Norges institusjon for menneskerettigheter

Barne- og familiedepartementet
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
Sendt elektronisk på regjeringen.no

Deres referanse:	25/2614
Vår referanse:	2025/196
Dato:	07.10.2025
Publikasjonsnr.	NIM-H-2025-041

HØRINGSUTTALELSE

Forslag til lov om aldersgrenser for bruk av sosiale medier

1. Innledning

NIM viser til høring om overnevnte med høringsfrist 07.10.2025, og inngir med dette vårt høringssvar.

Som departementene redegjør for i høringsnotatets pkt. 2.1, er det en rekke risikoer knyttet til barns deltakelse på sosiale medier. Det kan være tale om alt fra nettovergrep eller andre kriminelle handlinger, til effekter på barns helse, personvern og diskrimineringsvern. Alt dette har sider til barns menneskerettigheter.[1] NIM vil innledningsvis berømme regjeringen for viljen til og forsøket på å gjøre noe med utfordringene barn møter når de er på sosiale medier. Vi støtter intensjonen bak forslaget.

Forslaget om aldersgrenser for bruk av sosiale medier har en side også til en rekke andre menneskerettigheter, slik departementene også redegjør for. Forslaget aktualiserer spørsmålet om avveining mellom flere rettigheter og samfunnshensyn. NIM vil søke å supplere departementenes gjennomgang av de menneskerettslige sidene av et forbud i vårt høringssvar.

Departementene har en rekke spørsmål de ber om innspill til. NIM har av kapasitetsgrunner ikke hatt anledning til å gå grundig inn på alle disse, men besvarer enkelte av dem her. En del spørsmål ligger utenfor vårt mandat å besvare. Vi antar imidlertid at alle spørsmålene bør drøftes og besvares før et eventuelt forslag fremmes for Stortinget. Slik vi leser høringsnotatet anser også departementene at en rekke forhold som vil ha betydning for et endelig utkast, ennå ikke er avklart. Et av dem, som ligger utenfor NIMs mandat, er hvorvidt en generell lovfestet aldersgrense for sosiale medier vil komme i konflikt med Norges EØS-

[1] Se nærmere i denne høringsuttalelsens pkt. 2, særlig pkt. 2.1-2.4.

rettslige forpliktelser.[2] Et annet spørsmål er om Norge har jurisdiksjon til å håndheve en aldersgrense.[3] Dette prosessuelle spørsmålet har også en menneskerettslig side til behovet for klare hjemler der det er tale om å ilegge bøter for overtredelse av forbudet. Videre vil det etter NIMs syn være behov for en nærmere utredning og klargjøring av hvilken betydning Grunnlovens forhåndssensurforbud vil ha for forslaget.

NIM vil innledningsvis bemerke at en besvarelse av spørsmålet om hvordan tiltaket står seg menneskerettslig også vil avhenge av en rekke tekniske og faktiske forhold. Vi peker særlig på at hvilken aldersverifiseringsløsning man lander på, kan ha betydning for spørsmålet om hvordan regelverket ivaretar retten til privatliv/personvern.[4] Aldersgrensen kan også ha betydning for avgivelse og mottak av et bredt spekter av ytringer, fra de levende bilder på den ene siden, til de frimodige ytringer på den andre siden.[5] Forslaget er i stor grad knyttet opp til typen plattform, og analyserer i mindre grad arten av ytringer som kan omfattes.

2. Om de menneskerettslige rammene

2.1. Ytrings- og informasjonsfrihet

2.1.1. Innledning

Departementene drøfter retten til ytrings- og informasjonsfrihet i pkt. 3.1.1 og i pkt. 5.3.3. NIM vil først si noe om vernet mot forhåndssensur, før vi går inn på hva som får betydning for en inngrepsvurdering etter ytrings- og informasjonsfriheten.

2.1.2. Vernet mot forhåndssensur

Spørsmålet om aldersgrenser har en side til vernet mot forhåndssensur, slik departementene skriver.[6] Vernet sikrer den enkeltes rett til å ytre seg uten at ytringers innhold og form forhåndskontrollers av staten, og sikrer også allmenhetens rett til å ta til seg informasjon fra hverandre uten slik

---

[2] Se høringsnotatet pkt. 5.3.4. hvor departementene skriver at det etter en foreløpig vurdering er usikkert. Se også pkt. 3.2.2. i høringsnotatet, særlig siste avsn.

[3] Se høringsnotatet pkt. 3.4.

[4] Vi antar at (verfiserings)ordningen også kan få betydning for retten til informasjons- og ytringsfrihet og vern mot forhåndssensur. Dette kan f.eks. gjelde voksne som har digitalt utenforskap eller ikke har tilgang til en bestemt løsning f.eks. pga. oppholdsstatus. Se også våre merknader om nedkjølende effekt i høringsuttalelsens pkt. 2.1.3.

[5] Se Grl. § 4 ledd om levende bilder sml. 3 ledd om frimodige ytringer.

[6] Se høringsnotatet s. 52. (Dette vernet finnes spesifikt i Grunnloven § 100, 4. ledd, men er i praksis langt oftere behandlet som en del av ytringsfrihetsvernet i EMK art. 10.)

forhåndskontroll. Begge disse aspektene av vernet mot forhåndssensur berøres av den foreslåtte aldersgrensen.

Etter EMDs praksis skal det mye til for å forhåndssensurere ytringer.[7] Domstolen har understreket at offentligheten har en rett til å motta informasjon av allmenn interesse, og at staten ikke skal hindre noen i å motta informasjon som andre ønsker å formidle. Domstolen har også fremhevet internettets sentrale rolle for nyhetstilgang og informasjonsformidling.[8]

EMD har funnet brudd på ytringsfriheten i saker om blokkering av tilgang til Google-domener og Youtube, etter en vurdering av om hjemlene som forbød sidene var tilstrekkelig klare og inneholdt tilstrekkelige garantier mot misbruk slik de ble praktisert.[9] Ingen av sakene NIM har klart å identifisere har imidlertid handlet om barn og unges tilgang til sosiale medier.

Innføring av aldersgrenser er en form for forhåndskontroll. Etter ordlyden i Grunnloven § 100 fjerde ledd er forhåndssensur som den klare hovedregel forbudt.[10] Forhåndssensur er imidlertid tillatt når det «er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder.» NIM har tidligere lagt til grunn at unntaket fra det strenge forbudet mot forhåndssensur, hensynet til å beskytte barn og unge, kan omfatte reguleringer som aldersgrenser for sosiale medier, og at disse ikke nødvendigvis vil støte an mot forbudet mot forhåndssensur.[11] Det foreslåtte regelverket er imidlertid såpass omfattende, og kan bevege seg så langt fra kjerneområdet «levende bilder» at det kreves en konkret vurdering av dette spørsmålet.

Ytringsfrihetskommisjonen av 1999 skrev at lovteksten var så «fleksibelt formulert» at forskjellige tekniske virkemidler kunne tenkes benyttet, og at «[a]ldersgrenser og filtre vil være inngrep i barns informasjonsfrihet, men for umyndige mennesker er slike inngrep lite betenkelig, sett hen til begrunnelsen for inngrepet.»[12] Etter sin ordlyd vil likevel et forbud mot levende bilder omfatte mindre enn det som finnes på sosiale medier, ettersom flere av plattformene også inneholder tekst og bilder som ikke kan kalles «levende». I motsetning til de situasjoner Ytringsfrihetskommisjonen virker å ha sett for seg, griper en aldersgrense på sosiale medier ikke bare inn i barns

---

[7] Se bl.a. Kablis mot Russia (nr. 59663/17) avsn. 91og Ahmet Yildirim v. Turkey (3111/10) avsn. 47 og 64.
[8] Se bl.a. Kadla v. Estonia (17429/10) avsn. 41–42 og avsn. 44, Cengiz and others v. Turkey (48226/10 og 14027/11) avsn. 52.
[9] Ahmet Yildirim v. Turkey avsn. 67-68 og Cengiz and others v. Turkey 62-65.
[10] Se imidlertid HR-2025-813-A. Se mer om denne under.
[11] Se sosiale_medier-ytringsfrihet_og_nasjonal_sikerhet_2024.pdf s. 43.
[12] Se NOU 1999:27 *Ytringsfrihed bør finde sted, s*. 177. NIM nevner at i utredningen drøftes særlig aldersgrenser for film, video og dataspill mv. se s. 4, og kap. 7.4.2.1. om kontroll med enkeltstående ytringer – film, video og andre levende bilder, se også kap. 9.4.3 og kap. 10.3.6. hvor fjerde ledd redegjøres nærmere for. Se også Innst. S. nr. 270 (2003–2004) pkt. 5.2.

informasjonsfrihet, ved at de vernes mot potensielt skadelig innhold. Som departementet viser til, bruker barn sosiale medier også for å holde seg oppdatert på nyheter og til å søke annen, samfunnsrelevant informasjon.[13]

I tillegg til at inngrepet i deres informasjonsfrihet vil omfatte også ikke-skadelige ytringer, vil en aldersgrense gripe inn i barns egen ytringsfrihet på de aktuelle mediene, for eksempel til å dele humor, som departementet viser til. Inngrepet er dertil uspesifisert, og rammer alle ytringer, uansett innhold og form. Dette inngrepet har igjen en side til allmennhetens informasjonsfrihet, ettersom det fratar samfunnet, både barn under og over aldersgrensen, og voksne, anledningen til å ta til seg barns ytringer.

Spørsmålet blir om bestemmelsen da er til hinder for å oppstille en generell aldersgrense for tilgang til sosiale medier.

Høyesterett har, som departementene skriver, lagt til grunn at forhåndssensur kan fastsettes etter en interesseavveining.[14] Saken for Høyesterett gjaldt spørsmål om rettighetstap i halvannet år for bruk av TikTok og Facebook for en person som hadde kommet med en rekke ulovlige ytringer. Høyesteretts resonnement, kort oppsummert, var at domstolen fant støtte i forarbeidene til Grunnloven § 100 for at noen typer forholdsregler kan passere, tross Grunnlovens ordlyd, hvis de avverger «irreversibel skade».[15] Domstolen presiserte likevel at terskelen for forhåndskontroll er høy.[16] NIM anser saken som relevant ettersom den gjaldt nektelse av tilgang til sosiale medier.

For å besvare spørsmålet om aldersgrenser i sosiale medier overfor barn, blir det nødvendig å se om det samlet sett er grunnlag i rettskildene for å gjøre et slikt inngrep som foreslått, selv om Grunnlovens ord i utgangspunktet forbyr det.

Så vidt NIM kan se er kriteriet om «irreversibel skade» et kriterium som forarbeidene drøfter i tilknytning til midlertidig forføyning, ikke som et generelt kriterium for unntak fra forbudet mot forhåndsinngrep.[17] Slik NIM leser både forarbeidene og praksis er det uklart hvor langt forhåndssensurforbudet, herunder unntaket for å beskytte barn mot skadelig innhold fra levende bilder, rekker.[18] Det vil føre for langt

---

[13] Så vidt NIM kan se trekkes dette inn i pkt. 2.3 om redegjørelsen for barns bruk av sosiale medier på s. 11 og retten til privatliv på s. 55, men ikke under drøftelsen av forbudets betydning ytringsfriheten.

[14] HR-2025-813-A, særlig avsn. 49. Om omtalen av dommen se høringsnotatets s. 52 flg. Dommen er kritisert, se bl.a. Kronikk av A. Kierulf, 24.05.25, Forhåndssensurforbudet som forsvant.

[15] Se dommens avsn. 49.

[16] Se dommens avsn. 51.

[17] Se NOU 1999:27 kap. 7.4.2.2. og 10.3.6. Se også St.meld. nr. 42 (1999-2000) kap. 5.9.5. Se også St. meld nr. 26 (2003-2004) kap. 9.3.4.

[18] Vi nevner at i St.meld. nr. 26 (2003-2004) s. 120 omtales spørsmålet om hvor langt det generelle forbudet i fjerde ledd rekker som «noe uklart».

å gjennomgå forarbeidene til grunnlovsendringen her, også fordi det kan være usikkert hvilken vekt forarbeider har ved grunnlovstolkning.[19] Det er heller ikke gitt at rettsavgjørelser om rettighetstap som sanksjon mot enkeltpersoner for lovbrudd av en relevant karakter, har særlig overføringsverdi til et spørsmål om en generell aldersgrense for uskyldige personer, uten en individuell domstolsbehandling. Etter NIMs oppfatning bør spørsmålet om grunnlovsmessigheten av en aldersgrense knyttes til en mer konkret vurdering av hva slags ytringer som hindres av en aldersgrense, og hvor effektivt aldersgrensen kan håndheves.

På denne bakgrunnen mener NIM at departementet bør se nærmere på rekkevidden av vernet mot forhåndssensur i det videre arbeidet med dette lovforslaget. En slik vurdering, som også kan åpne for refleksjoner fra våre folkevalgte om statens anledning til å forhåndskontrollere ytringer – generelt, og i det digitale rom spesielt - kan gi en demokratisk utfylling av Grunnlovens innhold etter HR-2025-813-A.

Det bør også klargjøres hvor langt unntaket fra vernet i Grunnloven § 100 fjerde ledd, om å beskytte barn mot skade fra levende bilder, egentlig rekker. I neste punkt vil vi redegjøre for andre sider av ytrings- og informasjonsfriheten som berøres av forslaget.

2.1.3. Momenter i forholdsmessighetsvurderingen ved inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten

Et forslag om aldersgrenser for tilstedeværelse på sosiale medier støter an mot barns rett til ytrings- og informasjonsfrihet.[20] Forslaget utfordrer disse rettighetene fordi barn etter forslaget vil stenges ute fra en rekke sosiale medier. Formålet med regelverket kan klassifiseres under flere av de legitime formålene for inngrep i denne rettigheten.[21] Det springende punktet er etter Grunnloven om inngrepet kan la seg forsvare holdt opp mot ytringsfrihetens begrunnelser i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse, og etter EMK om det er forholdsmessig. I EMK defineres dette som at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til et av de legitime formålene, noe som i praksis oftest vil sammenfalle med den vurderingen Grunnloven krever.

EMD har uttalt at inngrepet da må svare til et tvingende samfunnsmessig behov. Det er noe mer enn nyttig eller ønskelig, men mindre enn uunnværlig.[22] Statene har en

---

[19] Ut fra Høyesteretts praksis fremstår imidlertid forarbeidene til Grunnloven § 100 som en sentral kilde, se A. Kierulf, *Hvilken rolle spiller Grunnloven § 100 i Høyesteretts ytringsfrihetspraksis?* Lov og Rett 2012 s. 131-150.

[20] Det samme forutsettes av JD, se lovavdelingens uttalelser på s. 27 i høringsnotatet om aldersgrenser for barns samtykke ved bruk av informasjonssamfunnstjenester.

[21] Se høringsnotatets forslag til § 1, samt pkt. 2.1. om risikoer for barns tilstedeværelse på SoMe.

[22] The Sunday times v. The UK (no.1 (6538/74) avsn. 59.

skjønnsmargin ved vurderingen av om et slikt behov eksisterer, og EMD vil se hen til nasjonale myndigheters begrunnelser.

Ytringens form[23], innhold, og begrensningens innhold[24], vil kunne ha betydning for vurderingen av om inngrepet er forholdsmessig, og for EMDs prøvingsintensitet.

EMD har i en sak mot Kypros[25] akseptert inngrep overfor en TV- og radiokanal som gjaldt markedsføring mot barn, og programmer som var upassende for barn. I vurderingen vektla domstolen at nasjonale myndigheter hadde angitt formålet med begrensningen – bl.a. beskyttelse av barn mot sendinger som inneholder vold eller annet materiale som sannsynligvis kan skade deres fysiske, mentale eller moralske utvikling – og at størrelsen på de ilagte bøtene ikke var uforholdsmessig store.[26] Saken illustrerer at domstolen har akseptert inngrep i ytringsfriheten for å beskytte barn.

EMD har også behandlet en sak som gjaldt spørsmålet om en frivillig organisasjon som jobbet for dyrs rettigheter, var utsatt for et ulovlig inngrep i ytringsfriheten på grunn av forbud mot politisk reklame.[27] EMD kom til at forbudet var forholdsmessig og vektla i denne sammenheng at organisasjonen kunne ytre seg politisk på radio eller tv på andre måter enn gjennom kommersiell reklame, og at de hadde tilgang til å bruke aviser, og internett (inkludert sosiale medier), samt demonstrasjoner og pamfletter.[28] Dette kan tilsi at så lenge det finnes alternative måter å formidle seg på (og at tiltaket ikke går lenger enn nødvendig) vil EMD kunne akseptere det. Samtidig gjaldt saken kommersielle ytringer, og sånn sett ikke nødvendigvis ytringer i kjernen av ytringsfriheten slik som politiske ytringer i sin rene form.

En annen sak om en sveitsisk forening for dyrebeskyttelse, med flere likhetstrekk, fikk motsatt utfall.[29] EMD bemerket her at selv om forbud mot politisk reklame generelt kan være forenlig med artikkel 10 i visse situasjoner, så må begrunnelsen være forholdsmessig sett hen til det spesifikke inngrepet. Domstolen vektla at sveitsiske myndigheter hadde nøyd seg med generelle vurderinger av et forbud mot politisk reklame, og at myndighetene ikke hadde gjort en relevant og tilstrekkelig vurdering av forbudets betydning for saksøkernes sak.[30] Dette illustrerer at det kan forekomme enkelttilfeller hvor artikkel 10 brytes, selv om man ikke kan konstatere

---

[23] Se f.eks. Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France avsn. 47 der EMD i spørsmålet om forholdsmessighet vektla at en novelle var en form for kunstnerisk uttrykk.
[24] Se f.eks. Cumpana and Mazare v. Romania avsn. 111.
[25] Sigma Radio Television LTD v. Cyprus (32181/04 and 35122/05).
[26] *Ibid*. avsn. 200-201.
[27] Animal defenders international v. The UK (48876/08).
[28] *Ibid*. avsn. 124.
[29] VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland (24699/94)
[30] *Ibid*. avsn. 75.

at regelverket i seg selv gjør det. Det er derfor et behov for å kartlegge virkningene av et forbud eller andre generelle reguleringer.

Videre nevnes at EMD fant brudd på artikkel 10 i en sak hvor eier av en nettside fikk siden blokkert fordi den inneholdt en e-bok som tidligere var kategorisert som ekstremistisk materiale. Blokkeringen vedvarte selv etter e-boken var fjernet. EMD uttalte, med henvisning til spesialrapportøren for ytringsfrihet, at fullstendig blokkering av tilgang til et helt nettsted er et ekstremt tiltak som har blitt sammenlignet med å forby en avis eller TV-stasjon.[31] Videre fant domstolen at et slikt tiltak ser bevisst bort fra skillet mellom den lovlige og ulovlige informasjonen nettstedet kan inneholde, og gjør store mengder innhold som ikke er betegnet som ulovlig, utilgjengelig.[32] Også denne saken illustrerer etter NIMs syn behovet for å vurdere hvilke ytringer som forbys gjennom reguleringen, og at det vil ha betydning om innholdet ellers er lovlig. Er innholdet av en slik karakter at det er tale om ytringer som har et sterkt vern etter ytringsfriheten, krever det en sterkere begrunnelse å hindre dem.[33]

På sosiale medier finnes en rekke ulike ytringer, med ulik form (det omfatter både levende bilder, men også tekst, musikk, memer mv.). Forslaget vil utestenge barn fra både å motta og å kunne meddele ytringer som også ligger i ytringsfrihetens kjerne, og hvor det skal mer til for å begrense ytringsfriheten. Ytringer hvor ytringsfrihets begrunnelse gjør seg særlig gjeldende, vil også omfattes. Det gjelder ikke bare politiske ytringer i snever forstand, men alle offentlig interessante temaer som det forventes at vi som mennesker og samfunnsborgere tar stilling til av politisk, samfunnsmessig, moralsk og kulturell art.[34]

I vurderingen av om tiltaket er forholdsmessig, vil det også være relevant å se hen til hvilke andre tiltak som finnes. En sentral del av nødvendighetskravet er å vurdere hvilke andre (mindre inngripende) tiltak som finnes og er prøvd, og om disse kan være tilstrekkelige til å oppnå formålet.[35] NIM merker seg at departementene skriver det vil være utilstrekkelig med pedagogiske tiltak eller liknende som opplyser om

---

[31] Bulgakov v. Russia (20159/15) avsn. 34.
[32] *Ibid.*
[33] Se Grl. § 100 tredje led sml. andre ledd.
[34] NOU 1999:27 s. 245.
[35] Se også Barnekomiteens generelle kommentar nr. 25 avsn. 56 hvor komiteen skriver at innholdskontroll ikke bør brukes for å begrense barns tilgang til informasjon på nett, men bare bør brukes for å beskytte barn mot skadelig materiale.

risiko og anbefaler at barn ikke bruker sosiale medier.[36] Det er imidlertid ikke spesifisert nærmere hva slike tiltak må antas å være.[37]

En annen del av nødvendighetskravet er å vurdere hvilke potensielle (u)tilsiktede konsekvenser reguleringen kan ha. I høringsnotatet redegjøres det for at barn bruker sosiale medier. Det redegjøres derimot ikke for hvilken betydning det at barn (under 15) ikke lenger kan ytre seg på sosiale medier, vil kunne ha for de som ikke lenger vil kunne få tilgang til disse ytringene. En annen mulig utilsiktet konsekvens av forslaget er at bruk av en aldersverifiseringsløsning, kan gi en følelse av å bli observert eller overvåket, og sånn sett kunne tenkes å ha en ha en nedkjølende effekt på folks vilje til å ville ytre seg, eller oppsøke informasjon på nett.[38]

I høringsnotatet pkt. 3.2.2. går departementet gjennom DSA. Forordningens overordnede mål beskrives som å beskytte befolkingen generelt, og barn spesielt, mot en rekke av risikoene som sosiale medier innebærer. Departementet drøfter spørsmålet om handlingsrommet for å fastsette aldersgrenser sett opp mot DSA. NIM kan imidlertid ikke se at departementene vurderer om kravene som følger av (en effektiv håndheving av) DSA vil være tilstrekkelig for å oppnå de formålene aldersgrensen er satt for å beskytte.[39]

Som departementene er inne på, vil forholdsmessighetsvurderingen kunne avhenge av hensynet til effektiv regulering. NIM viser i denne sammenheng til våre merknader i punkt 2.3 nedenfor, der vi stiller spørsmål om det finnes tilstrekkelig løsning for aldersverifisering. Det synes heller ikke å være helt klart hvilken jurisdiksjon norske myndigheter har til å håndheve spørsmålet om aldersgrenser utenfor egne grenser.[40] Vi kan ikke se at departementene har tatt opp problemstillinger knyttet til omgåelsesmuligheter knyttet til bruk av tjenester for å endre IP-adresser, slik som VPN.

2.2. Organisasjons- og foreningsfrihet

En annen rettighet, som henger tett sammen med retten til ytringsfrihet, er organisasjons- og foreningsfriheten.[41] EMD har uttalt at, som for ytringsfriheten, er

---

[36] Se høringsnotatet s. 15.

[37] Departementet peker likevel på tiltak som kan bidra til å løse utfordringsbildet, slik som aktiv politikk for bl.a. vern mot mobbing på s. 15 i høringsnotatet. Det er noe uklart om dette også omfatter tiltak som kan iverksettes overfor barn som har blitt utsatt for mobbing, trakassering mv. på nett for å begrense skadevirkningene.

[38] Slik også Datatilsynet nevner i sin høringsuttalelse pkt. 3.5. Se mer om NIMs innspill til konsekvensene av aldersverifiseringsløsningen for retten til personvern i pkt. 2.3. under.

[39] NIM viser for sammenhengens skyld til vårt høringssvar om utkast til ny lov om digitale tjenester som inkorporerer DSA i norsk rett, særlig pkt. 2.2 og 2.3. NIMs publikasjonsnr. NIM-H-2025-038.

[40] Se høringsnotatet s. 35 og pkt. 5.6.

[41] Ezelin v. France (11800/85) avsn. 37 der EMD uttaler "notwithstanding its autonomous role and particular sphere of application, Article 11 must, in the present case, also be considered in the light of Article 10 (...). The protection

foreningsfriheten ikke bare anvendelig for personer eller foreninger hvis synspunkter blir mottatt positivt eller ansett som ufarlige eller ubetydelige, men også for dem hvis synspunkter støter, sjokkerer eller forstyrrer.[42]

Som departementene peker på, er det lagt til grunn i en rekke internasjonale instrumenter at barn skal ha samme mulighet til å delta i forsamlinger/foreninger på nettet. Unntak kan aksepteres når de er lovlige, nødvendige og forholdsmessige. I tillegg til kildene departementene viser til, som spesifikt gjelder barn, viser NIM til at også menneskerettskomiteen har uttalt at statene ikke må blokkere eller hindre internettilgang i forbindelse med fredelige forsamlinger.[43] Som departementene skriver er ikke generelle kommentarer rettslig bindende, men kan likevel få betydning.[44]

Departementene ber om innspill til betydningen og omfanget av uorganiserte kanaler for politiske ytringer. NIM har ikke oversikt over omfanget av slike, men vil likevel knytte noen kommentarer til forslaget. Vi antar at departementene her sikter til politiske ytringer i bred forstand. Departementene er inne på hvilken betydning sosiale medier og digitale plattformer kan ha for barn og unges organisasjons- og foreningsfrihet. Departementene skriver bl.a. at de antar at den politiske aktiviteten ved vedtakelse av en aldersgrense vil dreies over på egne plattformer eller andre tryggere fora innenfor den politiske arenaens kontroll. NIM utelukker ikke at det er mulig. Samtidig synes det å være ganske etablert at unge diskuterer, og får informasjon om også samfunnsaktuelle spørsmål på sosiale medier. Forslaget åpner riktignok opp for en unntaksadgang for kommunikasjon i lukkede grupper mellom medlemmer eller frivillige i politiske og sivile organisasjoner. Samtidig vil barn over 15 (såfremt 15 årsgrensen legges til grunn) fortsette å ha tilgang til de samme sosiale mediene som før. Dersom en aldersgrense medfører etablering av egne «barneplattformer» kan det muligens innebære ulik informasjonsflyt mellom barna under 15 og over 15.

NIM har ikke inngående kjennskap til omfanget av uorganiserte kanaler og fellesskap på sosiale medier for politiske ytringer. Vi vil likevel bemerke at det ikke er redegjort for om aldersgrensen vil kunne få betydning for informasjonstilgangen

---

of personal opinions, secured by Article 10, is one of the objectives of freedom of peaceful assembly as enshrined in Article 11."

[42] Redfearn v. The UK (47335/06) avsn. 56 og Vona v. Hungary (saksnr. 35943/10) avsn. 63.

[43] General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21) avsn. 34, saksnr. CCPR/C/GC/37.

[44] Se forarbeidene til menneskerettsloven (NOU 1993:18 pkt. 6.4 og Ot. prp. nr. 3 (1998-1999) pkt. 12 på s. 68-71 og Ot.prp. nr. 93 (2008-2009) pkt. 6.4.) om vekten av uttalelser fra FN-komiteene. Se også Rt-2009-1261 avsn. 41-42, hvor det bl.a. henvises til Rt-2008-1764 avsn. 81.

til de de som omfattes av aldersgrensa. Det er heller ikke redegjort for om det kan få betydning for hvilke saker barna under 15 da ønsker å engasjere seg i og diskutere. NIM viser i denne sammenheng til at det er foreslått en ny organisasjonsrettslig myndighetsalder på 12 år, se ny barnelov § 6-8.[45] NIM mener departementet bør vurdere forslagets (også utilsiktede) mulige konsekvenser for barna over 12 år sin informasjonstilgang, særlig sammenliknet med barna over 15 år. Videre bør barna under 12 år sin tilgang til informasjon for å kunne gjøre seg opp en mening om hvilke organisasjoner de ønsker å være medlem i, drøftes. Et annet spørsmål som kan oppstå er tilgjengelighet på de alternative plattformene som vil oppstå, noe som må antas å kunne ha betydning for funksjonshemmedes rettigheter.[46]

2.3. Privat- og familieliv

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

Myndighetene skal respektere og sikre enhvers rett til privatliv og korrespondanse. Inngrep kan tillates hvis det har hjemmel i lov, har et legitimt formål og er forholdsmessig. Videre skal myndighetene sikre en effektiv respekt for privatlivet, noe som kan stille krav til at myndighetene vedtar tiltak for å beskytte den fysiske og psykiske integriteten til en person mot krenkelser fra en annen.[47] Sett hen til barns sårbarhet, har EMD uttalt at når det gjelder barn, bør tiltakene som staten iverksetter for å beskytte dem mot voldshandlinger som faller inn under artikkel 3 og 8, være effektive og omfatte rimelige tiltak for å forhindre mishandling som myndighetene hadde, eller burde ha hatt, kjennskap til.[48]

Som departementene er inne på har barnekomiteen også uttalt seg om barns privatliv i det digitale miljøet. NIM viser til følgende:

> "Interference with a child's privacy is only permissible if it is neither arbitrary nor unlawful. Any such interference should therefore be provided for by law, intended to serve a legitimate purpose, uphold the principle of data minimization, be proportionate and designed to observe the best interests of the

---

[45] Se også NOU 2020:14 s. 359 der utvalget skriver at det ser «spørsmålet [om organisasjonsrettslig myndighetsalder] i sammenheng med økende oppmerksomhet om barns ytrings- og organisasjonsfrihet. Mange barn og unge har medlemskap i foreninger av ulikt slag, og det er viktig at en moderne barnelov legger til rette for å fremme barns rett til organisasjons- og ytringsfrihet». Se Prop. 117 L (2024-2025) s. 261 og 295 om drøftelse av selve aldersgrensen og Innst. 526 L (2024–2025) s. 10.

[46] Se i denne sammenheng CRPD art. 4, 5 (jf. 2) og 9. Se også NIMs rapport Funksjonshemmedes ytringsfrihet - Norges institusjon for menneskerettigheter særlig del 2, pkt. 1.

[47] Se f.eks. Söderman v. Sweden (5786/08): avsn. 80, Beizaras and Levickas v. Lithuania (41288/15) avsn. 110.

[48] Se Söderman v. Sweden avsn. 81.

child and must not conflict with the provisions, aims or objectives of the Convention"[49]

Departementene viser til at 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.[50] Samtidig kan vi ikke se at departementene problematiserer det faktum at misbruk også kan skje såfremt kontoene ikke slettes, noe som ikke synes å være et krav etter forslaget. Forslaget vil videre kunne ha privatlivs- og familielivsimplikasjoner overfor barn fordi de vil bli avskåret fra å bruke tjenester de allerede bruker for å kommunisere med familie og venner.

Forslaget ivaretar et legitimt formål. Spørsmålet er om det går lenger enn nødvendig.

Departementene ber særlig om innspill til hvorvidt digitale meldingstjenester bør omfattes av definisjonen av sosiale medier, og behovet for unntak for digitale meldingstjenester. NIM har ingen meninger om dette, men utfra hensynet til privatliv, bør det førende være i hvilken grad mothensynene gjør seg gjeldende, herunder hvordan de unge bruker det bestemte sosiale mediet.

For å besvare spørsmålet om hvordan tiltaket står seg menneskerettslig, er det også relevant å se hen til løsningene som velges, slik som hvilken verifiseringsløsning en går for. Også verifiseringsløsningen i seg selv kan være et inngrep i barns privatliv, for eksempel dersom den baserer seg på å innhente biometriske markører eller brukermønstre.[51] Etter hva NIM har klart å avdekke, har EU-kommisjonen gitt ikke-bindende retningslinjer for beskyttelse av barn på sosiale medier under DSA. Der forutsettes det bl.a. effektive verifiseringsløsninger. Slik NIM har forstått det, pågår det et arbeid for verifiseringsløsninger i EU.[52] NIM er enig med departementene i at «en sikker og effektiv aldersverifisering er nødvendig for å kunne håndheve en aldersgrense på sosiale medier.»[53] Det vil ha betydning både for personvernet til personer som omfattes av aldersgrensen, men også personer over 15 år. For eksempel er det uklart hvorvidt en verifiseringsløsning vil behandle mer informasjon enn nødvendig, og om den vil kunne ha betydning for muligheten for å opptre anonymt på nett.

---

[49] General comment No. 25 (2021) on children's rights in relation to the digital environment, CRC/C/GC/25 avsn. 69.
[50] Se høringsnotatet s. 55.
[51] Det australske Human Rights Law Centre drøfter risikoen slike løsninger kan ha for barns privatlivsvern i sitt høringssvar til det australske lovforslaget her.
[52] Se høringsnotatet s. 63-64.
[53] Se høringsnotatet s. 64.

Vi antar at digitalt utenforskap også vil kunne ha sider til diskrimineringsvernet, og at løsningen må ta høyde for folks ulike forutsetninger for å bruke digitale verifiseringsløsninger.[54]

Det legges opp til en forskriftsløsning for dette. NIM antar imidlertid at verifiseringsløsningen bør klargjøres før forslagets ikrafttredelse, særlig ettersom det er mulig for kongen å vedta suksessiv ikrafttredelse av bestemmelsene.

2.4. Om rettighetene som bare gjelder barn

Barnekonvensjonen inneholder flere rettigheter som er særegne for barn. Departementet behandler dem i punkt 3.1.5 og dels under punkt 5.3.3 om menneskerettslige vurderinger. Det følger av Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn.

Barnekonvensjonen artikkel 17 gjelder statenes plikt til å sørge for barns tilgang til informasjon. Bestemmelsen er gjennomgått i detalj i NOU 2021: 3 (punkt 8.4). Både juridisk teori og utredningen synes å bygge på at sosiale medier faller innenfor definisjonen av «mass media» i barnekonvensjonen artikkel 17.[55]

Artikkel 17 innebærer at staten har en positiv plikt til å sikre barn tilgang til medieinnhold. NIM er enig med utvalget i at bestemmelsens hovedfokus synes å være på den konstruktive rollen massemediene kan spille for å fremme barns velferd.[56] Bokstavene a-e oppstiller plikter til myndighetene om å oppmuntre massemediene til å blant annet innføre retningslinjer for å beskytte barn mot skadelig innhold, innenfor rammene av barnekonvensjonen artikkel 13 (ytringsfrihet) og 18 (plikt til å bistå foreldre i utøvelsen av foreldreansvaret).[57]

Dersom slike tiltak ikke gir barnet god nok beskyttelse, kan staten ha en plikt etter andre bestemmelser i konvensjonen til å innføre egnede og effektive tiltak. Det kan dreie seg om å sikre barns rett til utvikling (artikkel 6), vern mot narkotika (artikkel 33), beskyttelse mot seksuell utnyttelse (artikkel 34), eller vern mot vold, skade eller misbruk (artikkel 19). Barnekomiteen ber i relasjon til sistnevnte om «robust legislative, regulatory and institutional frameworks» for å beskytte barn mot «recognized and emerging risks» knyttet til alle former for vold i det digitale miljøet.[58]

---

[54] Se i denne sammenheng CRPD art. 9. Se også art. 7 andre ledd om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn og tredje ledd om å sikre barns rett til å uttale seg og medvirke.
[55] NOU 2021: 3 *Barneliv foran, bak og i skjermen,* pkt. 8.4.6.2.
[56] NOU 2021: 3, pkt. 8.4.4.
[57] Se NOU 2021: 3, pkt. 8.4.3, om forholdet mellom barnekonvensjonen artikkel 17 og øvrige artikler der utvalget også henviser til Tobin/Handsley s. 632-634 og Sacino (2012) s. 30.
[58] CRC/C/CG/25 avsn. 82.

Samtidig inneholder barnekonvensjonen artikkel 31 rettigheter til lek, fritid og kulturell og kunstnerisk deltakelse. Barnekomiteen har presisert at statene skal "ensure that children have the opportunity to use their free time to experiment with information and communications technologies, express themselves and participate in cultural life online", og at aldersgrenser og sertifiseringsordninger må utformes "so as not to curtail children's access to the digital environment as a whole or interfere with their opportunities for leisure or their other rights".[59]

Barns rett til vern mot diskriminering følger av flere menneskerettigheter, herunder barnekonvensjonen artikkel 2 og Grl. § 98.[60] Barnekomiteen har presisert at det digitale miljøet åpner for nye muligheter for barn som ellers kan oppleve utenforskap, og at statene bør forhindre nye barrierer.[61] En aldersgrense kan særlig ramme barn med funksjonsnedsettelser og LHBT+-barn, som kan ha et ekstra behov for digitale fellesskap. Departementene vektlegger behovet for beskyttelse, med henvisning til at det er særlig alvorlig at funksjonshemmede kan være mer utsatt for risiko. I en eventuell proposisjon er det viktig å vise at en aldersgrense ikke bidrar til ytterligere ekskludering av sårbare grupper. Tilgjengelighet på de alternative plattformene barna forventes å bruke i stedet for, bør også vurderes.

Et forbud må derfor vurderes i lys av begge sett av forpliktelser: barns rett til beskyttelse mot skade, men også retten til ytringsfrihet, organisasjonsfrihet, lek og fritid og ikke-diskriminering. Dersom departementene går videre med forslaget, bør de vise hvordan barn – også sårbare grupper – fortsatt vil ha tilgang til digitale felleskap og kulturelle arenaer på nett. I vurderingen blir det også sentralt å få frem hvorfor ikke de skadelige sidene ved sosiale medier kan avbøtes med mindre inngripende og mer målrettede tiltak.[62]

2.5. Andre rettigheter som kan tenkes berørt

Det foreslås overtredelsesgebyr og tvangsmulkt ved overtredelse av bestemmelser gitt i loven eller i medhold av loven.[63] Det er tilbyderne av sosiale medier som er pliktsubjekt etter § 4 (selv om departementene ber om innspill på om barn eller tilbyderne skal være subjekt etter bestemmelsen). Etter lovens § 5 skal tilbyderne 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. Det kan da virke som at selskapene forbys å tilby sosiale medier til barn, basert på en verifiseringsløsning

---

[59] CRC/C/GC/25 avsn. 107 og 110-111.
[60] Departementene vurderer dette i høringsnotatet s. 53-54.
[61] CRC/C/CG/25 avsn. 89.
[62] Se f.eks. hvordan den australske Parliamentary Joint Committee on Human Rights vurderte dette her. Se særlig avsn. 1.157.
[63] Se lovutkastets §§ 9 og 10.

som ikke finnes, og som selskapet selv forventes å etablere. NIM mener at det kan reises spørsmål om dette vil kunne utgjøre et inngrep i eiendomsretten etter tilleggsprotokoll 1 til EMK overfor selskapene. Videre vil vi bemerke, som tidligere nevnt, at en verifiseringsløsning også vil måtte ta opp i seg dataminimering og ikke-diskriminering, slik at det bør vurderes om det skal stilles krav til utvikling av en slik løsning. Siden dette ikke er avklart, er det krevende å vurdere om også kravet til klare hjemler utfordres gjennom forslaget. Det er tale om hjemler for å ilegge bøter for overtredelse av plikter som ennå ikke synes helt klarlagt.

2.6. Avslutning

Som det fremgår av det overnevnte har NIM en rekke spørsmål til forslaget slik det foreligger. Som nevnt innledningsvis antar vi at alle spørsmålene bør drøftes og besvares før et eventuelt forslag fremmes for Stortinget. Flere av disse punktene vil også kunne påvirke vurderingen av sakens menneskerettslige sider.

NIM antar videre at en aldersgrense, uansett bare delvis vil avhjelpe problemene man vil løse, og at arbeidet må støttes opp av blant annet forebyggende tiltak, kompetanseutvikling og undervisning. Det kan være tale om styrking av tiltak som kan bedre unges helse, samt opplæring i kildekritikk og hvordan de sosiale mediene fungerer, samt retningslinjer for å beskytte barn og unge mot skadelig innhold.[64]

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Kai Spurkland
Direktør

Vilde Tennfjord
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

[64] NIM nevner til sammenlikning tiltakene nevnt i BK art. 17, se særlig e) om retningslinjer for å beskytte barn mot skadelig medieinnhold. Se mer om denne bestemmelsen over i pkt. 2.4.