

SKRIVELSE

Dnr 17/02859

2017-10-19

KRAV PÅ TILLGÄNGLIGHET – EN FÖRUTSÄTTNING FÖR MEDIESTÖD

Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) ska verka för yttrandefrihet och främja möjligheterna till mångfald och tillgänglighet inom press, radio och tv.¹

I skrivelsen till Kulturdepartementet ”Underlag till beredningen av ett nytt mediestöd”² har myndigheten undersökt vilka medier och plattformar, utöver textbaserade medier och deras plattformar, som kan förväntas omfattas av ett mediestöd riktat till allmänna nyhetsmedier oavsett innehålls- och spridningsform samt vilka tekniker för tillgängliggörande som finns för respektive plattform. Myndigheten har vidare bedömt mediernas förutsättningar att tillgängliggöra sitt innehåll eller del av innehållet via dessa tekniker. I skrivelsen bedömer myndigheten – när det gäller innehåll bestående av rörlig bild och/eller ljud – att det generellt finns goda tekniska förutsättningar för medierna att göra innehållet mer tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Myndigheten konstaterar samtidigt att kostnaden varierar beroende bl.a. på vilken tillgänglighetstjänst som används och vilket innehåll, omfattning och plattform det är fråga om. Därtill lämnas ett antal rekommendationer i skrivelsen. Myndigheten för tillgängliga medier (MTM) har tagit fram och överlämnat motsvarande underlag till departementet när det gäller textbaserade medier.³ Även MTM:s underlag innehåller ett antal slutsatser och rekommendationer.

Efter begäran från Kulturdepartementet lämnar MPRT nedanstående förslag att tjäna som utgångspunkt för den fortsatta beredningen och diskussionerna om hur ett tillgänglighetskrav för mediestöd kan utformas.

Utformningen av ett krav på tillgänglighet

Inledningsvis bör framhållas att det inte är fråga om att införa en generell skyldighet för allmänna nyhetsmedier att göra sitt innehåll tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Det handlar i stället om ett villkor för att få ett *ekonomiskt stöd* av det allmänna, dvs. om ett villkor inom ramen för ett statligt stödssystem. Myndigheten har således utgått från att det är en reglering om ett frivilligt statligt stöd som är gynnande för aktörerna och som inte begränsar aktörernas grundläggande fri- och rättigheter.

¹ Enligt 1 § i förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv

² Dnr 17/01756

³ MTM:s rapport dnr 2017/339

Ett krav på tillgänglighet för att erhålla statligt mediestöd kan utformas på olika sätt. Vägledning kan exempelvis hämtas från utformningen av de befintliga kraven på tillgänglighet till tv-sändningar, se 5 kap. 12 § radio- och tv-lagen (2010:696) och myndighetens beslut⁴ om krav på att tillgängliggöra tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning. Dessa krav är emellertid inte formulerade inom ramen för ett statligt stödsystem utan gäller tv-sändningar generellt.

Det är i dag oklart hur ett nytt mediestödssystem slutligen kommer att utformas. Med utgångspunkt i lydelsen av den lag om mediestöd som Medieutredningen har föreslagit i sitt slutbetänkande⁵ skulle ett grundkrav om tillgänglighet exempelvis kunna införas som en ny paragraf efter 4 § i den föreslagna lagen. Nedan följer några olika alternativa formuleringar till ett grundkrav, för fortsatt beredning och diskussion.

Alternativ 1

Allmänna nyhetsmedier ska, för att kunna få mediestöd, främja tillgängligheten till innehållet för personer med funktionsnedsättning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om på vilket sätt och i vilken omfattning tillgängliggörandet enligt första stycket ska ske.

Denna formulering kan jämföras med myndighetens beslut om krav på att tillgängliggöra tv-sändningar för personer med funktionsnedsättning, där ett stort antal leverantörer av medietjänster har ålagts generella skyldigheter att *främja* tillgängligheten till tv-sändningar på svenska för personer med funktionsnedsättning. Främjandet ska här – enligt myndighetens beslut – ske genom användning av tekniken textning, teckenspråkstolkning, syntolkning, uppläst text eller liknande teknik.⁶

Alternativ 2

Allmänna nyhetsmedier ska, för att kunna få mediestöd, tillgängliggöra innehållet för personer med funktionsnedsättning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om på vilket sätt och i vilken omfattning tillgängliggörandet enligt första stycket ska ske.

Detta alternativ innebär att högre krav kan ställas jämfört med alternativ 1. Avsikten är inte att allt innehåll av alla slag och på alla plattformar ska tillgängliggöras, sättet för och omfattningen av tillgängliggörandet kan preciseras i föreskrifter.

Alternativ 3

Allmänna nyhetsmedier ska, för att kunna få mediestöd, utforma det allmänna nyhetsmediet på ett sådant sätt att det blir tillgängligt för personer med funktionsnedsättning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om på vilket sätt och i vilken omfattning tillgängliggörandet enligt första stycket ska ske.

⁴ Dnr 10/01035, 12/01301, 13/01448, 14/01458, 15/01405, 16/01344, 17/01526 och 17/01652

⁵ SOU 2016:80 s. 27 f.

⁶ Dnr 10/01035, 12/01301, 13/01448, 14/01458, 15/01405, 16/01344, 17/01526 och 17/01652

Denna formulering ligger språkligt sett närmast bestämmelsen i 5 kap. 12 § radio- och tv-lagen, dock – precis som alternativ 1 och 2 ovan – utan att peka ut särskilda tillgänglighetstekniker som ska användas. Bestämmelsen i radio- och tv-lagen (och myndighetens beslut om tillgänglighet till tv-sändningar) avser som bekant endast tekniska hjälpmedel och kraven enligt radio- och tv-lagen och myndighetens beslut kan därför inte uppfyllas genom en särskild anpassning av innehållet.⁷

I den av Medieutredningen föreslagna mediestödsförordningen⁸ kan införas en erinring om kravet på tillgänglighet i den föreslagna lagen om mediestöd, exempelvis i den föreslagna förordningens 3 § som anger de allmänna förutsättningarna för stöd:

Enligt alternativ 1:

3 § Mediestöd får [enligt § lagen om mediestöd] lämnas till allmänna nyhetsmedier som främjar tillgängligheten till innehållet för personer med funktionsnedsättning och som

1. ...

[...]

Myndigheten för press, radio och tv får meddela föreskrifter om på vilket sätt och i vilken omfattning tillgängliggörandet enligt första stycket ska ske.

Enligt alternativ 2:

3 § Mediestöd får [enligt § lagen om mediestöd] lämnas till allmänna nyhetsmedier som tillgängliggör innehållet för personer med funktionsnedsättning och som

1. ...

[...]

Myndigheten för press, radio och tv får meddela föreskrifter om på vilket sätt och i vilken omfattning tillgängliggörandet enligt första stycket ska ske.

Enligt alternativ 3:

3 § Mediestöd får [enligt § lagen om mediestöd] lämnas till allmänna nyhetsmedier som utformar det allmänna nyhetsmediet på ett sådant sätt att det blir tillgängligt för personer med funktionsnedsättning och som

1. ...

[...]

Myndigheten för press, radio och tv får meddela föreskrifter om på vilket sätt och i vilken omfattning tillgängliggörandet enligt första stycket ska ske.

Ett ”tröskelkrav” om tillgänglighet enligt alternativen ovan bör kunna preciseras och utvecklas på lägre nivå i beslutshierarkin. Enligt 6 § i den av Medieutredningen föreslagna lagen om mediestöd får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om mediestöd. Enligt 44 § i den föreslagna

⁷ Se prop. 2009/10:115 s. 134 och myndighetens överväganden gällande *tekniska hjälpmedel och anpassningar av innehållet* i tidigare överlämnat underlag till beredningen av ett nytt mediestöd, dnr 17/01756, s. 9 och 20 f.

⁸ SOU 2016:80 s. 29 ff.

mediestödsförordningen får MPRT meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen (det sistnämnda motsvarar ordningen enligt det nuvarande systemet med presstöd). Det bör vara tydligt i regleringen att MPRT också får meddela utfyllande föreskrifter som preciserar och utvecklar på vilket sätt och i vilken omfattning tillgänglighetskravet enligt ett tröskelkrav om tillgänglighet ska ske.

Inom ramen för nuvarande system med presstöd har myndigheten meddelat omfattande föreskrifter om tillämpningen av presstödsförordningen (1990:524) och tillämpningen av förordningen (2016:137) om utvecklingsstöd till tryckta allmänna nyhetstidningar.⁹ I föreskrifterna anges bl.a. vad sökanden ska uppge i och bifoga till sin ansökan om stöd. Föreskrifterna innehåller även bestämmelser om redovisning av hur stödet har använts. Bestämmelser med exempelvis innebörden att sökanden till ansökan om stöd ska bifoga en plan för tillgänglighetsarbetet och redovisa utfallet av tillgänglighetsarbetet efter perioden med stöd skulle kunna införas i myndighetens föreskrifter om det tilltänkta mediestödet. Sådana bestämmelser skulle annars kunna införas direkt i den föreslagna mediestödsförordningen, som bl.a. innehåller bestämmelser om ärendenas handläggning och om redovisning. En aspekt som måste beaktas i detta sammanhang är på vilken bas nämnden ska avgöra om villkoren för stöd är uppfyllda, dvs. exempelvis om sökanden vid ansökningstillfället behöver visa att ett visst innehåll redan är tillgängliggjort eller om det kan vara möjligt med ett åtagande om tillgängliggörande insatser framåt (vilket sedan följs upp). Som MPRT har understrukt i sitt remissyttrande¹⁰ över Medieutredningens slutbetänkande måste det vara tydligt vad olika bedömningar ska utgå ifrån och ta hänsyn till, samt hur olika prövningar ska gå till i det nya stödsystemet. Det bör också tydligt framgå vad som kan bli följderna om en ingiven plan för tillgänglighetsarbetet inte följs.

Vid bestämmande av hur och i vilken omfattning allmänna nyhetsmedier ska göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning för att mediestöd ska få lämnas måste olika dimensioner vägas in. Användarnas behov och nytta, aktörernas förutsättningar och den tekniska utvecklingen av tillgänglighetstjänster måste beaktas. Vidare bör beaktas bl.a. att förutsättningarna för medierna att tillgängliggöra sitt innehåll eller delar av innehållet ser olika ut beroende på vilken slags innehålls- och spridningsform som är i fråga, samt att ett och samma allmänna nyhetsmedium kan ha flera olika innehålls- och spridningsformer. För det fall det införs ett krav på tillgänglighet för mediestöd behöver MPRT – inför framtagande av föreskrifter – bl.a. utreda vilka konkreta minimikrav på tillgänglighet som kan vara rimliga att ställa upp för olika innehålls- och spridningsformer. MPRT måste få god tid till att överväga föreskrifternas utformning och inhämta synpunkter från berörda myndigheter (t.ex. MTM), medieaktörer och brukargrupper. Tillgänglighetskrav kommer innebära en kostnad för de som söker stöd och föreskrifter måste utformas med beaktande av detta och med hänsyn tagen till vad som är rimligt att kräva mot bakgrund av

⁹ Se Myndigheten för press, radio och tv:s föreskrifter om presstöd, MPRTFS 2016:1 och Myndigheten för press, radio och tv:s föreskrifter om utvecklingsstöd, MPRTFS 2016:2

¹⁰ Dnr 16/03578

aktörernas finansiella förutsättningar. Se vidare myndighetens rekommendationer i avsnitt 7.2 i tidigare överlämnat underlag till beredningen.¹¹

Det bör övervägas om ett bemyndigande för MPRT att meddela föreskrifter om på vilket sätt och i vilken omfattning tillgängliggörande ska ske enligt förslagen ovan också kan och bör innehålla en uttrycklig skrivning liknande den i 5 kap. 12 § andra stycket radio- och tv-lagen, exempelvis enligt följande.

Vid bestämmande av hur och i vilken omfattning allmänna nyhetsmedier ska göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning ska aktörernas finansiella förutsättningar och den tekniska utvecklingen av tillgänglighetstjänster beaktas.

En skrivning av detta slag om att beakta aktörernas finansiella förutsättningar måste avse ett beaktande på ett mer generellt plan, eftersom föreskrifter ska vara generella och inte avse enskilda beslut utifrån varje stödsökandes finansiella förutsättningar. En omständighet av betydelse i detta sammanhang är att sökandena av produktionsstöd enligt Medieutredningens förslag förutsätts kunna visa ett behov av ekonomiskt stöd.¹²

Myndighetens förslag

Myndigheten anser att ett tillgänglighetskrav som förutsättning för mediestöd bör vara teknikoberoende och lämna utrymme för teknisk innovation. Grundkravet enligt formuleringarna i samtliga alternativ 1–3 ovan uppfyller detta.

Formuleringarna enligt alternativen är snarlika. *Alternativ 1* innebär att sökanden ska arbeta för och understödja att tillgängligheten av det allmänna nyhetsmediets innehåll för personer med funktionsnedsättning förbättras. Inga tekniker pekas ut och alternativet innebär en mycket stor valfrihet för sökanden att avgöra hur tillgänglighetsarbetet ska bedrivas. Formuleringen skulle kunna tolkas som att endast ett främjande – och inget kvantifierbart tillgängliggörande – kan krävas. *Alternativ 2* är skarpare och kräver enligt sin ordalydelse att innehåll faktiskt tillgängliggörs för personer med funktionsnedsättning, dock utan att ange i vilken omfattning eller på vilket sätt tillgängliggörandet ska ske. *Alternativ 3* ligger språkligt sett närmast bestämmelsen i 5 kap. 12 § radio- och tv-lagen vilket kanske gör alternativet mindre lämpligt om den strikta åtskillnaden mellan tekniska hjälpmedel och anpassningar av innehållet inte ska vara styrande i detta sammanhang.¹³ Om ”det allmänna nyhetsmediet” uppfattas som större än dess innehåll skulle alternativ 3 dessutom kunna komma att handla om själva utformningen av en app eller liknande, snarare än om att själva innehållet som sådant kan uppfattas av alla. För samtliga alternativ ovan gäller att grundkravet bör kunna preciseras och utvecklas på lägre nivå i besluts-hierarkin, se ovan.

¹¹ Dnr 17/01756

¹² Se 9 § i den föreslagna förordningen om mediestöd (SOU 2016:80 s. 30)

¹³ Se myndighetens överväganden gällande *tekniska hjälpmedel* och *anpassningar av innehållet* i tidigare överlämnat underlag till beredningen av ett nytt mediestöd, dnr 17/01756, s. 9 och 20 f.

Myndigheten förespråkar *alternativ 2* ovan, dvs. att allmänna nyhetsmedier för att kunna få mediestöd ska tillgängliggöra innehållet för personer med funktionsnedsättning. Ett sådant krav förutsätter mer än endast ett främjande av tillgängligheten, nämligen att innehållet ska vara tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Samtidigt lämnar formuleringen det öppna på vilket sätt och i vilken omfattning tillgängliggörandet ska ske. Kravet bör kunna preciseras och utvecklas i föreskrifter.

Konsekvenser av ett krav på tillgänglighet

De ekonomiska konsekvenserna för staten bedöms bli oförändrade i förhållande till det förslag som lämnades i Medieutredningens slutbetänkande.¹⁴

Konsekvenserna för medborgarna blir framförallt märkbara för de med funktionsnedsättning; där bedöms konsekvenserna bli positiva jämfört med förslagen i Medieutredningens betänkande. Eftersom ett tillgängliggörande i och med den nu föreslagna regleringen är en förutsättning för att över huvud taget få ett stöd bör tillgängligheten öka. Detta öppnar möjlighet till demokratisk delaktighet för än fler av Sveriges medborgare.

Konsekvenserna för medieföretagen bedöms bli begränsade. Eftersom myndigheten – då föreskrifter ska tas fram – enligt vad som anförts ovan har att beakta dels den tekniska utvecklingen av tillgänglighetstjänsterna liksom aktörernas finansiella förutsättningar bedöms den förväntade kostnadsökningen att bli begränsad. Därtill kommer att antalet användare – med åtföljande intäkter – kan komma att öka då medierna blir tillgängliga för fler.

Charlotte Ingvar-Nilsson
Generaldirektör

¹⁴ SOU 2016:80