

Abelias høringsinnspill på utkast til lov om aldersgrense for bruk av sosiale medier

Abelia er foreningen for kunnskaps- og teknologivirksomheter og ideell sektor i NHO. Vi organiserer 2.800 virksomheter med over 65.000 årsverk. Abelia har medlemmer innen blant annet IKT, rådgivning, utdanning, forskning, samt ideelle og frivillige organisasjoner.

Abelia representerer en stor bredde i norsk næringsliv og flere sentrale sektorer som påvirkes av lovgivning innen sosiale medier. Teknologileverandørene som skal utvikle og tilrettelegge for barns digitale liv, skolene som følger opp barns digitale læring og ideelle organisasjoner som følger opp barns særegne rettigheter, også digitalt.

Den digitale verden har i to tiår vært en integrert del av barns og unges liv. Digitale teknologier og digitale flater gir muligheter for å lære, for nettverk og samhold, og for informasjon og ytring. Regjeringens ambisjon om at Norge skal bli verdens mest digitaliserte land i 2030 er et tydelig signal på at det digitale vil få stadig større tilstedeværelse i samfunnet, også i barn og unges liv.

Abelia anerkjenner at barn og unges deltakelse i digitale flater og sosiale medier er en krevende balansegang. Det finnes åpenbare uheldige sider ved sosiale medier, særlig knyttet til algorit mestyrt innhold og desinformasjon, der yngre brukere kan være særskilt utsatt. Abelia støtter lovens formål og intensjon om å beskytte barn og unge mot skadevirkninger ved bruk av sosiale medier, men mener at en absolutt aldersgrense ikke er et treffsikkert virkemiddel.

Parallelt med høringen på dette lovforslaget er også utkast til ny lov om digitale tjenester på høring. Formålet med denne loven er delvis overlappende med lov om aldersgrense for bruk av sosiale medier. Ettersom lov om digitale tjenester er basert på en europeisk forordning som er EØS-relevant, vil dette bli del av norsk rett. Denne forordningen legger tilsynsmyndigheten for "svært store nettbaserte plattformer" til EU-kommisjonen, og det er tvilsomt om Norge har myndighet til å innføre nasjonale særreguleringer og tilsyn. Vi finner derfor tidspunktet for dette forslaget uheldig.

Oppsummering av hovedpunkter:

- Absolutt aldersgrense som virkemiddel er lite treffsikkert for å oppnå lovens formål
- Aldersverifisering har teknologiske og juridiske utfordringer
- Forslaget har juridiske utfordringer og kan være i strid med EØS-avtalen
- Forslaget kan være i strid med barnekonvensjonen og barns rett til informasjon og ytring, og til å bli hørt i saker som treffer dem
- Lovgivning som treffer det digitale bør i størst mulig grad harmoniseres med Europa
- Forslaget er til hindring for innovasjon og utvikling av alderstilpassede løsninger, og kan føre til innlåsingeffekter og redusert mangfold i tjenestetilbudet.

Absolutt aldersgrense

Departementene foreslår en absolutt aldersgrense på 15 år, og ber særlig om høringsinstansenes innspill på aldersgrensens betydning for adgangen til informasjon og ytringsrom, nivået på aldersgrensen og behov for unntak.

Abelia støtter lovens formål, og vil understreke viktigheten av at barn og unge må gis beskyttelse mot skadevirkninger ved bruk av sosiale medier, inkludert overgrep, kommersiell utnytting og misbruk av personopplysninger.

Samtidig, med en absolutt aldersgrense på sosiale medier forsvinner nyansene, uavhengig av innhold og formål. Departementenes forslag til definisjon av sosiale medier vil også innebære risikoen for å omfatte tjenester som er spesifikt utviklet barn og unge, med mindre disse faller inn under de eksplisitte unntakene. En bred tolkning av denne definisjonen kan for eksempel også gjelde alderstilpassede tjenester som YouTube-Kids, samt potensielle nye og konkurrerende tjenester som har personvern og skjerming for algorit mestyrt markedsføring og innhold som sentralt i sin forretningsmodell, eksempelvis norske Hudd. Definisjonen vil derfor også begrense muligheten til å utvikle og tilby tryggere og mer tilpassede sosiale medier for barn og unge.

Tolvåringer må samtykke ved adopsjon, trettenåringer kan ta lettere arbeid og skal levere skattemelding. Er du fylt fjorten, har du adgang til å ta jegerprøven og rett til å bestemme hvor du vil bo hvis foreldrene dine ikke bor sammen. Med økende alder får barn utvidede rettigheter. Med økende alder og modenhet får barn også større handlingsrom for eksempel med tanke på innetider, fritidsaktiviteter og hva slags transportmidler de bruker. Det framstår underlig at adgangen til å bruke sosiale medier først skal komme samtidig som de unge når helselavalder, livssynslavalder og kriminell lavalder.

Skjermes barna fra sosiale medier til de er 15 år, åpnes slusene når de fremdeles er sårbare unge, men uten den gradvise utviklingen og den veiledende hånd fra ansvarlige voksne. Det er viktig å sikre en gradvis og trygg tilnærming til digitale arenaer, der foresatte, skolen og samfunnet må være delaktig i å skape den digitale kunnskapen, den digitale dømmekraften og de digitale kjørereglene som del av den øvrige modningsreisen for barn og unge.

Professor ved Institutt for medier og kommunikasjon ved Universitetet i Oslo, Elisabeth Staksrud, viser til begrepet håndteringskompetanse¹:

Det vi ser blant annet i Norge, som også har digitale hjelpemidler i skolen, er at de som begynner veldig sent må løpe opp hele stigen på en gang. Når de først får mobiltelefon, kanskje er de 13-14 år, så er de så «desperate» at de ikke ønsker at foreldrene skal være på banen.

[...] En del av det digitale grunnlaget må faktisk legges ganske langt ned i aldersgruppene. Det vil si barnehagealder. Håndteringskompetanse avgjør hvorvidt en risiko bare er et potensiale, om det blir til motstandskraft eller til en skade.

Videre må det erkjennes at omveiene finnes. Det er ikke gitt at en absolutt aldersgrense vil ha den effekten man ønsker. Veien til alternative plattformer er kort, og det finnes mørkere steder

¹ <https://www.barnehage.no/digital-kompetanse-digiale-medier-forskning/digital-kompetanse-jotidligere-barn-starter-a-bruke-internett-dess-mindre-risiko-for-skade-1/236375>

på internett enn de kjente sosiale mediene. Denne problemstillingen løftes opp også av internasjonale forskningsmiljøer.²

Det bør legges til rette for alderstilpassede løsninger som gir barn og unge anledning til å utvikle digital kompetanse, digital dømmekraft, digital sosial kompetanse og bygge nettverk i trygge rammer.

Abelia deler Skjermbruksutvalgets vurdering at aldersgrense heller bør tilpasses den enkelte tjeneste:

[...] de ulike sosiale mediene fungerer forskjellig, har ulikt innhold og har ulike egenskaper. I dag inkluderer også de aller fleste medier sosiale elementer, uten at de nødvendigvis er det vi tenker på som sosiale medier. Dersom aldersgrensen skal være lik for alle, vil det bli krevende å definere hvilke tjenester som skal falle inn under definisjonen sosialt medium. Utvalget mener at hvis en aldersgrense skal fungere etter hensikten, må den tilpasses den enkelte tjenesten.

[...] Utvalget mener at det ikke bør settes en myndighetsbestemt aldersgrense for alle sosiale medier. Utvalget vil oppfordre regjeringen til å ha en mer balansert og nyansert tilnærming. 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. Myndighetene må føre effektivt tilsyn, med mulighet for sanksjoner, med at aldersgrensene er satt på riktig nivå og at plattformene tilbyr alderstilpassede tjenester. I tillegg kan det vurderes om myndighetene skal utarbeide retningslinjer som plattformene kan basere aldersgrensene sine på.

Juridiske utfordringer og harmonisering med øvrig regelverk

Parallelt med dette lovforslaget, implementeres forordning om digitale tjenester (DSA) i norsk lov. DSA skal sikre tryggere digitale rom og redusere risiko for manipulasjon og ulovlig innhold, inkludert tjenester som er rettet mot eller tatt i bruk av barn. Intensjonene i forslaget til lov om sosiale medier er i stor grad overlappende til intensjonene med DSA, ved at barns personvern skal sikres, forbud mot manipulerende design, beskytte grunnleggende rettigheter, redusere risiko ved tjenestene, samt sikre en åpen og rettferdig plattformøkonomi.

DSA er etter EØS-avtalen totalharmoniserende i Norge, og Norge skal i utgangspunktet ikke kunne fastsette hverken strengere eller svakere krav enn forordningens rammer.

Departementene går i sin vurdering langt i å antyde at DSA vil kunne være til hinder for nasjonale regler om aldersverifikasjon. Hvorfor departementet da vurderer det som nødvendig å foreslå dette tiltaket parallelt med implementering av DSA, fremstår uklart.

EU-kommisjonens president, Ursula von der Leyen, uttalte i sin State of the Union at tiden er inne for aldersgrense i sosiale medier og bekrefter planer for et EU-panel som skal vurdere stegene for en aldersgrense på europeisk nivå. Verdensveven er global og forbrukere så vel som leverandører operer i global kontekst i så måte. Derfor mener Abelia det er mest

² <https://www.lse.ac.uk/media-and-communications/research/research-projects/eu-kids-online/bans>

hensiktsmessig å i størst mulig grad harmonisere med Europa på lovgivning som treffer det digitale, heller enn å forhaste særegne nasjonale regler.

Nye regelverk som treffer teknologi- og kunnskapsvirksomhetene har vært kraftig økende de siste årene. Dette medfører store kostnader for berørte virksomheter til tilpasning, dokumentasjon og rapporteringsarbeid, og kan påvirke innovasjonsevne og konkurransekraft hos spesielt mindre virksomheter. Det bør derfor tilstrebes at nytt regelverk harmoniseres med allerede eksisterende regelverk og etablert tilsyns- og myndighetsoppfølging, og at etterlevelseshylden minimeres.

Barns rettigheter og digitale liv

Halvparten av alle norske niåringer bruker sosiale medier, ifølge Medietilsynets undersøkelser. Det til tross for at aldersgrenser allerede eksisterer for plattformene.

Abelia anerkjenner at det er store utfordringer knyttet til barn og unges deltakelse i sosiale medier. Parallelt med denne høringsprosessen, går debatten om hvordan sårbare barn og unge skal vernes mot mennesker som ønsker å utnytte deres sårbarhet gjennom digitale flater. Kriminelle nettverk og barn i institusjon trekkes frem spesifikt. Abelia anerkjenner at dette er alvorlige utfordringer, og ser at det trengs tiltak for barn og unge i særlig sårbare situasjoner. Det er likevel på sin plass å minne om at barn flest ikke er involvert i kriminalitet, og at barn flest ikke er under barnevernets omsorg eller i kriminalomsorgen. Videre forsvinner ikke denne sårbarheten ved fylte 15 år, og aldersgrense alene vil ikke demme opp for utfordringen.

Sosiale mediers innvirkning på barn og unges mentale helse er flittig debattert, og forskning viser til at negativ innvirkning kan være tilfellet hos noen. Samtidig viser også forskning at sosiale medier kan ha positiv innvirkning på mental helse for andre, mellom annet løftet av den internasjonale forskningsgruppen EU Kids Online. Kompleksiteten understreker behovet for mer målrettede tiltak heller enn absolutte grenser, og kontinuerlig forskning som følger den digitale utviklingens positive og negative virkninger på brukerne - barn, unge og voksne.

Samtidig er barnerettighetsorganisasjoner opptatt av at lovgivning som treffer barn må ivareta rettigheter fastsatt i Barnekonvensjonen.

Vi viser for øvrig til høringsbrevets henvisninger til 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.

Barns rett til å bli hørt bør ivaretas også i arbeidet med å utforme en aldersgrense for sosiale medier. I en digital verden har barns liv mange forgreninger inn i den digitale sfæren. Balanse mellom omsorg i digitale rom og barnets gradvise utvikling av selvstendighet, evner og anlegg samt privatliv, bør i størst mulig grad ivaretas i godt samspill med de loven treffer – barn og unge selv.

Internasjonal forskning viser også at sosiale medier gjør unge mer politisk aktive, og at unge engasjerer seg politisk på nye måter gjennom bruk av disse³. Under utbruddet av covid-19-pandemien sluttet mange av de mer etablerte kanalene for ungdoms medvirkning, som elevråd og ungdomsråd, å fungere som normalt. Fra et rettighetsperspektiv var dette alvorlig, fordi barn i høyeste grad ble berørt av smitteverntiltak, og det var derfor nødvendig å innhente innspill fra barn for at deres rettigheter i størst mulig grad skulle kunne ivaretas. Koronakommisjonen var også kritiske til at det var liten grad av konsultasjoner med barn og unge i sin andre rapport om koronahåndteringen. Sosiale medier er kanskje det eneste forumet barn og unge har til å kunne engasjere seg i uorganisert form, ettersom de fleste redaktørstyrte medier enten har stengt eller sterkt begrenset kommentarfeltene. Det kan derfor være behov for å utrede ytterligere hvordan barn og unges rettigheter til ytring og medvirkning kan sikres, også utenfor organiserte fora.

Demokrati og medborgerskap er ett av tre tverrfaglige tema i læreplanverket. Om de tverrfaglige temaene står det i overordnet del av læreplanverket blant annet at "Elevene skal få innsikt i utfordringer og dilemmaer innenfor temaene. De skal forstå hvordan vi gjennom kunnskap og samarbeid kan finne løsninger, og de skal lære om sammenhenger mellom handlinger og konsekvenser." Det er naturlig å se tilgangen på sosiale medier også i lys av dette. Det må være lettere å lære om og utvikle dømmekraft i forhold til noe du vet hva er, enn noe du bare får omtalt.

Praktisk gjennomføring av aldersverifikasjon

Abelia mener departementenes forslag til innføring av aldersverifikasjon er problematisk ettersom pålagte løsninger, så langt vi kan forstå, ikke finnes i dag. Som departementene selv uttaler: *"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 [sic] ivaretar personvern og digital inkludering."*

Departementene foreslår til tross for dette å pålegge tilbydere av sosiale medier å utvikle løsninger for aldersverifikasjon, som både ivaretar personvern og digital inkludering.

Departementene skriver videre i forslaget at *"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."* Det fremkommer imidlertid ikke klart hvorfor departementene tilsynelatende legger til grunn at særnorske krav til sosiale mediers egne verifikasjonsløsninger ikke skal ha denne effekten.

Enhver form for aldersverifikasjon som skal være mer pålitelig enn selvdeklarasjon vil uten unntak innebære enten økt behandling av personopplysninger eller øke terskelen for deltakelse. Å pålegge private aktører oppgaver som i praksis er umulige å løse, ser vi verken som hensiktsmessig eller ønskelig.

Departementene har videre ikke vurdert konkurranserettslige konsekvenser eller markedspåvirkningseffekter av krav om verifikasjonsløsning. En slik løsning vil nødvendigvis innebære relativt store kostnader å utvikle og opprettholde, og vil med det bidra til å øke terskelen for å utvikle nye sosiale medier og tjenester som faller inn under lovens

³ The Routledge Handbook of Political Campaigning, 2024

virkeområde. Dersom verifikasjonsløsninger må baseres på analyse av brukeradferd, frykter vi at dette vil representere et umulig etableringshinder for nye aktører i markedet. Abelia er derfor bekymret for at forslaget vil føre til innlåsingeffekter ("vendor lock-in") og redusert mangfold i tjenestetilbudet. Dette er ikke vurdert i høringsnotatet. Vurderingen av økonomiske konsekvenser for leverandørene er også mangelfull, og det er ikke gjort forsøk på å estimere kostnader knyttet til en verifikasjonsløsning. Ettersom forslaget medfører betydelige kostnader, mener vi dette iht. utredningsinstruksen burde vært gjort.

Som understreket i NOU 2024: 20 (skjermbruksutvalget) kan streng aldersverifikasjon ha utilsiktede negative konsekvenser, for eksempel gjennom at det kan øke terskelen for barn til å rapportere om ubehagelig eller ulovlig innhold. Dette er heller ikke vurdert nærmere i lovforslaget.

Ettersom hverken innretningen, virkninger for brukeren, eller mulige konsekvenser av et krav til aldersverifikasjon er tilstrekkelig uredet, mener Abelia at det vil være hensiktsmessig å avvente innføringen av et slikt krav. Vi vil i stedet anbefale departementene å sette ned en ekstern ekspertgruppe eller på annen måte få utredet tiltaket nærmere.

Tilsyn og sanksjoner

Forslaget inneholder ingen fungerende regulering av tilsynsmyndighet, sanksjoner, tvangsmulkt eller tilsynsgebyrer, som gjør det umulig å ta stilling til innretningen på disse. Departementene foreslår blant annet i forslaget at det gis anledning til å ilegge tvangsmulkt, uten nærmere utredning av virkninger knyttet til dette, og at de ikke har *"sett det tjenlig å definere de nærmere momentene for vurdering av art og størrelse på sanksjonen."* Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) stiller klare krav til utredning av vesentlige budsjettmessige virkninger, prinsipielle spørsmål og kost/nytte-vurderinger.

Departementene har heller ikke vist til nylige endringer i barn og unges medievaner eller andre hensyn som taler for at det skulle være nødvendig å hastebehandle denne loven eller avvike fra normal forvaltningspraksis. Sentrale vurderinger knyttet til tilsynsmyndighet, klageorgan, sanksjoner og tvangsmulkt er ikke utredet, og vil åpenbart ha store økonomiske og administrative konsekvenser for både tilbydere og eventuelle tilsynsorgan. Abelia har forståelse for at en aldersgrense har vært politisk ønsket, men mener dette lovforslaget ikke er modent for høring.

Med vennlig hilsen

Øystein Eriksen Søreide, administrerende direktør

Ingvild Strand von Krogh, leder for teknologipolitikk

Anja Johansen, leder for utdanningspolitikk