

Kommunal- og distriktsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår ref.: 22/1111

Deres ref.: 22/6868-1

Dato: 10.02.2023

NOU 2022:11: 11 Ditt personvern – vårt felles ansvar – Medietilsynets høringsuttalelse

Medietilsynet viser til Kommunal- og distriktsdepartementets høringsbrev av 11. november 2022 om NOU 2022:11 Ditt personvern – vårt felles ansvar, og sender med dette vårt hørings svar.

Innledning

Medietilsynet er statens forvaltningsorgan på medieområdet. Det følger av samfunnsoppdraget at Medietilsynet skal medvirke til å oppfylle de overordnede mediepolitiske målene om ytringsfrihet og demokrati gjennom en åpen og opplyst offentlig samtale, jf. Grunnloven § 100. Medietilsynet medvirker til å fremme de mediepolitiske målene ved å legge til rette for mediemangfold og kritisk medieforståelse i befolkningen.

Personvernkommisjonen skriver i sin utredning at et godt personvern legger grunnlaget for ytringsfrihet, informasjonsfrihet og meningsdannelse. Medietilsynet er enig i dette. Personvernet og ytringsfriheten står noen ganger i et motsetningsforhold, eksempelvis kan personvern hensyn hindre innsyn i informasjon som har allmenn interesse. I den digitale forretningsmodellen er personvernet og ytringsfriheten sammenvevd. En ukontrollert sporing og innsamling av data på tvers av internett og digitale tjenester gir risiko for nedkjølingseffekter, som kan føre til at enkeltpersoner avstår fra å søke etter informasjon på nett, oppsøke nettsider eller å ta del i den offentlige debatten, på bakgrunn av bekymringer for at aktiviteten spores og dataene brukes. Et godt personvern bidrar følgelig til et godt ytringsklima og er relevant for Medietilsynets samfunnsoppdrag.

Teknologien griper stadig mer inn i våre liv og i grunnleggende menneskerettigheter, og skillet mellom den fysiske og digitale verden viskes ut. Barn introduseres for det digitale universet i ung alder, og smarttelefoner og annen skjermt teknologi er blitt en integrert del av barns hverdag¹. Globale aktører innhenter store mengder persondata om brukerne som utnyttes til kommersielle formål. Medietilsynet mener derfor det er viktig at vi som samfunn har en helhetlig og proaktiv tilnærming til personvern som en grunnleggende menneskerett.

Etter Medietilsynets vurdering har Personvernkommisjonen levert en svært viktig og ambisiøs utredning, og vi støtter i all hovedsak kommisjonens anbefalinger.

Medietilsynet vil særlig trekke fram arbeidet med å involvere barn og unge, og mener det er en styrke at kommisjonen har prioritert å få fram barn og unges perspektiv på spørsmål om personvern.

Medietilsynet har valgt å kommentere de anbefalingene der vi har utdypninger eller forslag til justeringer. Kommentarene under er knyttet til relevante kapitler i utredningen.

Oppsummering

- Medietilsynet støtter kommisjonens forslag om at det bør utarbeides en nasjonal personvernpolitikk, som særlig har oppmerksomhet rettet mot sårbare grupper, som barn og unge. Et mål bør være å gjøre regelverket mer forståelig og tilgjengelig for befolkningen, og at offentlige tiltak utformes slik at de når fram til målgruppene.
- Medietilsynet støtter forslaget om en nasjonal tjenestekatalog, og mener dette kan bidra til bedre samordning og kvalitetssikring av undervisningsoppleggene i skolen.
- Medietilsynet støtter at Utdanningsdirektoratet i større grad skal bistå kommuner med å ivareta sitt behandlingsansvar, men mener dette ansvaret må tydeliggjøres. Eventuelle rutiner og veiledere på personvernområdet bør som utgangspunkt forankres nasjonalt for å sikre en enhetlig og systematisk tilnærming.
- Medietilsynet støtter kommisjonens forslag til tiltak for å beskytte elever mot kommersiell utnyttelse av deres persondata og eksponering av reklame på skolens digitale verktøy. Det bør prioriteres offentlige forskningsmidler til å undersøke hvordan kommersielle aktørers bruk av barns persondata påvirker

¹ Medietilsynets undersøkelse Barn og medier 2022 viser at 93 prosent av alle barn mellom ni og elleve år har egen mobiltelefon, og at 90 prosent av barn mellom 9 og 18 år bruker sosiale medier i 2022: <https://www.medietilsynet.no/fakta/rapporter/barn-og-medier/>

deres skolehverdag og privatliv.

- Medietilsynet støtter forslaget om at skolen må styrke opplæringen i personvern som en grunnleggende menneskerettighet, og understreker at det er viktig å starte personvernopplæringen i tidlig barneskolealder.
- Medietilsynet støtter kommisjonens anbefaling om at kommunene bør legge til rette for reelle medvirkningsmuligheter for elever og foresatte i beslutninger som berører barns personvern, og mener dette er særlig viktig i en tid hvor bruk av digitale tjenester gjør at skillet mellom skole og fritid viskes mer og mer ut.
- Medietilsynet mener DSA vil styrke norske brukeres personvern, og anbefaler at det legges til rette for et effektivt tilsyn og håndheving av DSA i Norge.
- Medietilsynet er enig i at det er behov for et enhetlig regelverk for behandling av persondata, men mener det er viktig at regelverksendringer om bruk av informasjonskapsler ikke fører til en forskjellsbehandling av nasjonale og globale aktører.
- Medietilsynet støtter et forbud mot atferdsbasert markedsføring mot mindreårige, men vil påpeke at en aldersvurdering basert på sannsynlighet, slik det legges opp til i DSA, er lite presis og vanskelig å håndheve. Norge bør derfor prioritere arbeidet med å innføre endringsforslaget til eIDAS-forordningen etter at dette er vedtatt i EU. Når det gjelder flertallets forslag om å utrede et generelt forbud mot atferdsbasert markedsføring, stiller Medietilsynet spørsmål ved om en utredning er riktig virkemiddel, og mener at utfordringene med illegitim sporing og uønsket atferdsbasert markedsføring langt på vei kan løses gjennom en effektiv håndheving og god utnyttelse av europeiske regelverk.
- Medietilsynet støtter kommisjonens forslag om å nedsette et lovutvalg for å gjennomgå og foreslå endringer i regelverk for å beskytte barn og unge i digitale flater, og mener dette arbeidet bør prioriteres. Medietilsynet mener det er nødvendig med en helhetlig gjennomgang av alle sektorspesifikke lovverk som skal beskytte barn på nett, og at dette arbeidet må ses opp mot relevante lovgivningsprosesser i EU.
- Medietilsynet mener det er problematisk å overlate alle sider av regulering og beskyttelse av barn til foreldrene. Norge bør stille tydeligere krav til de store globale aktørene, slik at de tar ansvar for mindreårige brukere.

- Medietilsynet er enig i at det er viktig å øke kompetansen når det gjelder personvernutfordringer knyttet til innhold delt av foreldre og andre barn, men stiller spørsmål ved om en veileder er beste fremgangsmåte for å nå ut til målgruppene. Det er viktig at regelverket knyttet til barns samtykkekompetanse er klart og tydelig, og Medietilsynet mener regjeringen bør følge opp Barne Lovsutvalgets forslag om å lovfeste barns rett til å nekte deling av personopplysninger.
- Medietilsynet støtter kommisjonens anbefaling om å styrke samarbeidet mellom norske tilsynsmyndigheter. Det bør etableres et formalisert norsk tilsynssamarbeid innen digitalfeltet, med et videre mandat enn forbrukerrettigheter og i tillegg til eksisterende samarbeid under de enkelte regelverkene.

Merknader til kapittel 1

Kapittel 1.2 En nasjonal personvernpolitikk

En av hovedanbefalingene til Personvernkommisjonen er at det skal utarbeides en nasjonal personvernpolitikk, som kan bidra til å sikre reell ivaretagelse av personvernet. Departementet ber særlig om høringsinstansenes merknader til dette forslaget, herunder behovet for og eventuelt forslag til elementer som kan inngå i en nasjonal personvernpolitikk.

Medietilsynet støtter kommisjonens forslag om å utarbeide en nasjonal personvernpolitikk som ser personvernet i et helhetlig perspektiv. Medietilsynet er enig med kommisjonen i at en nasjonal personvernpolitikk særlig bør ha oppmerksomhet rettet mot sårbare grupper, som barn og unge.

Det samles inn store mengder personopplysninger om barn på mange ulike plattformer. Samtidig har over halvparten av foreldrene til barn i aldersgruppen 9-10 år tatt i bruk teknologi som sporer eller viser hvor barnet er.² Konsekvensene av dette er lite utforsket. Det bør prioriteres å innhente mer kunnskap om hvordan teknologiutviklingen påvirker barns grunnleggende rett til privatliv, og denne innsikten bør ligge til grunn for den nasjonale personvernpolitikken.

Barn lever i en digital verden, hvor retten til privatliv er under press, og det er vanskelig å ha kontroll på egne personopplysninger. I Medietilsynets nye undersøkelse Digitale dilemmaer³ om barns debut på mobil og sosiale medier,

² Medietilsynet: Foreldre og medier 2022

³ Medietilsynet: Digitale dilemmaer – en undersøkelse om barns debut på mobil og sosiale medier, 7. februar 2023; https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/barn-og-medier-undersokelser/2022/230206_digitale-dilemmaer.pdf

kommer det frem at flere foreldre føler seg alene om den digitale oppdragelsen, og at det kan være vanskelig å orientere seg når det gjelder anbefalinger. Et mål for en personvernpolitikk bør være at det offentlige bistår foreldre og barn i den digitale hverdagen gjennom tydelige og koordinerte anbefalinger og løsninger, og at offentlig sektors tjenester reflekterer den nye hverdagen barn og foreldre står i. Det er viktig at offentlige tiltak koordineres og utformes slik at de når fram til målgruppene, slik som ung.no, som er en viktig kanal for å nå barn og unge.

Medietilsynet mener at beslutninger som kan få stor prinsipiell betydning for barns rett til privatliv, må bli gjenstand for en bred offentlig debatt. Et eksempel er strømming av kamper i ungdomsidretten, som reiser viktige prinsipielle spørsmål rundt barns rett til privatliv og deltagelse.

Etter Medietilsynets vurdering oppleves personvernregelverket i mange tilfeller som tungt og utilgjengelig. Medietilsynet støtter derfor kommisjonens forslag om å styrke kompetansen knyttet til personvern i offentlig sektor. I tillegg mener Medietilsynet at et mål for en nasjonal personvernpolitikk, bør være å gjøre regelverket mer forståelig og tilgjengelig både for befolkningen og behandlingsansvarlig. God veiledning og informasjon er etter Medietilsynets vurdering et sentralt virkemiddel for at regelverket overholdes, og for at forbrukernes rettigheter blir ivaretatt.

Merknader til kapittel 8

Kapittel 8.4.1 Nasjonale føringer

Kommisjonen skriver i sin utredning at det er et inntrykk at kommunene har behov for mer praktisk rettet veiledning fra nasjonale myndigheter, og foreslår blant annet at det opprettes en nasjonal tjenestekatalog for digitale læringsmidler.

Medietilsynet støtter dette forslaget. Medietilsynet erfarer at det er lite samordning mellom offentlige aktører, også når det gjelder undervisningsopplegg produsert av det offentlige. En nasjonal tjenestekatalog kan bidra til å samordne feltet på en bedre måte, og sikre tilstrekkelige undervisningsressurser som er alderstilpasset de ulike risikoene barn og unge møter på nett. Videre kan en nasjonal tjenestekatalog bidra til bedre kvalitetssikring og oppdatert kunnskap i undervisningsoppleggene som distribueres i den norske skolen. Det er viktig at en nasjonal tjenestekatalog både sikrer kvalitet, oppdatert informasjon og ivaretar personvernet.

Kapittel 8.4.3 Ansvar og rutiner

Personvernkommisjonen skriver at kommunene og behandlingsansvarlige i større grad må utarbeide tilpassede rutiner og veiledning til skoleledelse og lærere. Videre mener kommisjonen at Utdanningsdirektoratet i større grad bør hjelpe og tilrettelegge for at kommunene kan ivareta sitt behandlingsansvar etter personvernregelverket.

Medietilsynet støtter at Utdanningsdirektoratet i større grad skal bistå kommunene, slik at de kan ivareta sitt behandlingsansvar etter personvernregelverket. Medietilsynet mener imidlertid at dette ansvaret bør tydeliggjøres. Etter Medietilsynets vurdering bør Utdanningsdirektoratet ha det koordinerende ansvaret for at kommuner, skoleledere og elever har nødvendige verktøy, kompetanse og ressurser for å ivareta elevenes personvern.

Behovet for samordning av offentlig innsats er blant annet vist til i nasjonal strategi for trygg digital oppvekst, Rett på nett (2021)⁴. Strategien påpeker behovet for bedre organisering, slik at tiltak, planer og initiativ på ulike fagfelt blir bedre koordinert og mer målrettet. Medietilsynet mener det er en fordel at eventuelle rutiner og veiledere på personvernområdet i utgangspunktet forankres nasjonalt, for å sikre en enhetlig og systematisk tilnærming. I det minste bør eventuelle tilpassede rutiner og veiledning fra kommunen til skoleledelse og lærere ta utgangspunkt i nasjonale føringer. Her kan kommisjonens forslag om å utarbeide en personvernnorm for skole- og barnehagesektoren, være et godt utgangspunkt.

Kapittel 8.4.4 Bruk av elevers personopplysninger til kommersielle formål

I kapittel 8.4.4 trekker kommisjonen frem flere utfordringer knyttet til bruk av tjenester i skolen som leveres av kommersielle aktører, herunder bruk av elevers personopplysninger til kommersielle formål og eksponering for reklame.

Medietilsynet mener kommisjonen belyser viktige utfordringer, som det bør prioriteres å gjøre noe med. Medietilsynet støtter derfor kommisjons forslag til tiltak for å beskytte elever mot kommersiell utnyttelse av deres persondata og eksponering av reklame på skolens digitale verktøy. I dag er det liten kunnskap om hvordan barns data fra skoleplattformer brukes av kommersielle aktører, og hvordan dette påvirker barns skolehverdag og privatliv. Medietilsynet mener at offentlige forskningsmidler bør prioriteres til å undersøke dette, og at det trengs tiltak for å få kontroll over barns persondata i skolesammenheng.

Kapittel 8.4.7 Undervisning i personvern

Personvernkommisjonen mener skolen må styrke opplæringen om personvern som en grunnleggende menneskerettighet. Medietilsynet støtter forslaget, og understreker at det er viktig at personvernopplæringen starter i tidlig alder.

Medietilsynets nye undersøkelse Digitale dilemmaer⁵ viser at barneskolebarn har lav bevissthet om retten til privatliv. Barna ser det som naturlig at foreldrene bruker ulike sporingsapper som forteller hvor de er til enhver tid, og noen opplever det som en plikt å være digitalt synlig for vennene sine, for eksempel på Snapmap. For de fleste barn og unge er sosiale medier og digitale tjenester en viktig del av hverdagen. Det

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rett-pa-nett/id2870086/>

⁵ Medietilsynet: Digitale dilemmaer – en undersøkelse om barns debut på mobil og sosiale medier, 7. februar 2023

er derfor nødvendig at unge brukere forstår hvordan forretningsmodellen for kommersielle internettjenester fungerer, og hvordan persondata samles inn og kan brukes til å målrette innhold. Medietilsynet mener at kunnskap om barns rett til privatliv og personvern bør være en del av grunnopplæringen fra tidlig barneskolealder, fordi forståelsen av personvern er en viktig allmennkunnskap.

Kapittel 8.4.8 Barn og foresattes rettigheter

Medietilsynet støtter Personvernkommisjonens anbefaling om at kommunene bør legge til rette for reelle medvirkningsmuligheter for elever og foresatte i beslutninger som berører barns personvern. I Medietilsynets kvalitative undersøkelse Digitale dilemmaer⁶, om norske familiers digitale hverdagsliv, kommer det frem at mange barn og foreldre opplever skolens teknologiske løsninger som problematiske. Teams-chatten ble trukket fram av flere. De pekte på at brukernavn og passord kommer fra skolen, og var laget på en så usikret måte at det var lett å gjette seg til de andres passord. I et konkret tilfelle hadde noen elever gjettet passordet til en gutt i klassen. De utga seg for å være ham og sendte stygge meldinger. Foreldrene i undersøkelsen ga også uttrykk for at skolen ikke tok deres bekymringer på alvor, og opplevde å stå alene om å håndtere utfordringene med skolens digitale løsninger.

Medietilsynet mener elevers og foreldres medvirkning er særlig viktig i en tid hvor skillet mellom skole og fritid viskes mer og mer ut, noe som ble ytterligere forsterket med koronapandemien og digital hjemmeskole.

Merknader til kapittel 9

Kapittel 9.2.6 Forbrukernes muligheter til å ivareta eget personvern

Medietilsynet er enig i kommisjonens beskrivelse av personvernutfordringene forbrukerne står overfor på internett. Ansvar for personvernet er langt på vei overlatt til den enkelte bruker, som har begrenset mulighet til å ha kontroll med egne personopplysninger og verne om sitt eget privatliv. Omfanget av samtykkeerklæringer kombinert med omfattende brukervilkår kan gi brukerne en avmaktsfølelse. Enkelte internettjenester har blitt en så viktig del av informasjonsinfrastrukturen, at det å velge bort tjenesten kan oppleves som et valg om å stå utenfor fellesskapet. Det kan stilles spørsmål ved om et samtykke til behandling av personopplysninger etter personvernforordningen er informert eller reelt. Dette er en systemisk utfordring, som ikke kan overlates til den enkelte bruker, og krever løsninger i form av regelverksendringer og effektiv håndheving av regelverket.

⁶ Medietilsynet: Digitale dilemmaer – en undersøkelse om barns debut på mobil og sosiale medier, 7. februar 2023

Kapittel 9.3.2: Kommende europeisk regulering

Personvernkommisjonen redegjør for europeiske reguleringer som berører personvernfeltet, blant annet Digital Services Act (DSA) og Digital Markets Act (DMA). Forordningene trådte i kraft etter at kommisjonen leverte sin utredning, og er EØS-relevante. Kommisjonen anbefaler at «norske myndigheter tar ansvar for å beskytte norske forbrukeres personvern ved å føre en offensiv personvernpolitikk opp mot EU».

Medietilsynet mener DSA styrker norske brukeres personvern. Blant annet innfører DSA et forbud mot atferdsbasert markedsføring rettet mot mindreårige, og mot manipulerende design som brukes til å styre brukerne til å ta valg som primært tilbyderen av tjenesten har fordelene av. De største plattformtjenestene pålegges etter DSA å gjøre vurderinger av systemisk risiko, blant annet om hvordan tjenestene negativt påvirker grunnleggende rettigheter som personvernet og ytringsfriheten, og mindreåriges fysiske og psykiske helse.⁷

DSA introduserer en ny håndhevingsmodell. Europakommisjonen har håndhevingsansvaret for de største plattformene i DSA og DMA. På nasjonalt nivå skal det etableres en koordinator for digitale tjenester, som får ansvaret for å håndheve DSA nasjonalt og dokumentere brudd på bestemmelsene. DSA gir følgelig et handlingsrom for en reell norsk påvirkning av plattformer, inkludert de største globale plattformene.

Medietilsynet anbefaler at det legges til rette for et effektivt tilsyn og håndheving av DSA i Norge, og viser til Medietilsynets høringssvar til Ytringsfrihetskommisjonens utredning, NOU: 2022-9, for en mer detaljert anbefaling.⁸

9.3.1.1 Særnorsk implementering av kommunikasjonsverndirektivet

Ekomloven er en særnorsk implementering av kommunikasjonsverndirektivet, som innebærer at regelverket for samtykke til bruk av informasjonskapsler etter ekomloven er annerledes enn i personvernforordningen. Personvernkommisjonen mener det er behov for en mer enhetlig forvaltning av personvernregelverket, og at bestemmelsene i personvernforordningen bør legges til grunn for reguleringen av sporingsteknologi.

Medietilsynet er enig med kommisjonen i at det er behov for et enhetlig regelverk for behandling av persondata, og har i høringssvaret til ny ekomlov, ny ekomforskrift og endringer i nummerforskriften, stilt seg positiv til endringer i regelverket,⁹ begrunnet i behovet for å styrke brukernes personvern. Samtidig er det nødvendig å sørge for at

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R2065&from=EN>

⁸ https://www.medietilsynet.no/globalassets/dokumenter/horinger/2023-horinger-og-horingssvar/230116_nou2022-9_medietilsynets-horingssvar_ytringsfrihetskommisjonen.pdf

⁹ https://www.medietilsynet.no/globalassets/dokumenter/horinger/2021-horinger-og-horingssvar/hoyring_ekomlov.pdf

eventuelle regelverksendringer ikke fører til å øke konkurranseforskjellene mellom nasjonale og globale aktører i det digitale annonsemarkedet.

Norske mediers bruk av informasjonskapsler etter ekomloven har vært viktig i konkurransen med globale plattformselskaper i det digitale annonsemarkedet. Globale plattformselskaper opererer i et lite regulert marked, brudd på personvernreglene har i liten grad fått konsekvenser, og selskapene har lavere skattesats enn norske medievirksomheter. Globale innholdsplattformer har samtidig opparbeidet rike datasett på egne plattformer og på tvers av internett, og har tatt en stor andel av det digitale annonsemarkedet på bekostning av norske redaktørstyrte medier. At dette ikke har gått utover mediemangfoldet skyldes blant annet stor omstillingsevne hos medievirksomhetene, kombinert med et generelt voksende annonsemarked.¹⁰ I en økonomisk nedgangstid forventes det at mediebedriftene blir enda mer sårbare for konkurransen i annonsemarkedet.

Medietilsynet mener det er viktig å sikre like konkurransevilkår, og at ikke personvernregelverket og håndhevingen av ekomloven og GDPR i realiteten gir en fordel til globale plattformer sammenlignet med redaktørstyrte medier og andre norske virksomheter.

Kapittel 9.4.2 Illegitim sporing og profilering

Medietilsynet deler Personvernkommisjonens bekymring for at store deler av det digitale annonsesystemet er ute av kontroll. Rike datasett og atferdsbasert målretting er fundamentet i plattformøkonomien og det kommersielle internettet.

Forretningsmodellen gir et insentiv til å samle inn mest mulig data og kapitalisere på disse dataene overfor annonsører. Selskaper som Alphabet og Meta kontrollerer mye av annonseinfrastrukturen, og er blant verdens mest verdifulle selskaper.

Forretningsmodellen som ble etablert av internettselskaper er attraktiv for andre bransjer. Telekomoperatørene Vodafone, Orange, Telefónica og Deutsche Telecom har varslet Europakommisjonen om at de vil etablere en europeisk annonseplattform,¹¹ basert på innsamling av persondata og atferdsbasert markedsføring. Denne utviklingen synliggjør behovet for et tydelig regelverk for behandling av persondata, for å motvirke den illegitime sporingen.

Kombinasjonen av brukernes manglende kontroll over egne persondata, illegitim sporing og atferdsbasert markedsføring, utgjør en utfordring for det digitale privatlivet, ytringsfriheten og demokratiet. Medietilsynet mener det er viktig å møte utfordringene med en strengere håndheving av personvernforordningen (GDPR), og at nye regelverk som DSA, DMA og rettsakten for kunstig intelligens, brukes aktivt for å sikre brukernes rettigheter. Medietilsynet anbefaler at norske myndigheter aktivt

¹⁰https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/mediemangfoldsregnskap/220630_avsende_rmangfoldsrapporten_juli.pdf

¹¹ https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases1/202302/M_10815_8844242_215_3.pdf

utnytter mulighetene som ligger i disse regelverkene for å stanse en illegitim sporing og profilering.

Forbud mot atferdsbasert markedsføring mot mindreårige: Ni av ti 9-18-åringer i Norge er på sosiale medier. De aller fleste har en konto på YouTube, Snapchat og TikTok,¹² som er attraktive markedsføringskanaler mot denne gruppen. Barn og unge er sårbare for målrettet markedsføring og har et særlig behov for beskyttelse mot skadelig innhold og atferdsbasert markedsføring. DSA innfører et forbud mot atferdsbasert markedsføring rettet mot brukere som «etter all sannsynlighet» (with reasonable certainty) er mindreårige. Medietilsynet støtter et forbud mot atferdsbasert markedsføring mot mindreårige, men vil påpeke at en aldersvurdering basert på sannsynlighet er lite presis og vanskelig å håndheve. Hvis tilbyderne som et svar på forbudet utvikler egne løsninger for verifisering av alder, for eksempel ved bruk av ansiktsgjenkjenning eller andre identifikatorer, er det i seg selv en uønsket personvernrisiko.

Medietilsynet mener derfor det er behov for en offentlig standardisering av elektronisk ID på europeisk nivå, som muliggjør aldersverifisering for de globale tjenestene. Endringsbestemmelsen til eIDAS-forordningen¹³ tar sikte på å innføre en slik elektronisk ID, en digital lommebok som kan brukes til aldersverifisering. Europakommisjonens forslag er nå til behandling i EU, og personvern hensyn er en sentral del av vurderingen. Det er lagt opp til at mindreårige brukere vil kunne bruke den digitale lommeboken. Innføringen av eID er ikke uten dilemmaer. Det er blant annet viktig å forsikre seg om at brukere ikke ekskluderes, eksempelvis på bakgrunn av at barna eller deres foresatte ikke har tilstrekkelig digital kompetanse. Medietilsynet mener likevel at en offentlig godkjent elektronisk id-løsning er et viktig virkemiddel for å skjerme mindreårige mot atferdsbasert markedsføring, og at en felles standard vil gjøre det enklere for tilbydere av digitale tjenester å overholde aldersgrensene på egne plattformer. En identifisering gjør det i tillegg enklere å håndheve forbudet i DSA. Medietilsynet mener derfor at arbeidet med en norsk innføring av endringene i eIDAS-forordningen bør prioriteres etter at regelverket er vedtatt i EU.

Generelt forbud mot atferdsbasert markedsføring: Flertallet i

Personvernkommissjonen mener et generelt forbud mot atferdsbasert markedsføring er nødvendig for å beskytte norske og europeiske forbrukere, og bør utredes. Mindretallet mener at atferdsbasert markedsføring kan gjøres på en ansvarlig og legitim måte, og at et forbud vil ramme finansieringen av mediene, og støtter derfor ikke forslaget om en utredning på de premissene som flertallet legger til grunn.

¹² <https://www.medietilsynet.no/nyheter/aktuelt/farre-av-de-yngste-er-pa-snapchat-og-tiktok-enn-for-to-ar-siden/>

¹³ <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/des/endringsbestemmelser-i-eidas-forordningen/id2905581/>

Medietilsynet er enig i at innhenting og bruk av data er ute av kontroll, og at det er behov for å styrke håndhevingen av regelverket. Brukerne har begrenset mulighet til å velge bort sporing, og det er vanskelig å forstå rekkevidden av hva et samtykke egentlig innebærer. Dette gjør brukerne sårbare for en forretningsmodell som er bygget på målrettet markedsføring.

Et effektivt forbud mot atferdsbasert markedsføring, særlig overfor de globale plattformene, forutsettes å forankres i et europeisk regelverk. Forbud mot atferdsbasert markedsføring ble grundig diskutert i Europaparlamentet og Ministerrådet under behandlingen av DSA, men oppnådde ikke et flertall. Medietilsynet er enig med kommisjonen i at det er viktig med et godt faktagrunnlag for å vurdere målrettingens positive og negative sider, men stiller spørsmål ved om en utredning er riktig virkemiddel, og om det er realistisk at en utredning vil føre til endringer i nylig vedtatte europeiske regelverk.

Medietilsynet mener det er behov for mer forskning om målrettingens positive og negative sider, både fra brukernes perspektiv og fra et samfunnsperspektiv. Det er da viktig å skille mellom legitim og illegitim sporing, målrettet markedsføring og målrettet innhold, behandling av førstepartsdata samlet inn på egne tjenester og tredjepartsdata samlet inn på tvers av internett. Medietilsynet mener det bør vurderes å innføre et forbud mot omsetning og bruk av tredjepartsdata. Dette vil være et treffsikkert tiltak mot den ukontrollerte omsetningen av persondata, men vil ha begrenset effekt på globale plattformers bruk av persondata høstet inn på egne plattformer og på internett over mange år.

Tilgangen til persondata har gitt globale aktører en konkurransefordel i annonsemarkedet. Dette har ført til at mange annonsører foretrekker globale plattformer for digital annonsering,¹⁴ som igjen har gått ut over finansieringen av redaktørstyrte medier. Flere medievirksomheter har møtt konkurransen ved å tilby nasjonale løsninger for atferdsbasert markedsføring. Et generelt forbud mot atferdsbasert markedsføring vil kunne ha negative konsekvenser for norske mediers inntekter og for mediemangfoldet.

Medietilsynets oppfatning er at utfordringene på globale plattformer langt på vei kan løses gjennom effektiv håndheving og god utnyttelse av europeiske regelverk, som GDPR, DSA og Digital Markets Act (DMA). DMA vil pålegge teknologigigantene å avstå fra å utveksle persondata mellom egne tjenester eller med persondata tilbudt av tredjeparter, etter artikkel 5.¹⁵ Artificial Intelligence Act er under behandling i EU, og kan også kunne anvendes for å styrke personvernet. De nye regelverkene stiller strengere krav til store plattformer og tjenester der risikoen er høy, nettopp for å unngå at regelverket utilsiktet rammer mindre tjenester. En tilsvarende differensiering

¹⁴

https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/medieekonomi/medieekonomi_20172021_en_delig.pdf

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0842&from=en>

er ikke en del av GDPR. Håndhevingsmodellen, der det irske datatilsynet har tilsynsansvar for flere av verdens største teknologiselskaper, har ført til et betydelig etterslep av saker og en svak rettspraksis.¹⁶ Dette innebærer en forskjellsbehandling mellom store globale aktører og små og mellomstore nasjonale aktører, som har negative konsekvenser for norske virksomheter og norske forbrukere.

En bedre håndheving av GDPR er derfor et viktig tiltak mot illegitim sporing og uønsket atferdsbasert markedsføring. Det europeiske personvernrådet (EDPB) har sørget for en mer aktiv håndhevingspolitikk, som har styrket brukernes personvern og bidratt til å etablere en rettspraksis for globale plattformer.¹⁷ I DSA og DMA er Europakommisjonen tildelt tilsynsansvaret for de største globale tjenestene og tilbyderne, for å sikre tilstrekkelig ressurser til håndhevingen av regelverkene. Medietilsynet mener at en ytterligere forsterkning av håndhevingen av GDPR kan oppnås ved at Europakommisjonen tildeles håndhevingskompetanse for de største virksomhetene, slik som i DSA og DMA.

Medietilsynet deler Personvernkommissjonens vurdering av at det er behov for omfattende tiltak for å verne forbrukerne mot illegitim sporing og uønsket atferdsbasert markedsføring, men mener bedre utnyttelse og håndheving av eksisterende og nye europeiske regelverk er viktige tiltak. Selv om Medietilsynet støtter mindretallets posisjon, vil vi samtidig bemerke at avstanden mellom flertallet og mindretallet ikke virker stor, og at kommisjonen fremstår samlet i anbefalingen om å iverksette tiltak mot illegitim sporing på internett.

Kapittel 9.4.3 Manipulerende design

Medietilsynet er enig med Personvernkommisjonen i at det foreslåtte forbudet mot manipulerende design i forordningen for digitale tjenester (Digital Services Act - DSA) styrker forbrukernes muligheter til å ivareta eget personvern på nett.

Medietilsynet vil understreke at DSA gir et norsk handlingsrom for å sikre at manipulerende design blir sanksjonert, og at dette forutsetter en grundig dokumentasjon av regelverksbrudd i Norge. En norsk koordinator for digitale tjenester får ansvar for å håndheve DSA i Norge. DSAs artikkel 53 åpner for at norske brukere og organisasjoner kan melde inn dokumenterte brudd på forordningen til koordinator. En koordinator som har tilstrekkelige ressurser, kombinert med et sivilsamfunn som aktivt bidrar til å dokumentere ulovlig bruk av manipulerende design i Norge, vil etter Medietilsynets syn både styrke håndhevingen av DSA og bidra til å styrke personvernet for norske brukere.

¹⁶ <https://www.techcentral.ie/data-protection-commissioner-fails-to-resolve-98-of-big-tech-gdpr-cases/>

¹⁷ <https://www.datatilsynet.no/aktuelt/aktuelle-nyheter-2023/overtredelsesgebyr-til-facebook-og-instagram/>

Kapittel 9.5.2 Barns rettigheter i digitale flater

Personvernkommisjonen anbefaler at regjeringen nedsetter et lovutvalg for å gjennomgå og foreslå endringer i regelverket for å beskytte barn og unge i digitale flater. Medietilsynet støtter forslaget, og mener dette bør prioriteres. I dag er forbrukerlovgivningen spredt over flere ulike lover, og ulike tilsynsmyndigheter har tilsynsansvar. Medietilsynet mener at et klart og oversiktlig forbrukerregelverk, som særlig hensyntar barns sårbarhet, er et viktig virkemiddel for å styrke barns forbruker- og personvern i møte med kommersiell utnyttelse og markedsføring på nett.

Medietilsynet mener imidlertid det er nødvendig med en helhetlig gjennomgang av alle sektorspesifikke lovverk som skal beskytte barn på nett for å avdekke mangler og handlingsrom. Det vises til at lovverket knyttet til beskyttelse av barn på nett er fragmentert og bærer preg av å være utformet i en tid før internett og sosiale medier var en integrert og viktig del av barns liv. Etter Medietilsynets vurdering adresserer ikke dagens lovverk de utfordringene som barn møter i dagens medievirkelighet. Dette gjelder både utfordringer knyttet til vern av privatliv og personvern, retten til ytringsfrihet og deltagelse, og retten til beskyttelse mot skadelig og/eller ulovlig innhold. Ettersom mange av utfordringene er globale og flere av de største aktørene er utenfor norsk jurisdiksjon, mener Medietilsynet det er hensiktsmessig å se et slikt arbeid opp mot lovgivningsprosesser i EU, herunder implementeringen av Digital Services Act (DSA), Digital Markets Act (DMA), regelverket for elektronisk ID (eIDAS) samt forslaget til forordning om kunstig intelligens (AI Act).

Kapittel 9.5.3.2 Barns personvern og andre rettigheter

Personvernkommisjonen uttaler at barns personvern må ivaretas i digitale tjenester slik at barna kan utøve andre rettigheter, som retten til meningsdannelse, sosialt samvær og informasjonssøk. Personvernet skal ikke være en hindring for disse rettighetene, men må være komplementært.

Medietilsynet er enig med kommisjonen i at barn ikke bør settes i situasjoner hvor de må gi opp retten til personvern for å kunne utøve øvrige rettigheter. Uttalelsen illustrerer imidlertid noen av de utfordringene foreldre og barn står i, blant annet når det gjelder spørsmål om barn og sosiale medier. Sosiale medier er i dag en integrert del av barns liv, og en viktig arena for utøvelse av retten til ytringsfrihet, tilgang til informasjon og sosial deltagelse. Samtidig er barn og unge en populær målgruppe for kommersielle aktører, og de store sosiale medieplattformenes forretningsmodell innebærer at barns personopplysninger samles inn og brukes til målrettet markedsføring. Et valg om barnet skal få være på sosiale medier eller ikke, blir dermed i realiteten et valg om man skal gi fra seg retten til personvern og utsette barnet for profilering og målrettet markedsføring, eller om man skal gi opp andre rettigheter som retten til deltagelse og ytrings- og informasjonsfrihet.

En særlig utfordring Medietilsynet ønsker å trekke frem i denne sammenheng, er foreldres dilemma knyttet til om barnet skal få lov til å være på sosiale medier før fylte

13 år. Etter personopplysningsloven¹⁸ kan barn selv samtykke til behandling av sine personopplysninger i sosiale medier fra de er fylte 13 år. Før dette må foreldrene samtykke for at tjenesten skal ha lov til å behandle personopplysninger om barnet. Nesten halvparten av norske niåringer og 56 prosent av tiåringene bruker sosiale medier.¹⁹ Dette til tross for at de fleste store sosiale medier-tjenestene opererer med 13-årsgrense. Ettersom få av de store plattformene tilbyr løsninger for foreldresamtykke, innebærer dette at et flertall oppgir feil alder for å sikre barna tilgang til tjenestene. Dette er det enkelt å få til, ettersom ingen av plattformene krever noen form for verifisering for å bekrefte alder. Noen av barna får tilgang til tjenestene med foreldrenes samtykke, andre etablerer en konto på egenhånd. Dette innebærer at mange barn, trolig også barn i sårbare livssituasjoner, mottar målrettet innhold som ikke er beregnet på dem. I Medietilsynets undersøkelse Digitale dilemmaer²⁰, kommer det frem at frykten for barnets utenforskap er en hovedmotivasjon for at mange foreldre tillater sosiale medier før barna har fylt 13 år. Mange opplever også aldersgrensene som forvirrende²¹. I undersøkelsen fremkommer det videre at flere foreldre føler seg alene om den digitale oppdragelsen, og at det kan være vanskelig å orientere seg når det gjelder anbefalinger. Noen etterlyser også tydeligere råd og veiledning fra det offentlige.

Digitaliseringen medfører en gjennomgripende endring i samfunnsstrukturene, der det er vanskelig både for foreldre og regulerende myndigheter å få full oversikt over reelle utfordringer og risikoer. Når den teknologiske utviklingen drives av kommersielle aktører hvor valutaen er persondata, mener Medietilsynet det er problematisk å overlate alle sider av regulering og beskyttelse av barn til foreldrene.

Medietilsynet vurderer at det er nødvendig med tydeligere og mer koordinerte anbefalinger og løsninger fra det offentlige, for å kunne bistå foreldre med nødvendig støtte til å håndtere den digitale foreldrerollen. Kritisk medieforståelse er en viktig del av dette. Men Norge bør også stille tydeligere krav til de store globale aktørene, slik at de tar ansvar for sine mindreårige brukere. Medietilsynet mener det er et paradoks at 13-årsgrensen på sosiale medier, som opprinnelig har sitt utgangspunkt i en lov som skulle beskytte barn mot innsamling av persondata²², i realiteten «fritar» plattformene for ansvar for mindreårige brukere. Medietilsynet anbefaler norske myndigheter å utnytte handlingsrommet i DSA, slik at noe av ansvaret for å beskytte barn og unge flyttes fra foreldrene og over til plattformene. Videre mener Medietilsynet det er viktig at norske myndigheter prioriterer arbeidet med å gjennomføre endringene i regelverket for elektronisk ID (eIDAS), som skal gjøre det lettere å verifisere alder.

¹⁸ Lov av 15.06.2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger § 5 jf. Personvernforordningen art. 6 nr. 1 jf. Personvernforordningen art. 8 nr. 1

¹⁹ Medietilsynet: Barn og medier 2022

²⁰ Medietilsynet: Digitale dilemmaer – en undersøkelse om barns debut på mobil og sosiale medier, 7. februar 2023

²¹ Ibid

²² Den amerikanske loven The Children's Online Privacy Protection Act (COPPA) gjør det forbudt for internettplattformer å samle inn persondata om barn under 13 år for annonsemålretting og sporing

Kapittel 9.5.3.4 Foreldres deling av bilder av barn

En annen utfordring Personvernkommisjonen peker på, er barns personvernsutfordringer i møte med foreldre og andre barn, herunder uønsket bildedeling og bruk av digitale verktøy for å overvåke barn. Kommisjonen anbefaler at personvernutfordringer knyttet til innhold delt av foreldre og andre barn skal forebygges ved kompetanseheving, blant annet gjennom undervisning.

Medietilsynets undersøkelse Digitale dilemmaer tyder på at det både blant barn og foreldre er lav bevissthet om barns rett til privatliv i det digitale.²³ Medietilsynet er derfor enig i at det er viktig å øke kompetansen når det gjelder personvernutfordringer knyttet til innhold delt av foreldre og andre barn. Samtidig er det etter Medietilsynets vurdering en utfordring at regelverket knyttet til spørsmål om barns samtykkekompetanse er uoversiktlig og til dels uklart. Det er viktig at regelverket knyttet til barns samtykkekompetanse er tilgjengelig for, og kan forstås av, barn. I denne forbindelse mener Medietilsynet at Barne Lovsutvalgets forslag om å lovfeste barns rett til å nekte deling av personopplysninger bør følges opp.

Kapittel 9.5.3.5 Foreldres kommersielle eksponering av barn i sosiale medier

Personvernkommisjonen mener at foreldre ikke bør publisere barns personopplysninger, inkludert bilder, for kommersielle formål på nett. Etter Medietilsynets vurdering er dette en viktig problemstilling, og regelverket på feltet bør gjennomgås. Medietilsynet mener imidlertid at spørsmålet bør utredes nærmere før det tas stilling til et generelt forbud på dette området. Det er naturlig å se en slik utredning i sammenheng med kommisjonens forslag om å nedsette et lovutvalg for å gjennomgå og foreslå endringer i regelverk for å beskytte barn og unge i digitale flater. Eventuelle reguleringer på dette området må ses opp mot retten til ytringsfrihet, foreldreansvaret, hensynet til barnets beste og retten til privatliv og personvern.

Kapittel 9.5.3.6 Foreldres overvåkning av barn

Personvernkommisjonen anbefaler at Barneombudet utvikler en veileder for barn og foreldre for å styrke forståelsen av barns rett til personvern i familiære forhold. Medietilsynet er enig i at det er viktig å styrke denne forståelsen, men stiller spørsmål ved om en veileder er beste fremgangsmåte. Medietilsynet viser til at det utvikles en rekke veiledere og lignende tiltak som skal nå ut til foreldre og barn, men som ser ut til å ha begrenset rekkevidde og effekt. Det er viktig at offentlige tiltak koordineres og utformes slik at de når målgruppene. Medietilsynet mener at det offentliges kommunikasjonskanaler bør gjennomgås med et systematisk og helhetlig blikk, og at behovet for nye kommunikasjonsformer/kanaler for å nå foreldre og barn bør vurderes.

²³ Medietilsynet: Digitale dilemmaer – en undersøkelse om barns debut på mobil og sosiale medier, 7. februar 2023

Merknader til kapittel 13

13.3.1 Samarbeid mellom tilsyn

Medietilsynet støtter Personvernkommisjonens anbefaling om å styrke dialogen og samarbeidet mellom norske tilsynsmyndigheter på det digitale området.

Kommisjonen viser til stortingsmelding 25 (2018-2019), hvor det ble foreslått å «etablere eit nasjonalt samarbeidsforum for å styrkje tilsynet på digitalområdet, etter modell av det europeiske Digital Clearinghouse». ²⁴ Formålet var å «effektivisere handsaminga av enkeltsaker, unngå dobbeltarbeid og samstundes sikre ei heilskapleg tilnærming til forbrukarutfordringane i den digitale økonomien» ²⁵.

Forbrukertilsynet fikk i 2021 i oppdrag å etablere et slikt tilsynsforum, og til å «vurdere hensiktsmessig innretning på samarbeidsforumet og utfordringer på digitalområdet». Forumet består i dag av Forbrukertilsynet, Konkurransetilsynet og Datatilsynet. For å lykkes med ambisjonen om en helhetlig tilnærming til forbrukerutfordringer i den digitale økonomien, bør flere tilsyn som arbeider innen det digitale feltet innlemmes i forumet, noe Medietilsynet tok initiativ til i 2022.

Medietilsynet anbefaler imidlertid at det etableres et formalisert norsk tilsynssamarbeid innenfor digitalområdet, med et mandat som går utover forbrukerrettighetene. Et slikt samarbeid kan bidra til å sikre norske interesser og en helhetlig tilnærming til utviklingen og håndhevingen av europeiske regelverk. Et tilsvarende tilsynsforum er blant annet etablert i Storbritannia ²⁶ og i Irland. Det irske forumet er opprettet som en oppfølging av myndighetenes digitale strategi. ²⁷

Teknologi og reguleringen av teknologi går på tvers av ulike tilsyns ansvarsområder. Dette har gitt et behov for tilsynssamarbeid innenfor de ulike regelverkene. Et eksempel er forordningen for digitale tjenester (DSA), som omfatter varer, tjenester og innhold. Siden regelverket dekker ulike tilsynsområder, skal det etableres nasjonale koordinatormekanismer i alle EU- og EFTA-land, der det legges opp til et samarbeid mellom nasjonale tilsynsmyndigheter innenfor rammene av DSA.

Et annet eksempel er DMA, et regelverk som berører flere sektorer. For å koordinere innsatsen vil det etableres en høynivågruppe som består av europeiske konkurransemyndigheter (ECN), mediemyndigheter (ERGA), telekommyndigheter (BEREC), datamyndigheter (EDPB) og forbrukermyndigheter (CPC), ²⁸ for å bistå Europakommisjonen i en effektiv håndheving av regelverket. Norske

²⁴ Meld. St. 25 (2018–2019) Framtidas forbrukar – grønn, smart og digital, kap 6.8.

²⁵ Ibid.

²⁶ <https://ico.org.uk/about-the-ico/what-we-do/digital-regulation-cooperation-forum/>

²⁷ <https://www.comreg.ie/regulators-welcome-national-digital-strategy/>

²⁸ Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC), the European Data Protection Supervisor (EDPS), the European Data Protection Board (EDPB), the European Competition Network (ECN), the Consumer Protection Cooperation Network (CPC), og the European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA).

tilsynsmyndigheter deltar i de respektive europeiske organene, som gir et behov for koordinering mellom norske tilsynsmyndigheter.

Medietilsynet foreslår at et formalisert norsk tilsynssamarbeid har et videre mandat enn forbrukervernet og går utover eksisterende samarbeid under de enkelte bestemmelsene, slik som i DSA. Et formalisert samarbeid vil føre til en bedre koordinering og informasjonsutveksling om utvikling og håndheving av europeiske regelverk innen digitalfeltet. Medietilsynet anbefaler derfor at det etableres et formalisert tilsynssamarbeid i Norge, slik det er gjort i Storbritannia og Irland.

Med hilsen

Mari Velsand
direktør

Hanne Nistad Sekkelsten
direktør juridisk og regulatorisk avdeling