

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över promemorian Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet (Ds 2017:60)

Myndigheten för delaktighet (MFD) arbetar för ett samhälle där alla kan vara delaktiga, oavsett funktionsförmåga. Myndigheten för delaktighet lämnar följande yttrande.

Sammanfattning

Myndigheten för delaktighet anser att det krävs vissa förändringar i förslaget:

Myndigheten avstyrker förslaget att lagen enbart omfattar den teknik som anges i direktivet – webb och mobila applikationer. Regeringens ambition är att lagen ska vara teknikneutral och att principen om universell utformning ska vara central för inriktningen av funktionshinderspolitiken. De tekniska lösningar som omfattas bör istället regleras genom föreskrift.

Myndigheten tillstyrker förslaget att tekniska lösningar som tillhandahålls av tredje part ska vara tillgängliga så långt det är möjligt. Däremot anser myndigheten att en offentlig aktör alltid ska erbjuda service som motsvarar det som läggs ut på otillgänglig tredjepartslösning på en egen tillgänglig lösning, som webb eller mobilapplikation.

Myndigheten för delaktighet avstyrker att begreppet skälig anpassning används i lagen eftersom det inte motsvarar den innebörd begreppet har i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Skälig anpassning handlar enligt konventionen om åtgärder utifrån

enskilda individers identifierade behov. Ett begrepp som redan finns i svensk reglering med liknande innebörd som direktivets ”oproportionell börda” är ”orimligt betungande” som används i Boverkets föreskrift Enkelt avhjälpna hinder.

MFD föreslår att regeringen ger tillsynsmyndigheten i uppdrag att se över möjligheterna att antingen inventera och rekommendera eller utveckla ett webbpubliceringsverktyg som gör det enkelt att publicera tillgänglig webb. Detta i syfte att underlätta för små aktörer att efterleva lagens intentioner.

MFD anser att tillsyns- och främjandeuppdraget för den nya lagen bör fördelas på två separata myndigheter.

MFD anser att tillsynsmyndighetens främjandeuppdrag även ska inkludera stöd och främjande för högsta möjliga tillgänglighet och universell utformning, inte enbart tillgänglighet enligt lagens nivå.

Myndighetens synpunkter

Avsnitt 8.5.1 och 10 § andra stycket i lagförslaget

MFD avstyrker hänvisningen till direktivet i den föreslagna lagens 10 § andra stycket. Hänvisningen innebär att lagen enbart omfattar webb och mobila applikationer. MFD anser att lagen ska formuleras så att den åtminstone omfattar webb och mobilapplikationer men kan omfatta fler tekniska lösningar. MFD rekommenderar vidare att dessa tekniska lösningar kan anges i föreskrift.

Begränsningen i förslaget att lagen enbart ska omfatta webb och mobila applikationer motsäger regeringens ambition att lagen ska vara teknikneutral.

Det är svårt att förutspå utvecklingen av informations- och kommunikationsteknik och att på längre sikt förutspå i vilka format offentliga aktörer erbjuder sina digitala tjänster. Det finns redan idag appar som kan köras på både på mobila och stationära enheter, till

exempel PC. Om en offentlig aktör beslutar att göra mobila applikationer tillgängliga men inte motsvarande avseende applikationer för stationära enheter finns en risk att nya funktionshinder¹ uppstår. Detta går emot den funktionshinderspolitiska inriktningen där principen om universell utformning ska vara gällande samt digitaliseringsstrategins mål att erbjuda universellt utformade lösningar.²

Avsnitt 8.5.2 och avsnitt 8.7 tillgänglighetskrav för digital service som tillhandahålls via en teknisk lösning som kontrolleras av tredje part

MFD tillstyrker förslaget att låta kraven omfatta, så långt det är möjligt, digital service som tillhandahålls via en teknisk lösning som kontrolleras av tredje part. Däremot anser myndigheten att en offentlig aktör alltid ska erbjuda service som motsvarar det som läggs ut på otillgänglig tredjepartslösning på en egen tillgänglig lösning, som webb eller mobilapplikation.

Principen om universell utformning är central i funktionshinderspolitiken. För offentliga aktörer innebär det att digital service bör utformas med alla potentiella användares behov i åtanke, så att så många som möjligt kan använda tjänsterna.

Det bör ingå i tillsynsmyndighetens uppdrag att vägleda offentliga aktörer. Detta för att de ska erbjuda motsvarande service på tillgängliga webbplatser och mobilapplikationer som via otillgängliga tredjepartslösningar. Detta minskar risken att personer med funktionsnedsättning exkluderas från möjligheten att ta del av information och kommunicera med den offentliga aktören.

¹ Funktionshinder betecknar här hinder i miljön för personer med funktionsnedsättning, dvs. otillgänglighet

² För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi. Regeringskansliet 2017. Delmål digital kompetens, s. 13

Synpunkter på avsnitt 8.8 och 12 § i lagförslaget

Begreppet skälig anpassning

Myndigheten för delaktighet avstyrker användningen av begreppet ”skälig anpassning” som en omskrivning av direktivets ”oproportionell börda”. Detta eftersom begreppet används med en annan innebörd i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Det vore därmed olyckligt att etablera begreppet i svensk lag på det sätt som föreslås.

Webbtillgänglighetsdirektivet går i linje med FN-konventionens artikel 9 om tillgänglighet genom att slå fast generella tillgänglighetskrav för offentliga webbplatser och mobila applikationer. Generella tillgänglighetskrav riktas mot alla potentiella användare, utifrån förkunskaper om behov hos, och hinder för, grupper av personer med funktionsnedsättning. Kraven ska tillämpas innan individuella behov identifierats. Generella tillgänglighetskrav innebär alltså inte individanpassning. Undantaget ”oproportionell börda” beskriver undantag från tillämpning av kraven på generell nivå. Skälig anpassning handlar enligt FN-konventionen däremot om skyldigheten att göra ändringar eller anpassningar utifrån identifierade behov hos enskilda individer.³ Detta för att ge lika förutsättning för individerna som för personer utan motsvarande funktionsnedsättning. Förslaget till lag om digital offentlig service 12 § första stycket ”fullgörandet av dessa krav utgör en skälig anpassning” leder därmed fel. Det kan uppfattas som att skyldigheten att åstadkomma generell tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning är detsamma som ”skälig anpassning”.

Boverkets föreskrift om enkelt avhjälpna hinder använder begreppet ”orimligt betungande” med snarlik innebörd som webbtillgänglighetsdirektivets ”oproportionell börda”. Ett alternativ för att nå enhetlighet i

³ FN:s övervakningskommittés allmänna kommentar nr 2 om artikel 9 tillgänglighet

den svenska regleringen är därför att använda begreppet ”orimligt betungande”.

Det är viktigt att inte låsa fast den svenska rättsutvecklingen. Ytterligare argument för att inte använda ”skälig anpassning” är att det inom EU även förhandlas om ett tillgänglighetsdirektiv, som använder begreppet ”oproportionerlig börda” i en undantagsformulering på generell nivå.

MFD uppskattar att promemorian på s. 93 anger vilka skäl som inte är berättigade för att åberopa oproportionerlig börda. MDF poängterar i sammanhanget att det i lagen om offentlig upphandling finns gott stöd för att kravställa på system och underleverantörer att efterleva tillgänglighetskraven. Detta eftersom upphandlande myndigheter är skyldiga att ta hänsyn till alla användares behov inklusive tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Värt att notera är att upphandlingsdirektivets engelska original använder begreppet ”design for all users”, som har samma innebörd som universell utformning (eng. universal design).

Satsning på grundläggande verktyg för tillgänglig webbpublicering

MFD förespråkar att regeringen gör en särskild satsning för att antingen inventera och rekommendera webbpubliceringsverktyg som är ändamålsenliga för att enkelt tillhandahålla tillgänglig webb, eller utveckla verktyg för att enkelt tillhandahålla tillgänglig webb. Satsningen bör kombineras med en informationsatsning.

Satsningen ska syfta till att underlätta för små aktörer att efterleva lagens intentioner genom att sänka tröskeln att göra tillgänglig webb och mobila applikationer.

Regeringen bedömer, i avsnitt 8.8. att många av de mindre aktörerna som omfattas av lagen kommer att åberopa oproportionell börda och inte göra sin service tillgänglig. MFD gör bedömningen att promemorians avvägning är baserad på nuläget och att resursåtgången för att tillgängliggöra digital service kommer att minska över tid. Detta kan

förklaras med att kompetensen om digitala tillgänglighetsåtgärder kommer att öka både hos både offentliga aktörer och de privata aktörer som utför tjänster åt offentliga aktörer. Ytterligare en förklaring är att stödet för tillgänglighet i webbpubliceringsverktyg och utvecklingsverktyg för appar kommer att förbättras som en konsekvens av att kraven tillämpas inom hela EU.

Tillgänglighetsutlåtande, avsnitt 8.9

MFD tillstyrker förslaget om tillgänglighetsutlåtande. Utlåtandet innebär att offentliga aktörer anger vilka delar av deras digitala service som inte gjorts tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Det innebär också att det finns ett formulär där personer kan anmäla brister i tillgänglighet och begära att få ta del av delar av den digitala servicen som inte gjorts tillgänglig. MFD vill dock tillägga att det är av yttersta vikt att det tillgänglighetsutlåtande som ska lämnas av privat driven verksamhet ska följa de krav på tillgänglighet som webbtillgänglighetsdirektivet anger.

MFD ser positivt på förtydligandet att den offentliga aktören bör ta kontakt med den som lämnat begäran i det fall begäran är otydlig. En individ som begär ut information kan ha svårt att bedöma vilken information som är relevant att begära ut.

MFD ser även positivt på resonemanget att en begäran borde resultera i att den digitala service som tillhandahålls görs tillgänglig. Till exempel genom att ett filmklipp på en webbplats efter begäran textas. För offentliga aktörer är det på lång sikt troligen mindre kostsamt att göra tillgängliga webbplatser, än att hantera och besvara enskilda begäranden om ökad tillgänglighet.

Tillsynsmyndigheten och dess uppgifter, avsnitt 8.10

MFD anser att regeringen bör överväga att separera tillsyn från främjande genom att låta olika myndigheter ha respektive uppdrag. En risk med att samla tillsyn och främjande hos en myndighet är att det

främjande uppdraget hämmas om myndigheten inte vågar rekommendera tillvägagångssätt som den kan slå ned på vid tillsyn. De främjande åtgärderna riskerar då att bli vaga och inte ge tillräcklig vägledning för mottagarna. Genom att dela upp tillsyn och främjande minskar dessutom risken att aktörer som är medvetna om att deras tekniska lösningar brister avseende tillgänglighet undviker att söka stöd från den främjande myndigheten. Detta vore också i linje med utvecklingen inom flera politikområden att ansvaret för främjande och kunskapsutveckling separeras från tillsynsansvaret. Denna utveckling har resulterat bland annat i uppdelningarna av Socialstyrelsen och Inspektionen för vård- och omsorg, Skolverket och Skolinspektionen, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten.

Det behövs en hög ambitionsnivå för tillsynsmyndighetens arbete. Den ska inte enbart främja att lagen efterlevs. Principen om universell utformning ska vara vägledande och ambitionen vara att inkludera alla möjliga användare i all offentlig digital service. Det innebär att en högre nivå av tillgänglighet än direktivet anger bör eftersträvas. Detta är i linje såväl med funktionshinderspolitikens mål som digitaliseringsstrategins mål att erbjuda universellt utformade lösningar.⁴

Ytterligare en fråga som bör påverka överväganden om tillsynsansvaret och främjandeansvaret är att det så kallade tillgänglighetsdirektivet⁵ för närvarande förhandlas i EU. Direktivet omfattar liksom webbtillgänglighetsdirektivet bland annat webb och mobila applikationer med motsvarande eller mycket snarlika krav som i tillgänglighetsdirektivet, men inom ett flertal politikområden. Vid valet av tillsynsmyndighet för lagen om offentliga digitala tjänster kan det därför vara lämpligt att ha en långsiktig strategi för hur ansvaret för tillsyn av webbdirektivet respektive tillgänglighetsdirektivet ska fördelas.

⁴ För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi. Regeringskansliet 2017. Delmål digital kompetens, s. 13

⁵ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar vad gäller tillgänglighetskrav för produkter och tjänster, Bryssel den 2.12.2015, COM (2015) 615 final

Ärendets handläggning

I handläggningen av ärendet har generaldirektören Malin Ekman Aldén, avdelningschefen Åse-Marie Linderö och utredaren Andreas Richter deltagit. I den slutliga handläggningen av ärendet har tillförordnad generaldirektör Åse-Marie Linderö (beslutande) och utredare Andreas Richter (föredragande) deltagit.

Myndigheten för delaktighet

Åse-Marie Linderö

Andreas Richter