

Vår referens
Mia Ahlgren

Sundbyberg 2018-02-14

Dnr.nr: Fi2016/04244

Mottagare:

fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.ofa.df@regeringskansliet.se

Remissvar Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet SOU 2017:16

Funktionsrätt Sverige

Funktionsrätt Sverige är en samarbetsorganisation för 41 funktionsrättsförbund som tillsammans representerar cirka 400 000 medlemmar. Vårt arbete grundar sig på mänskliga rättigheter när vi driver medlemmarnas funktionsrätt - rätten att fungera i samhällslivets alla delar på lika villkor. Vårt mål är ett samhälle för alla.

Sammanfattning

Promemorian innehåller förslag till genomförande av EU:s webbtillgänglighetsdirektiv i svensk lag. Syftet med direktivet är att offentliga aktörer ska säkerställa att användare, särskilt människor med funktionsnedsättning, ska ha tillgång till webbplatser och mobilappar. Gemensamma regler ska underlätta för marknaden och för de som arbetar med att skapa webbplatser och mobilappar. Det rör även intranät och bidrar till att fler personer med funktionsnedsättning kan jobba i offentlig verksamhet.

Funktionsrätt Sverige anser att förslaget till svensk lag innehåller felaktigt använda begrepp och avgränsningar som ökar risken för att resurser läggs på att tolka undantagen istället för att faktiskt göra tillgängliga lösningar. Det är inte svårt eller kostsamt om man ser till att anställa och vidareutbilda personal i tillgänglighet, upphandlar med tillgänglighetskrav i avtal samt gör rätt från början genom att implementera universell utformning i sina verksamhetsprocesser.

Funktionsrätt Sverige kräver att förslaget ses över så att det överensstämmer med direktivet och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som är en utgångspunkt för funktionshinderpolitiken.

Funktionsrätt i lag

Sveriges regering och riksdag har åtagit sig att ändra lagstiftning och vidta andra åtgärder för att uppfylla rättigheter för personer med funktionsnedsättning genom att ratificera konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. FN har uppmanat Sverige att inkorporera konventionen. Europakonventionen är inkorporerad. Regeringen har föreslagit att Barnrättskonventionen ska inkorporeras. Ett annat sätt att uppnå så kallad normharmonisering är transformering av rättigheterna i svensk lag. Senast i januari 2019 ska regeringen rapportera till FN:s övervakningskommitté om genomförande av konventionen och rapportera om arbetet med rekommendationer.

Rätt till information och kommunikation, samt yttrandefrihet

Konventionen är den första som omfattar informations- och kommunikationsteknik, IKT. Tillgänglighet är en princip som slås fast som en förutsättning för delaktighet och yttrandefrihet i samhället. I den allmänna kommentaren 2 beskrivs att en individ har rätt till tillgång / tillträde till det som erbjuds allmänheten. Allt nytt som skapas ska följa **universell utformning** som inkluderar personer med funktionsnedsättning. Befintliga hinder för **tillgänglighet** ska gradvis tas bort. Det gäller personer med funktionsnedsättning som grupp. På individnivå och i en viss kontext finns alltid en skyldighet till åtgärder för **skälig anpassning**. Om individen inte får tillgång genom åtgärder för skälig anpassning är det diskriminering. Regering och riksdag har i november bestämt att inriktningen för funktionshinderpolitiken handlar om just detta - universell utformning, riva befintliga hinder, särskilt stöd och motverka diskriminering.

Sverige fick i april 2014 även rekommendationer från FN om att säkerställa att skälig anpassning föreskrivs i hela samhället utan undantag, samt att en definition införlivas i alla relevanta författningar. En annan rekommendation är att regelverk om offentlig sektors ansvar att tillhandahålla sin information och kommunikation i tillgängliga format måste kompletteras.

Process för framtagande av betänkandet

Webbtillgänglighetsdirektivet lyfter konventionen, universell utformning och rättigheter på flera ställen i direktivet. När genomförandeutredningen startade efterfrågade vi dialog eller en referensgrupp under processen. Det hade varit i linje med funktionsrättskonventionen och direktivets skäl 49. Referensgrupp har använts tidigare till exempel i samband med genomförande av upphandlingsdirektivet.

Synpunkter på förslagen

Lag om webbtillgänglighet som är teknikneutral 8.2

Funktionsrätt Sverige tillstyrker en ny lag och teknikneutralitet, men avstyrker titeln "digital offentlig service" som riskerar att missförstås.

Begreppet "tekniska lösningar" är också odefinierat. Oavsett vilka begrepp som används ska det framgå att lagen omfattar innehåll som distribueras via web, inklusive intranät och extranät, samt mobila applikationer och motsvarande framtida lösningar.

Vilka aktörer ska omfattas? 8.3, 8.4, 8.5, 8.6.4

Funktionsrätt Sverige anser att formuleringarna i paragraf 4 och 5 - som rör vilka aktörer som omfattas av lagen - kan förtydligas. Utgångspunkten ska vara att säkerställa rätten till digitalt offentligt innehåll, inte vilka och vad som kan undantas.

Paragraf 11 om innehåll som kontrolleras av tredje part behöver ändras eller omfattas av tydligare definitioner. Formuleringen "så långt det är möjligt" kan strida mot upphandlingsdirektivet. Det offentliga har ansvar även om de lägger ut förvaltning av en tjänst eller applikation på en tredje part.

Förslaget till lagtext utgör en risk för tolknings- och avgränsningsproblem kring vilka som är offentliga aktörer och vilka som undantas. Det hade varit enklare och mer i linje med konventionen att omfatta fler som i den lagstiftning som Norge har gjort. Detta är fullt möjligt eftersom medlemsländer har möjlighet att gå längre än direktivet. Direktivet handlar enkelt uttryckt om att skapa en tillgänglighetsdeklaration på sin webbplats och följa väl etablerade internationella riktlinjer. Det handlar i stor utsträckning om rutiner.

Självklart ska privata aktörer som utför offentligt finansierad verksamhet omfattas. Men det gäller förstås också om en verksamhet läggs ut på en tredje part av någon. Kontroll finns i avtal, upphandling och leverantörskedjor. Alla som köper en tjänst, även offentliga aktörer och deras leverantörer har möjlighet att ställa krav på tillgänglighet i hela leverantörskedjan. Denna möjlighet används ofta inom andra delar av området hållbar upphandling, men sällan för tillgänglighet.

Om det rör sig om upphandling som omfattas av upphandlingsdirektivet och något som ska användas av fysiska personer, såväl anställda som allmänhet, ska tillgänglighetskrav tillämpas i enlighet med artikel 42 i upphandlingsdirektivet. I tidigare

direktivet stod det "bör när det är möjligt". I skälen till webbtillgänglighetsdirektivet hänvisas till standarden EN301549 som innehåller krav som ska ställas i upphandling.

Public Service ska omfattas av krav på tillgänglig web

Public Service undantas i direktivet och det svenska lagförslaget. Funktionsrätt Sverige anser att radio och tv i allmänhetens tjänst ska omfattas av krav på tillgänglig IT för webb, appar och interna system. Idag finns krav på tillgänglighet i direktivet för audiovisuella medietjänster, men det gäller inte webb, bara tv-program och play-tjänster. Förhandling pågår om en revidering av detta direktiv. Men det kommer inte att omfatta webbplatser.

Om regeringen undantar Public Service i denna lag behöver frågan om tillgänglig web, appar inklusive intranät hanteras i den parlamentariska kommitté som ser över regelverket för Public Service i Sverige.

Vad ska omfattas? 8.5, 8.6, 8.7

Funktionsrätt Sverige tillstyrker att krav ska meddelas i föreskrifter, under förutsättning att kraven i direktivet utgör lägsta nivå. Vi avslår formuleringen i paragraf 10 (andra meningen i andra stycket samt sista meningen). Den begränsar framtida utveckling och innovation. Undantagen i paragraf 8 och 9 ska meddelas i föreskrifter, inte i lagtexten. Men det ska inte gå att göra undantag utöver direktivet.

En lösning med föreskrifter är naturlig eftersom den harmoniserade standard som ska gälla ännu inte är klar, och inte heller kommissionens stöd som rör utformning av tillgänglighetsutlåtande. Men det är ett minidirektiv. Med undantagen i föreskrift går det att öppna för innovation och närma sig en lagstiftning som är mer i linje med transformering av rättigheter i riktning mot normharmonisering. Vi menar också att begränsningar i lagtexten försvårar möjligheterna att nå regeringens mål om digitalisering.

Undantag som rör direktsändningar 8.6.2

Teknikutvecklingen går snabbt framåt. Automatiserade lösningar finns redan nu som kan användas som stöd för transkribering och som testats i direktsändning. Kvaliteten för automattextning utvecklas snabbt.

Undantag som rör kartor 8.6.3

Utveckling går framåt för applikationer som förenklar bildbeskrivningar. Det kan finnas väsentlig information även för kartor som inte är avsedda för navigering, som kan lösas med alternativtext.

Det beror på vilken funktion kartan har. Rätten till tillgång till innehållet är huvudsyftet.

Undantag som rör digital service från tredje part 8.6.4

Direktivet handlar till exempel om ett kommentarsforum där en medborgare kan ha lagt till en otextad film eller liknande. Förslaget till lagtext i paragraf 11 uppfattas av de flesta som att det handlar om så kallad outsourcing och inte är i enlighet med direktivet eller andra lagar.

Undantag som rör vissa kulturarvssamlingar 8.6.5

Kulturrådet och Riksantikvarieämbetet är så kallade sektorsmyndigheter för funktionshinderpolitiken och har länge arbetat föredömligt med krav på tillgänglighet kopplat till statsbidrag. Att på detta sätt i lagtexten undanta kulturarvssamlingar generellt skulle hämma innovation och vara inkonsekvent i förhållande till funktionshinderpolitiken. Rimliga skäl för undantag kan lösas genom tillgänglighetsutlåtande.

Undantag "utanför" väsentliga administrativa funktioner och tidsbegränsade undantagsbestämmelser 8.6.6 och 8.6.7

Direktivet tar upp datum för när till exempel intranät, extranät och arkiv ska vara tillgängliga. Promemorians text leder fel och kan missförstås att handla om fler undantag.

Oproportionerlig börda är inte skälig anpassning 8.8

Funktionsrätt Sverige avstyrker kraftfullt formuleringen i paragraf 12 om att lagen ENDAST gäller skälig anpassning. Det strider mot direktivet, Funktionsrättskonventionen, rekommendationer från FN och regeringens funktionshinderspolitiska mål.

Enligt direktivet kan en offentlig aktör i undantagsfall ange skäl för att inte uppfylla krav på tillgänglighet i den harmoniserade standarden med hänvisning till **oproportionerlig börda**. Vid bedömningen av om en åtgärd anses orsaka en oproportionerlig börda gäller detta endast om den organisatoriska eller ekonomiska bördan är så stor att den kan äventyra organisationens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag i förhållande till nyttan för medborgare, och särskilt personer med funktionsnedsättning. Brister i prioritering, tid, kunskap och upphandlingskrav är inte legitima skäl.

"Oproportionerlig börda" är inte samma sak som skälig anpassning – det begrepp som föreslås i den svenska lagtexten. Skälig anpassning rör individ i en specifik kontext och diskriminering. Direktivet handlar om

tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning i gemensamma webbriktlinjer som samlas i en harmoniserad standard. Skillnaderna mellan begreppen och vad som kan vara legitima skäl för att ange oproportionerlig börda anges i direktivets skäl 38 respektive 39. Där förtydligas att det finns tillgängliga system för att hantera webbplatser och mobilappar. Därmed ska även små organisationer ställa krav vid inköp av tjänster. Detta behöver framgå av förarbeten till svensk lagtext så att inte myndigheter ödslar onödigt tid på att räkna på kostnader.

Skälig anpassning kan vara relevant om en individ med funktionsnedsättning begär tillgång till innehåll som har undantagits i tillgänglighetsutlåtandet eller om innehållet uppfyller kraven men inte räcker för tillgång. Det skulle kunna föranleda bedömning enligt diskrimineringslagen där begreppet bristande tillgänglighet används. Men detta rör som sagt en individ och inte generella riktlinjer.

Brister i regelverk som lyftes av FN 2014 om skälig anpassning och rätt till offentlig information i tillgängliga format borde vara under beredning i regeringskansliet.

Tillgänglighetsutlåtande och tillgänglighetsbegäran 8.9

Funktionsrätt Sverige tillstyrker krav på tillgänglighetsutlåtande.

Detaljer om utformningen av utlåtandet kommer att lämnas av EU och kan meddelas i föreskrift. Vi anser att **formuleringen i paragraf 15 som rör tillgänglighetsbegäran ska förtydligas som rätten att begära tillgång till innehåll**. Huruvida begäran är rimlig och berättigad måste bedömas utifrån flera lagar. Det rör till exempel förvaltningslagen, kommunallagen, och diskrimineringslagen - inte enbart huruvida det är en allmän handling enligt Tryckfrihetsförordningen.

Sverige väcker uppmärksamhet i EU genom att ständigt föra fram grundlagen som ett hinder för krav på digital tillgänglighet. Det har varit uppe i bland annat implementeringen av direktivet för audiovisuella medietjänster, delvis lyfts i mediegrundlagsutredningen och i samband med förhandlingar om webbtillgänglighetsdirektivet. Funktionsrättskonventionen slår fast att tillgång till information och kommunikation (inklusive IKT) är en förutsättning för yttrandefrihet. Gemensamma regelverk för tillgänglighet även för intranät etc öppnar för att fler personer med funktionsnedsättning kan anställas i offentlig sektor.

Övervakning, tillsyn, utbildning och rapportering 8.10

Funktionsrätt Sverige anser att lagtexten ska förtydligas kring åtaganden i direktivet som kan påverka förutsättningarna att leva upp till lagen. Vi betonar vikten av att vitesföreläggande verkligen måste användas om lagen inte följs.

I Sverige har vi haft lagar och regler om tillgänglig kollektivtrafik och byggd miljö sedan 60- och 70-talen. På senare tid finns krav på tillgänglighet i upphandlingslagen. Men de får inte effekt. Tillsyn och uppföljning av dessa regelverk brister eller saknas helt. Det saknas politisk vilja och resurser till stöd för genomförande.

System för implementering och det som på engelska kallas för "enforcement" måste framgå tydligt. Det ska finnas tydligt utpekade myndigheter som har åtaganden och resurser för att uppfylla kraven i direktivet. Det kan finnas anledning att överväga att skilja mellan tillsyn och stöd, samt se över vilken kompetens och inflytande som regeringen har tillgång till när det gäller digitalisering.

Tidigare hade regeringen ett Användningsforum med experter från civilsamhället, forskare, näringsliv och myndigheter som samlade och utvecklade kompetens inom området digital tillgänglighet och användbarhet. Tillgång till bred sakkunskap på strategisk nivå kan minska risker för digitala klyftor och öka förutsättningarna för innovation och fullgörande av rättigheter.

Med vänlig hälsning



Lars Ohly
Ordförande
Funktionsrätt Sverige