

Barne- og familiedepartementet
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

Vår ref.:
25/1078-1/TRKA

Deres ref.:

Dato:
06.10.2025

Medietilsynets høringssvar - forslag til lov om aldersgrense for bruk av sosiale medier

Medietilsynet viser til høringsbrev av 7. juli 2025 om forslag til lov om aldersgrense for bruk av sosiale medier fra Barne- og familiedepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Medietilsynet oversender med dette vårt høringssvar.

Om Medietilsynet

Medietilsynet er statens fag- og tilsynsorgan på medieområdet. En del av Medietilsynets samfunnsoppdrag er å bidra til at barn og unge kan ha en aktiv og trygg digital hverdag. Målet er å legge til rette for deltakelse og ytringsfrihet, styrke den kritiske medieforståelsen og beskytte målgruppen mot skadelig påvirkning. Medietilsynet kartlegger barn og unges medievaner gjennom ulike typer undersøkelser, og utarbeider informasjon og råd både til barn og unge selv, foreldre og profesjoner som jobber med målgruppen. Medietilsynet koordinerer innsatsen for en trygg digital oppvekst på direktoratsnivå, og leder et samarbeidsorgan der seks andre statlige etater deltar. I 2024 la samarbeidsorganet fram Handlingsplan for trygg digital oppvekst.¹ Medietilsynet er også Norges Safer Internet Centre, sammen med hjelpelinjen Kors på Halsen. Videre har Medietilsynet et særlig ansvar på dataspillfeltet gjennom handlingsplanen mot spilleproblemer og regjeringens dataspillstrategi.

Medietilsynet har i en årrekke hatt ansvar for oppfølgingen av regelverket knyttet til aldersgrenser på filmer og programmer, og fører tilsyn med at lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogrammer mv. (bildeprogramloven)² overholdes. I høringsnotat om forslag til lov om digitale tjenester av 2. juli 2025 er Medietilsynet foreslått som en vedkommende myndighet i saker som berører blant annet trygg bruk av digitale tjenester for barn og unge etter forordning (EU) 2024/1689 om et indre marked for digitale tjenester (heretter DSA).³

¹ https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/handlingsplan-digital-oppvekst/241025_handlingsplan_digital_oppvekst.pdf

² Lov 6. februar 2015 nr. 7 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv.

³ Høringsnotat om forslag til lov om digitale tjenester (digitaltjenesteloven) Gjennomføring av europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2022/2065 om et indre marked for digitale tjenester og om endring av direktiv 2000/31/EF

Medietilsynets merknader til forslaget

Overordnede betraktninger

Bakgrunnen for forslaget er å sikre at alle barn har en trygg oppvekst i en digital verden. Regjeringen viser til at utfordringene vi står overfor på dette området må løses i fellesskap mellom voksne rundt barna, myndigheter og tilbydere av tjenester. Regjeringen ønsker å støtte foreldre i å begrense barns bruk av sosiale medier, og samtidig stille tydeligere krav til tjenesteleverandørene som tilbyr sine tjenester til barn.

Medietilsynet støtter regjeringens initiativ til å gjennomføre lovendringer som reduserer risikoen bruken av sosiale medier medfører for barn og unge, og som i større grad ansvarliggjør plattformene som tilbyr disse tjenestene. Blant hovedutfordringene som er pekt på i *Handlingsplan for trygg digital oppvekst*, er at barn i for stor grad har vært overlatt til seg selv på nett, og at dagens regelverk ikke gir god nok beskyttelse. Handlingsplanen peker på at det er behov for å styrke innsats og tiltak på systemnivå, slik at barns digitale oppvekst trygges gjennom effektiv regulering og håndheving, og ved at plattformene pålegges et større ansvar. Regjeringens mål om å flytte mer av ansvaret for barns bruk av sosiale medier fra foreldre til myndighetene og plattformene, samsvarer godt med vurderingene i handlingsplanen.

Medietilsynet vurderer at flere sosiale medier har egenskaper som innebærer en særlig risiko for barn og unge. Medietilsynets kartlegginger viser at barn eksponeres for betydelige mengder skadelig og ulovlig innhold, som voldelig og seksualisert materiale og avhengighetsskapende design. Over halvparten av 13–18-åringene oppgir i undersøkelsen Barn og medier 2024⁴ å ha sett skremmende eller voldelig innhold på nettet, og mer enn 30 prosent har sett bilder eller videoer av slåsskamper eller planlegging av slåsskamper. Videre har 40 prosent i denne aldersgruppen sett innhold som promoterer ekstrem tynnhet, 27 prosent oppgir å ha sett innhold med selvskading og 30 prosent oppgir å ha fått tilsendt nakenbilde.

Ut fra et beskyttelsesperspektiv, vurderer Medietilsynet at en 15-årsgrense for å bruke sosiale medier, kan være et egnet risikoreducerende tiltak som kan bidra til en tryggere digital hverdag for barn og unge. Medietilsynet vil imidlertid understreke at en slik aldersgrense ikke alene vil ivareta statens plikt til å beskytte barn og unge. En aldersgrense må suppleres med ytterligere tiltak, slik det blant annet er beskrevet i Meld. St. 32 (2024-2025) Trygg oppvekst i et digitalt samfunn.

Innføring av aldersgrenser er en form for forhåndssensur, og berører flere av barns grunnleggende rettigheter. Derfor er det viktig at et slikt lovforslag er forholdsmessig sett opp mot barns øvrige rettigheter, som retten til informasjon, ytringsfrihet, privatliv og organisasjonsfrihet. Medietilsynet vil komme tilbake til det konkrete lovforslagets forholdsmessighet i våre innspill nedenfor.

Lovforslaget reiser flere utfordringer knyttet til blant annet jurisdiksjon og håndhevingsmuligheter. I tillegg er det nødvendig å avklare handlingsrommet europeiske regelverk, herunder DSA, gir til å fastsette nasjonale regler på området. Departementene skriver at det vil vurderes endringer i forslaget etter at det har vært på EØS-høring, når det nasjonale handlingsrommet etter DSA er endelig avklart.

⁴ Medietilsynet, Barn og medier 2024 - <https://www.medietilsynet.no/fakta/rapporter/barn-og-medier/skadelig-innhold-nakenbilder-pa-nett/>

Etter Medietilsynets vurdering, ville det vært hensiktsmessig å i større grad se loven i sammenheng med gjennomføringen av DSA i Norge. Det vises til at de aller fleste tjenestene det foreslås å regulere, allerede vil være regulert gjennom DSA, og at flere av disse vil anses som «veldig store internettplattformer» (VLOPs), som får ekstra forpliktelser etter DSA. DSA etablerer og forsterker samarbeidet mellom europeiske land, og kan gi nye muligheter til å håndheve regelverk overfor tilbydere utenfor norsk jurisdiksjon. Medietilsynet bemerker i denne forbindelse at Europakommisjonens nylig publiserte retningslinjer til artikkel 28 i DSA om beskyttelse av mindreårige, kan se ut til å åpne for nasjonale aldersgrenser for sosiale medier.⁵ Retningslinjene gir imidlertid ingen nærmere avklaringer på hvordan dette kan gjennomføres i nasjonal rett. I sin nylige State of the Union-tale, trakk også EU-kommisjonens president fram at det skal settes i gang et arbeid for å vurdere barns tilgang til sosiale medier og mulige fremtidige restriksjoner.⁶

Det er positivt at regjeringen ønsker å ansvarliggjøre tjenestetilbyderne og regulere sosiale medier for å sikre barn en tryggere digital oppvekst. Medietilsynet ser likevel at det kunne vært en fordel å dra veksel på erfaringer fra gjennomføringen av DSA ved utformingen av en regulering som rammer aktører utenfor norsk jurisdiksjon, både når det gjelder krav om aldersgrense og aldersverifisering.

Kapittel 5.1. Lovens formål

Departementene har foreslått tre alternative formålsbestemmelser, og ber særlig om høringsinstansenes innspill til formålsparagraf.

Medietilsynet støtter alternativ 1: *«Loven skal beskytte barn og unge mot mulige skadevirkninger ved bruk av sosiale medier.»*

Medietilsynet viser til at den teknologiske utviklingen på dette området går svært raskt, og at det kan være vanskelig å forutse mulige fremtidige skadevirkninger. Selv om en opplisting av skadevirkninger i lovteksten ikke vil være uttømmende, kan en slik løsning etterlate inntrykk av at enkelte skadevirkninger er utelatt. Medietilsynet mener derfor at det er mest hensiktsmessig å ha en generell formålsbestemmelse, der eksempler på risikoer nevnes i forarbeidene og knyttes til risikokategoriene som er beskrevet i høringsnotatets punkt 2.1. Det bør videre presiseres i forarbeidene at eksemplene på skadevirkninger ikke er uttømmende, men kan endre seg i takt med ny kunnskap og samfunnsutviklingen ellers.

Kapittel 5.2. Definisjon av sosiale medier og behov for unntak

Departementene foreslår å innføre en generell og absolutt aldersgrense på 15 år for sosiale medier. I tillegg foreslås unntak for enkelte typer tjenester.

Medietilsynet ser flere utfordringer med forslaget slik det foreligger. Ettersom innføring av aldersgrenser er en form for forhåndskontroll som berører flere av barns grunnleggende rettigheter, er det avgjørende at forslaget faktisk treffer de tjenestene det er behov for å regulere, og at det fremstår proporsjonalt.

I høringsnotatet legges det til grunn at departementenes forslag om aldersgrense for sosiale medier er nødvendig for å beskytte barn og unge slik Grunnloven § 100 fjerde ledd om forhåndssensur åpner for. Medietilsynet etterlyser imidlertid en nærmere prinsipiell diskusjon av om definisjonen av sosiale medier bør inneholde et krav om at det sosiale mediet må

⁵ Se s. 17-18 i Europakommisjonens retningslinjer til artikkel 28 i DSA, publisert her: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-publishes-guidelines-protection-minors>

⁶ Transkripsjon av President Ursula von der Leyens 2025 State of the Union-tale https://enlargement.ec.europa.eu/news/2025-state-union-address-president-von-der-leyen-2025-09-10_en

muliggjøre, eller i hovedsak inneholde, videoinnhold. Det vises til at Grunnloven § 100 fjerde ledd forutsetter at formålet med forhåndssensuren skal være å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra *levende bilder*. Selv om det følger av høyesterettspraksis⁷ at bestemmelsen til en viss grad åpner for forhåndskontroll ut fra en interesseavveining, vurderer Medietilsynet at rekkevidden av unntaket i Grunnloven § 100 fjerde ledd i større grad burde vært problematisert i høringsnotatet. Etter Medietilsynets vurdering kan også forholdsmessighetsvurderingen stille seg annerledes for plattformer som i hovedsak baserer seg på tekst- og bildeinnhold og ikke videoinnhold.

Lovforslaget legger opp til en bred definisjon av sosiale medier, men oppstiller enkelte unntak for tjenester som likevel ikke skal anses som sosiale medier. Alle tjenester som oppfyller definisjonen, og som ikke faller inn under en unntakskategori, blir automatisk underlagt en 15-årsgrense. Medietilsynet vurderer at denne tilnærmingen kan føre til at 15-årsgrensen blir gjeldende for mange tjenester med lavt skadepotensial, mens enkelte tjenester med høy risiko for skade, blir unntatt. Selv om forslaget åpner for å forskriftsfeste flere unntak, vurderer Medietilsynet at det vil bli krevende å kontinuerlig måtte lage unntak for å favne alle tjenester som er forbundet med lavt skadepotensial.

En annen utfordring med å lovfeste enkelte unntak, er at dette er et område hvor teknologien utvikler seg svært raskt. En risiko er derfor at noe unntas, som man i ettertid ser at burde vært omfattet. Dette er en erfaring Medietilsynet har gjort i tilsynsarbeidet, hvor vi ser at brukergrensesnitt og funksjoner endrer seg kontinuerlig, og at det er vanskelig for lovgivningen å henge med. Selv om det er viktig at forslaget er forutsigbart, er det på dette området avgjørende at regelverket er fleksibelt nok til at det kan tilpasses den teknologiske utviklingen, og dermed oppfylle sitt formål om å beskytte av barn og unge.

Medietilsynet mener det er en risiko for at forslaget slik det nå foreligger, ikke vil være forholdsmessig. Videre vurderes at det er en risiko for at aldersgrensen kan miste sin legitimitet, dersom mange tjenester som er forbundet med liten risiko for skade omfattes, mens tjenester som er forbundet med høy risiko, unntas.

På denne bakgrunn foreslår Medietilsynet en alternativ løsning, der det kreves at tjenesten må inneholde enkelte (skadelige) funksjonaliteter eller egenskaper for at den skal omfattes av aldersgrensen. Vi kommer nærmere tilbake til dette i våre merknader til punkt 5.3 i høringsnotatet. I det følgende kommenteres forslaget til definisjon og unntak slik det foreligger i høringsnotatet.

Kapittel 5.2.1 Definisjonstrekk

Departementene ber om høringsinstansenes innspill til definisjonen av sosiale medier, særlig hvorvidt en personalisert nyhetsstrøm bør inngå som definisjonstrekk, og hvorvidt et minste antall brukere og tjenestens formål bør inngå i definisjonen.

Definisjonen av sosiale medier som departementene foreslår, tar utgangspunkt i Ellison og Boyds beskrivelse av sosiale nettverkstjenester.⁸ Medietilsynet har ingen motforestillinger til departementenes beskrivelse av sosiale medier som sådan. Medietilsynet er imidlertid kritisk til at kravet om en aldersgrense knyttes til en såpass vid definisjon av sosiale medier. Det sentrale for en aldersgrense bør ikke være om en tjeneste kan defineres som et sosialt medium, men om tjenesten inneholder funksjonaliteter som kan utgjøre en risiko for barn og unge.

⁷ HR-2025-813-A avsnitt 49

⁸ danah m. boyd and Nicole B. Ellison, "Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship," Journal of Computer-Mediated Communication 13, no. 1 (2007)

I denne sammenheng vurderer Medietilsynet at *personalisert nyhetsstrøm* ikke er en funksjon som bør inngå i definisjonen. Begrepet «nyhetsstrøm» kan fort gi assosiasjon til sosiale medier som benyttes til informasjons- eller nyhetsformål. Dette bør ikke være et krav for å omfattes av definisjonen. På den andre siden vurderer Medietilsynet at *algoritmestyrte strøm av innhold*, for eksempel basert på omfattende innsamling av personopplysninger, er en funksjon som bidrar til å forsterke risiko, og som derfor er et godt eksempel på en funksjonalitet som kan tilsi at tjenesten bør få 15-årsgrense. Vi kommer nærmere tilbake til hvilke egenskaper eller funksjonaliteter det bør vurderes om skal inngå i definisjonen i merknadene til kapittel 5.3 om utformingen av aldersgrensen.

Medietilsynet vurderer at et minste antall brukere ikke bør være en del av definisjonen. Medietilsynet er enig i at større plattformer gir økt risiko for spredning av skadelig innhold, blant annet fordi de har potensial til å nå mange flere, og fordi nettverkseffektene er sterkest her. Samtidig kan et krav til minste antall brukere innebære at mindre plattformer med tilsvarende eller høyere risiko for skade, unngår regulering. Dersom kun de største plattformene blir pålagt 15-årsgrense, er det en risiko for at barn og unge går over til mindre plattformer uten aldersgrense, men som har tilsvarende funksjonaliteter. Medietilsynet mener at risiko for skade, ikke hvor mange brukere en tjeneste har, må være utslagsgivende for om tjenesten skal være omfattet av en aldersgrense.

Medietilsynet støtter departementenes vurdering om at tjenestens formål ikke bør være en del av definisjonen. Det sentrale må etter Medietilsynets vurdering være hvilke objektive funksjonaliteter tjenesten har som kan medføre risiko, ikke hva som i utgangspunktet var formålet med tjenesten.

Kapittel 5.2.2 Unntak for visse typer tjenester

Departementene foreslår å unnta noen typer tjenester fra aldersgrensen, fordi de innebærer liten risiko eller vil være særlig verdifulle for barn og unge. I tillegg foreslås det en forskriftshjemmel som innebærer at det kan gjøres ytterligere unntak for enkelte tjenester eller kategorier av tjenester.

Tilgang til internett vil alltid innebære en viss risiko for barn og unge. Etter Medietilsynets vurdering er det verken mulig eller ønskelig at en aldersgrense skal fange opp alle tjenester som kan medføre en risiko for barn og unge. En aldersgrense må suppleres med annen lovgivning som skal gjøre plattformene tryggere for barn og unge, i tillegg til øvrige tiltak for å fremme kritisk medieforståelse blant barn, foreldre og voksne som jobber med barn.

Medietilsynet vil likevel løfte frem noen poenger som vi mener det er viktig å se hen til i vurderingen av hvilke tjenester som skal omfattes av definisjonen og hvilke som skal unntas.

Dataspill

Departementene foreslår å unnta dataspill fra definisjonen av sosiale medier. Dette innebærer at blant annet nettbaserte flerspillerspill med brukergenerert innhold ikke blir omfattet av kravet til aldersgrense.

Dataspill er en stor del av mediehverdagen til barn og unge. 93 prosent av gutter og 79 prosent av jenter i alderen 9-18 år oppgir at de spiller dataspill, og over halvparten av spillerne sier at dette er en viktig sosial arena for dem⁹. Medietilsynet anerkjenner at det kan være gode grunner til å unnta dataspill fra kravet om en 15-årsgrense. Samtidig vil Medietilsynet påpeke at flere nettbaserte dataspill har funksjonaliteter med skadepotensial som ligner på de man finner i sosiale medier, blant annet knyttet til kontaktrisiko, umoderert

⁹ Medietilsynet, Barn og medier 2024 - <https://www.medietilsynet.no/fakta/rapporter/barn-og-medier/2024/barn-og-unges-spillvaner/>

brukergenerert innhold, manipulerende og/eller avhengighetsskapende design og pengespillmekanismer. I Barn og medier 2024 oppgir 15 prosent av spillere i alderen 9-18 år at de selv synes de spiller for mye, og 13 prosent at de synes de bruker for mye penger på dataspilling. Et eksempel på dataspill forbundet med risiko, er Roblox, der brukere kan chatte med fremmede og gi pengegaver. En Kripos-rapport fra 2024¹⁰ viser at aktører kan kontakte barn på Roblox og flytte samtalen til Discord eller Snapchat, hvor barn har blitt tilbudt Robux-gavekort i bytte mot seksualiserte bilder og videoer. Fortnite er en annen spillplattform nevnt i samme Kripos-rapport, som brukes av trusselaktører for å komme i kontakt med barn.

Dersom dataspill skal unntas fra kravet om en aldersgrense, mener Medietilsynet det bør vurderes å stille enkelte krav til spilltjenestens ivaretagelse av barns sikkerhet, for eksempel i form av forhåndsinnstillinger for personvern og sikkerhet.

Digitale meldingstjenester

Departementene foreslår videre å unnta digitale meldingstjenester fra definisjonen av sosiale medier, da det vurderes at det vil være uforholdsmessig inngripende å favne slike tjenester.

En aldersgrense på digitale meldingstjenester vil være et stort inngrep i barns rett til yttringsfrihet og privatliv, og Medietilsynet ser derfor at det kan være nødvendig å unnta slike tjenester fra definisjonen. Samtidig er det viktig å være klar over at noen av de største risikoene for barn og unge finnes i lukkede chattegrupper. Den tidligere nevnte rapporten fra Kripos, peker blant annet på Snapchat som den plattformen trusselaktørene hyppigst benytter seg av i sin kontaktetablering med barn. I Medietilsynets rapport *Robust resignert eller nummen? - Intervjuer med ungdom og foreldre om skadelig innhold på nett*¹¹, peker ungdommene som intervjues på at noe av det de opplever som mest skadelig, er voldsinnhold, herunder videoer av ungdomsvold. Ifølge ungdommene som ble intervjuet, så de mer voldsinnhold på Snapchat enn i andre sosiale medier. De mente dette var fordi slikt innhold lettere kunne deles i lukkede grupper der enn på for eksempel TikTok, der den type innhold raskere rapporteres og slettes.

Snapchat består av en meldingstjenestedel, i tillegg til andre mer offentlige tjenester som vennekart, innhold fra offentlige brukere og en algoritmebasert innholdsstrøm med blant annet annonseplassering. Meldingstjenesten inneholder flere manipulerende og avhengighetsskapende designelementer, som 'snapscore', sosial rangering av vennskap, og 'streaks'. Selv om Snapchat teknisk sett tilbyr en privat meldingstjeneste, er det mulig å opprette grupper med opptil 200 brukere. Ettersom innhold blir delt i lukkede grupper og er tilgjengelig i maks et døgn, er det vanskelig å etterse eller moderere skadelig innhold. Slike funksjonaliteter gjør at det er andre risikoer knyttet til bruk av Snapchat enn tradisjonelle meldingstjenester. Det er ikke usannsynlig at Snapchat med relativt enkle grep kan innrette tjenesten slik at den faller inn under kategorien digitale meldingstjenester for barn under 15 år. Medietilsynet stiller spørsmål ved om loven vil oppfylle sitt formål på en hensiktsmessig måte dersom enkelte meldingstjenester som er forbundet med betydelig risiko, som Snapchat, ikke omfattes av kravet til aldersgrense.

På denne bakgrunn mener Medietilsynet det kan være hensiktsmessig å se på ulike digitale meldingstjenesters utforming, før man tar stilling til om de bør unntas. I stedet for å unnta digitale meldingstjenester generelt, kan det være naturlig å vurdere ulike kriterier, som for eksempel hvor mange personer som kan være i en gruppe, om du kan bli lagt til i grupper

¹⁰ Kripos, 2024 - Trusselaktørers kontaktetablering med barn på internett Etterretningsrapport - https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/seksuelle-overgrep-mot-barn/2024-11-27_a_trusselaktørers-kontaktetablering-med-barn-pa-internett.pdf

¹¹ Medietilsynet, 2024 – Robust, resignert eller nummen? Intervjuer med ungdom og foreldre om skadelig innhold på nett - https://www.medietilsynet.no/globalassets/dokumenter/rapporter/240205_robust_resignert_nummen.pdf

ufrivillig, om meldingstjenestene benytter avhengighetsskapende og/eller manipulerende design, som «streaks» eller sosial rangering, eller i hvilken grad tjenesten muliggjør kontakt mellom mindreårige og fremmede voksne. I en vurdering av hvor mange personer som må kunne delta i en gruppe for å være omfattet av aldersgrensen, kan man for eksempel se hen til hva som må anses som et større antall personer som kvalifiserer til at noe regnes som en offentlig handling/ytring etter straffeloven § 10.

Nettfora

I sin drøfting av unntak, vurderer departementene at det ikke er grunn til å unnta nettfora særskilt, uten at dette er nærmere problematisert. Nettfora er ikke en ensartet gruppe tjenester. For eksempel er diskusjon.no et nettverk som, etter det Medietilsynet har kjennskap til, hovedsakelig består av tekstinhold og i liten grad benytter manipulerende design. Medietilsynet etterlyser en nærmere forholdsmessighetsvurdering knyttet til at nettfora generelt skal omfattes av lovforslagets 15-årsgrense. Det vises i denne forbindelse til våre merknader til kapittel 5.2, om behovet for en nærmere klargjøring av lovforslaget opp mot forbudet mot forhåndssensur og rekkevidden av unntaket i Grunnloven § 100 fjerde ledd.

Særlig om åpne nettsider

I høringsnotatet er sosiale medier definert som informasjonssamfunnstjenester som blant annet «lar brukerne opprette en profil og knytte kontakt med andre brukere». Ordlyden i forslaget kan tolkes dithen at det ikke kreves at man må logge inn med en profil for at aldersgrensen skal gjelde, så lenge tjenesten tilbyr mulighet for innlogging. Medietilsynet vil i denne sammenheng påpeke at mange sosiale medier, herunder YouTube og TikTok, tilbyr sine tjenester også uten innlogging, men da med begrenset tilgang til enkelte funksjonaliteter.

Et krav om aldersgrense og aldersverifisering på åpne internettsider vil være mer inngripende enn et krav om verifisering på plattformer der det allerede i dag kreves innlogging for å få tilgang til innhold og sin personlige bruker. Videre er åpne nettsider i mindre grad persontilpasset, og innebærer dermed ikke nødvendigvis like høy risiko som sosiale medier som krever innlogging. Samtidig finnes det også nettsider uten krav til innlogging som kan innebære såpass høy risiko for skade at det er gode grunner til at de bør være omfattet av en aldersgrense, eksempelvis videochattetjenester som den nå nedlagte Omegle. Medietilsynet mener at det i større grad burde vært problematisert om åpne nettsider som i dag ikke krever innlogging for tilgang, skal være omfattet av kravet om aldersgrense og aldersverifisering, eller om plikten bør begrenses til å hindre at barn under 15 år oppretter profil på tjenesten.

Medietilsynet understreker at et eventuelt unntak fra aldersgrensen for åpne nettsider i alle tilfeller ikke bør omfatte nettsider som tilbyr alvorlig skadelig innhold, som pornografi. Slikt innhold bør ha 18-årsgrense og krav om aldersverifisering. Dette samsvarer med forståelsen Medietilsynet har lagt til grunn for krav til videodelingsplattformer med alvorlig skadelig innhold etter kringkastingsloven¹² og endringsdirektivet til AMT-direktivet¹³.

Kapittel 5.3 Utforming av aldersgrense

Departementene foreslår å innføre en generell og absolutt aldersgrense. Departementene mener dette vil være den mest effektive tilnærmingen for å beskytte barn og unge mot mulige skadevirkninger ved bruk av sosiale medier.

¹² Lov 12. april 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester mv. (kringkastingsloven) § 5 A-3 jf. FOR-1997-02-28.153 kringkastingsforskriften § 5A-4

¹³ Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2018/1808 om endring av direktiv 2010/13/EU om samordning av visse bestemmelser om tilbud av audiovisuelle medietjenester, fastsatt ved lov eller forskrift i medlemsstatene (direktivet om audiovisuelle medietjenester), i lys av endrede markedsforhold

Medietilsynet er enig i departementenes vurdering om at en aldersgrense som kan overprøves av foreldre, kan gjøre aldersgrensen mindre effektiv. I dag får flertallet av norske barn egen bruker på sosiale medier før de når aldersgrensen.¹⁴ Hele sju av ti 9-12-åringer er på sosiale medier.¹⁵ Medietilsynets undersøkelser viser at den største grunnen til at foreldre gir barn tilgang til sosiale medier før de er gamle nok, er frykten for utenforskap.¹⁶ Dersom det åpnes for at aldersgrensen kan overprøves av foreldre, er det grunn til å anta at mange foreldre vil føle press for å gi barn tilgang før de er gamle nok, og dermed svekke hensikten med bestemmelsen. Når «alle» er pålogget, blir kostnaden ved å stå utenfor, for høy for mange.

Medietilsynet deler videre departementenes vurdering om at en gradert aldersgrense kan være ressurskrevende å håndheve. Forskjellige aldersgrenser på ulike tjenester kan også oppleves som uoversiktlig for barn og foreldre. Videre vurderer Medietilsynet at flere sosiale medier har noen fellestrekk som gjør at de er egnet for en generell aldersgrense på 15 år. Risikoen for skade vil variere etter alder og utviklingsnivå. Det er verdt å merke seg at det er flere blant 13-14-åringene som har sett innhold med selvskading og slåssing eller planlegging av slåssing, enn blant eldre ungdommer.¹⁷ Samtaler med ungdommer bekrefter inntrykket av at de fikk opp mer skadelig innhold på sosiale medier da de var yngre.¹⁸ Med utgangspunkt i en føre-var-tilnærming, og den kunnskapen Medietilsynet har om hva slags innhold og risiko mange barn og unge møter i sosiale medier, mener vi at det er tilstrekkelige holdepunkter til å slå fast at sosiale medier som innehar visse skadelige funksjonaliteter, bør ha 15-årsgrense. En slik aldersgrense samsvarer godt med hvordan man etter bildeprogramloven vurderer barns modenhet og mediekompetanse fra fylte 15 år.¹⁹

Slik Medietilsynet tidligere har påpekt, er imidlertid hovedutfordringen med forslaget slik det foreligger, at det kan ramme svært mange tjenester med lav risiko for skadevirkninger, samtidig som tjenester med høy risiko kan bli unntatt. Dersom det skal fastsettes en myndighetsbestemt generell aldersgrense, mener Medietilsynet at det er behov for en løsning som i større grad hensyntar tjenestenes ulike egenskaper, funksjonalitet og innhold.

Medietilsynet deler ikke departementenes oppfatning om at det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap til å kunne utforme regelverk om tjenester eller egenskaper ved tjenestens skadepotensial. Tvert imot mener vi som tidligere nevnt at flere sosiale medier har fellestrekk som må antas å innebære en særlig risiko for barn og unge, og som dermed kan kvalifisere til 15-årsgrense. Medietilsynet stiller seg også undrende til at departementene avviser en gradert aldersgrense med begrunnelse i manglende kunnskap om skadevirkninger, idet de selv vurderer at det på dette området er hensiktsmessig med en føre-var-tilnærming. Etter Medietilsynets vurdering er det naturlig å knytte potensielle skadevirkninger til risikomatriksen i høringsnotatet punkt 2.1, samt funksjonaliteter i tjenestene som kan være egnet til å øke disse risikoene.

Medietilsynet foreslår derfor at det heller utformes en bestemmelse som sier at tjenester som inneholder visse funksjonaliteter eller egenskaper med særlig risiko for skade, skal ha en 15-årsgrense. Det kan også være hensiktsmessig å åpne for at det kan utarbeides retningslinjer

¹⁴ De fleste sosiale medier opererer i dag med en 13-årsgrense for bruk av tjenesten

¹⁵ Medietilsynet, Barn og medier 2024 - <https://www.medietilsynet.no/fakta/rapporter/barn-og-medier/barn-medievaner-2024/>

¹⁶ Medietilsynet, 2024 – Robust, resignert eller nummen? Intervjuer med ungdom og foreldre om skadelig innhold på nett

¹⁷ Medietilsynet, Barn og medier 2024

¹⁸ Medietilsynet 2024, Robust, resignert eller nummen? – Intervjuer med ungdom og foreldre om skadelig innhold på nett

¹⁹ Medietilsynet, 2022, Aldersgrenser og barn og unges mediekompetanse

om det nærmere innholdet i disse funksjonalitetene etter samme modell som ved fastsetting av aldersgrenser etter bildeprogramloven.²⁰ Medietilsynet mener en slik løsning vil være mer fleksibel, og lettere kunne hensynta den teknologiske utviklingen og ny kunnskap på området. Det vises i denne sammenheng til at det allerede er foreslått i Meld. St. 32 (2024-2025) å oppdatere skadelighetsbegrepet i bildeprogramloven.²¹

Hvilke funksjonaliteter som skal være omfattet for å kvalifisere til en 15-årsgrense, krever en nærmere vurdering enn det er mulig å gå inn på i et høringssvar. Medietilsynet anser likevel at et sentralt element i en slik vurdering er om tjenesten bruker manipulerende eller avhengighetsskapende design, som «streaks», «infinite scroll» eller algoritmisk forsterkning av ekstremt innhold. Andre elementer kan være om det er mulig å dele brukergenererte levende bilder i sanntid uten noen redaksjonell kontroll, manglende moderering og beskyttelsestiltak, innstillinger som legger opp til omfattende deling av personopplysninger, eller om tjenesten tilbyr AI-venner uten nødvendige sikkerhetstiltak. Når det gjelder tjenester som tilrettelegger for meldinger mellom personer, bør det som nevnt ses hen til hvor mange personer man kan være i en gruppe, om man kan bli ufrivillig lagt til i en gruppe, hvordan tjenesten legger til rette for eller beskytter barn mot kontakt med fremmede, og om man benytter seg av funksjonaliteter som utnytter barns sårbarheter, for eksempel gjennom sosial rangering, skjønnsfilter og streaks. Det kan også vurderes å dra veksler på noen av de systemiske risikoene som pekes på i artikkel 34-35 i DSA.

Etter Medietilsynets oppfatning sikrer en slik løsning en mer forholdsmessig regulering, som i større grad hensyntar barns øvrige grunnleggende rettigheter. Dette fordi aldersgrensen vil gjelde på de tjenestene der risikoen og beskyttelsesbehovet er størst. Løsningen ivaretar dermed flere hensyn som graderte aldersgrenser ville ivaretatt, men uten å gå på bekostning av aldersgrensens effektive virkning, slik departementet vektlegger i sin argumentasjon mot en gradert aldersgrense. I beste fall kan løsningen Medietilsynet foreslår, også fungere som et insentiv for tjenestetilbydere til å i større grad ivareta barns sikkerhet ved utformingen av sine tjenester, for eksempel gjennom «safety by design».

Særlig om alvorlig skadelig innhold

Departementene ber også om høringsinstansenes innspill på behovet for en 18-årsgrense for sosiale medier som inneholder alvorlig skadelig innhold.

Medietilsynet er av den klare oppfatning at sosiale medier som i hovedsak formidler alvorlig skadelig innhold, som særlig nærgående skildringer av kjønnslig aktivitet, grov vold og annen svært forstyrrende eller skremmende tematikk²², bør ha 18-årsgrense. Dette harmonerer med øvrige aldersgrenser og regelverk på området, som regelverket for beskyttelse av mindreårige mot alvorlig skadelig innhold i audiovisuelle medier i endringsdirektivet til AMT-direktivet, implementert i bildeprogramloven og kringkastingsloven. Etter Medietilsynets vurdering kan det også oppleves forvirrende dersom plattformer som i hovedsak tilbyr innhold som normalt skal ha 18-årsgrense, får 15-årsgrense etter lov om sosiale medier.

Kapittel 5.4 Pliktsubjekt

Departementene ber om innspill til om § 4 bør formuleres med barn eller tilbyderne som pliktsubjekt.

Medietilsynet støtter at ansvaret for å overholde aldersgrensen legges til tilbyderne av sosiale medier. Det er naturlig at ansvaret legges på de som tilbyr og profitterer på disse tjenestene, og ikke på foreldre og barna selv.

²⁰ Jf. bildeprogramloven § 6 andre ledd

²¹ Meld. St. 32(2024-2025) Trygg oppvekst i et digitalt samfunn s. 69

²² Jf. bildeprogramloven § 2 første ledd bokstav i

Kapittel 5.5 Lovregulering

Departementene foreslår å lovfeste aldersgrense i en ny lov.

Medietilsynet er enig med departementene i at det er viktig at loven utformes slik at den er lett tilgjengelig for publikum. Den foreslåtte løsningen vil imidlertid føre til at lovgivningen for beskyttelse av barn og unge på dette området blir enda mer fragmentert. Medietilsynet mener derfor det vil være mer hensiktsmessig å lovfeste en aldersgrense for sosiale medier i bildeprogramloven. Medietilsynet viser til at målet med bildeprogramloven i sin tid var å samle regelverk som skulle beskytte mindreårige i en egen lov, og få til et mer plattformnøytralt beskyttelsessystem.²³ I Meld. St. 32 (2024-2025) er det som nevnt foreslått å oppdatere skadelighetsbegrepet i bildeprogramloven og vurdere lovendringer for å beskytte barn og unge i møte med nye digitale medier.²⁴ Dette vil muliggjøre en bredere forståelse av skadelighet og risiko enn man tradisjonelt har lagt til grunn i bildeprogramloven. Medietilsynet mener på denne bakgrunn man bør se på muligheten for å rendyrke bildeprogramloven som en beskyttelseslov, der man også inkluderer en eventuell aldersgrense i sosiale medier, samt videodelingsplattformer, som i dag er plassert under kringkastingsloven.

Et alternativ som departementene ikke har pekt på, er å koble bestemmelser om aldersgrenser for sosiale medier til den foreslåtte digitaltjenesteloven²⁵ som gjennomfører DSA i Norge. Dette kan være en mulighet, ettersom sosiale medier i de fleste tilfeller vil være omfattet av bestemmelser i DSA som er relevante for barns trygghet på nett, herunder artikkel 28 og de tilhørende retningslinjene, som kan synes å åpne for nasjonale aldersgrenser.

Kapittel 5.6 Geografisk virkeområde

Som departementene peker på, er det knyttet stor usikkerhet til om det er mulig å anvende loven effektivt, da det er en betydelig risiko for at reguleringen ikke kan håndheves overfor aktører utenfor Norge. Departementene foreslår likevel at lovens geografiske virkeområde fastsettes til å «gjelde for tilbydere av sosiale medier som er tilgjengelig for barn som oppholder seg i Norge». Bakgrunnen er signaleffekten bestemmelsen gir, samt å sikre at lovverket er fleksibelt for endringer i felleseuropeiske regelverk som åpner opp for å sanksjonere tilbydere som er etablert i utlandet.

Medietilsynet deler departementenes vurdering om at bestemmelsen kan ha en signaleffekt overfor barn og foreldre. I dag er aldersgrensen for å bruke sosiale medier normalt 13 år. Dette samsvarer med aldersgrensen i personopplysningsloven om samtykke til deling av personopplysninger, som i utgangspunktet ikke har noe med innholdet i tjenesten å gjøre. I tillegg opererer digitale markedsplasser, som App Store, med egne anbefalte aldersgrenser. De mange forskjellige aldersgrensene og manglende lovverk oppleves forvirrende for foreldre, i tillegg til at det er vanskelig å kommunisere utad hvilke aldersgrenser som gjelder og bør følges. En tydelig aldersgrense fastsatt i nasjonal lov vil være enklere for myndighetene å formidle, og for foreldre og barn å forholde seg til, og vil i seg selv kunne virke normdannende.

Som nevnt innledningsvis, kan det se ut som retningslinjene til artikkel 28 i DSA åpner for fastsetting av nasjonale aldersgrenser for sosiale medier. Dersom DSA gir handlingsrom for

²³ Prop.123 L (2013–2014) Lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv.

²⁴ Meld. St. 32(2024-2025) Trygg oppvekst i et digitalt samfunn s. 69

²⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/3112328/id3112328/>

en nasjonal aldersgrense på sosiale medier, taler dette for at lovens geografiske virkeområde også bør gjelde for tilbydere utenfor Norge.

Kapittel 5.7 Aldersverifisering

Medietilsynet støtter regjeringen i at sikker og effektiv aldersverifisering er nødvendig for å kunne håndheve aldersgrensen i sosiale medier.

Medietilsynet vurderer at det å heve aldersgrensen for sosiale medier vil ha liten effekt, dersom det ikke samtidig innføres systemer for effektiv alderskontroll. I dag er den vanligste løsningen for alderskontroll i sosiale medier egenerklæring av alder. Medietilsynets undersøkelser viser at sju av ti i aldersgruppen 9-12 år er på sosiale medier, til tross for at aldersgrensen for de fleste slike tjenester er 13 år.²⁶ Den høye andelen barn under 13 år som er på sosiale medier, illustrerer behovet for strengere krav til alderskontroll. Det er imidlertid viktig at en løsning for aldersverifisering ivaretar personvernet. En aldersverifiseringsløsning må være dataminimerende, og bør etterleve prinsippet om «double-blind».

Medietilsynet deler departementenes syn på at det er viktig at Norge ikke isolerer seg regulatorisk fra EU, og at det i stedet for å utvikle en særnorsk løsning, bør vurderes å gå for løsninger som er under utvikling. Som departementene peker på, vil den reviderte eIDAS-forordningen²⁷ innføre en elektronisk ID i EU- og EØS/EFTA-landene, omtalt som «den digitale lommeboka», der aldersverifisering er en komponent.

Etter Medietilsynets vurdering bør kravet om aldersverifisering ses i sammenheng med oppfølgingen av DSA og den reviderte eIDAS-forordningen i EU og i Norge. Det vises i denne forbindelse til at aldersverifisering er nevnt som et mulig risikodempende tiltak for sosiale medier som er utpekt som svært store internettplattformer, jf. DSA artikkel 35, nr. 1, bokstav j. I denne kategorien er alle de største globale sosiale medietjenestene.

Kapittel 5.8 Tilsyn og sanksjoner for brudd på aldersgrensen

Om tilsynsmyndigheter

Høringsnotatet peker ikke på noen aktuelle tilsynsmyndigheter for håndheving av regelverket.

Dersom det legges opp til en aldersgrense med utgangspunkt i skadelighet, slik Medietilsynet foreslår, vil Medietilsynet være en naturlig tilsynsmyndighet for bestemmelsene om aldersgrenser. Vi forvalter i dag bildeprogramloven om aldersgrenser på de tradisjonelle plattformene, og bestemmelsen om beskyttelse av mindreårige mot skadelig og alvorlig skadelig innhold på videodelingsplattformer i kringkastingsloven. Etter Medietilsynets vurdering vil det være naturlig å se tilsynsoppgaver etter lov om sosiale medier i sammenheng med en oppdatering av skadelighetsbegrepet i bildeprogramloven, slik det er foreslått i Meld. St. 32 (2024-2025) s. 69 og 73.

Om opplysningsplikten

Departementene foreslår en plikt for tilbyderne til å gi tilsynsorganet de opplysningene som er nødvendige for å føre tilsyn med loven. I høringsnotatet bes det om innspill til om det er nødvendig med fritak fra taushetsplikt for å oppfylle opplysningsplikten.

Avhengig av hvordan loven og tilsynsoppgavene innrettes, vurderer Medietilsynet at det i praksis kan være nødvendig å innhente taushetsbelagte opplysninger for å føre effektivt

²⁶ Medietilsynet, Barn og medier 2024

²⁷ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2024/1183 om endring av forordning (EU) nr. 910/2014 når det gjelder fastsettelse av et rammeverk for en europeisk digital identitet

tilsyn med tjenestetilbydernes overholdelse av kravene i loven. Dette gjelder for eksempel ved tilsyn med lovutkastets § 5 om aldersverifisering. I tiden frem til det foreligger en felleseuropeisk løsning for aldersverifisering, vil overholdelse av kravet etter lovforslaget bero på tilbydernes egne løsninger. For å føre tilsyn med om kravene til aldersverifisering er oppfylt, kan det være behov for å innhente opplysninger om innretningen på aldersverifiseringsløsningen de enkelte tjenestene benytter. Slike opplysninger kan inkludere konkurransesensitive opplysninger med informasjon om tekniske innretninger og fremgangsmåter eller forretningsforhold som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

Medietilsynet mener derfor at det bør tilføyes til lovutkastets § 7 at opplysningsplikten etter første ledd gjelder uten hinder av taushetsplikt som følger av lov, pålegg eller avtale, jf. forvaltningsloven § 13 f andre ledd.

Kapittel 6 Økonomiske og administrative konsekvenser

På nåværende tidspunkt fremstår tilsynsmyndighetenes mulighet til å håndheve lovforslaget overfor tilbydere utenfor Norge svært usikkert. I beste fall vil oppfølging og håndheving av eventuelle brudd sannsynligvis kreve utstrakt internasjonalt samarbeid. Dersom det legges til grunn at loven skal følges opp med innsats fra tilsynsmyndighetene overfor tilbydere utenfor Norge, har vi vanskelig for å se at dette kan gjøres innenfor gjeldende budsjettammer. Medietilsynet legger til grunn at den/de aktuelle tilsynsmyndighetene vil tildeles økte ressurser for å følge opp oppgavene knyttet til lovforslaget. I denne sammenheng påpeker Medietilsynet at muligheten til å kreve inn gebyr fra aktører utenfor Norge sannsynligvis vil være begrenset.

Med hilsen

Hanne Beate Nistad Sekkelsten
Fungerende direktør

Trude Kanestrøm
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen underskrifter