

Sundbyberg 2024-08-15

Diarienummer: Ku2024/00602

Vår referens: Mia Ahlgren
mia.ahlgren@funktionsratt.se

Mottagare:
ku.remissvar@regeringskansliet.se
ku.md@regeringskansliet.se

Remissvar Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider (SOU 2024:34)

Funktionsrätt Sverige

Funktionsrätt Sverige är en samarbetsorganisation för 53 funktionsrättsförbund som tillsammans representerar drygt 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. Funktionsrättskonventionen är utgångspunkten för vårt arbete.

Sammanfattning

Ett oberoende och starkt public service med nödvändiga resurser och stabil grund i mänskliga rättigheter och demokrati för att möta och nå hela befolkningens behov och förutsättningar är viktigare än någonsin i tider med höjd krisberedskap och falsk information.

Betänkandet saknar analys i enlighet med åtaganden i Funktionsrättskonventionen, samt EU:s direktiv som rör tillgänglighet, vilket vi bidrar med i vårt yttrande.

Funktionsrätt Sverige anser att en ny lag om public service kräver starkare och tydligare krav på inkluderande jämlikhet och mångfald, samt obligatoriska krav på ständigt förbättrad och ökande tillgänglighet för personer som möter funktionshinder för att stärka yttrandefriheten och säkerheten för alla i befolkningen.

Gradvis ökade krav på tillgänglighet och handlingsplaner behöver samordnas med processen för ökade krav på kommersiella aktörer i enlighet med Radio- och tv-lagen för att möta den snabba tekniska utvecklingen och stärka samarbeten kring distribution.

Funktionsrätt, demokrati och Public Service

I lagförslaget 4 § slås fast att "Programverksamheten ska som helhet präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet."

I april 2024 fick Sverige nya skarpa rekommendationer från FN:s övervakningskommitté för Funktionsrättskonventionen, (CRPD i, Convention on the Rights of Persons with Disabilities). Nästan ingen av de första rekommendationerna från 2014 har genomförts, och det är enligt FN uppenbart att **Sverige inte förstår rättighetsmodellen av funktionshinder**¹. Konventionen fördjupar jämlikhet och etablerar inkluderande jämlikhet². Bristen på förståelse rör medier, yttrandefrihet och inkludering i samhället. Här finns en övergripande kritik för brist på konsekvensanalyser för genomförande av konventionen vid framtagande av lagar och policy. **Konsekvensanalys saknas även i direktivet till denna utredning.** Därför vill vi bidra med lite längre beskrivningar i denna ledning och under vissa delar av förslagen.

Artiklar med betydelse för innehåll och spegling i Public service

Artikel 8 om medvetandegörande³ är central för att öka förståelsen av människorättsmodellen av funktionshinder. Den nämner medier och givetvis har Public Service med grund i demokratin en nyckelroll för genomförandet. Sverige har fått särskilda rekommendationer om att **bekämpa fördomar, minska risk för hatpropaganda** och öka kunskapen om människorättsmodellen i samhället genom medier.

Artikel 19 inkludering i samhällsgemenskapen, **24 utbildning, 30 kultur, fritid och sport** och inte minst **29 om politisk delaktighet** och offentliga livet handlar om **inkluderande jämlikhet** i alla delar av livet samhället. Public Service påverkar även till **exempel rätten till hälsa (art 25), arbete (art 27)** osv med försämrade möjligheter att nå de globala målen i agenda 2030, inte minst de som rör mål 16.

¹ Människorättsmodellen beskrivs i allmän kommentar 6 om jämlikhet och icke-diskriminering, som Funktionsrätt Sverige har sammanfattat på svenska <https://funktionsratt.se/sidor-utanfor-menyn/allman-kommentar-6-diskriminering/>

² Sammanfattning på svenska av allmän kommentar 6 till artikel 5 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. <https://funktionsratt.se/sidor-utanfor-menyn/allman-kommentar-6-diskriminering/>

³ Article 8 i original eftersom Sverige även får kritik för översättning av begrepp från FN <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/article-8-awareness-raising.html>

Artiklar med särskild betydelse för tillgänglighet och beredskap
Artikel 21 om yttrandefrihet som slår fast att tillgång till innehåll är en förutsättning för yttrandefrihet. Här finns fortfarande utmaningar med YGL⁴ varje gång krav på tillgänglighet ska införas i svensk mediela­g­stiftning, trots att det grundas på gemensamma beslut om direktiv i EU med liknande bestämmelser i hela världen.

Artikel 9 tillgänglighet är grund för ny europeisk tillgänglighetslag som kopplas till nya EU-direktiv och förordningar (däribland AI) där Sverige släpar efter genom att begränsa innehållet i den svenska lagen och där den andra fasen i överträdelseförfarande från kommissionen har inletts 25 juli. **Artikel 11 kris- och nödsituationer** är högaktuell och FN utvecklar en ny allmän kommentar.

Övergripande ställningstagande

Funktionsrätt Sverige anser att skydd och säkerställande av ett starkt och oberoende Public Service med grund i demokrati och mänskliga rättigheter som **når och speglar hela variationen i befolkningen** är viktigare än någonsin. Formuleringen i spegeluppdraget som betonar mångfald och variationen i befolkningen behöver stärkas, inte tas bort med svag motivering om utmaningar att mäta.

Vi ser med oro på att politiska partier inte kan enas kring förutsättningar inklusive nödvändiga resurser för oberoende och saknar djupare insikt i mänskliga rättigheter i en tid där grundläggande demokratiska värderingar utmanas på olika sätt.

Synpunkter på vissa förslag

Kapitel 5 en lag om public service och teknikneutrala villkor för innehållet.

Funktionsrätt Sverige tillstyrker en lag med starkt uttryck för demokrati, mänskliga rättigheter, oberoende och självständighet (5.3.4), viktiga meddelande för allmänheten och beredskap (5.3.8 och 5.3.11) och tillgänglighet (5.3.9). Vi tillstyrker även teknikneutrala villkor (5.4.2) och vill betona vikten av att nå hela variationen i befolkningen oavsett ljud, rörlig bild, grafik och text, samt distributionskanal. Utbudet får inte riskera att minska för någon som inte har råd eller möjlighet att byta utrustning.
Däremot måste förslaget till lagtext skärpas.

⁴ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/02/krav-pa-tillganglighet-av-vissa-grundlagsskyddade-medier-ska-utredas/>

Självklart ska public service präglas av det demokratiska statskicketets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet (5.3.6). Men det behövs fördjupning i kommande proposition av värdegrunden i relation till inkluderande jämlikhet samt diskriminering som även finns med i europeiska direktivet om Audiovisuella medietjänster (AV-direktivet)⁵. Vi utvecklar detta under kapitel 8 respektive 11.

Kap 8 Hur public service innehållsuppdrag ska utformas

Funktionsrätt Sverige ställer sig bakom ett brett och mångsidigt programutbud som är utformat så att det genom tillgänglighet och mångsidighet tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos befolkningen i hela landet. Däremot avstyrker vi att villkoret om krav på jämställdhets- och mångfaldsperspektiv försvinner. Vi föreslår en tydligare formulering om inkluderande jämlikhet och mångfald, med ett starkare speglingsuppdrag (8.4.7) för att bidra till förståelse om vikten av att spegla variationen i befolkningen, inte bara geografiskt samt behov av krav på redovisning.

I betänkande anges att ” Legitimiteten i att public service finansieras av allmänheten ligger i att verksamheten är en kollektiv nytthet som har ett demokratiskt värde för samhället. Av det följer att verksamheten bör rikta sig till hela befolkningen och vara en angelägenhet för alla.” Det står också om att public service har en allt viktigare roll för att bidra till ” sammanhållningen och gemenskapen i vårt land”. Men Sverige och övriga 190 stater som antagit konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, har anslutit sig till allmänna principer, till exempel om acceptans för olikhet, och funktionshinder som en del av den mänskliga mångfalden. Begreppet inkluderande jämlikhet utvecklas i konventionen och därför behöver variationen avspeglas i public service egen verksamhet. Det gäller såväl anställda som programutbudet och bidrar till sammanhållningen i vårt land.

Vikten av att spegla variationen i befolkning

I de senaste fyra public service-utredningarna har utgångspunkten varit att ”beakta behoven hos personer med funktionsnedsättning”. Det har endast uppfattats som en fråga om tillgänglighet i sändningstillstånden. Men behoven handlar också om bekräfta personer med normbrytande funktionalitet som en del av

⁵ AV-direktivet, principer från EU-kommissionen med länk till hela texten <https://digital-strategy.ec.europa.eu/sv/policies/general-principles-avmsd>

samhällsgemenskapen och att frågor som är relevanta för den stora bredden i befolkningen finns med på dagordningen.

Frebran-utredningen från 2008 var den utredning som kommit närmast att förstå människorättsmodellen av personer med funktionsnedsättning. Det var i det betänkandet som speglingsuppdraget ändrades till att handla om att spegla variationen och mångfalden i befolkningen. Vi kritiserade 50-procentsmålet för att det spelar ingen roll var ett program spelas in om det är samma personer som dyker upp i en studie utanför Stockholm. I utredningen tycks huvudargumenten handla om demokratikravet räcker och det är svårt att mäta?!

Varför är det viktigt med spegling av variationen i befolkningen?

I utredningen verkar det finnas samsyn kring att mediebilderna har betydelse för sammanhållning, demokrati och mänskliga rättigheter. Men kunskapen om vad det innebär för bilden av funktionshinder saknas. En mediebild som inte speglar variationen i befolkningen, riskerar ökad psykisk ohälsa, försämrad självbild, förstärkning av utanförskap och diskriminering, men skadar även förutsättningarna att vara en del av samhällsgemenskapen, tillgång till utbildning och arbete. Vem vill anställa någon som är hjälplös och beroende av vård. Hur ska de som aldrig syns eller som beskrivs som stereotyper känna sig som en del av samhällsgemenskapen?

Bilden av funktionshinder saknas

Göteborgs universitet publicerade Bilden av funktionshinder i SVT:s nyhet 2007. Resultatet visade på osynlighet, under en promille av sändningstiden, och kännetecknades av personer som var passiva, hjälplösa och beroende av vård. Ett verktyg för granskning togs fram 2009 av forskare i Lund, och en konferens med internationella deltagare visade på olika metoder för mediegranskning (redan då) med sökning på ord i databaser. Idag med utveckling av metadata finns förstås många olika verktyg som skulle underlätta granskning och forskning, men också risker för statistisk diskriminering (se avsnitt om AI under kapitel 11).

En mindre undersökning beställd av SVT med koppling till demokrati och politisk delaktighet inför valen 2014 och 2018 visade på utmaningar att spegla viktiga valfrågor⁶. I samband med valet

⁶ Public Service och funktionsrätt veckorna innan valen 2014 och 2018
https://funktionsratt.se/wp-content/uploads/2023/11/Retriever_psfunk_valet2018.pdf

gjorde Funktionsrätt Sverige en kort enkät som visade att 1 av 4 svarade nej på frågan om de fått tillräcklig information för att veta hur de ska rösta? 96 procent av de som svarade nej, uppger att medierna under valrapporteringen inte tagit upp frågor de bryr sig om.⁷ Inte bara valkompasser och debatter inför valen, utan även politiska frågor mellan valen, riskerar att minska demokratisk delaktighet om inte frågor som berör alla väljare kommer upp.

Kommittén slår fast att "public service-företagens programverksamhet som helhet ska präglas bland annat av principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet är en självklar och helt grundläggande förutsättning för verksamheten." Såväl FN som Institutet för mänskliga rättigheter har uppmärksammat att det saknas djupare kunskap om mänskliga rättigheter. Public Service har en särskilt viktig roll för folkbildning (8.4.5) om vad de vackra orden som ska vara grundläggande förutsättningar innebär.

Folkbildningsuppdraget handlar om mycket mer än MIK, Medie- och informationskunnighet. I tidigare utredningar har betydelsen av att stärka kunskapen om mänskliga rättigheter uttryckts starkare. I rekommendationerna från FN från april 2024, har behovet av att öka kunskapen om funktionsrätt och människorättsmodellen av funktionshinder förstärkts. Inte bara bland beslutsfattare och utbildning inom olika yrkesgrupper, utan även bland allmänheten.

11 Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och 9.3 Tillhandahållande av text vid sidan av ljud och rörlig bild i nyhetsverksamheten
Funktionsrätt Sverige anser att tillgänglighetsuppdraget innebär obligatoriska krav som ska framgå av lagen i enlighet med krav på handlingsplaner för progressiv ökning av tillgänglighet och redovisning som finns i EU-direktiv. Teknisk utveckling går snabbt och public service ska ligga före och visa vägen för ökad tillgänglighet för alla medieföretag.

Vi anser också att tillgång till text är en del av tillgänglighet och en rättighet för alla att ta del av innehåller på jämlika villkor och inte en fråga om konkurrens. När det gäller specifika tillgänglighetstjänster som tillgång till undertext, syntolkning och teckenspråkstolkning hänvisar vi till svar från HRF, SRF och SDR. En stor del av befolkningen har nytta av kognitiv tillgänglighet för

⁷ Enkät om valfrågor 2022 <https://funktionsratt.se/funktionsratt-ratten-att-fungera-i-samhallet-pa-lika-villkor/valet-2022/efter-valet/utvardering-av-funktionsrattsfragor-i-media-infor-valet-2022/>

vissa är den nödvändig. Vi hänvisar till FUB som utvecklar området i ett remissvar. Vi yttrar oss övergripande kring lagstiftning om tillgänglighetsaspekter.

I förslaget till lag om Public Service står att tillgänglighetskrav "får ställas", medan det **ska** ställas enligt Radio- och TV-lagen RTL. I direktivet om audiovisuella medietjänster har artikel 7 om tillgänglighet stärkts 2018, och i skälen 23 är det tydligt att tillgänglighet inte begränsas till teckenspråk, undertext, syntolkning och uppläst text. Internationellt ökar kraven på kognitiv tillgänglighet i standarder, och vårt medlemsförbund FUB utvecklar betydelsen av detta i sitt remissvar.

Kommittén tycks överens om att demokrati och allas lika värde är grundläggande för public service. Men det behövs djupare förståelse för att tillgång till innehåll är en del av yttrandefrihet. Målet måste vara att alla ska ha tillgång till innehåll utifrån olika förutsättningar och möta olika behov av hur innehållet förmedlas, genom ljud, bild eller text, men också om ekonomi och tillgång till produkter och tjänster. Det är mer komplext att tyda vem som har ansvar för att invånare har tillgång till, förstår och kan använda innehåll? Tillhandahållande av text (9.3), är nödvändigt för vissa inte bara för personer med nedsatt hörsel. Det kan också behövas för fördjupning eller sammanhang för att förstå olika frågor. Frågan om text är alltså en fråga om tillgänglighet inte om konkurrens eller samverkan.

Komplex värdekedja från innehåll till invånare

Distributionskedjor och ansvar för olika delar i värdekedjan från innehållsproduktion till konsument har förändrats med fler mellanhänder, tekniken har utvecklats och reglering via EU utvecklas i olika lagar. Det är komplext med ansvar för olika delar i kedjan. AV-direktivets artikel 7 ställer krav på progressiv ökning av tillgänglighet, handlingsplan för denna progressiva ökning och kommunikation i nödsituationer. Det finns också krav på att staten har en nationell kontaktpunkt, som är placerad på mediemyndigheten. I skälen (22 och 23) tydliggörs också att tillgänglighet inkluderar, **men är inte begränsad till**, teckenspråk, undertext för hörselskadade och döva, syntolkning och uppläst text. Det finns fler direktiv som rör tillgång till medier genom kodexen för elektronisk kommunikation och den europeiska tillgänglighetslagen.

Myndigheter som har särskilt ansvar som kontaktpunkt och tillsyn av direktiv som rör distribution och produktion har inte redovisat tydliga svar på ansvarsfrågor. Vår slutsats är att krav på handlingsplan för progressiv ökning av tillgänglighet ska tas fram i

samverkan med organisationer av personer med funktionsnedsättning, förutom de som representerar syn, hörsel även organisationer som representerar kognition. Samverkan behövs med fler aktörer för att effektivisera och klargöra ansvar för värdekedjan från innehåll till invånare, samt för krisberedskap.

Ökad tillgänglighet med AI men ökad risk för diskriminering i samband med spegling

I en tid där användning av AI används i allt snabbare utsträckning inom en mängd områden krävs en bredare analys. Det finns många fördelar som gynnar tillgänglighet till medier med förbättrade verktyg för text till tal, taligenkänning och textbearbetning för enklare språk. ITU som länge arbetat med tillgängliga medier utvecklar standarder för bättre möjligheter till personalisering av gränssnitt för olika apparater och tjänster som kommer att gynna tillgång till mediemarknaden. EU-lagstiftning, som direkt relaterar till Funktionsrättskonventionen har gemensamma bestämmelser och standarder för tillgänglighet för den gemensamma marknaden, till exempel för utrustning och tjänster för medier. EU:s krav och standarder⁸ påverkar även internationella marknaden framför allt de stora teknikjättarna⁹.

I EU:s AI-förordning finns koppling till tillgänglighetslagen, och debatten om risker för exkludering har ökat. De flesta känner till och tror sig även ha lösningar när det gäller att motverka risker som rör fördomar när det gäller kön, etnicitet och ålder. Men väldigt få förstår sig på den enorma variationen inom området funktionshinder, bristen på verktyg för lösningar och vilka konsekvenser som uppstår. Kanada satsar på lagstiftning, forskning och utveckling tillgänglighet och inkludering¹⁰. I arbetet ingår den första standarden för tillgänglig och likvärdig AI (Accessible and equitable AI)¹¹ under ledning av ledande forskare. I den utvecklas begreppet statistisk diskriminering, vilket riskerar att påverka urval av innehåll inom Public Service i research.

⁸ Harmonisering av europeiska standarder för tillgänglighet såsom EN301549 och EN17161 pågår, men framför allt den första används redan av stora teknikjättar.

<https://www.cencenelec.eu/areas-of-work/cen-cenelec-topics/accessibility/eaccessibility/>

⁹ Teknikjättar som Microsoft (bara ett exempel) visar hur de uppfyller kraven <https://learn.microsoft.com/en-us/compliance/regulatory/offering-en-301-549-eu>

¹⁰ Canada Disability Inclusion plan <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/disability-inclusion-action-plan.html>

¹¹ Accessible and Equitable AI Canada <https://accessible.canada.ca/centre-of-expertise/information-and-communication-technologies#s6.2>

Kapitel 15 uppföljningen av Public Service-uppdraget

Funktionsrätt Sverige ser positivt på allmänhetens möjlighet att ta del av uppföljning av uppdraget (15.3.2). För organisationer som representerar mångfald och personer som riskerar diskriminering finns behov av mer än information, även dialog vilket har lyfts i tidigare utredningar, men inte lika tydligt i denna, förutom förslaget om en public service dialog (15.4.2).

Det är oklart vad som menas med ”studier av centrala aspekter av uppdraget” (15.4.2). Funktionsrätt Sverige har länge efterfrågat återkommande externa analyser av speglingsuppdraget, specifikt bilden av funktionshinder. Det kan göras av oberoende forskare och det finns metoder som kan utvecklas vilket vi har beskrivit tidigare i remissvaret under kapitel 8 där vi alltså avstyrker att krav som relaterar till att mångfald inte ska redovisas. Spegling och demokrati är en central del och det behöver följas upp och insatser redovisas.

Kapitel 18 Säkerhets- och beredskapsfrågor

Funktionsrätt Sverige ser allvarligt på splittringen på olika aktörer när det gäller kommunikation och krisberedskap. Vi anser att det är nödvändigt att det finns tydliga ansvarsområden och beskrivning av tillgänglighet kopplat till krisberedskap och kommunikation när en kris har uppstått. Det finns en rekommendation från FN om en strategi kopplat till nödsituationer för personer med funktionsnedsättning.

Vi anser att en handlingsplan behöver tas fram med beskrivning om vad som krävs för att nå hela befolkningen med tillgängliga kommunikation i nödsituationer inklusive utbildning som tas upp betänkande. Detta kan ingå i handlingsplan för tillgänglighet eller i en separat som rör krisberedskap och kommunikation i nödsituationer. Det är naturligtvis avgörande att VMA kan tas emot kostnadsfritt (18.4.6) på olika sätt i text, ljud och bild för att nå alla samtidigt och omedelbart.

Med vänlig hälsning



Nicklas Mårtensson
Ordförande
Funktionsrätt Sverige