

2018-02-27

Dnr 17/03579

Finansdepartementet
Enheten för digital förvaltning

fi.remissvar@regeringskansliet.se och
fi.ofa.df@regeringskansliet.se

Remissyttrande över promemorian Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet (Ds 2017:60) (Ert diarienummer Fi2016/04244/DF)

Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) har i uppdrag att verka för yttrandefrihet inom sitt verksamhetsområde och främja möjligheterna till mångfald och tillgänglighet inom press, radio och tv.

MPRT vill initialt framhålla att det bör ligga i alla myndigheters och andra offentliga aktörers uppdrag att göra sina webbplatser och mobila applikationer så tillgängliga som möjligt för alla användare och uppfylla vissa tillgänglighetskrav.

Med utgångspunkt i myndighetens verksamhetsområde har MPRT följande synpunkter på förslagen i promemorian.

Undantaget för digital service som tillhandahålls av public service-företagen (avsnitt 8.3.2)

Enligt webbtillgänglighetsdirektivets¹ artikel 1.3 a) är direktivet inte tillämpligt på webbplatser och mobila applikationer tillhörande radio- och televisionsföretag med uppdrag i allmänhetens tjänst samt deras dotterbolag, liksom för andra organ eller deras dotterbolag, för fullgörandet av ett uppdrag att verka i allmänhetens tjänst på radio- eller tv-området. I promemorian görs bedömningen att det saknas skäl att frånga direktivets undantag för public service-företag. Denna bedömning görs med hänvisning till AV-direktivet² och befintlig lagstiftning om tillgänglighet till tv-sändningar. Kraven på

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster

tillgänglighet inom detta område bör enligt promemorian, med hänsyn till pågående översynsarbete, regleras i sektorsspecifik lagstiftning.³

Befintlig sektorsspecifik lagstiftning inom detta område avser främst tillgänglighet till tv-sändningar medan webbtillgänglighetsdirektivet och den föreslagna lagen om tillgänglighet till digital offentlig service tar sikte på tillgänglighet till webbplatser och mobila applikationer. Webbplatser och mobila applikationer som public service-företagen svarar för kan i och för sig innehålla tv-sändningar men kan också ha ett annat innehåll. Mot den bakgrunden ifrågasätter MPRT förslaget att helt undanta SVT:s, SR:s och UR:s webbplatser och mobila applikationer från den föreslagna lagen med hänvisning till lagstiftningen om tillgänglighet till tv-sändningar.

I anledning av den föreslagna laghänvisningen i 8 § finns det anledning att påpeka att det i delbetänkandet av Parlamentariska public service-kommittén⁴ föreslås att lagen (1989:41) om finansiering av radio och TV i allmänhetens tjänst upphävs och ersätts med en ny lag om finansiering av public service.

Utsträckningen av tillämpningsområdet till att även omfatta viss offentligt finansierad verksamhet som utförs av privata aktörer (avsnitt 8.4.3)

Enligt förslagen ska vissa privata aktörer som yrkesmässigt bedriver verksamhet som till någon del är offentligt finansierad omfattas av den föreslagna lagen. Det finns ett stort antal privata aktörer som bedriver verksamhet med stöd från det allmänna, däribland tidningar med presstöds.⁵ Genom att den föreslagna lagens tillämpningsområde begränsas till privat bedrivna verksamheter inom områdena skola, högskola, hälso- och sjukvård samt omsorg är det dock MPRT:s bedömning att presstödstidningarna inte kommer att omfattas av den föreslagna lagen.

Utsträckningen av tillämpningsområdet till att även omfatta digital service som tillhandahålls via en teknisk lösning som kontrolleras av tredje part (avsnitt 8.5.2)

Enligt förslaget ska digital service som tillhandahålls av en offentlig aktör via en teknisk lösning som står under tredje parts kontroll – så långt det är möjligt – uppfylla tillgänglighetskraven. I promemorian anges att en betydande del av den tillgänglighetsanpassning som kan bli aktuell i detta avseende rör ”tidsberoende medier” och då framför allt textning av video.⁶ MPRT förstår förslaget som ett generellt krav på att alla aktörer som omfattas av den föreslagna lagen – i den utsträckning som det är tekniskt möjligt – i regel till exempel ska texta alla videor som publiceras i sociala medier på internet fr.o.m. den 23 september 2020. Detta kan vara rimligt men det saknas en analys av hur ett sådant krav förhåller sig till nuvarande bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), se vidare nedan.

³ Ds 2017:60 s. 57

⁴ SOU 2017:79

⁵ Jfr även Medieutredningens förslag om ett nytt mediestöd i SOU 2016:80

⁶ Ds 2017:60 s. 120

Begreppet "tidsberoende medier" (avsnitt 8.6.2)

I promemorian introduceras flera nya begrepp i svensk lagstiftning. Ett sådant begrepp är "tidsberoende medier", som definieras i 7 § i den föreslagna lagen. En motsvarande definition finns i direktivets artikel 3.6. I författningskommentaren anges film- eller ljudklipp, spel och e-utbildningar som exempel på "tidsberoende medier".⁷ I promemorian framgår vidare bland annat att begreppet omfattar "alla former av media vars innehåll har en tidsmässig varaktighet", att "all media som har en spellängd utgör tidsberoende media" och att "det saknas alternativa begrepp som täcker in alla de medier som avses".⁸

Begreppet "tidsberoende medier" är främmande utifrån svenskt språkbruk och svensk rättstradition.⁹ Begreppets innebörd är svår att förstå rent språkligt men också i förhållande till de begrepp som används i YGL och radio- och tv-lagen (2010:696). Som exempel på sådana begrepp kan nämnas radioprogram i YGL:s mening¹⁰ och tv-sändningar, beställ-tv och ljudradiosändningar i radio- och tv-lagens mening.

Medlemsstaterna är inte bundna av webbtillgänglighetsdirektivets terminologi. MPRT ifrågasätter om begreppet "tidsberoende medier" bör införas i svensk lagstiftning, i vart fall utan en närmare analys av vad som menas med begreppet i sig och i förhållande till begrepp som redan är etablerade i exempelvis YGL och radio- och tv-lagen.

Begreppsförvirringen kompliceras ytterligare av de föreslagna begreppen "digital service" och "teknisk lösning". För att illustrera kan nämnas att den "digitala service" som omfattas av kraven i webbtillgänglighetsdirektivet i princip innefattar allt som finns på en webbplats eller i en mobil applikation.¹¹ Där kan bland annat finnas "tidsberoende medier" i form av till exempel ljud- och/eller videomeddelanden med information till allmänheten. Som myndigheten förstår förslagen i promemorian kan begreppet "digital service" därmed innefatta bland annat sådant som omfattas av YGL och radio- och tv-lagen (till exempel tv-sändningar) och begreppet "teknisk lösning" kan bland annat avse grundlagsskyddade webbplatser. Därtill bör nämnas att WCAG 2.0 i sin tur innehåller ytterligare begrepp som också är främmande utifrån terminologin i YGL och radio- och tv-lagen (till exempel "video", "synkroniserad media" och "medialternativ till text"). Regleringen blir svåröverskådlig.

Undantaget för direktsändningar (avsnitt 8.6.2)

Enligt 8 § i den föreslagna lagen är lagen inte tillämplig på bland annat digital service som utgörs av tillhandahållande av *direktsändningar* av "tidsberoende

⁷ Ds 2017:60 s. 155

⁸ Ds 2017:60 s. 75 f.

⁹ Ds 2017:60 s. 75

¹⁰ I prop. 2017/18:49 föreslås att termen "program" införs i yttrandefrihetsgrundlagen för att beteckna innehållet i de olika medieformerna, istället för "radioprogram".

¹¹ Ds 2017:60 s. 74

medier”. Ett liknande undantag för direktsändningar finns i webbtillgänglighetsdirektivets artikel 1.4 c). I författningskommentaren anges, med hänvisning till skäl 27 i direktivets ingress, att direktsänt material som tillhandahålls utan tillgänglighetsanpassning längre än 14 dagar efter sändningen eller återpubliceringen av sändningen som huvudregel inte längre ska omfattas av undantaget.¹²

MPRT förstår det som att avsikten är att den föreslagna lagen ska omfatta alla sändningar eller tillhandahållanden (”on demand”) av *förinspelade* program som består av ljud och/eller video på exempelvis myndigheters och vissa privata aktörers webbplatser och mobila applikationer, samt alla *direktsända* program som ligger kvar där längre än 14 dagar. Med andra ord, den föreslagna lagen innebär ett allmänt krav för exempelvis myndigheter och vissa privata aktörer att i regel tillgängliggöra alla sådana program¹³ på sina webbplatser och mobila applikationer.

Flera av kriterierna under riktlinje 1.2 i WCAG 2.0 (som berör ”tidsberoende media”) gäller förinspelat material. MPRT saknar en närmare redogörelse för den faktiska innebörden av dessa kriterier i promemorian. Detta gäller inte minst eftersom WCAG 2.0 använder andra begrepp (såsom ”textbeskrivningar” och ”ljudbeskrivningar”) än de begrepp som används i YGL och radio- och tv-lagen för de tillgänglighetstekniker som där pekas ut för tv-sändningar (dvs. textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik).¹⁴

Förhållandet till yttrandefrihetsgrundlagen (YGL)

I promemorian anges att webbtillgänglighetsdirektivets bestämmelser innebär att krav kan komma att ställas på webbplatser som omfattas av YGL:s skydd, men att det saknas skäl att i den föreslagna lagen särskilt ange att bestämmelserna inte ska tillämpas i den utsträckning detta skulle strida mot YGL.¹⁵ Det utvecklas inte i vilka delar bestämmelserna eller de faktiska kraven som kommer följa av bestämmelserna skulle kunna strida mot YGL. Det kan finnas skäl att resonera kring om regleringen endast kommer att innebära tekniska krav eller om den även kommer att innebära krav på aktörerna att göra anpassningar av sitt redaktionella innehåll, samt hur detta i så fall förhåller sig till YGL. En ytterligare fråga som det kan finnas anledning att utveckla är om riktlinje 1.2 i WCAG 2.0 och framgångskriterierna till denna riktlinje innebär att det uppställs krav på aktörerna att tillgängliggöra beställ-tv som tillhandahålls via tråd, samt hur det i så fall förhåller sig till nuvarande bestämmelser i YGL som inte (ännu) tillåter en sådan skyldighet.¹⁶

¹² Ds 2017:60 s. 155

¹³ Med ”program” i radio- och tv-lagens mening avses detsamma som i yttrandefrihetsgrundlagen, vilket innebär att även enkla meddelanden om till exempel tid och väder faller in under begreppet (prop. 1995/96:160 s. 65 och 2009/10:115 s. 150).

¹⁴ Med anledning av skrivningen på s. 21 i Ds 2017:60, om att tillgänglighet i radio- och tv-lagen avser möjlighet att ta del av bland annat radio- och tv-sändningar, vill myndigheten framhålla att lagen inte innehåller några krav på tillgänglighet vad avser radiosändningar.

¹⁵ Ds 2017:60 s. 44. Det kan i sammanhanget vara intressant att notera att bland annat flera myndigheter och kommuner har utgivningsbevis för sina webbplatser.

¹⁶ I prop. 2017/18:49 föreslås att samma krav som idag kan ställas på den som sänder program i tv att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning även ska kunna ställas på

Frågan om vilka krav på tillgänglighet som ska gälla (avsnitt 8.7)

MPRT delar uppfattningen att det i förordning eller myndighetsföreskrifter bör anges vilken standard eller vilka standarder som uppfyller kraven på tillgänglighet. Den pågående utvecklingen på detta område gör det mindre lämpligt att fastslå en viss standard i lag.

Det är i dagsläget inte klart vilka standarder som uppfyller kraven på tillgänglighet. Detta innebär en osäkerhet för de offentliga aktörer som föreslås omfattas av den nya lagen när de ska förbereda sig och påbörja arbetet med att se över och tillgänglighetssäkra sina webbplatser och mobila applikationer.

Kompetensen inom detta område torde variera kraftigt bland de aktörer som föreslås omfattas av den nya lagen. Det hade därför varit önskvärt att det hade presenterats mer konkret vilka faktiska tillgänglighetskrav som kan komma att gälla, samt hur dessa kan uppfyllas. Innehållet i WCAG 2.0 presenteras kort i promemorians avsnitt 5.1 men det saknas mer konkreta exempel på vilka anpassningar som kan behöva göras för att uppfylla WCAG 2.0 nivå AA.

Med tanke på resonemanget i promemorian om huruvida Sverige bör införa en högre kravnivå än den som anges i direktivet¹⁷ bör påpekas att det i WCAG 2.0 anges att det inte är rekommenderat att kräva uppfyllande av nivå AAA i generella policyer för hela webbplatser eftersom det inte är möjligt att tillgodose samtliga framgångskriterier på nivå AAA för vissa typer av innehåll.

Förutsättningar för att helt eller delvis undanta digital service från tillgänglighetskraven (avsnitt 8.8)

Det bör utredas om exempelvis vissa delar av WCAG 2.0 är så pass enkla att uppfylla att de bör kunna uppfyllas av alla offentliga aktörer som föreslås omfattas av den nya lagen om tillgänglighet till digital offentlig service. En sådan utredning skulle visa om vissa åtgärder rimligen bör kunna vidtas av alla.¹⁸

Tillgänglighetsutlåtande (avsnitt 8.9)

Införandet av ett formkrav för en ”tillgänglighetsbegäran” riskerar att leda till en krånglig och byråkratisk tillämpning. MPRT ifrågasätter därför förslaget i denna del.

Tillsynsmyndigheten och dess uppgifter (avsnitt 8.10)

MPRT är positiv till att tillsynsmyndigheten ges i uppdrag att bistå med lättillgänglig och tydlig information, utbildningar och stöd gällande hur webb-

den som tillhandahåller beställ-tv. För närvarande tillåter dock inte YGL någon som för tv-sändningar liknande allmän skyldighet att tillgängliggöra beställ-tv genom tråd.

¹⁷ Ds 2017:60 s. 89

¹⁸ Enligt webbtillgänglighetsdirektivet bör ju offentliga myndigheter tillämpa tillgänglighetskraven i direktivet ”i den utsträckning” som dessa inte lägger en oproportionell börda på dem.

platser och mobila applikationer kan göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Precis som promemorian föreslår bör tillsynsmyndigheten samarbeta med funktionshinderrörelsen i denna del. MPRT är vidare positiv till förslaget som innebär att all information och lösningar som tillsynsmyndigheten ska bistå med även bör tillhandahållas aktörer som inte omfattas av den föreslagna lagens tillämpningsområde.¹⁹

Slutligen bör säkerställas att det inte uppstår dubbla processer; det gäller möjligheten att överklaga en offentlig aktörs beslut att avslå en ”tillgänglighetsbegäran” enligt 15 § och möjligheten att till tillsynsmyndigheten anmäla en aktörs bedömning om att en anpassning inte är skälig enligt lagens 12 §. Samma sak bör inte kunna prövas både vid domstol och tillsynsmyndigheten.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Charlotte Ingvar-Nilsson efter föredragning av juristen Jessica Durehed.

Charlotte Ingvar-Nilsson

Jessica Durehed

Originalhandlingen med namnunderskrifter förvaras hos myndigheten.

¹⁹ Ds 2017:60 s. 108