

Justitiedepartementet

Via e-post: ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till: Ju.L6@regeringskansliet.se

Remissvar – Mediegrundlagarna och tillgänglighetskrav för vissa medier (SOU 2024:96)

Myndigheten för tillgängliga medier (MTM) lämnar härmed sitt yttrande över betänkandet Mediegrundlagarna och tillgänglighetskrav för vissa medier (SOU 2024:96). MTM yttrar sig över de delar av betänkandet som rör myndighetens verksamhetsområde.

Om Myndigheten för tillgängliga medier (MTM)

MTM tillhör Kulturdepartementet och har i uppdrag att vara ett nationellt kunskapscentrum för tillgängliga medier. MTM ska arbeta för att alla ska ha tillgång till litteratur, nyheter och samhällsinformation utifrån vars och ens förutsättningar, oavsett läsförmåga eller funktionsnedsättning.

MTM främjar universell utformning av litteratur, nyheter och samhällsinformation. Genom vägledning och kommunikationsinsatser gentemot såväl offentliga som kommersiella aktörer verkar myndigheten för att fler produkter och tjänster inom läsområdet blir mer tillgängliga.

När lagen (2023:254) om vissa produkters och tjänsters tillgänglighet träder i kraft kommer MTM också att utöva tillsyn över tjänster som innebär tillhandahållande av e-böcker. Därtill kommer MTM att meddela föreskrifter om tillgänglighetskrav för tillhandahållande av e-böcker.

Sammanfattning

- MTM välkomnar betänkandet då de föreslagna grundlagsändringarna är en förutsättning för att MTM ska kunna utföra sitt tillsynsuppdrag.

- MTM anser att de valda formuleringarna i delegationsbestämmelserna för TF respektive YGL i huvudsak möjliggör tillgänglighetsdirektivets krav på e-böcker.
- MTM delar bilden att tillgänglighetsanpassning sker på en metanivå i förhållande till bokens innehåll och att anpassningar därmed inte strider mot bilageregeln krav på oförändrat innehåll. MTM vill dock nyansera resonemanget om tillgänglighetsanpassningars ”synlighet” på denna punkt.
- MTM menar att det inte går att dra en tydlig gräns mellan teknisk funktionalitet och möjlighet till alternativ presentation, då det handlar om ett samspel. Av den anledningen föreslår MTM ett sammanförande av de två begreppen i formuleringarna i delegationsbestämmelserna i TF respektive YGL genom en detaljjustering.
- MTM anser att skillnaden mellan delegationsbestämmelserna i TF respektive YGL, gällande krav på utformning av information om tillgänglighet, innebär en risk att möjligheten att ställa dessa krav kommer skilja sig åt beroende på om den aktuella e-boken har grundlagsskydd genom TF eller genom YGL. MTM föreslår av den anledningen att formuleringarna ska harmoniseras.
- MTM vill också göra ett par mindre förtydliganden, gällande vilka e-böcker som skulle kunna omfattas av det kompletterande e-bokskravet gällande synkronisering mellan text och ljud, respektive gällande textalternativ i e-böcker.

Myndighetens synpunkter

MTM:s allmänna synpunkter

MTM välkomnar betänkandet och vill inledningsvis understryka vikten av klargörande i grundlagsfrågan. Med nya delegationsbestämmelser i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) kommer MTM att kunna ställa krav i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster (tillgänglighetsdirektivet).

MTM är utsedd tillsynsmyndighet för tjänster som utgör tillhandahållande av e-böcker (e-bokstjänster) och ska utöva tillsyn över hur de ekonomiska aktörerna lever upp till tillgänglighetskraven. Tillsynsarbetet kan dock endast bedrivas i den utsträckning som är möjlig med hänsyn till nuvarande grundlagsreglering. För MTM:s del innebär det att granskningen av e-bokstjänster inledningsvis kommer att omfatta ändamålsenlig programvara, såvida denna inte omfattas av grundlagsskyddet. Granskningen av e-boksfiler kommer troligen att kunna inledas först den 1 januari 2027, efter nödvändiga grundlagsändringar. De föreslagna grundlagsändringarna är därmed nödvändiga för att MTM ska kunna utföra sitt tillsynsuppdrag. För MTM är det angeläget att inte hamna i en situation där grundlagarna utgör hinder för tillämpningen av tillgänglighetskraven. Utan grundlagsändringarna går det inte att granska e-

bokstjänster i sin helhet, vilket skulle medföra att Sverige inte uppfyller sina förpliktelser som medlem i EU och att tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning inte skulle säkerställas på e-boksområdet.

Enligt MTM täcker de valda formuleringarna i 1 kap. 12 § TF och 3 kap. 2 § YGL i huvudsak de allmänna kraven och de kompletterande kraven som är specifika för e-böcker. MTM vill dock framföra följande synpunkter.

Kap. 9.2 – Tillgänglighetskrav på e-böcker

Gällande tillgänglighetsdirektivets krav på synkronisering mellan text och ljud i e-böcker skriver utredningen följande:

Kraven ska enligt förarbetena avseende genomförandet av direktivet förstås på det viset att text och ljud ska synkroniseras såväl när e-boken i sig levereras med både text och ljud, som när e-boken bara levereras med text och det därför krävs något hjälpmedel för att lyssna på den – till exempel genom text till tal-teknik [se betänkandet Tillgänglighetsdirektivet (SOU 2021:44 s. 163)].

Det ska noteras att kraven i detta hänseende inte handlar om att böcker som finns tillgängliga både som ljudböcker och som e-böcker ska synkroniseras. Kraven träffar i stället e-böcker som i sig har försetts med talad text (SOU 2024:96 s. 135).

MTM noterar att det som anförs från SOU 2021:44, att även e-böcker utan ljud skulle kunna omfattas av kravet för att de skulle kunna läsas upp genom text till tal-teknik, är otydligt uttryckt, givet att synkroniseringskravet i direktivet så tydligt utesluter e-böcker utan ljud.¹ MTM vill förtydliga att man inte ser några omedelbara sätt på vilka detta skulle kunna omfatta krav på e-boksfiler, då det inte finns något att synkronisera om en e-bok inte innehåller ljud. Potentiellt skulle det kunna få påverkan om en uppläsningsfunktion i en e-bokstjänst, till exempel via text till tal-teknik, skulle bedömas som en del av e-boken som tjänst, men detta krav skulle i så fall riktas mot den del av e-bokstjänsten som utgörs av den ändamålsenliga programvaran, inte e-boksfilen.

Kap. 12.2.2 – En delegationsbestämmelse för e-böcker som träffas av bilageregeln

MTM delar utredningens bedömning att formuleringarna ”vissa tekniska funktioner” och ”möjlighet till alternativ presentation av innehåll” (se SOU 2024:96 s. 163) tillsammans på ett lämpligt sätt sammanfattar tillgänglighetsdirektivets krav på e-böcker. De valda formuleringarna är därmed, tillsammans med formuleringen ”tillföras information om programmets tillgänglighet”, lämpade för att beskriva de öppningar som behöver göras i TF:s delegationsbestämmelser, för att möjliggöra reglering av e-böcker som åtnjuter grundlagsskydd.

Tillgänglighetsanpassning ett extra lager

Vidare delar MTM också bilden av att tillgänglighetsanpassning sker på en metanivå (som kan beskrivas som ett extra lager) i förhållande till e-bokens

¹ Se tillgänglighetsdirektivets bilaga I avsnitt IV f: ”Säkerställa att e-böcker som utöver text även innehåller ljud tillhandahåller text och ljud synkroniserat”.

innehåll (SOU 2024:96 s. 163 f.) Denna anpassning öppnar upp för tillgodogörande av samma e-boksinnehåll på fler sätt, utifrån de möjligheter och behov som en läsare med en funktionsnedsättning kan ha. Det är MTM:s uppfattning att textalternativ² för bilder, tabeller och figurer, i form av längre eller kortare bildbeskrivningar, tillsammans med tekniska anpassningar i e-bokens underliggande struktur, bör betraktas som en del av denna metanivå. MTM anser därför, i likhet med utredningen, att innehållet i e-böcker som omfattas av bilageregeln bör betraktas som oförändrat, även efter det att tillgänglighetsanpassningar har gjorts i enlighet med tillgänglighetsdirektivet (jfr. SOU 2024:96 s. 164).

Utredningen tar upp att tidigare förarbeten gällande bilageregeln utvidgande till att omfatta e- och ljudböcker också resonerat kring att vissa mindre mediespecifika tillägg i relation till innehållet kan vara förenliga med kravet på oförändrat innehåll (SOU 2024:96 s. 163). MTM anser att tillgänglighetsanpassningar av e-böcker är jämförbara med de exempel som ges i dessa förarbeten, till exempel tillagda ljudeffekter i ljudböcker eller animerade bilder i e-böcker. Tillgänglighetsanpassning bör enligt MTM betraktas som en del av de specifika, tekniska förutsättningar och möjligheter som följer med e-boksmediet, och därmed som en del av överföringen av verket till ett nytt medium.

I anslutning till ovanstående vill MTM också kommentera utredningens resonemang kring "automatisk synlighet" av alternativa återgivningar av till exempel bildinnehåll i form av textalternativ:

När det gäller tillgänglighetsdirektivets krav på alternativ återgivning riktar sig detta inte gentemot e-bokens innehåll, som det är formulerat av författaren. I stället handlar det om metadata som tillförs bokfilen. En bildbeskrivning kan i det hänseendet synliggöras genom att läsaren gör ett aktivt val. Det innebär då att bildbeskrivningen inte syns automatiskt för den som tar del av boken (SOU 2024:96 s. 164).

Även i författningskommentaren resonerar utredningen om att man skulle kunna undvika att en alternativ presentation i form av en bildbeskrivning förändrar innehållet genom att visa den först efter ett aktivt val av läsaren:

Vid kravställandet måste beaktas att en förutsättning för att bilageregeln i 1 kap. 6 § ska kunna tillämpas är att innehållet återges oförändrat i förhållande till den tryckta versionen. Det innebär att den alternativa presentationen inte får göra intrång i innehållet. Det bör kunna undvikas till exempel genom att den alternativa presentationen inte är automatiskt synlig utan behöver aktiveras av läsaren (SOU 2024:96 s. 186).

MTM vill framhålla att behovet av textalternativ ser olika ut beroende på läsare, och att det inte vore korrekt från ett tillgänglighetsperspektiv att exempelvis textalternativ för bilder alltid skulle kräva ett aktivt val i lässituationen för att

² MTM använder här – i enlighet med webbtillgänglighetsstandarden WCAG – termen "textalternativ" som paraplyterm för alternativa ersättningstexter som beskriver exempelvis bilder för personer som inte har möjlighet att ta del av bildinnehållet visuellt. Termen omfattar både kortare så kallade alt-texter och längre bildbeskrivningar, ibland kallade "utökade bildbeskrivningar" [eng. "extended (image) descriptions"]. Se "Guideline 1.1 Text Alternatives" i WCAG 2.2 (<https://www.w3.org/TR/WCAG2/#text-alternatives>).

presenteras för läsaren på ett eller annat sätt. Principen om universell utformning är vägledande i tillgänglighetsdirektivet (se skäl 50 i ingressen) och tillgänglighetsanpassningar av bildinnehåll ska därför inte betraktas som sekundära i förhållande till annat e-boksinnehåll. I skäl 41 i ingressen anges att "[e]-boksfiler bygger på en elektronisk datorkodning som möjliggör spridning av och sökning i ett intellektuellt verk *som mestadels föreligger som text eller i grafisk form*" (MTM:s emfas). Detta pekar enligt MTM tydligt på en intention med direktivet att både text- och bildinnehåll behöver anpassas för att möta tillgänglighetskrav.

För att följa direktivets avsikt att maximera interoperabilitet med tekniska hjälpmedel (se skäl 41 i ingressen) behöver e-boksfiler, i likhet med webbsidors underliggande kod, lämna stor flexibilitet i presentationen av innehållet till läsprogramvara och/eller hjälpmedel.³ I moderna e-boksformat, som bygger på webbt teknik, är e-bokens olika beståndsdelar maskinläsbart och standardiserat beskrivna i e-boksfilen med sin funktion (semantisk uppmärkning). Detta ger de tekniska förutsättningarna för lässystem (t.ex. en läsapp) och hjälpmedel (t.ex. en skärmläsare) att presentera innehållet på olika sätt, utifrån läsares behov och preferenser.⁴ Låt oss ta ett exempel: En läsare har en synnedsättning och läser med skärmläsare, punktskriftsdisplay och/eller talsyntes. Denna läsare kanske önskar att alltid få alla bildbeskrivningar upplästa. Eller så vill hen få en kortare så kallad alt-text automatiskt uppläst (det vill säga automatiskt synlig) och vid behov kunna följa en länk eller en knapp för att expandera en längre bildbeskrivning.⁵ Ur ett tillgänglighetsperspektiv behöver presentationen vara så flexibel som möjligt, läsare i behov av tillgänglighetsanpassningar bör inte lastas med onödiga krav på aktivitet (som bryter läsrytmen), och därför behöver så mycket som möjligt av dessa val gällande presentationen lämnas till lässystem och/eller hjälpmedel.⁶ Av denna anledning menar MTM att huruvida en tillgänglighetsanpassning som utgångspunkt är "dold" eller "synlig" inte ska påverka tolkningen av om en tillgänglighetsanpassning inkräktar på bokens ursprungliga innehåll (sett utifrån bilageregeln krav på oförändrat innehåll) eller inte. Det är MTM:s uppfattning att de tekniska förutsättningar som finns i dagens teknik för att markera och särskilja olika delar av e-boksfilens innehåll är tillräckliga för att samtliga tillgänglighetsanpassningar av e-böcker som görs

³ Jfr. också de kompletterande kraven för e-böcker, främst ii–iv.

⁴ Denna relation mellan e-boksfil och programvara för läsning är också en central utgångspunkt för e-böcker i tillgänglighetsdirektivet, se skäl 41 i ingressen: "Kodningens precisionsgrad bestämmer e-bokfilernas tillgänglighet, i synnerhet när det gäller klassificeringen av olika grundläggande beståndsdelar i verket och den standardiserade beskrivningen av dess struktur. Interoperabilitet i fråga om tillgänglighet bör maximera dessa filers kompatibilitet med olika användarprogram och med befintliga och framtida tekniska hjälpmedel."

⁵ MTM:s exempelproduktion av Selma Lagerlöfs *Gösta Berlings saga* som tillgänglig e-bok i Epub 3-format har ett exempel på en bild som beskrivs både av en kort alt-text och med möjlighet att gå vidare till en längre bildbeskrivning, som finns i ett till bilden länkat element. Se "Gösta Berlings saga – en exempelbok i tillgängligt Epub-format" på MTM:s webbplats (<https://www.mtm.se/lagkrav-pa-e-bocker/vagledning/gosta-berlings-saga--en-exempelbok-i-tillgangligt-epub-format/>) för mer detaljer.

⁶ Den enskilda läsaren har sedan att förhålla sig till standardinställningar i lässystem och hjälpmedel, samt deras möjligheter till skräddarsydd konfiguration, som kan vara mycket utbyggda (detta gäller till exempel skärmläsarprogramvara).

utifrån tillgänglighetsdirektivets krav på e-böcker kan göras utan att strida mot bilageregelns krav på oförändrat innehåll. Enligt MTM ska tillgänglighetsanpassningarna, oavsett karaktär, betraktas som ett extra lager i förhållande till det ursprungliga innehållet.

Ett samspel mellan teknisk funktionalitet och möjliggörande av alternativ presentation

MTM vill vidare göra lagstiftaren uppmärksam på att det inte finns någon tydlig gräns mellan vad som räknas som teknisk funktionalitet och vad som räknas som möjlighet till alternativ presentation av innehåll. Vid tillgänglig e-boksutformning handlar det snarare om ett samspel mellan tekniska komponenter, såsom strukturell uppmärkning inom e-boksfilen, och tillägg i densamma, i form av till exempel textalternativ för bildinnehåll.⁷ Det här speglas tydligt i de kompletterande kraven för e-böcker i tillgänglighetsdirektivet, där alla de listade funktionella kraven samspelar för att ge en god kompatibilitet med tekniska hjälpmedel och olika sätt att ta till sig innehållet, det vill säga teknisk funktionalitet som stödjer alternativ presentation av innehållet. Förutom i själva e-boksfilen behöver detta samspel även finnas mellan e-boksfilen och programvaran för att läsoplevelsen ska bli tillgänglig.

Mot denna bakgrund föreslår MTM ett sammanförande av formuleringarna "vissa tekniska funktioner" och "möjlighet till alternativ presentation av innehåll" i de föreslagna tilläggen till delegationsbestämmelserna i TF respektive YGL (för utredningens överväganden kring motsvarande delegationsbestämmelser i YGL, se SOU 2024:96 s. 170 f.), så att de inte riskerar att läsas som två olika komponenter där krav kan ställas på antingen den ena eller den andra.

MTM föreslår därför att författningsförslaget ska ändras från "vissa tekniska funktioner eller möjlighet till alternativ presentation av innehåll" till något av nedanstående två alternativ (ändrad text markerad med fetstil nedan).

- Alternativ 1, "och":
 - 1 kap. 12 § TF:

*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 **och** möjlighet till alternativ presentation av innehåll om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.*

- 3 kap. 12 § YGL

⁷ Ett exempel på samspelet mellan teknisk funktionalitet och möjliggörande av alternativ presentation av innehåll är det först listade kravet på A-nivån i webbtillgänglighetsstandarden WCAG, som handlar just om att förse bilder eller annat icke-textligt innehåll med textalternativ [se WCAG 2.2, "Guideline 1.1 Text Alternatives" (<https://www.w3.org/TR/WCAG22/#text-alternatives>)]. För att en producent framgångsrikt ska möta kravet på textalternativ krävs dels att textalternativet är utformat korrekt tekniskt, dels att den beskrivande texten på ett kvalitativt sätt kan fungera som ersättning av bilden.

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

- Alternativ 2, en kombination av ”och” och ”eller”:

- 1 kap. 12 § TF:

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, **möjlighet till alternativ presentation av innehåll, eller såväl tekniska funktioner som möjlighet till alternativ presentation av innehåll**, om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.

- 3 kap. 12 § YGL

2. den som sänder program att förse programmet med vissa tekniska funktioner, **möjlighet till alternativ presentation av innehåll, eller såväl tekniska funktioner som möjlighet till alternativ presentation av innehåll**, om syftet är att säkerställa tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning, eller [...]

3 kap. 12 Olika grad av öppning för formkrav på e-böcker i delegationsbestämmelser i TF respektive YGL

Utredningen har valt att i delegationsbestämmelserna i 1 kap. 12 § TF föreslå ett snävare rekvisit för kravet på information än i delegationsbestämmelserna i 3 kap. 12 § YGL (se SOU 2024:96 s. 162 f.). Skillnaden ligger i att det i YGL medges krav på både information och dess utformning, kopplat till det allmänna kravet för tjänster i tillgänglighetsdirektivets bilaga I avsnitt III b):

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 (SOU 2024:96 s. 41, MTM:s emfas)

Motsvarande förslag till delegationsbestämmelser för TF har en öppning enbart för kravet på information, det vill säga ingen öppning för dess utformning:

krav enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen att sådant program som avses i 6 § ska *tillföras information om programmets tillgänglighet* (SOU 2024:96 s. 38, MTM:s emfas)

Detta motiveras av utredningen med att "[k]raven som ställs på utformning i direktivet [företrädesvis träffar] själva den datafil som e-boken tillhandahålls i, exempelvis genom krav på navigation", och att begreppet program i TF har en bredare innebörd och "innefattar [...] innehåll i vid bemärkelse, det vill säga även det budskap som framförs till exempel genom text eller bild" (SOU 2024:96, s. 163).

I den här skillnaden ser MTM en risk att möjligheten att ställa tillgänglighetskrav för den aktör som är ansvarig för e-boksfilen skiljer sig åt beroende på om e-boken har grundlagsskydd genom TF eller genom YGL. Utredningens bedömning att formkravet på information om tjänsten primärt träffar "själva den datafil som e-boken *tillhandahålls i*" (MTM:s emfas), exempelvis en strömningstjänst som visar upp information om en e-boks tillgänglighet i sitt gränssnitt, kan enligt MTM vara en rimlig tolkning, även om gränsen mellan förpliktelser för e-boksfiler respektive programvara inte är tydligt definierad, i och med att de sammantaget betraktas som *en* tjänst inom ramen för tillgänglighetsdirektivet. Oavsett hur bedömningen kring hur de allmänna tillgänglighetskraven vad gäller utformning av tillgänglighetsinformation träffar e-boksfilen respektive programvara landar innebär det aktuella förslaget att öppningen för att ställa formkrav på e-böcker (e-boksfiler) som skyddas av YGL är mer långtgående än för e-böcker (e-boksfiler) som skyddas av TF, vilket skulle skapa en icke önskvärd diskrepans i tillämpningen.

Av ovanstående skäl vill MTM lyfta behovet av att likställa skrivningarna i delegationsbestämmelserna för TF respektive YGL på denna punkt. Ett alternativ att överväga vore därmed att låta även delegationsbestämmelserna för TF ha med skrivningen "på visst sätt utforma" vid öppningen för krav på information. Detta svarar enligt MTM tydligare mot den helhet av tillgänglighetsinformation som är direktivets intention. Noteras kan att utredningen själv tar upp samspelet mellan det allmänna kravet på tillgänglighetsinformation och det kompletterande kravet kring tillgänglighetsmetadata för e-böcker (se SOU 2024:96 s. 162). Befintliga tekniska standarder på e-boksområdet betonar också vikten av rika, harmoniserade metadata om tillgänglighet i såväl e-boksfil som i de tjänster som distribuerar och förmedlar e-böcker till läsare, exempelvis strömningstjänster.⁸ Att öppna för krav på *utformning* av information om tillgänglighet även i delegationsbestämmelserna i TF skulle tydliggöra vikten av ett fungerande samspel mellan e-boksfil och ändamålsenlig programvara när det gäller information om tillgänglighet och tillgänglighetsmetadata.

Kap. 15.1 – Förslaget till lag om ändring i TF

I författningskommentaren står följande:

I fråga om möjlighet till alternativ presentation av innehåll handlar det om beskrivningar av till exempel bilder, figurer och tabeller. Syftet är att den som har en synnedsättning ska kunna tillgodogöra sig innehåll som ges också i bildformat (SOU 2024:96 s. 186).

MTM vill förtydliga att kravet på alternativ återgivning även kan omfatta andra inslag av multimedia i e-böcker, exempelvis videoklipp eller ljud. I webbtillgänglighetsstandarden WCAG definieras de typer av innehåll som behöver textalternativ som icke-textligt innehåll (eng. "non-text content").⁹

⁸ Se Epub Accessibility 1.1, avsnittet "2 Discoverability" (<https://www.w3.org/TR/epub-a11y-11/#sec-discovery>) samt EPUB Accessibility Techniques 1.1, avsnittet "6.2 Include accessibility metadata in distribution records" (<https://www.w3.org/TR/epub-a11y-tech-11/#dist-a11y-metadata>).

⁹ Se WCAG 2.2, "Guideline 1.1 Text Alternatives" (<https://www.w3.org/TR/WCAG22/#text-alternatives>).

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Magnus Larsson. Föredragande har varit tillsynsansvarig Sophie Kulevska och verksamhetsutvecklare Martin Persson. I beredningen har även verksjurist Elna Jönsson deltagit.

Vid föredragningen närvarade även enhetschef Jannica Hedlund.

Magnus Larsson
Generaldirektör