg fremheves det at tekniske, operative og sikkerhetsmessige krav i luftfarten i enkelte tilfeller kan begrense mulighetene til å oppnå full tilgjengelighet.

Kartleggingen viser at ulike nasjonale regler kan skape usikkerhet om passasjer med funksjonsnedsettelser kan gjennomføre reisen hjem til Norge. Luftfartstilsynet har fått tilbakemeldinger om at regelverket praktiseres ulikt i ulike land. Det kan være ulikt regelverk i andre land som norske myndigheter ikke har innvirkning på, men harmonisering av forståelse av felles EU-regelverk er en viktig oppgave Luftfartstilsynet har arbeidet med blant annet gjennom ECAC hvor blant annet ulik tolkning og praktisering av regelverket tas opp.

4.2 Fragmentert regelverk og uklare grenseflater

Regelverket som skal sikre tilgjengelig lufttransport for personer med funksjonsnedsettelser består av flere regelverk med ulike formål og virkeområder. De sentrale rettighetene følger av forskrift om universell utforming, mv. og (EF) nr. 1107/2006, men reisendes situasjon påvirkes også av blant annet sikkerhetsregelverk, regler om transport av farlig gods, passasjerrettighetsregelverk, personvernregelverk og nasjonale regler om diskriminering og universell utforming.

Flere aktører opplever at det samlede regelverket fremstår fragmentert, og at det kan være vanskelig for passasjerer å orientere seg om hvilke rettigheter som gjelder og hvem som har ansvar for de ulike delene av reisen. Dette kan også gjøre det utfordrende for aktørene å etablere en felles forståelse av hvordan regelverket skal praktiseres i konkrete situasjoner.

4.3 Skjønnsmessige bestemmelser og behov for tolkningsavklaringer

Flere innspill peker på at de grunnleggende rettighetene og pliktene som følger av forordning (EF) nr. 1107/2006 i hovedsak er forståelige, men at enkelte bestemmelser gir rom for ulik tolkning og praksis. Dette gjelder særlig bestemmelser som bygger på skjønnsmessige kriterier eller som ikke gir nærmere føringer for hvordan kravene skal oppfylles i praksis. Aktørene viser blant annet til at formuleringer som «så snart som mulig» kan føre til ulike forventninger og ulik praksis mellom virksomheter og lufthavner.

Kartleggingen indikerer at slike tolkningsutfordringer kan bidra til uforutsigbarhet både for passasjerer og tjenesteytere. Samtidig legger forordningen opp til en viss fleksibilitet, og flere bestemmelser er bevisst utformet slik at de må vurderes konkret i den enkelte situasjon. Muligheten for å etablere fullstendig standardiserte løsninger vil derfor være begrenset innenfor dagens regelverk.

4.4 Begrenset regulering av enkelte problemstillinger

Flere brukerorganisasjoner peker på at enkelte utfordringer som er viktige for personer med funksjonsnedsettelser ikke ser ut til å være tilstrekkelig konkret regulert i dagens regelverk. Dette gjelder blant annet krav til tilgjengelig informasjon for personer med hørselsnedsettelser. Det er vist til at regelverket i begrenset grad konkretiserer hvilke krav som gjelder til visuell informasjon eller alternative kommunikasjonsformer der viktig informasjon vanligvis gis muntlig.

Luftfartstilsynet bemerker imidlertid at regelverket setter krav om at informasjon gis i tilgjengelige former når man reserverer en reise, jf. forordningens artikkel 4 nr. 3, samt vedlegg I til forordningen. I Interpretative Guidelines til forordningen utdypes dette til å omfatte ikke bare sikkerhetsinformasjon og-begrensninger, men også informasjon om tilgjengelighet i luftfartøyet, tilgang på rullestol ombord, og tilgang til toaletter mv. Informasjonen skal være på et klart og tydelig språk, Interpretative Guidelines anbefaler videre at det er god praksis å tilby gratis servicetelefon til de som har behov for det, samt videolink til tegnspråktjeneste. Kravet om at informasjon må gis i tilgjengelige former må også ses i sammenheng med de generelle kravene til universell utforming av IKT-løsninger. I Norge følger slike krav blant annet av forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger.

Luftfartstilsynet vurderer at det finnes regelverk på området, men at det er manglende oppfølgning av dette. Kartleggingen viser også at det etterspørres tydeligere regulering eller veiledning knyttet til mulighet til å utdype opplysninger om assistansebehov, informasjonsutveksling mellom aktørene, videreføring av opplysninger om assistansebehov og håndtering av individuelle tilretteleggingsbehov gjennom reisekjeden.

4.5 Samspillet mellom tilgjengelighet og sikkerhetskrav

Enkelte utfordringer synes å være knyttet til forhold som i begrenset grad kan løses gjennom bedre etterlevelse eller økt kompetanse alene. Dette gjelder særlig situasjoner der hensynet til tilgjengelighet må balanseres mot sikkerhetskrav eller tekniske begrensninger. Flere aktører trekker frem transport av elektriske rullestoler og andre mobilitetshjelpemidler som et eksempel.

Begrensninger knyttet til flyenes konstruksjon, lasteromskapasitet eller regler om transport av batterier kan i enkelte tilfeller medføre at hjelpemidler ikke kan transporteres på ønsket måte eller på ønsket flygning. Det er ett av de forholdene som interessegruppene har tatt opp og som det er et ønske om å endre. Det er imidlertid en problemstilling som angår flyselskapenes prioriteringer mer enn regelverksutformingen eller luftfartsmyndighetenes hjemmelsgrunnlag.

Luftfartstilsynet kan ikke overprøve eller omgjøre teknisk sertifisering på fly eller pålegge flyselskapene å kjøpe inn flytyper hvor lasterommene har teknisk godkjenning og utforming slik at store tunge elektriske rullestoler kan transporteres.

Når det gjelder flyruter som opereres etter offentlig kjøpsordning (FOT-ruter), kan det vurderes om tilgjengelighets- og universell utforming i større grad bør inngå i utformingen av fremtidige anbud og kontraktskrav. Dette kan for eksempel omfatte vurderinger av om de flytypene som benyttes skal ha kapasitet til å transportere et bredere spekter av mobilitetshjelpemidler.

Kartleggingen viser at en barriere for likeverdig tilgang til flytransport er krav om ledsager og begrensninger i antall passasjerer med assistansebehov per flygning. Når det gjelder krav om ledsager, bemerkes det at dette etter gjeldende regelverk kan stilles når det er nødvendig av sikkerhetsmessige årsaker. Luftfartstilsynet legger til grunn at sikkerhetskrav som skal sikre at passasjerer kan ivareta egen sikkerhet eller få nødvendig bistand ved en nødsituasjon er legitime og nødvendige. Når det gjelder begrensninger i antall passasjerer med assistansebehov medfører regelverket at luftfartsselskapene ikke generelt kan begrense antall

passasjerer med funksjonsnedsettelser eller redusert mobilitet av kommersielle eller administrative hensyn. Begrensningene må være begrunnet i dokumenterte sikkerhetsmessige og fysiske begrensninger jf. 1107/2006 artikkel 4.

4.6 Vurdering

Kartleggingen viser at utfordringene personer med funksjonsnedsettelser møter ved flyreiser dels kan forklares med manglende etterlevelse, kompetanse og samhandling mellom aktørene, men også at enkelte utfordringer har sammenheng med regelverkets utforming eller andre regulatoriske rammer. Det synes særlig å være behov for økt klarhet i hvordan enkelte bestemmelser skal forstås og praktiseres. Samtidig fremstår flere av de identifiserte utfordringene som forhold som ikke fullt ut kan løses innenfor dagens regelverk gjennom veiledning og tilsyn alene.

Et gjennomgående trekk i innspillene er at barrierene ofte oppstår i skjæringspunktet mellom rettigheter, sikkerhetskrav, tekniske begrensninger og organiseringen av tjenestene. Dette tilsier at forbedringer trolig vil kreve en kombinasjon av bedre etterlevelse, kompetansetiltak, nasjonale veiledningstiltak og på enkelte områder videre utvikling av regelverket på europeisk nivå.

4.7 Mulige forbedringstiltak

- Tydeliggjøre forventninger til samhandling og informasjonsutveksling mellom aktørene i reisekjeden.
- Samle og publisere regelverksfortolkninger (IG) og ofte stilte spørsmål for å fremme lik praksis.
- Opplæring i regelverket for informasjonsformidling til hørselshemmede og andre med personer med ulike typer funksjonsnedsettelser.
- Formidle erfaringene fra kartleggingen til relevante europeiske fora, f.eks. ECAC, med sikte på å styrke og videreutvikle regelverket der utfordringene skyldes forhold som ikke kan løses nasjonalt.
- Informere ved booking om tekniske begrensninger mht. størrelse, vekt mv. for transport av mobilitetshjelpemidler, slik at luftfartsselskapene kan bidra til forutsigbarhet mht. om man kan transportere sine elektriske rullestoler på den aktuelle reisen.
- Tydeliggjøring av at det er viktig å underrette flyselskapet eller reisearrangøren om assistansebehovet innen 48 timer, fordi det er avgjørende mht. flyselskapenes plikter etter regelverket. (man har ikke rett til å få transportert rullestol om den ikke er forhåndsmeldt48 timer før flygningen).

4.8 Regelverksendringer i EU

I de reviderte passasjerrettigheter (EU) 2026/2202 er det vedtatt betydelig styrking av flere særskilte materielle rettigheter for personer med særlige behov. De sentrale rettighetene for

funksjonshemmedes og bevegelseshemmedes som er vedtatt av Europakommisjonen, men ennå ikke gjennomført i norsk rett er:

- Ledsager skal reise gratis dersom flyselskapet krever slik ledsager av sikkerhetsgrunner, og personer med funksjonsnedsettelse eller redusert mobilitet og deres ledsagere skal få sitte ved siden av hverandre ombord i flyet uten ekstra kostnad
- Prioritert ombordstigning for personer med funksjonsnedsettelse/redusert mobilitet og ledsagere/assistansehunder
- Dersom assistansetjenesten på flyplassen svikter slik at passasjeren mister flyet sitt, skal flyselskapet yte kompensasjon, omruting og assistanse etter forordningen. Flyplassoperatøren må deretter refundere kostnadene til flyselskapet.
- Flyselskapet skal gi særlig prioritet ved omruting og assistanse til denne passasjergruppen
- Begrensningen i retten til hotellovernatting ved ekstraordinære omstendigheter gjelder ikke for personer med funksjonsnedsettelse eller redusert mobilitet.

Rettighetene forutsetter at passasjeren har forhåndsmeldt behovet. For flere av rettighetene vil forhåndsmelding i praksis være nødvendig for at luftfartsselskapet skal kunne gjennomføre tilretteleggingen rettighetene gir. De reviderte passasjerrettighetene vil etter gjennomføring i norsk rett supplere nasjonale regler om diskriminering og universell utforming.

5. Andre problemstillinger

5.1 Samarbeid med NAV hjelpemidler og selvinnsjekk på hjelpemidler

Det ble i høringsrunden til dette arbeidet rapportert om et stort antall skader på mobilitetshjelpemidler og at det bør etableres et samarbeid med NAV hjelpemidler for å få oversikt over kostnadene ved skader på hjelpemidler under flytransport. Det ble påpekt at oppfølging av skader på hjelpemidler, herunder hvorfor og hvor dette skjer kan være med på å redusere antall skader. Konsekvensene for passasjerer som ikke får utlevert sitt mobilitetshjelpemiddel etter flyreisen, kan være betydelig. Videre ønsker brukerorganisasjonen mulighet for selvinnsjekk på hjelpemidler.

Luftfartstilsynet vil først presisere at den reviderte passasjerrettighetsforordningen 261/2004 innebærer rett til full erstatning for tapte eller skadede mobilitetshjelpemidler under flytransport. Når det gjelder oppfølging av skader på hjelpemidler vurderer Luftfartstilsynet at systematisk registrering av skader på mobilitetshjelpemidler vil kunne gi et bedre grunnlag for å identifisere utfordringer, følge utviklingen over tid og vurdere behovet for ytterligere tiltak. Informasjonen kan benyttes som støtte i Luftfartstilsynets oppfølging av flyselskapenes og lufthavnenes etterlevelse av regelverket om rettighetene til passasjerer med funksjonsnedsettelse.

Når det gjelder innspill fra organisasjonene om mulighet for selvinnsjekk av hjelpemidler er Luftfartstilsynet skeptisk til at mobilitetshjelpemidler som skal sendes som bagasje skal sendes uten manuell sjekk av at hjelpemiddelet er sikret for transport, som kan forhindre skader.

5.2 Etablere kontakt med Pasientreiser HF

I høringsrunden har det blitt spilt inn at kontakt med Pasientreiser HF for å se om det er mulig å fremskaffe erfaringer og statistikk på konsekvensene av svikt i flyreisene kan være hensiktsmessig.

Luftfartstilsynet legger til grunn at flyselskaper ikke har et medisinsk ansvar for passasjerer. Dette har tidligere vært et tema i møter i Flygruppa, der det har vært tatt opp at pasienter som for eksempel er for nyopererte eller på annen måte for syke til å tåle en flyreise som i tillegg til opprinnelig planlagt flyreise kan innebære forsinkelser, mistet videre forbindelser osv. blir sendt med rutefly. Kartlegging av helsemessige konsekvenser av svikt i flytransporten ligger derfor i begrenset grad innenfor luftfartsmyndighetenes ansvarsområde. Kontakt med Pasientreiser HF kan likevel være nyttig for å belyse omfanget av og konsekvensene av slike hendelser for reisende med særskilte behov.

5.3 Ivaretakelse av HMS

I høringsrunden har det også blitt spilt inn at enkelte opplysninger om passasjerens funksjonsnedsettelse eller assistansebehov kan være nødvendige for at assistansetjenestene skal kunne ivareta hensynet til arbeidsmiljø og sikkerhet for personell som skal gjennomføre assistansen. Dette gjelder særlig opplysninger som har betydning for planlegging og gjennomføring av løft og forflytning, for eksempel behov for manuell løfting passasjerens evne til å medvirke ved forflytning, bruk av spesialutstyr eller behov for flere assistenter.

Slike opplysninger kan være nødvendig for å sikre forsvarlig gjennomføring av assistansen og redusere risikoen for belastningsskader og andre arbeidsrelaterte skader. Samtidig reiser innhenting og behandling av slike opplysninger spørsmål knyttet til personvern og håndtering av sensitive personopplysninger.

Når det gjelder opplysninger om passasjerens funksjonsnedsettelse eller assistansebehov vurderer Luftfartstilsynet det er viktig både av hensynet til personen som skal motta assistanse og for de ansatte som skal gi assistanse at systemene for bestilling og formidling av assistanse legger til rette for at relevante opplysninger gis og mottas av de aktørene som skal planlegge og gjennomføre assistansen, samtidig som personvernhensyn tas.
Luftfartstilsynet vurderer at det kan være hensiktsmessig å se på spørsmålene om informasjonsdeling og personvern i sammenheng med vurderingene under punkt 2 bokstav g).

5.4 Ombordstigningsløsninger

Det har i høringsrunden blitt spilt inn at det er ulike rutiner og tilgjengelig utstyr for ombordstigning mellom ulike lufthavner og flytyper. Brukerorganisasjonene har særlig pekt på utfordringer med trappeklatrere som er i bruk på de fleste flyplassene, særlig til bruk for

mindre flytyper som ikke kan benytte passasjerbroer og på flyplasser der det ikke er passasjerbroer Organisasjonene er ikke minst kritiske til disse fordi de innebærer en øvre vektgrense for passasjerer, føles utrygge og kan gi ryggsmerter for passasjeren. Luftfartstilsynet ser at de innspillene som er mottatt reiser spørsmål om dagens krav til ombordstigningsløsninger i tilstrekkelig grad ivaretar behovene til alle passasjergrupper. Mekaniske løfteanordninger, passasjerbroer tilpasset alle flytyper eller ramper kan løse utfordringen med trappeklatrere. Eventuelle krav om andre løsninger enn dagens trappeklatrere vil imidlertid kreve nærmere utredning og forutsetter regelverksendringer.

5.5 Behovene for personer med funksjonsnedsettelser som reise med barn og familie

Det har blitt spilt inn at konsekvensene av svikt i reisen kan være særlig store for passasjerer med funksjonsnedsettelse som reiser sammen med familie. Det er også tidligere stilt spørsmål om hvor langt plikten til assistanse til barn som reiser med personer med assistansebehov strekker seg. Utfordringer knyttet til assistanse, mobilitetshjelpemidler eller forsinkelser kan påvirke hele reiseføLget og føre til økte praktiske og organisatoriske belastninger.

Når det gjelder funksjonshemmede som reiser med barn, finnes det ikke særskilte regler, men Interpretative Guidelines til forordningen, pkt. 3.2.3.1. har en anbefaling om at disse passasjerene ikke skal ekskluderes fra bestemmelsene om assistanse etter forordningen. Assistansen er da anbefalt å bestå i bæring av bagasje, slik at passasjeren kan fokusere på å ta seg av barnet. Assistansen vil imidlertid ikke innebære plikt for assistansetjenesten eller flyselskapet til å bære barnet.

Luftfartstilsynet ser at konsekvensene av svikt i reisen kan være særlig belastende for passasjerer med funksjonsnedsettelse som reiser sammen med familie. Dette bør tas i betraktning i arbeidet med å forbedre tjenestene for passasjer med funksjonsnedsettelse.

5.6 Preaksepterte løsninger/godkjenning av spesialutstyr

Det har i høringsrunden blitt spilt inn at passasjerer som er avhengige av spesialutstyr om bord, eller som av medisinske eller funksjonelle årsaker ikke kan sitte oppreist under hele flyreisen, opplever ulik praksis mellom flyselskaper og flygninger. Dette gjelder blant annet passasjerer som har behov for spesialtilpassede seteløsninger, støtteutstyr eller andre hjelpemidler for å kunne gjennomføre reisen på en sikker måte. Brukerorganisasjonene har pekt på at det kan være vanskelig å forutse om en løsning som er akseptert på én flygning, vil bli akseptert på en annen.

Luftfartstilsynet har forståelse for at manglende forutsigbarhet kan skape usikkerhet for passasjerene og innebære en risiko for at personer som har planlagt og tilrettelagt reisen sin, likevel blir nektet transport. Samtidig er vurderingen av om utstyr kan benyttes om bord en flysikkerhetsmessig vurdering som må foretas av luftfartsselskapet innenfor gjeldende regelverk. Luftfartstilsynet har verken myndighet eller faglig grunnlag for å etablere en nasjonal godkjenningsordning for slikt spesialutstyr eller slike løsninger.

Luftfartstilsynet ser imidlertid at en ordning med forhåndsvurderte eller forhåndsgodkjente løsninger kunne bidratt til større forutsigbarhet for både passasjerer og luftfartsselskaper. En slik ordning kunne gjort det enklere for passasjerer å dokumentere at utstyret oppfyller relevante sikkerhetskrav, samtidig som den kunne redusert behovet for individuelle vurderinger i den enkelte flygning. Dette ville også kunne lette beslutningsgrunnlaget for flykapteinen og bidra til en mer ensartet praksis på tvers av selskaper og land. En eventuell ordning av denne typen bør vurderes og etableres på europeisk nivå, for eksempel i regi av EASA

5.7 Egnede toalettrom med stellefasiliteter for voksne på alle flyplasser, og stille rom

Det har i høringsrunden blitt spilt inn et ønske om at alle lufthavner bør ha et tilstrekkelig antall egnede toalettrom og stellefasiliteter for voksne. Brukerorganisasjonene har pekt på at slike fasiliteter er viktige for enkelte personer med funksjonsnedsettelse og deres ledsagere, og at tilgang til slike løsninger vil kunne bidra til økt tilgjengelighet og en mer verdig reiseopplevelse.

Luftfartstilsynet er enig i at egnede toalettrom og stellefasiliteter for voksne kan være av stor betydning for de passasjerene som har behov for dette og ser også at egne og stille rom kan bidra til forbedret reise-opplevelse. Samtidig følger det ikke av gjeldende regelverk krav om etablering av slike fasiliteter ved norske lufthavner. Forskrift om universell utforming av lufthavner stiller ikke krav om universell utforming av eksisterende bygninger, og for nybygg følger de generelle kravene til tilgjengelighet og universell utforming i hovedsak av plan- og bygningsregelverket og konsesjonsbehandlingen. Krav om stellefasiliteter for voksne inngår imidlertid ikke i disse regelverkene. Dersom Luftfartstilsynet skal kunne pålegge lufthavneiere å etablere egnede toalettrom og stellefasiliteter for voksne, vil det derfor være nødvendig med endringer i gjeldende forskriftsverk.

Luftfartstilsynet bemerker samtidig at forskriftskrav angir et minimumsnivå, og at regelverket ikke er til hinder for at lufthavneiere etablerer slike fasiliteter på eget initiativ. Avinor har eksempelvis valgt å inkludere slike løsninger ved de nye lufthavnene i Bodø og Mo i Rana. Luftfartstilsynets vurdering er derfor at etablering av egnede toalettrom og stellefasiliteter for voksne, kan bidra til økt tilgjengelighet for enkelte passasjergrupper, men at en generell plikt til å etablere slike fasiliteter vil kreve nærmere utredning og endringer i regelverket.

5.8 Sikkerhetskontroll

I høringsrunden har det også blitt spilt inn at sikkerhetskontrollen bør vies særskilt oppmerksomhet. Brukerorganisasjonene rapporterer om betydelige forskjeller i praksis mellom lufthavner og mellom ansatte, blant annet ved kontroll av rullestoler, medisinsk utstyr og kroppsbårne hjelpemidler. Det er videre vist til at ulik og uforutsigbar praksis kan medføre unødig ventetid, fysisk belastning og risiko for at nødvendig utstyr håndteres feil. Det er også spilt inn behovet for egne security-linjer for personer med funksjonsnedsettelser

Luftfartstilsynet ser at en mer ensartet praksis kan bidra til en mer forutsigbar og bedre reiseopplevelse for passasjerer med funksjonsnedsettelse. Det kan derfor være grunn til å vurdere behovet for ytterligere standardisering av rutiner og styrket opplæring av personell. Luftfartstilsynet bemerker samtidig at ansvaret for gjennomføringen av sikkerhetskontrollen ligger hos lufthavnoperatøren. Eventuelle forbedringstiltak bør derfor i første rekke vurderes og følges opp av lufthavnadministrasjonen. Det kan imidlertid være grunn til å vurdere om tilsyn med området i tilstrekkelig grad ivaretar de utfordringene som er påpekt.

5.9 Tilgang til egnede toalett og kabinrullestol om bord

Det har i høringsrunden blitt spilt inn at tilgang til egnede toalettfasiliteter og kabinrullestol om bord i praksis utgjør en vesentlig begrensning for hvor langt og hvor lenge mange personer med funksjonsnedsettelse kan reise. Manglende tilgang til slike fasiliteter kan gjøre det vanskelig eller umulig for enkelte passasjerer å benytte lengre flygninger.

Etter gjeldende regelverk skal flyselskapene yte nødvendig assistanse til passasjerer med funksjonsnedsettelse, herunder assistanse til å komme seg til og fra toalettet ved behov. Regelverket inneholder imidlertid ikke konkrete krav til når fly skal være utstyrt med kabinrullestol. ECAC Doc 30 anbefaler at fly med 100 passasjerseter eller mer er utstyrt med minst én kabinrullestol.

Luftfartstilsynet ser at tilgang til kabinrullestol kan være avgjørende for enkelte passasjerers mulighet til å benytte flytransport på lik linje med andre. Samtidig følger det ikke av gjeldende regelverk et krav om slik utrustning. Et eventuelt påbud om kabinrullestol om bord vil derfor kreve endringer i regelverket.

6. Luftfartstilsynets prioriterte anbefalinger

Tiltak som kan gjennomføres på kort sikt

- Tolkningsveiledning
- Bransjeforum
- Forbedret opplæring
- Bedre rapportering

Tiltak som krever regelverksendringer

- Nasjonale krav
- EU-regelverksinitiativ
- Krav til dokumentasjon og begrunnelser

Tiltak som krever videre utredning

- Felles informasjonsløsninger
- Registrering av individuelle behov
- Gjennomgang av økt tidsbruk

7. Konklusjon

Kort oppsummering av:

- De viktigste identifiserte barrierene.
- Hvilke forhold som skyldes manglende etterlevelse av dagens regler.
- Hvilke forhold som skyldes mangler ved regelverket.
- Hvilke forbedringstiltak Luftfartstilsynet anbefaler prioritert.

Kartleggingen viser at personer med funksjonsnedsettelser og redusert mobilitet fortsatt møter barrierer i forbindelse med flyreiser, selv om regelverket gir et omfattende vern av deres rettigheter. Utfordringene som er identifisert gjennom kartleggingen synes i stor grad å være knyttet til gjennomføringen av reisen og samspillet mellom aktørene i reisekjeden, snarere enn manglende regulering av passasjerenes rettigheter.

De viktigste identifiserte barrierene er mangelfull informasjonsflyt mellom passasjer, flyselskap, lufthavn og assistanseleverandør, ulik praktisering av regelverket mellom aktører og lufthavner, variasjoner i kompetanse og opplæring hos ansatte, utfordringer knyttet til transport og håndtering av mobilitetshjelpemidler samt manglende forutsigbarhet ved assistanse, transfer og avvikssituasjoner. Kartleggingen viser også at enkelte passasjerer opplever barrierer knyttet til sikkerhetskontroll, tilgjengelig informasjon, tilgang til egnede fasiliteter, mulighet til å sjekke inn selv og muligheten til å reise sammen med familie eller ledsagere.

Flere av utfordringene synes å skyldes manglende eller ulik etterlevelse av dagens regelverk. Dette gjelder særlig krav til informasjon, koordinering av assistanse, opplæring av personell og forståelsen av hvilke rettigheter passasjerene har. Kartleggingen tyder på at det eksisterende regelverket i mange tilfeller gir et bedre vern enn det passasjerene opplever i praksis. Utfordringene synes derfor i betydelig grad å være knyttet til kompetanse, rutiner, samhandling og oppfølging.

Kartleggingen har samtidig avdekket enkelte forhold som kan skyldes mangler eller uklarheter ved regelverket. Dette gjelder blant annet spørsmål hvor regelverket gir begrenset veiledning om praktisk gjennomføring, ansvarsfordeling eller kvalitetskrav, samt områder hvor teknologisk utvikling, nye typer mobilitetshjelpemidler eller ulike nasjonale tolkninger skaper utfordringer. Flere av disse problemstillingene er internasjonale og vil vanskelig kunne løses fullt ut gjennom nasjonale tiltak alene.

Luftfartstilsynet anbefaler at følgende konkrete forbedringstiltak prioriteres:

- Utarbeidelse av nasjonal veiledning og tolkningsavklaringer på områder hvor aktørene opplever usikkerhet (Ansvarlig: Luftfartstilsynet).
- Styrket kompetanse og mer systematisk oppfølging av opplæringskravene (Ansvarlig: Lufthavnadministrasjon og flyselskapene).
- Bedre systemer for registrering og utveksling av informasjon om assistansebehov gjennom hele reisekjeden (Ansvarlig: Flyselskapene)
- Tiltak som styrker samhandling og rolleforståelse mellom flyselskaper, lufthavner, assistanseleverandører og andre relevante aktører (Ansvarlig: Lufthavnadministrasjon og flyselskaper).
- Økt kunnskapsgrunnlag gjennom bedre registrering av avvik, klager og skader på mobilitetshjelpemidler (Ansvarlig: Lufthavnadministrasjon og flyselskaper).

- Videre dialog med nasjonale og europeiske aktører om utfordringer som krever regelverksutvikling eller harmonisering på tvers av landegrensene. (Ansvalig: Luftfartstilsynet).

Luftfartstilsynets samlede vurdering er at de største gevinstene på kort sikt kan oppnås gjennom tiltak som forbedrer etterlevelse, kompetanse, informasjonsflyt og samhandling innenfor rammene av dagens regelverk. Samtidig bør enkelte identifiserte problemstillinger følges opp i det videre arbeidet med utvikling og harmonisering av regelverket, slik at personer med funksjonsnedsettelser og redusert mobilitet i størst mulig grad kan gjennomføre flyreiser på lik linje med andre passasjerer.

Med vennlig hilsen

Nina Beate Vindvik
juridisk direktør
direktoratsavdelingen

Hilde Høiem-Storås
senioringeniør

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever derfor ikke signatur.

Antall vedlegg:11

Kopi til: direktoratsavdelingen - Nina Beate Vindvik, direktoratsavdelingen - Marianne Vatne, direktoratsavdelingen - Frank Arne Sandsund