

Juridiska avdelningen
Helena Linde
Avdelningen för digitalisering
Per-Erik Nyström

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet

Sammanfattning

SKL välkomnar den ambition och de intentioner som kommer till uttryck i webbtillgänglighetsdirektivet.

SKL anser att det framlagda förslaget inte uppfyller de krav på tydlighet som möjliggör en enhetlig tolkning av funktionskraven på tillgänglighet.

SKL anser vidare att direktivets omfång räcker för att säkerställa tillgänglighet och att förslaget i flera avseenden möjliggör en onödigt kostnadsdrivande anpassning för kommuner, landsting och regioner.

Bakgrund

I Ds (2017:60), genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet lämnas förslag om hur genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer (webbtillgänglighetsdirektivet) ska implementeras i svensk rätt.

SKL:s ställningstaganden utgår i det följande från att SKL:s styrelse har den 13 oktober 2017 antagit ett positionspapper om funktionshinder och delaktighet. Där slås bl.a. fast att fysiska och tekniska miljöer för verksamheter som drivs av kommuner, landsting och regioner bör utformas utifrån principen om universell utformning och tillgänglighet. För att detta ska vara möjligt behöver lagstadgade funktionskrav på tillgänglighet vara tydliga för att möjliggöra en så entydig tolkning som möjligt.

SKL betonar i samma positionspapper att kommuner, landsting och regioner bör säkerställa att digitala tjänster utformas så att de uppfyller gällande krav på tillgänglighet och användbarhet.

Behovet av en ny lag

I promemorian förstås att webbtillgänglighetsdirektivet implementeras genom en ny lag – lagen om tillgänglighet till digital offentlig service.

SKL:s ställningstagande

SKL har ingen erinran mot tillskapandet av en ny lag på detta område – men motsätter sig en mer långtgående implementering än vad som följer av direktivet.

En teknikneutral lagstiftning

För att göra den föreslagna lagen mer teknikneutral föreslås i promemorian att begreppen digital service och teknisk lösning används. Med digital service avses tjänster eller information som tillhandahålls via en teknisk lösning. Med teknisk

lösning avses de tekniska lösningar som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, beslutar ska omfattas av lagens tillämpningsområde.

SKL:s ställningstagande

SKL välkomnar ambitionen att göra lagstiftningen teknikneutral, men tvingas konstatera att den ambitionen också innebär att den föreslagna lagen blir väsentligt mer svåröverskådlig och svår att tillämpa för de myndigheter som ska leva upp till de krav webbtillgänglighetsdirektivet ställer.

SKL motsätter sig den lagtekniska lösningen eftersom denna teknikneutrala utformning skapar stor osäkerhet om tillämpningsområde och kravnivåer.

Vilka krav på tillgänglighet ska gälla?

Enligt artikel 4 i webbtillgänglighetsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att offentliga myndigheter vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att göra sina webbplatser och mobila applikationer mer tillgängliga genom att göra dem möjliga att uppfatta, hanterbara, begripliga och robusta. Dessa fyra principer utgör grunden för WCAG 2.0 – och därigenom även vissa delar av EN-standarden inom området.

Enligt *den första principen* ska en webbplats vara möjlig att uppfatta, vilket innebär att information och komponenter i ett användargränssnitt ska presenteras för användare på ett sätt som de kan uppfatta; en text ska exempelvis kunna konverteras till stor stil, punktskrift eller tal. ’

Enligt *den andra principen* ska komponenterna i ett användargränssnitt vara hanterbara. Detta innebär bl.a. att det ska gå att navigera på en webbplats enbart med hjälp av ett tangentbord.

Enligt *den tredje principen* måste information om och hantering av användargränssnitt vara begriplig. Detta uppnås t.ex. genom att sidans språk anges i HTML-koden, så att skärmläsare, som används av personer med synnedsättning, använder ett korrekt uttal.

Enligt *den fjärde principen* måste en webbplats innehåll vara robust nog för att kunna tolkas på ett pålitligt sätt av ett brett spektrum av olika användarprogram, inklusive hjälpmedel.

Det kan konstateras att dess principer inte framgår av förslaget till lag om tillgänglighet till digital offentlig service. Istället hänvisas i lag till att den myndighet regeringen bestämmer ska utforma föreskrifter om vilka tillgänglighetskrav som ska gälla.

SKL:s ställningstagande

SKL välkomnar att i och för sig ambitionen att skapa en följsam och teknikneutral reglering – men med hänsyn till att de nya tillgänglighetskraven kommer att bli

kostnadskrävande anser SKL att den kravnivå som ställs mer tydligt behöver framgå av lag.

SKL betonar att det är särskilt angeläget med hänsyn till att nedan redovisade tillsynsmekanismer förenats med sanktioner i form av viten.

Förutsättningar för att helt eller delvis undanta digital service från tillgänglighetskraven

I promemorian föreslås att en offentlig aktör är skyldig att uppfylla tillgänglighetskraven om fullgörandet av dessa krav utgör *en skälig anpassning*.

SKL:s ställningstagande

SKL anser att det behövs vägledning kring när bedömning om en anpassning ska anses vara skälig, särskilt kring hur offentliga aktörens storlek, art och resurser ska bedömas samt hur kostnader och fördelar för organisation ska bedömas i förhållande till personer med funktionsnedsättning.

Tillämpningsområdet

Webbtillgänglighetsdirektivet omfattar statliga och kommunala myndigheter, beslutande församlingar i kommuner och landsting, offentligt styrda organ samt sammanslutningar av dessa aktörer.

I promemorian föreslås att kraven i den nya lagen ska gälla för offentliga aktörer. Begreppet omfattar bl.a. det som avses med begreppet offentlig myndighet i webbtillgänglighetsdirektivet – men enligt promemorian bör begreppet i den svenska implementeringen ges en något vidare innebörd. Offentligt styrda organ ska exempelvis innefatta vissa statliga och de flesta kommunala företagen. I promemorian föreslås även att privata aktörer, som med offentlig finansiering bedriver yrkesmässig verksamhet inom skola, hälso- och sjukvård samt omsorg, ska omfattas av den nya lagens krav

Den lagtekniska lösningen av vilka som omfattas av lagförslaget är svårtillgänglig. Exempelvis är det svårt att utläsa vad som gäller för kommunala företag.

SKL:s ställningstagande

SKL anser att lagtexten klart ska definiera vilka offentliga aktörer som ska omfattas av lagens tillämpningsområde.

Digital service som tillhandahålls via en teknisk lösning som kontrolleras av en offentlig aktör

I promemorian föreslås att digital service som tillhandahålls via en teknisk lösning som står under en offentlig aktörs kontroll ska följa tillgänglighetskraven i den föreslagna lagen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilka tekniska lösningar som ska omfattas av lagens

tillämpningsområde. Sådana föreskrifter får avse sådana tekniska lösningar som anges i artikel 1.1 i webbtillgänglighetsdirektivet.

Motsvarande föreslås gälla för de tillgänglighetskrav som ställs upp.

Tillgänglighetskraven följer av de föreskrifter som meddelas på myndighetsnivå. Det går alltså inte av lag att utläsa vilka krav kommunala myndigheter och andra aktörer ska leva upp till.

SKL:s ställningstagande

SKL anser mot denna bakgrund att regeringen i det fortsatta beredningsarbetet av lagen bör regeringen utveckla sitt resonemang om hur webbtillgänglighetskraven förhåller sig till regeringsformens krav på att åligganden för kommunerna ska komma till uttryck i lag.

SKL välkomnar i och för sig ambitionen att skapa en följsam och teknikneutral reglering – men med hänsyn till att de nya tillgänglighetskraven kan bli ingripande anser SKL att den kravnivå som ställs mer tydligt behöver framgå av lag. SKL betonar att det är särskilt angeläget med hänsyn till att nedan redovisade tillsynsmekanismer förenats med sanktioner i form av viten.

Direktsändningar av tidsberoende medier

I promemorian föreslås att direktsändningar av ”tidsberoende medier” ska delvis undantas från tillämpningsområdet. Med tidsberoende medier avses ljud eller video, en kombination av ljud och video, eller något av de föregående i kombination med möjligheter till interaktion. Det innebär t.ex. att streamade sändningar via webbplatsen kommer att behöva textas och syntolkas om de finns upplagda mer än viss tid – enligt förslaget efter fjorton dagar.

SKL:s ställningstagande

SKL noterar att förslaget följer direktivets skrivelser och noterar samtidigt att denna anpassning kommer bli starkt kostnadsdrivande för kommuner, landsting och regioner. Med tanke på att de åligganden som följer av direktivet bör regeringen i det fortsatta lagstiftningsarbetet utveckla resonemanget om hur de ökande kostnaderna för kommunernas del förhåller sig till tillämpningen av finansieringsprincipen.

Offentligt finansierad verksamhet som utförs av privata aktörer

I promemorian föreslås lagens tillämpningsområde bör utökas till att även omfatta privata aktörer som bedriver verksamhet som till någon del är offentligt finansierad och som bedrivs inom områdena skola, hälso- och sjukvård samt omsorg. Motsvarande föreslås gälla också för enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd som erhåller statsbidrag för ersättning för högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå eller för utbildning på forskarnivå bör omfattas av lagen.

Förslaget motsvarar en ambition som kommer till uttryck i direktivet utan att innebära ett uttryckligt krav. Direktivet ger därför ett utrymme för nationella bedömningar på denna punkt.

SKL:s ställningstagande

SKL har ingen invändning mot att utvidgade ambitionen för webbtillgänglighet för sådan offentlig finansierad verksamhet som utförs av privata aktörer.

Undantag för viss verksamhet på skolområdet

Enligt promemorian ska digital service som inte hänför sig till verksamhetens väsentliga administrativa funktioner inom verksamhet som tillhör skolväsendet undantas från lagen.

SKL:s ställningstagande

SKL har ingen invändning mot det föreslagna undantaget till viss verksamhet på skolområdet, men påpekar svårigheten att göra gränsdragningar kring vad som är verksamhetens administrativa funktioner.

Tillgänglighetsutlåtande

I promemorian föreslås att en offentlig aktör ska för sådan digital service som tillhandahålls via en teknisk lösning som står under aktörens kontroll tillhandahålla ett tillgänglighetsutlåtande med en funktion som gör det möjligt för en enskild att meddela den berörda aktören att dess digitala service inte uppfyller tillgänglighetskraven samt lämna en begäran om tillhandahållande av digital service som uteslutits med stöd av bestämmelser i den föreslagna lagen

SKL:s ställningstagande

SKL konstaterar att promemorians förslag i huvudsak utgår ifrån direktivet krav på tillgänglighetsutlåtande. SKL anser att det behövs riktlinjer kring utformning av tillgänglighetsutlåtande, vilka funktionella krav som gäller för meddelandefunktion samt vid bedömningar av skälig anpassning.

Rätten att begära tillhandahållande av digital service som uteslutits med stöd av bestämmelser i den föreslagna lagen

Enligt promemorians förslag ska en berättigad och rimlig begäran om tillhandahållande av digital service som uteslutits med stöd av undantagen för viss digital service eller för att tillgängliggörandet inte utgjort en skälig anpassning, och som inkommit via kommentarsfunktionen i tillgänglighetsutlåtandet, tillgodoses utan onödigt dröjsmål. Begäran ska även prövas enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om utlämnande av allmän handling. En offentlig aktör ska även lämna skriftligt beslut om begäran avslagits som ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol.

SKL:s ställningstagande

SKL anser att promemorians förslag går längre än direktivets skrivelser vad gäller skriftligt beslut och möjlighet att överklaga. SKL vill istället se att svensk lag i möjligaste mån anpassas till direktivets nivåer och att utrymmet för högre ambitioner överlämnas till tillämpande organ.

Övervakning

Webbtillgänglighetsdirektivet anger att medlemsstaterna ska vidta en rad åtgärder rörande utbildning och information samt övervakning och rapportering – och enligt förslaget i promemorian ska en tillsynsmyndighet övervaka att digital service som tillhandahålls av offentlig aktör uppfyller kraven i den föreslagna lagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om hur övervakningen ska genomföras.

SKL:s ställningstagande

SKL förutsätter att denna övervakning kompletteras med rekommendationer, stöd, vägledningar och råd som skapar förutsättningar för kommuner, landsting och regioner att följa lagen.

Uppföljning

Enligt promemorians förslag ska enskilda som anser att digital service som tillhandahålls av en offentlig aktör inte uppfyller kraven i den föreslagna lagen kunna anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Om tillsynsmyndigheten, genom övervakning eller efter anmälan, konstaterar brister i förhållande till kraven i den föreslagna lagen ska myndigheten genom påpekanden eller liknande förfaranden försöka åstadkomma rättelse. Leder insatserna inte till rättelse får myndigheten förelägga den offentliga aktören att vidta åtgärder för att uppfylla kraven. Ett nytt föreläggande om samma sak får förenas med vite.

Enligt direktivet ska medlemsstaterna säkerställa att det finns tillfredställande och effektivt uppföljningsförfarande för att säkerställa efterlevandet av direktivet och säkerställa att det finns ett uppföljningsförfarande kopplat till tillgänglighetsutlåtande och kommentatorsfunktion.

SKL:s ställningstagande

SKL anser det välkommet med funktion för privatpersoner att påtala brister till myndighet eller ombudsman i enlighet med direktivet.

SKL konstaterar att direktivet ställer inget krav på ett vitesförfarande.

SKL motsätter sig att tillsynsmyndighet får befogenheter att utdöma vite, bl.a. med hänsyn till att tillgänglighetskraven inte följer av lag utan bestäms genom föreskrifter av den myndighet som utövar övervakningen.

Överklagande av beslut m.m.

Direktivet innehåller inte något uttryckligt krav på nationella bestämmelser om rätt att överklaga myndigheters beslut och det är således enligt direktivet upp till medlemsstaterna att besluta om ett sådant system ska införas och hur det i så fall utformas.

SKL:s ställningstagande

SKL anser att direktivets skrivelser är tillräckliga och att möjlighet överklaga till förvaltningsdomstol kan leda till ökade kostnader för kommuner, landsting och regioner.

Ikraftträdande m.m.

I promemorians författningskommentar sägs att det

”Av artikel 12.3 framgår att medlemsstaterna ska börja tillämpa bestämmelserna i direktivet vid olika tidpunkter. För offentliga myndigheters webbplatser som offentliggjorts efter den 22 september 2018 ska bestämmelserna börja tillämpas fr.o.m. den 23 september 2019. För offentliga myndigheters webbplatser som offentliggjorts före den 23 september 2018 ska bestämmelserna börja tillämpas fr.o.m. den 23 september 2020. För offentliga myndigheters mobila applikationer ska bestämmelserna börja tillämpas först fr.o.m. den 23 juni 2021.”

Den svenska lagtexten saknar därmed reglering beträffande ikraftträdande 2021 för offentliga myndigheters mobila applikationer. Är avsikten att sådana applikationer ska omfattas först när det krävs enligt direktivet bör övergångsbestämmelsen till den svenska lagtexten spegla det.

SKL:s ställningstagande

SKL anser att övergångsbestämmelserna till den föreslagna lagen ska anpassas till de krav på tillämpning som följer av direktivet.

Sveriges Kommuner och Landsting



Lena Micko
Ordförande