Norges institusjon for menneskerettigheter

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

Deres referanse:	25/2050
Vår referanse:	2025/156
Dato:	01.10.2025
Publikasjonsnr.:	NIM-H-2025-038

HØRINGSUTTALELSE

Utkast til ny lov om digitale tjenester

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev datert 2. juli 2025, med frist for innspill til 1. oktober. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) takker for muligheten til å gi innspill til ny lov om digitale tjenester, som gjennomfører DSA[1] i norsk rett.

NIM stiller seg positiv til inkorporeringen av DSA, og den valgte inkorporeringsmetoden – som har fungert bra blant annet med personopplysningsloven og GDPR.

Det fremgår av høringsnotatet kapittel 3 at forordningen etter departementets syn er EØS-relevant. Dette innebærer at det er begrenset adgang til å foreta tilpasninger i de materielle bestemmelsene i forordningen, noe som også preger våre innspill til departementet i det videre.

I offentligheten har det vært reist spørsmål om reguleringens forhold til ytringsfriheten. Vi kommenterer dette under punkt 2 nedenfor. Kommentarene er noe mer utfyllende enn de NIM vanligvis gir som ledd i sin rådgivende rolle i høringsuttalelser etter NIM-loven § 3 første ledd bokstav b), fordi vi anser at diskusjonen også utløser et behov for vurderinger og informasjon etter samme bestemmelse bokstav c).

I punkt 3 kommenteres noen spørsmål som kan oppstå ved inkorporeringen, og den senere nasjonale praktiseringen av regelverket.

2. Forholdet til ytringsfriheten

2.1 Innledning

Høringsnotatets behandling av forholdet til ytringsfriheten er forholdsvis knapp, men det er vist til at forordningen blant annet har som formål å *motvirke* forhold

[1] Regulation (EU) 2022/2065, *Digital Services Act («DSA»)*.

som kan ha negativ virkning på ytrings- og informasjonsfrihet.[2] Det samme fremgår av forordningens fortale, som blant annet peker på at misbruk av internettplattformer til å spre ulovlig innhold kan undergrave den tilliten som er nødvendig for en effektiv ytringsfrihet.[3]

I offentligheten har det imidlertid vært reist spørsmål om reguleringen kan ha en *negativ* virkning for ytrings- og informasjonsfriheten. En regulering som medfører såkalt «nedkjølende effekt» er ikke ønskelig, og sensur er ikke tillatt etter Grunnloven.

Så langt NIM kan overskue intensjonen med DSA, og det rammeverket forordningen legger opp til, innebærer den ikke i motstrid med Grunnlovens vern av ytringsfriheten. Skulle slik motstrid vise seg, vil Grunnloven uansett vil ha forrang for DSA.[4]

Når vi likevel har funnet det riktig å komme med noen overordnede kommentarer til reguleringens forhold til frie ytringer er det, som nevnt innledningsvis, for å klargjøre innholdet av og virkningene av det foreslåtte regelverket slik vi ser det.

2.2 Regulering eller ikke regulering

Et første spørsmål er om det er skadelig for frie ytringer å regulere internettplattformer, slik DSA gjør, selv om de konkrete reglene ikke direkte griper inn i ytringsfriheten. Detaljert regulering av våre offentligheter skaper kan skape uklarhet om ytrings- og informasjonsfriheten er så vid som den var før reguleringen – fordi slike regelverk må tolkes, og er *komplekst*.

Reguleringer av ytringsfrihet og offentligheter må også forvaltes og håndheves. Slik forvaltning og håndheving, særlig av komplekse regelverk, kan innebære en fare for utilsiktet men feilaktig praktisering. De som er gjenstand for regulering kan også misforstå hvordan reglene praktiseres. DSA åpner for å innføre sanksjoner mot plattformer, og uklarheter og grensetilfeller kan oppstå.

Reguleringer kan avklare en del av uklarheten, vilkårligheten og ugjennomsiktigheten i måten plattformene *nå* suverent selv forvalter store deler av våre offentligheter med, men de kan også *medføre* uklarheter og demotivere noen fra å ytre seg.

---

[2] Høringsnotatet avsn. 1.3.

[3] Forordningens fortale avsn. 63.

[4] Etter protokoll 35 til EØS-avtalen og EØS-lovens § 2 har EØS-retten internrettslig bare forrang over ordinær lov.

Slike virkninger innebærer at reguleringer kan ha negative effekter, uansett hvor gode intensjoner de måtte ha. Slike effekter omtales ofte samlet som «nedkjølende» effekter.

Spørsmålet må derfor være, slik NIM ser det, om det foreligger tilstrekkelig grunn til å regulere tross denne faren, for eksempel fordi *unnlatelse* av å regulere vil medføre enda større skader for en fungerende ytrings- og informasjonsfrihet. Problemstillingen kan illustreres av at de to norske ytringsfrihetskommisjonene, av henholdsvis 1999 og 2022, kom til forskjellig resultat i dette spørsmålet, til tross for at deres prinsipielle syn på ytringsfriheten fremstår ganske like. Forskjellen skyldtes erfaring med og større innsikt i at de oppsidene teknologiplattformene har for ytringsfriheten også ledsages av en rekke elementer som truer de verdiene som ytringsfriheten er tuftet på.

Ytringsfrihetskommisjonen av 1999 tolket ytringsfrihetens begrunnelser som argumenter mot reguleringer. Kommisjonen fremholdt blant annet betydningen av rett til fri etablering av kanaler ut i det offentlige rom.[5]

Ytringsfrihetskommisjonen av 2022 så dette annerledes. Denne kommisjonen la til grunn at «fravær av reguleringer vil kunne utfordre ytringsfriheten».[6]

Plattformene er aktører som har fått monopollignende makt over store deler av det som er infrastrukturen for ytrings- og informasjonsfriheten vår. På offentlige gater og torg er staten forpliktet til å sikre folks ytringsfrihet på en innholdsnøytral måte som ivaretar ytringsfrihetens begrunnelser i sannhetssøken, demokrati og fri meningsdannelse, og til å beskytte de som ytrer seg på upopulære måter mot ulovlige angrep fra andre borgere. På dagens "digitale torg" bestemmer noen få plattformer suverent hvilke ytringer som slipper frem og spres. Grunnlaget for denne maktutøvelsen er ofte vilkår tilpasset andre forhold enn norske og de håndheves på ugjennomsiktige måter uten kontradiksjon eller rettssikkerhetsgarantier. Vilkårene ivaretar plattformenes interesser, kommersielle og andre, som i seg selv kan være helt legitime, men som ofte ligger langt fra de demokratiske verdiene ytringsfriheten er begrunnet i.

Plattformene konkurrerer med redigerte medier om blant annet annonseinntekter. I motsetning til plattformene, er disse mediene regulert på en rekke måter, noe som skaper andre konkurransevilkår for dem. De redigerte mediene er også underlagt de samme lovene som alle andre borgere for å overholde demokratisk vedtatte

[5] NOU 1999:27 «Ytringsfrihet bør finde sted», s. 4.
[6] NOU 2022:9, En åpen og opplyst offentlig samtale, avsn. 3.5.3.

lovgrenser for ytringsfriheten. Paradoksalt nok er en del slike grenser i sin tur også en forutsetning for realisering av ytringsfrihetens begrunnelser.

Ytringsfrihetskommisjonen av 2022 viste til at kommisjonen av 1999 hadde angitt at spørsmålet om regulering eller ei, var et spørsmål om *toleranse*. Når samfunnets institusjoner er godt utbygd, vil ytringsfriheten selv sørge for at meninger brytes mot hverandre for å sikre de verdiene som Grunnloven angir; sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse.

Kommisjonen av 2022 la til grunn at internett, infrastrukturen i den nye offentligheten, er styrt av plattformer som hverken staten eller norske borgere har kontroll over. Dette reiser helt nye spørsmål om hvordan den enkelte skal forholde seg til informasjon og argumenter, hvor fravær av reguleringer kan utfordre og umuliggjøre realiseringen de verdiene ytringsfriheten er ment å verne.

Kommisjonen pekte på at det ikke gir mer *demokrati* om utenlandske trollfabrikker fritt kan operere i det skjulte. Det samme gjelder omfattende innsamling av persondata, som kan selges og benyttes både kommersielt, politisk og av fiendtlige aktører av ikke-statlig og statlig opprinnelse.

Algoritmer som fører til at man utelukkende presenteres for perspektiver man er enig i, sikrer på ingen måte meningsmangfold, og er lite egnet til å utvikle *personlig autonomi*. Og *sannhetssøken* underbygges ikke av en ugjennomsiktig offentlighet med et vesentlig innslag av villet eller videreformidlet feilaktig informasjon.

Ytringsfrihetskommisjonen 2022 avga sin rapport før kunstig intelligens hadde gjort sitt inntog. De problemene for ytringsfriheten som kommisjonen pekte på, er blitt ytterligere forsterket gjennom kunstig intelligens, noe NIM og Teknologirådet har belyst i rapporten Sosiale medier, ytringsfrihet og nasjonal sikkerhet.[7]

Unnlatt regulering av de store internettplattformene kan også innebære andre farer enn en undergraving av ytringsfriheten for borgere og redigerte medier. Det har vært hevdet at sosiale medier kan innebære en risiko for *nasjonal sikkerhet*, ved å åpne for andre staters informasjonsinnhenting og påvirkningskampanjer. I flere land har det vært spørsmål om sosiale medier har vært brukt til *valgpåvirkning*.[8] PST har gitt skrevet om de forskjellige farene som kan manifestere seg gjennom bruk av sosiale medier.[9]

---

[7] NIM og Teknologirådet, Sosiale medier, ytringsfrihet og nasjonal sikkerhet, 2024.

[8] Om slike effekter, se blant annet NIMs og Teknologirådets rapport Sosiale medier, ytringsfrihet og nasjonal sikkerhet, 2024.

[9] Senest PST trusselvurdering 2025.

Persontilpasset reklame reiser mange problemer, ikke minst overfor barn. Sosiale medier kan påvirke psykisk helse negativt.[10] Internett kan også være en plattform for utveksling av ulovlig materiale, for eksempel overgrepsbilder, terrorplaner og voldsoppfordringer.

Trusler og hets på sosiale medier kan bringe samfunnsaktører til taushet. Ytringsfrihetskommisjonen gir en oversikt over undersøkelser som da forelå om hets mot grupper som nasjonale, etniske og religiøse minoriteter, politikere, mennesker med nedsatt funksjonsevne, samt hets basert på kjønn og alder.[11] Dersom man kan true folk til taushet, får vi færre stemmer i offentligheten, noe som underminerer de hensynene ytringsfriheten skal fremme.

2.3 Reguleringens innhold

Om man legger til grunn at det er behov for en regulering av internettplattformer, er det neste spørsmålet om forordningen gjør det på en måte som er forenlig med ytringsfriheten.

Høringsnotatet redegjør for innholdet i reglene. Regelverket innebærer en kategorisering av forskjellige former for «formidlingstjenester». Noen av disse, de som driver ren formidling eller mellomlagring, er i utgangspunktet fritatt for ansvar. Vertstjenester, hvor internettplattformer og «svært store» internettplattformer er undergrupper, pålegges å innrette virksomheten etter visse regler.

Så vidt vi kan se innebærer regelverket bare direkte ansvar for selskapene på grunn av enkeltytringers innhold, hvor ytringene er ulovlige – ikke for eksempel ytringer som er uriktige eller villedende. Selskapene kan få *pålegg* om å fjerne ulovlige ytringer, og kan få ansvar ved *kunnskap* om ulovlige ytringer, men har i utgangpunktet ikke en plikt til å overvåke informasjon som lagres eller overføres, eller undersøke omstendigheter som tyder på ulovlig aktivitet.[12]

Etter NIMs syn kan dette ikke sies å innebære noen sensurordning. Også andre medier er underlagt tilsvarende plikter til å ikke formidle informasjon som er ulovlig.

Regelverket inneholder i tillegg til dette nokså omfattende bestemmelser om selskapenes plikt til å vurdere, rapportere om og motvirke «systemisk» risiko, aktsomhet, krav til transparens, revisjon og tilgjengeliggjøring av opplysninger.[13] Selskapene forutsettes å foreta moderering ut fra sine generelle vilkår, og skal også

---

[10] U.S. Surgeon General's advisory Social Media and Youth Mental Health, 2023.
[11] NOU 2022: 9, En åpen og opplyst samtale, avsn. 5.4.
[12] Forordningen art. 6, 8 og 9.
[13] Se særlig forordningen art. 34 og 35.

oppgi hvilke ressurser som brukes til dette. Reglene er strengest for de største selskapene.

Det foreslåtte regelverket inneholder ellers detaljerte bestemmelser om slikt som funksjon for regeletterlevelse («compliance»), regler om reklame, behandling av klager og forskjellige nasjonale og overnasjonale organers kompetanse.

Moderering er også i dag en nødvendig del av plattformenes virksomhet. Det kan nevnes at den risikovurderingen og risikobegrensningen som skal foretas etter DSA omfatter mer enn ulovlige ytringer, for eksempel skal plattformene analysere slikt som negative virkninger på samfunnsdebatten og valgprosesser, og personers fysiske og psykiske velvære. Slik risiko skal gjennom tiltak som tilpasning av algoritmer og generelle vilkår begrenses hvis det kan skje forholdsmessig og effektivt.

Det kan spørres om slike plikter kan påvirke takhøyden på plattformene, for eksempel ved at selskapene legger inn ekstra sikkerhetsmargin for å unngå kritikk eller sanksjoner, eller ved at det gis «anbefalinger» til dem. Dette er en risiko ved all regulering av plattformenes ansvar. Pliktene har imidlertid form av generelle tiltak, og selskapene pålegges også å jobbe mot negative virkninger for *ytringsfriheten*. Slik vi forstår bestemmelsene forutsetter DSA at det skal skje en balansering, slik vernet av ytringsfriheten ellers forutsetter.

Som beskrevet i avsnitt 2.1 over, kan dette i prinsippet ha nedkjølende effekter. Det er imidlertid vanskelig å se for seg hvordan dette kan unngås hvis det i det hele tatt skal stilles rettslige krav til selskapenes virksomhet og moderering. Det kan også være vanskelig å se for seg hvordan Norge alene skulle kunne etablere alternative og effektive regler på egenhånd. Reguleringen har også den fordel at selskapenes praksis ved moderering blir mer transparent enn den er i dag, ved at det gis større innsyn i selskapenes praksis og gjennom bedre utbygde klageordninger.

Etter NIMs oppfatning er de foreslåtte reglene forenlige med vernet av ytringsfriheten.

3. Øvrige kommentarer

NIM stiller seg som nevnt positiv til den valgte inkorporeringsmetoden.

For gjennomføring i EØS-avtalen tror NIM det er en god løsning at man forsøker å legge den tilsyns- håndhevings- og sanksjonsmyndigheten Kommisjonen har til EFTAs overvåkningsorgan (ESA).

NIM har ingen kommentarer til valget av relevante myndigheter. Det kan spørres hvordan man best sikrer de relevante myndigheters uavhengighet i enkeltsaker og generelt. Vi går ikke nærmere inn på det, men peker på at ved inkorporeringen av

GDPR ble uavhengighetskravet løst på følgende måte i personopplysningsloven § 20 for Datatilsynet: «Datatilsynet kan ikke instrueres om behandlingen av enkeltsaker eller om den faglige virksomheten for øvrig. Kongen og departementet kan ikke omgjøre Datatilsynets vedtak».

NIM registrerer at departementet ønsker å utsette avgjørelsen om opprettelsen av et utenrettslig tvisteløsningsorgan (en *mulighet* etter artikkel 21), bl.a. for å kunne vurdere behovet for opprettelse av egne løsninger og eventuelt studere hvilke løsninger som opprettes og brukes i andre europeiske land.[14]

NIM understreker – som departementet også gjør – viktigheten av effektiv håndheving. Reglene vil gjelde mange dagligdags og små hendelser som kostnadsmessig ikke egner seg for det ordinære rettssystemet. Vi tror også, som departementet, at det kan være gunstig å avvente før man oppretter et eget system. Da kan man se om det finnes eller opprettes organer som søker sertifisering, hvor bra de eventuelt fungerer, og hvilke behov og løsninger som fins. På sikt vil det være viktig for regelverkets effektivitet at det fins gode tvisteløsningsmekanismer for saker av mindre omfang.

Det er også viktig at en effektiv håndheving i praksis balanseres mot andre hensyn, slik at en bekymring for mulig nedkjølende effekt på ytringsfriheten ivaretas.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Vidar Strømme	Vetle Magne Seierstad
Fagdirektør	Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

[14] Se *høringsnotatet*, punkt 5.4.3 og 5.7.