

Høringsnotat om forslag til lov om aldersgrenser for bruk av sosiale medier (sosiale medierloven)

Sendt på høring 7.7.2025

Høringsfrist 7.10.2025

Innhold

1	Hovedinnhold	5
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6
2.1	Risikoer ved sosiale medier	6
2.2	Begrepet sosiale medier	9
2.3	Barn og unges bruk av sosiale medier.....	11
2.4	Tidligere utredninger.....	12
2.4.1	Medieskadelighetsutvalget	12
2.4.2	Skjermbrukutvalget	13
2.5	Innspill fra barn og unge	14
2.6	Behov for tiltak.....	15
3	Gjeldende rett.....	16
3.1	Menneskerettslige rammer	16
3.1.1	Retten til ytring og informasjon	16
3.1.2	Retten til ikke-diskriminering	19
3.1.3	Retten til privatliv og korrespondanse	20
3.1.4	Retten til forsamling, forening og politisk deltakelse.....	21
3.1.5	Særlige regler om barns rettigheter	22
3.2	EØS-rettslige rammer	24
3.2.1	Tjenestedirektivet	24
3.2.2	Forordningen om digitale tjenester (Digital Services Act)	25
3.2.3	Direktivet om audiovisuelle medietjenester (AMT-direktivet).....	28
3.2.4	E-handelsdirektivet	28
3.2.5	Personvernforordningen.....	30
3.3	Relevante norske lover	31
3.3.1	Barneloven	31
3.3.2	Bildeprogramloven	32

3.3.3	Kringkastingsloven.....	32
3.4	Jurisdiksjon.....	34
4	Regulering i andre land.....	35
4.1	Norden.....	35
4.2	Oseania.....	35
4.3	Andre land.....	36
5	Lovforslag om aldersgrense i sosiale medier	38
5.1	Lovens formål	38
5.1.1	Departementets vurderinger og forslag	38
5.2	Definisjon av sosiale medier	39
5.2.1	Definisjonstrekk	39
5.2.2	Unntak for visse typer tjenester	40
5.2.3	Departementets vurdering og forslag.....	43
5.3	Utforming av aldersgrense	44
5.3.1	Gradert eller generell aldersgrense	44
5.3.2	Hvor aldersgrensen bør settes	45
5.3.3	Menneskerettslige vurderinger	48
5.3.4	EØS-rettslig vurdering.....	58
5.3.5	Departementets vurdering og forslag.....	58
5.4	Pliktsubjekt.....	59
5.4.1	Departementets vurdering og forslag.....	60
5.5	Lovregulering	60
5.5.1	Departementets vurdering og forslag.....	60
5.6	Geografisk virkeområde.....	60
5.6.1	Departementets vurdering og forslag.....	62
5.7	Aldersverifisering.....	62
5.7.1	Gjeldende aldersverifiseringsløsninger	62

5.7.2	Departementenes vurderinger og forslag	64
5.8	Tilsyn og sanksjoner for brudd på aldersgrensen	67
5.8.1	Departementenes vurderinger og forslag	67
5.9	Virkningstidspunkt og overgangsregler	68
6	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	70
7	Forslag.....	71

1 Hovedinnhold

Departementene foreslår at det innføres en absolutt aldersgrense på 15 år for bruk av sosiale medier. Det foreslås at dette reguleres i en egen lov. Formålet er å beskytte barn og unge mot mulige skadevirkninger ved bruk av sosiale medier, herunder kriminalitet.

Det foreslås at tilbyderne av sosiale medier gjøres ansvarlige for å iverksette effektiv aldersverifisering for å sikre at brukerne er over 15 år.

Sosiale medietjenester som omfattes av forslaget kjennetegnes ved at de lar brukerne opprette en offentlig personlig profil, lar brukerne knytte seg sammen i nettverk, og lagrer og formidler innhold som brukerne laster opp, uten redaksjonell kontroll.

Det foreslås unntak for tjenester som hovedsakelig brukes til kjøp og salg av varer og tjenester, tjenester som i hovedsak formidler bolig- eller stillingsannonser og dataspill. Videre foreslås det unntak for tjenester der kommunikasjon foregår i lukkede grupper om utdanning og fritidsaktiviteter mv., samt kommunikasjon i lukkede grupper mellom medlemmer eller frivillige i politiske og sivile organisasjoner, og digitale meldingstjenester.

Tilsynsmyndigheten fører tilsyn med at loven overholdes. Hvilket organ eller organer som skal være tilsynsmyndighet, reguleres nærmere i forskrift. Ved overtredelser av nærmere angitte bestemmelser i eller i medhold av loven, kan tilbyderne av sosiale medietjenester ilegges overtredelsesgebyr og tvangsmulkt.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Alle barn skal ha gode og trygge oppvekst- og levevilkår. De skal mestre sine liv og bli godt rustet til voksenlivet. Disse målsetningene er grunnplanken i oppvekstpolitikken, og består selv om verden barna vokser opp i endrer seg.

I dag vokser barn opp med skjerm, teknologi og de store teknologiselskapene som en del av hverdagen. Regjeringen vil derfor ta grep for å sikre at alle barn har en trygg oppvekst i en digital verden. Skjerm og algoritmer skal ikke få ta over barndommen. Skjermbruken er omfattende, og norske barn og unge ligger i verdenstoppen når det kommer til bruk av skjerm, sosiale medier og digital teknologi. Utfordringene vi står overfor må løses i fellesskap. De voksne rundt barna, myndigheter og tilbydere av tjenester må sørge for at det digitale miljøet er trygt og tilpasset barn.

Flere land i Europa tar til orde for aldersgrenser for sosiale medier og bedre beskyttelse av barn på nett. Regjeringen ønsker at Norge skal være et foregangsland for beskyttelse av barn på nett, og sender derfor dette forslaget om en absolutt aldersgrense på 15 år for sosiale medier ut på høring. Samtidig følger og deltar regjeringen i utviklingen i EU.

Regjeringen ønsker å ta grep som ivaretar barns rettigheter, og veier barns ulike rettigheter mot hverandre der det er nødvendig. Den digitale utviklingen skjer raskt, og et barns hverdag i dag ser svært annerledes ut nå enn for bare noen år siden. Kunnskapen om hvordan digital teknologi påvirker barn er også i rask utvikling, men henger etter teknologien som preger barns hverdag. Regjeringen mener derfor det er fornuftig å ha en føre-var-tilnærming, som sikrer at barn som vokser opp ikke utsettes for teknologi som kan være skadelig for dem og deres utvikling. Regjeringens helhetlige innsats på området er presentert i Meld. St. 32 (2024–2025) Trygg oppvekst i et digitalt samfunn.

Gjennom lovforslaget ønsker regjeringen å gi alle barn og unge like vilkår, uten utenfor-skap basert på foreldres skjønn, og uten press om å delta på sosiale medier. Innføring av en generell og absolutt aldersgrense gir tydelige rammer og ansvar for bruk av sosiale medier, både for teknologiselskapene, foreldre og barn. Det gjør det mulig å stille tydelige krav til plattformene om aldersverifisering og bedre beskyttelse av barns personopplysninger ved tilbud om slike tjenester. Det vil også støtte foreldre i å begrense barns bruk av sosiale medier når det er fastsatt tydelige grenser i loven, som gjelder for alle.

Kunnskapen om hvordan digital teknologi påvirker barn er i rask utvikling, men henger etter teknologien som preger barns hverdag. I tråd med regjeringens føre-var-tilnærming, ønsker vi å sikre at barn som vokser opp ikke utsettes for teknologi som kan være skadelig for dem og deres utvikling.

Regjeringen er bekymret for at skjermbruk går ut over andre aktiviteter som er viktige å få tid til i en sunn og balansert oppvekst. Innhold og bruk av sosiale medier kan være skadelig for barn og utfordrer deres rettigheter, særlig når det gjelder person- og forbrukervern, og rett til et liv uten vold. De negative sidene av barns internettbruk rammer i størst grad barn som allerede er i sårbare situasjoner.

2.1 Risikoer ved sosiale medier

Bruk av sosiale medier kan medføre risiko for skade for barn. For å kunne identifisere risikoene og iverksette hensiktsmessige tiltak for å beskytte mindreårige, har OECD utarbeidet en oversikt over fem ulike kategorier av risiko barn møter på nett. Disse risikokategoriene er knyttet til innhold, atferd, kontakt og forbrukerforhold. I tillegg er det inkludert en kategori for risikoer som går på tvers av de øvrige risikokategoriene. Sistnevnte anses særlig problematisk fordi de er egnet til å påvirke barns liv negativt på flere ulike måter. Skadepotensialet kan variere etter hvor sårbart barnet er, hvilken risiko det utsettes for og hvilke forutsetninger barnet har for å håndtere utfordringene.

Innholdsrisiko handler om at barn blir eksponert for skadelig eller ulovlig innhold lastet opp av andre brukere når de er på sosiale medier. Det kan være for eksempel seksualisert innhold eller voldsvideoer, innhold som promoterer selvmord og selvskading, spiseforstyrrelser og usunne kroppsidealer og salg av narkotika. Barn kan også oppleve mobbing og motta hatmeldinger. Falske nyheter, desinformasjon og propaganda er utbredt på sosiale medier.

Over halvparten av ungdommer har opplevd å se skremmende eller voldelige bilder eller videoer det siste året, mens en tredjedel rapporterer at de det siste året har sett innhold om selvskading. Ettersom sosiale medier ikke er redaktørstyrkte, har ingen ansvar for å se til at innholdet er sant, og plattformene trenger ikke å forholde seg til presseetiske hensyn. Det gjør at barn også risikerer å bli utsatt for blant annet desinformasjon, ekstremisme og hatefulle ytringer. To av tre barn mellom 13 og 18 har sett nyhetssaker på nettet de mistenkte var falske eller usanne siste seks måneder.¹

I NOU 2024: 20 *Det digitale (i) livet – Balansert oppvekst i skjermenes tid*, finner Skjermbrukutvalget at egenskaper ved sosiale medier kan medvirke til dårligere psykisk helse. De ser en sammenheng mellom bruk av sosiale medier og negativ kroppssoppfatning og symptomer på spiseforstyrrelse. Sosiale medier kan betegnes som et «høyrisikomiljø» som forsterker både muligheten for sammenlikning, og inntrykket av at enkelte kroppsidealer er mer attraktive enn andre. Egenskapene ved sosiale medier kan bidra til at man bruker mer tid enn man ønsker, forsterke sosial sammenlikning og opplevelser av stress, øke risikoen for å bli eksponert for skadelig innhold, og øke alvorlighetsgraden og omfanget av mobbing.²

En UNICEF-rapport *Children's Exposure to Hate Messages and Violent Images Online* viser at barn i mange land utsettes for alvorlig skadelig innhold som kan påvirke deres

¹ Medietilsynet, *Barn og medier 2024 – en undersøkelse om 9–18-åringers medievaner* (2024), https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/barn-og-medier-undersokelser/2024/241128_barn_og_medier_2024.pdf.

² NOU 2024: 20, *Det digitale (i) livet - Balansert oppvekst i skjermenes tid*, Kunnskapsdepartementet (Oslo, 2024), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-20/id3073644/>.

psykiske helse og trygghetsfølelse. Rapporten etterlyser bedre regulering og tiltak fra både myndigheter og teknologiselskaper.³

Atferdsrisiko handler om at barn gjør ting som kan være skadelig for dem selv eller andre. Det handler om at barn utsetter andre for mobbing, utestenging, hets eller trakassering, ulovlig deling av nakenbilder eller voldsvideoer, salg av bilder og videoer med egenprodusert seksuelt innhold, eller uthenging.

Politiet har erfart at barn under 13 år deler seksuelt innhold av seg selv og andre offentlig på nett, blant annet på plattformer som YouTube og TikTok. Barn kan også delta i potensielt skadelige grupper, for eksempel grupper som omhandler selvskading eller selvmord.

Det har vært en sterk økning i problematisk bruk av sosiale medier blant ungdom. 11 prosent av ungdommer viser tegn på problembruk av sosiale medier, som avhengighet, manglende kontroll og negative konsekvenser i hverdagen. Jenter rapporterte høyere grad av problembruk enn gutter (13 mot 9 prosent). Problembruk er knyttet til lavere psykisk og sosial velvære, økt bruk av rusmidler, mindre søvn og senere leggetid samt dårligere skoleprestasjoner.⁴ Mange barn synes de bruker for mye tid på sosiale medier og at det går ut over søvnen deres. For noen skaper det konflikt i hjemmet. Flere enn hvert fjerde barn sier at de skulle ønske at de kunne logge av oftere.⁵

Kontaktrisiko på sosiale medier handler om risikoen for at barn kommer i kontakt med personer som ikke vil dem vel. Sosiale medier muliggjør kontakt mellom mennesker blant annet ved at man har profiler som er synlige i et nettverk av brukere. I tillegg er det enkelt å opprette anonyme profiler. Dette kan medføre risiko for at barn utsettes for ulike former for digitale overgrep som grooming, seksuelt misbruk, deling av nakenbilder eller utpresing. Nesten en tredjedel av barn mellom 13 og 18 år har opplevd å få tilsendt nakenbilde eller har blitt spurt om å sende nakenbilde. Flest opplyser at de mottar nakenbilder av fremmede på nettet.⁶

Kripos rapporterer om en økning av digitale seksuelle overgrep mot barn på nett, og at innholdet blir stadig grovere. I flere tilfeller har overgriperen kommet i kontakt med barnet på sosiale medier, og overgriperne er flinke til å identifisere sårbarheter hos barn og utnytte disse. Andre eksempler på kontaktrisiko som barn og unge kan møte på sosiale medier er å bli presset, manipulert eller rekruttert til å gjennomføre eller delta i ulovlige handlinger, eller forsøkt radikalisert.

³ Daniel K. Winther; et al., *Children's exposure to hate messages and violent images online*, UNICEF Innocenti – Global Office of Research and Foresight (Florence, 2023), <https://www.unicef.org/innocenti/innocenti/innocenti/media/2621/file/UNICEF-Children-Exposure-Hate-Violence-Online.pdf>.

⁴ Meyran Boniel-Nissim; et al., *A focus on adolescent social media use and gaming in Europe, central Asia and Canada - Health Behaviour in School-aged Children international report from the 2021/2022 survey*, WHO Regional Office for Europe (København, 2024).

⁵ Medietilsynet, *Barn og medier 2024 – en undersøkelse om 9–18-åringers medievaner*.

⁶ Medietilsynet, *Barn og medier 2024 – en undersøkelse om 9–18-åringers medievaner*.

Forbrukerrisiko handler om at barn kan bli utsatt for skadelig kommersiell påvirkning på sosiale medier. Dette kan for eksempel innebære kommersiell profilering, produktplassering og markedsføring av produkter og tjenester som ikke er lovlige eller passende for barn, slik som pengespill, alkohol, produkter for vektnedgang eller kosmetisk behandling. En femtedel i aldersgruppen 9-12 år oppgir at de har fått reklame for produkter for vektnedgang, mens en fjerdedel svarer at de har fått reklame for produkter som skal gi større muskler.⁷ Når barn utsettes for kommersielt påtrykk, utsettes de også for en finansiell risiko for bruk av penger uten foreldres samtykke. Usikre digitale tjenester gir risiko for svindel og identitetstyveri.

Sosiale medier samler inn detaljerte personopplysninger om hva og hvem brukeren ser, gjør og interagerer med på tjenesten. Disse opplysningene brukes til å bygge profiler om brukerne, som kan føre til risiko for diskriminering og utnyttelse av sårbarheter. Dette utfordrer barns personvern. Informasjonen selges som markedsføringskategorier, og brukes til å målrette reklame og innhold. Dette kan igjen føre til økt tidsbruk og endret adferd. Det er vanskelig å ha oversikt over hvilke opplysninger plattformene samler inn. Innsamling av personopplysninger kan innebære flere sikkerhetsrisikoer ved at personopplysninger kommer på avveie.

Tverrgående risiko betegner risikoer som går på tvers av de fire øvrige kategoriene, og knytter seg blant annet til egenskaper ved sosiale medier. Disse kan gi utslag på flere områder, blant annet knyttet til barns fysiske og mentale helse, personvern og risiko for diskriminering. Sosiale mediers forretningsmodell går ut på å holde brukerne engasjert så lenge som mulig, for å vise flere annonser. Forretningsmodellene til de sosiale mediene går ut på å holde på brukerens oppmerksomhet. For å oppnå dette bruke algoritmer som fremhever innhold som fanger oppmerksomheten, og har ofte et design med varsler, streaks, autoavspilling, likes og belønningssystemer som kan virke avhengighetsskapende. Dette kan være spesielt uheldig for barn og unge, og gå ut over viktige ting som søvn, fysisk aktivitet og skolearbeid.

Algoritmeforsterking og anbefalingssystemene påvirker hva slags innhold brukerne kan se, og vil det kunne gi et skjevt bilde av virkeligheten. Det kan påvirke barn og unges meningsdannelse negativt. Videre innebærer det en risiko for at ekstremt innhold promottes og at barn og unge utsettes for målretting av innhold som kan være skadelig for dem. Det finnes eksempler på at selvmordsvideoer har gått viralt, og at selvskading og innhold som fremmer spiseforstyrrelser forsterkes.

2.2 Begrepet sosiale medier

I dagligtalen er begrepet *sosiale medier* knyttet til en liten gruppe populære tjenester. Eksempler er tjenester som TikTok, Facebook, Instagram og X. De omfatter ikke for eksempel dataspill, nettfora og chattetjenester. *Sosiale nettverkstjenester* er et begrep som brukes i forskningen på sosiale medier. Det beskriver nettbaserte tjenester som lar brukerne

⁷ Medietilsynet, *Barn og medier 2024 – en undersøkelse om 9–18-åringers medievaner*.

opprette offentlige eller delvis offentlige profiler; knytte forbindelser til andre brukere; laste opp innhold; og se og manøvrere andre brukers profiler og forbindelser.⁸

Sosiale nettverkstjenester er organisert som virtuelle nettsamfunn hvor brukere kan kommunisere med hverandre, dele innhold som tekst, bilde og video, og delta i grupper og nettverk. Det er ikke et klart skille mellom avsender og mottaker, fordi de som produserer innhold som regel også konsumerer innhold.⁹ Sosiale medier legger til rette for mange-til-mange kommunikasjon. Mange tjenester har en personalisert nyhetsstrøm, mulighet for å knytte nettverk, og brukerskapt innhold. For å få tilgang til sosiale nettverkstjenesters fulle funksjonalitet kreves registrering og innlogging med brukernavn og passord.

En offentlig personlig profil må være tilgjengelig for andre brukere, og skiller seg slik fra innloggingsinformasjon eller personlige profiler som bare er synlige for brukeren.¹⁰ Offentlige eller halv-offentlige profiler inviterer til å dele personopplysninger. Det er som regel frivillig hvor mye og hvor korrekt informasjonen må være. Flere tjenester har innstillinger som lar brukeren begrense hvor mye informasjon som skal være synlig for andre.

Å knytte seg til andre brukere er helt sentralt for sosiale nettverkstjenester. Slike nettverk gjør det enkelt å kommunisere og dele innhold og informasjon med andre.

På sosiale nettverkstjenester er innholdet i all hovedsak lastet opp av brukerne selv. En del av innholdet er også profesjonelt kommersielt innhold eller innhold laget av brukere i samarbeid med kommersielle aktører.

Hvem som helst kan i utgangspunktet legge ut det innholdet de ønsker. Det skiller seg fra medier underlagt redaksjonell kontroll. I motsetning til meldinger i en chat, er innholdet tilgjengelig for offentligheten. Noen chattetjenester tillater mange deltakere i en chat, noe som i praksis gjør innholdet offentlig.

Flere sosiale nettverkstjenester har en personalisert nyhetsstrøm. Det innebærer at innholdet som vises er tilpasset den bestemte brukeren, basert på personopplysninger og/eller innstillinger og brukerens preferanser.

Videre i dette høringsnotatet benytter departementet begrepet sosiale medier om sosiale nettverkstjenester, slik det er definert her. Se nærmere om begrepet sosiale medier og unntak i punkt 5.2 **Feil! Fant ikke referansekilden..**

⁸ danah m. boyd and Nicole B. Ellison, "Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship," *Journal of Computer-Mediated Communication* 13, no. 1 (2007), <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.2007.00393.x>, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1083-6101.2007.00393.x>.

⁹ Nevneverdige unntak er kommersielle profiler i sosiale medier, som først og fremst er til for å formidle reklamebudskap eller informasjon om virksomheten. Flere selskap interagerer aktivt med sine følgere, noe som gjør grensene uklare også i slike tilfeller.

¹⁰ F.eks. «min side» i en nettbank.

2.3 Barn og unges bruk av sosiale medier

Barn og unge i Norge bruker digitale verktøy og tjenester fra en tidlig alder. Om lag halvparten av norske niåringer, og tre av fire barn mellom 9 og 13 år, bruker sosiale medier. Fra fylte 13 år bruker så godt som alle sosiale medier. Barn i aldersgruppen 9-12 år oppgir at de bruker i gjennomsnitt 2 timer på sosiale medier en vanlig dag. Dette øker med alderen. Ungdom i alderen 13 til 15 år oppgir at de i gjennomsnitt bruker nesten tre timer på sosiale medier daglig.¹¹ Dette kommer i tillegg til annen skjermbruk. Helsedirektoratets råd om skjermtid anbefaler ikke mer enn 1,5 timer daglig skjermtid for barn mellom 6 og 12, og ikke mer enn 3 timer ungdom mellom 13 og 18.¹²

For mange barn og unge er sosiale medier en stor del av hverdagen. Barn bruker mobil og sosiale medier for å holde kontakt med venner, og til underholdning. Fire av ti barn sier de ville følt seg utenfor hvis de ikke fikk være på de samme sosiale mediene som vennene sine. Nesten halvparten deler bilder i sosiale medier hver uke eller oftere, og mange kommenterer eller trykker «liker» e.l. på bildene som blir delt i sosiale medier.¹³

Barn og unge følger og ser på kontoer som deler humor og tullevideoer, i tillegg til gamere. Flere følger også med på innhold om musikk, sport, trening og mat. De bruker sosiale medier til å søke etter informasjon og å holde seg oppdatert på nyheter om hva som skjer i verden. Mange ungdommer mellom 13 og 15 år følger redaktørstyrte medier på sosiale medier.¹⁴

Nær ni av ti svarer at de spiller dataspill, og en stor del av guttene svarer at de gamer daglig eller ukentlig.¹⁵ Sosiale medier brukes ofte i kombinasjon med dataspill. Mange spill har en chatte- eller talemeldingsfunksjon, og tjenester som Discord brukes for å snakke sammen før, under og etter spillet, strøme innhold mv.

Ungdom bruker sosiale medier forskjellig. De brukes til utfoldelse, lek og læring, underholdning, kommunikasjon, deltakelse i kunst- og kulturliv, debatt og utforsking av egne interesser og identitet. Skjermbrukutvalget peker på at sosiale medier brukes til alt fra kjøp og salg av brukte klær og utstyr, til å holde seg orientert om det som skjer i nærmiljøet, og til å diskutere hobbyer og interesser. De viser til Personvernkommisjonen som

¹¹ Fam Vivian Bekken, *Norsk mediebarometer*, Statistisk sentralbyrå (Oslo, 2025), https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/tids-og-medi bruk/artikler/norsk-medi ebarometer-2024/_attachment/inline/80d67c8e-0a29-4fc5-bf86-b03a03dc1f3b:ac1832c46f295b17b3469b3d31eed54b8475588e/SA179_web.pdf.

¹² "Nye skjermråd fra Helsedirektoratet," Helsedirektoratet, updated Siste faglige endring 05. juni 2025, lest 27. juni 2025, 2025, accessed 27. juni 2025, <https://www.helsedirektoratet.no/nyheter/nye-skjer mrad-fra-helsedirektoratet>.

¹³ Medietilsynet, *Barn og medier 2024 – en undersøkelse om 9–18-åringers medievaner*.

¹⁴ Bekken, *Norsk mediebarometer*.

¹⁵ Medietilsynet, *Barn og medier 2024 – en undersøkelse om 9–18-åringers medievaner*.

beskriver det slik: «For de fleste forbrukere i Norge er det så godt som umulig å ikke ha noen form for tilstedeværelse i sosiale medier uten at man melder seg ut av samfunnet.»¹⁶

Sosiale medier er mye brukt både i grupper med høy og lav livskvalitet. I en rapport om endringer i ungdoms fritid skriver Bakken at

[...] et høyt omfang av digitale aktiviteter ikke står i motstrid til en forestilling av det gode ungdomsliv i dag, særlig når de digitale aktivitetene har en tydelig sosial profil og inngår i et mønster av sosialt samvær med jevnaldrende ellers, gjerne i kombinasjon med idrett og trening. Og motsatt: Det kan være grunn til bekymring når et høyt forbruk av digital underholdning foregår i en kontekst av lite fysisk aktivitet, svake vennerelasjoner, begrenset fysisk omgang med jevnaldrende og en ujevn balanse mellom fritid i og utenfor hjemmet. Samspill mellom disse faktorene kan forsterke hverandre og potensielt ha en negativ innvirkning på ungdoms livskvalitet.¹⁷

Skjermbruketvalget skriver at «mange ungdommer rapporterer at de føler seg avhengige, og at bruken går ut over andre viktige ting i livet, deriblant søvn.»¹⁸ De peker på flere sider ved sosiale medier som har følger for barns psykiske helse. Fortrengselen av søvn bidrar til dette. Sosiale medier gjør at man lettere sammenlikner seg med andre, noe som kan bidra til kroppspress og stress. Videre skriver utvalget at:

Skal vi få et fullstendig bilde av hvordan skjermen fungerer som sosial arena i barn og unges liv, må vi ta på alvor de mange positive sidene som sosiale medier [...] kan ha. Ungdom bruker ikke tid på disse plattformene bare fordi de manipuleres av teknologiselskaper eller føler sosialt press. De finner også inspirasjon, opplever tilhørighet, dyrker vennskap og tilegner seg informasjon [...].¹⁹

2.4 Tidligere utredninger

2.4.1 Medieskadelighetsutvalget

I 2019 satte regjeringen ned et utvalg som blant annet skulle kartlegge og sammenstille eksisterende kunnskap om skadevirkningene av eksponering for ulike typer medieinnhold. Utvalget skulle også kartlegge omfanget av barns egen produksjon, publisering og deling av seksualiserte bilder (eller annet skadelig eller alvorlig skadelig innhold) på elektroniske plattformer og vurdere skadevirkninger av slik aktivitet. Videre skulle utvalget skissere muligheter for økt beskyttelse av barn mot skadevirkninger av eksponering for innhold på elektroniske medieplattformer. Utvalget skulle først og fremst vurdere forebyggende tiltak. Tekniske tiltak som filtrering og blokkering av digitale kilder var ikke en del av utvalgets mandat. I tillegg hadde utvalget i oppdrag å evaluere bildeprogramloven.

¹⁶ NOU 2024: 20, *Det digitale (i) livet - Balansert oppvekst i skjermenes tid*.

¹⁷ Anders Bakken, Miriam Abildsnes, and Mira Aabo Sletten, *Fritidsprofiler blant ungdom. Fritid, sosial ulikhet, livskvalitet og endringer over tid*, OsloMet (OsloMet: OsloMet, 2024), 109, <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3164514>.

¹⁸ NOU 2024: 20, *Det digitale (i) livet - Balansert oppvekst i skjermenes tid*.

¹⁹ NOU 2024: 20, *Det digitale (i) livet - Balansert oppvekst i skjermenes tid*, 103.

Medieskadelighetsutvalget la frem sine vurderinger i NOU 2021: 3 *Barneliv foran, bak og i skjermen*. Én av Medieskadelighetsutvalgets hovedkonklusjoner var at ytterligere lov-messige tiltak generelt ikke er et effektivt virkemiddel for å verne barn mot skadelig medieinnhold, og utvalgets anbefalinger dreide seg hovedsakelig om andre former for tiltak. Utvalget etterlyste et koordinert samspill av tverrsektorielle tiltak for å ivareta barnas beste i den digitale medievirkeligheten, og at det er behov for mer kunnskap og forskning om barn, unge og deres mediehverdag.

Utvalget vurderte ikke aldersklassifiseringen i sosiale medier i seg selv, men pekte på at det vil være relativt lett for barn og unge å omgå for eksempel regulering i form av tekniske sperrer. Utvalget skriver videre at:

Uansett hvilket ansvar man måtte pålegge de store leverandørene, er det vanskelig å tenke seg et vanntett system. Foresatte vil fortsatt være den viktigste instansen for medieregulering. For foresatte er det imidlertid krevende å følge med på riktige aldersgrenser på alle enheter og alle kanaler, og aldersgrenser på sosiale medier er spesielt utfordrende. Selv om tekniske sperrer har begrenset praktisk verdi, ser ikke utvalget bort ifra at det at det er satt en aldersgrense likevel kan ha en signaleffekt, selv om barn kan være forskjellige i utvikling og modenhet.²⁰

2.4.2 Skjermbrukutvalget

I 2023 nedsatte regjeringen et utvalg som skulle gi et bedre kunnskapsgrunnlag om hvordan barn og unges skjermbruk i barnehage, skole og fritid påvirker helse, livskvalitet, læring og oppvekst. Der utvalget avdekket at særlige utfordringer er tilstrekkelig godt dokumentert, skulle utvalget gi innspill til politikkutvikling og gi råd om behovet for tiltak.

Skjermbrukutvalget la frem sin rapport i 2024. Utvalget mente myndighetene må bidra til å gjøre de digitale plattformene trygge å bruke, og sette rammer for, føre tilsyn og med ansvarliggjøre plattformene og selskapene som eier dem. Selskapene må lage trygge tjenester og sette aldersgrenser for dem ut fra innhold, funksjonalitet og hensynet til barn og unge. Utvalget mente foreldre og voksne bør engasjere seg i barn og unges digitale liv og være gode rollemodeller. De understreket behovet for at barn og unge får digital kompetanse, og mer nyansert forskning av høy kvalitet om skjermbruk som inkluderer barn og unges perspektiv.

Utvalget vurderte om det bør innføres en aldersgrense for bruk av sosiale medier. De mente at en aldersgrense kan gi høy grad av beskyttelse og gi jevnaldrende lik tilgang, som begrenser utenforskap. Utvalget problematiserte hvem som bør sette aldersgrensene, hvordan det skal gjøres, hvor høy aldersgrensen skal være og hvilke tjenester som bør omfattes av aldersgrensen. De mente selskapene selv bør sette aldersgrenser på egne tjenester, basert på innhold og egenskaper ved tjenesten, eventuelt også på bakgrunn av retningslinjer fra myndighetene.

²⁰ NOU 2021: 3, *Barneliv foran, bak og i skjermen* — Utvalg for beskyttelse av barn og unge mot skadelig medieinnhold – med særlig vekt på pornografisk og seksualisert innhold, 102-03 (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2021).

Skjermbrukutvalget skriver at:

Aldersgrenser må ta hensyn til medienes forskjellige egenskaper, funksjonalitet og innhold. Alle plattformer bør derfor selv sette aldersgrenser for sine tjenester, ut fra en vurdering av innhold og egenskaper ved tjenesten, og ikke bare ut fra kravene etter personvernforordningen (GDPR) som i dag. [...] I tillegg kan det vurderes om myndighetene skal utarbeide retningslinjer som plattformene kan basere aldersgrensene sine på.²¹

Utvalget skriver at myndighetene bør føre tilsyn med at aldersgrensen overholdes. De peker på at jo høyere grensen er og jo flere tjenester som omfattes, desto mer inngripende vil en aldersgrense være. Sosiale medier har mange nyttige og positive sider. I tillegg er sosiale medier ulike, og har ulikt skadepotensiale. Aldersgrenser tilpasset den enkelte tjenesten vil etter utvalgets syn være nødvendig for at en aldersgrense skal fungere etter hensikten. Siden det vil være krevende for myndighetene å sette særskilte grenser for alle tjenester, bør tilbyderne selv sette grense på egne tjenester. Utvalget ser også utfordringer rundt aldersverifisering, som at anonymitet på nett blir vanskelig. Utvalget har begrenset kompetanse til å vurdere alle utfordringene rundt aldersverifisering, men peker på at barns personvern, rett til deltakelse og til beskyttelse må ivaretas.

Utvalgets ekspertgruppe av ungdom mener man ikke bør sperre alle ute, men gi opplæring i trygg bruk. De støtter ikke streng aldersverifisering. De pekte også på at ungdom kan omgå aldersgrenser. Videre mener ekspertgruppen at barn som opplever noe ubehagelig på sosiale medier vil være mindre tilbøyelige til å oppsøke voksne for hjelp hvis de i utgangspunktet ikke skulle vært på sosiale medier.

2.5 Innspill fra barn og unge

Barne- og familiedepartementet avholdt et innspillsmøte om aldersgrense for sosiale medier 16. mai 2024. Elevorganisasjonen, Unge Funksjonshemmede, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) og Press - Redd Barna Ungdom representerte ungdom.

Unge Funksjonshemmede pekte på at sosiale medier ikke er universelt utformet og er utilgjengelig for mange. Samtidig gir det muligheter for mange som ikke kan delta i andre fellesskap, og sosiale medier gir anledning til å dele sine historier og fremme funksjonshemmedes stemmer. De pekte også på at mange med funksjonshemming har dårlig psykisk helse, og kan være særlig utsatt for risikoene ved sosiale medier.

LNU pekte på viktigheten av sosiale medier for informasjon og organisasjonslivet. Begrensninger i barns tilgang til sosiale medier vil påvirke barns organisasjonsfrihet.

Press mener aldersgrenser ikke er et egnet tiltak, ettersom sosiale medier brukes til mange positive ting, som kontakt med venner, deltakelse i digitale fellesskap, og er et sted hvor man kan snakke om blant annet legning, religion og helse. De pekte på at plattformene ikke er skapt for barns beste, og at forretningsmodellene deres med algoritmer og liknende bidrar til psykisk uhelse blant barn og unge.

²¹ NOU 2024: 20, *Det digitale (i) livet - Balansert oppvekst i skjermenes tid*, 209.

Eleveorganisasjonen mener det er viktig å huske at barn og unge skal ut på plattformene en gang, uavhengig av en aldersgrense, og at de må settes i stand til å håndtere det. De peker på skolens rolle i å gi barn tilstrekkelig digital kompetanse, og for å forhindre mobbing og gi kritisk medieforståelse. De peker også på at barn og unges personvern er viktig å bevare, og at det er en utfordring at sosiale medier samler store mengder personopplysninger om barn.

Barne- og familiedepartementet gjennomførte et innspillsmøte med DigiUngdomspanel 23. april 2024, hvor aldersgrenser for sosiale medier var blant temaene. Panelet tok opp at sosiale medier kan føre til avhengighet, vansker med å regulere egen bruk, kroppspress, risiko for overgrep. De mener en aldersgrense kan begrense utfordringene barn møter, i tillegg til å føre til mindre forskjeller mellom unge. Argumenter for aldersgrense var at unge barn har dårligere dømmekraft enn eldre, at nettvett er tema på skolen først på mellomtrinnet, og at unge barn kan ha liten forståelse for konsekvensene av å dele ting på nett. De påpeker at gruppechatter og liknende er viktige kommunikasjonsmidler, som kan fungere som et alternativ til sosiale medier. På den andre siden var panelet opptatt av at sosiale medier bidrar til sosialisering og organisering av aktiviteter, og at man kan ytre seg og få informasjon.

2.6 Behov for tiltak

Departementene mener det er behov for tiltak som reduserer risikoen bruken av sosiale medier har for barn og unge. Dagens situasjon innebærer en for høy risiko for barn og unge, som staten har positive forpliktelser til å beskytte dem mot. Departementene mener det vil være utilstrekkelig med pedagogiske tiltak eller liknende som opplyser om risiko og anbefaler at barn ikke bruker sosiale medier. Derfor foreslår departementene å innføre aldersgrense for sosiale medier. Det vil flytte ansvaret for barns bruk av sosiale medier fra foreldrene til myndighetene, legge plikter på næringslivet for å overholde reglene, og gi mulighet til sanksjonering ved overtredelse.

Andre tiltak vil bidra til å løse utfordringsbildet, og en aldersgrense er i seg selv ikke tilstrekkelig for å verne om alle barns rettigheter på sosiale medier eller internett. Aktiv politikk for bl.a. person- og forbrukervern, kriminalitetsforebygging, vern mot hets, desinformasjon, mobbing, kroppspress, vil fortsatt være nødvendig. Vi viser til Meld. St. 32 (2024-2025) *Trygg oppvekst i et digitalt samfunn* for omtale av regjeringens helhetlige politikk på området. Departementene mener det er nødvendig å begrense barns tilgang til sosiale medier i tillegg til dette.

3 Gjeldende rett

3.1 Menneskerettslige rammer

En lovfesting av en aldersgrense for sosiale medier må skje innenfor rammene av Grunnloven og Norges menneskerettslige forpliktelser.

3.1.1 Retten til ytring og informasjon

Grunnloven

Ytrings- og informasjonsfriheten er slått fast i Grunnloven § 100, EMK artikkel 10, SP artikkel 19 og BK artikkel 13 og 17. Ytringsfrihetsvernet i Grunnloven § 100 sammenfaller med retten til ytringsfrihet etter de parallelle konvensjonsrettighetene. I forarbeidene til Grunnloven § 100 gis det ikke uttrykk for at det var meningen å etablere et sterkere eller svakere vern om ytringsfriheten i Grunnloven enn etter EMK artikkel 10. Samtidig er Grunnloven § 100 utformet på en annen måte enn konvensjonsrettighetene, noe som er ment å signalisere at «[g]runnloven i større eller mindre grad skal være autonom i forhold til EMK artikkel 10», jf. St.Meld. nr. 42 (1999–2000) s. 55. Forslaget om aldersgrenser i sosiale medier aktualiserer forbudet mot forhåndssensur i Grunnloven § 100 fjerde ledd, en side av ytringsfriheten hvor grunnlovsvernet kan skille seg fra vernet etter EMK artikkel 10.

Grunnloven § 100 tar som utgangspunkt at ytringsfriheten skal verne sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Ytringsfrihet er av grunnleggende individuell og samfunnsmessig betydning i demokratiet. Sosiale medier er en viktig arena for fri meningsdannelse, demokrati og sannhetssøken som er tilgjengelig for enhver. Sosiale medier inneholder også i stor grad politiske ytringer i vid forstand. Slike ytringer har det aller sterkeste vernet, jf. Grl. § 100 (3):

Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver. Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser.

Politiske ytringer må her forstås i vid forstand som ytringer om samfunnsspørsmål, og ikke begrenset til ytringer om politiske partier og den politikk som føres i politiske organer.

Grunnloven § 100 fjerde ledd inneholder et forbud mot forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler. Etter ordlyden kan det kun gjøres unntak fra dette forbudet der det er «nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder» og ved brevsensur i anstalter. I NOU 1999: 27 s. 247 uttrykkes det at førstnevnte unntak

[...] i første rekke [er] tenkt å åpne for at Statens filmtilsyn kan fortsette å sette aldersgrenser for de levende bilder som per i dag faller innenfor deres kompetanse», men at det ikke er noe i veien for at «unntaket også brukes til forhåndskontroll med levende bilder som distribueres direkte til en privat data- eller fjernsynsskjerm (kringkasting, internett).

I nødvendighetskriteriet etter ordlyden ligger det at et inngrep i ytringsfriheten må svare til et tvingende samfunnsmessig behov, og stå i forhold til det man vil oppnå, veid opp imot inngrepets konsekvenser for ytringsfriheten. Inngrepet må være relevant og tilstrekkelig begrunnet.

I tillegg til adgang til forhåndssensur etter bestemmelsens ordlyd, er det også en viss adgang til å gjøre inngrep også ut over dette. Høyesterett behandlet våren 2025 en sak om adgangen til å fradømme retten til bruk av sosiale medier som straffereaksjon (HR-2025-813-A). Dommen gir prinsipielle uttalelser om adgangen til forhåndssensur av sosiale medier ved at man utestenges fra å bruke dem. Høyesterett uttaler i avsnitt 49 at:

Forbudet mot forhåndskontroll i Grunnloven § 100 fjerde ledd gjelder både for kontroll av enkeltstående ytringer og for andre former for forhåndskontroll, for eksempel kontroll av mediekanaler. Forbudet er medienøytralt, og terskelen er i utgangspunktet den samme uavhengig av medium. Forbudet mot forhåndskontroll er likevel ikke absolutt. Bestemmelsen åpner til en viss grad for inngrep ut fra en interesseavveining. Denne interesseavveiningen kan slå ulikt ut avhengig av hvor nær ytringsfrihetens kjerne man er. Inngrep i form av rettighetstap som i saken her kan være tillatelig når formålet er å avverge en ellers irreversibel skade som ikke tilfredsstillende kan kompenseres ved etterfølgende ansvar.

Lovgiver valgte aktivt å ikke innta en slik avveiningsnorm i bestemmelsens ordlyd, men ønsket at bestemmelsen skulle oppstille et tilnærmet absolutt forbud, se Innst. S. nr. 270 (2003–2004) s. 54–55. Samtidig la lovgiver i Innst. S. nr. 270 (2003–2004) s. 54 til grunn at det vil «ligge innenfor en rimelig tolkning av bestemmelsen at forhåndssensur i spesielle tilfeller tillates, slik at Stortinget kan gi nærmere retningslinjer om dette». Det er dermed en viss adgang til å gjøre unntak fra forbudet mot forhåndssensur, utover unntaksbestemmelsen i ordlyden. I St. Meld. nr. 42 (1999–2000) gis det uttrykk for at Grunnloven § 100 fjerde ledd «åpner for inngrep også i visse andre tilfeller [enn de uttrykkelige unntakene i ordlyden], forutsatt at inngrepet ikke er begrunnet i et ønske om å føre kontroll med hvilke ytringer som fremsettes», jf. s. 32. Det uttrykkes også at «betenkelighetene med forhåndskontroll blir større jo nærmere ytringsfrihetens kjerne man nærmer seg og i hvilken grad kontrollen berører det konkrete innholdet i en ytring», jf. s. 45.

Etter Grunnloven § 100 sjette ledd «påligger [det] statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig debatt.» Staten skal dermed ikke bare passivt avstå fra å hindre ytringer, men aktivt legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. I dette ligger det krav om tilgjengelighet til arenaer og infrastruktur. Ettersom mye av kommunikasjon og samhandling mellom personer skjer på internett og sosiale medier, stilles det i en viss grad krav om å sette befolkningen i stand til å nå disse arenaene.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK)

EMK artikkel 10 foreskriver både ytrings- og informasjonsfrihet. I dette ligger det at enhver har frihet til å ytre seg, innta meninger og motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep fra offentlige myndigheter og uten hensyn til landegrenser. Staten skal ikke bare la være å gripe inn i denne friheten, men også positivt legge til rette for at borgerne kan utøve friheten. Det er etter artikkel 10 adgang til å gjøre inngrep i retten hvis det er

klar lovhjemmel, saklig formål og forholdsmessighet mellom formålet som forsøkes oppnådd og ulempene inngrepet medfører.

For å kunne gjøre et inngrep ytringsfriheten kreves saklig formål. Det er flytende overganger mellom typisk politiske spørsmål og andre allmenne spørsmål, men der hvor ytringene er kritiske til egenskaper ved samfunnet, er terskelen for begrensning høy.²² I motsett ende av skalaen finner vi kommersielle ytringer, som reklame, som oppfordrer til kjøp av et bestemt produkt. Her har staten en større frihet til å gjøre inngrep både mot enkeltyttringer og når det kommer til regulering av arenaer og tilgang til slike ytringer.²³

EMD har i saken *Handyside mot Storbritannia* (nr. 5493/72) og *Müller mfl. mot Sveits* (nr. 10737/84) vist til at ytringer som sjokkerer eller skader enkeltindividet kan være vernet av ytringsfriheten, men at hensynet til «moral» kan begrunne inngrep. Dommen viser at staten har en betydelig skjønnsmargin i slike saker. Synspunktet er at dette er spørsmål av politisk karakter, hvor nasjonalstatene selv er nærmest å vurdere sine behov og hva den aktuelle samfunnsmorale krever.

I avgjørelsen *Kablis mot Russland* (nr. 59663/17) konkluderte EMD med at blokkering fra det Facebook-lignende sosiale mediet 'Vkontakte' var et inngrep i EMK art. 10. Domstolen vurderte at myndighetene ikke hadde gitt tilstrekkelige begrunnelser for inngrepet, og at det innebar en form for forhåndssensur av politisk innhold. EMD påpeker at de iboende farene ved denne type «prior restraints» medfører at slike inngrep «call for the most careful scrutiny on the part of the Court and are justified only in exceptional circumstances». Av dommens avsnitt 92 følger det at det er nødvendig med et juridisk rammeverk som sikrer både «tight control over the scope of bans and effective judicial review» for å sikre seg mot misbruk. Videre kreves forholdsmessighet mellom inngrepet og det som er nødvendig for å oppnå det saklige formålet.

EMD har også vist at det er tillatt å sette grenser for ytringsfriheten på nettet, ved å tillegge et ansvar for de som eier og drifter nettsidene. I saken *Delfi AS mot Estland* (nr. 64569/09), som omhandlet ansvar for brukerskapt innhold på en nyhetsportal, uttalte domstolen i avsnitt 133:

(t)he Internet plays an important role in enhancing the public's access to news and facilitating the dissemination of information in general [...]. At the same time, the risk of harm posed by content and communications on the Internet to the exercise and enjoyment of human rights and freedoms, particularly the right to respect for private life, is certainly higher than that posed by the press [...]

I avgjørelsen åpner EMD for at ulike rettsregler kan komme til anvendelse på henholdsvis tradisjonelle massemedier (presse og kringkasting) og nye nettmedier som formidler brukerskapt innhold (avsnitt 112 og 113).

Forslaget går ut på en generell og absolutt aldersgrense i sosiale medier. EMD har i avgjørelsen *Animal Defenders mot Storbritannia* (nr. 48876/08), vist til at det i vurderingen

²² Se EMD *Tuşalp mot Tyrkia* (nr. 32131/08 og 41617/08).

²³ Se EMD *Movement Raëlien Suisse mot Sveits* (nr. 16354/06).

forholdsmessigheten av en generell regulering som griper inn i ytringsfriheten, kan være relevant vektlegge og hensynta risiko for rettslig usikkerhet og misbruk av reguleringen; «if a general measure where to be relaxed» (se avsnitt 108).

Ytringsfriheten er ikke begrenset til bestemte former, men ytringens form kan ha betydning for skadepotensialet, og dermed for statens adgang til å begrense den. EMD har i *Egill Einarsson mot Island* (nr. 24703/15) blant annet tatt utgangspunkt i at sterkere restriksjoner er tillatt når det kommer til TV-sendinger og internettpubliseringer, enn ved papiraviser.

Barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen anerkjenner barns rett til ytringsfrihet i artikkel 13. Denne retten innebærer at barn har frihet til å søke, motta og spre informasjon og ideer gjennom alle former for kommunikasjon, så lenge det ikke bryter med andres rettigheter eller offentlig sikkerhet. Ytringsfriheten er nært knyttet til barns rett til å bli hørt (artikkel 12) og deres rett til tilgang til informasjon (artikkel 17). Etterlevelsen skal skje i tråd med barnets, uten diskriminering, og fastsettes gjennom medvirkning.

Barnekonvensjonen artikkel 17 første ledd viser til at partene skal erkjenne «massemedienes viktige rolle og skal sikre at barnet har tilgang til informasjon og stoff fra forskjellige nasjonale og internasjonale kilder, særlig de som har som formål å fremme barnets sosiale, åndelige og moralske velferd og fysiske og psykiske helse.» Videre stiller Grunnloven som nevnt ovenfor krav om tilgjengeliggjøring og infrastruktur for å innfri kravet om en «åpen og opplyst offentlig samtale».

Artikkel 17 er med dette en parallell til det såkalte infrastrukturkravet i det nye sjette ledd i Grl. § 100, som pålegger myndighetene et ansvar for aktivt å legge forholdene til rette for ytringsfrihet for borgerne. Det følger også av konvensjonens artikkel 17 bokstav e at statene har et ansvar for å «beskytte barn mot informasjon og stoff som er skadelig for barns velferd». FNs barnekomité har understreket behovet for klar identifikasjon av potensielt skadelig informasjon i mediene, i tillegg til behovet for å bedre mediekunnskapen blant barn og unge. Komiteen har også lagt til grunn at det kan være behov for sterke virkemidler for å beskytte særlig de yngste barna mot skadelig innhold som nærgående seksuelle skildringer og grov vold. Barnekomiteens generelle kommentarer er ikke rettslig bindende, se blant annet Rt. 2009 side 1261. Høyesterett har senere likevel vist at uttalelsene kan tillegges vekt ved tolkningen og anvendelsen av barnekonvensjonens bestemmelser, se blant annet HR-2020-661-S avsnitt 80.

3.1.2 Retten til ikke-diskriminering

Grunnloven § 98 sier at «[i]ntet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». Artikkene 2 og 26 i SP, samt artikkel 2 i barnekonvensjonen, garanterer lik tilgang til rettighetene i de respektive konvensjonene, samt lik beskyttelse under loven uten diskriminering. En aldergrense i sosiale medier må rette seg, og håndheves etter generelle vilkår. En aldergrense vil gi ulik adgang til mediene etter alder. Alder er et diskrimineringsgrunnlag, men forskjellsbehandlingen vil være legitim hvis den er

nødvendig og forholdsmessig for å beskytte barn. En aldersgrense kan være ekstra inngripende for barn som har særlig nytte av sosiale medier, for eksempel gjennom å ikke ha likeverdig tilgang til andre former for sosialt samvær og aktivitet med jevnaldrende, eller som har stor geografisk avstand til miljøer de identifiserer seg med. Samtidig kan noen barn være mer utsatt for skadevirkningene ved sosiale medier enn andre. En aldersgrense i sosiale medier er relevant å se opp mot flere av diskrimineringsgrunnlag.

3.1.3 Retten til privatliv og korrespondanse

EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102 verner om privatlivets fred. Barn har en egen beskyttelse i barnekonvensjonen artikkel 16 om vern av sitt privatliv og personvern. Retten til privatliv handler i denne sammenhengen om å beskytte individets personlige sfære – altså retten til å være i fred, kontrollere egne opplysninger og bestemme hvem som får tilgang til dem. Det har også en side til i hvilken grad stat og foreldre skal gripe inn i barns digitale liv. Retten til personvern handler i denne sammenhengen om barns og unges rett til å kontrollere egne personopplysninger og å bli beskyttet mot uønsket datainnsamling, overvåking og målrettet markedsføring, se også punkt 3.2.5 om EUs personvernforordning.

Det fremgår av Grunnloven § 102 og EMK art. 8 at "[e]nhver har rett til respekt for sitt privatliv [...] og sin korrespondanse." Rettighetene har en parallell til SP-konvensjonen artikkel 21 og 22.

Høyesterett har lagt til grunn at Grunnloven § 102 første ledd skal ha et innhold som samsvarer med EMK artikkel 8, og videre også at man skal se bestemmelsen i lys av de folkerettslige forpliktelsene.²⁴ EMD har i *Botta mot Italia* (nr. 21439/93) i avsnitt 32 uttalt at retten til privatliv inkluderer både fysisk og psykisk integritet, og at art. 8 skal sikre "the development, without outside interference, of the personality of each individual in his relations with other human beings". Det er dermed tale om en rett til å utvikle seg selv, samt utvikle relasjoner til andre mennesker. Hva denne retten nærmere gjelder er vanskelig å definere, men en betingelse må være at man har adgang på de arenaer hvor andre mennesker befinner seg, og at man er i stand til å etablere og holde relasjoner med dem. Se her også EMD i avsnitt 69 i saken *Van Kück mot Tyskland* (nr. 35968/97).

Inngrep i rettigheten forutsetter lovhjemmel, legitimt formål og forholdsmessighet. Inngrepets intensitet er av betydning for vurderingen av forholdsmessigheten. EMD har slått fast at inngrep i ytringsfriheten og privatlivet ofte vil utgjøre inngrep av høy intensitet, se blant annet sakene *Dudgeon mot Storbritannia* (nr. 7525/76) og *Lingens mot Østerrike* (nr. 9815/82). Følbarheten kan også påvirke intensiteten. For eksempel vil inngrepet være sterkere dersom noen som får sin hovedinntekt gjennom sosiale medier mister tilgang, sammenlignet med en som ikke tjener penger på sosiale medier. Videre kan det også tenkes at enkelte barn har sosiale medier som sin primære plattform for sosial omgang med andre. For disse vil inngrepet være betydelig.

²⁴ Se blant annet HR-2022-718-A (Hyttekarantene) avsnitt 85 og HR-2024-1169-A avsnitt 40

EMD har vist at retten til privatliv etter EMK artikkel 8 ikke bare gir beskyttelse mot statlige inngrep, men også mot inngrep gjort av privatpersoner. EMD tok i dommen *K.U. mot Finland* (nr. 2872/02) stilling til hvilke krav som gjelder når det kommer til beskyttelse av privatlivet for barn etter EMK artikkel 8. EMD konkluderte med at den finske staten hadde et ansvar for å gjøre aktive tiltak på systemnivå som forhindrer utnyttelse på internett. Artikkel 8 nr. 2 åpner for at inngrep kan rettferdiggjøres dersom det har hjemmel i lov og er nødvendig for å oppfylle ett eller flere legitime formål. I tillegg er det krav om forholdsmessighet. Borgernes forventning om å kunne leve sine liv uten innblanding må veies imot hensyn som kan begrunne inngrepet, for eksempel andres rett til informasjon.

3.1.4 Retten til forsamling, forening og politisk deltakelse

Grunnloven

Grunnloven § 101 første ledd uttrykker at «[e]nhver har rett til å danne, slutte seg til og melde seg ut av foreninger, herunder fagforeninger og politiske partier.» Bestemmelsen verner organisasjons- og forsamlingsfriheten i Norge, og danner grunnlaget for at man kan stifte lag, foreninger og organisasjoner med ulike formål, herunder å påvirke myndighetene eller representere sine interesser ovenfor andre. Rettigheten har en nær sammenheng med ytringsfrihet i § 100, og representerer en forlengelse av den. Grunnloven § 101 har en parallell i EMK artikkel 11, SP-konvensjonen artikkel 21 og 22, samt barnekonvensjonen artikkel 15 som sier at «[p]artene anerkjenner barnets rett til organisasjonsfrihet og frihet til å delta i fredelige forsamlinger».

Høyesterett har med henvisning til de internasjonale forbildene lagt til grunn at inngrep krever hjemmel i lov, legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Det siste vilkåret beror på en forholdsmessighetsvurdering, se HR-2016-2554-P (Holship).

I HR-2023-604-A avsnitt 26 sa Høyesterett om tolkingen av § 101 at «[g]runnlovsvernet er forutsatt å ha samme rekkevidde som de internasjonale konvensjonene Norge er bundet av. Av disse er EMK artikkel 11 helt sentral, og de nærmere grensene for adgangen til å gjøre inngrep må derfor fastlegges med utgangspunkt i rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD)»

EMK artikkel 11 første ledd sier at «[e]nhver har rett til fritt å delta i fredelige forsamlinger og til frihet til forening med andre». I saken *Christian Democratic People's Party mot Moldova* (nr. 25196/04) slo EMD fast at det var et brudd på EMK å forhindre foreldre og barn i å delta på arrangementer organisert av dette partiet – særlig arrangementer som var kritiske til regjeringen. EMD uttalte at det ville være i strid med foreldrenes og barnas forsamlingsfrihet å nekte dem adgang til slike arrangementer, som i dette tilfellet var protester mot regjeringens utdanningspolitikk. EMD har vist at vernet er sterkere for politiske forsamlinger kontra sosiale forsamlinger, se *Friend, and The Countryside Alliance and Others mot Storbritannia* (nr. 16072/06 og 27809/08).

Barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen artikkel 15 anerkjenner barns rett til organisasjonsfrihet og frihet til å delta i fredelige forsamlinger. Dette betyr at barn har rett til å danne og delta i organisasjoner, samt å samles for å uttrykke sine meninger og interesser. Selv om denne retten er grunnleggende, kan den begrenses dersom det er nødvendig av hensyn til offentlig orden, sikkerhet, helse eller moral. Bestemmelsen bygger på SP-konvensjonen artikkel 21 og 22, og gir barn dobbel beskyttelse.

Det er en nær sammenheng mellom artikkel 15 og barnets rett til å bli hørt (artikkel 12), ytringsfrihet (artikkel 13), tanke- og samvittighetsfrihet (artikkel 14) samt tilgang til informasjon (artikkel 17). Samlet sett omfatter disse rettighetene barns rett til deltakelse og danner grunnlaget for anerkjennelsen av barnets autonomi.

Barnekonvensjonen artikkel 15 første ledd pålegger staten både negative og positive forpliktelser. Staten har plikt til å avstå fra å gripe inn, og til å legge til rette for etterlevelsen av barns rett til organisasjonsfrihet og fredelig forsamling.

Retten til organisasjonsfrihet (og fredelig forsamling) gjelder på digitale plattformer. FNs spesialrapportør for menneskerettigheter har påpekt at statene har en plikt til å respektere og fullt ut beskytte individers rett til å samles fredelig og danne organisasjoner, både online og offline (*A/HRC/res/21/16*). I tillegg har spesialrapportøren oppfordret statene til å anerkjenne at rettighetene til fredelig forsamling og organisering kan utøves gjennom nye teknologier, inkludert internett (*A/HRC/20/27, avsnitt 84*). På samme måte har FNs barnekomité anerkjent at retten strekker seg til nettpratrom (*CO Rep of Korea, CRC/C/15/Add. 197, avsnitt 36-37*). Barnekomiteens uttalelser er ikke rettslig bindende, se blant annet Rt. 2009 side 1261. Høyesterett har senere likevel vist at uttalelsene kan tillegges vekt ved tolkningen og anvendelsen av barnekonvensjonens bestemmelser, se blant annet HR-2020-661-S avsnitt 80.

3.1.5 Særlige regler om barns rettigheter

Barnets beste

Grunnloven § 104 andre ledd foreskriver at: «[v]ed handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.» Bestemmelsen kom inn i Grunnloven i 2014, og er uformet etter mønster av FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 og EUs charter om grunnleggende rettigheter artikkel 24.

FNs barnekomité har utgitt generell kommentar nummer 14 (*CRC/C/GC/14*) om innholdet i prinsippet om barnets beste etter barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Barnekomiteens generelle kommentarer er ikke rettslig bindende, se omtale i punkt 3.1.4. Barnekomiteen legger i den generelle kommentaren til grunn at begrepet «barnets beste» er fleksibelt og må vurderes fra sak til sak (avsnitt 32). Barnekomiteen uttaler også at begrepet er dynamisk og dermed vil forandre seg over tid (avsnitt 11). Komiteen har utarbeidet en liste over momenter som kan tas i betraktning ved fastlegging av det konkrete barnets beste.

Medvirkning

Barnets rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv følger av Grunnloven § 104 første ledd. Bestemmelsen gir for det første en rett for barnet til å ytre seg i saker som angår dem, både overfor offentlige myndigheter, foreldre og andre private personer. For det andre gir bestemmelsen en rett for barn til å øve innflytelse på beslutninger som angår dem. Det følger av ordlyden i Grunnloven § 104 at barnets mening må vurderes i lys av dets alder og utvikling. Prinsippet om barnets rett til å bli hørt er ett av de fire generelle prinsippene i barnekonvensjonen og er inntatt i artikkel 12. Sosiale medier kan være en arena for kommunikasjon mellom barn og myndigheter, og retten til medvirkning øver dermed også innflytelse i spørsmålet om innføring av aldergrenser i sosiale medier.

Prinsippet om foreldres hovedansvar

Barnekonvensjonen artikkel 5 handler om foreldres og omsorgspersoners ansvar for å gi barn veiledning og støtte i tråd med deres gradvise utvikling av evner og anlegg. Den slår fast at statene skal respektere foreldres, slektingers, vergers eller andre med juridisk ansvar for barnets rettigheter og forpliktelser til å gi barnet nødvendig veiledning, slik at det kan utøve sine rettigheter i henhold til konvensjonen. Dette prinsippet understreker at barnets rettigheter skal tilpasses dets utvikling, og at omsorgspersoner har en viktig rolle i å støtte barnet på veien mot selvstendighet. Prinsippet er sentralt for forståelsen av ansvarsfordelingen mellom stat og foreldre når det kommer til å sikre barns rettigheter og vilkår for oppvekst og utvikling. Foreldrene har det primære ansvaret for sine barn, imens staten har ansvar for å sette foreldrene i stand til å bære dette ansvaret. I tillegg har staten et sekundært ansvar ovenfor barnet i de situasjoner og på de samfunnsområder hvor foreldrene ikke strekker til.

Retten til et trygt digitalt miljø

FNs barnekomité publiserte 2. mars 2021 en generell kommentar nr. 25 om barns rettigheter relatert til det digitale miljøet. I den generelle kommentaren gir komiteen veiledning om fortolkningen av barnekonvensjonen, og hvordan statene kan sikre at barns rettigheter ivaretas i en digital kontekst. Som nevnt ovenfor er ikke kommentaren juridisk bindende, men kan legges vekt på ved fortolkningen av konvensjonen.

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn etter barnekonvensjonen artikkel 3. I den generelle kommentaren uttales det at det ved vurderingen av hva som er til barnets beste bør omfatte alle rettighetene til barn, herunder retten til å søke etter, motta og meddele informasjon, til å bli beskyttet mot skade og til å få sine synspunkter behørig vektlagt og sikre åpenhet rundt vurderingene av barnets beste og hvilke kriterier som er lagt til grunn for dette. Videre uttales det at statene bør treffe alle hensiktsmessige tiltak for å beskytte barnet mot enhver risiko for barnets liv, overlevelse og optimale utvikling, jf. barnekonvensjonen artikkel 6. Komiteen uttaler at det bør vies spesiell oppmerksomhet på teknologiens virkninger i løpet av de første leveårene, hvor hjernens formbarhet er maksimal og det sosiale miljøet, særlig forholdet til foreldre og omsorgspersoner, er avgjørende for barnets kognitive, emosjonelle og sosiale utvikling. Det fremgår også at forretningsforetak bør respektere barns rettigheter og forhindre og rette opp misbruk av deres rettigheter relatert til det digitale miljøet, og at statene plikter å

påse at foretakene oppfyller dette ansvaret. Det fremgår også at statene bør treffe lovgivningsmessige og administrative tiltak for å beskytte barn mot vold i det digitale miljøet. Videre fremgår det at statene bør innføre reguleringer mot kjente skadevirkninger og proaktivt vurdere forskning og dokumentasjon som fremkommer i den offentlige helsesektoren for å forhindre spredning av feilaktig informasjon og materiale og tjenester som kan skade barns fysiske og psykiske helse. Det kan også være nødvendig med tiltak for å forhindre usunn deltakelse i digitale spill eller sosiale medier, for eksempel gjennom regulering mot digital design som undergraver barns utvikling og rettigheter.

Norge ble hørt av FNs barnekomité i mai 2025 om hvilke tiltak Norge har iverksatt for å sikre at barns rettigheter etter FNs barnekonvensjon oppfylles. FNs barnekomité publiserte 2. juni 2025 avsluttende merknader til Norge med råd om tiltak som bør iverksettes. I punkt 17 anbefaler komiteen at Norge:

- a) Develop regulations and a national safeguarding policy to protect the rights, privacy and safety of children in the digital environment and to protect them from the harmful effects of excessive screen use, harmful content, online risks and targeted or age-inappropriate harmful advertising including in the context of AI;
- b) Strengthen measures to protect the right to privacy of children in the digital environment, and the remedies available for children whose right to privacy has been violated.

Retten til lek og rekreasjon, og kulturell og kunstnerisk deltagelse

Artikkel 31 i Barnekonvensjonen anerkjenner barns rett til hvile og fritid, til å delta i lek og fritidsaktiviteter, samt til å ta del i kulturliv og kunst. Statene bør støtte hensiktsmessige og like muligheter for kulturelle, kunstneriske, rekreasjons- og fritidsaktiviteter. Viktigst av alt fastslår artikkel 31 at barnets deltakelse i slike aktiviteter skal være tilpasset deres alder. Rettigheten har en side til forslaget, da sosiale medier til dels er en arena for barns kulturelle, kunstneriske og kreative utfoldelse.

3.2 EØS-rettslige rammer

3.2.1 Tjenestedirektivet

Det følger av EØS-avtalens hoveddel at det skal være fri bevegelighet av varer og tjenester innenfor EØS-området. Formålet er i sikre like konkurransevilkår og økonomisk integrasjon mellom EØS-landene.

EUs direktiv 2006/123/EF om tjenester i det indre marked (tjenestedirektivet) skal bidra til at det indre markedet for tjenester fungerer som forutsatt i EØS-avtalen, ved å fjerne uberettigede restriksjoner på retten til å yte midlertidige tjenester, og ved å sikre retten til etablering for tjenesteytere. Formålet med direktivet er å forenkle handelen med tjenester, fjerne unødvendige handelshindringer og øke forbrukerbeskyttelsen ved kjøp av tjenester på tvers av landegrensene. Direktivet er gjennomført i norsk rett i lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven).

Tjenestedirektivet er i stor grad en kodifisering av EU-domstolens rettspraksis knyttet til EØS-avtalens regler om etableringsrett og fri bevegelse av tjenester, og må tolkes i lys av EØS-avtalen som primærrett.

3.2.2 Forordningen om digitale tjenester (Digital Services Act)

Forordningen om digitale tjenester (DSA), EU 2022/2065, er trådt i kraft i EU, og er EØS-relevant. Regjeringen arbeider for å kunne innlemme DSA i EØS-avtalen så raskt som mulig. Forordningen er med andre ord ikke gjennomført i norsk rett ennå. Regjeringen sendte et lovforslag som gjennomfører DSA i norsk rett på høring 2. juli i år.

DSA inneholder regulering av dagens internettbaserte tjenester og plattformer. DSA skal sikre et tryggere internett for brukerne, beskytte grunnleggende rettigheter og bidra til en åpen og rettferdig plattformøkonomi. Formålet er å forebygge ulovlige og skadelige aktiviteter på internett og spredning av desinformasjon. DSA pålegger nettbaserte plattformer plikter når det gjelder å fjerne ulovlig innhold, produkter og tjenester.

I dag bestemmer plattformene selv hvilket innhold mv. som endres eller fjernes på sine tjenester. Med DSA får brukerne rett til en begrunnelse for hvorfor innhold fjernes eller endres, rett til å klage på slike beslutninger, og tilgang til mekanismer for å rapportere om ulovlig innhold. Det skal være full transparens om hvordan plattformene moderer innhold. DSA skal i tillegg sikre sporing av selgere på nett. Dette innebærer at plattformene må innhente og verifisere viktig informasjon fra næringsdrivende/tredjeparter som selger produkter eller tilbyr tjenester via plattformen sin, noe som vil bidra til færre ulovlige produkter, svindelannonser og liknende. DSA fastsetter også forbud mot såkalte «dark patterns», eller manipulativt design, som skal hindre at plattformer gjennom utforming av nettsider «lurer» brukerne til å samtykke til noe de egentlig ikke vil. DSA inneholder videre regler om at reklame skal være gjenkjennelig, og at det skal opplyses om hvorfor man blir vist akkurat den reklamen.

DSA inneholder flere tiltak for å beskytte barn og unge på nett, som forbud mot adferdsbasert markedsføring basert på profilering av mindreårige, og forbud mot å vise adferdsbasert reklame basert på noens sensitive personopplysninger.

DSA regulerer alle slags tilbydere av digitale tjenester, ikke bare de store. Pliktene som pålegges, er differensierte etter type tjeneste og plattformenes størrelse og betydning. Pliktene gjelder også for digitale tjenester som kommer fra tredjeland, så lenge disse tilbys til brukere i EØS. De aller største plattformene er underlagt den strengeste reguleringen.

DSA er totalharmoniserende innenfor sitt område. Det innebærer at det enkelte land ikke kan fastsette strengere eller mer vidtgående krav nasjonalt enn de kravene som er fastsatt i DSA, med mindre DSA selv, eller eventuelt andre EU-rettsakter, åpner for det. At DSA er totalharmoniserende fremkommer bl.a. av DSA fortalepunkt 2 og 9. Etter fortalepunkt 9 skal det enkelte land

not adopt or maintain additional national requirements relating to the matters falling within the scope of this Regulation, unless explicitly provided for in this Regulation, since this

would affect the direct and uniform application of the fully harmonised rules applicable to providers of intermediary services in accordance with the objectives of this Regulation.

At man på nasjonalt nivå mener at forpliktelsene i DSA ikke innebærer et tilstrekkelig beskyttelsesnivå for mindreårige, vil derfor som utgangspunkt ikke i seg selv være tilstrekkelig grunn til å innføre ytterligere nasjonale krav, da dette vil undergrave harmoniseringsmålsettingen.

På den annen side, er DSA ikke til hinder for nasjonal lovgivning som skal ivareta andre formål enn det DSA er ment å regulere, jf. DSA fortalespunkt 9. DSA er heller ikke som utgangspunkt til hinder for at det, til gjennomføring av andre EU-rettsakter som regulerer informasjonssamfunnstjenester, gis nasjonale regler i den utstrekning disse rettsaktene åpner for det, jf. DSA artikkel 2, der det heter at

This Regulation is without prejudice to the rules laid down by other Union legal acts regulating other aspects of the provision of intermediary services in the internal market or specifying and complementing this Regulation.

Artikkel 2 viser i den forbindelse bl.a. til AMT-direktivet, som er omtalt under punkt 3.2.3.

DSA setter ingen uttrykkelige krav til aldersgrenser for brukere av sosiale medier. Departementene har heller ikke identifisert bestemmelser i DSA som helt uttrykkelig forbyr eller åpner for at det i nasjonal rett fastsettes regler om aldersgrenser, herunder aldersverifikasjon for barns bruk av sosiale medier. Fraværet av en eksplisitt regulering er imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag til å fastslå at DSA ikke er til hinder for slik nasjonal lovgivning.

Det kommer tydelig frem av bestemmelsene i DSA at forordningen har som et overordnet formål å beskytte befolkningen generelt, og barn spesielt, mot en rekke av risikoene som sosiale medier innebærer. Sosiale medier er etter begrepsapparatet i DSA å regne som «online platforms». «Online platforms» er i sin tur en undergruppe av «hosting services» som igjen er en undergruppe av det som i DSA kalles «intermediary services». Hovedbestemmelsen i DSA om beskyttelse av barn er artikkel 28, som har overskriften «Online protection of minors». I artikkel 28 nr. 1 er det bestemt at «online platforms» skal «put in place appropriate and proportionate measures to ensure a high level of privacy, safety, and security of minors, on their service». Videre er det i nr. 2 inntatt et forbud mot at «online platforms» viser reklame basert på profilering av barns personopplysninger dersom tilbyderne «are aware with reasonable certainty» at brukeren er et barn. Videre er det i nr. 3 bestemt at forpliktelsene i artikkel 28 «shall not oblige providers of online platforms to process additional personal data in order to assess whether the recipient of the service is a minor».

Etter DSA er det medlemsstaten hvor tjenestetilbyderen er etablert som skal håndheve DSA, jf. artikkel 56, punkt 1: «The Member State in which the main establishment of the provider of intermediary services is located shall have exclusive powers to supervise and enforce this Regulation (...).» For svært store nettbaserte plattformer (såkalte VLOPer, very large online platforms) ligger håndhevingskompetansen hos Kommisjonen.

VLOPer er i DSA pålagt en del ytterligere forpliktelser. De utpekes av Kommisjonen og omfatter bl.a. Facebook, Instagram, TikTok og Snapchat. Slike plattformer har en plikt til å identifisere risikoer etter artikkel 34 og etter artikkel 35 en plikt til å sette i verk risikoreducerende tiltak som skal avhjelpe de identifiserte risikoene. Artikkel 34 nevner spesielt risikoer knyttet til barn. Av fortalepunkt 81 fremgår at det for eksempel skal vurderes hvor lett det er for mindreårige å forstå utformingen og funksjonen til tjenesten, hvordan mindreårige kan bli eksponert for innhold som kan skade deres helse, fysiske, mentale og moralske utvikling, og hvordan tjenesten kan utnytte mindreåriges svakheter og uerfarenhet eller kan forårsake avhengighetsatferd. Liknende risikoer er også fremhevet i fortalepunkt 83.

Etter artikkel 35 utgjør aldersverifikasjon et av de risikoreducerende tiltakene som VLOPene kan iverksette, men som de etter ordlyden ikke har en generell plikt til å iverksette, jf. artikkel 35 nr. 1 bokstav j. Etter artikkel 35 nr. 3 kan Kommisjonen gi «guidelines» om tiltakene som er omfattet av nr. 1, men Kommisjonen kan, slik departementene vurderer det, ikke på generelt grunnlag pålegge bruk av aldersverifikasjon. Ettersom DSA er ment å være fullharmoniserende, kan nasjonale krav om aldersverifikasjon være i strid med reguleringsformen artikkel 35 gir anvisning på. Dersom Kommisjonen i kraft av å være håndhevende myndighet overfor VLOPene, skulle mene at aldersverifikasjon er nødvendig for å oppfylle den generelle plikten til å iverksette risikoreducerende tiltak som følger av artikkel 35, vil artikkel 35 i et slikt tilfelle innebære en plikt til aldersverifikasjon.

Et synspunkt om at DSA er til hinder for innføring av nasjonale regler om aldersverifikasjon er lagt til grunn i det danske Ervervsministeriets svar på skriftlig spørsmål fra Folketinget 14. november 2023 og i Digitaliseringsministeriets svar på skriftlig spørsmål fra Folketinget 18. desember 2024. Det danske svaret er basert på tilbakemeldinger fra EU-kommisjonen i forbindelse med et møte i Digital Services Expert Group, hvor aldersgrenser ble diskutert.

At DSA vil kunne være til hinder for nasjonale regler om aldersverifikasjon synes også å være lagt til grunn av Kommisjonen i flere av deres uttalelser («detailed opinion») avgitt i henhold til direktivet om ens informasjonsprosedyre for tekniske regler og informasjonssamfunnstjenester (direktiv 2015/1535). Etter dette direktivet, som i norsk rett er gjennomført i EØS-høringsloven, skal forslag til nye tekniske regler, inkludert regler om informasjonssamfunnstjenester, forhåndsvarsles til Kommisjonen og til ESA for så vidt gjelder EØS/EFTA-landene. Kommisjonen har, etter det vi kan se, avgitt uttalelser om hhv. franske, tyske og spanske lovforslag inneholdende regler om beskyttelse av barn på internett, alle fra 2023 og 2024. Kommisjonen synes, i sine «detailed opinion», å indikere en midlertidig adgang for nasjonale regler om aldersverifikasjon i påvente av en fungerende aldersverifikasjonsmekanisme etter DSA, men slik at vi antar dette i så fall må finne sted i tråd med jurisdiksjonsreglene som følger av EØS-retten.

Som nevnt innledningsvis er DSA ikke til hinder for at det gis nasjonale regler som skal ivareta andre formål enn det DSA er ment å regulere. Vi antar likevel at formålene i betydelig utstrekning kan være overlappende, men tar ikke stilling til omfanget av overlapp her. DSA vil derfor, når den gjennomføres i norsk rett, kunne antas å legge begrensninger

på det nasjonale handlingsrommet til å fastsette bestemmelser om aldersgrenser på sosiale medier. Departementene vil vurdere endringer i forslaget etter det har vært på EØS-høring, når det nasjonale handlingsrommet etter DSA er endelig avklart.

3.2.3 Direktivet om audiovisuelle medietjenester (AMT-direktivet)

EUs direktiv om audiovisuelle medietjenester, direktiv 2010/13/EU med endringsdirektiv 2018/1808, skal sikre fri bevegelse av audiovisuelle medietjenester innenfor EØS, bidra til styrket forbrukervern og fremme kulturelt mangfold og informasjonsfrihet. Audiovisuelle medietjenester omfatter etter direktivet fjernsynssendinger, audiovisuelle bestillingstjenester (strømmetjenester) og audiovisuell kommersiell kommunikasjon.

Direktivet er gjennomført i norsk rett. Lov- og forskriftsendringer for å gjennomføre endringsdirektivet som utvider direktivet til å inkludere videodelingsplattformer, ble vedtatt med virkning fra 1. mai 2025. Videodelingsplattformer er tjenester som har som hovedformål eller en vesentlig funksjon, å tilby bildeprogrammer eller brukergenererte videoer som er lastet opp av brukerne, og som tilbyderen ikke har effektiv redaksjonell kontroll over. YouTube, Instagram og TikTok er eksempler på slike tjenester.

AMT-direktivet er utformet som et minimumsdirektiv. Dette innebærer at medlemsstatene, innenfor direktivets virkeområde, kan fastsette strengere eller mer detaljerte regler overfor tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester enn det som følger av direktivet dersom dette er i tråd med EØS-retten for øvrig. Fortalepunkt 20 i endringsdirektivet klargjør at minimumsharmonisering gir medlemsstatene mulighet til å utvikle høyere grad av beskyttelse mot innhold som kan skade mindreåriges fysiske, mentale eller moralske utvikling.

Utenfor områdene som samordnes av direktivet følger det av fortalepunkt 10 i endringsdirektivet at «er det mulig å begrense adgangen til å tilby tjenester som er sikret i henhold til traktaten, ut fra tvingende allmenne hensyn, for eksempel for å oppnå et høyt forbrukervernnivå, forutsatt at slike begrensninger er begrunnede, forholdsmessige og nødvendige.»

AMT-direktivet bygger på det såkalte senderlandsprinsippet. Dette innebærer at tilbyderne av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, er underlagt regelverket som reguleres av AMT-direktivet i det landet hvor tilbyderen er etablert (senderlandet). Dette innebærer at tilbydere som er etablert i Norge skal underlegges norsk lovgivning og tilsyn, uavhengig av om disse retter tjenestene sin mot andre EØS-land. AMT-direktivet åpner for at det kan gjøres visse unntak fra senderlandsprinsippet, blant annet dersom tjenestetilbyder har etablert seg i et annet EØS-land for å omgå strengere nasjonale regler.

Handlingsrommet til å gjøre nasjonalt regelverk gjeldende overfor tilbydere av videodelingsplattformer som er etablert i et annet EØS-land følger av e-handelsdirektivet.

3.2.4 E-handelsdirektivet

Direktiv 2000/31/EF av 8. juni 2000 (e-handelsdirektivet) er gjennomført i lov 23. mai 2003 nr. 35 om visse sider av elektronisk handel og andre informasjonssamfunnstjenester (ehandelsloven). Direktivet har som formål å sikre fri bevegelse for

informasjonssamfunnstjenester i det indre markedet. En informasjonssamfunnstjeneste er enhver tjeneste som vanligvis ytes mot vederlag og som formidles elektronisk, over avstand og etter individuell anmodning fra en tjenestemottaker, eller som består i å gi tilgang til, eller overføre informasjon over, et elektronisk kommunikasjonsnett, eller i å være nettvert for data som leveres av tjenestemottakeren. Informasjonssamfunnstjeneste har dermed en svært vid ramme, og sosiale medier, som definert i dette høringsnotatet, vil omfattes av begrepet informasjonssamfunnstjenester. De som tilbyr en informasjonssamfunnstjeneste, er tjenesteytere.

For å sikre oppnåelse av formålet med fri bevegelse i det indre markedet for informasjonssamfunnstjenester bestemmer e-handelsdirektivet at informasjonssamfunnstjenester som utgangspunkt kun behøver å følge lovgivningen i den medlemsstaten der de er etablert. I norsk rett omtales dette som etableringslandprinsippet. Dersom tjenesteyter er etablert i en annen EØS-stat, men tilbyr sine tjenester i Norge, innebærer etableringslandprinsippet at disse tjenestene som utgangspunkt verken behøver å forholde seg til særnorske krav eller norske myndigheters tilsyn.

E-handelsdirektivet oppstiller enkelte nærmere avgrensede unntak fra etableringslandprinsippet. I henhold til direktivet kan nasjonale myndigheter, uten hinder av etableringslandprinsippet, begrense adgangen til å tilby en bestemt informasjonssamfunnstjeneste, så langt tiltaket er nødvendig for å beskytte blant annet mindreårige og forbrukere, og forutsatt at en bestemt prosedyre som blant annet omfatter involvering av etableringslandet, følges. På bakgrunn av praksis fra EU-domstolen må imidlertid kompetansen som følger av dette unntaket tolkes restriktivt. EU-domstolens avgjørelse i *Google Irland*-saken (C-376/22) fra 9. november 2023 illustrerer at medlemsstater innenfor dette unntaket ikke kan vedta lover som generelt gjelder for informasjonssamfunnstjenester etablert i andre medlemsstater. Denne saken gjaldt en lov i Østerrike som påla innen- og utenlandske online-plattformer å etablere rapporteringsmekanismer mv. knyttet til potensielt ulovlig innhold. I dommen slo EU-domstolen fast at adgangen som e-handelsdirektivet artikkel 3 nr. 4 gir vertsstaten til å oppstille krav til tjenesten («tiltak [...] med hensyn til en gitt informasjonssamfunnstjeneste») ikke åpner for nasjonal lovgivning som generelt kommer til anvendelse på informasjonssamfunnstjenester som er etablert i andre medlemsstater. En norsk aldersgrenseregulering vil derfor, forutsatt at den oppfyller de øvrige vilkårene i unntaksbestemmelsene, måtte spesifisere hvilke bestemte tilbydere av sosiale medier som omfattes av aldersgrensen.

Etableringslandsprinsippet gjelder bare innenfor et nærmere avgrenset virkeområde som i direktivet og e-handelsloven er benevnt «det koordinerte regelområdet» («coordinated field»). Det koordinerte regelområdet omfatter ifølge definisjonen i e-handelsloven «nasjonale regler som stiller krav til informasjonssamfunnstjenester og til tjenesteyter når det gjelder etablering og drift av informasjonssamfunnstjenester».

Grensene for hva som skal anses å falle innenfor og utenfor det koordinerte regelområdet er ikke trukket opp i detalj. EU-kommisjonen synes imidlertid, i sin «detailed opinion» til Frankrike, å legge til grunn at de der omhandlede lovforslagene, som etter departementenes forståelse blant annet inneholdt visse forpliktelser knyttet til aldersverifikasjon for

tilbydere av informasjonssamfunnstjenester, faller innenfor «det koordinerte regelområdet».²⁵ Det samme synes å være lagt til grunn i det danske Digitaliseringsministeriets svar på skriftlig spørsmål fra Folketinget 18. desember 2024.²⁶

Etter dette antas det at e-handelsdirektivet generelt kan begrense handlingsrommet for å fastsette nasjonal aldersgrense på sosiale medier. Departementene vil vurdere behovet for endringer etter at forslaget har vært på EØS-høring.

3.2.5 Personvernforordningen

Personvernforordningen (Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27 april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF), skal verne fysiske personers grunnleggende rettigheter og friheter ved behandling av personopplysninger, samtidig som den skal sikre fri flyt av personopplysninger mellom medlemsstatene.

Utgangspunktet etter personvernforordningen er at barn og voksne har samme rettigheter i forbindelse med behandling av personopplysninger. Det følger imidlertid av punkt 38 i forordningen at barns personopplysninger fortjener et særlig vern, ettersom barn kan være mindre bevisste på aktuelle risikoer, konsekvenser og garantier samt på de rettigheter de har når det gjelder behandling av personopplysninger. Forordningen inneholder enkelte spredte artikler og fortalepunkter om behandling av barns personopplysninger, men gir ingen samlet enhetlig regulering av temaet. Personvernforordningen artikkel 8, 12, 40 og 57 omhandler blant annet barn. Utgangspunktet er at det er nasjonale regler som regulerer om når barn kan samtykke til behandling av personopplysninger. I forordningen artikkel 8 fastsettes det imidlertid en særlig aldersgrense på 16 år for barns samtykke til behandling av personopplysninger i forbindelse med informasjonssamfunnstjenester i de tilfeller samtykke er det rettslige grunnlaget for behandlingen. Det følger videre av artikkel 8 nr. 1 at medlemsstatene ved lov kan fastsette en lavere aldersgrense, forutsatt at den ikke er lavere enn 13 år. Av personopplysningsloven § 5 følger det at aldersgrensen er 13 år for samtykke etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav a i forbindelse med formål som nevnt i personvernforordningen artikkel 8 nr. 1.²⁷

²⁵ "Notification Detail - Legislative provisions to secure and regulate the digital space," 2023, <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/24221>.

²⁶ Morten Bødskov, *Besvarelse af B15, spørgsmål 1 stillet af udvalget den 12. oktober 2023 efter ønske fra Lisbeth Bech-Nielsen (SF)*. Erhvervsministeriet (Folketingets Udvalg for Digitalisering og It, 2023), <https://www.ft.dk/samling/20231/beslutningsforslag/b15/spm/1/svar/1997794/2780519/index.htm>.

²⁷ Regjeringen har sendt på høring et forslag om å heve denne grensen til 15 år.

3.3 Relevante norske lover

3.3.1 Barneloven

Barn oppnår som hovedregel selvbestemmelse når de fyller 18 år og blir myndige. Tilfeller hvor de oppnår selvbestemmelse tidligere, er regulert i særlovgivningen, for eksempel at de fra 16 år alene kan samtykke til helsehjelp. I noen tilfeller må barn gi samtykke sammen med den eller de som har foreldreansvaret, mens barnet i andre tilfeller har full selvbestemmelsesrett. Barn oppnår gradvis større selvbestemmelsesrett, som kommer til uttrykk i gjeldende barnelov § 33. Reguleringen har en side til vergemålsloven kapittel 3 om vergemål for mindreårige under 18 år.

Gjeldende barnelov inneholder ingen spesifikke bestemmelser om barns rett til privatliv og personvern. Lovens § 30 bestemmer blant annet at foreldreansvaret skal utøves ut fra barnets interesser og behov, og at det ligger til foreldreansvaret å ta avgjørelser for barnet i «personlege tilhøve», som også omfatter forvaltning av barnets rett til personvern. Foreldreansvaret etter § 30 skal utøves innenfor rammene av §§ 31 og 33, slik at foreldrenes avgjørelser må ta hensyn til barnets egne meninger og selvbestemmelsesrett etter alder og modning.

Regjeringen foreslår å styrke barns grunnleggende rettigheter i forslag til ny barnelov i Prop. 117 L (2024-2025). Loven er vedtatt av Stortinget, se lovvedtak 126 (2024-2025). Det foreslås et innledende rettighetskapittel som setter barnets rettigheter i sentrum, og tydeliggjør hensynet til barnets beste, barnets rett til medvirkning, barnets rett til omsorg, utvikling og vern mot vold, barnets rett til ikke å bli diskriminert og barnets rett til familieliv. Regjeringen foreslår også en ny bestemmelse om barns rett til personvern og foreldrenes ansvar for å ivareta dette. I forslag til ny § 6-7 fastslås det at barn har rett til personvern, og at når foreldre tar avgjørelse som involverer barns personopplysninger, skal de alltid ta hensyn til denne retten. I vurderinger om barnet er i stand til å ta avgjørelser om egne personopplysninger, skal foreldre blant annet legge vekt på barnets alder og modenhet, barnets evne til å forstå hva avgjørelsen går ut på, arten av personopplysningene, hvilken karakter bruken av opplysningene har, hva som er formålet med bruken og hvilke konsekvenser bruken vil ha for barnets personvern. Barn kan nekte foreldrene å publisere bilder, film eller lydopptak av dem.

I forslaget til ny barnelov foreslås det å endre aldersgrensen for selvbestemmelse over inn- og utmelding i organisasjoner videreføres i ny barnelov fra 15 til 12 år. Motivasjonen for endringer var å styrke barns rett til organisasjons- og ytringsfrihet, se Prop. 117 L (2024-2025) punkt 6.7.4. Her fremgår det samtidig at selvbestemmelsesretten skal leses med en reservasjon for de tilfellene der deltakelsen er betinget av forhold som barnet selv ikke kan bestemme. Satt på spissen vil det derfor kunne oppstå situasjoner hvor barnets interesser og ønsker om foreningsmedlemskap og aktiviteter i noen grad kan stå i motsetning til foreldrenes rett og plikt etter daglig myndighet.

3.3.2 Bildeprogramloven

Lov 6. februar 2015 nr. 7 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv. (bildeprogramloven), inneholder regler om aldersgrenser og beskyttelsestiltak for de tradisjonelle plattformene for formidling av levende bilder. Lovens formål er å beskytte mindreårige mot skadelig påvirkning fra levende bilder.

Lovens virkeområde omfatter fjernsyn, audiovisuelle bestillingstjenester, fremvisning ved allmenn sammenkomst (inkludert kino eller annet visningssted), samt tilgjengeliggjøring av videogram (for eksempel salg og utleie av DVD eller Blu-ray). Loven gjelder for tilbydere av fjernsyn og audiovisuelle tjenester etablert i Norge etter kringkastingsforskriften § 1-1.

Dataspill er ikke omfattet av bildeprogramlovens virkeområde. Videre vil sosiale medier og andre tjenester med brukerskapt innhold som utgangspunkt falle utenfor. Slike tjenester kan imidlertid omfattes av endringsdirektivet til AMT-direktivets regler om videodelingsplattformtjenester, som er gjennomført i norsk rett gjennom kringkastingsloven, omtalt under punkt 3.3.3.

Bildeprogramloven pålegger tre plikter som vil gjelde for alle de formidlingsmåtene som omfattes av loven:

1. En plikt til å sette aldersgrense på filmer/programmer.
2. En plikt til å informere publikum om aldersgrensen på en tydelig og nøytral måte.
3. En plikt til å iverksette beskyttelsestiltak, blant annet tiltak for å sikre at den fastsatte aldersgrensen overholdes.

Aldersgrensen skal settes etter en vurdering av om innholdet i bildeprogrammet kan være skadelig for personer under den aktuelle aldersgrensen. Bildeprogram med alvorlig skadelig innhold skal ha 18-årsgrense. Alvorlig skadelig innhold er i loven definert som «skildringer i bildeprogram som kan virke sterkt følelsesmessig opprivende eller sterkt kognitivt forstyrrende for mindreåriges velbefinnende, særlig nærgående skildringer av kjønnslig aktivitet, grov vold og annen svært forstyrrende eller skremmende tematikk.» Loven gjør unntak fra kravet om aldersgrense på enkelte innholdstyper, og åpner for nærmere unntak i forskrift. Unntak fra kravet om aldersgrense er blant annet gitt for nyhets- og aktualitetsstoff, undervisnings- og forskningsstoff mv.

Det er bildeprogramdistributør som er ansvarlig for å sette aldersgrenser. Fastsettelsen skal skje med utgangspunkt i Medietilsynets retningslinjer for aldersklassifisering, og Medietilsynet kan ved enkeltvedtak overprøve aldersgrensen fastsatt av bildeprogramdistributør. Medietilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene etter bildeprogramloven blir overholdt, og kan ilegge sanksjon for brudd på regelverket.

3.3.3 Kringkastingsloven

Lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven), med tilhørende forskrift, inneholder enkelte bestemmelser om

beskyttelse av mindreårige, både fra skadelig innhold på videodelingsplattformtjenester og fra kommersiell påvirkning i kringkasting, audiovisuelle bestillingstjenester og videodelingsplattformtjenester. Reglene for videodelingsplattformtjenester ble innført i kringkastingsloven kapittel 5 A med virkning fra 1. mai 2025, for å gjennomføre AMT-direktivet, omtalt under 3.2.3

Videodelingsplattformer er tjenester som har som hovedformål eller en vesentlig funksjon å tilby bildeprogrammer eller brukerskapte videoer som er lastet opp av brukerne, og som tilbyderer ikke har effektiv redaksjonell kontroll over, jf. kringkastingsloven § 1-1 bokstav j. YouTube, Instagram og TikTok er eksempler på slike tjenester. De fleste videodelingsplattformer er etablert i andre land og er derfor utenfor norske myndigheters jurisdiksjon.

Kringkastingsloven § 5 A-3 første ledd pålegger tilbydere av videodelingsplattformer å treffe hensiktsmessige tiltak for å beskytte mindreårige mot skadelig og alvorlig skadelig innhold. Begrepene «skadelig innhold» og «alvorlig skadelig innhold» skal tolkes likt som i bildeprogramloven.²⁸ Både bildeprogrammer, brukerskapte videoer, reklame, sponning og produktplassering i videodelingsplattformtjenesten omfattes av tiltaksplikten. I tillegg må tilbyderne treffe hensiktsmessige tiltak for å beskytte allmennheten mot visse former for ulovlig innhold, jf. kringkastingsloven § 5 A-4.

Tiltak for å beskytte mindreårige mot innhold som kan være skadelig eller alvorlig skadelig kan for eksempel være å ha systemer for alderskontroll, tilgangskontroll/foreldrekontroll eller å innføre effektive mekanismer for å rapportere eller flagge innhold, jf. kringkastingsforskriften § 5A-4 bokstav b, c og f. Innhold som kan være alvorlig skadelig for mindreårige skal være underlagt de strengeste alders- og tilgangskontrolltiltakene, jf. forskriften § 5A-4 andre ledd.

I tillegg gir kringkastingsloven med forskrift regler om reklame, produktplassering og sponning som retter seg mot barn og unge. Bestemmelsene tar sikte på å beskytte mindreårige mot kommersiell påvirkning. Reglene omfatter blant annet forbud mot reklameinnslag i tilknytning til barneprogram eller reklameinnslag som er særlig rettet mot barn i kringkasting eller audiovisuelle bestillingstjenester, jf. kringkastingsloven § 3-1. Enkelte av disse reglene er også gjort gjeldende for tilbydere av videodelingsplattformer, jf. kringkastingsloven §§ 5 A-5 og 5 A-6.

Videre åpner kringkastingsloven § 4-5 for at Medietilsynet i visse tilfeller kan gi pålegg om å midlertidig hindre eller vanskeliggjøre tilgangen til skadelig eller ulovlig innhold på utenlandske fjernsynskanaler. Dette omfatter blant annet innhold som kan være skadelig eller alvorlig skadelig for mindreårige, med mindre det ved valg av sendetid eller ved egne tekniske tiltak har blitt sørget for at mindreårige beskyttes mot slikt innhold.

²⁸ Prop. 66 LS (2023–2024) Endringer i kringkastingsloven mv. (gjennomføring av endringsdirektiv til direktiv om audiovisuelle medietjenester mv.) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 337/2022 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv (EU) 2018/1808, s. 123.

3.4 Jurisdiksjon

En sentral del av lovforslaget omhandler sanksjonering av leverandørene for sosiale medier, som skal stå ansvarlig for å iverksette tiltak som muliggjør en effektiv håndhevelse av aldersgrenser. Mange av disse leverandørene driver sin virksomhet og har servere i utlandet. Departementene redegjør for hvilke jurisdiksjonsregler som gjelder sanksjonering og håndhevelse utenfor Norge.

En stats grenser i folkerettslig forstand avgrenser dens territorium geografisk. Statene står i kraft av sin suverenitet fritt til å disponere over sitt territorium. Foruten rett til selvstendighet, likeverd og aktelse, innbefattes en rett til å utøve offentlig myndighet, som lovgivningsmyndighet, domsmyndighet og håndhevelsesmyndighet på eget territorium. Den enkelte stat kan som hovedregel bare utøve myndighet på eget territorium. I tillegg kommer den såkalte personalhøyhet, som gjelder blant annet for norske statsborgere under nærmere forutsetninger.

En stat kan gi andre stater tillatelse til å utøve håndhevelsesmyndighet innenfor sitt eget territorium. Dette samtykket kan enten gis i en konkret situasjon eller være basert på en generell folkerettslig avtale mellom statene. I slike avtaler om gjensidig kontrollmyndighet vil det som regel fremgå både hvilket geografisk område som omfattes, og hvilke spesifikke kontrollbeføyelser som er tillatt.

Når staten utpeker den geografiske utstrekningen av lovgivning som skal sanksjoneres, gjennom vedtakelsen av jurisdiksjonsbestemmelser, krever den at sanksjonen skal gjelde på andre staters territorium overfor andre staters borgere. Så lenge man aksepterer det grunnleggende premisset om at adgangen til jurisdiksjon reguleres av folkeretten, vil ethvert nasjonalt krav på jurisdiksjon måtte holde seg innenfor folkerettens rammer for å være lovlig. På den bakgrunn er det først når kravet om jurisdiksjon vis a vis andre stater anses folkerettslig legitim, at staten besitter myndigheten til å la sin straffelovgivning få ekstraterritoriell anvendelse.

Dette fører til det klare utgangspunkt at i de tilfeller staten ønsker å strekke jurisdiksjonskompetansen sin ut over landets grenser, kreves det et folkerettslig grunnlag.

Et mulig rettsgrunnlag for å utøve jurisdiksjon utenfor Norges grenser er det ulovfestede kvalifiserte realprinsippet, også kjent som beskyttelsesprinsippet. Dette prinsippet gir staten adgang til å gripe inn overfor handlinger begått av utlendinger i utlandet, dersom handlingene truer statens vitale interesser. Slike interesser kan for eksempel være knyttet til nasjonal sikkerhet, økonomisk stabilitet, statens selvstendighet eller andre sentrale rettsgoder. Prinsippet brukes typisk i situasjoner der staten må beskytte seg mot alvorlige trusler, som spionasje, terrorisme eller økonomisk kriminalitet med stor skadepotensial.

Et annet mulig grunnlag er det ukvalifiserte realprinsippet, også kalt det passive personalprinsippet. Dette prinsippet gir staten rett til å straffeforfølge handlinger begått i utlandet, så lenge offeret er norsk borger. I motsetning til nasjonalitetsprinsippet, som knytter jurisdiksjon til gjerningspersonens statsborgerskap, er det her offerets nasjonalitet som er avgjørende. Prinsippet er omdiskutert og anvendes med varsomhet, men begrunnes ofte med

at staten har en legitim interesse i å beskytte sine borgere – uansett hvor i verden de befinner seg – mot alvorlige straffbare handlinger.

Når det gjelder aldersgrenser på sosiale medier, finnes det imidlertid ikke noe klart rettsgrunnlag i folkeretten eller norsk rett som gir staten jurisdiksjon til å regulere dette utenfor egne grenser. Slike spørsmål faller vanligvis inn under den staten der tjenestetilbyderen er etablert, og reguleres i praksis gjennom internasjonalt samarbeid og avtaler.

Selv om EU/EØS-rett behandles som et eget rettsområde, er det i sin kjerne laterale traktater mellom suverene stater. Dette kan gi folkerettslig grunnlag for utvidelse av jurisdiksjonen. Selv om Norge ikke er medlem av EU, gir EØS-avtalen landet tilgang til EUs indre marked og forplikter det samtidig til å implementere store deler av EUs regelverk. Dette regelverket gjelder ikke bare innenfor Norges grenser, men kan også ha virkninger utenfor, og dermed gi Norge en form for jurisdiksjon utover sitt territorium.

I denne sammenheng er e-handelsdirektivet, som regulerer såkalte informasjonssamfunnstjenester, mest relevant. Det er omtalt i punkt 3.2.4. Etableringslandsprinsippet etter e-handelsdirektivet innebærer at tjenester som er sendt fra andre stater er underlagt etablererstatens jurisdiksjon, og ikke mottakerstatens, se blant annet EU-domstolens avgjørelse av 9. november 2023 i *Google Irland-saken* (C-376/22).

4 Regulering i andre land

4.1 Norden

Etter personvernforordningen artikkel 8, som setter vilkår for når barn selv kan samtykke i forbindelse med behandling av personopplysninger utført av informasjonssamfunnstjenester, har Sverige, Island og Finland aldersgrense på 13 år, mens Danmark har aldersgrense på 15. Ingen av de nordiske landene har egne aldersgrenser for sosiale medier eller krav om aldersverifisering på sosiale medier eller nettsider med skadelig innhold, for eksempel pornografisk innhold. Personvernforordningen er omtalt under punkt 3.2.5.

4.2 Oseania

Australia

Australia har 16-årsgrense for såkalte *age restricted social media platforms*. Det omfatter elektroniske tjenester som har som eneste eller et vesentlig formål å muliggjøre sosial samhandling på nett mellom to eller flere brukere; som lar brukere koble seg til eller samhandle med noen eller alle brukerne av tjenesten; og som lar brukerne laste opp innhold på tjenesten. Forretningsformål regnes ikke som sosial samhandling, og som å skaffe reklameinntekter eller å tilby reklameplass på tjenesten regnes ikke som formål. En forskriftshjemmel gir departementet mulighet til å unnta eller inkludere navngitte tjenester fra lovens virkeområde. Maksimalt overtredelsesgebyr er 150 000 *penalty units* á 330 australske dollar, eller om lag 330 mill. kroner.

Loven krever at tilbydere av sosiale medier må ta rimelige steg for å hindre barn under aldersgrensen fra å ha profil på tjenesten. Offentlig utstedt identifikasjon kan ikke være den eneste måten tilbyderne verifiserer alder på. Det innebærer at ingen skal være nødt til å bruke offentlig ID, og tilbyderne må legge til rette for andre typer aldersverifisering. Hensikten er valgfrihet for brukeren og at en løsning for aldersverifisering skal være tilgjengelig for alle.

New Zealand

New Zealand har ingen aldersgrense for sosiale medier i dag, men har foreslått en lov som ligner den australske loven. Forslaget definerer sosiale medier på samme måte som Australia, og krever at tjenestene tar rimelige steg for å hindre barn under aldersgrensen fra å ha profil på tjenesten. Med rimelige steg menes det som på tidspunktet var “reasonably able to be done by a provider in relation to preventing an age-restricted user from being an account holder with their age-restricted social media platform,” samtidig som det legges vekt på brukerens personvern og påliteligheten til aldersverifiseringsmetoden. Det er foreslått maksimalt overtredelsesgebyr på 2 mill. New Zealandske dollar, om lag 12 mill. kroner.

4.3 Andre land

Hellas

Hellas har ingen aldersgrense for sosiale medier. Hellas har utviklet en statlig aldersverifiseringsapp, Kids Wallet, som lar foreldre verifisere barns alder når de forsøker å bruke sosiale medier. Den bruker foreldrenes e-ID, som knyttes til barnets profil i appen. Foreldrene kan bekrefte barnets identitet og alder, og får mulighet til å godkjenne aldersverifiseringsforespørsler fra enkelttjenester.

Frankrike

En ny Fransk lov krever aldersverifisering for tilgang til nettsider med pornografisk innhold. Tilsynsmyndigheten for audiovisuell og digital kommunikasjon håndhever loven, og stiller tekniske krav til aldersverifiseringssystemet, i samarbeid med det franske datatilsynet. Det stilles krav til pålitelig aldersverifisering og personvern, og sider som ikke oppfyller kravene kan stenges. Det er tvil om loven er i tråd med EUs-regelverk, og en fransk domstol har suspendert loven midlertidig, i påvente av en vurdering.²⁹

Tyskland

Tysk lov krever at nettsider med innhold som er skadelig for barn, er utilgjengelig for barn. Se her blant annet Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (delstatslov om beskyttelse av unge i media). Det gjelder for eksempel pornografi, innhold med ekstrem vold eller som er voldsforherligende, og innhold som kan være skadelig for barns moralske utvikling. De

²⁹ [Pornhub tilbake i Frankrike etter alderskrav ble satt på pause - GEOPOLITIKA](#)

krever sikker aldersverifisering, og stiller krav til at aldersverifiseringsløsningen er godkjent av Kommisjonen for beskyttelse av unge mot skadelig medieinnhold.

Storbritannia

Storbritannia har ingen aldersgrense for sosiale medier. Storbritannias *Online Safety Act* regulerer sosiale medier og søkemotorer, og holder dem ansvarlige for brukerens trygghet. Tjenester med høy risiko må bruke aldersverifiseringssystemer for å sikre at brukeren er over tjenestens egen aldersgrense. En *safety by design*-tilnærming kreves i utvikling og drift av tjenester. Nettsider med pornografisk materiale må ha robuste aldersverifiseringsmetoder, som foto-ID, aldersestimering basert på bilde av ansiktet til brukeren, kredittkort, e-ID e.l.

5 Lovforslag om aldersgrense i sosiale medier

Departementene mener det er behov for tiltak som reduserer risikoen bruken av sosiale medier har for barn og unge. Dagens situasjon innebærer en høy risiko for barn og unge, og staten har positive forpliktelser til å treffe tiltak for å beskytte dem mot risiko. Departementene mener det vil være utilstrekkelig med pedagogiske tiltak eller veiledninger som opplyser om risiko og anbefaler at barn ikke bruker sosiale medier. Derfor foreslår departementene å innføre aldersgrense for sosiale medier. Det vil flytte deler av ansvaret for barns bruk av sosiale medier fra foreldrene til myndighetene, legge plikter på næringslivet for å overholde reglene, og gi mulighet til sanksjonering ved overtredelse.

5.1 Lovens formål

Angivelsen av lovens formål kan få betydning for fortolkning av loven. Det er også nyttig for evaluering av lovens virkning. Det kan tenkes tre alternativer:

En generell og overordnet formålsangivelse, som ikke viser til konkrete risikoer ved sosiale medier. Vi viser til beskrivelsen av risikoer i punkt 0. En overordnet formålsangivelse kan se slik ut:

Loven skal beskytte barn og unge mot mulige skadevirkninger ved bruk av sosiale medier. Alternativt kan formålsangivelsen i utgangspunktet være generell, men framheve formål som er særlig viktige eller skiller seg fra øvrige skadevirkninger loven skal motvirke. Kriminalitet kan være et slikt hensyn, som skiller seg fra andre risikoer ved å være ulovlig, og ofte svært alvorlig. For eksempel:

Loven skal beskytte barn og unge mot mulige skadevirkninger ved bruk av sosiale medier, herunder kriminalitet.

En mer detaljert formålsangivelse som gir mer utfyllende eksempler på risikoer loven skal motvirke. Aldersgrensen skal bl.a. beskytte barn mot å bli eksponert for innhold som er skadelig eller av andre grunner ikke egnet for dem, mobbing, trakassering, og forebygging av internettrelatert kriminalitet slik som seksuelle overgrep, trusler, svindel og deling av intime bilder. For eksempel:

Loven skal beskytte barn og unge mot mulige skadevirkninger ved bruk av sosiale medier, herunder mobbing, trakassering, skadelig påvirkning, psykiske lidelser og kriminalitet.

5.1.1 Departementets vurderinger og forslag

Departementene foreslår at lovens formål er å beskytte barn og unge mot mulige skadevirkninger knyttet til bruk av sosiale medier, herunder kriminalitet, se forslag til § 1. Det omfatter alle former for skadevirkninger, tar høyde for at vi ikke har kunnskap om alle skadevirkninger, og omfatter skade fra direkte bruk, konsekvenser av bruk, og konsekvenser av andres bruk, for eksempel mobbing eller overgrep. Kriminalitet nevnes særskilt for å framheve dette som en særlig alvorlig risiko.

Departementene har vurdert om det er hensiktsmessig å vise til andre konkrete risikoer i lovens formålsbestemmelse. Det er særlig risikoer knyttet til barn og unges psykiske

helse, digital mobbing, utsatthet for skadelig innhold og digitale overgrep. En slik liste vil ikke være uttømmende, og det kan i fremtiden vise seg at det er andre uheldige følger av unges bruk av sosiale medier enn det vi har kjennskap til nå. Det kan være en fordel å ikke nevne enkelte risikoer i lovteksten, men at de nevnes disse i lovens forarbeider. På den annen siden kan det være nyttig for brukerne av loven å se hvilke risikoer loven særskilt skal beskytte mot. Enten dette kommer uttrykkelig frem av lovteksten eller forarbeidene, vil det vil være nyttig å ha kunnskap om hvilke risikoer aldersgrensen særskilt skal beskytte mot når det senere skal evalueres loven virker etter hensikten.

I utkast til lovtekst under punkt 7, § 7-1 skisseres det tre alternative formålsbestemmelser. Vi ber høringsinstansene særlig om innspill til formålsparagraf, særlig behovet for å nevne noen skadevirkninger særskilt.

5.2 Definisjon av sosiale medier

Forslaget omfatter *sosiale medier*. Det er ikke entydig hvordan dette begrepet skal forstås. Loven må gjelde det vesentlige i disse tjenestene, avgrenses tydelig mot andre typer tjenester, og være forutsigbar for næringslivet. Departementene viser til punkt 2.2 som omtaler sosiale medier.

En vid definisjon vil være mer inngripende enn en snever en. Departementene mener det er behov for unntak for særlig nyttige eller lite skadelige tjenester, og foreslår unntak som skal gjøre aldersgrensen mindre inngripende og slik ivareta barns rettigheter best mulig.

5.2.1 Definisjonstrekk

Departementene foreslår at sosiale medier defineres som en informasjonssamfunnstjeneste³⁰ som lar brukerne opprette en offentlig personlig profil, lar brukerne knytte seg sammen i nettverk og lagrer og formidler innhold som brukerne laster opp, uten redaksjonell kontroll. Det er i tråd med forskningens definisjon av sosiale nettverkstjenester.³¹ Med informasjonssamfunnstjeneste menes «*enhver tjeneste, der normalt ydes mod betaling, og som teleformidles ad elektronisk vej på individuel anmodning fra en tjenestemodtager*», jf. Europa-Parlamentets og Rådsdirektiv (EU) 2015/1535 artikkel 1 nr. 1 bokstav b). Departementene ønsker en teknologinøytral og objektiv definisjon knyttet til egenskaper ved tjenesten.

Et sentralt spørsmål er hvor omfattende definisjonen av sosiale medier skal være. Det har betydning for hvor inngripende en aldersgrense blir. Vi har derfor sett til andre lands regulering av liknende tjenester.

I Danmark kom det i 2022 et lovforslag om regulering av sosiale medier.³² Lovforslaget ble ikke gjennomført. Det danske forslaget hadde et krav til antall brukere, og gjaldt bare

³⁰ «informasjonssamfunnstjeneste» en tjeneste som definert i artikkel 1 nr. 1 bokstav b) i europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) [2015/1535](#).

³¹ For å unngå sammenblanding med begrepet nettverkstjeneste, bruker vi begrepet sosiale medier.

³² Forslag til Lov om regulering af sociale medier, (2022).

tjenester med over 80 000 brukere foregående år. Departementene mener dette begrepet er for vidt. Danskene begrunnet forslaget med at store plattformer er bedre egnet til spredning av skadelig innhold, og dermed innebærer størst risiko for å bli utsatt for slikt innhold. Departementene mener en avgrensning basert på brukere kan medføre at små tjenester i oppstartfasen slipper å ta hensyn til reguleringen, noe som kan være til fordel for næringslivet. Samtidig kan det medføre fare for at barn og unge bruker små plattformer som ikke må ha aldersgrense. Noen små tjenester kan ha større og noen mindre risikoer for ulike skadevirkninger. Det er krevende å overskue konsekvensene av en slik terskel. Departementene er i tvil om det er hensiktsmessig å stille et slikt krav, og foreslår det ikke her.

Den australske loven om aldersgrense for sosiale medier har tjenestens formål som del av definisjonen.³³ Den krever at «the sole purpose, or a significant purpose, of the service is to enable online social interaction between 2 or more end-users».³⁴ Departementene foreslår ikke et slikt krav. Formålet med en tjeneste kan variere ut fra hva slags innhold eller målgruppe den retter seg mot, mens funksjonaliteten kan være lik. Det åpner for enkel omgåelse gjennom markedsføring. Vi foreslår heller unntak for noen typer formål, enn å innta dette som del av definisjonen av sosiale medier.

Departementene foreslår at en personalisert nyhetsstrøm ikke omfattes av definisjonen. Noen tjenester som vanligvis omtales som sosiale medier har ikke personalisert nyhetsstrøm som del av sin kjernefunksjonalitet. Dersom dette inkluderes i definisjonen, vil reguleringen kunne omgås gjennom relativt små endringer i tjenestene. Personaliserte nyhetsstrømmer kan bidra til sosiale mediers skadepotensiale gjennom anbefalinger av innhold og reklame.

Departementene foreslår at tilsynsmyndigheten i enkeltvedtak kan avgjøre tvilstilfeller. Det kan hindre omgåelse av loven. Det gir mulighet til å ha en snever definisjon som utgangspunkt, samtidig som det minimerer risikoen for at noen tjenester gjør mindre endringer for å omgå regulering.

Vi ber høringsinstansene om innspill til definisjonen av sosiale medier, særlig hvorvidt en personalisert nyhetsstrøm bør inngå som definisjonstrekk, se forslag under punkt 7, § 2 bokstav c), og hvorvidt et minste antall brukere og tjenestens formål bør inngå i definisjonen.

5.2.2 Unntak for visse typer tjenester

Noen tjenester kan falle innunder definisjonen av sosiale medier, men innebære liten risiko eller være særlig verdifulle for barn og unge. Videre kan det oppstå behov for å unnta konkrete tjenester som er særlig viktige for barn og unges rettigheter. Departementene

³³ Online Safety Amendment (Social Media Minimum Age) Act 2024, Online Safety Amendment (Social Media Minimum Age) Act 2024, (2024).

³⁴ Salg av reklameplass eller å skaffe inntekter fra reklame med i vurderingen av hensikten med tjenesten. Kommersielle aktiviteter regnes ikke som «social interaction».

foreslår å unnta noen typer tjenester fra aldersgrensen. Departementene foreslår også en forskriftshjemmel for å unnta navngitte enkelttjenester.

Dataspill

Departementene foreslår unntak for dataspill. Dataspill har spesiell kunstnerisk og kulturell verdi, og er en stor del av barn og unges fritid. Dataspill er spill eller interaktive opplevelser som spilles med elektronisk utstyr. Dataspill flest vil falle utenfor den foreslåtte definisjonen av sosiale medier. Noen dataspill vil likevel omfattes, for eksempel nettbaserte flerspillerspill som lar spillerne bruke utviklerverktøy til å lage eget innhold i spillet.

Aldersgrenser på dataspill er ikke lovregulert, men følger ulike merkeordninger, som det pan-europeiske spillinformasjonssystemet (PEGI), og distributørers egne grenser. Foreldre har ansvar for å overholde de anbefalte aldersgrensene for dataspill.

Kontakt- og atferdsrisiko kan fortsatt forekomme i forbindelse med nettbaserte dataspill, på lik linje med andre tjenester med kommunikasjonsmulighet. Departementene mener at risikoen for dette ikke er større på de dataspillene som eventuelt omfattes av loven. Det vil ikke være forholdsmessig å sette aldersgrense på dataspill på lik linje med sosiale medier. I tillegg vektlegger vi hensynet til barns lek og fritid, deltakelse i kunst- og kulturliv, samt dataspills kunstneriske og kulturelle verdi, og foreslår å unnta dataspill som eventuelt omfattes av definisjonen.

Tjenester som primært brukes til kjøp og salg av varer eller tjenester

Departementene foreslår unntak for tjenester som primært brukes til kjøp og salg av varer eller tjenester. Noen slike vil falle inn under definisjonen av sosiale medier. For eksempel har Tise nettverksfunksjonalitet, lar brukerne følge andres profiler, og annonsene kan anses som brukerskapt innhold. Finn.no har ikke nettverksfunksjoner, og faller utenfor. Departementene mener risikoene knyttet til sosiale medier i liten grad er til stede på slike plattformer, og mener derfor slike tjenester bør unntas. Tjenester for kjøp og salg av varer eller tjenester som er ulovlige eller ulovlige for barn, som tobakk og alkohol, reguleres i andre lover.

Kommunikasjon i lukkede grupper om utdanning og fritidsaktiviteter mv.

Departementene foreslår unntak for tjenester til kommunikasjon i lukkede grupper mellom barn, foreldre og ulike institusjoner, som skoler, barnehager og organisasjonslivet, om utdanning og fritidsaktiviteter mv. Et eksempel er Spond. Departementene mener slike tjenester i liten grad medfører risiko for barn og unge, og at de muliggjør kommunikasjon og informasjonsdeling som kan være viktig for barns deltakelse i barnehage, utdanning, fritidsaktiviteter og organisasjonsliv. Vi vektlegger særlig retten til lek, rekreasjon, kulturell og kunstnerisk deltagelse, og foreslår at slike tjenester ikke omfattes av loven.

Kommunikasjon i lukkede grupper mellom medlemmer eller frivillige i politiske og sivile organisasjoner.

Departementene legger til grunn at en aldergrense i sosiale medier ikke er forholdsmessig uten nærmere avgrensning mot politiske grupper eller øvrige sosiale medier særlig knyttet til politisk samhandling, se omtalen av ytrings- og informasjonsfrihet, og retten til organisasjon og politisk deltagelse i beskrivelsen av gjeldende rett kapittel 3. Enkelte sivilsamfunnsaktører har egne forum hvor medlemmene samhandler, og lovforslaget kan medføre at flere slike fora dannes. For at inngrepet skal bli forholdsmessig, sett i sammenheng med barns menneskerettigheter, må det derfor være unntak som innrettes på en slik måte at barns ytrings- og informasjonsfrihet, samt organisasjons- og forsamlingsfrihet ivaretas. Departementene foreslår derfor unntak for slike tjenester.

Nettfora

Departementet foreslår ikke unntak for nettfora. Fora på internett deler med sosiale medier at de inneholder brukerskapet innhold og har offentlige personlige profiler. Et eksempel er Kvinneguiden.no og Freak.no. De har ikke funksjonalitet for nettverk mellom brukere, og vil i så fall ikke regnes som sosiale medier. Tjenester som også tilbyr nettverksfunksjoner mellom brukere, vil oppfylle definisjonen og omfattes av definisjonen. Eksempler er plattformene X og Diskusjon.no. Vi ser ikke grunn til å unnta nettfora særskilt.

Digitale meldingstjenester

Departementene foreslår unntak for digitale meldingstjenester. Dette er tjenester som lar brukeren sende elektroniske meldinger til et avgrenset og forhåndsdefinert antall personer. De har gjerne personlig profil og kobler brukere sammen, f.eks. i gruppechatter og kontaktlister, og innholdet er brukerskapte meldinger. Innholdet vil imidlertid ikke være tilgjengelig for andre brukere enn avsenderen ønsker. Det skiller seg fra det i utgangspunktet offentlige innholdet i sosiale medier. Eksempler er gruppechatter og e-posttråder.

Meldingstjenester som Whatsapp lar også brukerne lage en offentlig profil med bilde og beskrivelse av brukeren. På noen av disse tjenestene kan man kontaktes av fremmede, og en del risikoatferd skjer også i lukkede grupper. Et skille går mellom meldingstjenester hvor man har kontroll over hvem som mottar en melding, og sosiale medier hvor innholdet kan være tilgjengelig for alle brukerne av tjenesten.

I straffeloven er en ytring offentlig når den skjer i nærvær av et større antall personer, som lett kan iakttas og er iakttatt fra et offentlig sted, eller når den er framsatt på en måte som er egnet til å nå et større antall personer. Et større antall personer er forstått som 20-30 personer. Det vil gjelde for eksempel lukkede grupper på sosiale medier.

Departementene mener derfor det er grunn til å unnta digitale meldingstjenester fra definisjonen. Det er ikke ønskelig å begrense barns mulighet til digital kommunikasjon, og departementene mener det vil være uforholdsmessig inngripende å favne digitale meldingstjenester.

Avgrensningen innebærer at det er en risiko for at tjenester som i dagligtalen anses som sosiale medier faller utenfor definisjonen, og at tjenester med skadepotensiale ikke

omfattes. Et eksempel her er Snapchat, der Hovedfunksjonaliteten er bildemeldinger til en avgrenset mottakerliste, mens stories og hotspots er offentlige. En mulig løsning er å ikke ha digitale meldingstjenester som unntak i lovteksten, men la slike tvilstilfeller avgjøres av tilsynsmyndigheten.

Departementet ber særlig om innspill om hvorvidt digitale meldingstjenester bør omfattes av definisjonen av sosiale medier, og behovet for unntak for digitale meldingstjenester.

Tjenester som primært brukes til formidling av bolig- eller stillingsannonser

Visse sosiale medier brukes primært til å formidle bolig- eller stillingsannonser. Et eksempel er Finn.no. Ettersom barn under 15 år ikke kan inngå arbeidsavtaler, har slike tjenester liten verdi, og å innføre aldersgrense vil i liten grad gå ut over barns rettigheter. Samtidig vil det legge plikter på tilbydere av antakeligvis ufarlige tjenester, noe som kan være urimelig for næringslivet. Det taler for å unnta slike tjenester.

Det er en viss risiko for at slike tjenester vil kunne benyttes av barn og unge istedenfor de sosiale mediene som underlegges aldersgrense. Det kan derfor være hensiktsmessig at de omfattes av loven. Departementene mener det i dag er liten risiko forbundet med slike plattformer og foreslår et unntak.

Digitale læremidler, ressurser og verktøy anskaffet for bruk i grunnopplæringen

Mange digitale læremidler, ressurser og verktøy anskaffet for opplæring/utdanning vil innebære mulighet for å lagre og formidle innhold som elevene (brukerne) laster opp. Læremidlene og ressursene vil også ha elementer av at elevene er knyttet sammen i nettverk gjennom at de tilhører en felles gruppe eller klasse på skolen eller utdanningsinstitusjonen. Elevene vil imidlertid ikke ha en offentlig profil gjennom læremiddelet. Departementene legger derfor til grunn at digitale læremidler, ressurser og verktøy som er anskaffet for bruk i grunnopplæringen ikke faller inn under definisjonen av sosiale medier, og at det dermed ikke er behov for eksplisitt unntak i loven for disse.

Departementene ber særlig om innspill til behov for unntak.

5.2.3 Departementets vurdering og forslag

Departementene mener en definisjon av sosiale medier basert på objektive egenskaper med unntaksadgang er den beste løsningen, se punkt 5.2, samt lovforslaget § 2. Departementene foreslår at tilsynsmyndigheten i enkeltvedtak kan avgjøre tvilstilfeller om en tjeneste er en sosial medietjeneste. Det kan hindre omgåelse av loven ved at noen tjenester gjør mindre endringer for å omgå loven.

Noen tjenester kan falle innunder definisjonen av sosiale medier, men innebære liten risiko eller være særlig verdifulle for barn og unge. Departementene vurderer at det bør åpnes for at slike tjenester fortsatt skal være tilgjengelige for de under aldersgrensen, og foreslår derfor en forskriftshjemmel om å unnta navngitte enkelttjenester, se punkt 5.2.2.

5.3 Utforming av aldersgrense

En aldersgrense for sosiale medier skal beskytte barn under aldersgrensen mot mulige risikoer knyttet til bruk av tjenestene. Den kan utformes på ulike måter, med ulik grad av beskyttelse og inngrep. Aldersgrensen kan være generell og absolutt, eller gradert, slik at ulike tjenester eller egenskaper ved tjenester har ulike aldersgrenser.

5.3.1 Gradert eller generell aldersgrense

En gradert aldersgrense innebærer at ulike tjenester eller egenskaper ved tjenester har forskjellig aldersgrense. Skjermbruketvalget foreslår en slik løsning. Hvilke grenser som skal gjelde for ulike tjenester eller egenskaper ved dem, kan fastsettes i lov, slik som bildeprogramloven setter aldersgrenser for ulike typer skadelige bildeprogram. For eksempel kan 13-åringer få tilgang til enkelte sosiale medier med lav risiko, 15-åringer til tjenester med litt høyere risiko, og 18-åringer til tjenester med høy risiko. En tilsynsmyndighet eller tilbyder selv, kan fastsette aldersgrensen for en konkret tjeneste.

En gradert aldersgrense innebærer en tilpasning til tjenestenes skadepotensiale, og til barns antatte modenhet. Det kan være mindre inngripende for barn og unge enn en generell aldersgrense, avhengig av hvor de graderte grensene settes. En slik løsning forutsetter kunnskap om skadevirkninger som kan begrunne ulike grenser. Kunnskapsgrunnlaget for å si at konkrete egenskaper eller tjenester er for skadelige for en aldersgruppe, men ikke en annen, er i dag usikkert.

Tjenester vil måtte vurderes etter myndighetsbestemte regler, enten av et tilsynsorgan eller av tilbyderne selv. Dette svarer til systemet som gjelder for de medieplattformene som omfattes av krav om aldersgrenser etter bildeprogramloven. Det vil være behov for retningslinjer eller lovkrav som regulerer grensesettingen.

Departementene vurderer at en løsning hvor tilbyderne setter aldersgrenser innebærer en risiko for at tilbyderne vil vektlegge egeninteresse, som kommersielle hensyn, framfor beskyttelse av barn og unge. Dagens situasjon, hvor tilbydernes egne aldersgrenser i liten grad overholdes, tyder på at en tilsynsmyndighet må ha vesentlige ressurser til å kontrollere grensesettingen og sanksjonere overtredelser.

Departementene mener at en gradert aldersgrense vil være ressurskrevende, og ikke være tilstrekkelig effektiv til å redusere risikoen ved bruk av sosiale medier for unge. Mangelen på kunnskap til å utforme regelverk om tjenester eller egenskaper ved tjenester sitt skadepotensiale gjør det utfordrende å foreslå en slik løsning.

Et alternativ er å innføre en generell aldersgrense. Med generell mener vi at grensen er lik for alle sosiale medier. Alle tjenester som defineres som sosiale medier vil dermed ha samme grense, istedenfor grenser basert på konkrete tjenester eller deres egenskaper.

En generell aldersgrense kan være absolutt, slik at det ikke er anledning for foreldre og omsorgspersoner til å gi barn tilgang til sosiale medier på tross av aldersgrensen. Dette innebærer at barn under aldersgrensen ikke får tilgang til sosiale medier. Et alternativ er at det er anledning for foreldre og omsorgspersoner å gi barn tilgang til tross for grensen. En slik løsning er valgt i bildeprogramloven, hvor foreldre kan overprøve

beskyttelsestiltakene som distributøren av bildeprogrammet har iverksatt. For framvisning (kino osv.) er foreldres adgang til å overprøve aldersgrensen likevel begrenset opp til neste aldersgrensetrinn, f.eks. slik at de som har fylt 12 kan tas med på forestillinger med 15-årsgrense. Det er også mulig for foreldre å gi samtykke etter personvernforordningen artikkel 8 jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav a. Her kan foreldre samtykke på vegne av barn under aldersgrensen, til at barns personopplysninger behandles av informasjonssamfunnstjenester.

Departementene legger til grunn at en løsning med mulighet for at foreldrene samtykker til at barn under grensen deltar på sosiale medier, ikke i tilstrekkelig grad vil beskytte barn og unge mot risikoen som følger ved bruk av sosiale medier. En slik løsning vil kunne uthule aldersgrensen og gjøre den mindre effektiv. Foreldre veier gjerne hensynet til beskyttelse av barn fra skadevirkninger ved sosiale medier, mot hensynet til at barn skal få delta på lik linje med venner og jevnaldrende. Det kan føre til en snøballeffekt dersom mange barn får tilgang, og foreldre vil føle et press til å gi også sine barn tilgang selv om barnet kanskje ikke er modent nok. Det er vanskelig for å foreldre å få oversikt over risikoene barn kan bli utsatt for på sosiale medier. Departementene mener at en løsning med mulighet for at foreldrene samtykker til at barn under grensen deltar, ikke i tilstrekkelig grad vil beskytte barn.

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

En generell aldersgrense vil gi alle barn og unge like vilkår, uten utenforskap basert på foreldres skjønn, og uten press om å delta på sosiale medier. Innføring av en generell og absolutt aldersgrense gir tydelige rammer og ansvar for bruk av sosiale medier, både for teknologiselskapene, foreldre og barn. Det gjør det mulig å stille tydelige krav til plattformene om aldersverifisering og bedre beskyttelse av barns personopplysninger ved tilbud om slike tjenester. Det vil også støtte foreldre i å begrense barns bruk av sosiale medier når det er fastsatt tydelige grenser i loven, som gjelder for alle.

Verdien av å bruke sosiale medier for barn oppleves lavere når jevnaldrende ikke bruker dem. Selv om mange foreldre ønsker å overholde tilbyderens aldersgrenser, oppretter mange barn profil før de er gamle nok. Det er i dag enkelt å opprette profil uten noen form for sikker aldersverifisering eller godkjenning fra foreldre. Det er derfor behov for ytterligere tiltak for å begrense barns tilgang på sosiale medier. Se mer om behovet for aldersverifisering, tilsyn og håndheving i punkt 5.7 og 5.8.

En generell og absolutt grense være betydelig mindre ressurskrevende for myndighetene og de sosiale medietilbyderne, ettersom det ikke er behov for å vurdere om hver enkelt tjeneste vil være egnet for barn under aldersgrensen.

5.3.2 Hvor aldersgrensen bør settes

Departementene har vurdert hvilken aldersgrense som vil være egnet for å beskytte barn og unge mot mulige skadevirkninger av bruk av sosiale medier. En generell aldersgrense

kan settes ved ulike aldre. En høy aldersgrense vil være mer inngripende enn en lav. Departementene mener det ikke er aktuelt å vurdere aldersgrense under 13 år eller over 18 år.

En for høy aldersgrense kan representere et uforholdsmessig inngrep i barn og unges menneskerettigheter, herunder ytringsfrihet, organisasjonsfrihet og rett til privatliv og fri korrespondanse. En for lav aldersgrense kan på den andre siden medføre andre rettighetsbrudd, som retten til beskyttelse mot skadelig medieinnhold etter barnekonvensjonen artikkel 17. Fastsettelsen av aldersgrensen skjer dermed ut fra en glideskala, hvor inngrepets karakter og begrunnelse endrer seg parallelt med barnets utvikling og modenhet. For nærmere redegjørelse for hvilke rettigheter som må balanseres, se punkt 3.1.

Helsedirektoratets anbefaler ungdom mellom 13 og 18 år å se alderstilpasset innhold fra redaktørstyrte medier, og unngå ikke-alderstilpasset innhold fra brukerstyrte medier. Det begrunnes med avhengighetsskapende mekanismer, mindre utviklede kognitive ferdigheter til å håndtere forstyrrelser, økt risiko for psykiske vansker blant unge som bruker over 3 timer daglig på sosiale medier, og sosial sammenlikning.³⁵ I tillegg viser forskning at sammenhengen mellom selvrapportert sosiale medier-bruk og lav tilfredshet med livet er tydeligst blant jenter i 11-13-årsalderen og gutter i 14-15-årsalderen.³⁶

En 15-årsgrense vil bety at barn som hovedregel vil få tilgang til sosiale medier fra andre halvdel av niendeklasse, midt i ungdomsskolen. Det innebærer at bare de eldste grunnskolerelevne vil ha tilgang til sosiale medier. Andelen som blir mobbet er høyest blant yngre barn, både når det gjelder digital mobbing og mobbing på skolen.³⁷ Å sette grensen til 15 år vil kunne hindre at de yngre barna blir mobbet digitalt på sosiale medier. Det harmonerer det med flere andre aldersgrenser for barns selvbestemmelse. Eksempler på andre 15-årsgrenser er strafferettslig lavalder, selvbestemmelse i valg av utdanning, inn- og utmelding av foreninger, tros- og livssynssamfunn og adgang til å inngå arbeidsavtale og råde over penger barnet har tjent selv.³⁸ Det samsvarer også med forslaget om å heve aldersgrensen i personopplysningsloven § 5 fra 13 til 15 år, som nevnt under punkt 3.2.5. Videre er det en viss sammenheng mellom de eksisterende 15-årsgrensene og bruken av sosiale medier. Når man har selvbestemmelsesrett i spørsmål knyttet til religion og livssyn og organisasjonstilhørighet, og det rimelig at man får tilgang til sosiale medier hvor slike organisasjoner tilbyr informasjon og diskusjon om saker mv. En høyere aldersgrense vil innebære en sterkere begrensning av disse rettighetene.

Departementene har også vurdert aldersgrense på 13, 16 og 18 år. En grense på 13 år vil kodifisere aldersgrensen de fleste sosiale medier i dag har i sine vilkår for bruk av

³⁵ Helsedirektoratet, "Nye skjermråd fra Helsedirektoratet."

³⁶ NOU 2024: 20, *Det digitale (i) livet - Balansert oppvekst i skjermenes tid*, 111.

³⁷ Utdanningsdirektoratet, *Mobbetallene øker ikke lenger, men er fortsatt høye*, Utdanningsdirektoratet (Udir.no, 2025), <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/analyser/2025/elevundersokelsen-2024/mobbing-og-trivsel/>.

³⁸ NOU 2020: 14, *Ny barnelov - Til barnets beste*, Barne- og familiedepartementet (Oslo, 2020), 343-45, <https://www.regjeringen.no/contentassets/677d13eac68c463fa5c2cbb2f9b54e82/no/pdfs/nou202020200014000dddpdfs.pdf>.

tjenesten. Jo yngre barna er, jo større risiko er det for at barn vil oppleve å bli påvirket negativt ved bruk av sosiale medier. Departementene mener en aldersgrense på 13 er for lav til å beskytte barn og unge mot mange av risikoene ved sosiale medier.

En 16-års aldersgrense vil sammenfalle med aldersgrensen for seksuell lavalder, selvbestemmelse til å samtykke til helsehjelp, søke om endring av juridisk kjønn og endre navn. Departementene mener at slike beslutninger og handlinger kan ha større konsekvenser for barna og krever større grad av modenhet enn det som er rimelig å kreve for å bruke sosiale medier. Det virker også urimelig å kreve en høyere aldersgrense for bruk av sosiale medier enn for å være strafferettslig ansvarlig.

En grense på 18 år benyttes ofte der det er svært godt dokumenterte skadevirkninger, som aldersgrensene på tobakk og alkohol. Det vil sammenfalle med blant annet myndighetsalder, stemmerettsalder, avtalefrihet, rett til å ta alle typer arbeid, ta sertifikat for personbil mm. Departementene mener et forslag om en 18 års grense vil innebære et uforholdsmessig stort inngrep i barns rett til privatliv, og begrense deres ytrings- og informasjonsfrihet mer enn det som kan forsvares ut fra kunnskapen om de mulige skadevirkningene.

Særskilt skadelig innhold

Enkelte tjenester som omfattes av forslaget til definisjon av sosiale medier, vil i større grad bestå av innhold som kan være alvorlig skadelig for barn. Dette kan typisk gjelde pornografiske tjenester, grovt voldsinnhold e.l. Dette er innhold som skal ha 18-årsgrense i de medieplattformene som omfattes av bildeprogramloven, jf. loven § 4 andre ledd. Videre er dette innhold som utløser plikt til å iverksette tiltak for å beskytte mindreårige (dvs. personer under 18 år) etter kringkastingsloven, inkludert for videodelingsplattformtjenester. Dette reiser spørsmålet om aldersgrensen for enkelte typer sosiale medier bør settes til 18 år. En 18-årsgrense kunne f.eks. gjelde for tjenester som i stor grad eller i hovedsak formidler «alvorlig skadelig innhold» slik dette er definert i bildeprogramloven § 2 første ledd bokstav i:

skildringer i bildeprogram som kan virke sterkt følelsesmessig opprivende eller sterkt kognitivt forstyrrende for mindreåriges velbefinnende, særlig nærgående skildringer av kjønns-
lig aktivitet, grov vold og annen svært forstyrrende eller skremmende tematikk.

Definisjonen ligger også til grunn for bestemmelsene om beskyttelse av mindreårige i kringkastingsloven. Merk likevel at definisjonen i utgangspunktet er basert på tradisjonelle audiovisuelle medier, og at den i mindre grad er tilpasset til den nye medievirkeligheten. Det er derfor foreslått som tiltak i Meld. St. 32 (2024–2025) *Trygg oppvekst i et digitalt samfunn* å oppdatere skadelighetsbegrepet i bildeprogramloven og vurdere lovendringer for å beskytte barn og unge i møte med nye digitale medier.

Alternativet er å la 15-årsgrensen også gjelde for slike tjenester. Det vil si at 15-åringer som utgangspunkt kan få tilgang til tjenester som inneholder pornografisk eller annet alvorlig skadelig innhold. De mest brukte tjenestene med pornografisk innhold er ikke etablert i Norge. De vil derfor ikke reguleres av kringkastingsloven. Tjenester som er etablert i andre EØS-land vil kunne omfattes av reglene i AMT-direktivet, som pålegger tjenestetilbyderne å sette i verk hensiktsmessige tiltak for å beskytte mindreårige mot alvorlig

skadelig innhold. Selv om en ny lov om aldersgrense for sosiale medier i seg selv ikke vil hindre de over 15 år å få tilgang til tjenesten, kan tjenestetilbyderen likevel være forpliktet til å hindre barn å få tilgang til alvorlig skadelig *innhold* på tjenesten i henhold til reglene i AMT-direktivet. Merk at disse reglene bare vil gjelde tjenester der formidling av levende bilder er hovedformålet eller en vesentlig funksjon.

Vi ber særlig om innspill til hvor høy aldersgrensen bør være, og om behovet for en 18-årsgrense i denne lov til 18-årsgrense for sosiale medier som inneholder innhold som kan være alvorlig skadelig for barn.

5.3.3 Menneskerettslige vurderinger

Vurdering av hensynet til barnets beste

Grunnloven § 104 andre ledd foreskriver at: «[v]ed handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.» Bestemmelsen er uformet etter mønster av FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1, se punkt 3.1.5. Gjennomgående har premissene og vurderingene i høringsnotatet indirekte vurdert hva som er til det beste for barn. Avslutningsvis vil departementene redegjøre for hvilke konsekvenser forslaget vil ha for barn og unge ved innføring av en generell og absolutt aldersgrense på 15 år for å bruke sosiale medier. Ved å sammenholde disse konsekvensene med de fordeler forslaget medfører, vil departementene overordnet kunne avgjøre om forslaget er til barnets beste. Momenter som kan være relevante å vurdere, er barnets eget syn, egenskaper ved barn, relasjoner, behov for vern og omsorg, sårbarhet, fysisk og psykisk helse, samt forholdet til andre sentrale rettigheter og behov.

Forslaget innebærer at barn under 15 år ikke får tilgang til sosiale medier. Med utgangspunkt i Medietilsynets Barn og Medier-undersøkelse og statistikk over andelen barn i ulike aldersgrupper som bruker sosiale medier, vil om lag 305 000 barn mellom 9 og 14 stenges ute av sosiale medier. En aldersgrense for sosiale medier vil være et inngripende tiltak for veldig mange barn. Tabell 1: Antall barn som bruker sosiale medier, etter alder

Alder	Antall barn	Andel som bruker sosiale medier	Antall sosiale medier-brukere
9 år	62 833	53 %	33 301
10 år	63 141	58 %	36 622
11 år	63 613	72 %	45 801
12 år	65 736	91 %	59 820
13 år	66 180	96 %	63 533
14 år	68 126	97 %	66 082
SUM	389 629	78 %	305 159

Kilde: SSB Tabell 07459 og Medietilsynet Barn og Medier 2024.

Tabellen viser antall barn i befolkningen etter alder og andel og antall sosiale medier-brukere i gruppene. Medietilsynets undersøkelse har ikke respondenter under 9 år.

For særlig sårbare grupper vil det kunne være mer inngripende å miste tilgang til sosiale medier. Det gjelder barn og unge som bruker tjenestene til viktig sosial samhandling og

som har viktige fellesskap der, eller som har begrensede muligheter for deltakelse på andre sosiale arenaer. Lhbt+-ungdom og unge med nedsatt funksjonsevne er eksempler på grupper som kan bli hardt rammet. Samtidig er de mer utsatt for større risiko på sosiale medier enn andre barn.

Risikoene og fordelene med sosiale medier er ikke likt fordelt i befolkningen, men varierer statistisk mellom grupper av barn og unge. Risikoene ved sosiale medier rammer barn og unge som er sårbare også utenfor sosiale medier i større grad enn andre. Skjermbrukutvalget skriver at det «[s]amlet sett er mulig at ungdom fra familier med lavere sosioøkonomisk status bruker mer tid på digitale medier og er mer utsatt for negative effekter av sosiale medier [...]».³⁹ Utvalget mener det trengs mer forskning for å forstå sammenhengene bedre. Usikkerhet rundt hvor mange barn som rammes av de ulike formene for risiko, og hvor stor andel av dette som kan knyttes til sosiale medier, gjør det krevende å anslå hvor virkningsfullt tiltaket vil være.

Forslaget kan medføre at barn og unge benytter seg av andre digitale tjenester enn de som omfattes av forslaget. Gitt at noen av risikoene aldersgrensen skal forebygge er knyttet til sosiale mediers egenskaper, vil noen barn antakelig flytte til mer egnede tjenester. Noen vil kunne flytte til tjenester som er *mindre* egnet. I tillegg kan det tenkes at barn vil bruke tid på andre typer aktivitet, både på og utenfor internett.

Videre vil organisasjoner som bruker sosiale medier til medlemskontakt rammes, noe som vil få konsekvenser for organisasjonslivet, barn og unge sin organisasjonsfrihet og rett til å bli hørt. Uten sosiale medier vil barn og unge få begrenset mulighet til å ytre seg, kommunisere og hente informasjon gjennom disse tjenestene. Det innebærer en avgrensning av ytrings- og informasjonsfriheten deres. Også muligheten for deltakelse i kunstneriske og kulturelle interessefellesskap og grupper vil begrenses, hvilket kan få konsekvenser for kulturlivet ellers. Barn og unge vil fremdeles ha tilgang til andre digitale kanaler for å skaffe informasjon og ytre seg. Hvor alvorlige begrensninger som legges på barns friheter og rettigheter avhenger av hvor høy aldersgrensen er, og hvilke tjenester som omfattes av grensen.

Bruk av sosiale medier kan medføre risiko for skade for barn. Skadepotensialet kan variere etter hvor sårbart barnet er, hvilke risikoer det utsettes for og hvilke forutsetninger barnet har for å håndtere utfordringene. Barn utsettes for en betydelig risiko ved bruk av sosiale medier. Barn kan eksponeres for skadelig eller ulovlig innhold som vold, seksualisert materiale, selvskading, spiseforstyrrelser og narkotika. Sosiale medier mangler redaktøransvar, noe som øker risikoen for desinformasjon og ekstremisme. Barn kan selv delta i skadelig atferd som mobbing, deling av nakenbilder og deltakelse i farlige trender. Politiet rapporterer at også yngre barn er involvert i deling av seksuelt innhold. Det er fare for at barn kommer i kontakt med personer som ønsker å skade dem, for eksempel gjennom grooming, utpressing eller radikalisering. En tredjedel av barn mellom 13 og 18 år har fått tilsendt eller blitt bedt om å sende nakenbilder. Slike former for kontaktrisiko vil fortsatt kunne foregå på andre plattformer enn sosiale medier.

³⁹ NOU 2024: 20, *Det digitale (i) livet - Balansert oppvekst i skjermenes tid*.

I tillegg er barns bruk av sosiale medier forbundet med en rekke andre risikofaktorer. Blant annet vil de kunne utsettes for kommersiell påvirkning, som reklame for ulovlige eller upassende produkter. Det samles også inn store mengder persondata, noe som kan føre til personvernbrudd og økonomisk utnyttelse. Disse risikoene går på tvers av de andre risikofaktorene og er knyttet til sosiale mediers design og forretningsmodeller. Algoritmer og avhengighetsskapende funksjoner kan påvirke barns helse, søvn, skolearbeid og meningsdannelse negativt.

Departementene mener det er behov for tiltak som reduserer risikofaktorene knyttet til bruk av sosiale medier. Dagens situasjon innebærer en for høy risiko for barn og unge, og staten har positive forpliktelser til å treffe tiltak for å beskytte dem mot risiko. Departementene er samtidig bevisst de konsekvensene dette vil få for et stort antall barn, og foreslår derfor en rekke unntak. Disse unntakene vil både føre til at aldersgrensen ikke får større konsekvenser enn det som kan begrunnes i risikobildet, men også for å ivareta sentrale menneskerettigheter for barn. Når departementene står ovenfor alternativene om å innføre aldersgrense, kontra å ikke innføre aldersgrense, vil en aldersgrense fremstå som den løsningen som grunnleggende sett er det beste for barn på både gruppe- og individnivå. Derfor foreslår departementene å innføre aldersgrense for sosiale medier.

Ytrings- og informasjonsfrihet

En aldersgrense for sosiale medier vil gripe inn i barns mulighet for å ytre seg, innhente informasjon og synspunkter og knytte sosiale nettverk gjennom bruk av sosiale medier. Et viktig spørsmål blir derfor om forslaget innebærer en innskrenkning av barns ytrings- og informasjonsfrihet i strid med Grl. § 100 og EMK art. 10. I denne sammenheng må det også legges vekt på at sosiale medier er en plattform for politisk og annen samfunnsdebatt, som nyter et særlig sterkt vern etter Grl. § 100.

For å kunne gjøre inngrep i ytringsfriheten kreves det hjemmel i lov, legitimt formål og forholdsmessighet. Kravet om lovhjemmel vil klart være oppfylt, ved å foreslå en ny lov om aldersgrenser for sosiale medier for barn. Departementet legger til grunn at beskyttelse av barn og unge er et legitimt formål.

Det er flytende overganger mellom typisk politiske ytringer og andre typer ytringer. Der hvor ytringene er kritiske til egenskaper ved samfunnet, er terskelen for begrensning høy, mens terskelen er lavere for å begrense kommersielle ytringer, som reklame. I sosiale medier vil barn og unge støte på både politisk innhold og markedsføring, i tillegg til informasjon og synspunkter om bekjente og andre i samfunnet. Å begrense alle under 15 år sin tilgang til politiske ytringer i sosiale medier vil antakelig ikke være forholdsmessig. Samtidig legger departementene til grunn at det ikke vil være uforholdsmessig å begrense tilgangen til markedsføring og kommersielle ytringer. Siden begge disse elementene befinner seg på de samme plattformene, er det krevende å innføre en generell aldersgrense på plattformnivå, og ikke på innholdsnivå. Departementene tror likevel at ved å innføre aldersgrense på plattformer hvor begge deler finner sted, vil den politiske aktiviteten dreie over på egne plattformer, eller andre tryggere fora innenfor den politiske aktørens kontroll. For å avhjelpe mulige negative effekter på ytrings- og informasjonsfriheten foreslår

derfor departementene unntak for sosiale medier som primært benyttes til å ytre seg og samhandle politisk, se lovforslaget § 2 første ledd bokstav d. Barn og unge har tilgang på politisk innhold og kommunikasjon gjennom andre kanaler, som TV og nettaviser og papiraviser, og adgang til å ytre seg gjennom debattinnlegg og kommentarfelt.

Forslaget går ut på en generell og absolutt aldersgrense i sosiale medier. EMD har i avgjørelsen *Animal Defenders mot Storbritannia* (nr. 48876/08), vist til at i vurderingen av forholdsmessighet av en generell regulering som griper inn i ytringsfriheten, kan hensynet til effektiv regulering være relevant å vektlegge. Risikoen for rettslig usikkerhet og misbruk av reguleringen er relevante hensyn i vurderingen av inngrepet. Departementet legger til grunn at en aldersgrense med for mange unntak hva gjelder både alder, men også tjenesteleverandører og beskrivelse av innhold, kan medføre at aktørene tilpasser seg reguleringen ved å finne smutthull i lovverket som muliggjør skadevirkninger på barn og unge.

Ytringsfriheten er ikke begrenset til bestemte former, men formen kan ha betydning for ytringens skadepotensial, og dermed for statens adgang til å begrense den. EMD har innvilget statene betydelig skjønnsmargin når det gjelder beskyttelse av moral, herunder beskyttelse av barn. Særlig viser dommene *Handyside* og *Müller mfl.* at statene kan gå langt i å beskytte barn mot seksualisert innhold, og også gjøre begrensninger på deres tilgang til slike ytringer. Departementene viser til at aldersgrenser vil være forholdsmessig i de tilfellene hvor risikoen er stor for skade, eller hvor ytringene bærer preg av å være kommersiell reklame, men i mindre grad forholdsmessig hvis aldersgrensen avskjærer politiske eller samfunnskritiske ytringer. Avveiningen mellom retten til ytrings- og informasjonsfrihet og retten til beskyttelse mot skadevirkninger, vil med andre ord kunne slå ulikt ut for ulike sosiale medier. Enkelte sosiale medier vil – på bakgrunn av tema, bruksmønster, formidlet innhold, algoritmer osv. – innebære en lavere risiko for skade enn andre. Departementene legger til grunn at der risikoen er særlig lav, kan en aldersgrense være uforholdsmessig. Departementene mener det er en krevende balanse. Hvorvidt noen sosiale medier i praksis har så lav risiko, er et empirisk spørsmål som tilgjengelig forskning ikke gir gode svar på.

Departementene ber på bakgrunn av dette om høringsinstansenes syn på aldersgrensens betydning for adgangen til informasjon og ytringsrom.

Innføring av en absolutt aldersgrense for alle sosiale medier kan i konkrete tilfeller tenkes å innebære en uforholdsmessig begrensning av ytrings- og informasjonsfriheten. Departementene foreslår derfor å gjøre unntak for visse typer tjenester som forutsetningsvis innebærer lav skaderisiko, og i tillegg en hjemmel til å gjøre ytterligere unntak i forskrift, se lovforslaget § 2 første og tredje ledd. Samtidig forekommer politiske ytringer i uorganiserte kanaler og fellesskap på sosiale medier. Det gjelder den politiske dialogen som foregår i sosiale medier, men utenfor kanalene til organisasjoner, partier o.l., men mellom privatpersoner, via eget innhold og kommentarer. Disse vil neppe kunne fortsette gjennom den foreslåtte unntaksbestemmelsen. Samtidig finnes det en rekke andre konvensjonelle medier som TV, papiravis og nettaviser, herunder kommentarfelt, som fortsatt vil være tilgjengelige, også for barn.

Departementene ønsker innspill om betydningen og omfanget av uorganiserte kanaler og fellesskap på sosiale medier for politiske ytringer, og hvordan forslaget kan endres for å legge til rette for dette.

Særlig om forhåndssensur

Grunnloven § 100 fjerde ledd inneholder et forbud mot forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler. En aldergrense i sosiale medier vil fungere som en type forhåndssensur og forebyggende forholdsregel, ved at publikummet for ytringen blir avgrenset gjennom lov. Etter liberale grunnprinsipper skal borgerne kunne treffe sine egne avgjørelser om hvilke opplysninger og ideer de vil ha, men samtidig i ettertid være ansvarlige for eventuelle brudd på loven. Det er likevel tillatt å gripe inn der det er «nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder», og forholdsmessig. Departementenes forslag om aldersgrense for sosiale medier er nødvendig for å beskytte barn og unge slik loven åpner opp for.

Departementene begrunner sitt standpunkt i at nødvendighetskriteriet fastslår at et inngrep i ytringsfriheten må svare til et tvingende samfunnsmessig behov, og stå i forhold til det man vil oppnå, veid opp imot inngrepets konsekvenser for ytringsfriheten. Inngrepet må være relevant og tilstrekkelig begrunnet. I NOU 1999: 27 s. 247 uttrykkes det at unntaket «i første rekke [er] tenkt å åpne for at Statens filmtilsyn kan fortsette å sette aldersgrenser for de levende bilder som per i dag faller innenfor deres kompetanse», men at det ikke er noe i veien for at «unntaket også brukes til forhåndskontroll med levende bilder som distribueres direkte til en privat data- eller fjernsynsskjerm (kringkasting, internett)».

Departementene viser til viktigheten av at en aldergrense i sosiale medier fastsettes i lov, og hvor unntakene også følger av lovteksten. Høyesterett har gjennom sin praksis åpnet for at forhåndssensur kan fastsettes etter en interesseavveining (se omtale av HR-2025-813-A). Likevel er det viktig å understreke at forhåndssensur strider mot noen prinsipielle grunnverdier i vårt demokratiske samfunn, om fri og åpen kommunikasjon i det offentlige rom. Inngrep i dette, også hvor det er nødvendig og forholdsmessig for å beskytte barn og unge, bør komme fra Stortinget som besitter den demokratiske legitimiteten i samfunnet. Innst. S. nr. 270 (2003–2004) s. 54 la til grunn at det vil «ligge innenfor en rimelig tolkning av bestemmelsen at forhåndssensur i spesielle tilfeller tillates, slik at Stortinget kan gi nærmere retningslinjer om dette». Departementene har derfor på dette punkt gått langt i å foreslå hovedregel og unntak med klare lovhjemler i lovforslaget, slik at adgangen til inngrep for staten har klare og forutsigbare rammer. Departementet foreslår at deler av reguleringen skjer gjennom forskrift, men at hovedregelen og de mest sentrale unntakene foreslås i lovteksten.

Departementene mener at en aldersgrense i sosiale medier, som medfører en grad av forhåndssensur, er nødvendig for å beskytte barn og unge. Barn eksponeres i dag for innhold som kan skade deres psykiske helse, og mange bruker sosiale medier før anbefalt aldersgrense. Informasjonsflyt på sosiale mediene er i en viss utstrekning preget av desinformasjon og personvernbrudd. Barn er særlig sårbare for manipulasjon og propaganda, for eksempel ved bruk av mikromålretting av innhold, som de sosiale medienes

forretningsmodell baserer seg på. Tiltaket søker det legitime formålet å beskytte barn og unge på en effektiv måte, slik at det sikrer retten til en trygg digital oppvekst, blant annet etter barnekonvensjonen artikkel 17.

En aldersgrense er ikke et totalforbud, men en regulering av tilgang, og kan derfor anses som mindre inngripende. Den retter seg ikke mot innholdet i ytringer. Tiltaket fremstår videre forholdsmessig, ved at det kun er en begrenset kommunikasjonsform som rammes, samt at det er en nokså lav aldersgrense og åpnet for unntak etter lovforslagets § 2.

Positiv forpliktelse til infrastruktur

Etter Grunnloven § 100 sjette ledd «påligger [det] statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig debatt.» Staten skal dermed ikke bare passivt avstå fra å hindre ytringer, men aktivt legge til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale. I dette ligger det krav om tilgjengelighet til arenaer og infrastruktur. Ettersom mye av kommunikasjon og samhandling mellom personer skjer på internett og sosiale medier, stilles det i en viss grad krav til å sette befolkningen i stand til å nå disse arenaene.

En aldersgrense på sosiale medier kan utfordre denne bestemmelsen. Dersom en aldersgrense begrenser barns tilgang til digitale plattformer der samfunnsdebatt og informasjonsutveksling foregår, kan det reises spørsmål om hvorvidt staten oppfyller sin plikt til å legge til rette for ytringsfrihet.

Samtidig kan en aldersgrense være nødvendig og proporsjonal for å beskytte barn mot skadelig innhold og uønskede påvirkninger. Grunnloven gir rom for begrensninger av ytringsfriheten, så lenge de er begrunnet i legitime hensyn og ikke går utover det som er nødvendig i et demokratisk samfunn.

Departementene mener at en aldersgrense for sosiale medier ikke bryter Grunnlovens krav om å tilrettelegge for en offentlig debatt, ettersom debatten kan foregå på andre arenaer hvor barn og unge befinner seg. Sosiale medier er ikke nødvendige for ytrings- og informasjonsfrihet, og å begrense tilgangen barn har til dem av hensyn til mulige skadevirkninger, er etter departementenes syn forholdsmessig.

Retten til ikke-diskriminering

Grunnloven § 98, SP artikkel 2 og 26 og barnekonvensjonen artikkel 2 garanterer lik tilgang til rettighetene i de respektive konvensjonene, samt lik beskyttelse under loven uten diskriminering. I tillegg forbyr konvensjonene all form for diskriminering, og garanterer alle personer lik og effektiv beskyttelse mot diskriminering.

Lovforslaget skiller mellom de som kan få tilgang til en aldersbegrenset sosial medieplattform og de som ikke kan. Barn under 15 år kan bli hindret i å ytre seg på sosiale medieplattformer på lik linje med personer over 15 år. FNs menneskerettighetskomité har uttalt at forskjellsbehandling kan tillates når kriteriene for slik differensiering er rimelige og objektive, og dersom formålet er legitimt i henhold til SP-konvensjonen. I tillegg kommer det alminnelige vilkåret om forholdsmessighet. I denne sammenheng er differensieringen rimelig og objektiv, ettersom det settes en felles aldersgrense som er begrunnet i barnets

modenhet og risiko for skade. Videre er formålet om å beskytte barn og unge mot skade legitimt. Forskjellsbehandlingen er forholdsmessig ved at den rammer generelt og absolutt gjennom på forhånd fastsatte vilkår, og grensen har en klar sammenheng med barn og unges utviklingsnivå og hvilke risikoer sosiale medier medfører den gitte aldergruppen.

Noen barn og unge med funksjonsnedsettelse kan ha særlig nytte av å bruke sosiale medier for å delta på like vilkår som jevnaldrende. Samtidig påpeker Unge funksjonshemmede at gruppen er utsatt for hets på sosiale medier, manglende universell utforming og kan være særlig sårbare for risikoene ved sosiale medier, for eksempel knyttet til psykisk helse. Funksjonshemmede barn og unge er en heterogen gruppe med ulike behov. Noen vil være mer utsatt for risiko i sosiale medier, andre ha mer nytte av deltakelse. Departementene mener det er særlig alvorlig at funksjonshemmede kan være mer utsatt for risiko, og vektlegger behovet for beskyttelse.

En liknende situasjon gjelder lhbt+-barn, som kan ha begrensede muligheter for å delta i miljøer de identifiserer seg med i nærområdet, og slik ha nytte av sosiale medier. Samtidig er gruppen mer utsatt for risikoer knyttet til hets i sosiale medier.

Retten til privatliv og korrespondanse

Grunnloven § 102, EMK artikkel 8, SP-konvensjonen artikkel 21 og 22 og barnekonvensjonen artikkel 16 og 17 første ledd sikrer barn rett til informasjon og fri korrespondanse. I den omtalte saken *Botta mot Italia* har EMD vist at en del av dette også skal sikre relasjonsknytting på tvers mellom mennesker, og arenaer hvor dette skjer er sikret mot statlig inngrep. EMD har vist at retten til privatliv etter EMK artikkel 8 ikke bare gir beskyttelse mot statlige inngrep, men også mot inngrep gjort av privatpersoner.

Enhver har dermed rett til kommunikasjon og korrespondanse med andre, uten at staten griper inn. Ordlyden er vid og trekker i retning av en teknologinøytral bestemmelse som omfatter alle kommunikasjonsmetoder og -midler, herunder internett og sosiale medier. Sosiale medier gir mange muligheter til å utvikle seg og å korrespondere med andre. Sosiale medier gjør det lettere å bygge og opprettholde relasjoner til andre mennesker. Det sosiale medier er en arena for samhandling på tvers av landegrenser som er økonomisk billig å bruke, sammenlignet med telefon og SMS på tvers av landegrenser. Oppsummert er det klart at en aldergrense i sosiale medier utgjør et inngrep i retten til privatliv og korrespondanse, jf. Grl. § 102 og EMK art. 8.

EMD tok i dommen *K.U. mot Finland* (omtalt under punkt 3.1.3) stilling til hvilke krav som gjelder når det kommer til beskyttelse av privatlivet for barn etter EMK artikkel 8. Dommen viser at staten må treffe aktive tiltak for å beskytte barns privatliv. Departementene påpeker at forslaget i sin helhet vil ivareta barnet rett til privatliv, ettersom barnet ikke utsettes for tjenester hvor det spres personopplysninger og kontakthinformatjon på en uregulert måte. Det kan også beskytte mot kommersiell bruk av personopplysninger til markedsføring. Med en aldergrense for sosiale medier vil barnets privatliv beskyttes.

Inngrepet vil likevel være tillatt hvis det har hjemmel i lov, et legitimt formål og er forholdsmessig. I dette tilfellet vil hjemmelskravet være innfridd i alle de skisserte

løsningene, enten det er egen lov eller ved å innta lovbestemmelse/endring i eksisterende lov. Videre vil hensynet være saklig, ettersom det er å beskytte barn mot ulike former for skade knyttet til bruk av sosiale medieplattformer.

Spørsmålet er om inngrepet i retten til privatliv og korrespondanse er forholdsmessig. Inngrepets intensitet er av betydning for vurderingen av om forholdsmessighetskravet er oppfylt. EMD har slått fast at inngrep i privatlivet ofte vil utgjøre inngrep av høy intensitet, se blant annet omtalen av sakene *Dudgeon mot Storbritannia* og *Lingens mot Østerrike* i gjennomgangen av gjeldende rett. Følbareheten kan også påvirke intensiteten. For eksempel vil inngrepet være sterkere dersom en ung influencer som får sin hovedinntekt gjennom sosiale medier, idømmes et rettighetstap, sammenlignet med en som ikke får det. Det samme gjelder en ung person som har størstedelen av sin sosiale kontakt med omverdenen gjennom sosiale medier.

Departementene vet at barn og unge i dag i stor grad kommuniserer gjennom sosiale medier, og at sosiale medier tilbyr nyheter og øvrig innsikt i samfunnet. En absolutt aldersgrense kan begrense barns privatliv og korrespondansefrihet. Departementene er bevisste denne risikoen, men har kommet frem til at forslaget ikke strider mot retten til privatliv og fri korrespondanse. Risikoene for misbruk av personopplysninger knyttet til sosiale medier, tilsier at retten til privatliv og korrespondanse kan utfordres av tjenestene selv, og at en aldersgrense vil kunne verne om barns personopplysninger. Vi foreslår unntak for digitale meldingstjenester, se punkt 5.2.2.

Departementene ber særskilt om høringsinstansene innspill rundt hvordan barns rett til privatliv og korrespondanse utfordres i forbindelse med lovforslaget.

Retten til forsamling, forening og politisk deltagelse

Sosiale medier er en viktig arena for organisering, debatt og politisk engasjement. Barn og unge bruker disse plattformene til å utøve sine sivile og politiske rettigheter, herunder retten til organisasjon og forsamling.

Grunnloven § 101 verner befolkningens rett til forsamling, forening og politisk deltagelse. Bestemmelsen har parallell i EMK artikkel 11, SP-konvensjonen artikkel 21 og 22, samt barnekonvensjonen artikkel 15 som statuerer at «[p]artene anerkjenner barnets rett til organisasjonsfrihet og frihet til å delta i fredelige forsamlinger». Begrepet organisasjonsfrihet er vagt. Ifølge FNs spesialrapportør for menneskerettigheter vil begrepet «organisasjon» referere til blant annet sivilsamfunnsorganisasjoner, klubber, kooperativer, NGO-er, religiøse sammenslutninger, politiske partier, fagforeninger, stiftelser og nettbaserte organisasjoner (*A/HRC/17/27, paragraf 2* og *A/HRC/20/27*). Retten til organisasjonsfrihet (og fredelig forsamling) er slik blitt utvidet til digitale plattformer. FNs spesialrapportør for menneskerettigheter har påpekt at statene har en plikt til å respektere og fullt ut beskytte individers rett til å samles fredelig og danne organisasjoner, både online og offline (*A/HRC/res/21/16*). I tillegg har spesialrapportøren oppfordret statene til å anerkjenne at rettighetene til fredelig forsamling og organisering kan utøves gjennom nye teknologier, inkludert internett (*A/HRC/20/27, avsnitt 84*). På samme måte har FNs barnekomité anerkjent at retten strekker seg til nettpatrone (*CO Rep of Korea, CRC/C/15/Add. 197, avsnitt*

36-37). En aldersgrense for sosiale medier representerer slik et mulig inngrep i barn og unges rett til forsamling, forening og politisk deltagelse.

Departementene antar at barne- og ungdomsorganisasjoner flest, eller organisasjoner med formell eller uformell medlemsmasse, har dialog med sine medlemmer gjennom sosiale medier. Norge er et geografisk stort og tynt befolket land, og mange organisasjoner er avhengige av å kommunisere digitalt med sine medlemmer. I tillegg til formelle organisasjoner kommer også uformelle grupperinger og miljøer som i sin kjerne driver påvirknings- og representasjonsarbeid. Det fremstår klart for departementene at en aldersgrense for sosiale medier vil være et inngrep i barns rett til forsamling, forening og politisk deltagelse. Det vil være snevre grenser for inngrep som griper direkte inn i barns adgang til å utøve retten til organisasjon og forsamling. Samtidig er andre kanaler for digital kommunikasjon tilgjengelige for formelle og uformelle forsamlinger og organisasjoner.

Departementene legger til grunn at aldersgrense vil representere et inngrep de nevnte rettighetene. Inngrep er tillatt all den tid det er hjemmel i lov, legitimt formål og forholdsmessighet. I dette tilfellet vil lovkravet og formålskravet være innfridd, med henvisning til forslaget om lov og at formålet er å verne barn mot skadelig innhold. Spørsmålet blir dermed om det å innføre en aldersgrense på sosiale medier vil være forholdsmessig sett opp mot barns organisasjons- og forsamlingsfrihet. Graden av inngrep vurderes langs en glidende skala, der restriksjoner varierer avhengig av om samhandling befinner seg i en politisk eller sosial kontekst, slik EMD foreskriver i den omtalte *Friend and The Countryside Alliance and Others mot Storbritannia*.

Departementene mener en aldersgrense for sosiale medier vil begrense barns rett til forsamling, forening og politisk deltagelse i en viss grad. Andre digitale kanaler vil være tilgjengelige for barn og unge. Det kan blant annet vises til at enkelte sivilsamfunnsaktører har egne fora hvor medlemmene samhandler. Bortfall av tilgang til sosiale medier vil kunne medføre overgangskostnader for barne- og ungdomsorganisasjoner og barn som flytter til andre tjenester. Departementene foreslår også unntak for sosiale medier som hovedsakelig tilbyr kommunikasjon i lukkede grupper mellom medlemmer eller frivillige i politiske og sivile organisasjoner, se lovforslaget § 2 første ledd bokstav d. Det vil gjøre tiltaket mindre inngripende og ivareta barns organisasjons- og forsamlingsfrihet.

Retten til et trygt digitalt miljø

FNs barnekomité publiserte 2. mars 2021 en generell kommentar nr. 25 om barns rettigheter relatert til det digitale miljøet.⁴⁰ I den generelle kommentaren gir komiteen veiledning om fortolkningen av barnekonvensjonen, og hvordan statene kan sikre at barns rettigheter ivaretas, i en digital kontekst. Kommentaren fremhever at barn har rett til å bli beskyttet mot skadelig innhold på digitale plattformer. En aldersgrense kan sikre at yngre barn ikke eksponeres for innhold som kan være skadelig for deres utvikling. Dokumentet understreker at barn skal ha tilgang til digitale medier på en måte som er tilpasset deres alder og

⁴⁰ FNs barnekomité, Generell kommentar nr. 25 (2021) om barns rettigheter relatert til det digitale miljøet, (2. mars 2021: CRC/C/GC/25, 2021).

modenhet. En aldersgrense kan bidra til å regulere hvilke plattformer og funksjoner barn kan bruke, slik at de får en trygg og meningsfull digital opplevelse. En aldersgrense kan redusere risikoen for at barn blir utsatt for trakassering eller manipulasjon på sosiale medier. Selv om en aldersgrense kan begrense tilgangen til visse plattformer, må den utformes slik at barn fortsatt har mulighet til å utøve sine rettigheter til organisasjon, ytringsfrihet og deltakelse i samfunnsdebatten på en trygg måte. Departementene mener forslaget er i tråd med den generelle kommentaren, og er utformet på en måte som ivaretar de hovedpoengene FNs barnekomité foreskriver.

Retten lek, fritid og kulturell og kunstnerisk deltagelse

Artikkel 31 i Barnekonvensjonen anerkjenner barns rett til hvile og fritid, til å delta i lek og fritidsaktiviteter, samt til å ta del i kulturliv og kunst. Statene bør støtte hensiktsmessige og like muligheter for kulturelle, kunstneriske, rekreasjons- og fritidsaktiviteter. Viktigste av alt fastslår artikkel 31 at barnets deltagelse i slike aktiviteter skal være tilpasset deres alder. Forslaget ivaretar denne typen rettigheter, ved at det gjøres unntak i foreslåtte § 2 for dataspill, tjenester som primært brukes til kjøp og salg av varer eller tjenester, og tjenester som primært brukes til kommunikasjon mellom frivillige, foreldre og barn om barnehage, utdanning og fritidsaktiviteter.

Prinsippet om foreldres hovedansvar

Barnekonvensjonen artikkel 5 handler om foreldres og omsorgspersoners ansvar for å gi barn veiledning og støtte i tråd med deres gradvise utvikling av evner og anlegg. Den slår fast at statene skal respektere foreldres, slektingers, vergers eller andre med juridisk ansvar for barnets rettigheter og forpliktelser til å gi barnet nødvendig veiledning, slik at det kan utøve sine rettigheter i henhold til konvensjonen. Samtidig har staten forpliktelser til å gripe inn på områder eller situasjoner hvor foreldre ikke har kontroll, eller hvor det er vanskelig å sikre barns rettigheter mer systematisk. Aldersgrenser på sosiale medier kan hjelpe foreldre med å etterleve sitt hovedansvar etter FNs barnekonvensjon artikkel 5, som handler om å gi barn veiledning og støtte tilpasset deres gradvise utvikling. En aldersgrense på sosiale medier gir en naturlig ramme for når barn kan introduseres til digitale plattformer på en måte som samsvarer med deres utviklingsnivå. Dette gir foreldre en tydeligere indikasjon på når barna er klare for å bruke sosiale medier på en ansvarlig og trygg måte. En av de største bekymringene ved barnas bruk av sosiale medier er eksponering for skadelig innhold. Aldersgrenser fungerer som en mekanisme for å skjerme yngre barn fra innhold som kan være uegnet, og gir foreldre et verktøy for å regulere hvilke digitale arenaer barna får tilgang til. Sosiale medier kan innebære risikoer som nettmobbing, personvernbrudd og eksponering for manipulerende innhold. Ved å følge aldersgrenser kan foreldre bedre kontrollere når og hvordan barna får tilgang til disse plattformene, noe som bidrar til å forebygge uheldige digitale erfaringer.

Når myndigheter setter aldersgrenser, gir det også foreldre et tydeligere grunnlag for å regulere barnas digitale bruk. Det kan være utfordrende for foreldre å sette grenser alene, særlig når barn ønsker å utforske sosiale medier tidlig. Offisielle aldersgrenser kan gjøre det lettere for foreldre å ha samtaler med barna om trygg bruk av sosiale medier, samtidig

som de kan støtte barnas digitale kompetanse og evne til å navigere internett på en ansvarlig måte.

5.3.4 EØS-rettslig vurdering

Etter departementenes foreløpige vurdering er det usikkert om en generell lovfestet aldersgrense for sosiale medier, herunder krav til aldersverifikasjon, vil komme i konflikt med Norges EØS-rettslige forpliktelser, jf. punkt 3.2. For det første skyldes det at reglene om beskyttelse av barn på internett er harmonisert i DSA, slik at det er begrensninger i anledning til å innføre generelle nasjonale regler. I den grad DSA ikke er til hinder for egne, nasjonale regler, kan etableringslandprinsippet i e-handelsdirektivet også legge begrensninger på norske myndigheters adgang til å regulere tilbydere av sosiale medier.

Departementene mener det er formålstjenlig å sende forslaget på høring for å innhente høringsinstansenes syn på innføring av en aldersgrense for barn på sosiale medier, selv om forslagets EØS-rettslige sider ikke er klarlagt. Etter høringen vil departementene vurdere om det er behov for å justere forslaget og om det er behov for videre utredninger. Etter at det er foretatt eventuelle justeringer i forslaget, vil det i tråd med EØS-høringsloven bli sendt på høring til EFTAs overvåkningsorgan ESA, EU-kommisjonen og de andre EØS-statene, slik at de gis anledning til å uttale seg om forslaget er i samsvar med EØS-retten eller om de mener det er behov for ytterligere justeringer, før lovforslaget kan fremmes for Stortinget.

5.3.5 Departementets vurdering og forslag

Departementene foreslår å innføre en generell og absolutt aldersgrense, se lovforslaget § 4. Departementene mener at en generell og absolutt aldersgrense vil være den mest effektive måten å beskytte barn og unge mot mulige skadevirkninger ved bruk av sosiale medier, se punkt 5.3.1. Departementene foreslår at aldersgrensen for bruk av sosiale medier skal være 15 år. Det harmonerer med flere andre aldersgrenser for barns selvbestemmelse, se punkt 5.3.2. Departementene er bevisste at en absolutt og generell aldersgrense vil stenge barn under aldersgrensen ute av alle de sosiale mediene som omfattes av tiltaket, og dermed være inngripende.

Departementene har vurdert hvorvidt tiltakene er i samsvar med Grunnloven, menneskerettene og EØS-retten. Blant annet er retten til ytringsfrihet og fravær av forhåndssensur vurdert. Departementene ønsker å ivareta barns rettigheter til deltakelse på nett, og foreslår unntaksregler i lovforslaget § 2. De samme grepene er også gjort for å ivareta retten til ikke-diskriminering, retten til privatliv og korrespondanse, retten til forsamling, forening og politisk deltakelse, se punkt 5.3.3. Departementene anser forslaget videre for å være sentralt for å sikre barns rett til et trygt digitalt miljø etter barnekonvensjonen artikkel 17 og FN barnekomité's generelle kommentar nr. 25 om barns rettigheter relatert til det digitale miljøet. Departementene mener forslaget er et forholdsmessig inngrep, og nødvendig for å beskytte barn og unge.

Departementene har også vurdert hvorvidt lovforslaget ivaretar hensynet til barnets beste. Departementene mener det er behov for tiltak som reduserer risikofaktorene knyttet til

bruk av sosiale medier som vi ser i dag. For å sikre at tjenester det er ønskelig at barn har tilgang til ikke omfattes, foreslår departementene en rekke unntak. Når departementene står ovenfor alternativene om å innføre aldersgrense, kontra å ikke innføre aldersgrense, vil en aldersgrense fremstå som den løsningen som grunnleggende sett er det beste for barn på både gruppe- og individnivå. Derfor foreslår departementene å innføre aldersgrense for sosiale medier.

Departementene mener at selv om man må kunne forvente at det stilles spørsmål ved om forslaget oppfyller de EØS-rettslige forpliktelsene, er det viktig å gå videre med forslaget for å beskytte barn og unge. Etter høringen, vil departementene vurdere om det er behov for å justere forslaget og om det er behov for videre utredninger, se punkt 5.3.4.

Departementene ber særlig om innspill til valget mellom en gradert aldersgrense for ulike tjenester eller funksjoner, og en absolutt aldersgrense, hvor høy aldersgrensen bør være, og om behovet for en 18-årsgrense i denne loven for sosiale medier som inneholder innhold som kan være alvorlig skadelig for barn.

5.4 Pliktsubjekt

I dagens situasjon er det foreldre som bestemmer om barna deres får bruke sosiale medier. Foreldre har en naturlig og sentral rolle i å sørge for deres barns trygghet, utvikling og trivsel på mange områder. Mange foreldre mener likevel det er vanskelig å begrense barns bruk av sosiale medier, i hovedsak fordi de ikke ønsker at deres barn skal oppleve utenfor-skap. Den høye bruken av sosiale medier blant barn og unge tyder på at plikten for å overholde aldersgrensen bør legges på andre aktører. Videre er utfordringene knyttet til sosiale medier samfunnsproblemer som krever løsninger på samfunnsnivå, og som ikke bør være den enkelte families ansvar.

Det er mulig å formulere aldersgrensen med barn som subjekt, f.eks. at «Personer under 15 år skal ikke bruke sosiale medier». En slik formulering er trolig mindre EØS-rettslig problematisk, jf. punkt 3.2 og 5.3.4, og kan være mer i tråd med DSA, som gir plikter til nettbaserte plattformer, herunder tilbyderne av sosiale medier. Samtidig er det et sentralt poeng i forslaget at ansvaret for barns bruk av sosiale medier ikke skal ligge på barn og foreldre, men legges til tilbyderne.

Et alternativ er å legge ansvaret for aldersgrensen på tilbyderne av sosiale medier. Tilbyderne er ansvarlige for utformingen av de sosiale mediene, og for graden av tilpasning til barn. Det er rimelig at ansvaret for å beskytte barn og unge mot mulige skadevirkninger av en tjeneste, ligger hos den som tilbyr tjenesten.

Det er grunn til å tro at det høye antallet barn og unge som bruker sosiale medier til tross for tjenestenes egne aldersgrenser i dag, skyldes manglende insentiver for tilbyderne til å fjerne disse brukerne. Som pliktsubjekt for loven vil tilbyderne risikere å få sanksjoner for å tilby sine tjenester til barn under aldersgrensen, som omtalt under punkt 5.8.

Departementene foreslår at tilbyderne av sosiale medier skal ha ansvar for at barn ikke bruker tjenestene deres.

5.4.1 Departementets vurdering og forslag

Departementene foreslår å legge ansvaret for å overholde aldersgrensen til tilbyderne av sosiale medier.

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

5.5 Lovregulering

Departementene foreslår å lovfeste aldersgrense for sosiale medier i en ny lov. Dette er en lov som vil berøre mange, og det er viktig at loven utformes slik at den er lett tilgjengelig for blant annet unge. Reguleringen vil være lettere tilgjengelig dersom det lages en egen lov.

Det har blitt vurdert å gjøre endringer i en eksisterende lov. Bildeprogramloven er i dag den loven som ligger nærmest å regulere de forholdene som omfattes av forslaget. Bildeprogramloven har som formål å beskytte mindreårige mot skadevirkninger knyttet til mediebruk, og inneholder krav om fastsettelse av aldersgrenser og ulike beskyttelsestiltak som skal sikre at barn under aldersgrensen ikke får tilgang til innholdet. Det er samtidig betydelige forskjeller. Bildeprogramloven er basert på enveiskommunikasjon og tradisjonell formidling av innhold fra en tilbyder til en mediekonsument. Derfor er aldersgrensene og beskyttelsestiltakene i loven basert på vurderinger av om det konkrete innholdet som formidles er «skadelig» eller «alvorlig skadelig» for barn i ulike aldersgrupper. En aldersgrense på sosiale medier vil være basert på en bredere forståelse av skadelighet og risiko, som i tillegg vil inkludere bruk av personopplysninger, avhengighetsskapende design, dark patterns, algoritmer for visning av reklame osv. Som nevnt over bryter det også med systemet i bildeprogramloven å ha én generell og absolutt aldersgrense for alle de aktuelle tjenester, uavhengig av en konkret skadelighetsvurdering.

5.5.1 Departementets vurdering og forslag

Departementene foreslår å lovfeste aldersgrense for sosiale medier i en ny lov. Det har blitt vurdert å gjøre endringer i eksisterende lover, herunder bildeprogramloven som ligger nærmest. Som vist til over vurderer departementene at aldersgrense i sosiale medier bør reguleres i en egen lov, ettersom den gjelder for plattformer, imens bildeprogramloven gjelder for innhold, og formålet med aldersgrensen er videre enn beskyttelse mot skadelig innhold.

5.6 Geografisk virkeområde

Utgangspunktet for å forstå forholdet mellom norsk rett og folkeretten er det dualistiske prinsipp. Dette prinsippet innebærer at folkeretten og nasjonal rett anses som to separate rettssystemer. De er selvstendige og uavhengige av hverandre, og folkerettslige regler får derfor ikke automatisk virkning i norsk rett. Dersom en folkerettsregel ikke er inkorporert i norsk rett, eller er gjennomført på en måte som strider mot en eksisterende norsk regel, vil domstolene være forpliktet til å anvende den norske regelen. Dette innebærer at det

etter norsk rett kan vedtas lover som bryter med folkeretten, uten at dette nødvendigvis gjør den norske regelen ugyldig. Likevel fritar ikke dette Norge fra sitt internasjonale ansvar – staten kan fortsatt holdes ansvarlig for folkerettsbrudd, for eksempel gjennom Den internasjonale domstolen (ICJ) eller Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).

Det dualistiske utgangspunktet modifiseres imidlertid av presumsjonsprinsippet. Dette prinsippet går ut på at norsk rett i utgangspunktet antas å være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. I praksis innebærer dette at dersom en norsk rettsregel kan tolkes på flere måter, skal rettsanvenderen velge den tolkningen som best harmoniserer med folkeretten.

Dette er også uttrykt i forarbeidene til menneskerettsloven, nærmere bestemt i Ot.prp. nr. 79 (1991–1992) s. 4, hvor det heter: «Noe forenklet kan man vel si at bare dersom Stortinget helt klart har gitt uttrykk for at en lov skal anvendes på en viss måte uten hensyn til om dette er i strid med internasjonale forpliktelser, eller dersom vedkommende lovbestemmelse ellers ville være helt uten innhold, vil norske domstoler føle seg tvunget til å anvende loven i strid med folkeretten.»

En sentral del av lovforslaget omhandler sanksjonering av leverandørene av sosiale medier, som skal stå ansvarlig for å iverksette tiltak som muliggjør en effekt håndhevelse av aldersgrenser. Mange av disse leverandørene driver sin virksomhet og har servere i andre land enn Norge. Praktisk sett vil de fleste av rettssubjektene som pålegges plikter, ikke være etablert i Norge. Lovforslaget innfører sanksjoner mot disse rettssubjektene, så lenge de tilbyr tjenester til barn som oppholder seg i Norge. Dette innebærer regulering og sanksjonering av aktører etablert i andre land, som tilbyr tjenester til det norske markedet. Se hvilke prinsipielle spørsmål dette reiser under punkt 3.4.

Det klare utgangspunkt er at i de tilfeller staten ønsker å strekke jurisdiksjonskompetansen sin utover landets grenser, kreves det et folkerettslig grunnlag.

Det er etter departementenes vurdering mulig å vedta en bredere jurisdiksjonsregel enn det man med sikkerhet vet er innenfor rammen av folkeretten. Dette forutsetter at den alminnelige jurisdiksjonsbegrensningen innfortolkes i loven. En slik løsning kan ha en viktig signaleffekt.

Likevel vil det være en betydelig risiko for at reguleringen ikke kan håndheves for aktører som ikke er etablert i Norge, og vi kan få en svakere beskyttelse av barn og unge enn det som er tilsiktet med loven.

Som omtalt i punkt 3.4 finnes det ikke folkerettslig grunnlag for slik håndheving i EØS-samarbeidet. I likhet med senderlandsprinsippet i AMT-direktivet, bygger e-handelsdirektivet på et etableringslandsprinsipp, jf. artikkel 3 nr. 1 og 2. Prinsippet innebærer at tjenester som er sendt fra andre stater er underlagt etablererstatens jurisdiksjon, og ikke mottakerstatens. EU-rettens rekkevidde for nasjonal lovgivning knyttet til informasjonssamfunnstjenester ble ytterligere belyst i EU-domstolens avgjørelse av 9. november 2023 i *Google Irland-saken* (C-376/22), som er omtalt over i kapitlet om gjeldende EØS-rettslige rammer. Dommen slo fast at medlemsstatene ikke kan vedta lover som generelt gjelder for informasjonssamfunnstjenester som er etablert i andre medlemsstater.

Når det gjelder tredjeland, altså land utenfor EØS-samarbeidet, er det heller ingen identifiserte rettslige grunnlag for å utvide Norges jurisdiksjon. Spørsmålet blir da hvorvidt det er mulig å anvende loven effektivt, hvis det kun er aktører som er etablert i Norge som vil omfattes av loven. Etter departementenes forståelse vil håndhevelse og sanksjonering etter loven kan være utfordrende for tilbydere som er etablert utenfor Norge.

5.6.1 Departementets vurdering og forslag

Departementet foreslår at lovens geografiske virkeområde fastsettes i § 3, til å «gjelde for tilbydere av sosiale medier som er tilgjengelig for barn som oppholder seg i Norge». Regelen vil måtte leses i lys av jurisdiksjonsbegrensningen. Årsaken til at departementene ønsker en åpen bestemmelse uten nærmere begrensninger er for det første signaleffekten bestemmelsen gir, men også sikre at lovverket er fleksibelt for endringer i felleseuropeisk regelverk som åpner opp for å sanksjonere tilbydere som er etablert i utlandet.

5.7 Aldersverifisering

En aldersgrense for sosiale medier forutsetter sikker aldersverifisering for å kunne være effektiv. I den fysiske verden vil man normalt kunne anslå om en person er over eller under 15 år kun ved å se på vedkommende. Bare i tvilstilfeller, når noen er i aldersspennet rundt 15 år, vil det være nødvendig å undersøke nærmere hvis det er ønskelig å vite sikkert hvor gammel en person er. Slik er det ikke i den digitale verden. I den digitale verden innebærer sikker aldersverifisering at alle vil måtte verifisere seg, også personer som er langt over 15 år. Det må derfor tilrettelegges for en aldersverifikasjonsløsning som hele befolkningen kan benytte. Løsningen må være sikker, effektiv og brukervennlig, samt ivareta grunnleggende rettigheter, slik som personvern og ytringsfrihet. Den bør i tillegg sikre at vi ikke stenger noen unødvendig ute, og at vi ikke isolerer oss regulatorisk fra EU og verden.

5.7.1 Gjeldende aldersverifiseringsløsninger

Vi har ingen god metode for sikker aldersverifisering på sosiale medier i dag, hverken i Norge eller i resten av verden, og som også på ivaretar personvern og digital inkludering. Sikker aldersverifisering er en global utfordring, som flere land jobber med å løse. I tillegg er spørsmålet også høyt på agendaen hos tilbyderne av sosiale medier.

Den mest brukte formen for aldersverifisering i dag antas å være selvdeklarasjon. Selvdeklarasjon innebærer at brukeren selv oppgir egen alder når tjenesten benyttes, uten noen ytterligere kontroll. Denne metoden er kritisert, da den er lett å omgå ved at barn kan oppgi feil alder og dermed enkelt få tilgang til tjenesten selv om de er for unge. Det er derfor nødvendig å finne en mer sikker løsning.

Andre løsninger det jobbes med er bruk av biometri, slik som ansiktsgjenkjenning, samt analyse av brukeradferd ved å se om brukeren har en adferd som viser at han eller hun er et barn. Utfordringen med slike løsninger er at de er upresise, samt at de er vanskelige å forene med et godt personvern, da de krever behandling av en stor mengde personopplysninger.

Vi har også flere eID-løsninger i Norge. Dette er løsninger som brukes for å bekrefte hvem du er på nett. De fungerer som et digitalt identitetsbevis, på samme måte som pass eller førerkort fungerer fysisk. En eID på sikkerhetsnivå høyt kan anskaffes gjennom private eID-leverandører, som BankID, Buypass eller Commfides. Den mest brukte er BankID, som er godkjent for bruk i offentlige og private digitale tjenester. Det er i dag ca. 4,5 millioner nordmenn som har BankID.

Det er noen grupper som ikke har, eller kan få, tilgang til eID på sikkerhetsnivå høyt i dag. Dette gjelder blant annet en del eldre, hjelpetrequende og ikke-digitale brukere, en del unge mellom 12 og 15 år, samt utenlandske borgere og asylsøkere. Regjeringens nasjonale strategi for eID i offentlig sektor⁴¹ peker spesielt på utfordringene med digitalt utenforskap for disse gruppene. Fordi noen grupper ikke har tilgang til eID på høyt nivå, vil et krav om bruk av for eksempel BankID, som metode for aldersverifisering, forsterke utfordringen med digitalt utenforskap. Disse gruppene vil da urettmessig bli utestengt fra sosiale medier fordi de ikke kan verifisere alder. Slike eID-løsninger har derfor per i dag store svakheter som aldersverifiseringsmetode på sosiale medier, da de vil øke digitalt utenforskap.

MinID er en offentlig eID-løsning. MinID kan benyttes for tilgang til digitale offentlige tjenester på sikkerhetsnivå betydelig. Departementene antar at sikkerhetsnivå betydelig er tilstrekkelig for sikker aldersverifisering på sosiale medier. Utfordringene med svak utbredelse av BankID i enkelte grupper vil derfor kunne avhjelpes ved å kombinere med MinID gjennom bruk av ID-porten, så langt tilbyderne av de sosiale medietjenestene er villige til å påta seg utgiften ved å tilrettelegge for dette.

Bruk av eID-løsninger som verifiseringsmåte innebærer en full identifisering av bruker. For aldersverifisering er det kun nødvendig å vite brukerens alder, og identitet er derfor en unødvendig tilleggsopplysning. Bruk av eID utfordrer derfor personvernet, da det hentes inn flere opplysninger enn nødvendig for selve aldersverifiseringen. Videre vil bruk av eID gjøre det vanskeligere å opptre anonymt på nettet, noe som også kan utfordre ytringsfriheten og demokratiet, ved at enkelte kan vegre seg for å komme med ytringer under fullt navn.

I EU pågår det et arbeid for å utvikle en aldersverifiseringsapp. Arbeidet skjer i regi av en arbeidsgruppe som er etablert under EU-Kommisjonen i forbindelse med arbeidet med DSA.⁴² Aldersverifiseringsappen er en midlertidig løsning som EU utarbeider i sammenheng med 18-års grensen for forbudet mot adferdsbasert reklame i DSA. Den skal gjenbruke komponenter fra den digitale identitetslommeboken, og skal erstattes av denne når den rulles ut i EU fra slutten av 2026. Selv om løsningen utarbeides med tanke på en 18 års grense, vil den kunne modifiseres til også å støtte andre aldersgrenser. Utviklingen av appen tar utgangspunkt i at det skal være mulig å bevise alder på en sikker måte uten at

⁴¹ [Nasjonal strategi for eID i offentlig sektor](#)

⁴² "Working Group 6 of the European Board for Digital Services – Protection of Minors," updated 20.2.2025, 2025, accessed 3.6.2025, 2025, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/working-group-6-european-board-digital-services-protection-minors>.

brukeren gir fra seg mer informasjon enn nødvendig, i henhold til de strenge kravene i DSA. Appen vil derfor gi en god løsning for personvernet, ved at den ikke opplyser om identitet, kun alder. Norge deltar i EUs arbeidsgruppe, men er per nå ikke med i arbeidet med appen. Dersom appen skal gjennomføres i Norge, vil dette forutsette finansiering.

European Digital Identity Framework (eIDAS2) trådte i kraft i EU i 2024 og er EØS-relevant. eIDAS2 vil ha stor betydning for elektronisk identifikasjon (eID) og hvordan borgere samhandler digitalt med offentlig og privat sektor.

Forordningen skal sikre at enhver person har tilgang til sikker elektronisk identifikasjon og tillitstjenester som kan brukes i hele EU og EØS. Slik skal alle borgere ha mulighet til å delta i det digitale samfunnet og være sikret tilgang til digitale offentlige og private tjenester i EU og EØS. Den mest sentrale endringen er at statene skal tilby en digital lommebok som er tilgjengelig og gratis for alle og som fungerer på tvers av landegrensene. Den skal være enkel å bruke og etterleve kravene til universell utforming. Den digitale lommeboken vil være en app på mobiltelefonen som inneholder viktige dokumenter og opplysninger, også kalt attesterte attributter. Dette kan f.eks. være digitale førerkort, vitnemål, bostedsattest, fullmakter, resepter og mye mer, slik som aldersverifikasjon. Attributtene vil produseres av aktører i offentlig og privat sektor, og kan importeres til lommeboken av brukeren ved behov.

Digitale lommebøker lar brukere dele opplysninger og viktige dokumenter med offentlige og private aktører. Den digitale lommeboken skal være trygg og setter personvern i sentrum. Det er opp til brukeren selv å bestemme hva som deles og hvem det deles med. Det er frivillig å skaffe seg og bruke en digital lommebok, og det skal eksistere et fullverdig alternativt tilbud til personer som ikke ønsker å bruke den digitale lommeboken.

Den digitale lommeboken skal kunne brukes på tvers av landegrenser. Norske digitale lommebøker skal kunne brukes i resten av EU, og tilsvarende skal digitale lommebøker fra andre EU- og EØS-land kunne brukes for tilgang til tjenester i Norge. Digital lommebok vil være tilgjengelig for alle i Norge innen 2030.

Selv om majoriteten av Norges innbyggere har en eID på nivå høyt i dag, er det brukergrupper som opplever utfordringer med å få/bruke eID på høyt sikkerhetsnivå. eIDAS2 forplikter staten til å sørge for at alle brukergrupper har tilgang til en digital lommebok, som inneholder en eID på nivå høyt.

5.7.2 Departementenes vurderinger og forslag

Departementene mener at en sikker og effektiv aldersverifisering er nødvendig for å kunne håndheve en aldersgrense på sosiale medier. Dagens bruk av selvdeklarasjonsløsninger gir etter departementenes vurdering ikke nødvendig grad av sikkerhet. Det er derfor nødvendig med en mer pålitelig metode for aldersverifisering.

eID, slik som BankID eller MinID, kan per i dag ikke benyttes til innlogging i sosiale medier, da plattformene har egne påloggingsmetoder som ikke støtter disse eID-typene. Tilsvarende ville det være hvis man utviklet en annen, særnorsk løsning for aldersverifisering på sosiale medier. De sosiale mediene har få eller ingen insentiver til å tilpasse seg en

særnorsk innloggingsmetode. Departementene tror en særnorsk verifikasjonsløsning kan innebære en fare for at tilbyderne stenger det norske markedet ute. Dette har vi nylig sett et eksempel på fra Frankrike, der krav til aldersverifisering for tilgang til pornografiske tjenester førte til at leverandørene stoppet tjenestene til Frankrike i stedet for å etterkomme aldersverifiseringskravet.⁴³ Dersom plattformene likevel godtar en norsk løsning med innlogging med for eksempel BankID, ville man også laget nye utfordringer med digitalt utenforskap, siden mange ikke har eller kan skaffe seg, BankID. Det gjelder også deler av voksenbefolkningen, f.eks. personer med ulike funksjonsnedsettelse og utlendinger. Departementene mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å utvikle særnorske løsninger eller kreve bruk av eID-løsninger, som BankID, for aldersverifisering.

Departementene viser til at det er flere tekniske løsninger for aldersverifisering som er under utvikling, og som i stedet bør vurderes. Dette gjelder særlig den europeiske digitale lommeboken. Departementene mener at den europeiske digitale lommeboken trolig kan gi en svært god og sikker aldersverifikasjonsløsning, hvor både digital inkludering, personvern og hensynet til ensartet europeisk løsning, er ivarettatt. Den europeiske digitale lommeboken ligger imidlertid noe frem i tid. Departementene mener at det haster med å få på plass en effektiv metode for aldersgrense på sosiale medier.

Departementene foreslår en lovbestemmelse som pålegger tilbyderne å iverksette nødvendige tiltak for å sikre at tjenesten ikke tilbys til personer under 15 år. Det innebærer at ansvaret for å finne en god metode for aldersverifisering legges på tilbyderne av sosiale medier. Dette er i tråd med den australske loven om *age restricted social media platforms*, se punkt 4.2. Inntil en sikker, felleseuropeisk løsning finnes, vurderer departementene at tilbyderne selv er nærmest til å finne den beste aldersverifikasjonsløsningen. Dette gir også tilbyderne initiativ og mulighet til å utvikle gode verifikasjonsløsninger.

En løsning basert på selvdeklarasjon vil ikke være tilfredsstillende. Departementene foreslår at løsningene bør være slik at tilbyder *med rimelig sikkerhet er klar over* at brukeren er over 15 år. Dette samsvarer med kravet som er bruk i forbudet mot adferdsbasert markedsføring mot barn i DSA artikkel 28, som fastsetter at tilbydere av onlineplattformer ikke kan vise reklamer basert på profilering «*hvis de med rimelig sikkerhet er klar over, at tjenestemottakeren er mindreårig*». Departementene anser at å sette kravet til sikker verifisering likt som kravet i DSA, gir en god synergi og dermed vil være enklere og mindre kostnadskrevende å forholde seg til for tilbyderne. I et nylig fremlagt utkast til retningslinjer fra EU-kommisjonen til denne bestemmelsen, foreslås en risikobasert tilnærming til aldersverifikasjonsløsninger.⁴⁴ Forslaget var på høring til 15. juni 2025.

Det er videre viktig at en aldersverifikasjonsløsning sikrer digital inkludering. Ordningen må tilfredsstille krav til tilgjengelighet, slik at alle får tilgang og ingen diskrimineres. Departementene foreslår derfor at det settes et særlig krav til tilbyder at løsninger som

⁴³ <https://www.france24.com/en/france/20250604-france-porn-sites-protest-new-french-age-checks-by-blackening-out>

⁴⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-seeks-feedback-guidelines-protection-minors-online-under-digital-services-act>

benyttes skal være tilgjengelig for alle over 15 år som ønsker å benytte tjenesten. Det innebærer som eksempel at BankID ikke vil kunne benyttes som eneste løsning, da deler av befolkningen ikke har tilgang til BankID i dag.

Departementene mener videre er det må sikres at kravet til aldersverifisering ikke medfører at personvernet svekkes. Det er et krav i personvernforordningen (GDPR) at det ikke skal samles inn flere personopplysninger enn det som er nødvendig for formålet med behandlingen (dataminimering). Det er ikke ønskelig at aldersverifisering innebærer et krav om å identifisere seg, slik at muligheten for å være anonym på sosiale medier hindres. En slik løsning vil trolig ikke tilfredsstille kravet til forholdsmessig etter personvernforordningen artikkel 5. Videre kan et krav om identifikasjon også gi en demokratisk utfordring, ved at muligheten for å ytre seg anonymt svekkes. Departementene forslår derfor at det settes som krav at verifikasjonsløsningen ikke innhenter flere opplysninger enn nødvendig for å verifisere om brukeren er over 15 år.

For å ta høyde for den teknologiske utviklingen, foreslår departementene en forskriftshjemmel om at det kan fastsettes nærmere krav til aldersverifisering, herunder krav til bruk av en bestemt løsning. Det vil da som eksempel kunne fastsettes nærmere regler i forskrift om bruk av den europeiske digitale lommeboken, når denne er utviklet og tatt i alminnelig bruk.

Er særlig spørsmål er hvor ofte det skal stilles krav til aldersverifisering. Et naturlig utgangspunkt er at det aldersverifisering skal gjøres når tjenesten tas i bruk, normalt når profilen opprettes. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om dette er tilstrekkelig, eller om det jevnlig, f.eks. månedlig eller årlig, bør kreves ny verifikasjon. Det kan også tenkes en løsning der det oppstilles krav til stikkprøver eller lignende. Krav til jevnlig aldersverifisering vil sikre at dersom en profil feilaktig er opprettet av en bruker som er for ung, vil profilen kunne avsluttes hvis ny verifisering ikke gjøres. Departementene ber om høringsinstansenes innspill til om det er tilstrekkelig at aldersverifikasjonen gjøres ved opprettelse av profil eller om aldersverifikasjon bør gjentas jevnlig.

5.8 Tilsyn og sanksjoner for brudd på aldersgrensen

For at lovforslaget skal virke etter hensikten er det viktig å ha et effektivt tilsyn, samt at det ilegges reaksjoner ved eventuelle brudd. Dette vil kunne ha en preventiv effekt.

Forvaltningsloven kapittel IX regulerer bruk av administrative sanksjoner, som er reaksjoner som et forvaltningsorgan kan ilegge når det er begått en overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon.

Forvaltningsloven § 44 fastsetter at forvaltningsorganer kan ilegge overtredelsesgebyr når det er fastsatt i lov. Det følger av forvaltningsloven § 46 at når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, er skyldkravet uaktsomhet med mindre noe annet er bestemt. Bestemmelsen fastsetter momenter som kan vedlegges ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges en administrativ sanksjon og ved individuell utmåling av sanksjonen.

Forvaltningsloven kapittel X regulerer når et forvaltningsorgan kan fatte vedtak om tvangsmulkt for å sikre at plikter som følger av lov, forskrift eller en individuell avgjørelse etterleves.

5.8.1 Departementenes vurderinger og forslag

Departementene mener det er hensiktsmessig å velge tilsvarende tilsyn og administrative sanksjoner som finnes på andre, liknende områder. Det foreslås derfor at det kan ilegges overtredelsesgebyr og tvangsmulkt ved overtredelse av bestemmelser gitt i loven eller i medhold av loven. Det er tilbyderne av sosiale medier som er pliktsubjekt og gjenstand for reaksjoner. Departementene foreslår at hvilket organ eller organer som skal være tilsynsmyndighet, fastsettes av Kongen, samt at nærmere bestemmelser om sanksjonene og tilsynsgebyr, fastsettes i forskrift.

For å sikre at loven etterleves, må tilsynsorganet kunne kreve at tilbyderne fremlegger de opplysningene som er nødvendige for å føre tilsyn med at loven overholdes. Departementene foreslår derfor en plikt til å gi de opplysningene som er nødvendige for å føre tilsyn med loven. Departementene har vurdert om det bør gjøres unntak for opplysninger som er taushetsbelagt. Vi kan ikke se at relevante opplysninger vil være omfattet av lovbestemt taushetsplikt.

Videre må tilsynsorganet ha hjemmel til å kunne pålegge tilbyder å iverksette nødvendige tiltak for å rette opp eventuelle overtredelser av loven. Dersom tilbyder ikke etterkommer pålegget bør tilsynsorganet ha hjemmel til å gi pålegg om retting. I sanksjonssammenheng vil et pålegg om retting virke skjerpende slik at man i neste omgang vil kunne få ilagt gebyr for tilsvarende overtredelse.

Det foreslås adgang til å ilegge overtredelsesgebyr. Denne sanksjonen har både preventiv og pønalt hensikt og retter seg mot handlinger eller unnlatelser som allerede er begått. Det er dermed store likheter med straffesanksjoner på strafferettens område. Selv om overtredelsesgebyr har likhetstrekk med en bot, regnes det ikke som straff etter Grunnloven. Det

betyr bl.a. at saksbehandlingen reguleres av forvaltningsloven, ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper og loven som hjemler gebyret.

Det foreslås også at det skal være adgang til å ilegge tvangsmulkt for å fremtvinge oppfyllelse av et vedtak som skal sikre at loven overholdes. Dette bør kunne ilegges enten som et engangsbeløp eller som en løpende mulkt. Dersom mulkten fastsettes løpende bør tilsynsmyndighet i vedtaket kunne presisere hvorvidt mulkten påløper per dag, uke eller måned ut fra en konkret vurdering i den enkelte sak. Ved tvangsmulkt i form av et engangsbeløp skal tilsynsmyndigheten fastsette en særskilt frist for når mulkten skal betales dersom plikten ikke er etterkommet.

Departementene har ikke sett det tjenlig å definere de nærmere momentene for vurdering av art og størrelse på sanksjonen. Nærmere bestemmelser om hvilke momenter som skal vektlegges ved utmåling av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt kan fastsettes i forskrift. Vedtak om overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt vil være tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7-2 første ledd bokstav d. Tilsynsmyndigheten vil etter omstendighetene kunne omgjøre eller oppheve et ilagt overtredelsesgebyr eller en tvangsmulkt etter alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Departementene foreslår hjemmel til å fastsette nærmere regler om klageordning og finansiering av denne i forskrift.

Departementene ber om innspill til om det er nødvendig med fritak fra taushetsplikt for å oppfylle opplysningsplikten.

5.9 Virkningstidspunkt og overgangsregler

Departementene foreslår at forslaget trer i kraft fra når Kongen bestemmer.

Departementene har vurdert om det er behov for overgangsregler. Spørsmålet er hva som skjer med allerede registrerte brukere under aldersgrensen. Det har blant annet blitt vurdert om tilbyderne må gjennomgå alle brukerne når loven trer i kraft, for å sikre at det ikke er noen brukere som er under aldersgrensen. En slik løsning medfører at barn gis bedre beskyttelse, men vil også være mer inngripende i barns personlige forhold og gi ekstra byrde på tilbyderne.

Som det fremgår av punkt 5.7 foreslår departementene at tilbyderens plikt til å sikre at brukerne er over aldersgrensen skal inntreffe idet brukeren registrerer seg, og ber om innspill til behov for ytterligere verifisering av alder. Det kan derfor være naturlig å også sette krav om ny verifisering av gamle profiler når loven settes i kraft. Departementene er bekymret for at det kan svekke effekten av loven hvis den ikke vil gjelde for brukere under 15 år som allerede har registrert en profil. Departementene ber derfor særlig om høringsinstansenes innspill til om loven skal gis virkning også for eksisterende profiler.

Hvis loven skal gjelde for profiler som er registrert før loven trådte i kraft, oppstår et særlig spørsmål om hvordan eldre profiler til brukere under 15 år skal behandles. Departementene legger til grunn at det kan være flere brukere under 15 år som har profiler de

ønsker å bevare, og kanskje gjenoppta, når de når aldersgrensen på 15 år. Det kan synes urimelig hvis profiler skal slettes.

Departementene er særlig opptatte av å foreslå en overgangsbestemmelse som er effektiv med lite rom for skjønn. Det kan potensielt være et stort antall profiler som skal måtte behandles på kort tid. Departementene ønsker at samtlige profiler for barn under aldersgrensen gjøres inaktive. Siden profilen kan inneholde barns åndsverk, som har en side til deres kunstneriske og ekspressive rettigheter, foreslår ikke departementet at alle profiler skal slettes automatisk.

Departementene ønsker samtidig at det skal være en adgang til å kunne slette profiler som tilhører barn under aldersgrensen. I ny barnelov, som er vedtatt av Stortinget men ikke ikraftsatt, er det inntatt en ny personvernbestemmelse i § 6-7. Sett i sammenheng med lovens § 6-6 gir dette uttrykk for en utvikling hvor man ønsker at barn og unge i større grad skal kunne bestemme selv hvor synlige de skal være i det digitale liv. Utviklingen taler for en adgang for barn til å selv bestemme om de skal slette sine profiler. Departementene viser til NOU 2019:10 punkt 6.3.5 at

Hvis barnet har selvbestemmelsesrett og er kompetent til å samtykke, er det også kompetent til å nekte å samtykke. Gode grunner tilsier imidlertid at nektelseskompetansen inntreffer ved tidligere alder enn samtykkekompetansen, i alle fall når det gjelder offentliggjøring av bilder, film og lydopptak. Det krever mindre grad av modenhet for å vite at en ikke ønsker at et bilde skal offentliggjøres, enn å forstå de langsiktige konsekvensene av å offentliggjøre personopplysninger.⁴⁵

Departementene er enige i uttalelsen, og ønsker at aldersgrensen for samtykke i denne sammenheng settes nokså lavt. Samtykke til sletting har klare likhetstrekk med nektelse. Departementene ser også her behov for en klar regel med lite rom for skjønn. Departementene foreslår derfor en konkret aldersgrense på syv år, begrunnet i systematisk opp mot vergemålsloven og barneloven. Aldersgrensen 7 år er benyttet i vergemålsloven § 17, om når vergen må høre og vektlegge barnets synspunkt. Syv år er også brukt i gjeldende barnelov § 31, om når foreldrene må høre og vektlegge barnets synspunkt.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette i lovutkastet § 13 at profiler tilhørende personer under aldersgrensen settes som inaktiv når loven trer i kraft. Videre fremgår det av bestemmelsen at profilen vil kunne åpnes igjen når brukeren når aldersgrensen.

Etter lovutkastet § 13 annet ledd vil tilbydere i denne perioden ikke kunne slette en profil uten samtykke. Brukere over 7 år vil kunne samtykke til sletting på egenhånd, imens den med foreldreansvaret må avgi samtykke hvor brukeren er yngre.

Departementene ber særlig om høringsinstansenes innspill til en slik løsning.

⁴⁵ NOU 2019: 10, Åpenhet i grenseland, (Helse- og omsorgsdepartementet., 2019).

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvensene avhenger av innretningen av ordningen, og vil måtte utredes nærmere i forskriftsarbeidet. Forslag om endringer med økonomiske konsekvenser som eventuelt ikke kan tas innenfor gjeldende budsjettrammer, vil ikke kunne tre i kraft før det er budsjettmessig dekning for endringene.

For myndighetene kan forslaget i hovedsak medføre kostnader til håndheving. Avhengig av det geografiske omfanget av loven og antallet sosiale medier som rammes, kan fullgodt tilsyn kreve vesentlige ressurser. Tilsynsvirkomhetens intensitet er imidlertid skalerbar, og betinges av de ressursene som er tilgjengelige. Departementene mener tilsynsoppgavene som følger av forslaget til en viss grad vil kunne dekket innenfor gjeldende budsjett-rammer. Videre foreslår departementet en forskriftshjemmel om utstedelse av gebyr, slik at kostnader ved tilsyn kan pålegges tilbyderne av sosiale medier. Plikten til å føre tilstrekkelig aldersverifisering ligger på tilbyderne av sosiale medier. Forslaget innebærer dermed ikke vesentlige kostnader for myndighetene.

For tilbyderne vil forslaget innebære kostnader til aldersverifisering, ressurser til å oppfylle opplysningsplikten, og tapte inntekter som følge av at brukere under 15 år ikke bruker tjenesten. Videre innebærer det en risiko for å bli ilagt sanksjoner, som overtredelsesgebyr mv, som kan innebære en merkostnad.

Forslaget kan innebære en risiko for at tilbyderne velger å ikke tilby tjenestene sine i Norge. Det vil kunne føre til at brukere flytter seg til andre tjenester, noe som kan medføre overgangskostnader for mange brukere.

For barn under aldersgrensen som tjener penger på sosiale medier, vil forslaget kunne få økonomiske konsekvenser. Departementene legger til grunn at få barn under 15 tjener penger på sosiale medier. Medietilsynets undersøkelser viser at 6 prosent av 9-12-åringer og 9 prosent blant 13-18-åringer sender penger til influensere o.l. Vi antar det er vanligere blant eldre barn med råderett over egne penger og mulighet til å ta arbeid, og at konsekvensene for innholdsskapere sine inntekter vil være små.

7 Forslag

lov om aldersgrenser for bruk av sosiale medier

§ 1. Formål

Alternativ 1

Loven skal beskytte barn og unge mot mulige skadevirkninger ved bruk av sosiale medier.

Alternativ 2

Loven skal beskytte barn og unge mot mulige skadevirkninger ved bruk av sosiale medier, herunder kriminalitet.

Alternativ 3

Loven skal beskytte barn og unge mot mulige skadevirkninger ved bruk av sosiale medier, herunder mobbing, trakassering, skadelig påvirkning, psykiske lidelser og kriminalitet.

§ 2. Definisjoner

Med sosiale medier menes informasjonssamfunnstjenester

- a) som lar brukerne opprette en profil og knytte kontakt med andre brukere, og
- b) som lagrer og formidler til allmennheten innhold lastet opp av brukerne uten redaksjonell kontroll på innholdet
- c) [som formidler innhold til brukerne gjennom individuelt tilpassede nyhetsstrømmer].

Tjenester anses ikke som sosiale medier etter første ledd dersom de i hovedsak tilbyr:

- a) dataspill
- b) kjøp og salg av varer eller tjenester
- c) formidling av bolig- eller stillingsannonser
kommunikasjon i lukkede grupper om utdanning og fritidsaktiviteter mv., eller
- d) kommunikasjon i lukkede grupper mellom medlemmer eller frivillige i politiske og sivile organisasjoner
- e) digitale meldingstjenester

Med tilbyder menes en fysisk eller juridisk person som tilbyr et sosialt medium.

Tilsynsmyndigheten kan ved enkeltvedtak beslutte om en informasjonssamfunnstjeneste skal anses som et sosialt medium etter første og andre ledd.

Departementet kan i forskrift gi unntak fra første ledd for enkelte tjenester eller kategorier av tjenester, samt fastsette utfyllende bestemmelser om hva som er sosiale medier.

§ 3. Geografisk virkeområde

Loven gjelder for tilbydere av sosiale medier som er tilgjengelig for barn som oppholder seg i Norge.

Kongen kan gi forskrift om lovens anvendelse for Svalbard, Jan Mayen og bilandene og fastsette særlige regler som er nødvendige av hensyn til de stedlige forholdene.

§ 4. Krav om aldersgrense

Tilbydere kan ikke tilby sosiale medier til personer som er under 15 år.

§ 5. Krav om aldersverifisering

Tilbydere skal iverksette nødvendige tiltak for å sikre at de ikke tilbyr sosiale medier til en bruker de med rimelig sikkerhet er klar over at er under 15 år. Tiltakene må være utformet slik at de ikke hindrer tilgang for personer over 15 år som ønsker å benytte det sosiale mediet.

Tilbyder skal ikke innhente flere opplysninger enn nødvendig for å verifisere at brukeren er over 15 år.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere krav til aldersverifisering, herunder krav til bruk av en bestemt løsning.

§ 6. Tilsyn og tilsynsgebyr

Tilsynsmyndigheten fører tilsyn med overholdelse av §§ 4 og 5.

Kongen utpeker én eller flere tilsynsmyndigheter som skal føre tilsyn med tilbydere som omfattes av loven. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser som regulerer vedkommende myndigheters kompetanse.

Departementet kan gi forskrift om gebyr for å dekke relevante kostnader til tilsyn etter loven her, herunder unntak fra plikten til å betale gebyr.

§ 7. Opplysningsplikt

Tilbyder plikter å gi tilsynsmyndigheten de opplysningene de krever og som er nødvendig for å sikre at §§ 4 og 5 overholdes. Opplysningene kan kreves gitt skriftlig eller muntlig, innen en fastsatt frist.

Departementet kan gi forskrift om opplysningsplikten, herunder om hvem som er omfattet av opplysningsplikten og om hvilke opplysninger som kan kreves.

§ 8. Pålegg om retting

Ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan tilsynsmyndigheten gi tilbyderne pålegg om at forholdet skal bringes i orden. Når det gis pålegg, skal det settes en frist for oppfyllelse.

§ 9. Tvangsmulkt

Tilsynsmyndigheten kan fatte vedtak om tvangsmulkt for å sikre at pålegg etter § 8 blir oppfylt.

Departementet kan gi forskrift om ileggelse av tvangsmulkt, herunder om vilkår for tvangsmulkt, utmåling av tvangsmulkt og om renter ved forsinket betaling.

§ 10. Overtredelsesgebyr

Tilsynsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr dersom en tilbyder forsettlig eller uaktsomt overtrer §§ 4, 5 eller 7.

Departementet kan gi forskrift om ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr, herunder om renter ved forsinket betaling.

§ 11. Klage

Departementet kan gi nærmere regler i forskrift om klageordning og finansiering av denne.

§ 12. Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

§ 13. Overgangsbestemmelser

Profil i sosiale medier tilhørende personer under aldergrensen settes som inaktiv når loven trer i kraft. Profilen åpnes opp igjen når brukeren når aldersgrensen.

Tilbyder kan ikke slette en profil uten samtykke i denne perioden. Brukere over 7 år kan selv samtykke til sletting. For yngre brukere samtykker den med foreldreansvar.