

Forbrukerrådets innspill til Representantforslag 81 S (2022–2023): Representantforslag om å styrke barns personvern på digitale flater

Forbrukerrådet ser svært positivt på at Venstre løfter fram behovet for å styrke barns personvern på digitale flater.

Forbrukerrådet har i lengre tid vært bekymret for barns rettigheter på nett og har blant annet sett på sikkerhet (i rapportene *Toyfail* og *Watchout*), personvern (blant annet rapporten *Appfail* og *Out of Control*), og andre forbrukerrettigheter i tjenester som blant annet retter seg mot barn (rapporten *Insert Coin* om spill). Vi sendte høsten 2021 brev

(<https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/unge-for-darlig-beskyttet-mot-kommersiell-utnyttning-pa-nett/>) om barn og unges forbrukervern på digitale flater til Barne- og familiedepartementet, Senterpartiet og Arbeiderpartiet sammen med Barneombudet. Vi fulgte opp dette brevet med et nytt brev 14. januar 2022

(<https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Barneombudet-mener/Innspill-til-myndighetene/2022/forbrukervern-i-digtale-medier.pdf>), hvor vi ber om et offentlig utvalg som gjennomgår og foreslår endringer regelverk som berører barn som forbrukere, for å gi barn et styrket og mer helhetlig forbrukervern i digitale medier.

Forbrukerrådet oversender med dette sine innspill til representantforslaget, og støtter spesielt forslag 1, 2 og 3, og begrunner dette nedenfor. I tillegg er forslag 8 og 9 nødvendige for å sikre kunnskapsbasert debatt og politikk på området.

Forslag 1: Stortinget ber regjeringen om å nedsette et lovutvalg som skal gjennomgå og foreslå endringer i regelverk for å beskytte barn og unge på digitale flater.

Barn og unges hverdag har blitt gjennomdigitalisert. De bruker digitale tjenester i skolen, for å holde kontakt med venner, til fritidsunderholdning, og mye mer. Med denne utviklingen har også dørene blitt stående på vidt gap for kommersielle aktører.



Forretningsmodellen til de fleste kommersielle aktører på nett handler først og fremst om å holde på brukerens oppmerksomhet, slik at de kan tjene penger på å vise mest mulig annonser, selge tjenester og innhold, samt samle inn ytterligere personopplysninger for å «skreddersy» innhold og markedsføring mest mulig. Selskapene har derfor sterke insentiv til å lage avhengighetsskapende tjenester som gjør at barn bruker så mye tid som mulig på tjenestene, og for øvrig utforme tjenestene sine på en måte som ikke er til barnas beste. Dette kan også innebære at tjenestene legger opp til kjøpepress på ulike måter.

Det finnes mange eksempler på hvordan barn utsettes for risikoer på digitale flater. I 2021 ble det for eksempel lekket dokumenter som viste at Meta visste at tjenesten Instagram påvirket selvbildet til tenåringsjenter negativt, og at de valgte å gjøre noe med det.

(<https://www.theguardian.com/technology/2021/sep/14/facebook-aware-instagram-harmful-effect-teenage-girls-leak-reveals>). Forbrukerrådet har dokumentert hvordan mange populære spill bruker manipulerende design til å lure barn (og voksne) til å bruke penger på virtuelle produkter (<https://storage02.forbrukerradet.no/media/2022/05/2022-05-31-insert-coin-publish.pdf>). Apper som brukes av barn, som sosiale medier, spill, og apper for bildefiltre, driver med omfattende sporing og spredning av barns atferd og bevegelsesmønstre (<https://storage02.forbrukerradet.no/media/2020/01/2020-01-14-out-of-control-final-version.pdf>). Disse opplysningene kan blant annet brukes til målrettede markedsføring for konverteringsterapi mot tenåringsgutter, (<https://www.globalwitness.org/en/campaigns/digital-threats/open-door-hate-meta-approves-ads-containing-far-right-hate-speech-norwegian/>) ekstreme slankebudskap mot tenåringsjenter, og skjønnhetsbehandling mot unge personer (<https://www.tv2.no/nyheter/millionboter-mot-ulovlig-reklame/15106816/>).

Som Personvernkommissjonen beskriver i kapittel 8 i NOUen «Ditt personvern – vårt felles ansvar», har digitaliseringen medført at det blir utfordrende å skille mellom elevrollen og forbrukerrollen. Elevene beskriver en skolehverdag full av reklame, på tross av reklameforbudet i skolen: «alle deltakerne i undersøkelsen oppgir at de får mye reklame på læringsbrett og skole-PCer. Her er reklame direkte i apper, i nettlesere og for eksempel i forbindelse med visning av innhold på YouTube noe de fleste trekker frem. Eksponering for reklame er et stort og alvorlig problem i skolehverdagen og bør adresses som et eget tema».



Samtidig som det er mange risikoer for barn på digitale flater, er reglene som skal beskytte dem spredt på minst ti lover og forskrifter. Forbrukerlovgivningen er spesielt fragmentert, uoversiktlig og med uklar ansvarsfordeling mellom ulike sektorer og tilsynsmyndigheter. Lover som regulerer markedsføring inkluderer for eksempel markedsføringsloven, tobakkskadeloven, alkoholloven, matinformasjonsforskriften, legemiddeloven, forskrift til helsepersonelloven, kringkastingsloven og likestillings- og diskrimineringsloven. For disse lovene er det ulike tilsynsmyndigheter i ulike sektorer som håndhever brudd på regelverket. Tilsynsmyndighetene har ulike juridiske virkemidler og praksis om de avdekker lovbrudd. I tillegg finnes det flere selvreguleringsordninger med retningslinjer som inneholder andre krav enn de som er fastsatt i lover og forskrifter. Eksempler på dette er Fagutvalget for influencemarkedsføring og Matvarebransjens faglige utvalg. Dette kompliserer håndhevingsbildet ytterligere.

Utfordringene med det fragmenterte regelverket kan illustreres med reglene som gjelder for markedsføring av kosmetiske inngrep. Det kommer en ny forskrift om markedsføring av kosmetiske inngrep, som trer i kraft 1. mars 2023. Den er hjemlet i helsepersonelloven § 13, og presiserer at «markedsføringen [ikke skal] utformes slik at den kan oppfattes av barn under 18 år å være rettet mot deres aldersgruppe. Markedsføringen skal heller ikke utformes på en måte som bidrar til kroppspress hos barn». Det er fortsatt uklart om en slik forskrift beskytter barn fra markedsføring som ikke gjøres direkte av helsepersonell, men via klinikkenes bedriftskontoer eller influencere. Det er heller ikke åpenbart om det er Forbrukertilsynet eller Helsetilsynet som fører tilsyn med markedsføring av kosmetiske inngrep fra ulike aktører. Når det gjelder influencere, forholder de seg uansett ikke til Helsepersonelloven, men til retningslinjer gitt av Forbrukertilsynet, og av bransjens selvreguleringsorgan «Fagutvalget for influencemarkedsføring».

Eksempelet over gjelder bare én type markedsføring som kan påvirke barn, men er illustrerende for en rekke ulike praksiser der det ikke finnes klare regler for hvem som beskytter barn, og hva de er beskyttet mot. Det er urealistisk å forvente at et barn eller barnets foreldre skal greie å få oversikt over barnas rettigheter slik regelverket er utformet i dag. Det er i tillegg en risiko for at tilsynene ikke i tilstrekkelig grad har etablert hvem som har ansvar for håndheving av hvilke typer brudd, slik at håndheving av barnas rettigheter faller mellom flere stoler. Politisk sett blir det dessuten svært vanskelig å vurdere om reglene totalt sett beskytter barn i tilstrekkelig grad, eller om det er behov for lovendringer.



Det er statens ansvar å sikre at barn er beskyttet godt nok mot risikoer og misbruk, også på nett. Forbrukerrådet mener at det er en stor risiko for at dagens fragmenterte regelverk ikke beskytter barn godt nok på digitale flater. Forbrukerrådet mener derfor forslaget om å sette ned et lovutvalg som gjennomgår og foreslår endringer i regelverket der det er behov er helt nødvendig for at Norge skal kunne ivareta sin plikt til å beskytte barn mot overtramp på digitale flater.

Forslag 2: Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et lovforslag om forbud mot atferdsbasert markedsføring rettet mot barn og vurdere om forbudet også bør gjelde særlige kategorier av personopplysninger som er utledet fra data som ikke var sensitive ved innsamlingstidspunktet, for eksempel lokasjonsdata som sammenstilt kan avdekke politisk eller religiøs tilhørighet.

Store deler av dagens overvåkningsøkonomi er drevet av ønsket om å vise atferdsbasert markedsføring, eller *overvåkningsbasert markedsføring*. Dette er markedsføring som er tilpasset og/eller målrettet mot enkeltindivider og grupper basert på innsamlede data og antakelser om hvem de er, hvilke interesser de har, og deres atferdsmønster. Som Forbrukerrådet beskriver i rapportene *Out of control* og *Time to ban surveillance-based advertising*, innebærer atferdsbasert markedsføring en omfattende sporing og overvåking av forbrukere. Det har bidratt til at forbrukeres personopplysninger flyter fritt mellom et utall kjente og ukjente aktører, hvor ingen har oversikt eller kontroll over hvor opplysningene ender opp eller hva de brukes til. Overvåkingen av forbrukere gjøres også for å måle effekter av markedsføringen, som i mange tilfeller innebærer at det samles inn store mengder personopplysninger knyttet til hva forbrukere gjør etter at de har sett en annonse. Denne overvåkingen kan ha svært alvorlige konsekvenser både for individer og for samfunnet som helhet.

Negative følger av atferdsbasert markedsføring inkluderer sikkerhetsutfordringer, grove menneskerettighetsbrudd, svindel, identitetstyveri, finansiering av kriminalitet, spredning av desinformasjon, med mer. Dette er negative følger for voksne forbrukere og samfunnet som helhet. Risikoen ved forretningsmodellen øker ytterligere når forbrukerne som er gjenstand for omfattende sporing og atferdsbasert markedsføring er barn. Det er flere grunner til dette.



I personvernkomisjonens NOU «Ditt personvern – vårt felles ansvar» fremgår det er særlig vanskelig for barn å skille markedsføring fra andre budskap, og markedsføring som kan skreddersys til barn kan derfor påvirke dem ekstra mye. I England har undersøkelser vist at bare 25% av barn i 9-12-års alderen forstår at de første treffene på et Google-søk er reklame, til tross for at disse er merket som reklame (<https://neweconomics.org/2021/05/i-spy>). Etter hvert som markedsførere bygger opp mer kunnskap om barnets atferd, øker også markedsførernes mulighet for å målrette innhold mot barnet i sårbare øyeblikk eller perioder, for eksempel når barnet opplever foreldres skilsmisse, eller i en vanskelig periode på skolen.

I tillegg til at barn må beskyttes mot markedsføring generelt, og atferdsbasert markedsføring spesielt, er det et viktig poeng at barn er utforskende, samtidig som de endrer seg raskt og mye. Det betyr at informasjon om barns atferd i dag, blir utdatert i morgen. Et barn eller en ungdom som bruker internett til å utforske temaer som seksualitet, religion, eller bare en interesse, bør kunne gjøre dette uten at opplysningene om deres atferd skal spores, deles og deretter lagres blant utallige markedsføringspartnere og andre aktører i en ubestemt tidsperiode. Barne- og ungdomsalderen må være en tid der det er lov å utforske og gjøre feil uten at alt skal lagres.

Siden 2018 har Forbrukerrådet og flere organisasjoner utenfor Norge jobbet med å teste lovligheten av bruk av personopplysninger til atferdsbasert markedsføring (se f.eks. *The Biggest Data Breach*, Irish Council for Civil Liberties, <https://www.iccl.ie/digital-data/iccl-report-on-the-scale-of-real-time-bidding-data-broadcasts-in-the-u-s-and-europe/>). Håndhevelsen av disse sakene tar svært lang tid, og mens sakene behandles av Datatilsynene eller rettssystemet, fortsetter selskaper å benytte en forretningsmodell som går på bekostning av barn og unges personvern og rettigheter. Et eksplisitt forbud kan gjøre at de rettslige vurderingene bak håndheving blir enklere, slik at håndhevingsprosessen dermed blir raskere.

Slik Venstre påpeker i representantforslaget, kommer det eksplisitte forbud i Digital Services Act (DSA) mot atferdsbasert markedsføring rettet mot barn, samt mot atferdsbasert markedsføring basert på særlige kategorier av personopplysninger. I Forbrukerrådets syn er dette en tilstrekkelig løsning, også for å beskytte barn. For det første vil ikke kravene i DSA gjelde alle typer aktører på nett, men er forbeholdt plattformer eid av internettbaserte selskaper. Mange spill, nettsider og nettbutikker kommer derfor ikke nødvendigvis til å være omfattet av forbudet i DSA. Dessuten er det uklart hva



som ligger i forutsetningen om at tjenestetilbyder er «aware with reasonable certainty» om at en bruker er et barn. Eventuelle tekniske løsninger for å identifisere barn vil kunne medføre betydelige negative personvernkonsekvenser for samtlige forbrukere, eller medføre at barn må oppgi ytterligere informasjon for å slippe atferdsbasert markedsføring.

Et eksplisitt forbud i norsk lov, som baserer seg på et føre-var-prinsipp, kan etter Forbrukerrådets syn derfor treffe bredere og sikre barns rettigheter bedre enn forbudet som fremgår av DSA. Norge kan på denne måten bli et foregangsland som setter standarden for beskyttelse av barn mot atferdsbasert markedsføring på nett.

Forbrukerrådet merker seg at forslaget overlapper i noen grad med Stortingsvedtak 196, *Representantforslag om bedre personvern på sosiale medier*, der Stortinget ber Regjeringen om å utrede muligheten for et generelt forbud mot atferdsbasert markedsføring. Ifølge en rapport fra Global Action Plan og New Economics Foundation er den beste måten å beskytte barn mot atferdsbasert markedsføring å forby slik markedsføring generelt (<https://neweconomics.org/2021/05/i-spy>). Dette skyldes blant annet at ingen barn da kan spores ved en feil, og at et generelt forbud aldri vil forutsette at selskapene samler inn ytterligere opplysninger om barn, som biometriske opplysninger eller annen identifiserende informasjon.

Forbrukerrådet støtter forslag 2, og mener det samtidig bør ses i sammenheng med Stortingsvedtak 196, for å sikre best mulig beskyttelse av barn.

Forslag 3: Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med et lovforslag om forbud mot bruk av barns personopplysninger til atferdsbasert markedsføring, uavhengig av om markedsføringen er rettet mot barn eller voksne.

Forbrukerrådet mener at flere av grunnene som taler for å forby atferdsbasert markedsføring rettet mot barn, skissert ovenfor, også taler for å forby bruk av barns personopplysningene til atferdsbasert markedsføring rettet mot andre. Det er uakseptabelt at barn utsettes for kontinuerlig, omfattende overvåkning på nett av kommersielle grunner.

Dersom barns personopplysninger kan samles inn til atferdsbasert markedsføring rettet mot voksne, er det dessuten en risiko for at selskapene bygger omfattende profiler om barna. Så snart barna fyller 18 år, kan disse



profilene brukes til å målrette markedsføring basert på barnas tidligere atferd. Det bør være en selvfølgelig at barns utforskende atferd ikke skal lagres og benyttes til kommersielle formål, og eventuelt manipulasjon, i senere tid.

Forbrukerrådet støtter på denne bakgrunn forslag 3.

Forslag 8: Stortinget ber regjeringen utrede etablering av et forskningsmiljø for barn og digitale medier og herunder vurdere å opprette et forskningscenter for barn og digitale medier og Forslag 9: Stortinget ber regjeringen sørge for fortsatt norsk deltakelse i det internasjonale forskningsprosjektet EU Kids Online.

Forbrukerrådet mener det utelukkende kan være et gode å legge til rette for kunnskapsbasert debatt om hvordan digitale flater kan påvirke barn ved å sikre norsk forskning om barn og digitale medier. Det er mange risikoer på digitale flater, og alt for lite kunnskap om hvordan digitale flater påvirker barn.

Som Barneombudet påpeker i sitt høringsinnspill er det imidlertid allerede bred enighet om nødvendigheten av et slikt forskningscenter som foreslås i forslag 8. Dette er trukket frem av forskere på feltet, av medieskadelighetsutvalget i NOU 2021:3 og FNs barnekomite.

Forbrukerrådet støtter på denne bakgrunn både forslag 8 og 9, men mener at Stortinget bør gå lenger enn forslag 8 og be regjeringen om å opprette et forskningscenter for barn og digitale medier.

Vi takker for muligheten til å komme med høringsinnspill, og ser fram til den videre behandlingen av forslaget. Dersom det er spørsmål til innspillet, ta gjerne kontakt.

Finn Lützw-Holm Myrstad, fagdirektør, finn.myrstad@forbrukerradet.no

Linn Høgåsen, politisk rådgiver, linn.hogaasen@forbrukerradet.no