

Notat om plikt til teksting av lange video- og lydopptak frå møte i folkevalde organ

Problemstilling

Tidsbaserte media, slik som lydklipp og videoar, skal som utgangspunkt vere universelt utforma. Samstundes er det på det reine at kostnaden med dette kan vere til dels høge, og at det ikkje utan vidare er samanheng mellom kostnad og nytte.

Eit mykje brukt døme på dette er møte i folkevalde organ på kommunalt, fylkeskommunalt og statleg nivå. Det same er også aktuelt for andre sektorar med lange lyd- og videofiler, slik som universitets- og høgskulesektoren og mediesektoren. I dette notatet avgrensar vi likevel til opptak av politiske møte og tek utgangspunkt i kommunale folkevalde organ.

Innføringa av EUs webdirektiv (WAD) fører ikkje i seg sjølv til vesentlege endringar i regelverket på dette området, men WAD har bidrege til auka merksemd rundt krava til universell utforming. Dette skjer samstundes med at det er meir vanleg å strøyme kommunale politiske møter og gjere dei tilgjengelege på nett for seinare avspeling i opptak.

Lange lyd- og videoopptak stiller seg her i ei særstilling, då dei av natur er særleg kostbare å gjere fullt ut universelt utforma med dagens teknologi. Kravet om at opptak av tidsbaserte media skal vere universelt utforma gjer at fleire kommunar no stiller spørsmålet om dei må avslutte praksisen med å gjere opptak tilgjengelege på nett. Dette for å vere i samsvar med gjeldande regelverk om universell utforming av lyd- og videoopptak.

Spørsmålet er då kva krav som gjer seg gjeldande for universell utforming av lange lyd- og videoopptak, og om det går an å utleie eit generelt utgangspunkt for opptak av politiske møte som er publiserte på det folkevalde organets hovudløyningar.

Rettsleg utgangspunkt

Utgangspunktet er klart. Forskrift om universell utforming av ikt-løyningar (ikt-forskrifta) regulerer i utgangspunktet alt innhald som er "IKT-løsningar som underbygger virksamhetens alminnelige funksjoner, og som er hovedløsninger rettet mot eller stilt til rådighet for bruker", jf. ikt-forskrifta § 2.

Som ein klar hovudregel må vi leggje til grunn at vilkåra frå ikt-forskrifta § 2 er oppfylte når ei verksemd, offentleg eller privat, vel å lage og tilgjengeleggjere videoklipp og lydopptak. Dette inneberer i praksis at private verksemdar må følgje dei relevante krava i WCAG 2.0, jf. ikt-forskrifta § 4 og offentlege verksemdar må følgje dei relevante krava i WCAG 2.1, jf. operasjoniseringa av ikt-forskrifta § 4b.

Dette inneber i praksis krav om:

- Alternativ til førehandsinnspelt informasjon som formidlast i form av berre lyd, jf. WCAG 2.0/2.1 suksesskriterium 1.2.1
- Alternativ til førehandsinnspel informasjon som formidlast i form av berre video, jf. WCAG 2.0/2.1 suksesskriterium 1.2.1
- Teksting av førehandsinnspelt video med lyd, jf. WCAG 2.0 og 2.1 suksesskriterium 1.2.2

WCAG definerer førehandsinnspelt som ei motsetjing til noko som er direkte. For å forstå kva krav som gjer seg gjeldande til førehandsinnspelningar må ein derfor forstå kva som reknast som direkte.

WCAG definerer “direkte” som “informasjon som tas opp fra en virkelig hendelse og overføres til mottakeren uten annen forsinkelse enn overføringsforsinkelsen”. I ein merknad til definisjonen er det presisert at “Overføringsforsinkelse er en kort (vanligvis automatisk) forsinkelse, som for eksempel brukes for å gi den som overfører, mulighet til å organisere eller sensurere lyd- eller videoinnholdet, men ikke nok tid til vesentlig redigering”.

Dette inneberer at ein podkast typisk må reknast som førehandsinnspel lyd, og slik omfatta av krava til universell utforming. Strøyming direkte frå eit arrangement, møte eller liknande er derimot direktesending.

I mange tilfelle blir direktesendingar liggjande tilgjengeleg eller republisert. På denne måten er innhaldet tilgjengeleg for seinare avspeling. For offentlege verksemder slår WAD då fast at krava til førehandsinnspeling gjer seg gjeldande, og i utgangspunktet skal krava vere oppfylt innan 14 dagar.

For private verksemder har Kommunal- og distriktsdepartementet i eit brev til Digitaliseringsdirektoratet 16. august 2022 slege fast at det ikkje gjer seg gjeldande ein tilsvarande overgang for private verksemder. Dette betyr at private verksemder kan la direktesendingar bli liggjande tilgjengeleg for seinare avspeling i uavgrensa tid, eventuelt republisere tidlegare direktesendingar, utan at det reknast som førehandsinnspeling.

Sagt på ein annan måte må ei tidlegare direktesending i privat sektor redigerast for at ho skal vere omfatta av krava til universell utforming.

Ikt-forskrifta skisserer vidare to sett med unntaksreglar – eitt generelt og skjønnsprega unntak og éi føresegn med seks konkrete unntak. Det skjønnsprega unntaket er heimla i ikt-forskrifta § 1 og regulerer det tilfellet at krava til universell utforming “medfører en uforholdsmessig stor byrde for virksomheten”. Dei konkrete unntaka er heimla i ikt-forskrifta § 4c.

I denne utgreiinga ser vi berre på unntak med utgangspunkt i uhøveleg stor byrde heimla i ikt-forskrifta § 1.

Kategoriar tidsbaserte media

Med tidsbaserte media meinast her berre lyd, berre video eller ein kombinasjon av lyd og video. Under gir vi nokre ikkje uttømmende døme på kva som typisk fell innanfor ulike kategoriar av tidsbaserte media og krav i WCAG.

Berre lyd

WCAG 2.0/2.1 suksesskriterium 1.2.1 stiller krav om alternativ for medieinnhald som berre er lyd. Sjå Uu-tilsynets [testprosedyrar for suksesskriterium 1.2.1](#).

Kravet femner typisk om podkastar. Vi har ikkje inntrykk av at det er vanleg å berre ta lydopptak frå politiske møte, men slike opptak er eventuelt også omfatta av kravet om dei er tilgjengelege for brukarar via ei nettløysing som er omfatta av krava i ikt-forskrifta.

Ein møter typisk kravet om alternativ med ei utfyllande tekstleg skildring eller eit videoklipp som formidlar den same informasjon visuelt. Det er likevel ikkje noko krav om at alternativet refererer innhaldet i lydfila eksakt. Det avgjerande er at alt vesentleg innhald er med, at det presenterast i rett rekkefølge når dette er vesentleg obs.

Kravet om alternativ gjer seg likevel ikkje gjeldande i det tilfellet lyden er eit “mediealternativ til tekst”, altså eit supplement til ein tekst slik at lyden ikkje gir meir informasjon enn teksten, og lyden er tydeleg merka som dette. I desse tilfella reknast teksten som eit tilstrekkeleg alternativ.

Berre video

WCAG 2.0/2.1 suksesskriterium 1.2.1 stiller krav om alternativ for medieinnhald som berre er video. Sjå Uu-tilsynets [testprosedyrar for suksesskriterium 1.2.1](#).

Kravet femner typisk om informasjonsvideoar og andre illustrasjonar med eit budskap som kommuniserast i form av levande bilete. Vi har ikkje inntrykk av at det er vanleg med lange videoar av denne typen, kanskje med unntak av enkelte sportsarrangement. Slike opptak er eventuelt også omfatta av kravet om dei gjerast tilgjengelege for brukarar via ei nettløysing som er omfatta av krava i ikt-forskrifta.

Ein møter typisk kravet om alternativ med ei tekstleg skildring eller eit lydklipp som formidlar den same informasjon som videoen. Det er likevel ikkje noko krav om at alternativet refererer innhaldet i videoen eksakt, så lengje alt vesentleg innhald er med. Vidare skal det presenterast i rett rekkefølge når det er relevant.

Kravet om alternativ gjer seg likevel ikkje gjeldande i det tilfellet videoen er eit "mediealternativ til tekst", altså eit supplement til ein tekst slik at lyden ikkje gir meir informasjon enn teksten, og videoen er tydeleg merka som dette. I desse tilfella reknast teksten som eit tilstrekkeleg alternativ.

Kombinasjon av lyd og video

WCAG 2.0/2.1 suksesskriterium 1.2.2 stiller krav om tilgang til teksting for synkroniserte media, dvs. når det er ein kombinasjon av lyd og video. Sjå Uu-tilsynets [testprosedyrar for suksesskriterium 1.2.2](#).

Kravet femner typisk om korte og lange videoar med tale og/eller andre meiningsberande lydar. Kravet femner typisk om informasjonsvideoar, videoklipp av talar, opptak med lyd og bilete frå politiske møte, førelesingar, underhaldning osv.

Føresetnaden for at video med lyd skal vere omfatta av dei tekniske krava er at det er tilgjengelege for brukarar via ei nettløysing som er omfatta av ikt-forskrifta.

Ein møter typisk kravet om teksting ved å leggje til undertekst som er synkronisert med videoen og som skriftleg gir uttrykk for tale og andre meiningsberande lydar samstundes med lyden. WCAG opnar også for at ein også kan møte kravet med eit tekstalternativ .

WCAG definerer tekstalternativ som "tekst som er programmatisk knyttet til ikke-tekstlig innhold, eller som det henvises til fra tekst som er programmatisk knyttet til ikke-tekstlig innhold. Programmatisk tilknyttet tekst er tekst med en plassering som kan være programmatisk bestemt ut fra det ikke-tekstlige innholdet".

Kravet om alternativ gjer seg likevel ikkje gjeldande i det tilfellet det synkroniserte medieinnhaldet er eit "mediealternativ til tekst", altså eit supplement til ein tekst slik at kombinasjonen lyd og video ikkje gir meir informasjon enn teksten, og videoen er tydeleg merka som dette. I desse tilfella reknast teksten som eit tilstrekkeleg alternativ.

Synstolking

Merk elles at det for offentlege verksemder frå 1. februar 2024 også er krav om synstolking, jf. ikt-forskrifta § 4b fjerde ledd. Dei tekniske krava kjem av WCAG 2.1 suksesskriterium 1.2.3 og 1.2.5, og gjer seg gjeldande for førehandsinnspelt videoinnhald i synkroniserte media som er publisert etter 1. februar 2024. Skular og barnehagar er likevel unnateke dette kravet i deira pedagogiske arbeid.

Kva er teknologien i dag

Dei teknologiske moglegheitene er i konstant endring. Det er derfor lite føremålstenleg å gå i djupna på kva er mogleg i dag, då dette kan endre seg ilt. kort tid. Det er likevel på det reine at vi per i dag kan seie at sjølv om automatisk teksting på norsk har kome opp på eit høgt nivå, er det likevel ikkje godt nok til å oppfylle alle krav fullt ut.

Det er mellom anna utfordringar med ulike dialektar. Vidare manglar automatisk teksting markering av kven som snakkar og evna til å fange opp viktige lydar, slik som latter og applaus.

Kostnadane med manuell teksting kan variere noko. Når ei verksemd gjer jobben sjølv, måler ein kostnaden gjerne i kor lang tid det tek, medan ein oftast måler kostnaden i pris per minutt film når ein kjøper tenesta eksternt. For internt arbeid varierer tidsbruken basert på erfaring, medan prisen for eksternt arbeid ligg på om lag 80-100 kr per minutt film.

Sjølv om tale-til-tekst-teknologien på norsk ikkje er eit fullgodt alternativ per i dag, har han likevel kome så langt at det gir eit veldig godt utgangspunkt for seinare omarbeiding. Vidare er tale-til-tekst-teknologien i dag på eit såpass høgt nivå at sjølv om det er fare for feil og unyansar, er det likevel ikkje lenger er like aktuelt som før å dispensere fullt ut frå kravet til teksting.

Det er rimeleg å forvente at kvaliteten på norsk tale-til-tekst kjem til å raskt bli betre, mellom anna gjennom innføringa av teknologi som for eksempel Microsoft Copilot. Dette kan også bidra til å auke tilgjengelegheita utover minstekrava til universell utforming, mellom anna gjennom funksjonalitet som kan gje automatisk genererte samandrag frå møte basert på tale.

Det same kan også forventast knytt til kravet om synstolking. Sjølv om kunstig intelligens har kome eit godt stykke i å analysere bilete er det framleis langt igjen til vi har teknologi som på ein tilfredsstillande måte kan skildre meiningsberande informasjon frå bilete og særleg video på ein måte som møter krava til alternativt format og synstolking.

Moglegheitene som ligg i kunstig intelligens gjer likevel at denne situasjonen kan endre seg dramatisk ilt. kort tid. Teknologien som ligg bak tekst-til-bilete-teknologi som Dall-E gir von for framtida, og viser at ein skal vere varsam med å gje langvarige dispensasjonar.

Generelt om uhøveleg byrde-vurderinga

Som det er gjort greie for over er utgangspunktet at tidsbaserte media skal ha alternativt format for å sikre alle lik tilgang til det meiningsberande innhaldet. For offentlege verksemder er unntaksvilkåret "uforholdsmessig stor byrde" heimla i likestillings- og diskrimineringsloven § 18 tredje ledd og ikt-forskrifta § 1. For private verksemder er det ein tilsvarande unntaksheimel i ikt-forskrifta § 10.

Unntaksheimelen er ein rettsleg standard som må sjåast i samanheng med dei overordna føringane som ligg i vilkåret og brukast konkret opp mot faktum i den aktuelle saka. Kva som skal reknast som ein uhøveleg byrde må derfor alltid både vurderast og grunnjevast konkret.

Det er likevel mogleg å seie noko generelt om terskelen gjennom synleggjere momenta som er lagt til grunn i gjeldande regelverk og praksis frå Uu-tilsynet i dispensasjonssaker. Dette kan bidra til å gjere verksemdene i betre stand til å ta vurderingane sjølve, og ligg til grunn for dei konkrete vurderingane Uu-tilsynet gjer.

Etter gjennomføringa av WAD skal offentlege verksemder sjølve ta vurderinga av om det ligg føre ein uhøveleg byrde. For private verksemder er det framleis Digdir som skal vurdere dette basert på ein dispensasjonssøknad, jf. ikt-forskrifta § 10. For offentlege verksemder gir WAD grunnleggjande

føringar for korleis dei skal forstå og praktisere terskelen. I fortalens punkt (39) er det presisert følgjande om kva som skal til for at offentlege verksemder skal oppfylle vilkåret om uhøveleg byrde:

“Measures that would impose a disproportionate burden should be understood as measures that would **impose an excessive organisational or financial burden** on a public sector body, or would **jeopardise the body's capacity to either fulfil its purpose or to publish information needed for or relevant to its tasks and services, while taking into account the likely resulting benefit or detriment for citizens, in particular persons with disabilities**. Only legitimate reasons should be taken into account in any assessment of the extent to which the accessibility requirements cannot be met because they would impose a disproportionate burden. **Lack of priority, time or knowledge should not be considered as legitimate reasons**” [vår utheving]

WAD legg slik opp til ein veldig høg terskel, ei balansering opp mot fordelane det vil ha for innbyggjarane og at det berre skal leggjast vekt på legitime omsyn. I dette ligg det at sjølv om det skal leggjast vekt på den finansielle kostnaden og organisatoriske byrden, og at det i utgangspunktet er skal mykje til for å seie at krava vert for tyngjande, skal det også gjerast ei meir generell kostnad og nytte-vurdering.

Merk likevel at uhøveleg byrde ikkje inneberer eit fullstendig fritak. Fortalens punkt (39) slår fast at sjølv om det ligg føre ein uhøveleg byrde, så skal den offentlege verksemda «still make that content as accessible as possible and make other content fully accessible».

I tilknytning til unntaksheimelen for private verksemder i ikt-forskriften § 10 er det ramsa opp ei ikkje uttømmende omsyn som *kan* vere relevante i vurderinga av uhøveleg byrde. Desse kan tene som eit utgangspunkt for kva som er legitime grunnar som det kan leggjast vekt på i vurderinga for private verksemder:

- Personvern
- Økonomi
- Teknologiske moglegheiter
- Utviklingsforløpet for ei anskaffing let seg ikkje tilpasse tidsfristane

Dette er omsyn som gjer seg tilsvarande gjeldande også for vurderinga offentlege verksemder skal gjere etter den tilsvarande heimelen i ikt-forskrifta § 1.

I Uu-tilsynets praksis¹ er det mellom anna slege fast at det i dei tilfella verksemda byggjer opp under søknaden med å vise til omsynet til personvern og tryggleik, bør verksemda vise til konkrete situasjonar der krava til universell utforming står i motstrid til eller gjer det vanskeleg å oppfylle gjeldande regelverk. Vidare er det lagt til grunn at det skal mykje til før økonomiske tilhøve utgjer ein uhøveleg byrde. Dette er berre relevant når verksemda kan dokumentere at etterleving av krava kan føre til at verksemda må leggje ned eller ikkje kan oppfylle kjerneoppgåvene.

I eit [høyringsnotat til ikt-forskrifta](#) er det slege fast at «en stor og økonomisk sterk virksomhet vil for eksempel kunne pålegges mer vidtrekkende forpliktelser enn en liten virksomhet med svak økonomi». Dette talar for at verksemdas storleik og økonomi verkar inn på terskelen for uhøveleg byrde.

¹ Sak 20/01181 – Vedtak i søknad frå Digdir om dispensasjon frå krav om universell utforming knytt til løysinga Altinn II

Vidare kjem det av Ot.prp.nr. 44 punkt 10.5.6.5.4 at «[p]å områder der det er blitt svært vanlig å bruke IKT, som eksempelvis for banktjenester, skal hensynene som ligger til grunn for å kreve universell utforming veie svært tungt». I dette ligg det at terskelen for å avvike krava til universell utforming er høgre for verksemder som hovudsakleg kommuniserer med brukarane via ikt-løysingar enn for andre.

Kompleksiteten i denne vurderinga, og at det kan vere vesentlege skilnadar mellom tilsynelatande like tilfelle, gjer at unntak må alltid vurderast, og grunngjevast, konkret.

Vurdering av uhøveleg byrde sett opp mot opptak av møte i demokratisk valde kommunale organ

Som det er gjort greie for over er utgangspunktet eit krav om alternativt format for å sikre alle lik tilgang til medieinnhald, og at terskelen for å avvike dette er høg. Vurderinga av når vilkåret om “uforholdsmessig stor byrde”, jf. ikt-forskrifta § 1, er oppfylt må derfor vurderast konkret med utgangspunkt i den klare hovudregelen og om det gjer seg gjeldande relevante omsyn som talar for unntak.

Sjølv om det som utgangspunkt alltid må gjerast konkrete vurderingar av kvart tilfelle, gjer vi her ei allmenn vurdering av opptak av møte i demokratisk valde kommunale organ. Føremålet er at denne vurderinga kan liggje til grunn som ein hovudregel.

Kommunale politiske møte er mellom anna kjenneteikna av at dei er:

- **Ulike i hierarki** – kommune- og bystyremøte, formannskaps- og byrådsmøte, utvalsmøte osv.
- **Ulike i saker** – det varierer frå møte til møte, og frå kommune til kommune, kor viktige saker som er til handsaming. Det skal generelt meir til for å konkludere med uhøveleg byrde i saker med stor innverknad for mange innbyggjarar i lang tid framover enn i mindre saker av meir formell art. Eit døme på saker med stor innverknad kan til dømes vere budsjettmøtet, plassering skular og sjukeheimar, kraftutbygging, innføring av eige-domsskatt osv.
- **Ulike i visingstal** – viss ein ser det jamt over er få som ser opptaka er terskelen for å konkludere med uhøveleg byrde lågare enn om ein ser at sjåartala er høge.
- **Ulike i resursar** – vurderinga av uhøveleg byrde er ei avveging mellom kostnad og nytte. I denne vurderinga er då naturleg også kommunens økonomiske og administrative musklar relevant i vurderinga av kostnad og nytte. Sjå likevel den tidlegare omtalen av terskelen for økonomiske kostnadar i fortalen til WAD.

Ei rask undersøking frå tilfeldig utvalde kommunar viser opptak frå kommunestyremøte som jamt over ligg på mellom fem og åtte timar. Sett saman med at det gjerne berre er nokre få hundre avspelingar, og at vi må legge til grunn at det er dei færraste som ser møta i sin heilskap, er det mykje som tilseier at kostnaden med manuell teksting ikkje står i samsvar med nytten det gir.

Eit unntak frå krava til universell utforming får likevel store følgjer for dei det gjeld. Dette gjer at ein må ta ei konkret vurdering av om det gjer seg gjeldande særlege omsyn for det spesifikke samfunnsområdet.

For politiske møte er det mykje som tilseier ein særleg høg terskel, då folkevalde organ på mange måtar utgjer kjernen i det demokratiet samfunnet byggjer på. Det er det same omsynet som også gjer seg gjeldande i det særlege vernet Den europeiske menneskerettsdomstolen har gitt pressa som “public watchdog”.

Tilgang til informasjon, og moglegheita til å følgje med i demokratiske prosessar, er likevel ikkje binært. Det kan finnast avbøtande og universelt utforma tiltak, slik som referat frå møtet, utfyllande

samandrag med høgdepunkta frå ordskiftet og automatisk teksting. Dette er tiltak som mogleggjer demokratisk deltaking utan manuell teksting. Vidare kan ein gje møtedeltakarane kursing i, og påminning om, korleis ein best synstolkar det ein gjer frå talarstolen integrert.

For lange opptak av politiske møte består i utgangspunktet alternativa i to ytterkantar, med fullstendig unntak (ikkje universelt utforma) basert på uhøveleg byrde på den eine sida, og stor grad av manuell teksting (universelt utforma) til ein høg kostnad på den andre sida. Etter det Uu-tilsynet erfarer vil det siste alternativet føre til eit tredje alternativ – av-publisering.

Som det allereie er gjort greie for er utgangspunktet at videoane skal tekstast. Når ein ser på talet sjåarar opp mot kostnaden med å gjere lange videoar fullt ut universelt utforma, er det utifrå ei kostnad og nytte-vurdering mykje som tilseier at fullgod teksting, med stor grad av manuelt arbeid, som hovudregel er ein uhøveleg byrde for politiske møte.

Basert på ei frå det meir til det mindre-vurdering kan det likevel leggjast til grunn eit krav om avbøtande tiltak, sjølv om kvaliteten på mellom anna automatisk teksting, automatisk genererte utfyllande samandrag osb. gjerne ikkje held den same kvaliteten som manuelt arbeid. Dette avviket frå hovudregelen er grunngeve i at alternativet er eit fullstendig unntak frå kravet om teksting. Med utgangspunkt i dette er det rimeleg å leggje til grunn at automatisk teksting, med dagens teknologi, som hovudregel er tilstrekkeleg for opptak frå politiske møte.

Andre former for lange videoopptak

Vi vil likevel understreke at dette ikkje automatisk kan overførast til andre former for lange videoopptak, slik som førelesingar på høgskular og universitet. Dette må vurderast konkret.

Utan å gå djupt inn i vurderinga av denne forma for opptak vil vi peike på at opptak av undervisning skil seg frå politiske møte mellom anna ved at opptak av ei førelesing presumptivt i sin heilskap skal vere relevant for studenten. Vidare utdjupar eller forklarar ikkje eit opptak av ei førelesing eit vedtak, slik som eit opptak frå eit politisk møte gjer. Førelesingar skil seg slik frå politiske møte i form av at dei i seg sjølv er meint for å gje studenten forståing og kompetanse til å gjere eigne vurderingar. Vidare er i mange tilfelle dei individuelle følgjene av manglande universell utforming av førelesingar større, då manglande tilgang til førelesingar i mange tilfelle kan hindre ei effektiv og reell deltaking i utdanninga, og slik igjen føre til utestenging frå arbeidslivet.

Konklusjon

Det er i utgangspunktet tilstrekkeleg med automatisk teksting av opptak frå politiske møte. For saker av særleg prinsipiell verdi, eller stor allmenn interesse, kan det likevel vere naudsynt å sikre tilstrekkeleg presisjonsnivå i form av manuell teksting.

Dette må vurderast konkret, og politisk leiing saman med administrasjonen er nærast å vurdere/føresjå kva saker som har stor allmenn interesse/engasjement.