

Mars 2023



Samgöngur og fatlað fólk

Stöðumat og aðgerðaráætlun

Útgefandi:

Innviðaráðuneytið

Fatlaðir í samgöngum – stöðumat og aðgerðaráætlun

Mars 2023

irn@irn.is

stjornarradid.is

Umbrot og textavinnsla:

Innviðaráðuneytið

©Innviðaráðuneytið

ISBN 978-9935-494-43-6

Efnisyfirlit

Inngangur	4
Niðurstöður starfshóps.....	5
2. Aðgengismál í samgöngum	6
3. Forgangsröðuð aðgerðaráætlun	9
4. Alþjóðlegar skuldbindingar	10
5. Störf starfshópsins	11

Inngangur

Starfshópur innviðaráðuneytis um stöðu fatlaðs fólks í samgöngum hóf störf í apríl árið 2022. Markmið hópsins er í fyrsta lagi að greina stöðu fatlaðs fólks í samgöngum á Íslandi og í öðru lagi að gera aðgerðaráætlun um bætt aðgengi fatlaðs fólks að samgöngum. Niðurstöður hópsins eru lagðar til grundvallar áherslum og aðgerðum í stefnumörkun samgönguáætlunar.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks verður lögfestur hér á landi. Í 9. gr. hans er sérstaklega kveðið á um að gera skuli viðeigandi ráðstafanir sem miða að því að tryggja fötluðu fólki aðgang, til jafns við aðra, að hinu efnislega umhverfi s.s. að samgöngum bæði í þéttbýli og dreifbýli. Þær ráðstafanir felast m.a. í því að bera kennsl á og ryðja úr vegi hindrunum og tálmunum sem hefta aðgengi. Þá segir einnig í 20. gr. að gera skuli árangursríkar ráðstafanir til þess að tryggja að fatlað fólk geti farið allra sinna ferða og tryggja sjálfstæði þess í þeim efnum, eftir því sem frekast er unnt. Sem liður í undirbúningi lögfestingu samningsins hefur verið settur á laggir starfshópur, skipaður fulltrúum margra ráðuneyta, sveitarfélaga og hagsmunasamtaka, sem hefur það hlutverk að vinna stefnumótun og gerð landsáætlunar um innleiðingu samningsins. Í landsáætlun verða skilgreind markmið og aðgerðir sem ráðast verður í til að íslenska ríkið uppfylli skyldur sínar samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Aðgerðaráætlun sem lögð er til í þessari skýrslu styður þessa vinnu og innleiðingu samningsins.

Þátttakendur í starfshópnum eru Björn Ágúst Björnsson tilnefndur af innviðaráðuneyti, formaður, Rán Þórisdóttir, tilnefnd af félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, Tómas Ingi Adólfsson, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Hulda Rós Bjarnadóttir, tilnefnd af Vegagerðinni og Bergur Þorri Benjamínsson, tilnefndur af Öryrkjabandalagi Íslands.

Niðurstöður starfshóps

Stöðumat leiðir í ljós að almenningssamgöngur á Íslandi eru aðgengilegar fötluðum einstaklingum að hluta til. Hér að neðan er að finna helstu niðurstöður varðandi stöðu aðgengismála í samgöngum:

- 1. Innanlandsflug:** Á innanlandsflugvöllum eru engin tæki til að flytja fatlaða farþega um borð í flugvélar. Farþegar sem nota hjólastól eru bornir um borð en sú aðferð er áhættusöm bæði fyrir farþega og starfsfólk.
- 2. Ferjusiglingar:** Herjólfur sem siglir á milli lands og Vestmannaeyja er aðgengilegur fötluðu fólki en bæta mætti miðlun upplýsinga til fatlaðra farþega. Aðrar ferjur eru eldri og ekki að öllu leyti hannaðar með aðgengi fatlaðs fólks í huga. Landgangar ferja eru þröngir og brattir, og eru því ekki aðgengilegir öllum.
- 3. Almenningsamgöngur á landi – höfuðborgarsvæði:** Vagnar á höfuðborgarsvæðinu eru flestir aðgengilegir. Aðgengi á biðstöðvum er ekki alltaf hannað með fatlað fólki í huga en víða er unnið að endurbótum. Þá er aðkoma fatlaðs fólks að biðstöðvum víða ábótavant.
- 4. Almenningsamgöngur á landi – dreifbýli:** Vagnar í akstri í dreifbýli eru almennt ekki aðgengilegir fötluðu fólki en nýjustu vagnar eru þó með sérhönnuðum lyftum fyrir fólk með hreyfihömlun. Biðstöðvar fyrir farþega eru langflestum tilfellum óaðgengilegar fyrir fatlað fólk.
- 5. Hleðslustöðvar raf- og tvinnbíla:** Hleðslustöðvar fyrir bíla eru oft og tíðum óaðgengilegar fyrir þá sem nota hjólastól eða búa við aðra fötlun. Algengt er að búnaðurinn sé í rangri hæð og að stólpur/kantar hindri aðkomu hjólastóls. Þá þarf að huga að nægu rými fyrir hjólastól við bíl sem þarf að hlaða.
- 6. Akstursþjónusta fatlaðra:** Hvert sveitarfélag rekur þjónustuna á sínum forsendum með hliðsjón af lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og leiðbeiningum stjórnarráðsins. Samræmt aðgengi að þjónustunni, óháð staðsetningu þess fatlaða er ekki í boði í dag þar sem framboð er háð samkomulagi á milli einstakra sveitarfélaga. Þá er þjónustustig mismunandi eftir sveitarfélögum, m.a. hvað varðar þjónustutíma innan vikunnar.

Aðgerðaráætlun tilgreinir eftirtalin forgangsverkefni:

1. Gerð leiðbeininga um hönnun og uppsetningu hleðslustöðva með hliðsjón af fullu aðgengi. Allar fyrirgreiðslur, svo sem styrkir og leyfisveitingar frá hendi hins opinbera verði skilyrtar því að fylgja leiðbeiningunum.
2. Skilyrði um aðgengi fyrir alla verði innleitt í útboðum vegna samgangna til og frá Leifsstöð.
3. Kaup á tækjabúnaði vegna aðgengis að flugi á innanlandsflugvöllum (um 65 millj. kr.-).
4. Hönnun og uppsetning tveggja biðstöðva á dreifbýlisleiðum (30 millj. kr.-).

2. Aðgengismál í samgöngum

2.1 Flug

Á Keflavíkurflugvelli eru aðgengismál í góðu horfi en þar er m.a. til staðar ýmis búnaður sem tengist aðgengi þeirra sem nota hjólastól, auk þess sem starfsfólk ISAVIA er þjálfað til að sinna verkefninu, sem oft er nefnd PRM þjónusta (Passengers with Reduced Mobility).

Á öðrum flugvöllum á Íslandi skortir búnað til að tryggja aðgengi allra. Heimilt er að leggja á sérstakt gjald á alla flugfarþega til að standa undir kostnaði. Það var ekki gert en þess í stað var farin sú leið að starfsfólk Icelandair sér um að bera farþega um borð í flugvélar. Á þeim leiðum þar sem flogið er á minni flugvélum er nánast ógerningur að koma farþegum í hjólastól um borð vegna smæðar vélanna.

Flugfarþegum sem nota hjólastól í innanlandsflugi hefur fjölgað en þeir munu vera um 70 í mánuði hverjum frá Reykjavíkurflugvelli og 35 til 40 á Akureyri. Fjöldinn gæti aukist á Akureyri nú þegar reglulegt millilandaflug þaðan er hafið.

Að bera farþega um borð í flugvélar er varasamt fyrir bæði farþega og starfsfólk sem sinnir verkefninu. Gerð var tilraun með sérstakan ramp á Reykjavíkurflugvelli en sú lausn er ekki ákjósanleg þar sem að ekki er hægt að nota rampinn við hefðbundnar íslenskar veðuraðstæður. Icelandair og Isavia hafa óskað eftir því að keyptur verði búnaður á helstu innanlandsflugvelli.

Rétt verkaskipting er sú að starfsfólk Isavia stýrir búnaðinum en ljóst er að sá búnaður sem notaður er á Keflavíkurflugvelli er dýr miðað við umfangið. Starfsfólk Icelandair hefur leitað að öðrum möguleikum en taka skal fram að tækin sem notuð eru í Keflavík eru besta lausn, sérstaklega þegar tekið er tillit til veðurs.

2.2 Ferjusiglingar

Herjólfur IV er hannaður og smíðaður skv. nýjustu reglum ESB um aðgengi á þann veg að allir, óháð getu, fötlun og/eða annarri skerðingu, komist af sjálfsdáðum um borð og farið um skipið. Aðrar ferjur á Íslandi teljast gamlar þar sem að þær voru smíðaðar og teknar í notkun þegar ekki þurfti að uppfylla viðmið um aðgengi allra.

Skortur er á upplýsingum og leiðbeiningum fyrir fatlað fólk hjá rekstraraðilum ferja. Bæta þarf þjónustu með aukinni upplýsingagjöf á vefsvæðum ferjanna, þjálfun starfsfólks, bættu verklagi og upplýsingaflæði. Landgangar eru of brattir og mjóir fyrir þau sem nota hjólastól og vantar betri skilgreiningu á hönnun þeirra.

Búnaður um borð í Herjólfu IV er til fyrirmyndar en athygli vekur að svokallaður „sjúkraklefi“ fyrir þau sem veikjast og önnur sem þurfa að leggjast á meðan á siglingu stendur er ekki með salerni sem er aðgengilegt fyrir þau sem nota hjólastól. Þá er aðeins eitt salerni um borð fyrir hreyfihamlað fólk í stað eins á hverri hæð fyrir sig.

Aðgengi um borð í eldri ferjum er mismunandi. Ferjan Baldur á Breiðafirði er t.d. með of litla lyftu og þar er ekki að finna aðgengileg salerni enda er skipið gamalt. Herjólfur III er með lyftu um borð sem uppfyllir þó ekki að fullu kröfur ESB reglugerðar eins og hún er í dag. Hríseyjar- og Grímseyjarferjur eru með einhverjar ráðstafanir um borð vegna hreyfihamlað fólk. Sigling til Hríseyjar er stutt þ.a. aðgengi að salerni er minna

knýjandi en í öðrum íslenskum ferjum. Ekki er að finna salerni í Grímseyjarferju með aðgengi fyrir fatlað fólk.

Móta þarf stefnu um aðgengi allra í höfnum landsins svo hægt sé að framfylgja algildri hönnun um landganga, en landgangar eru mikilvægur hlekkur í aðgengi fatlaðs fólks að ferjusiglingum. Aðstaða í höfnum landsins er misgóð og ekki öll til þess fallin að farþegar eigi auðvelt með að fara frá og um borð í ferjur. Of mikill halli og mjóar landgöngubrýr hindra t.d. þau sem nota hjólastóla.

2.3 Almenningsamgöngur á landi

Aðgengi að strætisvögnum á höfuðborgarsvæðinu, óháð fötlun eða þroskaskerðingu, hefur tekið stakkaskiptum á síðustu 30 árum en fyrir þann tíma gátu notendur hjólastóla ekki ferðast með vögnunum. Tíu ár eru síðan vagnar voru almennt útbúnir með ramp við afturhurð og notandi kemur sér sjálfur um borð. Þrátt fyrir að slíkur búnaður sé í vögnum mælist notkunin á honum heldur lítil samkvæmt upplýsingum Strætó bs. Líklega fællir slæmt aðgengi að biðstöðvum hreyfihlað fólk frá því að nýta sér samgöngumátann. Akstri um dreifbýli á milli þéttbýlisstaða er sinnt með vögnum sem eru hærri en þeir sem aka innan höfuðborgarsvæðisins. Í síðasta útboði Vegagerðarinnar á almenningsamgöngum á landsbyggðinni var í fyrsta sinn farið fram á sérstakt aðgengi fyrir þau sem nota hjólastól. Farþegi sem notar þjónustuna þarf að hafa samband við þjónustumiðstöð Strætó a.m.k. sólarhring fyrir áætlaða brottför, og sendir þjónustumiðstöðin upplýsingarnar áfram til þjónustuverktaka. Í september 2022 hafði enginn enn sem komið er nýtt sér þessa þjónustu.

Biðstöðvum á landsbyggðinni er verulega ábótavant og fæstar með aðgengi eða aðkomu fyrir fatlað fólk, sem kann að skýra litla eftirspurn eftir þjónustu. Ljóst er að óvissa um aðgengi á áfangastað er ekki til þess fallin að auka áhuga fatlaðs fólks á almenningsamgöngum. Hlutverk vagnstjóra er að leggja út ramp en ef biðstöðin er aðeins mól og skilti má ljóst vera að þjónustan er ekki heildstæð. Á vegum Vegagerðarinnar stendur til að hanna og setja upp biðstöðvar í Árborg og á Akureyri með bættu aðgengi, hönnun sem yrði leiðandi fyrir uppsetningu annarra stoppistöðva í framtíðinni. Verkefnið er þó í bið þar sem ekki er staðfest að fjármagn fái til verksins.

Fjöldi biðstöðva fyrir almenningsvagna á landinu öllu er um 1.200 en þar af eru um 900 á höfuðborgarsvæðinu. Reykjavíkurborg vinnur markvisst að endurgerð biðstöðva með aðgengi í huga og er fyrst unnið að endurbótum þar sem innstig í strætó eru mörg. Önnur sveitarfélög eins og Reykjanesbær hafa nýtt sér þessar endurbætur og tekið upp í sínu umdæmi. Aðgengi er þó almennt sett sú skorða á landinu að snjóhreinsun miðar að því að ryðja snjó hratt, en þá eru oft og tíðum skildir eftir ruðningar sem eru ófærir fyrir þau sem nota hjólastól. Reykjavíkurborg er þó með leiðbeinandi verklag til að fyrirbyggja ruðninga við stoppistöðvar sem eru skráðar með forgangshreinsun eins og þær sem eru staðsettar hjá heilbrigðisstofnunum og skólum.

2.4 Akstursþjónusta

Árið 1979 var tekinn í notkun fyrsti bíllinn í akstursþjónustu fyrir fatlað fólk. Sú þjónusta hefur nú verið fest í sessi, sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu.

Hvert sveitarfélag rekur þjónustuna á sínum forsendum með hliðsjón af lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og leiðbeiningum stjórnarráðsins. Samræmt aðgengi að þjónustunni, óháð staðsetningu þess fatlaða er ekki í boði í dag þar sem framboð er háð samkomulagi á milli einstakra sveitarfélaga. Þá er þjónustustig mismunandi eftir sveitarfélögum, m.a. hvað varðar þjónustutíma innan viku.

Þroskahjálp bendir á að þjónusta við fatlað fólk á stórhátíðum sé of takmörkuð og að akstur á milli landshluta ekki í boði. Þá er bent á að þjónustan sé ekki í boði á öllum tíma sólarhrings.

Tæknilegar breytingar munu hafa áhrif á aksturþjónustu fatlaðs fólks. Nú nýverið var veitt leyfi fyrir þjónustu í Kaliforníu þar sem í fyrsta sinn er ekið án bílstjóra í leigubílaþjónustu. Tilraunaverkefni á sviði aksturþjónustu fyrir fatlaða með sjálfkeyrandi faratækjum væri framfaraskref í átt að bættu aðgengi fatlaðs fólks að samgöngum á Íslandi.

2.5 Hleðsla rafbíla

Orkuskipti í samgöngum eru stefnumarkandi viðfangsefni stjórnvalda. Algengt er að nýjar hleðslustöðvar séu hannaðar með þeim hætti að fatlað fólk geti ekki nýtt þær til að hlaða ökutæki sín. Hópurinn leggur því til að, a) stjórnvöld stuðli að gerð leiðbeininga um hönnun og rekstur hleðslustöðva með aðgengi að leiðarljósi, og b) að ríki og sveitarfélög skilyrði alla fyrirgreiðslu og leyfisveitingar við það að hleðslustöðvar séu gerðar aðgengilegar öllum, óháð fötlun og þroskaskerðingu.

3. Forgangsröðuð aðgerðaráætlun

3.1 Stefnumarkandi viðfangsefni í aðgengismálum

Breytingar á aðgengismálum fatlaðs fólks kalla á tvenns konar breytingar:

1. **Viðurkenning og forgangur.** Viðurkenning á því að samgöngur séu aðgengilegar öllum, óháð fötlun og þroskaskerðingu. Fjárveitingar til aðgengismála standi jafnfætis eða framar öðrum verkefnum í forgangi.
2. **Upplýsingar.** Hanna þarf ferðir frá einum stað til annars út frá þörfum fatlaðs fólks og þeirra sem búa við þroskaskerðingu.

Aðgengismál í samgöngum líða fyrir skort á fjármagni þrátt fyrir stefnumótun ríkisstjórnar í málaflökknum. Til að ráða bót á þessu leggur hópurinn til að verkefni á þessu sviði verði fjármögnuð sérstaklega í samgönguáætlun. Með þessum hætti má tryggja að aðgengismál sitji ekki á hakanum.

3.2 Forgangsverkefni

Ýmis verkefni bíða úrlausnar. Hópurinn telur forgangsverkefni vera:

1. Gerð leiðbeininga um hönnun og uppsetningu hleðslustöðva með hliðsjón af fullu aðgengi. Allar fyrirgreiðslur, svo sem styrkir og leyfisveitingar frá hendi hins opinbera verði skilyrtar því að fylgja leiðbeiningunum.
2. Skilyrði um aðgengi fyrir alla verði innleitt í útboðum vegna samgangna til og frá Leifsstöð.
3. Kaup á tækjabúnaði vegna aðgengis að flugi á innanlandsflugvöllum (um 65 millj. kr.-).
4. Hönnun og uppsetning tveggja biðstöðva á dreifbýlisleiðum (30 millj. kr.-).

Önnur mikilvæg verkefni eru:

1. Uppsetning á 20 biðstöðvum á dreifbýlisleiðum (kostnaður er hugsanlega um 200 millj. kr.-).
2. Stefnumótun um aðgengi allra í höfnum landsins.
3. Kröfur til Vegagerðarinnar varðandi viðmið um aðgengi í hönnun og útboð á ferjum.
4. Sameiginleg viðmið um þjónustustig fyrir akstursþjónustu.

4. Alþjóðlegar skuldbindingar

4.1 Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er kveðið á um það að Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks verði lögfestur á Íslandi. Markmiðið með samningnum er að efla, verja og tryggja, að allt fatlað fólk njóti til fulls og til jafns við aðra, allra mannréttinda og grundvallarfrelsis.

Með vísan í 9. grein og 20. grein sáttmálans má vera ljóst að fullt aðgengi að almenningssamgöngum telst til þessara réttinda. Í 9. grein samningsins er tilgreint að aðildarríki skuli gera viðeigandi ráðstafanir til að gera fötluðu fólki kleift að lifa sjálfstæðu lífi og taka fullan þátt í mannlífinu á öllum sviðum. Er þar m.a. tilgreint aðgengi að samgöngum sem og aðgengi að aðstöðu og þjónustu sem almenningi er opin, bæði í þéttbýli og dreifbýli. Í 20. grein samningsins er greint frá því að aðildarríkin skuli gera árangursríkar ráðstafanir til að tryggja að einstaklingum sé gert kleift að fara allra ferða sinna og tryggja sjálfstæði fatlaðs fólks í þeim efnum eftir því sem frekast er unnt. Aðildarríki skuli greiða fyrir því að fatlað fólk geti farið allra ferða sinna með þeim hætti sem, og þegar, því hentar og gegn viðráðanlegu gjaldi.

4.2 Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga

Í lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga er kveðið á um rétt fatlaðs fólks til akstursþjónustu. Markmið reglnanna er að gera þeim sem vegna fötlunar ekki geta nýtt sér almenningsfarartæki kleift að stunda atvinnu og nám og njóta tómsunda.

4.3 Reglugerðir ESB

4.3.1 Flug

Ný loftferðalög bíða nú afgreiðslu Alþingis en í 205. og 206. grein þess er fjallað um réttindi fatlaðs fólks í flugi sem starfrækt er í ábataskyni. Þessi lög innleiða í íslenskan rétt reglugerð ESB nr. 1107/2006. Í þeirri reglugerð er kveðið á um bann við því að synja fötluðum einstaklingi um farskráningu í flug en þó er til staðar undantekning frá reglunni fyrir litlar flugvélar eða flugvélar þar sem dyr eru of litlar.

4.3.2 Ferjur

Siglingalög innleiða í íslenskan rétt reglugerð ESB nr. 1177/2010 um réttindi farþega í sjóflutningum. Í þeirri reglugerð er kveðið á um bann við því að synja fötluðum einstaklingi um farskráningu en þó er til staðar undantekning frá reglunni sem varðar takmarkanir sem koma til vegna hönnunar skipsins eða hafnaraðstöðu sem gera það að verkum flutningur fatlaðs einstaklings er ekki talinn öruggur eða rekstrarlega hagkvæmur.

4.3.3 Farþegaflutningar á landi

Reglugerð ESB um réttindi farþega með strætisvögnum og rútum nr. 181/2011 tiltekur réttindi fatlaðra farþega til aðgangs til jafns við aðra farþega. Því miður er í þeirri reglugerð undanþága sem nánast afnemur þennan rétt þegar gerð farartækis eða biðstöðvar gera það að verkum flutningur fatlaðs einstaklings er ekki talinn öruggur eða rekstrarlega hagkvæmur.

5. Störf starfshópsins

Hópurinn kallaði til fundar nokkra sérfræðinga sem kynntu efni á sínu sviði og svöruðu spurningum hópsins:

- Sigrún Björk Jakobsdóttir, framkvæmdastjóri hjá ISAVIA – aðgengismál fatlaðra í flugi.
- Ari Fossdal, rekstrarstjóri í innanlandsflugi Icelandair – aðgengismál fatlaðra í innanlandsflugi.
- Jóhannes Jóhannesson, skipahönnuður – aðgengi fatlaðra að farþegaferjum.
- Friðrika Jóhanna Hansen, Vegagerðin – aðgengi fatlaðra að farþegaferjum.
- Berglind Hallgrímsdóttir, samgönguverkfræðingur – aðgengi fatlaðra að biðstöðvum almenningsvagna. Unnur Helga Óttarsdóttir, framkvæmdastjóri Þroskahjálpar, , veitti hópnunum innsýn í stöðu þeirra sem búa við þroskaskerðingu og tók saman hugleiðingar um breytingar á akstursþjónustu fatlaðra.

