

Høringssvar til Forslag til lov om digitale tjenester (digitaltjenesteloven)

Ombudets overordnede syn på DSA

Likestillings- og diskrimineringsombudet, heretter ombudet, støtter implementering av Digital Services Act i norsk lovgivning, med merknadene under.

I hovedsak mener vi at gjennomføringen av DSA i norsk rett er et riktig steg for å ansvarliggjøre tilbydere av formidlingstjenester. Forordningen stiller krav om at tilbydere av formidlingstjenester skal gripe inn mot ulovlig innhold, slik det er definert i nasjonal- og unionsretten. Det er positivt.

Ombudet mener forordningen slik den foreslås gjennomført, ikke i tilstrekkelig grad motvirker uheldige virkninger av skadelig innhold på nett. Også ytringer og spredning av innhold som ikke er ulovlig kan ha store skadevirkninger, og forskning viser at kvinner, funksjonsnedsatte, skeive (LHBTI+) og etniske minoriteter blir særlig hardt rammet av hets på digitale flater, se avsnitt 1.3. Dette er grupper likestillings- og diskrimineringsloven gir et særskilt vern, jf. ldl. § 6.

Ombudet er bekymret for skadeeffekten av den omfattende spredningen av lovlige hatefulle ytringer på sosiale medier, som deles i ekkokamre, og som derfor ikke alltid blir møtt med motstemmer. Slike hatefulle ytringer kan falle utenfor straffelovens § 185, enten fordi de ikke er av en kvalifisert krenkende karakter, eller at de rammer grupper som ikke er nevnt i § 185 annet ledd, hvor eksempelvis «kjønn» ikke omfattes av bestemmelsen.

Våre merknader i det følgende viser hvordan brukere av digitale tjenester kan beskyttes bedre.

Ombudets anbefalinger oppsummert

1. Forbudet mot overvåkningsbasert markedsføring bør utvides og verne alle brukere.

2. Håndhevingsapparatet må sikres tilstrekkelig kompetanse og midler.
3. Myndighetene må benytte seg av potensialet i DSA.

1. Forbudet mot overvåkningsbasert markedsføring bør utvides og verne alle brukere

Ombudet mener at lovforslaget ikke i tilstrekkelig grad ansvarliggjør digitale plattformer når det gjelder skadelig, men lovlig innhold. De store plattformeierne trekker frem ytringsfriheten som en begrunnelse for at dette ikke *kan* reguleres. Ombudet mener det finnes andre måter å regulere dette problemet på, enn å begrense ytringsfriheten. **Et generelt forbud mot overvåkningsbasert markedsføring kan være et slikt tiltak.** Dette bør vurderes all den tid plattformeierne kapitaliserer på skadelig innhold, hat og polarisering på egne flater.

I 2022 vedtok Stortinget å be regjeringen vurdere hvilket handlingsrom Norge har til å regulere digitale tjenester utover reguleringen i Digital Services Act og Digital Markets Act, med tanke på å vurdere konsekvenser ved et norsk forbud mot reklame som er basert på masseinnsamling av personopplysninger, sporing og profilering av enkeltpersoner på digitale plattformer, jf. Dokument 8:167 S (2021-2022), Innst. 100 S (2022-2023), [Sak - stortinget.no](https://www.stortinget.no).

Dette handlingsrommet ser ikke ut til å være utredet i høringsnotatet. I så fall er heller ikke Stortingets anmodningsvedtak tilfredsstillende svart ut. Etter ombudets syn er dette en svakhet ved høringsnotatet.

1.1. Sammenhengen mellom skadelig innhold og en overvåkningsbasert forretningsmodell

Stadig flere påpeker sammenheng mellom spredningen av skadelig innhold og forretningsmodellen til selskapene som eier mange av de store digitale plattformene. Denne forretningsmodellen er tuftet på *overvåkningsbasert markedsføring*.

Selskapene har insentiv til å få plattformbrukerne til å bruke mest mulig tid på plattformene, slik at de legger igjen mest mulig informasjon om seg selv. Denne informasjonen benytter selskapene til å skreddersy markedsføring og persontilpasse innhold brukerne presenteres for på plattformen. Forretningsmodellen legitimerer videre at innhold som er egnet til å skape sterke negative reaksjoner hos brukerne får

langt større rekkevidde enn innhold som er egnet til å skape positive reaksjoner. På den måten profiterer plattformene på skadelig, hatefullt og polariserende innhold.

1.2. Potensielle smutthull ved de to begrensede forbudene mot overvåkningsbasert markedsføring

I forbindelse med vårt forslag om utfasing av overvåkningsbasert markedsføring vil vi påpeke svakhetene og potensielle smutthull med de to begrensede/ smale forbudene mot overvåkningsbasert markedsføring, slik det fremgår av DSA art. 26 tredje ledd (persontilpasset reklame basert på profilering ved bruk av særskilte personopplysninger) og art. 28 andre ledd (persontilpasset reklame der brukeren er mindreårig).

Svakheten ved art. 26 tredje ledd

Det avgrensede forbudet mot overvåkningsbasert markedsføring i art. 26 tredje ledd.

Den norske oversettelsen lyder:

«Tilbydere av internettplattformer skal ikke presentere reklame for tjenestemottakere basert på profilering som definert i artikkel 4 nr. 4 i forordning (EU) 2016/679 ved bruk av særlige kategorier av personopplysninger nevnt i artikkel 9 nr. 1 i forordning (EU) 2016/679.»

Mens den engelske versjonen lyder slik:

“Providers of online platform shall not present advertisements to recipients of the service based on profiling as defined in Article 4, point (4), of Regulation (EU) 2016/679 using special categories of personal data referred to in Article 9(1) of Regulation (EU) 2016/679.»

Tilbydere av nettplattformer skal altså ikke bruke særlige kategorier personopplysninger (*herunder rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, filosofisk overbevisning eller fagforeningsmedlemskap, genetiske og biometriske opplysninger, helseopplysninger eller opplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering*, jf. GDPR art. 9) til å persontilpasse reklame som presenteres for brukere. Reklamen i seg selv vil ikke nødvendigvis være ulovlig, men det at reklamen presenteres for brukeren (delvis) på grunn av å bruke særlige personopplysninger om brukeren vil ikke være tillatt.

Ombudet vil påpeke at dette forbudet kan omgås av nettplattformene ved å benytte andre opplysninger enn f.eks. opplysninger om brukerens seksuelle orientering, men snarere opplysningen om at brukeren er medlem av et skeivt fellesskap på plattformen, eller har en konto på Grindr. Andre eksempler kan tenkes for de andre særlige kategorier som GDPR definerer.

Denne typen bruk av tillatte opplysninger som overlapper med særlige kategorier personopplysninger kan omtales som «proxier», altså opplysninger som fungerer som stedfortredere for forbudte opplysninger. Slike tillatte (i grenseland) opplysninger har ofte de store plattformene god tilgang på, all den tid personopplysninger om brukerne samles inn i enormt omfang. En slik omgåelse av regelverket vil medføre at bestemmelsen ikke får reell effekt. Avklaringer om hvor grensene går for hva som regnes som særlige kategorier vil måtte prøves for tilsynsmyndighetene og slike saker er svært ressurskrevende og vil trekkes ut i tid.

Svakheten ved art. 28

Videre er det også en svakhet ved forbudet mot persontilpasset reklame for mindreårige i art. 28.

I den norske uoffisielle oversettelsen lyder art. 28 (2) slik:

«Tilbydere av internettplattformer skal ikke presentere reklame basert på profilering som definert i artikkel 4 nr. 4 i forordning (EU) 2016/679 ved bruk av tjenestemottakerens personopplysninger når de med rimelig sikkerhet er klar over at tjenestemottakeren er mindreårig.»

Mens den engelske versjonen lyder slik:

«Providers of online platform shall not present advertisements on their interface based on profiling as defined in Article 4, point (4), of Regulation (EU) 2016/679 using personal data of the recipient of the service when they are aware with reasonable certainty that the recipient of the service is a minor.»

En forskjell her er at den engelske versjonen kun forbyr å vise reklame på «their interface», altså i eget «grensesnitt». Dette vil kunne åpne opp for kjøp og salg av personopplysninger om barn, slik at brukerdata om mindreårige blir samlet inn fra den aktuelle internettplattformen, delt med tredjeparter, som i sin tur benyttes for å generere persontilpasset reklame i andre kanaler.

Ombudet frykter at denne begrensningen ved forbudet vil lede til videre kommersialisering av barn og unges brukerdata.

1.3. Minoriteter og kvinner rammes hardest av netthets

Lovlige hatefulle ytringer og hets på digitale flater rammer unge kvinner og minoriteter særlig hardt. Selv om menn og majoritetsbefolkningen også utsettes for netthets, rammes kvinner, funksjonsnedsatte, skeive (LHBTI+) og etniske minoriteter hardere fordi hetsen disse gruppene mottar er direkte knyttet til deres personlige egenskaper, og ikke til deres meninger, se blant annet <https://amnesty.no/netthets-mot-kvinner>, og Fafo-rapporten 2024:19 Hatytringer, hatkriminalitet og diskriminering – funksjonshemmedes erfaringer.

Dette er et demokratisk problem all den tid flere minoritetsgrupper i større grad enn majoriteten trekker seg fra samfunnsdebatten på nett, jf. vår rapport av 2021: [Hatefulle ytringer på nett](#)

1.4. Skadelige kjønnsstereotyper og pornografi

Videre er spredningen av skadelige kjønnsstereotyper på digitale plattformer omfattende. Målrettet markedsføring og nettpornografi utgjør to hovedkilder til spredning av denne typen stereotyper. Dette presiserte vi i vår supplement til Norges 10. periodiske rapport til FNs kvinnekomité fra både 2023 og 2017, <https://ldo.no/content/uploads/2024/06/CEDAW-et-supplement-til-Norges-10.-periodiske-rapport-til-FNs-kvinnekomite-2023.pdf> og <https://ldo.no/content/uploads/2024/06/CEDAW-Ombudets-rapport-til-FNs-kvinnekomite-2017.pdf>.

Ombudets bekymring gjelder også mulige sammenhenger mellom mengden av potensielt skadelige og ofte seksualiserte kjønnsstereotyper og skadelige seksuelle praksiser blant unge. Liknende bekymringer har det siste året også blitt uttrykt fra andre hold, deriblant politi og overgrepsmottak, som viser til en økning av rapporterte saker der tenåringsgutter forgriper seg seksuelt på jevnaldrende jenter.

1.5. Fremsatt forslag om utfasing av overvåkningsbasert forretningsmodell

Etter vårt syn har den overvåkningsbasert forretningsmodellen så store skadevirkninger at den bør fases ut. I den forbindelse vises det til vårt brev til DFD av 19. juni 2025. Avsender av brevet er ombudet i samarbeid med flere andre organisasjoner, herunder Forbrukerrådet, Amnesty International Norge og Redd Barna.

En rekke fagpersoner har også signert brevet og gitt sin støtte til vårt forslag om å fase inn et generelt forbud mot overvåkningsbasert markedsføring. Vi ser frem til statsrådens respons og møter henne gjerne til en samtale om forslaget.

2. Håndhevingsapparatet må sikres tilstrekkelig kompetanse og midler

Ombudet støtter at Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (NKOM), Medietilsynet, Forbrukertilsynet og Datatilsynet er utpekt som vedkommende myndighet, jf. artikkel 49 nr. 1, og at NKOM er koordinator for digitale tjenester etter artikkel 49 nr. 2, jf. lovforslaget § 4.

Et tett samarbeid mellom tilsynsorganene er avgjørende for at forordningen skal bidra til et trygt nett for alle befolkningsgrupper. Selv om EU-kommisjonen vil spille en viktig rolle i arbeidet med å overholde regelverket, jf. artikkel 51, og i lovutkastet §§ 8 og 10, vil ombudet også forvente at det norske håndhevingsapparatet er proaktive og benytter de mulighetene forordningen gir med å føre kontroll med digitale plattformer. I så fall må det følge med tilstrekkelige økonomiske midler for at håndhevingsapparatet skal kunne gi forordningens vern av grunnleggende rettigheter på nett den ønskede effekten.

Når det gjelder tilsynsorganenes kompetanse og oppnevning av en klageinstans, viser vi til høringssvaret vårt til KI-loven, der vi kommenterer at:

- Markedstilsynsmyndigheten bør kunne overprøve klageinstansens vedtak av prinsipiell betydning i domstolene, se anbefaling nr. 4 i [handheving-digitale-rettigheter-5.pdf](#).
- Klageinstansen må sikret habilitet og troverdighet ved å sammensettes av medlemmer som ikke har subjektive interesser i utfallet av sakene

Dette gjelder også ved implementering av DSA. I den forbindelse viser vi til Justiskomiteens felles merknad i behandlingen av Forvaltningsloven:

«Komiteen viser til at det under høringen var et tema om uavhengige tilsyn skal ha søksmålskompetanse, og at Forbrukerrådet og åtte andre organisasjoner våren 2025 fremmet fem krav om styrket tilsyn for å beskytte barns rettigheter, der søksmålskompetanse til tilsynsmyndigheter i prinsipielle saker er et av kravene», jf. <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/brev-til-myndighetene/nodvendig-a-styrke-barns-forbrukervern-i-digitale-medier>.

For videre utdyping av disse to punktene, herunder førsteinstansens (NKOM) søksmålskompetanse og klageorganets sammensetting, viser vi til Forbrukerrådets utfyllende høringssvar.

3. Potensialet ved innføring av DSA

3.1. Åpenhet om innholdsmoderering og design

Det er positivt at forordningen stiller krav til plattformenes innholdsmoderering. Ombudet ser positivt på kravene til åpenhet om plattformenes praksis, jf. art. 42 og 15 som at formidlingstjenester årlig skal «*offentliggjøre klare og lett forståelige rapporter om eventuell moderering av innhold som de har utført i den aktuelle perioden, i et maskinleselig format og på en lett tilgjengelig måte*».

Vi gjør også oppmerksom på viktigheten av kultur- og språkkompetanse hos både moderatorer og tilsynsmyndigheten mht. minoritetsbefolkningen i Norge, herunder nordsamisk, sørsamisk, lulesamisk, kvensk, romanes og romani.

Imidlertid er ikke krav om innholdsmoderering tilstrekkelig for å motvirke den omfattende spredningen av skadelig brukergenerert innhold så lenge tjenestene er innrettet slik at ekstremt innhold egnet til å spre negative reaksjoner får best spredning. Forordningen inneholder også bestemmelser som krever åpenhet nettopp om plattformenes design og anbefalingsalgoritmer som avgjør rekkevidden og spredningen av innholdet på plattformene. Dette er positivt.

3.2. Forbud mot manipulerende design

Ombudet er positiv til artikkel 25 som forbyr såkalte 'dark patterns' og manipulativ design. Et foreløpig åpent spørsmål er hvordan dette forbudet skal tolkes, rekkevidden av forbudet og håndhevingen av brudd på bestemmelsen.

Forskning viser at flere av de store plattformene sannsynligvis bryter med bestemmelser i DSA, og at forbudet mot manipulerende design ikke respekteres, [Undersøkelse: Plattformene bruker fortsatt manipulerende design til tross for DSA-regler - DSA Observatory](#). Eierselskapene kan spekulere i manglende etterlevelse av regelverket ettersom håndhevingsprosessene erfaringsmessig trekkes ut i tid, i gjennomsnitt opptil 7 år i søksmål innen personvernregelverket, ifølge Max Schrems.

3.3. Gjennomsiktighet i anbefalingssystemene

Videre krever artikkel 27 at plattformene skal «angi hovedparametrene som brukes i deres anbefalingssystemer, samt eventuelle muligheter tjenestemottakerne har til å endre eller påvirke disse hovedparametrene». Dette skal angis i et «klart og forståelig språk». Informasjonen kan legges frem i plattformens «generelle vilkår». Dermed kan det være en risiko for at informasjonen gjemmes bort blant mye annen informasjon.

3.4. Årlige risikovurderinger, risikobegrensningstiltak og revisjon for de største

De største nettbaserte plattformene og søkemotorene har ytterligere forpliktelser etter artikkel 34-48, slik de omtales på s. 23 i høringen.

I henhold til artikkel 34 skal de største plattformene og søkemotorene gjøre årlige risikovurderinger, som blant annet skal inneholde faktiske eller forventede negative virkninger for utøvelsen av grunnleggende rettigheter, særlig de grunnleggende rettighetene til menneskeverd, respekt for privatliv og familieliv, vern av personopplysninger, ytrings- og informasjonsfrihet, likebehandling, se 1 b).

Plattformene og søkemotorene skal også treffe rimelige, forholdsmessige og effektive risikobegrensningstiltak som er tilpasset de spesifikke systemrisikoene, jf. artikkel 35.

De største plattformene og søkemotorene er dessuten underlagt uavhengig årlig revisjon av pliktene i kapittel 3, jf. artikkel 37. I henhold til punkt 6. kreves det at tilbyderne som mottar en revisjonsrapport som ikke er «positiv», skal rapportene på om anbefalingene er gjennomført og begrunne valget dersom dette ikke er tilfelle.

Ytterligere krav om åpenhet følger av artiklene 39, 40 og 42. Ombudet trekker eksempelvis frem artikkel 40 nr. 3 hvor det fremgår at de største plattformene og søkemotorene skal kunne *«forklare utformingen, logikken, virkemåten og testingen av deres algoritmesystemer, inkludert deres anbefalingssystemer»*.

Ombudet er positive til at de største nettbaserte plattformene og søkemotorene pålegges slike plikter, og vil oppfordre myndighetene til å jobbe proaktivt og benytte seg av mulighetsrommet denne forordningen gir.

Sendt inn den 29.september 2025.