

Lagrådsremiss

Tillgänglighetskrav för vissa medier

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 2 oktober 2025

Johan Forssell

Linnea Munkhammar
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som gör att fler krav som avser tillgänglighet ska kunna ställas på produkter och tjänster som omfattas av grundlagskydd. Syftet med ändringarna är att de krav som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 av den 17 april 2019 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster (tillgänglighetsdirektivet) ska kunna tillämpas fullt ut.

Förslaget innebär att det införs nya delegationsbestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som gör det möjligt att i vanlig lag reglera vissa tillgänglighetskrav. En första förutsättning för att bestämmelserna ska kunna tillämpas är att syftet med kraven är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. En andra förutsättning är att föreskrifterna vilar på en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen. Ändringarna innebär bl.a. följande.

- Utrymmet för att ställa krav på att införa och på ett visst sätt utforma produktinformation, exempelvis på en förpackning, utvidgas.
- Det ska bli möjligt att ställa tillgänglighetskrav som rör information, format och funktion på bl.a. e-böcker och e-handelstjänster.
- Skyldighet för nätinnehavare att vidaresända tillgänglighetstjänster, som textning och tolkning, ska kunna gälla andra än public service-företagens program.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.....	7
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Mediegrundlagarna och tillgänglighetsdirektivet.....	9
4.1	Mediegrundlagarna skyddar yttrandefriheten i vissa medier.....	9
4.2	Tillgänglighetsdirektivet ställer krav på vissa produkter och tjänster.....	11
5	Tillgänglighetskrav som gäller produktinformation	13
5.1	Tillgänglighetsdirektivet ställer krav som gäller tryckt produktinformation	13
5.2	Grundlagsskyddet för förpackningar och anvisningar.....	14
5.3	En ny delegationsbestämmelse för tillgänglighetskrav på produktinformation	14
6	Tillgänglighetskrav för e-böcker och vissa andra tjänster.....	20
6.1	Tillgänglighetsdirektivet ställer krav på e-böcker och vissa andra tjänster	20
6.1.1	Specifika krav på e-böcker och därtill hörande programvara.....	20
6.1.2	Specifika krav på tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster	21
6.1.3	Specifika krav på e-handelstjänster	21
6.1.4	Allmänna krav på alla tjänster som omfattas av direktivet	22
6.2	Grundlagsskyddet för aktuella tjänster	22
6.2.1	E-böcker kan omfattas av skydd enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.....	22
6.2.2	Tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster kan omfattas av skydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen.....	23
6.2.3	E-handelstjänster kan omfattas av skydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen.....	24
6.3	En ny delegationsbestämmelse om tillgänglighetskrav för e-böcker som träffas av bilageregeln	25
6.4	Nya delegationsbestämmelser om tillgänglighetskrav som gäller information och format	31
6.5	En ny delegationsbestämmelse om överföring av tillgänglighetstjänster	37
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	42

8	Konsekvenser	43
9	Författningskommentar	44
9.1	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen	44
9.2	Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen	46
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Mediegrundlagarna och tillgänglighetskrav för vissa medier (SOU 2024:96)	49
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	55
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	59

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen,
2. lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

12 §

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om

1. förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av alkohol-drycker eller tobaksvaror,

2. förbud mot kommersiella annonser som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror eller av tjänster, om det i annonsen före-kommer ett varukännetecken som är i bruk för en tobaksvara eller som enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en tobaksvara,

3. förbud mot kommersiella annonser som har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen eller Europeiska atomenergigemenskapen,

4. krav att införa och på ett visst sätt utforma varningstext, innehålls-deklaration eller annan liknande produktinformation om syftet är skydd för hälsa eller miljö eller konsumentskydd,

5. förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysnings-verksamhet av kreditupplysning som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande, om krav på berättigat behov hos den som beställer kreditupplysningen, om skyldighet att lämna information till den som avses med upplysningen och om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift,

6. ansvar och ersättningsskyldig-het som avser det sätt på vilket en uppgift har anskaffats, *eller*

7. ansvar och ersättningsskyldig-het för överträdelse av förbud mot att göra avbildningar, beskriv-ningar eller mätningar av eller inom byggnader, andra anläggningar, områden eller andra objekt som är av betydelse för Sveriges total-

6. ansvar och ersättningsskyldig-het som avser det sätt på vilket en uppgift har anskaffats,

7. ansvar och ersättningsskyldig-het för överträdelse av förbud mot att göra avbildningar, beskriv-ningar eller mätningar av eller inom byggnader, andra anläggningar, områden eller andra objekt som är av betydelse för Sveriges total-

¹ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2022:1524.

försvar, om förbudet behövs med hänsyn till intresset av ett förstärkt skydd mot allvarlig brottslighet eller mot röjande av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, eller till intresset av att skydda allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet.

försvar, om förbudet behövs med hänsyn till intresset av ett förstärkt skydd mot allvarlig brottslighet eller mot röjande av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, eller till intresset av att skydda allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet,

8. krav enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen att införa och på ett visst sätt utforma produktinformation, om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning, eller

9. krav enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen att, i fråga om sådana program som avses i 6 §, införa och på ett visst sätt utforma information om programmets tillgänglighet och förse programmet med vissa tekniska funktioner eller med möjlighet till alternativ presentation av innehåll, om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2.2 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

2 §

Den frihet som följer av 1 § hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om

1. skyldighet för nätinnehavare att i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning ge utrymme för vissa program och för tillhörande tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning,

2. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana överföringar i nätet eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar,

3. skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet,

4. skyldighet för den som sänder program i tv eller tillhandahåller sådana program genom överföring ur en databas enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik,

5. skyldighet för den som sänder program i tv eller tillhandahåller sådana program genom överföring ur en databas enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a att främja framställning av och tillgång till program med europeiskt ursprung,

6. ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp, eller

7. villkor för att sända program för verksamhet som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst, under förutsättning att uppdraget finansieras med allmänna medel.

Den frihet som följer av 1 § hindrar inte heller att det i lag meddelas föreskrifter enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen om skyldighet för

1. den som sänder program att införa och på ett visst sätt utforma information om en tjänst, om syftet är att säkerställa tillgängligheten

¹ Yttrandefrihetsgrundlagen omtryckt 2022:1525.

för personer med funktionsnedsättning,

2. den som sänder program att förse programmet med vissa tekniska funktioner eller möjliggöra alternativ presentation av innehåll, om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning, eller

3. nätinnehavare att, när utrymme ges för program, också ge utrymme för tjänster som hör till programmet och som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmet tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 8 februari 2024 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera hur Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 av den 17 april 2019 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster (tillgänglighetsdirektivet) förhåller sig till tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och om det finns behov av ändringar i grundlagsregleringen med anledning av direktivets krav (dir. 2024:19). Till utredningen knöts en parlamentarisk referensgrupp.

Utredningen, som antog namnet Utredningen om mediegrundlagarna och tillgänglighetskrav för vissa medier (Ju 2024:03), överlämnade i januari 2025 betänkandet Mediegrundlagarna och tillgänglighetskrav för vissa medier (SOU 2024:96). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2025/00016). I denna lagrådsremiss behandlas betänkandets förslag.

4 Mediegrundlagarna och tillgänglighetsdirektivet

4.1 Mediegrundlagarna skyddar yttrandefriheten i vissa medier

Mediegrundlagarnas tillämpningsområde

Genom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, nedan även benämnda mediegrundlagarna, tillförsäkras var och en rätt att i de skyddade medierna uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst, i syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning samt ett fritt konstnärligt skapande (1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 § YGL).

Mediegrundlagarna gäller för vissa framställningsformer. Tryckfrihetsförordningen är tillämplig på skrifter som har framställts i tryckpress eller som har mångfaldigats genom fotokopiering eller någon liknande teknik (1 kap. 2 §). Den kan under vissa förutsättningar också bli tillämplig på program och tekniska upptagningar som avses i yttrandefrihetsgrundlagen och som oförändrat återger innehållet i en tryckt skrift (1 kap. 5 och 6 §§). Programmet eller upptagningen anses då utgöra en bilaga till skriften. Denna s.k. bilageregler tillämpas exempelvis på vissa e-böcker.

Yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig på vissa sändningar och andra tillhandahållanden till allmänheten av program samt på tekniska upptagningar såsom dvd-skivor och usb-minnen. En sändning av program omfattas av grundlagens tillämpningsområde om den riktas till allmänheten och är avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel (1 kap. 3 § första stycket). Bestämmelsen omfattar i första hand traditionella radio- och tv-

sändningar. Som sändningar av program avses även tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, s.k. webbsändningar, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren (1 kap. 3 § andra stycket). En förutsättning är dock att programmen tillhandahålls av någon som omfattas av databasregeln i 1 kap. 4 § (se nedan). Yttrandefrihetsgrundlagen är under vissa förutsättningar även tillämplig på program som förmedlas via satellit (1 kap. 3 § tredje stycket).

Publiceringar på internet faller som utgångspunkt utanför yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde, vilket innebär att grundlagsskyddet för yttrandefriheten i stället finns i regeringsformen (RF). Ett undantag från denna huvudregel finns i den s.k. databasregeln (1 kap. 4 § YGL). Databasregeln ger under vissa förutsättningar grundlagsskydd för yttranden som sker genom att information ur en databas tillhandahålls allmänheten. Det handlar typiskt sett om lagrad information på webbplatser som tillhandahålls på begäran. För vissa aktörer gäller grundlagsskyddet automatiskt. Så är fallet för exempelvis redaktioner för periodiska skrifter eller program. Även massmedieföretag som t.ex. ett företag som ger ut en tryckt tidning eller en nyhetsbyrå har automatiskt grundlagsskydd för sina databaser. Andra aktörer har möjlighet att ansöka om utgivningsbevis för sin databasverksamhet och på så sätt få ett s.k. frivilligt grundlagsskydd. För att utgivningsbevis ska utfärdas ställs vissa krav (1 kap. 5 § YGL). Det görs inte någon prövning av innehållet i databasen eller av verksamhetens karaktär utan kraven är av formellt slag.

Allt som publiceras i de medier som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen omfattar faller inom vad som brukar benämnas grundlagarnas formella tillämpningsområde. För att grundlagarna ska vara tillämpliga krävs emellertid också att yttrandet faller inom grundlagarnas materiella tillämpningsområde. Genom tolkning av syftet med tryck- och yttrandefriheten har det i praxis gjorts avgränsningar från det materiella tillämpningsområdet, t.ex. när det gäller framställningar av utpräglat kommersiell natur ("Trisskrapningarna" NJA 2023 s. 211). Det materiella tillämpningsområdet avgränsas även genom uttryckliga undantagsbestämmelser, s.k. delegationsbestämmelser, som innebär att lagstiftaren ges möjlighet att reglera vissa frågor i vanlig lag.

De tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna

Mediegrundlagarna vilar på vissa grundprinciper, däribland förbudet mot censur och andra hindrande åtgärder, etableringsfrihet och ensamansvar.

Censurförbudet innebär att det allmänna inte på förhand får granska det som är avsett att framföras i tryckta skrifter och andra grundlagsskyddade medier (1 kap. 8 § första stycket TF och 1 kap. 11 § YGL). Av förbudet mot hindrande åtgärder följer att det allmänna inte heller på grund av innehållet i ett sådant medium får hindra framställning, offentliggörande eller spridning om åtgärden inte har stöd i mediegrundlagarna (1 kap. 8 § andra stycket TF och 1 kap. 11 § YGL).

Etableringsfriheten innebär att det står var och en fritt att inleda och driva verksamhet för spridning av information till allmänheten i de former som skyddas av grundlagarna. Något krav på tillstånd för verksamheten

får inte ställas upp och möjligheten att driva verksamheten får inte begränsas av villkor som inte har stöd i grundlagarna. På tryckfrihetens område kommer etableringsfriheten till uttryck i 1 kap. 1 § tredje stycket TF där det framgår att var och en har en rätt att ge ut skrifter utan att en myndighet eller ett annat allmänt organ hindrar detta i förväg.

När det gäller etableringsfriheten på yttrandefrihetsgrundlagens område skiljer grundlagen mellan sändningar genom tråd och sändningar på annat sätt. För sändningar genom tråd, dvs. överföringar av elektromagnetiska vågor som görs med hjälp av särskilt anordnade ledare, råder etableringsfrihet. Detta kommer till uttryck i 3 kap. 1 § YGL där det anges att varje fysisk och juridisk person har rätt att sända program genom tråd. Etableringsfriheten för trådsändningar är emellertid inte oinskränkt utan kan begränsas i enlighet med 3 kap. 2 § YGL. Som exempel på program som sänds genom tråd kan nämnas kabel-tv, som distribueras via kablar som installerats i byggnader, och ip-tv, som distribueras digitalt över ett ip-nätverk via ADSL eller fiber (prop. 2021/22:59 s. 62). Tillhandahållanden av radio och tv via internet sker också ofta genom tråd.

För program som sänds på annat sätt än genom tråd, t.ex. i marknätet, råder inte motsvarande etableringsfrihet. Rätten att sända program på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända (3 kap. 3 § första stycket YGL).

Ett annat centralt inslag i skyddet för tryck- och yttrandefriheten är den särskilda ansvarsordningen som innebär att endast en person kan hållas ansvarig för innehållet i ett grundlagsskyddat medium (ensamansvar). Den ansvarige pekas ut i förväg enligt en särskild ansvarskedja (8 kap. TF och 6 kap. YGL). En förutsättning för ensamansvaret är att den ansvarige utgivaren har kontroll över den framställning han eller hon ansvarar för. I grundlagarna anges att utgivaren ska ha befogenhet att utöva tillsyn över framställningens offentliggörande och bestämma över dess innehåll så att ingenting får föras in mot utgivarens vilja (5 kap. 4 § TF och 4 kap. 3 § YGL). På yttrandefrihetsgrundlagens område finns även en uttrycklig bestämmelse om redaktionell självständighet (3 kap. 6 § YGL).

Av särskild betydelse är vidare den s.k. exklusivitetsprincipen som slår fast grundlagarnas ställning som exklusiva straff- och processlagar vid missbruk av tryck- och yttrandefriheten (1 kap. 9 § TF och 1 kap. 14 § YGL). Den innebär ett förbud för myndigheter och andra allmänna organ att ingripa mot missbruk av yttrandefriheten utan stöd i grundlagarna.

Bestämmelser i vanlig lag får inte tillämpas om de strider mot bestämmelser i mediegrundlagarna (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF). Det är en konsekvens av principen om normhierarki, dvs. att grundlagarna har företräde framför vanlig lag.

4.2 Tillgänglighetsdirektivet ställer krav på vissa produkter och tjänster

Tillgänglighetsdirektivets tillämpningsområde

Tillgänglighetsdirektivet antogs den 17 april 2019 och syftar till att skapa en europeisk standard för tillgänglighet och därigenom undanröja hinder

på den inre marknaden. Detta kommer till uttryck bl.a. genom krav på hur vissa produkter och tjänster ska vara utformade för att göras mer tillgängliga och på åtgärder som ekonomiska aktörer ska vidta för att säkerställa att berörda produkter och tjänster uppfyller kraven. Direktivet är ett s.k. fullharmoniseringsdirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna är förhindrade att införa eller behålla bestämmelser som avviker från det som föreskrivs i direktivet.

Direktivets tillgänglighetskrav träffar vissa produkter och tjänster som släpps ut på marknaden efter den 28 juni 2025, däribland e-böcker, tjänster som ger åtkomst till audiovisuella tjänster och e-handelstjänster (artikel 2). De produkter och tjänster som omfattas av direktivets tillämpningsområde ska uppfylla olika krav på tillgänglighet, som framgår av bilagor till direktivet (artikel 4). Det handlar exempelvis om att viss information om en produkt eller tjänst ska tillhandahållas. Information som tillhandahålls ska också ha viss form, bl.a. kunna uppfattas med mer än ett sinne och presenteras på ett begripligt sätt och i ett typsnitt med lämplig storlek och form (bilaga I, avsnitt I-IV). Kraven i direktivet är formulerade i förhållande till ”ekonomiska aktörer”, vilket omfattar bl.a. tillverkare, importörer, distributörer eller tjänsteleverantörer (artikel 3.21). Medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa att de ekonomiska aktörerna endast släpper ut produkter på marknaden och endast tillhandahåller tjänster som uppfyller tillgänglighetskraven (artikel 4). För att säkerställa detta ska medlemsstaterna utföra marknadskontroll respektive tillsyn.

I direktivet regleras vissa situationer då kraven på tillgänglighet inte behöver följas eller där kraven begränsas. Det gäller exempelvis s.k. mikroföretag som tillhandahåller tjänster eller om ett krav på tillgänglighet skulle leda till en oproportionerligt stor börda för en ekonomisk aktör (artikel 4.5 och 14).

Genomförandet av direktivet i svensk rätt

Tillgänglighetsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2023:254) om vissa produkters och tjänsters tillgänglighet (tillgänglighetslagen) och förordningen (2023:676) om vissa produkters och tjänsters tillgänglighet (tillgänglighetsförordningen), som trädde i kraft den 28 juni 2025. Tillgänglighetslagen är utformad som en ramlag som innehåller grundläggande bestämmelser och bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter. Regeringen har också getts utrymme att vidaredelegera sin föreskriftsrätt till den förvaltningsmyndighet som regeringen bestämmer. Detta motiveras med att den typ av omfattande och detaljerade krav som det är fråga om lämpligen regleras på lägre nivå i författningshierarkin än i lag (prop. 2022/23:42 s. 60).

Tillgänglighetslagen omfattar samma produkter och tjänster som tillgänglighetsdirektivet. I lagen anges att produkter och tjänster som omfattas av lagen får släppas ut på marknaden respektive tillhandahållas endast om de uppfyller vissa krav på tillgänglighet (6 §). Det närmare innehållet i kraven regleras i tillgänglighetsförordningen och motsvarar de krav som ställs i tillgänglighetsdirektivet. I enlighet med direktivet är vissa produkter och tjänster enligt lagen undantagna från kraven (7 och 10 §§).

För tillhandahållande av e-böcker anges att det är den som ansvarar för innehållet i en e-bok som ska säkerställa att tillgänglighetskraven uppfylls, även om denne inte är en tjänsteleverantör (27 §). Ansvaret för att den programvara som hör till en e-bok uppfyller kraven bör dock åvila den som levererar boken till konsumenten (prop. 2022/23:42 s. 92).

Post- och telestyrelsen är marknadskontrollmyndighet och utövar även tillsyn över bl.a. e-handelstjänster (25 och 28 §§ tillgänglighetsförordningen). Mediemyndigheten utövar tillsyn över tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster och Myndigheten för tillgängliga medier över tjänster som utgör tillhandahållande av e-böcker (29 och 30 §§ tillgänglighetsförordningen).

I samband med genomförandet av tillgänglighetsdirektivet bedömde regeringen att vissa tjänster som omfattas av direktivet kan komma att omfattas av mediegrundlagarnas tillämpningsområde och att direktivets krav i vissa fall skulle kunna innebära en begränsning av den grundlagsfästa tryck- och yttrandefriheten. Regeringen konstaterade att bestämmelserna i den nya lagen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i mediegrundlagarna, men att det kan finnas behov av att utreda frågan om grundlagsändringar (prop. 2022/23:42 s. 37 och 38). Under riksdagsbehandlingen av propositionen uttalade både konstitutionsutskottet och socialutskottet att de instämmer i regeringens bedömning och utgår från att behovet av ändringar i mediegrundlagarna skyndsamt utreds (bet. 2022/23:KU1 y s. 6 och bet. 2022/23:SoU10 s. 17).

5 Tillgänglighetskrav som gäller produktinformation

5.1 Tillgänglighetsdirektivet ställer krav som gäller tryckt produktinformation

Tillgänglighetsdirektivets krav innebär att de produkter som omfattas av direktivet ska utformas och tillverkas på ett sätt som i största möjliga utsträckning möjliggör en förutsebar användning bland personer med funktionsnedsättning. De produkter som omfattas av tillämpningsområdet är vissa datormaskinvarusystem och operativsystem, vissa självbetjäningsterminaler, viss terminalutrustning och läsplattor. För dessa produkter ställs det krav på att de ska åtföljas, om möjligt i eller på produkterna, av lättillgänglig information om deras funktion och tillgänglighetsfunktioner. Det ställs även krav på förpackningar och anvisningar som följer med de produkter som omfattas av direktivet. Förutom krav på att viss information ska ges omfattar kraven utformningen av den information som tillhandahålls, bl.a. att den ska kunna uppfattas med mer än ett sinne och presenteras på ett begripligt sätt och i ett typsnitt med lämplig storlek och form. En del krav kan mötas på andra sätt än genom tryckt skrift, t.ex. på en webbplats, men det finns också krav som har direkt bäring på det tryckta

formatet. Kraven framgår av direktivets bilaga I avsnitt I och II (för en närmare beskrivning, se SOU 2024:96 s. 96–100).

5.2 Grundlagsskyddet för förpackningar och anvisningar

Tryckfrihetsförordningen är som framgår av avsnitt 4 tillämplig på tryckta skrifter (1 kap. 2 §). Det innebär att inte bara böcker och tidningar omfattas av grundlagsskydd utan även förpackningar och information som följer med en produkt i förpackningen, som en bruksanvisning eller bipacksedel, om dessa är framställda i tryckpress. Detsamma gäller information som lämnas exempelvis på en klisterlapp på en produkt eller en förpackning.

5.3 En ny delegationsbestämmelse för tillgänglighetskrav på produktinformation

Regeringens förslag

Det införs en bestämmelse i tryckfrihetsförordningen som gör det möjligt att i lag ställa upp krav på att införa och på ett visst sätt utforma produktinformation om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. En förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig är att föreskrifterna som meddelas avser krav enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstansernas synpunkter

En klar majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Bland dem ingår *Diskrimineringsombudsmannen*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Journalistförbundet*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet*, *Justitiekanslern*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Konsumentverket*, *Myndigheten för delaktighet*, *Riksdagens ombudsmän*, *Svenskt näringsliv* och *Synskadades riksförbund*.

Några remissinstanser, däribland *Tidningsutgivarna* och *TV4 Media AB*, motsätter sig nya delegationsbestämmelser och föreslår i stället frivilliga branschöverenskommelser om tillgänglighet.

Post- och telestyrelsen menar att det fortsatt bör övervägas om tillgänglighetskraven kan ställas med stöd av befintliga bestämmelser. Även *Funktionsrätt Sverige* och ett par andra remissinstanser ifrågasätter behovet av en ny bestämmelse. Funktionsrätt Sverige anser vidare att delegationsbestämmelsen bör utformas bredare och möjliggöra undantag oavsett om det följer av EU-rätten eller inte.

Några remissinstanser, bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen* och *Mediemyndigheten*, för fram att utformningen av delegationsbestämmelserna

innebär att genomförandet av tillgänglighetsdirektivet i svensk rätt kommer att behöva ses över eftersom tillgänglighetskraven till stor del regleras på förordningsnivå.

Skälen för regeringens förslag

Kraven som gäller produktinformation kan inte tillämpas fullt ut

Förpackningar, anvisningar och tryckt information på produkter kan omfattas av tryckfrihetsförordningens formella tillämpningsområde (se avsnitt 5.2). Tillgänglighetsdirektivets krav innebär bl.a. att viss produktinformation ska tillhandahållas och att information ska utformas på visst sätt. För att kunna ställa den typen av krav på tryckta skrifter som omfattas av tryckfrihetsförordningens formella tillämpningsområde krävs det att kraven antingen bedöms falla utanför tryckfrihetsförordningens materiella tillämpningsområde eller att det finns en tillämplig delegationsbestämmelse (se avsnitt 4.1).

I likhet med utredningen konstaterar regeringen att en bedömning med innebörden att samtliga tillgänglighetskrav som gäller produktinformation faller utanför det materiella tillämpningsområdet sannolikt skulle innebära en ytterligare begränsning av detta område, i förhållande till vad som hittills har slagits fast i förarbeten och praxis. Regeringen anser att försiktighet bör iaktas med att tolka mediegrundlagarna på ett sådant sätt att tryck- och yttrandefriheten begränsas. För att samtliga krav som gäller produktinformation ska kunna ställas bör det alltså anses krävas uttryckligt stöd i tryckfrihetsförordningen. Ingen remissinstans ger uttryck för en annan uppfattning.

Utredningen bedömer att de krav som följer av tillgänglighetsdirektivet inte kan tillämpas fullt ut med stöd av befintliga delegationsbestämmelser, på produkter, förpackningar och anvisningar som skyddas av tryckfrihetsförordningen.

Nästan alla remissinstanser instämmer i utredningens bedömning. *Post- och telestyrelsen* anser dock att det bör övervägas ytterligare om kraven kan ställas med stöd av den befintliga delegationsbestämmelsen om produktinformation (1 kap. 12 § 4 TF). Post- och telestyrelsen menar att tillgänglighetsdirektivet har ett konsumentskyddsrättsligt syfte och har antagits på samma rättsliga grund som annan konsumenträttslig EU-lagstiftning. Även bl.a. *Funktionsrätt Sverige* ifrågasätter behovet av en ny bestämmelse och framhåller att direktivet är uppbyggt kring sådan CE-märkning och marknadskontroll som används för konsumentskydd.

Regeringen kan konstatera att delegationsbestämmelsen i 1 kap. 12 § 4 TF gör det möjligt att i lag meddela föreskrifter om krav att införa och på ett visst sätt utforma varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation om syftet är skydd för hälsa eller miljö eller konsumentskydd. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs alltså att föreskrifterna dels innebär krav på en viss typ av produktinformation, dels har vissa skyddsändamål. När det gäller vilken typ av information delegationsbestämmelsen omfattar framgår det av förarbetena att det med ”varningstext” avses texter som har som syfte att upplysa konsumenter om vissa skadliga egenskaper hos en produkt. Med ”innehållsdeklaration” bör typiskt sätt avses en lista över vilka ämnen eller ingredienser som ingår i ett livsmedel eller någon annan produkt. Med ”annan liknande

produktinformation” avses bl.a. uppgifter om hur en viss produkt, t.ex. ett läkemedel, ska användas eller hur den ska hanteras i avfallsledet (prop. 2017/18:49 s. 173).

Som utredningen konstaterar kan viss typ av information som omfattas av tillgänglighetsdirektivets krav falla inom någon av dessa kategorier, exempelvis varningar och anvisningar för installation, förvaring och bortskaffande. Regeringen bedömer dock i likhet med utredningen att det inte är självklart att samtliga krav som ställs i direktivet faller in under bestämmelsens ordalydelse. Det är tveksamt om t.ex. information om själva förpackningen eller produktens egenskaper kan sägas vara produktinformation som liknar varningstexter och innehållsförteckningar. I sammanhanget bör det också beaktas att en delegationsbestämmelse bör tolkas restriktivt i fråga om dess räckvidd och i ljuset av de avsikter som grundlagsstiftaren angett vid bestämmelsens tillkomst (prop. 2021/22:59 s. 29). Mot den bakgrunden bedömer regeringen att det finns en betydande osäkerhet i fråga om den aktuella delegationsbestämmelsen kan tillämpas på samtliga tillgänglighetskrav avseende produktinformation som följer av tillgänglighetsdirektivet.

Beträffande kravet på att föreskrifterna ska ha vissa skyddsändamål anser, som framgått ovan, några remissinstanser, till skillnad från utredningen, att tillgänglighetskraven borde kunna falla in under ändamålet konsumentskydd. Regeringen gör i den delen följande överväganden.

Att konsumentskydd anges som ett av skyddsändamålen i delegationsbestämmelsen beror på att de ärenden där lagstiftaren, inte minst på EU-nivå, har ansett det nödvändigt att reglera införandet av produktinformation i första hand har tagit sikte på frågor om hälso- eller konsumentskydd (prop. 2017/18:49 s. 171 och 173). Av förarbetena till bestämmelsen framgår att uttrycket konsumentskydd får anses omfatta bl.a. konsumenternas ekonomiska intressen vid näringsidkares marknadsföring eller tillhandahållande av varor, tjänster och andra nyttigheter. Sålunda omfattas t.ex. tillhandahållande av finansiell rådgivning och andra köp- eller krediträttsliga frågor (prop. 2017/18:49 s. 187).

Tillgänglighetsdirektivets huvudsakliga syfte är att skapa en europeisk standard för tillgänglighet och därigenom undanröja och förebygga hinder på den inre marknaden. Direktivet har antagits med beaktande av särskilt artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, som rör tillnärmning av lagstiftning i medlemsstaterna i syfte att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Post- och telestyrelsen anger att hänvisningen till artikel 114 som rättslig grund för direktivet inte utesluter att detta kan ha ett konsumentskyddsrättsligt syfte. Regeringen delar i och för sig den uppfattningen, men konstaterar samtidigt att det inte framstår som att skydd av gruppen konsumenter var ett skäl som motiverade framtagandet av tillgänglighetsdirektivet. Direktivets tillgänglighetskrav ställs för att möjliggöra en förutsebar användning av produkter och tjänster för personer med funktionsnedsättning. Även om det främst är fråga om produkter och tjänster som riktar sig till konsumenter är det inte gruppen konsumenter som helhet som direktivet är avsett att underlätta för. Direktivets tillämpningsområde utesluter inte heller produkter som ligger utanför konsumentområdet.

Även i detta avseende är det av betydelse att tolkningen av en delegationsbestämmelse bör ske restriktivt och i ljuset av grundlagsstiftarens

avsikt vid bestämmelsens tillkomst (prop. 2021/22:59 s. 29). Regeringen bedömer mot den bakgrunden, i likhet med utredningen men till skillnad från bl.a. Post- och telestyrelsen och Funktionsrätt Sverige, att kraven i tillgänglighetsdirektivet inte kan sägas ha ett sådant konsument-skyddsrättsligt syfte som avses i den aktuella delegationsbestämmelsen. Regeringen anser vidare, som utredningen, att skyddsändamålen hälsa och miljö inte heller fullt ut kan möta kraven i tillgänglighetsdirektivet.

Sammantaget bedömer regeringen att tillgänglighetsdirektivets krav inte kan mötas med stöd av endast den befintliga delegationsbestämmelsen i 1 kap. 12 § 4 TF. I och med att det krävs uttryckligt stöd i tryckfrihets-förordningen och befintliga delegationsbestämmelser inte ger sådant stöd krävs det ändringar i tryckfrihetsförordningen för att de krav avseende information på produkter, förpackningar och anvisningar som följer av tillgänglighetsdirektivet ska kunna tillämpas fullt ut.

Tryckfrihetsförordningen bör ändras så att kraven kan tillämpas fullt ut

För att de krav avseende produktinformation som följer av tillgänglighetsdirektivet ska kunna tillämpas fullt ut krävs alltså ändringar av tryckfrihetsförordningen. Sådana ändringar innebär en inskränkning av tryck- och yttrandefriheten som bara bör göras om det finns starka skäl. Utredningen bedömer att det finns sådana skäl och föreslår att en ny delegationsbestämmelse införs i tryckfrihetsförordningen. En klar majoritet av remissinstanserna håller med utredningen.

Regeringen kan konstatera att en reglering som möjliggör krav på tillgänglig information om bl.a. en produkts funktion och tillgänglighets-funktioner skulle underlätta för personer med funktionsnedsättning och öka deras möjligheter att bli delaktiga i samhällslivet. Funktionshinders-rörelsen har till utredningen vittnat om svårigheter med att i förväg få veta vilka produkter som är utrustade med tillgänglighetsfunktioner, eller som är kompatibla med hjälpmedel för en funktionsnedsättning. Den har också beskrivit problem med att information är utformad så att den som har en viss funktionsnedsättning inte kan tillgodogöra sig innehållet. Det kan försvåra installation och användning, men också medföra risker om den som berörs inte kan tillgodogöra sig information av betydelse för en säker användning.

Regeringen anser att intresset av att underlätta för personer med funktionsnedsättning att ta del av och kunna tillgodogöra sig information väger tungt (se t.ex. prop. 2009/10:81 s. 35, prop. 2011/12:151 s. 17 och prop. 2017/18: 49 s. 166). Som utredningen framhåller är det i sammanhanget också av betydelse att förpackningar och annan produktinformation främst har andra syften än de som tryckfrihetsförordningen avser att skydda. Det gör att intresset av att skydda ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning inte gör sig lika starkt gällande i det här fallet. Därutöver konstaterar regeringen att även om kraven i tillgänglighetsdirektivet inte bedöms kunna mötas fullt ut genom befintlig grundlags-reglering finns det nära samband med liknande krav på produktinformation, som har ansetts yttrandefrihetsrättsligt acceptabla. Regeringen anser vid en samlad bedömning, i likhet med utredningen, att det finns tillräckligt starka skäl för att ändra tryckfrihetsförordningen så att de krav som följer av tillgänglighetsdirektivet ska kunna tillämpas fullt ut.

Några remissinstanser, bl.a. *Tidningsutgivarna* och *TV4 Media AB*, har principiella invändningar mot att det föreslås införas ytterligare delegationsbestämmelser och menar att det urholkar grundlagsskyddet. De anser att ett mindre ingripande alternativ vore att träffa branschöverenskommelser för att säkerställa att tillgänglighetskraven uppfylls. Med anledning av dessa synpunkter vill regeringen framhålla att tillgänglighetsdirektivet är ett fullharmoniseringsdirektiv. Direktivets krav på tillgänglighetsanpassning är obligatoriska och det finns inte något utrymme för nationella särlösningar. Medlemsstaterna är skyldiga att vidta åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av tillgänglighetsdirektivet, däribland att anta lagstiftning som är nödvändig för att följa direktivet och även att säkerställa efterlevnaden av nationella bestämmelser som införlivar direktivet (se t.ex. artiklarna 28–31 i direktivet). Det kan således inte överlämnas åt branschorganisationer att införliva de bestämmelser som tillgänglighetsdirektivet innehåller.

Sammantaget anser alltså regeringen att tryckfrihetsförordningen bör ändras så att de krav som följer av tillgänglighetsdirektivet kan tillämpas fullt ut när det gäller tryckt information på produkter, förpackningar och anvisningar. Detta sker lämpligen genom att en delegationsbestämmelse införs.

Delegationsbestämmelsens utformning

Utredningen föreslår att den nya delegationsbestämmelsen utformas utifrån tre grundläggande förutsättningar. Bestämmelsen ska medge föreskrifter i lag om krav på att införa och på ett visst sätt utforma produktinformation. Det krävs vidare att syftet med föreskrifterna är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Slutligen måste kraven vila på en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen.

En klar majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på delegationsbestämmelsens utformning. Några remissinstanser invänder dock mot att bestämmelsen knyts till förpliktelser som följer av EU-medlemskapet. *Funktionsrätt Sverige* anser att undantaget bör utformas bredare och möjliggöra tillgänglighetskrav oberoende av EU-rätten.

Regeringen konstaterar att syftet med den delegationsbestämmelse som föreslås är att tillgänglighetsdirektivets krav som gäller information på produkter, förpackningar och anvisningar ska kunna tillämpas fullt ut. Utgångspunkten för bestämmelsens utformning bör därför vara att den ska omfatta direktivets krav, samtidigt som det inte ska göras större inskränkningar av tryck- och yttrandefriheten än vad som faktiskt behövs. Så långt det är möjligt bör bestämmelsen därför avgränsas till vad direktivet kräver.

Som utredningen föreslår bör tillämpningsområdet för bestämmelsen därför avgränsas till krav på att införa och på ett visst sätt utforma produktinformation. Med produktinformation avses såväl information om produkters tillgänglighet som om dess funktion. Till skillnad från i 1 kap. 12 § 4 TF är den bestämmelse som här föreslås inte begränsad till produktinformation som liknar varningstexter och innehållsförteckningar. Det finns inte något krav på att föreskrifter som meddelas med stöd av bestämmelsen enbart får avse texter som saknar en uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär. Det ska emellertid fortfarande

röra sig om produktinformation, ett begrepp som i sig inrymmer ett visst krav på objektivitet och saklighet (prop. 2017/18:49 s. 187).

En allmän begränsning bör vidare vara att den lagstiftning som införs med stöd av den nya delegationsbestämmelsen ska syfta till att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Att lagstiftningsutrymmet begränsas på detta sätt är nödvändigt för att bestämmelsen inte ska få ett alltför brett tillämpningsområde. En sådan begränsning är också väl förenlig med tillgänglighetsdirektivets innebörd och syfte. Utredningens förslag är enligt regeringens mening väl avpassat i förhållande till tryckfrihetsförordningens hittillsvarande terminologi (jfr 1 kap. 5 § TF och 3 kap. 2 § 1 och 4 YGL).

I syfte att begränsa bestämmelsens tillämpningsområde ytterligare föreslår utredningen att den skyldighet som får regleras i lag ska vila på en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen. En motsvarande avgränsning finns i 1 kap. 12 § 3 TF, som ger utrymme för föreskrifter i lag om förbud mot kommersiella annonser som har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt en förpliktelse som följer av bl.a. medlemskapet i Europeiska unionen. Bestämmelsen infördes i samband med Sveriges EU-medlemskap mot bakgrund av förbud mot viss reklam och marknadsföring i några EU-rättsliga direktiv (prop. 1993/94:114 s. 28 och 29). Regeringen konstaterar att en hänvisning till en EU-rättslig förpliktelse innebär en begränsning av det utrymme som skapas genom förslaget att meddela föreskrifter i lag på det område som annars skyddas av tryckfrihetsförordningen. Utan en hänvisning till EU-rätten skulle alltså det utrymme som skapas genom delegationsbestämmelsen bli större. Regeringen anser mot den bakgrunden att det finns skäl att införa en liknande begränsning som i 1 kap. 12 § 3 TF i detta fall, för att inte lagstiftningsutrymmet ska utvidgas mer än vad som är nödvändigt för att de krav som följer av tillgänglighetsdirektivet ska kunna tillämpas fullt ut. Det finns inte underlag i det här ärendet att överväga att ge utrymme för tillgänglighetskrav som inte följer av EU-rätten, så som bl.a. Funktionsrätt Sverige förespråkar.

Regeringen anser sammantaget, i likhet med de flesta remissinstanser, att delegationsbestämmelsen bör utformas enligt utredningens förslag. Likt de befintliga delegationsbestämmelserna i mediegrundlagarna tillåter förslaget enbart att föreskrifter meddelas i lag. Som bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen* och *Mediemyndigheten* för fram innebär det att den befintliga regleringen som genomför tillgänglighetsdirektivet kan behövas ses över med det som utgångspunkt.

I likhet med vad som gäller för delegationsbestämmelsen i 1 kap. 12 § 4 TF behöver det beaktas vilken påverkan kraven som gäller produktinformation får på näringsidkarens möjlighet att förse förpackningar med egen text. Hur stor andel produktinformation som kan accepteras från tryck- och yttrandefrihetsrättsliga utgångspunkter får avgöras med beaktande av förhållandena i det enskilda fallet. Vid bedömningen av vad som kan accepteras bör inte enbart beaktas att näringsidkaren bör ges tillräcklig möjlighet att ange varumärken och andra kännetecken av kommersiell natur utan även att denne kan vilja använda den berörda ytan till att framföra text som är av opinionsbildande eller åsiktpåverkande karaktär (prop. 2017/18:49 s. 174).

Sammanfattning av förslaget

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att det införs en ny delegationsbestämmelse i tryckfrihetsförordningen som gör det möjligt att i lag uppställa krav på att införa och på ett visst sätt utforma produktinformation om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. En förutsättning för tillämpningen är att föreskrifterna meddelas enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen.

6 Tillgänglighetskrav för e-böcker och vissa andra tjänster

6.1 Tillgänglighetsdirektivet ställer krav på e-böcker och vissa andra tjänster

Tillgänglighetsdirektivet ställer både specifika och allmänna krav på de tjänster som omfattas av direktivets tillämpningsområde. Kraven syftar till att säkerställa att tjänsterna tillhandahålls på ett sätt som i största möjliga utsträckning möjliggör en förutsebar användning för personer med funktionsnedsättning. De tjänster som är aktuella här är e-böcker och därtill hörande programvara, tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster och e-handelstjänster. För en närmare beskrivning av tillgänglighetskraven, se SOU 2024:96 s. 118–120, 133–136, 144, 145 och 149–151.

6.1.1 Specifika krav på e-böcker och därtill hörande programvara

Med e-böcker och ändamålsenlig programvara avses i direktivet en tjänst som inbegriper tillhandahållande av digitala filer som innehåller en elektronisk version av en bok som en person kan disponera, navigera i, läsa och använda, samt den särskilda programvaran, inklusive tjänster för mobila enheter, inklusive mobila applikationer, för att disponera, navigera i, läsa och använda dessa digitala filer (artikel 3.41). Att programvaran ingår i direktivets definition innebär att den som tillhandahåller e-böcker, genom en strömningstjänst eller på annat sätt, ska göra det med en programvara som kan användas för att tillgängliggöra de digitala filerna (prop. 2022/23:42 s. 52). Rena ljudböcker omfattas inte av direktivet.

De specifika kraven på e-böcker och tillhörande programvara innefattar att säkerställa att e-böcker som utöver text även innehåller ljud tillhandahåller text och ljud synkroniserat, att e-bokens digitala filer inte ska hindra tekniska hjälpmedel från att fungera korrekt och att säkerställa tillgång till innehållet och navigering i filens innehåll och layout. Vidare ställs krav på att möjliggöra alternativ återgivning av innehållet och driftskompatibilitet med olika tekniska hjälpmedel på ett sådant sätt att detta är uppfattningsbart, hanterbart, begripligt och robust och att tillhandahålla information

om e-bokens tillgänglighetsfunktioner via metadata (bilaga I avsnitt IV punkten f).

6.1.2 Specifika krav på tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster

Med tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster avses enligt artikel 3.6 tjänster som överförs via elektroniska kommunikationsnät som används för att identifiera, välja, ta emot information om samt konsultera audiovisuella medietjänster och eventuella tillhandahållna funktioner, såsom undertexter för döva och hörselskadade personer, syntolkning, talad textning och teckenspråkstolkning, som resulterar av genomförandet av åtgärder för att göra tjänsterna tillgängliga i enlighet med vad som avses i artikel 7 i 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, ändrat genom direktiv 2018/1808/EU (AV-direktivet). Definitionen omfattar även elektroniska programguider. I sin enklaste form är en elektronisk programguide en programtablå på skärmen med översikt över pågående och kommande program som informerar om och ger tittaren möjlighet att söka efter tv-program (prop. 2022/23:42 s. 34). Som andra exempel på tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster anges i direktivet webbplatser, webbaserade applikationer, digitalboxbaserade applikationer, nedladdningsbara applikationer, tjänster för mobila enheter och internetanslutna televisionstjänster (skäl 31).

Vad som utgör en audiovisuell medietjänst framgår av AV-direktivet. Det handlar om tjänster med huvudsakligt syfte att tillhandahålla allmänheten tv-program, antingen i tv-sändningar (en linjär audiovisuell medietjänst) eller i audiovisuella medietjänster på begäran (icke-linjära audiovisuella medietjänster, s.k. beställ-tv). Även audiovisuella kommersiella meddelanden omfattas. Redan i dag ställs krav på att audiovisuella medietjänster ska göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Flera av dessa krav har sin grund i AV-direktivet och har genomförts genom radio- och tv-lagen (2010:696).

De specifika kraven på tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster innebär att elektroniska programguider ska vara uppfattningsbara, hanterbara, begripliga och robusta och tillhandahålla information om tillgänglighetsmöjligheterna (bilaga I avsnitt IV punkten b i). Det ställs också krav på att aktörer som tillhandahåller sådana tjänster ska säkerställa att tillgänglighetstjänster, såsom undertexter, syntolkning, talad textning och teckenspråkstolkning, hos de audiovisuella medietjänsterna överförs fullt ut med adekvat kvalitet för en korrekt visning som är synkroniserad med ljud och video, och göra det möjligt för användaren att kontrollera visningen och användningen av tillgänglighetstjänsterna (bilaga I avsnitt IV punkten b ii).

6.1.3 Specifika krav på e-handelstjänster

Med e-handelstjänster avses enligt direktivet tjänster som tillhandahålls på distans, genom webbplatser och tjänster för mobila enheter, på elektronisk

väg och på individuell begäran av en konsument i syfte att ingå ett konsumentavtal (artikel 3.30). Kraven på e-handelstjänsternas tillgänglighet gäller även vid försäljning av en produkt eller tjänst som i sig omfattas av direktivet (skäl 43).

De specifika kraven på e-handelstjänster handlar om bl.a. att ge information om tillgängligheten för de produkter och tjänster som säljs när sådan information tillhandahålls, och att säkerställa identifierings-, säkerhets- och betalningsfunktionernas tillgänglighet när de levereras som en del av en tjänst genom att göra den uppfattningsbar, hanterbar, begriplig och robust (bilaga I avsnitt IV punkten g).

6.1.4 Allmänna krav på alla tjänster som omfattas av direktivet

Tillgänglighetsdirektivet ställer vidare allmänna krav på alla tjänster som omfattas av direktivets tillämpningsområde. De allmänna kraven innefattar att information ska tillhandahållas om hur tjänsten fungerar. Om produkter används vid tillhandahållandet av tjänsten ska information ges om bl.a. tjänstens koppling till dessa produkter. Tjänstens och produkternas egenskaper när det gäller tillgänglighet och interoperabilitet med hjälpmedel ska också beskrivas. Sådan information ska exempelvis kunna uppfattas med mer än ett sinne, presenteras på ett begripligt sätt och i ett typsnitt med lämplig storlek och form och komplettera delar som inte består av text med en alternativ presentation av innehåll (bilaga I avsnitt III punkten b).

Vidare ställs krav på att webbplatser och tjänster för mobila enheter ska göras tillgängliga på ett enhetligt och ändamålsenligt sätt genom att de görs uppfattningsbara, hanterbara, begripliga och robusta (bilaga I avsnitt III punkten c). Som utredningen bedömer får kraven i denna del uppfattas träffa den eller de delar av en webbplats eller applikation där en tjänst som omfattas av direktivet tillhandahålls, och inte hela webbplatsen eller applikationen.

6.2 Grundlagsskyddet för aktuella tjänster

6.2.1 E-böcker kan omfattas av skydd enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen

Tryckta böcker omfattas som utgångspunkt av tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde. Som framgår av avsnitt 4 kan e-böcker som har en tryckt förlaga under vissa förutsättningar ges samma skydd som den tryckta boken enligt bilageregeln i 1 kap. 6 § TF. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs bl.a. att e-boken återger det tryckta innehållet oförändrat.

E-böcker som träffas av bilageregeln ses som en bilaga till den tryckta boken vilket innebär att e-boken, trots att den är digital, omfattas av tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde. Som utgångspunkt är det författaren som ansvarar för innehållet (8 kap. 6 § TF). Bilageregeln kan bli tillämplig även när en författare eller ett bokförlag lämnar över material

till en utomstående aktör för publicering i en databas (jfr prop. 2017/18:49 s. 121 och prop. 2022/23:42 s. 33).

E-böcker som saknar en tryckt förlaga eller av annat skäl inte omfattas av bilageregeln kan falla in under yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde under de förutsättningar som anges i databasregeln i 1 kap. 4 § YGL (se avsnitt 4). Det innebär att om ett företag som har automatiskt eller frivilligt grundlagsskydd tillhandahåller e-böcker i sin databas kommer dessa e-böcker att omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd. I likhet med vad som gäller för e-böcker med tryckt förlaga kan skyddet bli tillämpligt om e-boken distribueras via återförsäljare (prop. 2017/18:49 s. 121 och prop. 2022/23:42 s. 33).

Utanför mediegrundlagarnas skydd faller t.ex. e-böcker utan tryckt förlaga som ges ut av författaren, om denne inte har frivilligt grundlagsskydd.

Som utredningen bedömer kan programvara som används för att disponera, navigera i, läsa och använda e-boksfiler omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd om den tillhandahålls av en aktör som har automatiskt grundlagsskydd för sin databas, t.ex. ett bokförlag. Om e-boken däremot sprids via en återförsäljares webbplats eller applikation träffar grundlagsskyddet endast innehållet i själva e-bokfilen. För att webbplatsen eller applikationen som sådan ska omfattas av grundlagsskydd krävs utgivningsbevis.

6.2.2 Tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster kan omfattas av skydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen

Yttrandefrihetsgrundlagen är under vissa förutsättningar tillämplig på sändningar av program och tillhandahållanden ur databaser (se avsnitt 4). Reglerna om sändning av program träffar i första hand traditionella, linjära radio- och tv-sändningar via kabel- och ip-nät, satellit och marknätet. Sändningar via internet av direktsända eller inspelade program (webbsändningar) kan också omfattas, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren och programmen tillhandahålls av någon som omfattas av databasregeln i 1 kap. 4 § YGL. För andra tillhandahållanden via internet, t.ex. överföring av program på särskild begäran, krävs att databasregeln i 1 kap. 4 § YGL är tillämplig för att tillhandahållandet ska omfattas av grundlagsskydd.

Tjänster som faller inom tillgänglighetsdirektivets definition av tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster kan i vissa fall omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens formella tillämpningsområde. Sådana tjänster kan tillhandahållas från en databas som tillhör ett medie företag eller en distributör som har ingått avtal med medie företag (se avsnitt 6.1.2). Om tjänsten tillhandahålls av någon som räknas upp i databasregeln i 1 kap. 4 § YGL och det sker på det sätt som anges där, kommer webbplatsen eller applikationen att omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd. Det innebär exempelvis att medie företag har automatiskt grundlagsskydd för webbplatser eller applikationer där de tillhandahåller sina playtjänster.

Elektroniska programguider omfattas av tillgänglighetsdirektivets definition av tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster.

Sådana programguider kan antingen ha lokal eller central interaktivitet. Elektroniska programguider med lokal interaktivitet har tidigare bedömts vara jämförbara med sökbar text-tv som sänds linjärt i marknätet (prop. 2009/10:115 s. 105 och 107). Sådana sändningar omfattas av regeln om sändning av program i 1 kap. 3 § YGL (prop. 2019/20:168 s. 144 och prop. 2022/23:42 s. 34). Elektroniska programguider med central interaktivitet har en returkanal från konsumentens mottagare tillbaka till den som sänder och kan ofta liknas vid en vanlig webbplats, som hämtar information direkt från internet (SOU 2021:44 s. 115 och prop. 2022/23:42 s. 35). Det är i yttrandefrihetsgrundlagens mening en form av databas som, på samma sätt som webbplatser och applikationer, kan omfattas av grundlagens tillämpningsområde under de förutsättningar som anges i databasregeln.

En annan typ av tjänst som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster är när tv-program tas del av genom vidaresändning via t.ex. kabel-tv eller ip-tv. Sådana vidaresändningar av program omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd. För linjära sändningar görs det ingen skillnad mellan att sända i betydelsen att bedriva egen programverksamhet och att distribuera andras program, utan etableringsfriheten gäller båda typerna av sändningar (prop. 2009/10:81 s. 34). För vidaresändningar av webbsändningar krävs däremot att den som sänder omfattas av databasregeln för att webbsändningen och därmed vidaresändningen ska vara grundlagsskyddad (jfr prop. 2021/22:59 s. 76).

Tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster kan alltså omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd. Det gäller sådana tjänster som tillhandahålls via webbplatser och applikationer som omfattas av databasregeln, vissa elektroniska programguider och vidaresändningar.

6.2.3 E-handelstjänster kan omfattas av skydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen

E-handelstjänster kan tillhandahållas av aktörer vars verksamhet går ut på att sälja produkter eller tjänster via internet, eller av aktörer som i huvudsak bedriver annan typ av verksamhet men som också har varor eller tjänster för försäljning. Många medier, som tidningar och kommersiella tv-bolag, säljer t.ex. prenumerationer via sina webbplatser. Vidare tillhandahåller många bokförlag böcker till försäljning.

Utgångspunkten är att publiceringar på internet faller utanför yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde. Databasregeln i 1 kap. 4 § YGL ger dock under vissa förutsättningar grundlagsskydd för yttranden som sker genom tillhandahållanden till allmänheten ur databaser (se avsnitt 4). Om en e-handelstjänst tillhandahålls av en aktör som har automatiskt grundlagsskydd omfattas e-handelstjänsten av yttrandefrihetsgrundlagens skydd. För e-handelstjänster som tillhandahålls av andra aktörer krävs att aktören har utgivningsbevis för sin databas.

6.3 En ny delegationsbestämmelse om tillgänglighetskrav för e-böcker som träffas av bilageregeln

Regeringens förslag

Det införs en bestämmelse i tryckfrihetsförordningen som gör det möjligt att i lag ställa upp vissa krav i fråga om sådana program som avses i 1 kap. 6 § TF, om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Bestämmelsen avser krav om att införa och på ett visst sätt utforma information om programmets tillgänglighet och förse programmet med vissa tekniska funktioner eller möjlighet till alternativ presentation av innehåll. En förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig är att föreskrifterna som meddelas avser krav enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i EU.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår inte att krav ska kunna ställas på hur information om programmets tillgänglighet ska utformas.

Remissinstansernas synpunkter

En klar majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Bland dem finns *Diskrimineringsombudsmannen*, *Göta hovrätt*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Justitiekanslern*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Myndigheten för delaktighet*, *Riksdagens ombudsmän*, *Storytel Sweden AB*, *Svenska Förläggareföreningen*, *Svensk biblioteksforening*, *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges Författarförbund* och *Synskadades riksförbund*.

Journalistförbundet avstyrker förslaget och menar att det saknas garantier mot repressiv lagstiftning på EU-nivå och att vissa rekvisit inte är tillräckligt precisa och tydliga. Även några andra remissinstanser, bl.a. *Tidningsutgivarna*, motsätter sig grundlagsändringar och föreslår i stället branschöverenskommelser om tillgänglighet.

Funktionsrätt Sverige anser att bestämmelsen bör utformas bredare och möjliggöra andra tillgänglighetskrav. *Förbundet Sveriges Dövblinda* anser att kraven bör gå längre för att fullt ut säkerställa tillgänglighet för alla.

Myndigheten för tillgängliga medier föreslår vissa justeringar i lagtexten för att säkerställa att samtliga tillgänglighetskrav omfattas.

Några remissinstanser, bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen* och *Medie-myndigheten*, för fram att genomförandet av tillgänglighetsdirektivet i svensk rätt kommer att behöva ses över.

Svensk biblioteksforening anser att det behöver utredas hur tillgängliga e-böcker påverkar biblioteken. Några remissinstanser, bl.a. *Svenska Förläggareföreningen* och *Svenskt Näringsliv*, framhåller att tillgänglighetskraven väcker upphovsrättsliga frågor.

Skälen för regeringens förslag

Kraven på e-böcker som omfattas av bilageregeln kan inte tillämpas fullt ut

E-böcker med tryckt förlaga kan omfattas av tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde (avsnitt 6.2.1). Tillgänglighetsdirektivets krav på e-böcker och tillhörande programvara innebär bl.a. att det ställs formkrav på den fil i vilken e-boken tillhandahålls, så som att den inte ska hindra tekniska hjälpmedel från att fungera korrekt och att alternativ återgivning av innehållet ska möjliggöras. Information ska också ges om vilka tillgänglighetsfunktioner en e-bok har via metadata. Genom de allmänna kraven ställs även krav på att det ska ges information om hur tjänsten fungerar i syfte att möjliggöra en förutsägbar användning för personer med funktionsnedsättning och att denna information ska utformas på ett visst sätt. Av tryckfrihetsförordningen följer att det i annan författning bara får ställas upp krav på att ett visst innehåll ska ges ut eller spridas som har stöd i grundlagen (se avsnitt 5.3). För att kunna ställa dessa krav på e-böcker som omfattas av bilageregeln krävs alltså uttryckligt stöd i tryckfrihetsförordningen.

Utredningen bedömer att de krav som följer av tillgänglighetsdirektivet inte kan tillämpas fullt ut på e-böcker som skyddas av tryckfrihetsförordningen. Remissinstanserna instämmer i eller invänder inte mot den bedömningen.

I tryckfrihetsförordningen finns ett antal delegationsbestämmelser som medger reglering i lag av vissa formkrav och skyldighet att tillhandahålla information (1 kap. 12 § TF). Som framgår i avsnitt 5.3 bedömer regeringen att ingen av dessa bestämmelser ger utrymme för den här typen av föreskrifter med krav som särskilt syftar till att göra innehåll tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Regeringen bedömer därmed, i likhet med utredningen och remissinstanserna, att de krav som följer av tillgänglighetsdirektivet inte fullt ut kan tillämpas på e-böcker utan ändring av tryckfrihetsförordningen.

Regeringen återkommer i avsnitt 6.4 till frågan om e-böcker utan tryckt förlaga som kan omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde.

Tryckfrihetsförordningen bör ändras så att kraven kan tillämpas fullt ut

För att de krav som följer av tillgänglighetsdirektivet ska kunna tillämpas fullt ut på e-böcker som omfattas av bilageregeln krävs alltså ändringar av tryckfrihetsförordningen. Det krävs starka skäl för att göra sådana ändringar. Utredningen bedömer att det finns sådana skäl och föreslår att en ny delegationsbestämmelse införs i tryckfrihetsförordningen. En klar majoritet av remissinstanserna håller med utredningen. Några remissinstanser, bl.a. *Journalistförbundet*, *TV4 Media AB* och *Utgivarna* motsätter sig dock förslaget och föreslår i stället att det tas fram frivilliga branschöverenskommelser om tillgänglighet.

Funktionshindersrörelsen har till utredningen vittnat om svårigheter när det gäller att i förväg kunna få information om i vilken mån en e-bok har tillgänglighetsfunktioner. Det har också beskrivits att navigationen i en e-bok ofta är bristfällig och att det även kan vara svårt att få fram större text. Förlagsbranschen har å sin sida uttryckt en farhåga för de ekonomiska

konsekvenserna av tillgänglighetsdirektivets krav, som i vissa avseenden kräver manuell påläggning och särskild kompetens som kan behöva köpas in.

Regeringen kan konstatera att det skulle underlätta för personer med funktionsnedsättning att ta del av och kunna tillgodogöra sig information om en reglering om tillgänglighetskrav på e-böcker möjliggjordes. Som har framgått anser regeringen att det är ett angeläget intresse som väger tungt (se avsnitt 5.3).

Det ska samtidigt beaktas att e-böcker, till skillnad från information på produkter, förpackningar och anvisningar, hör till medieslag som mediegrundlagarna särskilt syftar till att skydda. Aktörerna har också ofta små ekonomiska marginaler. Även mindre krav på anpassningar kan få betydelse för förlagens förutsättningar att ta fram och sprida böcker. I detta avseende anger dock *Funktionsrätt Sverige* att den tekniska utvecklingen går framåt och att kostnader för tillgänglighetsanpassning minskar drastiskt. *Svenska Förläggareföreningen* ger också uttryck för att frågorna om tillgänglighetsanpassningar drivs framåt av kundernas kravställning och teknikutvecklingen, inte minst genom AI-verktyg. Detta talar enligt regeringens mening för att den ekonomiska börda som utökade tillgänglighetskrav kan innebära för aktörerna kommer att minska på sikt.

I sammanhanget har också den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen betydelse. Principen kräver att unionsinstitutionernas åtgärder ska vara ägnade att uppnå de legitima mål som eftersträvas med åtgärderna i fråga och att dessa inte går utöver vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå de eftersträvide målen (jfr t.ex. EU-domstolens dom den 8 april 2014 i de förenade målen C-293/12 och C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, p. 46). Regeringen konstaterar att tillgänglighetsdirektivet innehåller vissa undantag som syftar till att kraven inte ska bli oproportionerligt betungande, bl.a. undantas mikroföretag helt. Vidare behöver aktörer inte tillämpa tillgänglighetskrav som skulle kräva en större förändring av en tjänst. Enskilda krav kan också inskränkas eller inte alls tillämpas om det skulle leda till en oproportionerligt stor börda för en berörd ekonomisk aktör (artiklarna 4.5, 14.1 a och 14.1 b i direktivet).

Till skillnad från bl.a. *Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* anser regeringen inte att frivilliga branschöverenskommelser kan användas för att tillgodose de krav tillgänglighetsdirektivet ställer (se avsnitt 5). I stället anser regeringen att det finns tillräckliga skäl för att ge det utrymme som krävs för att tillgodose tillgänglighetsdirektivets krav på e-böcker som omfattas av bilageregeln. Tryckfrihetsförordningen bör därför ändras så att dessa krav kan tillämpas fullt ut. Som utredningen föreslår bör det som i fråga om tillgänglighetsdirektivets krav på produktinformation ske genom att en ny delegationsbestämmelse införs.

Delegationsbestämmelsens utformning

Utredningen föreslår att den nya delegationsbestämmelsen ska medge föreskrifter i lag om krav på att sådana program som avses i 1 kap. 6 § TF tillförs information om programmets tillgänglighet och förses med vissa tekniska funktioner eller möjlighet till alternativ presentation av innehåll. På samma sätt som när det gäller produktinformation ska det krävas att syftet med föreskrifterna är att säkerställa tillgängligheten för personer

med funktionsnedsättning och att föreskrifterna meddelas enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i EU.

En klar majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Några remissinstanser har dock synpunkter på delegationsbestämmelsens utformning.

Regeringen konstaterar att syftet med den delegationsbestämmelse som föreslås är att de krav som följer av tillgänglighetsdirektiven ska kunna tillämpas fullt ut på e-böcker som omfattas av bilageregeln. Utgångspunkten bör vara att bestämmelsen ska omfatta direktivets krav, samtidigt som det inte ska göras större inskränkningar av tryck- och yttrandefriheten än vad som faktiskt behövs. Så långt det är möjligt bör bestämmelsen därför avgränsas till vad direktivet kräver.

I likhet med utredningen bedömer regeringen att det är lämpligt att den nya bestämmelsen hänvisar till bilageregeln. Risker för att bestämmelsen får ett alltför vidsträckt tillämpningsområde i och med att bilageregeln har en något bredare träffyta kan hanteras genom de övriga förutsättningar för tillämpning som föreslås (se nedan).

Utredningen föreslår att bestämmelsen i ett första led ska medge krav i lag på att information tillförs om programmets tillgänglighet. Det täcker in både direktivets specifika krav på tillhandahållande av information om e-bokens tillgänglighetsfunktioner via metadata och de allmänna kraven på att information ska tillhandahållas om hur tjänsten fungerar för att möjliggöra förutsebar användning bland personer med funktionsnedsättning. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att ett led av sådan innebörd behövs, men anser att det finns skäl att göra en viss justering av ordalydelsen. För att det ska bli enhetligt med hittillsvarande terminologi i tryckfrihetsförordningen och med den motsvarande delegationsbestämmelse som föreslås i yttrandefrihetsgrundlagen (avsnitt 6.4) bör ledet utformas som att det som medges är krav i lag om att införa information om programmets tillgänglighet. Någon skillnad i sak mot utredningens förslag är inte avsedd.

Myndigheten för tillgängliga medier konstaterar att förslaget inte medger krav som gäller utformning av den information som ska tillhandahållas. Det innebär en skillnad i förhållande till den föreslagna delegationsbestämmelsen för e-böcker som träffas av yttrandefrihetsgrundlagen. Gränserna mellan vilka av tillgänglighetsdirektivets allmänna krav som träffar e-boksfilen och vilka som träffar programvaran är enligt myndigheten inte tydligt definierade eftersom e-boksfilen och programvaran tillsammans betraktas som en tjänst i direktivet. Myndigheten ser ett behov av att likställa skrivningarna så att inte öppningen för att ställa formkrav på e-boksfiler som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen blir mer långtgående än för e-böcker som skyddas av tryckfrihetsförordningen. Det skulle enligt myndigheten skapa en icke önskvärd diskrepans i tillämpningen.

Regeringen kan, likt Myndigheten för tillgängliga medier, konstatera att e-böcker och ändamålsenlig programvara, såsom en streamingtjänst genom vilken e-boken tillhandahålls, ses som en sammantagen tjänst i direktivets mening. De allmänna kraven på tjänster som ställs i direktivet gäller dock oberoende av om e-boken tillhandahålls tillsammans med en ändamålsenlig programvara eller inte. Det innebär att kraven behöver kunna ställas oavsett vad som ingår i tjänsten. De allmänna kraven på

tjänster innefattar att den information som ska tillhandahållas ska utformas på ett visst sätt. I det ligger bl.a. att informationen ska presenteras på ett begripligt sätt och i ett typsnitt med lämplig storlek och form. I likhet med utredningen bedömer regeringen att dessa krav i många fall bör träffa sådan programvara som inte skyddas av tryckfrihetsförordningen, och inte själva e-boken. Mot bakgrund av att direktivets krav på utformning av information behöver kunna ställas även på e-boken, t.ex. i fall då den inte åtföljs av någon ändamålsenlig programvara, anser regeringen, i likhet med Myndigheten för tillgängliga medier, att delegationsbestämmelsen också bör medge krav om att på ett visst sätt utforma information om programmets tillgänglighet. Genom den valda formuleringen är det tydligt att det som medges är krav på utformning av information om programmets tillgänglighet och inte andra typer av krav, t.ex. sådana som tar sikte på utformning av innehållet i e-boken så som det är formulerat av författaren. Regeringen anser således att delegationsbestämmelsen i ett första led ska medge krav om att införa och på ett visst sätt utforma information om programmets tillgänglighet.

Vidare krävs ett led som öppnar för att krav ska kunna ställas på den tekniska utformningen av e-boken, t.ex. när det gäller navigation och kompatibilitet med tekniska hjälpmedel. Utredningen föreslår att bestämmelsen ska medge krav på att ett program ska förses med vissa tekniska funktioner eller möjlighet till alternativ presentation av innehåll. Detta har dock några remissinstanser synpunkter på. *Journalistförbundet* anser att rekvisiten inte är tillräckligt precisa och tydliga utan öppnar upp för alltför långtgående krav på grundlagsskyddade medier. Myndigheten för tillgängliga medier framhåller att det inte går att dra en tydlig gräns mellan vad som är teknisk funktionalitet och alternativ presentation av innehåll och föreslår att rekvisiten förs samman så att det inte kan framstå som att krav får ställas på antingen det ena eller det andra.

Regeringen konstaterar att tillgänglighetsdirektivet ställer utförliga krav på den tekniska utformningen av e-böcker. Det är varken lämpligt eller möjligt att på en detaljerad nivå beskriva dessa krav i grundlagen. Det föreslagna rekvisitet "förses med vissa tekniska funktioner" syftar till att göra det möjligt att införa de av direktivets krav som bl.a. handlar om navigation, synkronisering av text och ljud och att e-bokens digitala filer inte ska hindra tekniska hjälpmedel från att fungera korrekt. Genom den föreslagna formuleringen tydliggörs att det inte är innehållet som sådant som får regleras i lag, utan tekniska funktioner kopplade till exempelvis den datafil e-boken finns i, t.ex. navigationsfunktioner och funktioner som säkerställer kompatibilitet med olika hjälpmedel. Rekvisitet "möjlighet till alternativ presentation av innehåll" ska tillgodose kraven på alternativ återgivning, dvs. att e-böcker ska innehålla beskrivningar av exempelvis bilder, figurer och tabeller. Enligt regeringens mening tydliggör den valda formuleringen att delegationsbestämmelsen inte heller i detta fall medger att det ställs krav i lag på innehållet, så som det är formulerat av författaren.

Regeringen bedömer sammantaget att utredningens förslag som möjliggör att krav ska kunna ställas på den tekniska utformningen av e-boken är ändamålsenligt och att rekvisiten, tillsammans med övriga förutsättningar, tillräckligt väl avgränsar bestämmelsens tillämpningsområde. Till skillnad från bl.a. *Journalistförbundet* anser regeringen alltså inte att det bör preciseras närmare i lagtexten exempelvis vilka tekniska

funktioner som avses. Regeringen vill vidare, med anledning av synpunkten från Myndigheten för tillgängliga medier, klargöra att förslaget innebär att krav får ställas på både teknisk funktionalitet och alternativ presentation av innehåll. Enligt regeringens mening finns det inte något behov av att justera lagtexten i det avseendet.

Det finns inget underlag i detta lagstiftningsärende för att låta bestämmelsen möjliggöra andra tillgänglighetskrav än de som tillgänglighetsdirektivet ställer, som bl.a. *Funktionsrätt Sverige* förespråkar.

Förslagen öppnar alltså för att det ska kunna ställas krav på att det ska införas viss information i e-böcker och att de ska föras med vissa tekniska funktioner och möjlighet till alternativ presentation av innehåll. Med anledning av det finns det skäl att beröra att en förutsättning för bilageregeln tillämplighet, så som framgått av avsnitt 6.2.1, är att innehållet i e-boken återges oförändrat i förhållande till den tryckta förlagan. När bilageregeln infördes konstaterade regeringen att det förekommer att innehållet i bilagan skiljer sig från den tryckta boken. Som exempel nämndes att vissa effekter läggs till, t.ex. i form av bakgrundsljud, eller att bilder animeras. Regeringen uttalade att en viss förändring av innehållet bör vara acceptabel men att en bedömning måste göras i varje enskilt fall av om innehållet återges oförändrat på det sätt som krävs för att den föreslagna bilageregeln ska vara tillämplig (prop. 2017/18:49 s. 120).

Tillgänglighetsdirektivets krav riktar sig inte mot e-bokens innehåll, som det är formulerat av författaren i den tryckta förlagan. I stället handlar det om tillgänglighetsinformation som tillförs e-boken och om tekniska anpassningar av e-bokens format. Utredningen bedömer att de krav som delegationsbestämmelsen öppnar upp för som utgångspunkt torde vara förenliga med bilageregeln krav på oförändrat innehåll. Myndigheten för tillgängliga medier instämmer i den bedömningen. Övriga remissinstanser ger inte uttryck för någon annan uppfattning. Regeringen ser inte heller skäl att ifrågasätta utredningens bedömning men finner skäl att framhålla att en bedömning får göras i varje enskilt fall av om innehållet återges oförändrat på det sätt som krävs för att den föreslagna bilageregeln ska vara tillämplig.

Liksom när det gäller produktinformation bör delegationsbestämmelsen som utredningen föreslår förutsätta att det övergripande syftet med en lagreglering är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning (se avsnitt 5.3).

Utredningen anser vidare att en förutsättning även här ska vara att förpliktelserna följer av medlemskapet i EU. Detta motsätter sig Journalistförbundet som anser att en tillämpning som är avhängig EU-rätten öppnar upp för problem om EU skulle utvecklas i en mer auktoritär riktning. Regler om tillgänglighet skulle då kunna användas för att bygga in legala hinder för medier och utgivare i syfte att minska mediefriheten. Enligt Journalistförbundet krävs garantier i den svenska grundlagen som kan utgöra en motvikt mot sådan repressiv lagstiftning på EU-nivå.

Med anledning av denna synpunkt vill regeringen understryka att det utrymme som skapas att meddela föreskrifter i lag skulle bli större utan ett sådant rekvisit, samtidigt som det inte skulle innebära någon skillnad vad gäller möjligheten att meddela föreskrifter på EU-rättslig grund (se avsnitt 5.3). Till skillnad från Journalistförbundet kan regeringen därför inte se att en sådan avgränsning öppnar för större risker än vad som är

fallet om bestämmelsen inte begränsas till förpliktelser som följer av EU-medlemskapet. Det ska därtill framhållas att delegationsbestämmelsen ska gälla med de begränsningar som framgår av förslaget. Som framgått ovan innebär det t.ex. att bestämmelsen inte medger att det ställs krav i lag på innehållet, så som det är formulerat av författaren. För det fall det övervägs ny EU-rättslig lagstiftning på detta område måste dess förenlighet med mediegrundlagarna bedömas och bevakas i förhandlingsarbetet i varje enskilt fall.

Regeringen bedömer alltså att även denna delegationsbestämmelse bör avgränsas till att gälla föreskrifter i lag enligt en förpliktelse som följer av EU-medlemskapet. Med utgångspunkt i hur EU-rätten på området ser ut för närvarande innebär en sådan avgränsning också att icke-periodiska skrifter som omfattas av bilageregeln i 1 kap. 6 § TF men inte av tillgänglighetsdirektivet, som ljudböcker och print on demand, inte kommer att omfattas av möjligheten att meddela föreskrifter med stöd av den föreslagna delegationsbestämmelsen.

Likt de befintliga delegationsbestämmelserna i mediegrundlagarna tillåter förslaget enbart att föreskrifter meddelas i lag. Som konstaterats i avsnitt 5.3 innebär det, som bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen* och *Mediemyndigheten* för fram, att den befintliga regleringen som genomför tillgänglighetsdirektivet kan behöva ses över med det som utgångspunkt.

Slutligen för några remissinstanser, bl.a. *Svensk biblioteksörening* och *Svenskt Näringsliv*, fram att tillgänglighetskraven väcker vissa frågor som bör utredas närmare. Det handlar om upphovsrättsliga frågor och kravens konsekvenser för biblioteken. Regeringen anser inte att det finns skäl att behandla frågor som rör regleringen i vanlig lag och dess konsekvenser i detta lagstiftningsärende.

Sammanfattning av förslaget

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att det införs en ny delegationsbestämmelse i tryckfrihetsförordningen som gör det möjligt att i lag ställa krav att i fråga om sådana program som avses i 1 kap. 6 § TF införa och på ett visst sätt utforma information om programmets tillgänglighet och förse programmet med vissa tekniska funktioner och möjlighet till alternativ presentation av innehåll, om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. En förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig är att föreskrifterna meddelas enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen.

6.4 Nya delegationsbestämmelser om tillgänglighetskrav som gäller information och format

Regeringens förslag

Det införs två bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen som innebär att etableringsfriheten för sändningar genom tråd inte hindrar att det i lag meddelas vissa föreskrifter om skyldighet för den som sänder program,

om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Den ena bestämmelsen avser föreskrifter om att införa och på ett visst sätt utforma information om en tjänst. Den andra bestämmelsen avser föreskrifter om att förse programmet med vissa tekniska funktioner eller möjliggöra alternativ presentation av innehåll. En förutsättning för att bestämmelserna ska vara tillämpliga är att föreskrifterna meddelas enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstansernas synpunkter

En klar majoritet av remissinstanserna, tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Bland dem finns *Diskrimineringsombudsmannen, Göta hovrätt, Institutet för mänskliga rättigheter, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Mediemyndigheten, Myndigheten för delaktighet, Post- och telestyrelsen, Riksdagens ombudsmän, Storytel Sweden AB, Svenska Förläggareföreningen, Svensk biblioteksförening, Svenskt näringsliv, Sveriges Författarförbund och Synskadades riksförbund.*

Journalistförbundet avstyrker dock förslaget och menar att det saknas garantier mot repressiv lagstiftning på EU-nivå och att vissa rekvisit inte är tillräckligt precisa och tydliga. Förbundet anser bl.a. att det måste klargöras att det inte är innehållsmässiga aspekter som får regleras i lag. Även *TV4 Media AB* anser att bestämmelsen medger alltför detaljerade krav om hur information ska utformas som innebär ingrepp i utgivarintegriteten. *TV4 Media AB* föreslår i stället branschöverenskommelser om tillgänglighet. Liknande synpunkter har bl.a. *Tidningsutgivarna* och *Utgivarna*.

Afasiförbundet, Funktionsrätt Sverige och ett par andra remissinstanser ifrågasätter att etableringsfriheten sätts före yttrande- och informationsfriheten för personer med funktionsnedsättning. Funktionsrätt Sverige anser också att det behövs en mer övergripande formulering om tillgänglighetskrav. *Förbundet Sveriges Dövsblinda* välkomnar förslagen men anser att kraven bör gå längre för att fullt ut säkerställa tillgänglighet för alla. Förbundet anser också att det krävs vissa förtydliganden av regleringen. *Myndigheten för tillgängliga medier* föreslår ett mindre förtydligande av lagtexten.

Några remissinstanser, bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen* och *Mediemyndigheten*, för fram att genomförandet av tillgänglighetsdirektivet i svensk rätt kommer att behöva ses över.

Skälen för regeringens förslag

Kraven som gäller information och format för tjänster kan inte tillämpas fullt ut

Som framgått av avsnitt 6.2 kan e-böcker och tillhörande programvara i vissa fall omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd. Detsamma gäller tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster och e-handels-

tjänster. Tillgänglighetsdirektivets allmänna krav på tjänster innebär bl.a. att information ska ges om hur en tjänst fungerar och att information ska utformas på ett visst sätt. Vid e-handel ska information också ges om tillgängligheten för de produkter och tjänster som säljs. Det ställs även krav av mer teknisk karaktär, bl.a. krav på e-böcker som rör navigation, synkronisering av text och ljud och möjliggörande av alternativ återgivning och krav på att webbplatser och applikationer ska göras hanterbara, begripliga och robusta.

Etableringsfriheten i yttrandefrihetsgrundlagen innebär att utgivning, spridning eller sändning inte får hindras för sändningar av program genom tråd och tillhandahållanden ur databaser och att det inte heller får ställas några krav på att ett visst innehåll ska ges ut, spridas eller sändas (se avsnitt 4). För att de krav avseende information och format som följer av direktivet ska kunna tillämpas krävs alltså stöd i grundlagen. I yttrandefrihetsgrundlagen finns undantag från etableringsfriheten i tråd för vissa krav som ska underlätta för personer med funktionsnedsättning att ta del av innehåll. Etableringsfriheten hindrar exempelvis inte föreskrifter i lag om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för tillgänglighetstjänster kopplade till public service-företagens program (3 kap. 2 § 1). Det får också meddelas föreskrifter i lag om skyldighet för den som sänder program i tv eller tillhandahåller sådana program enligt databasregeln att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik (3 kap. 2 § 4).

Utredningen bedömer att de krav avseende information och format som följer av tillgänglighetsdirektivet inte kan tillämpas fullt ut på e-böcker och tillhörande programvara, webbplatser och applikationer som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster, elektroniska programguider med central interaktivitet och e-handelstjänster, om sådana tjänster skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen. Remissinstanserna instämmer i eller invänder inte mot den bedömningen.

Regeringen konstaterar i avsnittet om e-böcker som träffas av bilage-regeln att befintliga delegationsbestämmelser som medger reglering i lag av vissa formkrav inte ger utrymme för de formkrav som tillgänglighetsdirektivet ställer (1 kap. 12 § TF och 1 kap. 18 § YGL, se avsnitt 6.3). Sådana krav kan inte heller ställas med stöd av de undantag som finns i yttrandefrihetsgrundlagen för vidare-sändning av tillgänglighetstjänster och skyldighet att förse tv-program med vissa tillgänglighetsfunktioner (3 kap. 2 § 1 och 4). Det innebär att det krävs ändringar av yttrandefrihetsgrundlagen för att de krav avseende information och format som följer av tillgänglighetsdirektivet ska kunna tillämpas fullt ut på de tjänster som omfattas av grundlagens skydd.

Funktionsrätt Sverige och några andra remissinstanser ifrågasätter att företagets etableringsfrihet sätts före yttrande- och informationsfriheten för personer med funktionsnedsättning. Funktionsrätt Sverige menar att tolkningen om att tillgänglighetskrav äventyrar etableringsfriheten inte är korrekt. Regeringen konstaterar att etableringsfriheten är en av de grundläggande principerna i mediegrundlagarna. Riksdagen och regeringen har tidigare i förhållande till införandet av krav på t.ex. textning av tv-sändningar i tråd och beställ-tv bedömt att sådana tillgänglighetskrav innebär en inskränkning av etableringsfriheten som kräver att undantag införs i yttrandefrihetsgrundlagen (prop. 2009/10:81 s. 33 och

bet. 2009/10:KU18 s. 13 samt prop. 2017/18:49 s. 165 och 166 och bet. 2017/18:KU16 s. 32, 33 och 42). Regeringen anser att det inte finns skäl att se annorlunda på etableringsfriheten i det här lagstiftningsärendet.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen, i likhet med utredningen och nästan alla remissinstanser, att de krav avseende information och format som följer av tillgänglighetsdirektivet inte fullt ut kan tillämpas på e-böcker och tillhörande programvara, tjänster som ger åtkomst till audio-visuella medietjänster och e-handelstjänster utan ändring av yttrandefrihetsgrundlagen.

Yttrandefrihetsgrundlagen bör ändras så att kraven kan tillämpas fullt ut

För att de krav som följer av tillgänglighetsdirektivet ska kunna tillämpas fullt ut på e-böcker och vissa andra tjänster krävs alltså ändringar av yttrandefrihetsgrundlagen. Som redan framgått är etableringsfriheten en av de grundläggande principerna i mediegrundlagarna. Flera av de tjänster som nu är aktuella hör också till medieslag som yttrandefrihetsgrundlagen särskilt syftar till att skydda. Aktörerna har i många fall små ekonomiska marginaler och även mindre krav på anpassningar kan få betydelse för mediernas förutsättningar att ta fram och sprida innehåll. Det måste därför finnas starka skäl för att göra inskränkningar i etableringsfriheten.

Utredningen bedömer att det finns sådana skäl och föreslår att två nya delegationsbestämmelser införs i yttrandefrihetsgrundlagen. En klar majoritet av remissinstanserna håller med utredningen. Några remissinstanser, bl.a. *Journalistförbundet*, *TV4 Media AB* och *Utgivarna* motsätter sig dock förslaget och föreslår i stället att det tas fram frivilliga branschöverenskommelser om tillgänglighet.

Funktionshindersrörelsen har till utredningen vittnat om svårigheter att få information om i vilken mån en tjänst är utrustad med tillgänglighetsfunktioner, eller annars är kompatibel med hjälpmedel för funktionsnedsättning. Den har också beskrivit problem med att information är utformad på ett sätt som gör att den som har en viss funktionsnedsättning inte kan tillgodogöra sig innehållet, vilket försvårar användningen. En reglering som möjliggör krav på lättillgänglig information om exempelvis hur en tjänst fungerar och dess tillgänglighetsfunktioner skulle således underlätta för personer med funktionsnedsättning och öka deras möjligheter att bli delaktiga i samhällslivet. Som redan har framgått anser regeringen att det är ett angeläget intresse som rent allmänt väger tungt (se avsnitt 5.3). Även i det här sammanhanget bör också den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen beaktas som bl.a. syftar till att kraven som följer av sådan lagstiftning inte ska bli onödigt betungande. I tillgänglighetsdirektivet finns exempelvis bestämmelser om att mikroföretag undantas helt och att enskilda krav inte behöver tillämpas om det skulle leda till en oproportionerligt stor börda för en berörd ekonomisk aktör (artiklarna 4.5, 14.1 a och 14.1 b).

Till skillnad från bl.a. *Tidningsutgivarna* och *TV4 Media AB* anser regeringen att frivilliga branschöverenskommelser inte är ett alternativ för att tillgodose de krav tillgänglighetsdirektivet ställer (se avsnitt 5.3).

Sammantaget anser regeringen att det finns tillräckligt starka skäl för att ge det utrymme som krävs för att tillgodose tillgänglighetsdirektivets krav avseende information och format i förhållande till de aktörer som

omfattas av grundlagsskydd. Yttrandefrihetsgrundlagen bör därför ändras så att dessa krav kan tillämpas fullt ut. Som utredningen föreslår bör det även i detta fall ske genom att nya delegationsbestämmelser införs.

Delegationsbestämmelsernas utformning

Utredningen föreslår att det införs två nya delegationsbestämmelser om information och format i yttrandefrihetsgrundlagen. Den ena bestämmelsen innebär att den etableringsfrihet som gäller för sändningar genom tråd inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om skyldighet för den som sänder program att införa och på ett visst sätt utforma information om en tjänst. På motsvarande sätt hindras enligt den andra bestämmelsen inte föreskrifter i lag om skyldighet för den som sänder program genom tråd att förse programmet med vissa tekniska funktioner eller möjliggöra alternativ presentation av innehåll. I båda fallen krävs det att syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning och att kraven vilar på en förpliktelse som följer av EU-medlemskapet.

En klar majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Några remissinstanser har dock synpunkter på delegationsbestämmelsernas utformning.

I likhet med utredningen anser regeringen att de nya bestämmelserna bör formuleras i förhållande till den som sänder program. Det handlar om ett uttryck som är etablerat i yttrandefrihetsgrundlagen och som omfattar tillhandahållanden på särskild begäran i grundlagsskyddade databaser.

Den första delegationsbestämmelsen syftar till att omhänderta tillgänglighetsdirektivets krav på information om tjänster. Som utredningen föreslår bör en sådan bestämmelse medge krav i lag både om att information om tjänster införs och om att information utformas på ett visst sätt. Det svarar mot direktivets allmänna och specifika krav på tjänster. Kraven kan avse såväl de specifika tjänster som omfattas av direktivet som tjänster som finns till försäljning genom e-handel. Direktivets krav om att information ska ges om produkter som finns till försäljning genom e-handel eller om produkter som används vid tillhandahållandet av en tjänst kan ställas med stöd av den föreslagna delegationsbestämmelsen i 1 kap. 12 § 8 TF (se avsnitt 5.3). Det följer nämligen av 1 kap. 18 § YGL att det som sägs i 1 kap. 12 § TF om bl.a. produktinformation också gäller i fråga om program.

Några remissinstanser har synpunkter på formuleringen ”på ett visst sätt utforma information”. *Journalistförbundet* anser att det kan ifrågasättas om det går att läsa in vissa innehållsmässiga aspekter och menar att ett alternativ kan vara ”tillgängliggöra information”. *Tidningsutgivarna* och *Utgivarna* anser att förslaget medger för detaljerade krav, t.ex. att information ska presenteras i ett visst typsnitt, och att det måste finnas utrymme för flexibilitet för medieföretagen. Liknande synpunkter förs fram av *TV4 Media AB*, som anser att en ansvarig utgivare ska vara fri att bestämma hur information ska utformas eller vilket typsnitt som ska användas.

Regeringen konstaterar att tillgänglighetsdirektivets krav t.ex. innebär att information om en tjänst ska presenteras på ett begripligt sätt och i ett typsnitt med lämplig storlek och form. Till skillnad från bl.a. *Journalistförbundet* anser regeringen att den formulering som utredningen föreslår svarar väl mot direktivets krav och är väl avpassad i förhållande till

mediegrundlagarnas hittillsvarande terminologi. Genom formuleringen är det tydligt att det som medges är krav på utformning av information om en tjänst, exempelvis information om hur en tjänst fungerar och om tjänstens tillgänglighetsfunktioner. Bestämmelsen möjliggör inte andra typer av krav i lag, såsom krav som tar sikte på utformningen av innehållet i övrigt. Regeringen anser alltså att bestämmelsen bör utformas på det sätt som utredningen föreslår.

Den andra delegationsbestämmelsen syftar till att omhänderta tillgänglighetsdirektivets krav på format och funktion. Utformningen bör som utredningen föreslår motsvara den delegationsbestämmelse som föreslås i tryckfrihetsförordningen för e-böcker som skyddas där. Bestämmelsen omfattar därmed direktivets krav som rör navigation, synkronisering av text och ljud, förenlighet med hjälpmedel och alternativ återgivning av innehåll. Som framgår av avsnitt 6.3 delar regeringen inte Journalistförbundets uppfattning att rekvisiten ”vissa tekniska funktioner” och ”möjlighet till alternativ presentation av innehåll” behöver preciseras ytterligare.

I sammanhanget vill regeringen också peka på bestämmelsen i 3 kap. 5 § YGL som föreskriver att lagstiftning som beslutas med stöd av de nu aktuella delegationsbestämmelserna måste uppfylla de krav som gäller för begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. 21–23 §§ RF. Det innebär bl.a. att bestämmelser med krav på information och format inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett åtgärden.

Grundläggande för båda delegationsbestämmelserna bör även i detta fall vara att syftet med en lagreglering är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning och att det rör sig om en skyldighet enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i EU. Detta behandlas närmare i avsnitt 5.3 och 6.3.

Funktionsrätt Sverige anser att det behövs en formulering som på ett övergripande och mer hållbart sätt rör tillgänglighetskrav och olika tekniker. *Förbundet Sveriges Dövsblinda* anser bl.a. att det bör förtydligas att tekniska lösningar ska fungera i realtid. Till skillnad från dessa remissinstanser anser regeringen att delegationsbestämmelserna bör utformas enligt utredningens förslag och att det inte finns skäl att göra ytterligare förtydliganden i grundlagsbestämmelserna. Att ge utrymme för andra tillgänglighetskrav ryms inte i det här lagstiftningsärendet. Regeringen vill också framhålla att frågan om vilka tillgänglighetskrav som ska ställas inte är en fråga som ska regleras i mediegrundlagarna.

Regeringen anser sammantaget att delegationsbestämmelserna bör utformas enligt utredningens förslag. Likt de befintliga delegationsbestämmelserna i mediegrundlagarna tillåter förslaget enbart att föreskrifter meddelas i lag. Som konstaterats i avsnitt 5.3 och 6.3 innebär det, som bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen* och *Mediemyndigheten* för fram, att den befintliga regleringen som genomför tillgänglighetsdirektivet kan behöva ses över med det som utgångspunkt.

Sammanfattning av förslaget

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att det införs två nya delegationsbestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen som innebär att etablerings-

friheten för sändningar genom tråd inte hindrar att det i lag meddelas vissa föreskrifter om skyldighet för den som sänder program, om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Den ena bestämmelsen avser föreskrifter om att införa och på ett visst sätt utforma information om en tjänst. Den andra bestämmelsen avser föreskrifter om att förse programmet med vissa tekniska funktioner och möjliggöra alternativ presentation av innehåll. En förutsättning för tillämpningen av båda bestämmelserna är att föreskrifterna meddelas enligt en förpliktelse som följer av EU-medlemskapet.

6.5 En ny delegationsbestämmelse om överföring av tillgänglighetstjänster

Regeringens förslag

Det införs en bestämmelse i yttrandefrihetsgrundlagen som innebär att etableringsfriheten för sändningar genom tråd inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare att, när utrymme ges för program, också ge utrymme för tjänster som hör till programmet och som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmet tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. En förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig är att föreskrifterna meddelas enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår att den befintliga delegationen om vidare-sändning av tillgänglighetstjänster från public service ska föras till den nya bestämmelsen.

Remissinstansernas synpunkter

En klar majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Bland dem finns *Diskrimineringsombudsmannen*, *Göta hovrätt*, *Hörselskadades Riksförbund*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Journalistförbundet*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Justitiekanslern*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Mediemyndigheten*, *Riksdagens ombudsmän*, *Svenskt näringsliv*, *Sveriges Television AB* och *Teracom AB*.

Funktionsrätt Sverige anser att delegationsbestämmelsen bör utformas bredare och möjliggöra undantag oavsett om det följer av EU-rätten eller inte. *Afasiförbundet* önskar tydligare formuleringar om tillgänglighetskrav och olika tekniker. *Förbundet Sveriges Dövsblinda* anser att kraven bör gå längre för att fullt ut säkerställa tillgänglighet för alla.

Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet anser att en begränsning av den befintliga bestämmelsen om överföring av tillgänglighets-

tjänster från public service bör bygga på mer principiella överväganden än enbart EU:s gällande regelverk.

Några remissinstanser, bl.a. Diskrimineringsombudsmannen och Mediemyndigheten, för fram att genomförandet av tillgänglighetsdirektivet i svensk rätt kommer att behöva ses över.

Skälen för regeringens förslag

Kraven på överföring av tillgänglighetstjänster kan inte tillämpas fullt ut

Tillgänglighetsdirektivets krav innebär att en aktör som ger åtkomst till en audiovisuell medietjänst också ska ge åtkomst till den textremsa, syntolkning, teckenspråkstolkning eller talade text som hör till tjänsten. Det krävs även att den som tillhandahåller tjänsten gör det möjligt för användaren att kontrollera visningen och användningen av tillgänglighetstjänsterna. Kraven gäller medietjänster som tillhandahålls både av public service och av kommersiella aktörer, och såväl linjär tv som beställ-tv.

I tidigare lagstiftningsärenden har det bedömts att tillgänglighetstjänster kan utgöra en del av ett program och därmed omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens programbegrepp (prop. 2021/22:59 s. 63 och 64). Det innebär att en skyldighet att sända eller tillhandahålla sådana tjänster i grundlagens mening innebär ett krav på sändning eller tillhandahållande av ett visst innehåll. För sändningar genom tråd krävs stöd i yttrandefrihetsgrundlagen för att kunna rikta krav på överföring av tillgänglighetstjänster mot medier som omfattas av grundlagsskydd (se avsnitt 4).

Utredningen bedömer att de krav på överföring av tillgänglighetstjänster som följer av tillgänglighetsdirektivet inte kan ställas vid vidareändring av andra aktörers program än public service-företagens. Remissinstanserna instämmer i eller invänder inte mot den bedömningen.

Yttrandefrihetsgrundlagen innehåller undantag från etableringsfriheten i tråd för vissa krav som ska underlätta för personer med funktionsnedsättning att ta del av innehåll. Etableringsfriheten hindrar exempelvis inte föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare att i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning ge utrymme för vissa program och för tillhörande tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning (3 kap. 2 § 1). Bestämmelser om vidareändringsplikt finns i 9 kap. i radio- och tv-lagen (2010:696). För närvarande vidaresänds SVT1, SVT2, Kunskapskanalen och Barnkanalen/SVT24 med stöd av radio- och tv-lagens regler. Vidare får det meddelas föreskrifter i lag om skyldighet för den som sänder program i tv eller tillhandahåller sådana program enligt databasregeln att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik (3 kap. 2 § 4 YGL). Bestämmelsen träffar den som står bakom programmet, dvs. programföretaget (prop. 2009/10:81 s. 68).

Om ett programföretag tillhandahåller en tjänst som ger åtkomst till företagets egna program bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att bestämmelsen i 3 kap. 2 § 4 YGL ger utrymme för krav på att tillgänglighetstjänster som hör till programmen överförs fullt ut. När det gäller aktörer som uteslutande tillhandahåller andras programutbud finns det skäl

att utgå från att sådana aktörer saknar grundlagsskydd för sina databaser. Krav på överföring av tillgänglighetstjänster kan därmed ställas utan hinder av yttrandefrihetsgrundlagen.

För aktörer som vidareänder tv-program genom t.ex. ett kabel-nät medges föreskrifter i lag om skyldighet att vidareända public service-företagens program och tillhörande tillgänglighetstjänster (3 kap. 2 § 1 YGL). Motsvarande undantag finns inte när det gäller vidareändning av tillgänglighetstjänster från kommersiella aktörer (prop. 2021/22:59 s. 67 och 68). Det innebär att krav för nätinnehavare att vidareända andra än public service-företagens tillgänglighetstjänster inte kan ställas på det område som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen.

För rätten att sända program på annat sätt än genom tråd råder inte samma starka etableringsfrihet. Denna rätt får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända (3 kap. 3 § YGL). Det innebär att krav i lag kan ställas på att hela eller delar av ett programföretags utbud i marknätet eller via satellit ska göras tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att de krav som följer av tillgänglighetsdirektivet och avser skyldighet att vidareända andra än public service-företagens tillgänglighetstjänster inte kan tillämpas fullt ut utan ändring av yttrandefrihetsgrundlagen.

Yttrandefrihetsgrundlagen bör ändras så att kraven kan tillämpas fullt ut

För att de krav på överföring av tillgänglighetstjänster som följer av tillgänglighetsdirektivet ska kunna tillämpas fullt ut krävs alltså en utvidgning av det utrymme som yttrandefrihetsgrundlagen ger att ställa krav i lag på vidareändningsplikt.

Både funktionshindersrörelsen och programföretagen har till utredningen vittnat om att tillgänglighetstjänster som hör till ett tv-program inte alltid når hela vägen till konsument. Programföretagen lägger omfattande resurser på att förse program med tillgänglighetstjänster och upplever det som otillfredsställande att dessa inte alltid finns tillgängliga när en tittare väl tar del av programmet. För den enskilde tittaren innebär det att tillgängligheten inte tillgodoses på det sätt som varit syftet med de krav på tillgänglighet som riktats mot programföretagen enligt annan lagstiftning, vilket utgör ett hinder för personer med funktionsnedsättning att ta del av innehållet i tv-program på lika villkor som andra.

Frågan om att medge en utökad vidareändningsplikt för tillgänglighetstjänster har nyligen utretts av 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté. Kommittén konstaterade att de kommersiella programföretagen, till skillnad från public service, verkar på en öppen marknad där avtal mellan konsument och operatör bestämmer vilket utbud tittaren ges tillgång till. Även relationen mellan operatörer och kommersiella programföretag styrs av avtal. Kommittén uttalade att ett utrymme för en allmän vidareändningsplikt för tillgänglighetstjänster inte bara skulle utgöra en inskränkning i operatörernas etableringsfrihet utan också kunna leda till ingrepp i operatörernas och programföretagens avtalsfrihet. Mot den bakgrunden bedömde kommittén att utrymmet för vidareändningsplikt i fråga om tillgänglighetstjänster, liksom det allmänna utrymmet för vidareändningsplikt, skulle begränsas till public service-företagens

programutbud (SOU 2020:45 s. 322 och 323). Regeringen delade kommitténs uppfattning (prop. 2021/22:59 s. 68).

Utredningen anser att det finns skäl att ompröva det tidigare ställningstagandet och föreslå en utvidgad skyldighet för nätinnehavare att vidaresända tillgänglighetstjänster. Remissinstanserna instämmer i eller har inga invändningar mot utredningens bedömning.

Regeringen konstaterar att en reglering som möjliggör att tillgänglighetstjänster överförs fullt ut även för kommersiellt programutbud skulle underlätta för personer med funktionsnedsättning och åstadkomma ökad likvärdighet i fråga om tillgången också till sådant utbud. Det är ett intresse som väger tungt i ett demokratiskt samhälle som bygger på fri åsiktsbildning. Det upplevda problemet med att tjänster som staten av tillgänglighetsskäl ställer krav på faktiskt inte når målgruppen kvarstår. Sedan 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté lämnade sitt förslag har tillgänglighetsdirektivet antagits för att säkerställa att alla aktörer som tillhandahåller tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster inom EU omfattas av krav på överföring av tillgänglighetstjänster. Mot den bakgrunden anser även regeringen att det finns tillräckligt starka skäl för att nu ge det utrymme som krävs för att tillgodose tillgänglighetsdirektivets krav på överföring av tillgänglighetstjänster även i förhållande till kommersiella aktörer. Yttrandefrihetsgrundlagen bör därför ändras så att dessa krav kan tillämpas fullt ut.

Delegationsbestämmelsens utformning

Utredningen föreslår att en ny delegationsbestämmelse införs i yttrandefrihetsgrundlagen som innebär att etableringsfriheten för sändningar genom tråd inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare att, när utrymme ges för program, också ge utrymme för tjänster som hör till programmet och som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmet tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. En förutsättning för tillämpningen är att skyldigheten vilar på en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen. Förslaget innefattar att delegationen om vidaresändning av tillgänglighetstjänster från public service bryts ut och läggs i den nya bestämmelsen.

Nästan alla remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot delegationsbestämmelsens utformning. *Afasiförbundet* önskar dock tydligare formuleringar om tillgänglighetskrav och olika tekniker. *Funktionsrätt Sverige* menar att bestämmelsen bör utformas bredare och möjliggöra undantag oavsett om det följer av EU-rätten eller inte. *Förbundet Sveriges Dövblinda* önskar att det ställs ytterligare krav på tillgänglighetstjänster.

Den föreslagna regleringen handlar om att överföra tillgänglighetstjänster, som undertexter, syntolkning, talad text och teckenspråkstolkning, vid sändningar av program. Som utredningen anger motsvarar det de tillgänglighetstjänster som omfattas av den befintliga bestämmelsen i 3 kap. 2 § 1 YGL. Som utredningen föreslår är det därför lämpligt att använda samma formulering i den nya bestämmelsen. I likhet med den befintliga delegationen bör även tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster omfattas. Därmed tas en viss höjd för teknik-

utvecklingen och det säkerställs att de tjänster som på ett ändamålsenligt sätt tillgängliggör program för personer med funktionsnedsättning omfattas, oavsett vilken teknik som används (SOU 2020:45 s. 325 och prop. 2021/22:59 s. 66).

Det finns inte underlag i det här lagstiftningsärendet för att låta bestämmelsen medge ytterligare krav på tillgänglighetstjänster, som bl.a. Förbundet Sveriges Dövsblinda efterfrågar.

I likhet med vad som gäller för övriga delegationsbestämmelser som föreslås bör bestämmelsen avgränsas på så sätt att den skyldighet som får regleras på lagnivå måste följa av en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen (se avsnitt 5.3, 6.3 och 6.4).

Utredningen föreslår att den befintliga delegationsbestämmelsen om vidareändring av tillgänglighetstjänster från public service i 3 kap. 2 § 1 YGL bryts ut och läggs i den nya bestämmelse som föreslås. Som *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* noterar innebär det en begränsning av utrymmet att meddela föreskrifter i förhållande till vad som gäller i dag eftersom sådan vidareändringsplikt då kommer att kräva stöd i EU-rätten. Regeringen kan i detta sammanhang konstatera att tillgänglighetsdirektivet är ett fullharmoniseringsdirektiv som begränsar det nationella lagstiftningsutrymmet i fråga om överföring av tillgänglighetstjänster till vad direktivet medger. Eftersom även tillgänglighetstjänster som hör till public service-företagens programutbud omfattas av direktivet blir författningsutrymmet i praktiken detsamma som i dag med utredningens förslag. Regeringen instämmer dock i fakultetsnämndens synpunkt att en begränsning av den befintliga delegationsbestämmelsen bör bygga på mer principiella överväganden än enbart EU:s gällande regelverk. Regeringen anser mot den bakgrunden att den befintliga bestämmelsen om överföring av tillgänglighetstjänster avseende public service bör behållas oförändrad. Den nya delegationsbestämmelsen bör därmed tillämpas i de situationer när utrymme ges för program i annat fall än som träffas av den befintliga delegationsbestämmelsen i paragrafens första punkt, dvs. för krav på vidareändring av tillgänglighetstjänster som inte hör till public service-företagens programutbud.

Sammantaget instämmer regeringen i utredningens bedömning att det finns skäl att utvidga möjligheten att ställa krav på vidareändring till att omfatta tillgänglighetstjänster även från kommersiella aktörer, i situationer då sådana aktörers program vidareändras. Det bör dock göras genom att det införs en ny delegationsbestämmelse som medger sådana föreskrifter i lag och som gäller vid sidan av den befintliga bestämmelsen som medger vidareändring av tillgänglighetstjänster som hör till public service. Till skillnad från vad gäller möjligheten att ställa krav på vidareändring av public service-företagens program och tillhörande tjänster möjliggör den nya bestämmelsen inte för krav på att vidareända programmet som sådant.

Även i detta fall tillåter förslaget, i likhet med de befintliga delegationsbestämmelserna i mediegrundlagarna, enbart att föreskrifter meddelas i lag. Som redan konstaterats innebär det, som bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen* och *Mediemyndigheten* för fram, att den befintliga regleringen som genomför tillgänglighetsdirektivet kan behöva ses över.

Avslutningsvis finns det skäl att peka på bestämmelsen i 3 kap. 5 § YGL som föreskriver att lagstiftning som beslutas med stöd av bestämmelsen

måste uppfylla de krav som gäller för begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. 21–23 §§ RF. Det innebär bl.a. att bestämmelser om vidareändningsplikt för tillgänglighetstjänster aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett åtgärden.

Sammanfattning av förslaget

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att det införs en ny delegationsbestämmelse i yttrandefrihetsgrundlagen som innebär att etableringsfriheten för sändningar genom tråd inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare att, när utrymme ges för program, också ge utrymme för tjänster som hör till programmet och som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmet tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Detta ska gälla utöver den motsvarande möjlighet som i dag finns i förhållande till program från public service-företagen. En förutsättning för tillämpningen av den nya bestämmelsen är att föreskrifterna meddelas enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstansernas synpunkter

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag:

De föreslagna ändringarna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bör träda i kraft så snart som möjligt efter att lagförslaget kan förväntas bli slutligt antaget av riksdagen. Det innebär att lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2027. Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

8 Konsekvenser

Regeringens bedömning

Förslagen får inte några ytterligare ekonomiska eller andra konsekvenser för företag, enskilda och myndigheter, än vad som har redovisats i samband med genomförandet av tillgänglighetsdirektivet.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstansernas synpunkter

Nästan alla remissinstanser instämmer i eller har inte några synpunkter på bedömningen. *Nätverket unga för tillgänglighet* anser dock att utredningen har gjort en bristfällig konsekvensanalys när det gäller påverkan på berörda myndigheter såsom Myndigheten för tillgängliga medier.

Skälen för regeringens bedömning

Förslagen innebär att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ändras så att det blir möjligt att ställa den typen av krav som följer av tillgänglighetsdirektivet även på mediegrundlagarnas område. Eventuella ekonomiska konsekvenser uppstår till följd av lagstiftningsåtgärder i vanlig lag.

Som en följd av förslagen kommer tillgänglighetslagens krav att kunna tillämpas även i förhållande till de grundlagsskyddade medier som omfattas av lagens tillämpningsområde. Eftersom den delegation som föreslås i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen begränsar sig till föreskrifter i lag möjliggör förslagen inte för att tillämpa bestämmelserna i tillgänglighetsförordningen.

Konsekvenserna av tillgänglighetslagen har redovisats i propositionen Genomförande av tillgänglighetsdirektivet (prop. 2022/23:42 s. 132–139), även i förhållande till det grundlagsskyddade området. De förslag till grundlagsändringar som nu läggs fram bedöms inte få några ytterligare ekonomiska eller andra konsekvenser för företag, enskilda och myndigheter, än vad som har redovisats i den propositionen. Det gäller exempelvis konsekvenserna när det gäller ökad frihet och självförverkligande och ett minskat digitalt utanförskap för personer med funktionsnedsättning. Regeringen bedömer att de ökade kostnader som kan ha följt med inflationen är av begränsad betydelse i sammanhanget.

Slutligen noterar regeringen att berörda tillsynsmyndigheter, bl.a. *Mediemyndigheten* och *Myndigheten för tillgängliga medier*, inte har synpunkter på konsekvensanalysen i det här lagstiftningsärendet.

Mot denna sammantagna bakgrund anser regeringen, till skillnad från *Nätverket unga för tillgänglighet*, att konsekvenserna av förslagen är tillräckligt väl utredda.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

1 kap.

12 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om

1. förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av alkoholdrycker eller tobaksvaror,

2. förbud mot kommersiella annonser som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror eller av tjänster, om det i annonsen förekommer ett varukännetecken som är i bruk för en tobaksvara eller som enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en tobaksvara,

3. förbud mot kommersiella annonser som har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen eller Europeiska atomenergigemenskapen,

4. krav att införa och på ett visst sätt utforma varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation om syftet är skydd för hälsa eller miljö eller konsumentskydd,

5. förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande, om krav på berättigat behov hos den som beställer kreditupplysningen, om skyldighet att lämna information till den som avses med upplysningen och om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift,

6. ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift har anskaffats,

7. ansvar och ersättningsskyldighet för överträdelse av förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom byggnader, andra anläggningar, områden eller andra objekt som är av betydelse för Sveriges totalförsvaret, om förbudet behövs med hänsyn till intresset av ett förstärkt skydd mot allvarlig brottslighet eller mot röjande av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, eller till intresset av att skydda allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet,

8. krav enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen att införa och på ett visst sätt utforma produktinformation, om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning, eller

9. krav enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen att, i fråga om sådana program som avses i 6 §, införa och på ett visst sätt utforma information om programmets tillgänglighet och förse programmet med vissa tekniska funktioner eller med möjlighet till alternativ presentation av innehåll, om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.

I paragrafen finns bestämmelser som möjliggör föreskrifter i lag om bl.a. förbud mot vissa kommersiella annonser och om ansvar och ersättningsskyldighet som avser sättet för anskaffande av information. Övervägandena finns i avsnitt 5 och 6.3.

Bestämmelsen i *punkt 8*, som är ny, gör det möjligt att i lag föreskriva krav på att införa produktinformation och på hur sådan information ska utformas.

En förutsättning för bestämmelsens tillämpning är att föreskrifterna som meddelas avser krav enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i

Europeiska unionen. Ett exempel på en rättsakt som innehåller sådana krav är tillgänglighetsdirektivet, men bestämmelsens tillämpning är inte begränsad till detta direktiv.

Med produktinformation avses inte bara som i punkt 4 varningstexter, innehållsdeklaration och annan liknande produktinformation utan även andra typer av produktinformation. Bestämmelsen omfattar t.ex. information om hur en produkt fungerar och om dess tillgänglighetsfunktioner. Den kan också omfatta information om en förpackning som följer med produkten eller om produktens egenskaper. Kraven kan också innefatta att information ska vara lättillgänglig och begriplig, kunna uppfattas med mer än ett sinne eller presenteras i ett typsnitt som underlättar tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Hur omfattande krav på t.ex. storleken på informationen som kan accepteras ur ett tryckfrihetsrättsligt perspektiv får avgöras med beaktande av förhållandena i det enskilda fallet. Tidigare uttalanden om att kraven inte får bli så omfattande att de alltför mycket beskär möjligheten för näringsidkaren att förse förpackningar med egen text är fortfarande relevanta i detta avseende (se bl.a. prop. 2017/18:49 s. 186).

Bestämmelsen är inte begränsad till information som ska ges enligt lag utan även produktinformation som ges på tillhandahållarens eget initiativ kan bli föremål för krav. Likt vad som gäller enligt punkt 4 finns det inte något krav på att föreskrifter som meddelas med stöd av bestämmelsen enbart får avse texter som saknar en uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär. Det ska emellertid fortfarande röra sig om produktinformation, ett begrepp som i sig inrymmer ett visst krav på objektivitet och saklighet (prop. 2017/18:49 s. 187).

För bestämmelsens tillämplighet krävs vidare att syftet med kraven är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. I detta ligger att det som åstadkoms genom kraven typiskt sett ska innebära en fördel för personer med funktionsnedsättning, satt i relation till om kraven inte hade ställts.

Även bestämmelsen i *punkt 9* är ny. Bestämmelsen gör det möjligt att i lag föreskriva att i fråga om sådana program som omfattas av 6 § införa och på ett visst sätt utforma information om programmets tillgänglighet eller förse programmet med vissa tekniska funktioner och möjlighet till alternativ presentation av innehåll.

Bestämmelsen ger utrymme för tillgänglighetskrav på skrifter som inte är periodiska och som omfattas av bilageregeln i 6 §, såsom e-böcker. Utrymmet är dock i formellt hänseende inte begränsat till sådana böcker utan omfattar även ljudböcker och andra icke-periodiska skrifter.

Krav på att införa information om programmets tillgänglighet kan avse skyldighet att t.ex. ange information om hur programmet fungerar i syfte att möjliggöra förutsebar användning bland personer med funktionsnedsättning. Det möjliggör också krav om att tillhandahålla information om programmets tillgänglighetsfunktioner, t.ex. genom s.k. tillgänglighetsmetadata. Vidare möjliggörs föreskrifter om att sådan information ska utformas på ett visst sätt. Det kan innefatta att informationen ska kunna uppfattas med mer än ett sinne eller presenteras i ett typsnitt som underlättar tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.

När det gäller möjligheten att meddela föreskrifter om att berörda program ska förse med vissa tekniska funktioner medger detta t.ex. krav

på synkronisering av text och ljud, att en digital fil inte ska hindra att tekniska hjälpmedel kan användas och att navigation ska fungera på ett sätt som underlättar för personer med funktionsnedsättning.

I fråga om utrymmet för föreskrifter med krav på möjlighet till alternativ presentation av innehåll handlar det om krav på att tillhandahålla beskrivningar av t.ex. bilder, figurer och tabeller. Syftet är att den som har en funktionsnedsättning ska kunna tillgodogöra sig innehåll som han eller hon annars, till följd av funktionsnedsättningen, inte hade kunnat ta del av.

På samma sätt som i punkt 8 förutsätter bestämmelsen att syftet med kraven är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning och att det är fråga om krav enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen.

9.2 Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

3 kap.

2 § Den frihet som följer av 1 § hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om

1. skyldighet för nätinnehavare att i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning ge utrymme för vissa program och för tillhörande tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning,

2. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana överföringar i nätet eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar,

3. skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagar-kretsen inflytande över programvalet,

4. skyldighet för den som sänder program i tv eller tillhandahåller sådana program genom överföring ur en databas enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik,

5. skyldighet för den som sänder program i tv eller tillhandahåller sådana program genom överföring ur en databas enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a att främja framställning av och tillgång till program med europeiskt ursprung,

6. ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp, eller

7. villkor för att sända program för verksamhet som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst, under förutsättning att uppdraget finansieras med allmänna medel.

Den frihet som följer av 1 § hindrar inte heller att det i lag meddelas föreskrifter enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen om skyldighet för

1. den som sänder program att införa och på ett visst sätt utforma information om en tjänst, om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning,

2. den som sänder program att förse programmet med vissa tekniska funktioner eller möjliggöra alternativ presentation av innehåll, om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning, eller

3. nätinnehavare att, när utrymme ges för program, också ge utrymme för tjänster som hör till programmet och som utgörs av eller underlättar tillgången till

textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmet tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.

I paragrafen finns bestämmelser som möjliggör föreskrifter i lag som innefattar begränsningar i etableringsfriheten i tråd för vissa uppräknade ändamål. Övervägandena finns i avsnitt 6.4 och 6.5.

Andra stycket, som är nytt, gör det möjligt att i lag föreskriva om vissa ytterligare undantag från etableringsfriheten i tråd. En gemensam förutsättning för att punkterna i stycket ska kunna tillämpas är att föreskrifterna meddelas enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen. Ett exempel på en rättsakt som innehåller sådana krav är tillgänglighetsdirektivet, men bestämmelsernas tillämpning är inte begränsad till detta direktiv.

I *punkt 1* möjliggörs bestämmelser i lag om skyldighet för den som sänder program att införa och på ett visst sätt utforma information om en tjänst. I tjänstebegreppet ligger att tjänsten i regel ska erbjudas mot ekonomisk ersättning, vilket korresponderar mot den EU-rättsliga definitionen av vad som utgör en tjänst enligt bl.a. tillgänglighetsdirektivet och Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

De krav som kan ställas i lag kan exempelvis avse skyldighet att ange information om hur en tjänst fungerar eller om dess tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Kraven kan också innefatta att informationen ska kunna uppfattas med mer än ett sinne eller presenteras i ett typsnitt som underlättar tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Bestämmelsen är i det hänseendet inte begränsad till sådan information som ska ges enligt lag. Även information om en tjänst som ges på tillhandahållarens eget initiativ kan bli föremål för formkrav.

För bestämmelsens tillämplighet krävs att syftet med kraven är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. I detta ligger att det som åstadkoms genom kraven typiskt sett ska innebära en fördel för personer med funktionsnedsättning, satt i relation till om kraven inte hade ställts.

Punkt 2 möjliggör föreskrifter i lag om skyldighet för den som sänder program att förse programmet med vissa tekniska funktioner och möjliggöra alternativ presentation av innehåll.

När det gäller möjligheten att meddela föreskrifter om att program ska föras med vissa tekniska funktioner medger detta t.ex. krav på synkronisering av text och ljud, att en digital fil inte ska hindra att tekniska hjälpmedel kan användas och att navigation ska fungera på ett sätt som underlättar för personer med funktionsnedsättning.

I fråga om utrymmet för föreskrifter med krav på möjlighet till alternativ presentation av innehåll handlar det om beskrivningar av t.ex. bilder, figurer och tabeller. Syftet är att den som har en funktionsnedsättning ska kunna tillgodogöra sig innehåll som han eller hon annars, till följd av funktionsnedsättningen, inte kunnat ta del av.

Liksom i *punkt 1* ska syftet med kraven vara att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.

I *punkt 3* möjliggörs föreskrifter i lag om skyldighet för nätinnehavare som vidareänder program att också vidareända tjänster som hör till programmet och som utgörs av eller underlättar tillgången till textning,

tolkning, uppläst text eller liknande som syftar till att göra programmet tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.

Av första stycket 1 framgår att krav kan ställas i lag på vidaresändning av tillgänglighetstjänster för program som är föremål för lagstadgad vidaresändningsplikt, dvs. i fråga om program som behöver vidaresändas med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. För närvarande omfattas program i SVT1, SVT2, Kunskapskanalen och Barnkanalen/SVT24 av vidaresändningsplikt enligt radio- och tv-lagen (2010:696). Syftet med den nu aktuella bestämmelsen i andra stycket 3 är att tillgänglighetstjänster som inte hör till public service-företagens programutbud ska vidaresändas, om det program dit tjänsterna hör vidaresänds. Till skillnad från i första stycket 1 möjliggörs inte för krav i lag på att vidaresända programmet som sådant. Som framgått begränsas bestämmelsen av att det måste röra sig om en skyldighet enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen.

Liksom i första stycket 1 medges krav i lag både på vidaresändning av tillgänglighetstjänster och på vidaresändning av tjänster som underlättar tillgången till tillgänglighetstjänster. Vad som avses med sådana tjänster är detsamma som i den bestämmelsen (se bl.a. prop. 2021/22:59 s. 79).

Sammanfattning av betänkandet Mediegrundlagarna och tillgänglighetskrav för vissa medier (SOU 2024:96)

Bilaga 1

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att analysera hur Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 av den 17 april 2019 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster (tillgänglighetsdirektivet) förhåller sig till mediegrundlagarna, det vill säga tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). I uppdraget har legat att bedöma och redovisa vilka ändringar i mediegrundlagarna som i förekommande fall behöver göras för att kraven enligt direktivet ska kunna uppfyllas. Utredningens uppdrag har omfattat att lämna de förslag till författningsändringar som är motiverade.

Utredaren har biträtt av en parlamentariskt sammansatt referensgrupp.

Förpackningar och anvisningar

Tillgänglighetsdirektivet ställer krav på att produkter som omfattas av direktivet ska utformas och tillverkas på ett sätt som i största möjliga utsträckning möjliggör en förutsebar användning bland personer med funktionsnedsättning. Det ställs också krav på förpackningar och anvisningar som följer med produkterna.

Förpackningar och anvisningar omfattas, om de framställs i tryckpress, av tryckfrihetsförordningens formella tillämpnings-område. Anvisningar som lämnas till exempel i form av en klister-lapp på en produkt omfattas också, om klisterlappen har framställts i tryckpress.

Utredningen har analyserat om tillgänglighetsdirektivets krav kan ställas med stöd av tryckfrihetsförordningens delegations-bestämmelse avseende varningstext, innehållsdeklaration och annan liknande produktinformation i 1 kap. 12 § 4. Utredningens bedömning är i den delen att delegations-bestämmelsen inte fullt ut medger de krav som tillgänglighetsdirektivet föreskriver. Det bedöms i det hänseendet som tveksamt om samtliga krav kan inordnas under något av användningsområdena för bestämmelsen; varningar, innehållsförteckningar eller annan liknande produktinformation. Inte heller svarar kraven fullt ut mot bestämmelsens förutsättning att syftet ska vara skydd för hälsa, miljö eller konsumentskydd.

Utredningen har vidare analyserat om en ändamålstolkning av tillgänglighetsdirektivets krav, sett till tryckfrihetsförordningens innebörd och syfte, gör att kraven ändå kan ställas. På en sådan grund har tidigare till exempel krav på varningstexter på cigarett-förpackningar och leksaks-förpackningar ansetts kunna ställas utan att gränsen till tryckfrihetsförordningens skyddsområde överskrids. Utredningen har i denna del funnit att de krav som nu är aktuella inte är jämförbara med den typ av krav som tidigare accepterats inom ramen för lagstiftningsarbeten och praxis. Utredningens bedömning är att det finns skäl att utgå från att tillgänglig-

hetsdirektivets krav på förpackningar och anvisningar inte kan införas utan att gränsen till tryckfrihetsförordningens område överskrids.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att tillgänglighetsdirektivets krav på förpackningar och anvisningar inte kan genomföras fullt ut utan ändring av grundlag.

Tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster

Utöver de allmänna tillgänglighetskrav som ställs på de tjänster som omfattas av direktivet, ställs också specifika krav på var och en av de berörda tjänstekategorierna. En sådan kategori är tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster.

En audiovisuell medietjänst utgörs av antingen tv-sändningar (linjära sändningar) eller tillhandahållande av tv-program på begäran (så kallad beställ-tv). En tjänst som ger åtkomst till audio-visuella tjänster kan, enkelt uttryckt, beskrivas som en tjänst som används för att navigera sig fram till ett tv-program. Det kan också vara en tjänst som levererar tillgänglighetsfunktioner, det vill säga som överför till exempel syntolkning, tecken-språkstolkning eller textremsor från en tv-utsändning till enheten på vilken användaren ser programmet.

Tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medietjänster kan inbegripa webbplatser och applikationer för till exempel digital-boxar och mobila enheter, som telefoner eller surfplattor. Även så kallade elektroniska programguider (EPG) inbegrips. En EPG är en programtablå med översikt över pågående och kommande tv-program. Genom tablan informeras tittaren om, och ges möjlighet att söka efter, tv-program.

Tillgänglighetsdirektivet ställer krav på att tillgänglighetstjänster hos audiovisuella medietjänster – som undertexter, syntolkning, talad textning och teckenspråkstolkning – ska överföras fullt ut med adekvat kvalitet, för en korrekt visning som är synkroniserad med ljud och video. Det krävs även att den som tillhandahåller tjänsten gör det möjligt för användaren att kontrollera visningen och användningen av tillgänglighetstjänsterna.

I denna del har utredningen bedömt räckvidden av det befintliga utrymmet i 3 kap. 2 § 4 YGL. Utredningens slutsats är att om ett program-företag omfattas av lagstadgade krav på att förse program med tillgänglighetstjänster, kan krav också ställas på att tjänsterna överförs på det sätt som tillgänglighetsdirektivet föreskriver, till exempel på program-företagets webbplats eller i dess mobila applikation. Redan med dagens grundlagsreglering kan alltså krävas av till exempel SVT eller TV4 att tillgänglighetstjänster som följer med de tv-program som sänds i marknätet också finns åtkomliga i deras playtjänster. Även när program-utbudet tillhandahålls i en operatörs playtjänst, det vill säga en tjänst från ett företag som köper in andras programutbud för tillhandahållande till slutkonsument (till exempel i Telia Play eller Tele2 Play), kan kraven ställas utan hinder av grundlag. Detta eftersom operatörernas databaser faller utanför yttrandefrihetsgrundlagens skydd.

När det gäller EPG:er innebär tillgänglighetsdirektivets krav att dessa ska vara uppfattningsbara, hanterbara, begripliga och robusta. Det ska också ges information om tillgänglighetsmöjligheterna.

EPG:er kan tillhandahållas antingen med så kallad lokal inter-aktivitet eller med central sådan. När det gäller EPG:er med lokal interaktivitet har sådana tidigare bedömts jämförbara med sådan sökbar text-tv som sänds linjärt i marknätet. Det innebär att de skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen med stöd av 1 kap. 3 §. Det råder dock inte någon etableringsfrihet för sådana sändningar och de krav som följer av tillgänglighetsdirektivet kan därför ställas utan hinder av grundlagen.

EPG:er med central interaktivitet kan liknas vid webbplatser med information som hämtas direkt från internet. Det flesta EPG:er tillhandahålls av operatörer vilka, som framgått, inte har grundlagsskydd för sina databaser. Om ett programföretag i egen regi skulle utveckla en EPG, till exempel i sin playtjänst, skulle denna dock omfattas av det automatiska grundlagsskydd som följer av databasregeln i 1 kap. 4 § YGL. För sändningar och tillhandahållanden ur databaser med grundlagsskydd råder däremot etableringsfrihet. Det innebär att eventuella krav på innehållet kräver uttryckligt stöd i yttrandefrihetsgrundlagen. Något sådant stöd finns inte såvitt avser de krav som tillgänglighetsdirektivet föreskriver i fråga om EPG:er.

Utredningen har slutligen övervägt om det befintliga utrymmet i yttrandefrihetsgrundlagen för krav på vidaresändning av tillgänglighetstjänster i något avseende kan behöva justeras med anledning av tillgänglighetsdirektivets krav. Utredningen har i det hänseendet kunnat konstatera att det, med undantag för public service-företagens programutbud, inte utan ändring av grundlag kan krävas av en operatör som sänder till exempel kabel- eller ip-tv att denne också vidaresänder tillgänglighetstjänster som hör till tv-programmen.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att tillgänglighetsdirektivets krav på tjänster som ger åtkomst till audiovisuella medier inte kan genomföras fullt ut utan ändring av grundlag.

E-böcker och därtill hörande programvara

Tillgänglighetsdirektivet ställer även specifika krav på e-böcker och ändamålsenlig programvara. I direktivets mening är en e-bok en tjänst som inbegriper tillhandahållande av digitala filer som innehåller en elektronisk version av en bok. Det är alltså fråga om digitala böcker. Rena ljudböcker omfattas inte. Att programvaran ska vara ändamålsenlig innebär att den som tillhandahåller e-böcker, genom en strömningstjänst eller på annat sätt, ska göra det med en programvara som kan användas för att tillgängliggöra de digitala filerna.

Kraven som ställs på e-böcker och programvara är att om en e-bok utöver text innehåller ljud ska text och ljud vara synkroniserat. Bokens digitala filer ska inte heller hindra tekniska hjälp-medel från att fungera korrekt. Vidare ställs krav på navigering i filens innehåll och layout och att den som tillhandahåller e-böcker möjliggör för alternativ återgivning av innehållet (till exempel genom bildbeskrivningar) och tillhandahåller

information om tillgänglighetsfunktioner via metadata. Slutligen ska den som tillhandahåller e-böcker säkerställa att åtgärder avseende förvaltning av digitala rättigheter inte blockerar tillgänglighetsfunktionerna.

För e-böcker som har en tryckt förlaga finns i stället ett särskilt skydd i 1 kap. 6 § TF. E-boken ses då, under vissa förutsättningar, som en bilaga till den tryckta boken och omfattas av tryckfrihetsförordningens regler. För e-böcker som endast ges ut digitalt finns en möjlighet till grundlagsskydd genom yttrandefrihetsgrundlagens databasregel i 1 kap. 4 §. Företag för yrkesmässig framställning av tryckta skrifter hör till den kategori som skyddas genom databasregeln. Innehållet i sådana företags – företrädesvis bokförlags – databaser har automatiskt grundlagsskydd. I den mån en digital bok tillhandahålls av en aktör som saknar automatiskt grundlagsskydd krävs utgivningsbevis för att den databas där boken publiceras ska skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen.

Tillgänglighetsdirektivets krav rör inte själva det skriftliga innehållet i e-böcker. Däremot ställs formkrav på de filer i vilka e-böckerna tillhandahålls. För sådana krav krävs uttryckligt stöd i den grundlag som skyddar e-boksfilen – tryckfrihetsförordningen såvitt avser e-böcker som omfattas av den nämnda bilageregeln och yttrandefrihetsgrundlagen såvitt avser e-böcker som omfattas av databasregeln. Sådant stöd saknas i dagsläget.

Distributionen av e-böcker sker normalt via en återförsäljare. Försäljningen domineras av digitala abonnemangstjänster. När det gäller programvaran som används vid försäljning av e-böcker har själva webbplatsen eller applikationen hos en aktör som endast distribuerar digitala böcker inte något automatiskt grundlagsskydd. Det förekommer dock att bokförlag med automatiskt grundlagsskydd har försäljning av e-böcker på sina egna webbplatser. I de fallen förutsätter tillgänglighetsdirektivets krav stöd i grundlagen. Något sådant stöd finns inte i yttrandefrihetsgrundlagen.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att tillgänglighetsdirektivets krav på e-böcker inte kan genomföras fullt ut utan ändring av grundlag.

E-handelstjänster

Även e-handelstjänster omfattas av specifika krav i tillgänglighetsdirektivet. Med e-handel avses all handel som bedrivs på internet eller annars på elektronisk väg. Försäljningen kan till exempel ske via webbplatser eller genom mobilapplikationer. En förutsättning är också att handeln riktar sig till konsumenter.

De specifika krav som ställs på e-handelstjänster är att den som har en e-handelstjänst ska tillhandahålla information om tillgängligheten för de produkter och tjänster som säljs. Vidare ska den berörda aktören säkerställa identifierings-, säkerhets- och betalningsfunktionernas tillgänglighet när de levereras som en del av en tjänst (och inte av en produkt) genom att göra tjänsten uppfattningsbar, hanterbar, begriplig och robust. Slutligen ska tillhandahållas identifieringsmetoder, elektroniska signaturer och betaltjänster som även de är uppfattningsbara, hanterbara, begripliga och robusta.

E-handelstjänster kan vara av vitt skilda karaktär. Det kan handla om företag vars verksamhet går ut på försäljning av en flora av varor eller tjänster på internet. Även företag som i huvudsak bedriver en annan typ av ekonomisk verksamhet kan dock, kopplat till den verksamhet som bedrivs, ha varor eller tjänster till försäljning. Till exempel säljer grundlagsskyddade medier såsom tidningar, tidskrifter och kommersiella tv-bolag prenumerationer eller abonnemangstjänster via sina webbplatser, liksom bokförlag tillhandahåller böcker för försäljning.

En e-handelstjänst omfattas av grundlagsskydd om den tillhandahålls från en databas som omfattas av databasregeln i 1 kap. 4 § YGL. Den absoluta merparten av de databaser där det bedrivs e-handel faller utanför denna bestämmelse, och därmed också utanför yttrandefrihetsgrundlagens skydd. Det finns alltså inte några konstitutionella hinder mot att kräva att det på sådana webbplatser eller i sådana applikationer tillhandahålls viss information, eller att innehållet ska ha en viss utformning.

E-handel förekommer dock också hos såväl de traditionella medier som har ett automatiskt grundlagsskydd för sina databaser, som hos aktörer med utgivningsbevis. För krav på innehållet, eller på innehållets form, i sådana databaser krävs uttryckligt stöd i yttrandefrihetsgrundlagen. Sådant stöd saknas i dagsläget.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att tillgänglighetsdirektivets krav på e-handelstjänster inte kan genomföras fullt ut utan ändring av grundlag.

Allmänna krav på tjänster

I tillgänglighetsdirektivet finns allmänna krav som rör samtliga tjänster som omfattas av direktivet. Ett sådant krav är att information om hur en tjänst fungerar ska tillhandahållas. Om produkter används för att ta del av tjänsten ska även information om produkternas tillgänglighet ges.

Det ställs även krav på formen för den information som ges. Informationen ska till exempel kunna uppfattas med mer än ett sinne, presenteras på ett begripligt sätt och presenteras i ett typ-snitt med lämplig storlek och form. Vidare ska eventuella delar som inte består av text ha en alternativ presentation av innehållet.

Ytterligare ett allmänt krav är att webbplatser och applikationer där tjänster som omfattas av direktivet tillhandahålls ska göras tillgängliga på ett enhetligt och ändamålsenligt sätt. Det ska ske genom att de görs uppfattningsbara, hanterbara, begripliga och robusta. Kraven bedöms i denna del träffa de delar av en webbplats eller applikation där berörda tjänster tillhandahålls.

När tjänster som omfattas av direktivets krav tillhandahålls ur en databas som omfattas av 1 kap. 4 § YGL skyddas innehållet av yttrandefrihetsgrundlagen. Med detta följer att det råder etableringsfrihet för de sändningar och tillhandahållanden som görs i databasen. Eventuella krav på innehållet måste ha uttryckligt stöd i yttrandefrihetsgrundlagen. Något stöd som svarar mot de allmänna krav som tillgänglighetsdirektivet föreskriver för tjänster finns inte.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att tillgänglighetsdirektivets allmänna krav på tjänster inte kan genomföras fullt ut utan ändring av grundlag.

Fem nya delegationsbestämmelser

Utredningen anser att det konstitutionella utrymme som krävs för att tillgodose tillgänglighetsdirektivets krav bör säkerställas. Intresset av att underlätta för personer med funktionsnedsättning att ta del av och kunna tillgodogöra sig information väger i det hänseendet tungt.

För att kunna ställa de krav som följer av tillgänglighetsdirektivet föreslår utredningen dels två nya delegationsbestämmelser i tryckfrihetsförordningen, dels tre nya i yttrandefrihetsgrundlagen. Bestämmelserna ger utrymme för föreskrifter i lag om krav och skyldigheter som syftar till att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Gemensamt för bestämmelserna är också att lagstiftningsutrymmet begränsas till krav som vilar på en förpliktelse som följer av medlemskapet i den Europeiska unionen.

Det som öppnas för är, under angivna förutsättningar, lagkrav på information om tillgänglighet, som till exempel vilka tillgänglighetsfunktioner en produkt eller en tjänst har och i vilken mån produkten eller tjänsten är kompatibel med hjälpmedel för funktionsnedsättning. Även krav på utformning av information medges, vilket kan handla om till exempel krav på lättillgänglighet, begriplighet, typsnitt och andra formkrav som kan underlätta för den som har en funktionsnedsättning att ta del av informationen.

Vidare öppnas för krav på att program, som en e-bok eller en tjänst som ger åtkomst till audiovisuella medier, ska förse med vissa tekniska funktioner. Det kan till exempel handla om att en programfil ska förse med metadata som underlättar navigation, eller att det tekniskt säkerställs att en tv-tittare kan kontrollera visningen av en tillgänglighetstjänst. Även krav på alternativ presentation av innehåll medges med den föreslagna regleringen.

När det gäller överföringar av tillgänglighetstjänster föreslås att det ska kunna krävas att den som vidareänder ett program också vidareänder eventuella tillgänglighetstjänster som hör till programmet; det vill säga tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik. Lagstiftningsutrymmet ska i denna del alltså inte längre begränsas till public service-företagens programutbud och tillgänglighetstjänster, utan gälla oavsett vilket programföretag som står som avsändare till programmet och tillgänglighetstjänsten.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

12 §

Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om

1. förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av alkoholdrycker eller tobaksvaror,

2. förbud mot kommersiella annonser som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror eller av tjänster, om det i annonsen förekommer ett varukännetecken som är i bruk för en tobaksvara eller som enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en tobaksvara,

3. förbud mot kommersiella annonser som har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen eller Europeiska atomenergigemenskapen,

4. krav att införa och på ett visst sätt utforma varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation om syftet är skydd för hälsa eller miljö eller konsumentskydd,

5. förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande, om krav på berättigat behov hos den som beställer kreditupplysningen, om skyldighet att lämna information till den som avses med upplysningen och om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift,

6. ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift har anskaffats, *eller*

7. ansvar och ersättningsskyldighet för överträdelse av förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom byggnader, andra anläggningar, områden eller andra objekt som är av betydelse för Sveriges totalförsvar, om förbudet behövs med hänsyn till

6. ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift har anskaffats,

7. ansvar och ersättningsskyldighet för överträdelse av förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom byggnader, andra anläggningar, områden eller andra objekt som är av betydelse för Sveriges totalförsvar, om förbudet behövs med hänsyn till

¹ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2022:1524.

intresset av ett förstärkt skydd mot allvarlig brottslighet eller mot röjande av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, eller till intresset av att skydda allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet.

intresset av ett förstärkt skydd mot allvarlig brottslighet eller mot röjande av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, eller till intresset av att skydda allmänheten mot skada till följd av militär verksamhet,

8. krav enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen att införa och på ett visst sätt utforma produktinformation om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning, eller

9. krav enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen att sådant program som avses i 6 § ska tillföras information om programmets tillgänglighet och förses med vissa tekniska funktioner eller möjlighet till alternativ presentation av innehåll om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.

Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

2 §

Den frihet som följer av 1 § hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om

1. skyldighet för nätt innehavare att i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning ge utrymme för vissa program *och för tillhörande tjänster som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning,*

1. skyldighet för nätt innehavare att i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning ge utrymme för vissa program,

2. skyldighet för nätt innehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana överföringar i nätet eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar,

3. skyldighet för nätt innehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet,

4. skyldighet för den som sänder program i tv eller tillhandahåller sådana program genom överföring ur en databas enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik,

5. skyldighet för den som sänder program i tv eller tillhandahåller sådana program genom överföring ur en databas enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a att främja framställning av och tillgång till program med europeiskt ursprung,

6. ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp, eller

7. villkor för att sända program för verksamhet som bedrivs med ett uppdrag att sända ljudradio eller tv i allmänhetens tjänst, under förutsättning att uppdraget finansieras med allmänna medel.

Den frihet som följer av 1 § hindrar inte heller att det i lag meddelas föreskrifter enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen om skyldighet för

¹ Yttrandefrihetsgrundlagen omtryckt 2022:1525.

1. den som sänder program att införa och på ett visst sätt utforma information om en tjänst om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning,

2. den som sänder program att förse programmet med vissa tekniska funktioner eller möjliggöra alternativ presentation av innehåll om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning, eller

3. nätinnehavare att, när utrymme ges för program, också ge utrymme för tjänster som hör till programmet och som utgörs av eller underlättar tillgången till textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik som syftar till att göra programmet tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.

Efter remiss har yttrande lämnats av Afasiförbundet, Diskrimineringsombudsmannen, Funktionsrätt Sverige, Förbundet Sveriges Dövblinda (FSDB), Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Göta hovrätt, Hörselskadades riksförbund, Institutet för mänskliga rättigheter, Journalistförbundet, Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Stockholm, Konsumentverket, Kungliga biblioteket, Mediemyndigheten, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för tillgängliga medier, Nätverket unga för tillgänglighet, Post- och telestyrelsen, Riksdagens ombudsmän, Statens kulturråd, Stockholms tingsrätt, Storytel Sweden AB, Svenska Förläggareföreningen, Svenska institutet för standarder, Svensk biblioteksförening, Svenskt Näringsliv, Sveriges Författarförbund, Sveriges Konsumenter, Sveriges Television AB, Synskadades riksförbund, Teracom AB, Tidningsutgivarna (TU), TV4 Media AB och Utgivarna.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Bokus AB, Bonnierföretagen AB, Bonnier News AB, Dyslexiförbundet, Företagarna, Institutet för journalistik, medier och kommunikation vid Göteborgs universitet, Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd (KLYS), Nextory AB, Nordiska Oberoende Förlags Förening (NOFF), Näringslivets Delegation för Marknadsrätt, Publicistklubben, Schibsted Media, Svensk handel, Sveriges Dövas Riksförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Utbildningsradio AB, Tele2 Sverige AB, Telenor Sverige AB, Telia Sverige AB och Viaplay Group AB.