

En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier

*Delbetänkande av Utredningen om
en åldersgräns på sociala medier*

Stockholm 2026



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2026:35

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Multiply Solutions

Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1549-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-1550-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet Jakob Forssmed

Regeringen beslutade den 9 oktober 2025 att ge en särskild utredare i uppdrag att bland annat analysera de rättsliga förutsättningarna för att införa en nationell åldersgräns för barns användning av sociala medier. Som en del i det uppdraget ingick att analysera och ta ställning till om det, med hänsyn tagen till grundläggande fri- och rättigheter, bör införas en sådan åldersgräns och i så fall föreslå en sådan reglering (dir. 2025:91).

Samma dag förordnades beredningschefen Lisa Englund Krafft som särskild utredare.

Som huvudsekreterare anställdes från och med den 15 oktober 2025 rådmannen Helen Lidö. Som sekreterare anställdes från och med den 9 oktober 2025 juristen Julia Rångeby, från och med den 1 november 2025 hovrättsrådet Sofia Hagström och från och med den 1 april 2026 seniora verksamhetsutvecklaren Anna Forss.

Som sakkunniga förordnades från och med den 24 november 2025 departementssekreteraren Sofia Blid (Kulturdepartementet), rätts-sakkunnige John Gustafsson (Justitiedepartementet), departementssekreteraren John Haeberle (Utbildningsdepartementet), departementssekreteraren Henrik Hultberg (Finansdepartementet), departementssekreterarna Hampus Lindqvist och Emma Tengwall (båda Socialdepartementet) och kanslirådet Linda Åkerblom (Justitiedepartementet).

Som experter förordnades samma dag rådgivaren inom digital säkerhet och barns rättigheter Essi Alho (SomeBuddy), analytikern Jan Christofferson (Mediemyndigheten), ordföranden Sigge Eriksson (Landsrådet för Sveriges barn- och ungdomsorganisationer), näringspolitiska experten Frida Faxborn (TechSverige), forskaren Helena Frielingsdorf (Folkhälsomyndigheten), juristen och EU-rättsexperten

Emy Gustavsson (Konsumentverket), barnrättsjuristen Julia Högberg (Bris), internetstrategen Måns Jonasson (Internetstiftelsen), juristen Ninke Liebert (Integritetsskyddsmyndigheten), forskaren Sissela Nutley (Karolinska Institutet), juristen Isabel Rosqvist Raicevic (Barnombudsmannen), lektorn i konstitutionell rätt Mikael Ruotsi (Uppsala universitet), professorn i utvecklingspsykologi Lisa Thorell (Karolinska Institutet), EU-rättsjuristen och strategiska rådgivaren Fabrizio Vittoria Beijer (Ki-DS – Bättre digital barndom).

Utredningen har antagit namnet Utredningen om en åldersgräns på sociala medier (S 2025:11).

Utredningen överlämnar härmed sitt delbetänkande *En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier* (SOU 2026:35).

Uppdraget ska slutredovisas den 14 november 2026.

Stockholm i juni 2026

Lisa Englund Krafft

Helen Lidö
Sofia Hagström
Julia Rångeby
Anna Forss

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	23
Sammanfattning – enkel version	35
1 Författningsförslag	37
1.1 Förslag till lag om åldersgräns för tillgång till vissa onlineplattformar.....	37
2 Utredningens uppdrag och genomförande	39
2.1 Uppdraget.....	39
2.2 Uppdragets genomförande.....	40
2.2.1 Utredningens arbete	40
2.2.2 Särskilt om barns åsikter och perspektiv.....	42
3 Begreppet sociala medier	45
3.1 Vad är sociala medier?.....	45
3.2 Användningen av begreppet sociala medier i olika sammanhang.....	47
4 Barns användning av sociala medier	49
4.1 De flesta barn använder sociala medier.....	49
4.2 Youtube, Roblox, Snapchat, Tiktok, Instagram och WhatsApp är de mest populära plattformarna.....	50

4.3	Möjligheter och risker med barns användning av sociala medier	51
4.3.1	Inledning.....	51
4.3.2	Barns beskrivning av gemenskap, lärande och delaktighet som positiva aspekter med sociala medier	52
4.3.3	Alltmer algoritmstyrda flöden och beroendeframkallande mekanismer	54
4.3.4	Den kommersiella kontexten	56
4.3.5	Olämpligt och skadligt innehåll	56
4.3.6	Användningstid och undanträngningseffekter.....	62
4.3.7	Särskild sårbarhet och kontext av användning	65
4.4	Plattformarnas förebyggande arbete – åldersanpassningar och föräldrakontroll	67
4.5	Barns åsikter om en åldersgräns på sociala medier	69
5	Pågående lagstiftningsarbeten och uppdrag från regeringen	71
6	Allmänt om grundläggande fri- och rättigheter	75
6.1	Allmänna utgångspunkter.....	75
6.2	Yttrandefriheten och informationsfriheten	76
6.3	Mötesfriheten och föreningsfriheten	85
6.4	Rätten till skydd för privatliv och korrespondens.....	88
6.5	Barn som rättighetsbärare genom barnkonventionen.....	89
6.6	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning	94
7	EU-rättsligt regelverk	97
7.1	Inledning	97
7.2	Fri rörlighet för tjänster och tjänstedirektivet	98
7.3	E-handelsdirektivet	99
7.3.1	Begreppet informationssamhällets tjänster	99

7.3.2	Ursprungslandsprincipen.....	100
7.4	AV-direktivet	101
7.5	Förordningen om digitala tjänster	103
7.5.1	Syften och tillämpningsområde	103
7.5.2	Översiktligt om leverantörernas skyldigheter	106
7.5.3	Särskilt om skyddet av minderåriga.....	107
7.5.4	Tillsyn.....	114
7.6	Behandling av personuppgifter – EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen	116
8	Internationell utblick	125
8.1	Inledning.....	125
8.2	Australien	126
8.3	Norge.....	131
8.4	Danmark.....	136
8.5	Frankrike	138
8.6	Grekland.....	141
8.7	Spanien.....	144
8.8	Övriga Europa.....	145
8.9	Pågående arbete på EU-nivå.....	146
9	Grundläggande fri- och rättigheter som aktualiseras vid en åldersgräns	151
9.1	Inledning.....	151
9.2	Yttrandefriheten och informationsfriheten	152
9.3	Mötesfriheten.....	158
9.4	Föreningsfriheten.....	163
9.5	Rätten till skydd för privatliv och korrespondens	165
9.6	Övriga konventionsåtaganden	166

10	Utredningens uppdrag att analysera förutsättningarna för att införa en åldersgräns	169
10.1	Uppdraget	169
10.2	Grundläggande konstitutionella, europarättsliga och andra konventionsrättsliga förutsättningar	170
10.2.1	Yttrande- och informationsfriheten	170
10.2.2	Mötesfriheten och rätten till skydd för bland annat privatliv och korrespondens	175
10.3	EU-rättsliga förutsättningar	176
10.3.1	Inledande utgångspunkter	177
10.3.2	Förordningen om digitala tjänster	177
10.3.3	E-handelsdirektivet och AV-direktivet	181
11	Utredningens uppdrag att föreslå en åldersgräns för barns tillgång till sociala medier	183
11.1	Uppdraget	183
11.2	En ny lag med en åldersgräns för barns tillgång till sociala medier	184
11.3	Lagens tillämpningsområde	186
11.3.1	Lagen bör avgränsas till barns tillgång till vissa onlineplattformar	186
11.3.2	Lagen bör även förses med vissa uttryckliga undantag från tillämpningsområdet	203
11.4	Utformningen av åldersgränsen	218
11.4.1	En och samma åldersgräns bör gälla för alla tjänster	218
11.4.2	Åldersgränsen bör gälla fram till året då barnet fyller 15 år	219
11.4.3	Vårdnadshavare bör inte kunna samtycka till användning för barn som inte uppnått åldersgränsen	224
11.4.4	Åldersgränsen bör inte förenas med sanktioner för barn eller föräldrar	226
11.5	Åldersgränsen påverkar inte möjligheten att verka anonymt	227

11.6	Tillsyn	230
11.7	Sammanfattande slutsatser	232
12	Utredningens överväganden i frågan om en åldersgräns bör införas	235
12.1	Övervägande skäl talar för en åldersgräns	235
12.2	Lagen bör utvärderas och negativa konsekvenser förebyggas.....	241
12.2.1	Ett uppdrag att förebygga lagens negativa konsekvenser för grupper med särskilda sårbarhetsfaktorer.....	241
12.2.2	En utvärdering av effekterna av lagen	242
13	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	243
14	Konsekvenser.....	245
14.1	Inledning.....	245
14.2	Ekonomiska konsekvenser	246
14.2.1	Inledning	246
14.2.2	Kostnader för berörda plattformslieferantörer	246
14.2.3	Kostnader för staten.....	250
14.2.4	Kostnader för enskilda aktörer samt övriga offentliga aktörer.....	254
14.3	Konsekvenser för jämställdheten.....	256
14.4	Övriga konsekvenser samt uppföljning av förslagets konsekvenser	257
15	Författningskommentar	259
15.1	Förslaget till lag om åldersgräns för tillgång till vissa onlineplattformar.....	259
Bilaga		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2025:91	267

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

I utredningens första del har utredningen haft i uppdrag att analysera förutsättningarna för att införa en åldersgräns i Sverige för barns användning av sociala medier. Utredningens uppdrag har vidare varit att analysera och ta ställning till om det, med hänsyn tagen till grundläggande fri- och rättigheter, bör införas en åldersgräns för barns användning av sociala medier. Är det möjligt har uppdraget varit att föreslå en sådan åldersgräns.

För det fall en reglering föreslås har utredningen haft i uppdrag att analysera förutsättningarna för att begränsa möjligheten för den som har föräldrans ansvar att lämna samtycke för barnets användning av sociala medier.

Uppdraget har innefattat att lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att det införs en ny lag som innehåller en åldersgräns för tillgång till sociala medier.

Åldersgränsen är formulerad som att ett barn inte före det år barnet fyller 15 år får ha tillgång i inloggat läge till onlineplattformar som gör det möjligt för slutanvändare att

1. upptäcka, ansluta sig till och kommunicera med varandra, och
2. med allmänheten dela och upptäcka innehåll.

I förslaget ligger också att lagen förses med vissa undantag.

Den första kategorin av undantag rör onlineplattformar som tillhandahålls av vissa aktörer. Undantagna aktörer är dels så kallade mikroföretag och små företag, dels civilsamhällets organisationer.

Förslaget är alltså att en plattform som annars skulle ha träffats av lagens tillämpningsområde men som tillhandahålls av en sådan aktör inte omfattas av åldersgränsen.

Den andra kategorin av undantag rör onlineplattformar som har ett visst huvudsakligt användningsområde. De huvudsakliga användningsområden som föranleder undantag är att

1. spela dataspel,
2. annonsera om varor eller tjänster,
3. delta i professionella nätverk,
4. utveckla och dela öppen källkod, och
5. lagra och dela information om fysisk aktivitet.

Förslaget är alltså att en plattform som annars skulle ha träffats av lagens tillämpningsområde men som har något av dessa huvudsakliga användningsområden inte omfattas av åldersgränsen.

Skäl för utredningens förslag

Den digitala miljön och användningen av sociala medier är i dag en självklar del av barns vardag. Enligt Mediemyndighetens rapport, *Ungar & medier 2025*, är 83 procent av barnen i åldrarna 13 till 16 år dagliga användare av sociala medier. Enligt rapporten använder omkring 35 procent av barnen i åldrarna 9 till 12 år sociala medier dagligen, trots att många sociala medieplattformar i dagsläget har en åldersgräns på 13 år.

Att det finns positiva aspekter med sociala medier är tveklöst. Sociala medier utgör forum för organisering, diskussion, information och identifikation. Särskilt viktigt kan detta vara för barn i grupper med särskilda sårbarhetsfaktorer, som barn med funktionsnedsättning och barn som identifierar sig som HBTQI.

Samtidigt är forskningen kring barns mående och deras användning av sociala medier tydlig. På gruppnivå innebär användningen få positiva hälsoaspekter för barn på längre sikt, men desto fler nackdelar och risker. Barn exponeras genom sociala medier för skadligt och olämpligt innehåll som riskerar att skada dem både fysiskt och psykiskt, såsom våldsamt och pornografiskt innehåll, innehåll som för-

medlar osunda kroppsideal samt innehåll med våldsbejakande och antidemokratiska budskap. Barn riskerar vidare att utsättas för digitala kränkningar i form av nätmobbning och trakasserier men också för kontakter från okända personer i sexuellt syfte eller för rekrytering till kriminella gäng. Barn utsätts också för risker på de sociala medieplattformarna i egenskap av konsumenter eftersom de är särskilt sårbara för kommersiell påtryckning. Barn som har särskilda sårbarhetsfaktorer, som exempelvis neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, riskerar att bli extra utsatta.

Ytterligare riskfaktorer är utformningen av de sociala medierna med mer avancerade algoritmstyrda flöden och plattformdesigner som uppmuntrar till ökad användning och leder till beroendeframkallande beteenden. När barn använder sociala medier riskerar de vidare att tränga undan annat viktigt för deras välmående, såsom sömn, träning och fysiskt umgänge. På befolkningsnivå innebär sociala medier även en risk för en sämre koncentrationsförmåga.

Då barns förmåga till impulskontroll, kritiskt tänkande och konsekvenstänk fortfarande är under utveckling, är de både särskilt sårbara för det olämpliga och skadliga innehåll som de möter på sociala medier och har svårare att hantera beroendeframkallande plattformdesigner och algoritmer. Forskning visar dessutom att barn i tonåren är särskilt emotionellt känsliga och därmed extra känsliga för avvisande, acceptans och påverkan.

Det finns alltså tydligt stöd i forskningen för att det med barns användning av sociala medier följer betydande risker. Utredningens bedömning är också att övervägande skäl talar för att införa en åldersgräns för tillgång till sociala medier. Syftet med en sådan åldersgräns är att skydda barns hälsa, säkerhet och trygghet.

Det ska dock betonas att en sådan åldersgräns aldrig kan vara ett svar på alla de risker som följer med barns internetanvändning. Barn av i dag befinner sig i många olika digitala miljöer varav sociala medier är en. Flera av de risker som har beskrivits är inte heller begränsade till sociala medier utan förekommer också i andra digitala sammanhang.

Förväntan på vad en åldersgräns för barns användning av sociala medier kan åstadkomma måste alltså vara realistisk och helst kombineras med andra åtgärder, som exempelvis stöd till föräldrar och andra vuxna, liksom utbildningsinsatser till såväl barn som vuxna. Därtill behöver negativa verkningar av en åldersgräns hanteras. Det

är till exempel av stor vikt att barn i särskilt utsatta grupper, som barn med funktionsnedsättning och HBTQI-ungdomar, ges samhällets stöd för att hitta och utveckla andra plattformar för att mötas.

Grundläggande förutsättningar för utredningens arbete

Konstitutionella, europarättsliga och andra folkrättsliga förutsättningar

En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier väcker frågor kring barns positiva opinionsfriheter. Utöver att vara ett forum för kontakt och informationssökning utgör sociala medier också en arena för barn att organisera sig, för debatt och politiskt engagemang. Barn använder sammantaget i hög utsträckning sociala medier för att utöva sina civila och politiska rättigheter.

Eftersom en åldersgräns för sociala medier utgör ett ingrepp i yttrande- och informationsfriheten, liksom i bland annat Europakonventionens och barnkonventionens mötesfrihet/rätt till fredliga sammankomster och rätt till privat- och familjeliv, behöver en sådan förhålla sig till de utrymmen som ges för begränsningar i dessa grundläggande fri- och rättigheter. Det handlar dels om att inskränkningen behöver svara mot de begränsningsändamål som medges i respektive reglering, dels om att en lagstiftning behöver utformas på ett sätt som svarar mot de proportionalitetskrav som ställs i respektive rättsakt.

Utredningens bedömning är att en åldersgräns för tillgång till sociala medier motiveras både av hänsyn till enskildas anseende och sådana särskilt viktiga skäl som enligt regeringsformen är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. I fråga om mötesfriheten/rätten till fredliga sammankomster i Europakonventionen, barnkonventionen och andra för Sverige bindande folkrättsliga åtaganden svarar en åldersgräns för tillgång till sociala medier mot bland annat begränsningsändamålen förebyggande av brott, skyddet för hälsa eller moral/folkhälsan och respekten för andra personers fri- och rättigheter. Inskränkningen i rätten till skydd för privat- och familjeliv, vilket inbegriper skydd för korrespondens, svarar mot samma begränsningsändamål.

När det gäller själva utformningen av åldersgränsen är utredningens bedömning att den föreslagna lagen, såsom den har formulerats, håller sig inom det begränsningsutrymme som finns i regeringsformen. Regleringen svarar också mot de europarättsliga och andra konventionsrättsliga kraven på proportionalitet. Den har vidare utformats med beaktande av såväl de principer om likabehandling och icke-diskriminering som följer av regeringsformen och folkrättsliga åtaganden, som av de grundläggande principer som följer av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

EU-rättsliga förutsättningar

Inom EU pågår ett aktivt arbete för säkrare onlinemiljöer, inte minst för barn. Som ett led i detta infördes år 2022 förordningen om digitala tjänster (DSA). Förordningen är direkt tillämplig i alla medlemsstater och fastställer enhetliga regler för så kallade leverantörer av förmedlingstjänster, vilket innebär att så kallade onlineplattformar omfattas av förordningen. Sociala medier utgör exempel på sådana onlineplattformar.

Genom DSA harmoniseras regler för tillhandahållande av förmedlingstjänster, vilket innebär att medlemsstaterna inte får anta eller behålla ytterligare nationella krav i de frågor som omfattas av förordningen om det inte är särskilt föreskrivet. DSA innehåller bland annat särskilda regler för skydd av barn online.

Utredningen har analyserat om en nationell åldersgräns för tillgång till sociala medier utgör ett intrång i det fullharmoniserade område som DSA täcker. Det skulle innebära att en sådan reglering är otillåten.

Utredningens bedömning är att DSA inte hindrar en enskild medlemsstat från att införa en nationell åldersgräns, så länge den inte förenas med nationella krav på leverantörerna på de områden som regleras i förordningen. Inom dessa ramar är det alltså möjligt att lagstifta om en åldersgräns och vilket tillämpningsområde som ska gälla för åldersgränsen. En nationell åldersgräns utgör inte heller en sådan åtgärd som begränsar den fria rörligheten för informations-samhällets tjänster enligt e-handelsdirektivet.

Att lagstiftningen inte får förenas med nationella krav på leverantörerna innebär dock att det nationella regleringsutrymme är be-

gränsat på så sätt att Sverige inte kan införa en lag som är formulerad som en nationell förpliktelse för sociala medieplattformar att kontrollera att användarna har uppnått en viss ålder. Inte heller medger DSA lagstiftning på nationell nivå om metoder för ålderssäkring eller om sanktioner och tillsyn.

Med ett nationellt krav på viss ålder för tillgång till sociala medier aktualiseras dock DSA:s regelverk, vilket innebär att berörda plattformar enligt det regelverket har att säkerställa att den nationella åldersgränsen upprätthålls. Metoder för ålderskontroll, sanktioner och tillsyn hanteras då genom DSA:s regelverk.

Närmare om lagens innehåll

Åldersgränsen föreslås gälla till det år barnet fyller 15 år

Utredningen föreslår att åldersgränsen för tillgång till sociala medier sätts till det år barnet fyller 15 år.

Vid val av ålder har utredningen utgått från ändamålet med regleringen, nämligen skyddet av barn. Vidare har beaktats att en högre ålder är mer ingripande än en lägre och att en för lågt satt ålder kan innebära att barn får ett sämre skydd. Även resonemang kring barns mognadsnivå och hur självbestämmande hanteras i andra lagstiftningssammanhang har beaktats. Utredningen har övervägt åldrarna 13, 15 och 16 år.

Utredningen har kunnat konstatera att 15 år är en ålder som har fått brett genomslag i lagstiftning som ska säkerställa att barn på ett generellt plan har uppnått tillräcklig mognadsgrad för att kunna avge sin inställning i viktiga frågor som rör dem, samt att ta ansvar för sina egna handlingar. Det är också den straffbarhetsålder som, även om de ändringar som föreslås i propositionen Skärpta regler för unga lagöverträdare (prop. 2025/26:246) genomförs, kommer att gälla för de allra flesta brott.

Med en sådan åldersgräns minskas risken för att yngre barn utsätts för de skadliga effekter som utredningen har identifierat. En sådan nivå på åldersgränsen svarar också mot kraven på både ändamålsenlighet och proportionalitet i konstitutionellt och folkrättsligt hänseende. Därtill är en åldersgräns på 15 år i linje med flera andra europeiska länders planerade regleringar, vilket skulle underlätta för de plattformar som har att säkerställa att åldersgränsen följs.

Utredningens bedömning är att åldersgränsen ska gälla fram till det år som barnet fyller 15 år och inte från barnets födelsedag. Ett sådant upplägg har flera fördelar eftersom barn i många sammanhang är organiserade i årskullar. Att barn i samma årskull får tillgång till sociala medier vid samma tidpunkt minskar bland annat riskerna för socialt utanförskap.

Lagens tillämpningsområde

När det gäller lagens tillämpningsområde har utredningen övervägt om lagen bör innehålla en definition av sociala medier. Utredningen anser att det inte är lämpligt. Det finns inte någon generell samsyn kring vad som inryms i begreppet och begreppet är dessutom föränderligt.

Tillämpningsområdet utgår i stället från begreppet *onlineplattform* såsom det är definierat i artikel 3 i) i DSA. Där beskrivs en onlineplattform som en värdtjänst som på begäran av en tjänstemottagare lagrar och sprider information till allmänheten. Med spridning av information till allmänheten menas att informationen görs tillgänglig för ett potentiellt obegränsat antal personer. I begreppet onlineplattform ligger också att den information som tjänsten lagrar och sprider utgör så kallat användargenererat innehåll, som leverantören av onlineplattformen som utgångspunkt saknar ansvar för. Alla de tjänster som i dag diskuteras i termer av sociala medier utgör sådana onlineplattformar.

Genom avgränsningen till onlineplattformar och förutsättningen att information ska kunna spridas till allmänheten faller tjänster för kommunikation, såsom e-post och privata meddelandetjänster, utanför tillämpningsområdet. Det innebär att barn fortsatt ges möjlighet till kommunikation med exempelvis vänner och familj, vilket är av vikt bland annat utifrån barns rätt till skydd för privatliv och korrespondens.

Avgränsningen innebär också att medlemsinterna tjänster, som exempelvis interna forum för politiska ungdomsförbund, religiösa samfund och idrottsrörelsens plattformar faller utanför tillämpningsområdet. Detta är av vikt både av demokratiska hänsyn och för barns förutsättningar för en aktiv fritid. Även tjänster som används inom utbildning eller för kommunikation mellan utbildningsanordnare

och elever eller deras vårdnadshavare faller utanför tillämpningsområdet.

Det finns alltså flera viktiga avgränsningar redan i själva definitionen av onlineplattformar. Utredningen bedömer dock att det inte är tillräckligt. Definitionen omfattar nämligen, trots dessa avgränsningar, fler tjänster än sociala medier.

Utredningen föreslår därför att tillämpningsområdet avgränsas genom ytterligare ett antal kriterier. Det handlar då om funktionsbaserade kriterier som är karaktäristiska för sociala medier, nämligen att det ska vara fråga om tjänster som gör det möjligt för slutanvändare att dels upptäcka, ansluta sig till och kommunicera med varandra, dels med allmänheten dela och upptäcka innehåll.

För att lagen ska vara tillämplig behöver samtliga kriterier vara uppfyllda. Det innebär att exempelvis diskussionsforum och digitala uppslagsverk som inte har så kallade nätverksskapande funktioner faller utanför lagens tillämpningsområde. Inte heller omfattas vårdapplikationer eller stödchattar, eftersom sådana plattformar inte erbjuder kommunikationsmöjligheter med andra slutanvändare, utan enbart med vårdpersonal eller en medmänniska i egenskap av operativ användare.

Genom att tillgången begränsas till inloggat läge säkerställs också att någon ålderskontroll inte krävs för det som brukar betraktas som det öppna internet. Såväl barn som vuxna ges därmed utan kontroll av ålder fortsatt tillgång till den information som finns på internet och som inte kräver inloggning.

Många sociala medier har mer eller mindre betydande inslag av funktioner som anpassar innehållet till användarna med hjälp av algoritmer, vilket är förenat med risker både i det att funktionerna kan öka exponering för skadligt innehåll och leda till beroende av tjänsten. Alla risker med sociala medier är dock inte direkt kopplade till dessa funktioner och funktionerna kan också användas för att skydda barn från skadligt innehåll. Utredningen anser därför att sådana funktioner inte ska utgöra ett kriterium för lagens tillämpningsområde.

Lagen har försetts med vissa uttryckliga undantag

Utredningen föreslår att tjänster som tillhandahålls av leverantörer av onlineplattformar som är mikroföretag eller små företag, det vill säga företag som sysselsätter färre än 50 personer och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger 10 miljoner euro per år, undantas från lagens tillämpningsområde. Enligt artikel 19 i DSA är artikel 28, som gäller skydd av barn, nämligen inte tillämplig på leverantörer av onlineplattformar som utgör sådana företag, såvida de inte kan betecknas som mycket stora onlineplattformar (det vill säga plattformar som i genomsnitt har minst 45 miljoner aktiva användare per månad inom EU). Bland annat mot bakgrund av att mikroföretag och små företag därmed inte kan bli föremål för tillsyn enligt DSA:s regelverk och en reglering av dessa därigenom riskerar att bli symbolisk undantas företagen från lagens tillämpningsområde.

Politiska organisationer och andra civilsamhällesorganisationer fyller en viktig funktion i den svenska demokratin. För att säkerställa att tjänster som tillhandahålls av sådana organisationer inte omfattas av lagens tillämpningsområde föreslår utredningen ett särskilt undantag för dessa.

För att säkerställa att lagen dels inte träffar annat än sociala medier, dels inte går utöver vad som är ändamålet – det vill säga skyddet för barn – undantas också onlineplattformar som har som huvudsakligt användningsområde att göra det möjligt för slutanvändare att spela dataspel, annonsera om varor eller tjänster, delta i professionella nätverk, utveckla och dela öppen källkod, samt lagra och dela information om fysisk aktivitet.

Häriigenom undantas plattformar för dataspel där spelet utgör det huvudsakliga användningsområdet men där social interaktion är en integrerad men underordnad del av tjänsten. Vidare undantas plattformar med huvudsakligt användningsområde att utgöra digitala marknadsplatser där slutanvändare kan upptäcka, annonsera och genomföra affärer avseende varor och tjänster med andra slutanvändare. En åldersgräns gäller inte heller för plattformar som har som huvudsakligt användningsområde att möjliggöra för slutanvändare att delta i professionella nätverk med exempelvis tidigare kollegor eller potentiella arbetsgivare. Vidare undantas plattformar som har som huvudsakligt användningsområde att möjliggöra för slutanvänd-

are att utveckla och dela öppen källkod för att exempelvis skapa program och applikationer i datorer. Undantaget för plattformar som har som huvudsakligt användningsområde att lagra och dela information om fysisk aktivitet avser tjänster där slutanvändare på olika sätt kan mäta, dokumentera och utvärdera fysiska aktiviteter och hälsa.

Vårdnadshavare föreslås inte kunna samtycka till barnets tillgång

Utgångspunkten i både föräldrabalken och barnkonventionen är att det är föräldrarna som har huvudansvaret för barnet och att de är bäst lämpade att ta hand om barnet och se till barnets bästa. Det kan dock vara befogat för staten att ta ett ansvar när det finns behov av ett mer systematiskt skydd för barn. I det avseendet möter vårdnadshavarnas möjligheter till delaktighet när det gäller barns umgänge på sociala medier jämfört med fysiskt umgänge stora utmaningar.

Om vårdnadshavarna ges möjlighet att lämna samtycke till att barn under åldersgränsen får tillgång till sociala medier skulle det medföra att skyddet för barn inte blir likvärdigt. Vårdnadshavare har vidare olika förutsättningar att tillgodose barnets behov i den digitala verklighet som det är fråga om. Om vårdnadshavare kan samtycka ner till en lägre ålder är det också troligt att samma typ av utmaningar som redan finns i dag aktualiseras, det vill säga att det blir utmanande för föräldrar och andra vårdnadshavare att själva sätta gränser på grund av gruppsyck och rädsla för att barnet ska hamna utanför. På så sätt skulle den faktiska åldersgränsen riskera att bli mer symbolisk och inte tillräckligt effektiv. Utredningen föreslår därför inte någon möjlighet för vårdnadshavare att samtycka till att barnet får tillgång till sociala medier vid en tidigare ålder.

Upprätthållandet av åldersgränsen

Utredningens utgångspunkt har varit att en åldersgräns inte ska förenas med några sanktioner för barn eller föräldrar. En sådan ordning hade varit svåröförenlig med regleringens syfte att skydda barn. Särskilt ska betonas risken för att barn inte vågar berätta om saker de varit med om på plattformar där de egentligen inte borde ha be-

funnit sig om barnet eller barnets föräldrar samtidigt riskerar sanktioner.

Som har framgått kan Sverige inte heller ålägga leverantörer av onlineplattformar skyldigheter i den nationella regleringen. Att plattformarna har ett ansvar för att upprätthålla åldersgränsen följer i stället av DSA:s regelverk. Tillsynen över efterlevnaden av den nationella åldersgränsen kommer därmed att ske enligt DSA.

Det innebär att det är EU-kommissionen eller den medlemsstat där leverantören av onlineplattformen är etablerad som ansvarar för tillsynen över leverantörerna av mycket stora onlineplattformar. För övriga plattformar gäller som utgångspunkt att varje medlemsstat har exklusiv behörighet att utöva tillsyn över de leverantörer som är etablerade inom dess territorium.

I DSA åläggs medlemsstaterna att fastställa regler för sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i förordningen. Sverige pekar i lagen (2024:954) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om digitala tjänster ut de artiklar som kan läggas till grund för uttag av sanktionsavgifter. Artikel 28, som gäller skydd av barn, finns inte med och överträdelser av den artikeln kan alltså inte föranleda ett beslut om sanktionsavgift för leverantörer etablerade i Sverige. Möjligheten att utfärda förelägganden, och även förena dem med vite, för att få en leverantör att uppfylla sina skyldigheter enligt DSA följer emellertid direkt av förordningen. Behörigheten att besluta om förelägganden tillkommer samordnaren för digitala tjänster och de andra tillsynsmyndigheterna inom deras respektive ansvarsområden. För Sveriges del är det alltså i första hand Mediemyndigheten som är behörig att utfärda sådana förelägganden i fråga om överträdelser av artikel 28.1.

Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. Det bedöms inte finnas behov av några övergångsbestämmelser.

Utredningens fortsatta arbete

I utredningens nästa del, som ska slutredovisas den 14 november 2026, ska utredningen följa det arbete med åldersverifiering som initierats av EU. I uppdraget ligger också att analysera hur de förslag som lämnats av utredningen gällande en svensk åldersgräns kan fungera tillsammans med de åtgärder för åldersverifiering som planeras inom EU och i Sverige.

Utredningen ska även analysera de rättsliga skyldigheter som finns för skydd av minderåriga i bland annat det så kallade AV-direktivet och DSA samt hur plattformslieferantörernas lösningar för åldersverifiering förhåller sig till dessa skyldigheter.

Summary

The Inquiry's remit

The remit for the first part of the Inquiry has been to analyse the conditions for introducing an age limit for minors' use of social media in Sweden. The remit has also included analysing and considering whether an age limit should be introduced for minors' use of social media in light of fundamental rights and freedoms. If such a limit is possible, the remit has included proposing such an age limit.

If the Inquiry proposes a regulation of the age limit, the Inquiry has also been tasked with analysing the conditions for preventing the person with parental responsibility from providing consent for a minor's use of social media.

The remit has included making the necessary legislative proposals.

The Inquiry's proposals

The Inquiry proposes a new Act that includes an age limit for access to social media.

The age limit is formulated in such a way that before the year a child turns 15, the child may not have access, in logged-in mode, to online platforms that allow end-users to:

1. discover, associate and communicate with each other, and
2. with the general public share and discover content.

The proposal also includes the Act being provided with certain exemptions.

The first category of exemptions concerns online platforms provided by certain actors. Exempt actors are micro and small enterprises, and civil society organisations. The proposal is thus that the age limit

does not apply to an online platform that would otherwise have come within the scope of the Act, but which is provided by such an actor.

The second category of exemptions concerns online platforms that have a particular main area of use. These are to:

1. play computer games,
2. advertise goods or services,
3. participate in professional networks,
4. develop and share open source code, and
5. store and share information on physical activity.

The proposal is thus that an online platform which would otherwise have come within the scope of the Act, but which has one of these main areas of use, is not covered by the age limit.

Reasons for the Inquiry's proposal

Today, the online environment and the use of social media are part of the everyday lives of minors. According to the Swedish Agency for the Media's report *Ungar & medier 2025* (Kids & Media 2025), 83% of minors aged 13 to 16 years are daily users of social media. According to the same report, about 35% of minors aged 9 to 12 years use social media daily, despite the fact that many social media platforms currently have an age limit of 13 years.

That there are positive aspects of social media is undeniable. Social media constitute fora for organising, discussion, information and identification. This may be particularly important for minors in groups with specific vulnerability factors, such as those with disabilities or those who identify as LGBTIQI.

However, the research on minors' health and well-being and their use of social media paints a clear picture. At group level, its use has few positive health aspects for minors in the long term, but plenty of disadvantages and risks. Through social media, minors are exposed to harmful and unsuitable content such as violent and pornographic content, content that conveys unhealthy body ideals, and content with anti-democratic messaging and messaging that extols violence, all of which risks harming them both physically and mentally.

Minors are also at risk of being exposed to digital wrongs in the form of cyberbullying and harassment, but also to contacts from unknown persons for sexual purposes or for recruitment to criminal gangs. Minors are also exposed to risks on social media platforms as consumers because they are particularly vulnerable to commercial pressure. Minors who have specific vulnerability factors, such as neurodevelopmental disabilities, are at particular risk of being harmed.

Additional risk factors include the design of the social media platforms, with more advanced algorithm-driven feeds and platform designs that encourage increased use and lead to habit-forming behaviours. Furthermore, when minors use social media, they risk displacing other things in their lives that are important for their well-being such as sleep, exercise and physical interaction. At the population level, social media also entails a risk of a decline in the child's concentration capacity.

Because a child's capacity for impulse control, critical thinking and understanding of consequences is still developing, they are particularly vulnerable to the unsuitable and harmful content they may encounter on social media, and find it more difficult to manage addictive platform designs and algorithms. Research also shows that children in their teens are particularly sensitive emotionally, and therefore particularly sensitive to rejection, acceptance and influence.

There is thus clear support in the research for the use of social media by minors being associated with significant risks. The Inquiry's assessment is also that there are overriding reasons for introducing an age limit for access to social media. The purpose of such an age limit is to protect the health, safety and security of minors.

However, it should be emphasised that such an age limit can never be an answer to all the risks associated with the use of the Internet by minors. Minors today are in many different digital environments, of which social media is one. Many of the risks that have been described are not limited to social media, but also exist in other online contexts.

Expectations of what an age limit for the use of social media by minors might achieve must therefore be realistic, and the age limit should preferably be combined with other measures, such as support for parents and other adults in the child's sphere, as well as educa-

tional initiatives for both minors and adults. In addition, the negative effects of an age limit need to be addressed. For example, it is very important that minors in particularly vulnerable groups, such as those with disabilities and LGBTQI young people, get support from society to find and develop other platforms through which to interact.

Fundamentals for the Inquiry's work

Constitutional, European and other international legal bases

An age limit for minors' access to social media raises questions about their freedom of opinion and expression in the positive sense. In addition to being a forum for connecting and seeking information, social media is also an arena for minors to organise themselves, for debate and for political engagement. Collectively minors use social media to a large extent to exercise their civil and political rights.

Because an age limit for social media constitutes an encroachment on the freedoms of expression and of information and, among other things, the freedom of assembly/right to freedom of peaceful assembly and the right to respect for private and family life contained in the European Convention on Human Rights and the Convention on the Rights of the Child, such a limit must relate to the scope given for restrictions on these fundamental rights and freedoms. This means that the limitation needs to satisfy the purposes of such restrictions that are permitted under each Convention, and the legislation needs to be designed in a way that satisfies the proportionality requirements set out in each Convention.

The Inquiry's assessment is that an age limit for access to social media is justified both in terms of the individual's reputation and for reasons that are particularly important in a democratic society according to the Swedish constitution. With regard to the freedom of assembly/right to freedom of peaceful assembly and the right to respect for private and family life in the European Convention on Human Rights, the Convention on the Rights of the Child and other commitments under international law that are binding on Sweden, an age limit for access to social media satisfies the restriction purposes of the prevention of crime, the protection of health or morals/public health, and for the protection of the rights and freedoms of others. The limitation on the right to respect for private and family

life, including the protection of correspondence, satisfies the same purposes.

Regarding the actual design of the age limit, the Inquiry's assessment is that the proposed Act, as it has been formulated, remains within the scope for restrictions that exists in the Swedish constitution. The proposed regulation also satisfies the requirements of proportionality under European law and other conventions of international law. It has also been designed to take into account the principles of equal treatment and of non-discrimination arising from the Instrument of Government of Sweden, and from Sweden's commitments under international law; and the fundamental principles arising from the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

Basis in EU law

The EU is working actively to make online environments safer, especially for minors. Part of this work was the introduction of the Digital Services Act (DSA) in 2022 (Regulation (EU) 2022/2065 on a single market for digital services and amending Directive 2000/31/EC). The DSA is directly applicable in all Member States and establishes uniform rules for providers of intermediary services, which means that online platforms are covered by the DSA. Social media is an example of such online platforms.

The DSA harmonises the rules for the provision of intermediary services, which means that Member States may not adopt or retain additional national requirements regarding matters covered by the DSA, unless specifically provided for. The DSA includes specific rules for the protection of children online.

The Inquiry has analysed whether a national age limit for access to social media would constitute an encroachment on the fully harmonised area covered by the DSA. If so, it would mean that such regulation would be unlawful.

The Inquiry's assessment is that the DSA does not prevent an individual Member State from introducing a national age limit, as long as it is not subject to national requirements on providers covering the areas regulated by the DSA. Within those parameters, it is therefore possible to legislate an age limit, and the scope of the age

limit. Nor does a national age limit restrict the free movement of information society services under the Electronic Commerce Directive.

However, the fact that the legislation may not be subject to national requirements on providers means that the national regulatory scope is limited such that Sweden cannot introduce an Act that is formulated as a national obligation for social media platforms to verify that their users have attained a certain age. Nor does the DSA permit legislation at national level that regulates methods for age verification, or on sanctions and supervision.

However, a national requirement to be a certain age to gain access to social media would trigger the DSA's rules, which means that the platforms concerned under these rules are required to ensure that the national age limit is enforced. Methods for verifying age, sanctions and supervision are then managed through the DSA's rules.

The content of the Act in detail

It is proposed that the age limit apply until the year the minor turns 15

The Inquiry proposes that the age limit for access to social media be set to the year the minor turns 15.

When choosing this age, the Inquiry has considered the object of the regulation, namely the protection of children. Furthermore, the Inquiry has taken into account that a higher age limit would be more intrusive than a lower one, and that an age that is too low could mean poorer protection being provided to minors. Discussion around the minor's maturity level and how self-determination is handled in other legislative contexts have also been taken into account. The Inquiry considered the ages of 13, 15 and 16 years.

The Inquiry has been able to establish that 15 years is an age that is well-established in legislation intended to ensure that minors generally have reached a sufficient level of maturity to be able to express their views on important matters that concern them, and to take responsibility for their own actions. It is also the age of criminal responsibility that applies in the vast majority of offences.

Such an age limit reduces the risk of younger children being exposed to the harmful effects of social media that the Inquiry has

identified. This level of age limit also satisfies the requirements of appropriateness and proportionality in constitutional and international law. Furthermore, an age limit of 15 years is in line with the planned regulations in several other EU countries, which would make things easier for the platforms that would be required to ensure compliance with the age limit.

The Inquiry's assessment is that the age limit should apply until the year the minor turns 15 and not from the minor's actual birthday. Such an arrangement has several advantages because in many contexts minors are organised into age groups (cohorts based on year of birth). That children in the same year-of-birth cohort have access to social media at the same time reduces the risks of social exclusion, for example.

The scope of the new Act

With regard to the scope of the Act, the Inquiry has considered whether the Act should include a definition of social media. However, the Inquiry's view is that this is not appropriate. There is no general consensus on what is contained in the term, and in addition the term is constantly changing.

The scope is instead based on the term online platform as defined in Article 3(i) of the DSA. The DSA describes an online platform as a hosting service that, at the request of a recipient of the service, stores and disseminates information to the public. Dissemination of information to the public means that the information is made available to a potentially unlimited number of third parties. The information stored and disseminated by the hosting service (the online platform) may also include user-generated content. The starting point is that the provider of the online platform is not responsible for such content. All the services currently discussed in terms of social media constitute such online platforms.

Through the delimitation to online platforms and the condition that information on such platforms can be disseminated to the public, communication services such as e-mail and private messaging services fall outside the scope of the Act. This means that minors continue to be given the opportunity to communicate with friends and family, which is important in relation to the child's right to

respect for private and family life, and the protection of correspondence.

The delimitation also means that member services, such as internal forums for the youth leagues of political parties, religious communities and sports clubs' and organisations' platforms, all fall outside the scope of the Act. This is important for democratic reasons and for minors being able to have active leisure. Services used in education or communication between education organisers and pupils or their custodians also fall outside the scope of the Act.

Thus, there are already several important delimitations in the definition of online platforms. However, the Inquiry has assessed that this is not sufficient. Despite these delimitations, the definition includes more services than social media.

The Inquiry therefore proposes that the scope of the Act be delimited by a number of additional criteria. These are function-based criteria characteristic of social media; namely that they should be services that enable end-users to discover, associate and communicate with each other, and to share and discover content with the public.

In order for the Act to be applicable, all the criteria must be met. This means that discussion forums and digital reference works that do not have what are termed 'networking functions' fall outside the scope of the Act. Nor are healthcare applications or support chats covered, because such platforms do not offer communication with other end-users, only with healthcare professionals or a fellow human being in the form of an operational user.

Limiting the access to logged-in mode also ensures that no age verification is required for what is usually regarded as the open Internet. This gives both minors and adults access, without age verification, to the information available on the Internet that does not require being logged in.

Many social media have more or less considerable numbers of functions that adapt the content to the user by using algorithms, and this is associated with two types of risk: these functions risk increasing exposure to harmful content; and the functions themselves risk leading to addiction to the service. However, not all risks associated with social media are directly linked to these functions, and they can also be used to protect minors from harmful content. The

Inquiry is therefore of the opinion that such functions should not constitute a criterion for the scope of the Act.

The Act has been provided with certain explicit exemptions

The Inquiry proposes that services provided by providers of online platforms that are micro or small enterprises, i.e. companies employing fewer than 50 people and whose turnover or balance sheet total does not exceed EUR 10 million per year, be exempt from the scope of the Act. According to Article 19 of the DSA, Article 28, which concerns the online protection of minors, is not applicable to providers of online platforms that are micro or small enterprises, except when they can be designated as very large online platforms (i.e., platforms that have on average 45 million active users in the EU monthly). Given that micro and small enterprises therefore cannot be subject to supervision under the DSA's rules, and their regulation risks becoming symbolic, these enterprises are exempt from the scope of the Act.

Political organisations and other civil society organisations play an important role in Swedish democracy. In order to ensure that services provided by such organisations are not covered by the scope of the Act, the Inquiry proposes a separate exemption for these organisations.

In order to ensure that the Act does not impact anything other than social media, and does not go beyond its purpose – that is, the online protection of minors – online platforms whose main use is to enable end-users to play computer games, advertise goods or services, participate in professional networks, develop and share open source code, and store and share information about physical activity are also exempt.

Through this exemption, platforms for computer games where the game is the main area of use, but where social interaction is an integral but subordinate part of the service, are also exempt. Furthermore, platforms whose primary area of use is to be digital marketplaces where end-users can discover, advertise and conduct business in relation to goods and services with other end-users are also exempt. Nor does an age limit apply to online platforms whose main area of use is to enable end-users to participate in professional

networks with, for example, former colleagues or potential employers. Furthermore, online platforms whose main area of use is to enable end-users to develop and share open source code – for example, to create programs and applications on computers – are exempt. The exemption for online platforms whose main area of use is storing and sharing information about physical activity concerns services where end-users can measure, document and evaluate physical activities and health in various ways.

Custodian not able to consent to the minor's access

The starting point in Sweden's Children and Parents Code as well as the Convention on the Rights of the Child is that the child's parents have the primary responsibility for the child, and that they are best placed to take care of the child and look after the child's best interests. However, it may be justified for the state to take some of this responsibility when there is a need for a more systematic protection of minors. With regard to parental responsibility, custodians face major challenges in supervising their child's interactions on social media when compared to supervising their child's physical interactions.

Giving custodians the option to give their consent for a minor under the age limit to access social media would lead to a lack of equality in the protection of minors. In addition, custodians have different conditions when it comes to providing for the minor's needs in the digital reality that is involved here. If custodians are able to give their consent for their child to access social media down to a lower age, it is also likely that the same types of challenges that already exist today will be at issue, that is, it will be challenging for parents and other custodians to set the boundaries themselves due to peer pressure and fear that their child may suffer social exclusion. The actual age limit would thus risk becoming more symbolic than real, and not sufficiently effective. The Inquiry therefore does not propose any option for custodians to consent to their child getting access to social media at an earlier age.

Enforcement of the age limit

The Inquiry's starting point has been that an age limit should not be subject to any sanctions for minors or parents. Such a regime would be difficult to reconcile with the purpose of the regulation: to protect minors. In particular, it should be emphasised that there is a risk of minors not daring to tell their custodians about things they have experienced, on platforms where they really should not have been if the child or the child's parents were at risk of incurring penalties.

As has been pointed out above, Sweden cannot impose obligations on providers of online platforms in its national regulation. That the platforms have a liability to enforce the age limit follows instead from the DSA's rules. Compliance with the national age limit will thus be supervised in accordance with the DSA.

This means that the supervision of the providers of very large online platforms is the responsibility of the European Commission or the Member State where the provider of the very large online platform is established. As a starting point for other platforms, each Member State has exclusive competence to exercise supervision of the providers established in their territory.

The DSA requires Member States to lay down rules on penalties for infringements of the provisions in the Regulation. In the Act with supplementary provisions to the EU Digital Services Act (2024:954), Sweden identifies the articles that can be grounds for levying administrative fines. Article 28, which concerns the online protection of minors, is not included, and therefore infringements of that Article cannot prompt a decision to impose an administrative fine on providers established in Sweden. However, the possibility of issuing injunctions, and even combining them with the imposition of a fine, in order to induce a provider to comply with its obligations under the DSA does directly follow from the Regulation. The competence to decide on injunctions accrues to the Digital Services Coordinator and the other competent authorities within their respective areas of responsibility, which for Sweden means that it is the Swedish Agency for the Media that can make such decisions regarding infringements of Article 28.1.

Entry into force

It is proposed that the Act enter into force on 1 January 2028. The Inquiry assesses that there is no need for transitional arrangements.

The Inquiry's work moving forward

In the next part of the Inquiry, the Inquiry will follow the work with age verification that has been initiated by the EU and submit its final report on 14 November 2026. The remit also includes analysing how the proposals submitted by the Inquiry regarding a Swedish age limit could work together with the measures for age verification planned within the EU and in Sweden.

The Inquiry is also tasked with analysing the legal obligations that exists for the online protection of minors in, for example, the Audiovisual Media Services Directive and the Digital Services Act, and how platform providers' solutions for age verification relate to these obligations.

Sammanfattning – enkel version

Utredningens förslag

Den här utredningen har undersökt om det borde finnas en åldersgräns för att få använda sociala medier. Som till exempel Instagram, Tiktok, Snapchat och Youtube.

Utredningen har undersökt vad barn själva tycker. Många barn tycker att det finns både bra och dåliga saker med sociala medier.

Utredningen har också undersökt vad forskare tycker.

Forskare säger att det finns många saker som kan gå fel när barn använder sociala medier. Barn kan se dåliga saker eller vara med om att vuxna eller andra barn skriver dumma saker till dem. Eller skickar äckliga eller läskiga bilder.

Forskare säger också att många barn mår dåligt när de använder sociala medier.

Utredningen tycker att det är väldigt viktigt att skydda barn från det som är dåligt med sociala medier.

Utredningen tycker därför att barn inte ska få ha konton på sociala medier före det år de fyller 15 år. För de flesta barn är det på vårterminen i årskurs 8.

Utredningen tycker inte att föräldrar ska kunna säga okej till att barn får använda sociala medier tidigare.

Utredningen tycker inte att det ska finnas någon åldersgräns för att spela dataspel. Som till exempel Minecraft, Roblox och Fortnite. Utredningen föreslår därför ett undantag för dataspel.

Utredningen tycker inte heller att åldersgränsen ska gälla för sådant som man kan titta på utan att logga in på ett konto. Det betyder att det fortfarande kommer vara okej att titta på filmer och bilder utan att vara inloggad. Som till exempel på Youtube och Tiktok.

Barn kommer också fortfarande kunna mejla, skicka sms och ringa till vänner och familj.

Det är de som äger de sociala medierna som ska se till att åldersgränsen fungerar. Det finns inget straff för barn eller föräldrar om ett barn använder sociala medier före året barnet fyller 15 år.

Tvärtom är det fortfarande jätteviktigt att man som barn berättar för en vuxen om något dåligt eller otäckt har hänt om man varit inne på ett socialt medium.

Utredningen lämnar nu sitt förslag till regeringen.

Om regeringen tycker att förslaget är bra skickar regeringen förslaget till riksdagen. Det är nämligen riksdagen som bestämmer om nya lagar.

Innan regeringen bestämmer sig kommer dock en massa organisationer och föreningar få säga vad de tycker om förslaget. Också organisationer där barn är med.

Utredningen tycker att åldersgränsen ska börja gälla den 1 januari 2028.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om åldersgräns för tillgång till vissa onlineplattformar

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag reglerar i vilka fall en åldersgräns gäller för barns tillgång till onlineplattformar.

Syftet med lagen är att skydda barns hälsa, säkerhet och trygghet.

2 § Med onlineplattform avses i denna lag detsamma som i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster).

3 § Ett barn får inte före det år barnet fyller 15 år ha tillgång i inloggat läge till onlineplattformar som gör det möjligt för slutanvändare att

1. upptäcka, ansluta sig till och kommunicera med varandra, och
2. med allmänheten dela och upptäcka innehåll.

4 § Det som sägs i 3 § gäller inte onlineplattformar som tillhandahålls av

1. leverantörer av onlineplattformar som utgör mikroföretag eller små företag enligt definitionen i kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (2003/361/EG), under förutsättning att plattformarna inte har betecknats som mycket stora onlineplattformar i enlighet med artikel 33 i förordningen om digitala tjänster, eller

2. det civila samhällets organisationer.

Från lagens tillämpningsområde undantas även onlineplattformar som har som huvudsakligt användningsområde att göra det möjligt för slutanvändare att

1. spela dataspel,
2. annonsera om varor eller tjänster,
3. delta i professionella nätverk,
4. utveckla och dela öppen källkod, eller
5. lagra och dela information om fysisk aktivitet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Uppdraget

Direktiverna för utredningens uppdrag beslutades vid regeringssammanträde den 9 oktober 2025 (dir. 2025:91). Uppdraget består av två delar. I den första delen av uppdraget, som redovisas i detta betänkande, har ingått att:

- analysera förutsättningarna för att införa en åldersgräns i Sverige för barns användning av sociala medier,
- analysera och ta ställning till om det, med hänsyn tagen till grundläggande fri- och rättigheter, bör införas en åldersgräns för barns användning av sociala medier, och om möjligt föreslå en sådan åldersgräns,
- om det inte bedöms möjligt att lämna förslag på en åldersgräns för sociala medier, analysera förutsättningarna för att höja åldern för när barn kan lämna samtycke till att deras personuppgifter behandlas för informationssamhällets tjänster, och lämna sådana författningsförslag,
- analysera förutsättningarna för att begränsa möjligheten för den som har föräldraansvar att lämna samtycke för barnets användning av sociala medier eller informationssamhällets tjänster, och om det bedöms möjligt lämna sådana förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det har inte ingått i uppdraget att överväga eller föreslå grundlagsändringar.

I den andra delen av utredningen, som ska redovisas den 14 november 2026, ingår enligt direktiven att:

- följa det arbete med åldersverifiering som initierats av EU,
- analysera de rättsliga skyldigheter som finns för skydd av minderåriga i bland annat det så kallade AV-direktivet¹ och förordningen om digitala tjänster² samt hur plattformsleverantörernas lösningar för åldersverifiering förhåller sig till dessa skyldigheter, och
- analysera hur de förslag som lämnas av utredningen gällande en svensk åldersgräns kan fungera tillsammans med de åtgärder för åldersverifiering som planeras inom EU och i Sverige.

Utredningens direktiv återges i sin helhet i *bilaga 1*.

2.2 Uppdragets genomförande

2.2.1 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med sammanträden med förordnade experter och sakkunniga. Utredningen har sammanträffat med dessa vid tre tillfällen. Därutöver har utredningen haft enskilda kontakter med experter och sakkunniga inom deras respektive sakområden.

I utredningens uppdrag har legat att utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom EU samt ta del av internationella erfarenheter i de aktuella frågorna, särskilt från länder inom EU. Enligt direktiven ska utredaren särskilt beakta det arbete som görs i Grekland, Norge, Spanien, Frankrike och Australien. Utöver dessa länder har Danmarks lagstiftningsarbete, som för närvarande är pausat i avvaktan på regeringsbildningen efter parlamentsvalet i mars 2026, bedömts som mycket intressant.

Utredningen har etablerat kontakter med tjänstepersoner på berörda departement och myndigheter i relevanta länder, liksom med representanter från Europeiska kommissionen (EU-kommis-

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster).

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster).

sionen). Utredningen har i det hänseendet haft flera digitala möten med bland annat representanter från Danmark, Norge, Frankrike och EU-kommissionen. Utredningen har även besökt det norska Barne- og familiedepartementet för vidare dialoger. Utredningen har därutöver haft kontakt med representanter från Australien samt med Sveriges ambassader i Grekland, Spanien och Portugal.

I uppdraget har vidare legat att inhämta synpunkter från berörda myndigheter och, i den utsträckning det är lämpligt, även från organisationer och företag.

Utredningen har inhämtat synpunkter från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Statens skolverk, Post- och telestyrelsen, Mediemyndigheten, Integritetsskyddsmyndigheten och Barnombudsmannen.

Bland organisationer har synpunkter inhämtats från Unicef Sverige, Prinsparets Stiftelse, Bris och Ecpat Sverige, utöver barn- och ungdomsrörelsen och funktionsrättsrörelsen i enlighet med nedan.

Vidare har utredningen inhämtat synpunkter från yttrandefrihetsaktörer och representanter för svensk media genom Svenska Journalistförbundet, Utgivarna, Tidningsutgivarna och Sveriges Utbildningsradio AB. Synpunkter från leverantörer av sociala medier har inhämtats genom möten med bransch- och arbetsgivarorganisationen Tech-Sverige. Särskilda möten har också hållits med företrädare för Snapchat, Tiktok, Meta och Google. Utredningen har därtill träffat företrädare för Wikimedia Sverige, Amazon och Dataspelsbranschen.

Barn- och ungdomsrörelsens perspektiv har främst inhämtats genom möten med olika barn- och ungdomsorganisationer. Bland annat har utredningen träffat elevrörelsen, genom Sveriges Elevråd, Sveriges Elevkårer och Elevernas riksförbund, och RFSL Ungdom. Utredningen har även deltagit i en medlemsdialog med Landsrådet för Sveriges barn- och ungdomsorganisationer (LSU) på ämnet åldersgräns på sociala medier. Vid denna fanns ett tjugotal organisationer från LSU representerade, däribland Scouterna, Svenska Kyrkans Unga, Rädda Barnens ungdomsförbund, Fältbiologerna, Ung Vänster, Ung Media Sverige, Movendi, Sveriges 4H, Riksförbundet unga musikanter (RUM), Unga örnar, Equmenia, Sveriges Hundungdom och Sveriges Ungdomsråd.

Funktionsrättsrörelsens perspektiv har inhämtats genom möte med Nätverket unga för tillgänglighet, vid vilket representanter från Unga Hörselskadade, Sveriges Dövas Ungdomsförbund och

Unga Rörelsehindrade deltog. Utredningen har även träffat Funktionsrätt Sverige, Autism Sverige och Riksförbundet Attention.

För att få underlag inför uppdraget att föreslå en eventuell reglering av en åldersgräns för barns tillgång till sociala medier har utredningen gett en extern konsult, Governo AB (Governo), i uppdrag att bland annat kartlägga vilken typ av sociala medieplattformar som är tillgängliga i Sverige. Utredningen har också gett Governo i uppdrag att beskriva och beräkna de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag. Uppdragen har redovisats till utredningen i form av skriftliga rapporter.

2.2.2 Särskilt om barns åsikter och perspektiv

Av utredningens direktiv följer att utredningen genomgående ska beakta ett barnperspektiv. Vidare ska utredningen säkerställa att de analyser och förslag som lämnas är förenliga med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Av barnkonventionen, som sedan år 2020 gäller som svensk lag, följer att barn som är i stånd att bilda egna åsikter ska ha rätt att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet och att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (artikel 12). En viktig aspekt för att utredningen ska kunna genomföra analyser och formulera förslag som är förenliga med barnkonventionen har därmed varit att utredningen tar del av barns åsikter och perspektiv. Med barn avses i betänkandet personer som inte har fyllt 18 år.

Till följd av den korta utredningstiden har det inte funnits möjlighet för utredningen att genomföra egna enkätstudier eller ha diskussionsgrupper med barn. I stället har utredningen, jämte möten med organisationer som representerar olika grupper av barn och unga, tagit del av befintliga rapporter och studier där barn har hörts. Därtill har utredningen tagit del av barns åsikter om sociala medier och en eventuell åldersgräns på sociala medier genom att Bris och Barnombudsmannen, efter samråd med utredningen, har genomfört egna diskussionsgrupper med barn.

Bris diskussionsgrupper genomfördes med två skolklasser från skolor i Luleå – den ena med en skolklass i årskurs 7, det vill säga med barn i åldern 13 till 14 år, och den andra med en skolklass i årskurs 9, det vill säga med barn i åldern 15 till 16 år. Diskussionerna

genomfördes i februari 2026 med utgångspunkt i Bris metod för barns inflytande, *Expertgrupp Barn*. Resultatet presenteras i sammanställningen *Expertgrupp Barn Luleå 2–3 februari 2026*.

Barnombudsmannen genomförde sina diskussionsgrupper i mars 2026. Fyra av diskussionsgrupperna bestod av tonåringar i åldern 13 till 19 år vid särskilda ungdomshem inom Statens institutionsstyrelse och två av grupperna bestod av elever i årskurs 4, det vill säga barn i åldern 10 till 11 år. Resultatet presenteras i rapporten ”*Spelar ingen roll ålder så länge man inte gör dumbheter*”.

Som har framgått har utredningen också tagit del av barns åsikter genom kontakter med barn- och ungdomsrörelsen. Mötena och medlemsdialogen med barn- och ungdomsorganisationerna har fokuserat på dels hur organisationerna själva använder sig av sociala medier i sin verksamhet, dels hur deras medlemmar, det vill säga barn och unga, använder sociala medier och vad de uppfattar är fördelarna respektive nackdelarna med sin användning.

Det kan givetvis konstateras att barn inte utgör en homogen grupp och att deras perspektiv och erfarenheter av sociala medier kan skilja sig mycket åt beroende på en rad olika faktorer. Trots detta är de synpunkter och argument som förs fram från barn i diskussionsgrupperna, vid möten med företrädare för barn- och ungdomsrörelsen och i de befintliga rapporterna och studierna som utredningen hänvisar till förhållandevis konsekventa.

Utkomsten av utredningens och andra aktörers kontakter med barn redovisas främst i kapitel 4.

3 Begreppet sociala medier

3.1 Vad är sociala medier?

I dagsläget finns ingen vedertagen svensk eller europeisk definition av sociala medier. Vilka plattformar som kan tänkas omfattas av begreppet sociala medier beror i hög grad på vem som tillfrågas och den tekniska utvecklingen gör att de kännetecken som är typiska för sociala medier ständigt förändras.

Sociala medier kan brett beskrivas som mångfacetterade och komplexa kommunikationskanaler som sträcker sig från i huvudsak interpersonell kommunikation med vissa möjligheter till bredare social interaktion (chattapplikationer som till exempel Snapchat) till de komplexa sociala system som exempelvis Facebook eller Instagram utgör.

Trots avsaknad av en enhetlig definition är de flesta överens om några gemensamma drag som särskilt kännetecknar sociala medier och som skiljer dem från traditionella medier. Dessa kännetecken är:

1. Användargenererat innehåll, det vill säga att användarna skapar, delar och kommenterar innehåll i form av texter, bilder, filmer eller ljud. Vem som helst kan i princip dela det innehåll de vill, vilket skiljer sig från media med redaktionell kontroll.
2. Social interaktion, det vill säga att kommunikation sker i två eller fler riktningar, till exempel genom kommentarer, gillamarkeringar och delningar.
3. Nätverk och gemenskaper, det vill säga att användarna kopplas samman i sociala nätverk, grupper eller följarerelationer.
4. Personliga profiler, det vill säga att användarna presenterar sig själva genom profiler med information, bilder och inlägg. För att få tillgång till hela funktionaliteten krävs nästan alltid registrering och inloggning med användarnamn och lösenord.

Numera innehåller många sociala medier dessutom ett personligt nyhetsflöde, vilket innebär att plattformarna med hjälp av algoritmer styr vad som syns i användarens flöde baserat på användarens personuppgifter, inställningar, beteende och preferenser.

Ytterligare kännetecken för sociala medier är att de är tillgängliga, det vill säga att de kan användas när som helst och var som helst via internet, ofta genom applikationer i mobiltelefonen. Via de sociala medierna kan innehåll få snabb spridning och nå ut till många människor på kort tid.

Alla sociala medier har dock inte samma räckvidd. Dels kan användaren ofta avgöra hur synligt kontot eller innehållet ska vara för andra användare, dels distribueras och cirkuleras mycket av informationen i sociala medier i helt slutna grupper, såsom privata chattar. Det kan även handla om diskussionsforum, där man behöver skapa ett konto och ibland även ansöka om och godkännas för medlemskap för att få ta del av innehållet och publicera inlägg.

Många sociala medier möjliggör användaranonymitet, vilket innebär att identifierbara uppgifter hålls hemliga av den som äger tjänsten. Möjligheten att vara anonym (eller att agera under pseudonym genom att använda ett alias) har varit en central komponent av digital nätverksbaserad kommunikation sedan internets barndom.

Olika sociala medier kan ha olika funktioner och syften. Vissa är särskilt utformade för visuell kommunikation, som exempelvis bild- och videodelningsplattformar som Instagram, Youtube och Tiktok. Andra är utformade för snabb, främst textbaserad kommunikation, som exempelvis X. På vissa plattformar sker kommunikationen mest flyktigt i avgränsade grupper, som i chattapplikationer som exempelvis Snapchat och WhatsApp, och i andra handlar det om en mer beständig kommunikation i identitetsbaserade sociala nätverk, som exempelvis Facebook.

Genom yrkesnätverket LinkedIn kan användare bygga en slags virtuell platsannonser i vilken ens yrkesroll och yrkesnätverk presenteras för potentiella arbetsgivare. På diskussionsforum som Flashback och Familjeliv kan användare samtala om i princip allt i en enorm mängd diskussionstrådar. Denna typ av forum har också en mycket varierande grad av moderering.

3.2 Användningen av begreppet sociala medier i olika sammanhang

Inom forskningen förekommer flera olika beskrivningar av sociala medier. En beskrivning som används inom ramen för forskningen kring barns psykiska hälsa är följande.

[...] sociala medier [...] betecknar digitala kanaler som kombinerar teknologi, social interaktion och användargenererat innehåll som publiceras i virtuella gemenskaper. Sociala medier omfattar tjänster som används för konsumtion, produktion och/eller distribution av information i form av text, ljud, bild, video m.m. [...] Det som främst skiljer sociala medier från andra digitala medier är dels möjligheten att själv fritt publicera information, dels den sociala interaktionen mellan många användare, till skillnad mot traditionella medier som präglas av en-till-många.¹

Internetstiftelsen, en oberoende, affärsdriven och allmännyttig organisation som ansvarar för internets svenska toppdomän.se och sköter drift och administration av toppdomänen .nu, använder på sin webbplats följande beskrivning av sociala medier.

Sociala medier är ett samlingsnamn på webbplatser och appar där innehåll skapas av användarna och där användarna på olika sätt kan interagera med varandra. Exempel på sociala medier är tjänster som Facebook, Tiktok och Instagram men också olika webbforum, bloggar och kommentarsfält.²

En annan typ av beskrivning som återkommer är att sociala medier är internetbaserade plattformar och applikationer som gör det möjligt för användare att skapa, dela och interagera med innehåll och information i realtid med andra användare. I andra sammanhang kan sociala medier beskrivas som nätgemenskaper, fotodelningstjänster eller mikroblogger.

Vid Bris och Barnombudsmannens kontakter med barn (se avsnitt 2.2.2) har barnen tillfrågats särskilt vad sociala medier är. Nästan alla barn som tillfrågats är överens om att plattformar som Tiktok, Instagram och Snapchat utgör sociala medier. Barnen visar samtidigt på en viss osäkerhet kring om exempelvis spelplattformar som Roblox, chattapplikationer som WhatsApp, liksom till viss del

¹ Nutley S. & Thorell L., 2021, Digitala medier och psykisk ohälsa hos barn och ungdomar: En forskningsöversikt, Statens medieråd, s. 14.

² Internetstiftelsen, Sociala medier, <https://internetkunskap.se/artiklar/ordlista/sociala-medier/>. Hämtad 2025-12-19.

även plattformar som Discord och Youtube kan anses vara sociala medier.

I direktiven anges att utredningen bör utgå från hur begreppet sociala medier används i dag. I betänkandet används därför begreppet sociala medier i vid mening, som det mångfacetterade begrepp det är. Om en särskilt namngiven plattform beskrivs som ett socialt medium ska begreppet förstås mot den bakgrunden.

4 Barns användning av sociala medier

4.1 De flesta barn använder sociala medier

Användning av digitala enheter och digitala plattformar är i den tid vi lever ett naturligt inslag i barns liv. Av barn i åldrarna 9 till 12 år har 87 procent en egen mobiltelefon och från 13 års ålder är andelen 99 procent.¹ Redan från 8 års ålder använder nästan alla barn internet på daglig basis och ser det som en självklar del av sin vardag.²

När det särskilt gäller barns användning av sociala medier framgår av flera studier att nästintill alla barn i grundskolan, det vill säga från cirka 7 års ålder, använder sociala medier i någon utsträckning. Den dagliga användningen bland barn har visserligen minskat något under de senaste åren, särskilt i de yngre åldersgrupperna, men ligger fortfarande på höga nivåer. I en rapport från Mediemyndigheten framgår att omkring 35 procent av barnen i åldrarna 9 till 12 år är dagliga användare av sociala medier, vilket är en minskning med 13 procentenheter sedan år 2020. Andelen dagliga användare av sociala medier i åldersgruppen 13 till 16 år respektive 17 till 18 år har minskat med tre respektive fem procentenheter sedan år 2020, men ligger fortfarande på cirka 83 respektive 85 procent.³

I samma rapport framgår även att den genomsnittliga användningstiden för digitala enheter (dator, mobiltelefon och surfplatta) på barnens fritid har minskat något sedan 2022 men fortsatt ligger mycket högt. I genomsnitt använder barn i åldern 9 till 12 år digitala enheter 3 timmar och 43 minuter per dag. För 13- till 16-åringarna är mot-

¹ Mediemyndigheten, 2025, Ungar & medier 2025 – En statistisk undersökning av ungas medievänor och attityder till medieanvändning, s. 37.

² Internetstiftelsen, 2024, Barnen och internet 2024, diagram 1.1b (cit: Internetstiftelsen, 2024a).

³ Mediemyndigheten, 2025, s. 43 och 46.

svarande siffra 6 timmar och 10 minuter och för 17- till 18-åringarna 7 timmar. En stor del av användningstiden går till sociala medier.⁴

Det framgår även att cirka hälften av tonåringarna själva anser att de använder sin mobiltelefon för mycket (55 procent i åldersgruppen 13 till 16 år respektive 62 procent i åldersgruppen 17 till 18 år) och sociala medier för mycket (48 procent i åldersgruppen 13 till 16 år respektive 59 procent i åldersgruppen 17 till 18 år), och att det leder till att de inte gör andra saker de borde, som till exempel läxor eller att gå och lägga sig.⁵

Därtill framgår i en enkätstudie om skolbarns hälsovanor som genomförts bland 11-, 13- och 15-åringar, att sju till tolv procent av flickorna och fyra procent av pojkarna har symptom på problematisk användning av sociala medier och vad som liknar ett beroende.⁶

Bland barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar är sannolikheten för intensiv användning av digitala medier och en problematisk skärm- och internetanvändning högre jämfört med andra barn.⁷

4.2 Youtube, Roblox, Snapchat, Tiktok, Instagram och WhatsApp är de mest populära plattformarna

I en rapport från Internetstiftelsen framgår att Youtube är den digitala plattform som flest barn i Sverige använder, oavsett ålder. Utöver Youtube använder barn i lågstadieåldern, det vill säga barn i åldern 7 till 9 år, framför allt Roblox, Snapchat, Tiktok och Instagram. I mellanstadieåldern, det vill säga i åldern 10 till 12 år, är samma plattformar de mest populära, men det sker även en ökad användning av exempelvis Pinterest, Twitch och Facebook. I den här åldersgruppen når Roblox samtidigt sin toppnivå med hela 71 procent användare. Bland barn på högstadiet, det vill säga i åldern 13 till 15 år och uppåt, förekommer i princip alla större plattformar för spel och kom-

⁴ Mediemyndigheten, 2025, s. 62, 64 och 67.

⁵ Mediemyndigheten, 2025, s. 150, 151 och 159.

⁶ Folkhälsomyndigheten, 2023, Skolbarns hälsovanor i Sverige 2021/22 – Nationella resultat, s. 55 och 56.

⁷ Se bland annat Folkhälsomyndigheten & Mediemyndigheten, 2024, Digitala medier och barns och ungas hälsa – En kunskapssammanställning, s. 68.

munikation, förutom Flashback som främst verkar användas av ungdomar i gymnasieåldern.⁸

Även i Mediemyndighetens rapport framgår att de mest populära sociala medierna bland barn i samtliga åldrar är Snapchat, Tiktok och Instagram (utöver Youtube och Roblox, som inte omfattas av undersökningens avgränsning av sociala medier). Bland tonåringarna uppger omkring 70 till 80 procent att de använder Snapchat, Tiktok och Instagram dagligen. I åldersgruppen 9 till 12 år uppger drygt hälften av de som använder sociala medier att de använder Snapchat dagligen, medan både Instagram och Tiktok används mer sällan. Framför allt har den dagliga användningen av Tiktok minskat rejält i denna yngre åldersgrupp sedan 2022.⁹

Bland de plattformar som mer fokuserar på direktkommunikation är WhatsApp populärast bland barn och det är numera dubbelt så många barn som använder WhatsApp jämfört med Discord, som ligger tvåa, och Facebook Messenger, som ligger strax därefter. Mycket få barn och ungdomar använder Signal och Telegram.¹⁰

Vissa könsskillnader kan ses i barns användning av digitala plattformar. I alla åldersgrupper är det fler flickor än pojkar som dagligen använder Snapchat, Tiktok, Instagram och Pinterest, medan betydligt fler pojkar än flickor spelar spel och använder Discord. Den dagliga användningen av Tiktok och Snapchat är något lägre bland barn med psykiska funktionsnedsättningar än bland barn utan psykiska funktionsnedsättningar, medan användningen av Discord är något högre.¹¹

4.3 Möjligheter och risker med barns användning av sociala medier

4.3.1 Inledning

De senaste åren har svenska myndigheter, organisationer och forskare publicerat flera rapporter som belyser olika aspekter relaterade till barns omfattande användning av digitala enheter och sociala medier.

⁸ Internetstiftelsen, 2025, *Svenskarna och internet 2025*, s. 200–204.

⁹ Mediemyndigheten, 2025, s. 106–110.

¹⁰ Internetstiftelsen, 2025, s. 205–207.

¹¹ Mediemyndigheten, 2025, s. 109 och 110.

Det kan konstateras att många av studierna visar på olika risker kopplade till barns användning av sociala medier och digitala enheter, men att det finns mer begränsat med studier som visar på positiva effekter.¹² De flesta positiva effekter som presenteras handlar i stället om hur barn i enkäter och intervjuer, som en del i de mer kvalitativa delarna av studierna, berättar om sina egna positiva upplevelser av sociala medier. Dessa positiva aspekter överensstämmer mycket väl med de aspekter som har lyfts vid utredningens kontakter med barn- och ungdomsrörelsen, liksom i de diskussionsgrupper som Bris och Barnombudsmannen har genomfört med barn (se avsnitt 2.2.2). I avsnittet nedan redogörs bland annat för vad barn har berättat vid dessa kontakter.

4.3.2 Barns beskrivning av gemenskap, lärande och delaktighet som positiva aspekter med sociala medier

Sociala medier är i dag en självklar och integrerad del av barns vardag. Barn berättar att det är genom sociala medier som de flesta har kontakt med vänner och att sociala medier även utgör en arena för att ta del av underhållning, kunskap och samhällsinformation.

I fråga om sociala relationer berättar många barn att sådana relationer i digitala miljöer är viktiga för kommunikation, social tillhörighet och ett meningsfullt sammanhang. När Internetstiftelsen har frågat barn och ungdomar om vad de själva upplever är de största fördelarna med sociala medier berättar de allra flesta om hur sociala medier underlättar kontakten med nära och kära och att de ger dem en större känsla av gemenskap och tillhörighet. En del barn uppger även att de genom intressegrupper på sociala medier får värdefullt stöd och råd från andra gruppmedlemmar och att de har lärt känna nya människor genom sociala medier.¹³ Vidare visar en WHO-rapport att ungdomar som använder sociala medier intensivt, men på ett icke-problematiskt sätt, upplever ett starkare kamratstöd än både de som använder sociala medier på ett problematiskt sätt och de som inte använder dem alls.¹⁴ Barn berättar även om hur sociala medier förklarar möjligheterna att komma i kontakt med stödlinjer.

¹² Se bland annat litteraturoversikten i Folkhälsomyndigheten & Mediemyndigheten, 2024, s. 55–58.

¹³ Internetstiftelsen, 2024, *Svenskarna och internet 2024*, s. 57–60 (cit: Internetstiftelsen, 2024b).

¹⁴ WHO, 2024, *A focus on adolescent social media use and gaming in Europe, Central Asia and Canada – Health Behaviour in School-aged Children international report from the 2021/2022 survey*.

Inte minst för barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, eller barn som på andra sätt tillhör en minoritetsgrupp, kan sociala medier bidra till ett socialt sammanhang och gemenskap.¹⁵ Detta bekräftas även av utredningens kontakter med barn- och ungdomsrörelsen. Funktionsrättsrörelsen och HBTQI-rörelsen betonar särskilt att det för barn som bor mer isolerat, eller som till följd av rörelsebegränsningar eller rädsla för repressalier, är förhindrade att ta sig till fysiska mötesplatser är särskilt viktigt med sociala medier då det erbjuder ett forum för att kunna träffa andra med liknande erfarenheter.

Utöver fördelar i form av sociala relationer och gemenskap berättar barn om positiva upplevelser av sociala medier i form av att det är avslappnande, roligt, underhållande och lättillgängligt. Genom sociala medier öppnas oändliga möjligheter för barn att ta del av kunskap, åsikter och hobbyer, för att därigenom kunna utveckla och utforska sina egna identiteter och intressen. Barn berättar vidare hur sociala medier är ett sätt att lära sig språk och att kreativt kunna skapa och uttrycka sig, både genom ord och bild.

I flera hänseenden öppnar sociala medier upp för ökade möjligheter till exempelvis kommunikation och informationsinhämtning och också dörrar som annars hade varit stängda, eller åtminstone mer begränsade. Sociala medier ger nämligen omfattande möjligheter för barn att både göra sin röst hörd och att söka information kring frågor som intresserar dem.

Politiska partier och ungdomsförbund, liksom andra av civilsamhällets organisationer, är i hög grad verksamma på sociala medier, som därmed blir en viktig kontaktpunkt för den som vill engagera sig i eller annars komma i kontakt med dessa.

I utredningens samtal med barn- och ungdomsrörelsen framhålls att sociala medier i dag utgör den viktigaste vägen för organisationerna att nå ut till nya medlemmar och för att kommunicera med befintliga. De sociala medierna är således en central del av deras medlemsrekrytering och informationsspridning. Vissa organisationer ordnar även digitala medlemsträffar, såsom bibelläsning eller årsmöten, genom plattformar som Discord.

Barn berättar även att sociala medier är ett sätt för dem att ta del av nyheter och samhällsinformation. Närvaron på sociala medier är nämligen hög bland de etablerade medierna och på exempelvis Tiktok

¹⁵ Folkhälsomyndigheten & Mediemyndigheten, 2024, s. 9.

riktar sig flera av dessa särskilt till barn och unga som målgrupp. Det förekommer också att myndigheter använder sociala medier för att nå ut med information till barn och unga. I Mediemyndighetens rapport framgår exempelvis att mer än hälften av barnen mellan 13 och 18 år dagligen tar del av samhällsnyheter genom sociala medier. I åldern 9 till 12 år är motsvarande siffra 23 procent.¹⁶

4.3.3 Alltmer algoritmstyrda flöden och beroendeframkallande mekanismer

En förklaring till den omfattande användningen av sociala medier bland barn, och att många barn har problem med att begränsa sitt användande, kan vara den förändring som skett i hur dessa tjänster i dag är utformade. Användningen av de vanligaste sociala medierna har nämligen på många sätt förändrats – från att främst ha fungerat som arenor för social interaktion mellan användare till att i allt högre grad präglas av passivt skrollande, algoritmstyrda flöden och plattformdesign som uppmuntrar till ökad användning och beroendeframkallande beteenden. Denna utformning är en medveten strategi från plattformarnas sida för att maximera användarengagemang och därigenom öka annonsintäkterna.¹⁷

Företag som utvecklar spel, sociala medier och videoplattformar har blivit mycket skickliga på att använda kunskap om belöningsystemet i hjärnan för att ta fram design som ska aktivera det. Genom sådan utformning vänjer sig användaren snabbt vid den positiva känslan och vill ha ännu mer och starkare intryck, vilket leder till ökad användning. För många användare kan avsaknaden av sociala medier liknas vid en form av abstinens.¹⁸

Det finns många olika tekniker och plattformdesigner som de sociala medieplattformarna använder för att öka beroendet. Som exempel kan nämnas följande.

- Oändligt flöde, det vill säga att flödet av videoklipp eller inlägg aldrig tar slut.

¹⁶ Mediemyndigheten, 2025, s. 82.

¹⁷ Folkhälsomyndigheten & Mediemyndigheten, 2024, Digitala medier och barns och ungas hälsa – En kunskapssammanställning, bilaga 3: Kommersiella aspekter, reglering, marknadsföring samt juridiska ramar.

¹⁸ Se bland annat Folkhälsomyndigheten, Hur vet man att man är skärmberoende, <https://www.folkhalsomyndigheten.se/vara-amnesomraden/digitala-medier-och-halsa/ung-pa-natet/hur-vet-man-om-man-ar-skarmberoende/>. Hämtad 2026-01-15.

- Automatisk uppspelning av nästa videoklipp.
- Intermittent belöning, exempelvis att gillamarkeringar och videoklipp som är populära visas med oregelbundna mellanrum för att få användaren att stanna kvar.
- Push-notiser eller mejl om gillamarkeringar, uppdateringar eller meddelanden, vilka gör att användaren blir nyfiken och vill öppna appen igen även efter att den har stängts ner.
- Popularitets- och statusmätningar genom jämförelser av antal gillamarkeringar, delningar, visningar, följare och vänner.
- Psykologisk investering och lojalitetsbelöningar för den som dagligen använder en viss applikation eller ett spel. Ett sådant exempel är så kallade ”snap streaks” på Snapchat.
- Tidsbegränsat innehåll som exempelvis tillfälliga meddelanden eller ”stories”, vilket skapar en rädsla för att missa att ta del av innehållet innan det är för sent.
- Design som leder till en suddig tidsuppfattning.
- Navigering som gör det svårt att avsluta eller stänga ner applikationen.
- Social press från olika typer av figurer, maskotar och karaktärer som skapar en ”relation” till barnet.

Gemensamt för de olika teknikerna och plattformdesignerna är att de gör att användaren får svårt att antingen stänga ner plattformen eller applikationen, eller känner ett starkt behov av att gå in igen. I synnerhet för barn kan dessa effekter bli påtagliga, då de saknar fullt utvecklad impuls kontroll (se mer avsnitt 4.3.7).

Algoritmer förstärker effekterna genom att anpassa innehållet efter vad barnet interagerar mest med, vilket skapar en spiral som i sin tur kan leda till ytterligare överanvändning och beroendeliknande beteenden. Exempelvis bidrar algoritmerna till personligt anpassade rekommendationer på konton att följa eller klipp att titta på, vilket gör innehållet än mer träffsäkert och intressant för mottagaren.

Algoritmer kan även göra att barn snabbt börjar exponeras för alltmer skadligt och olämpligt innehåll genom självförstärkande pro-

cesser.¹⁹ Det kan ibland räcka med att barnet tittar på ett gulligt djur som ramlat, för att bara minuter senare ha ett socialt medieflöde bestående av bilder och filmer som normaliserar djurtortyr. Barn berättar själva att när de väl hamnat i en spiral där exempelvis våldsam eller ätstörningstriggande innehåll normaliseras, har de svårt att bli av med det oönskade innehållet i sina sociala medieflöden.

4.3.4 Den kommersiella kontexten

I en kunskapssammanställning från Folkhälsomyndigheten och Mediemyndigheten har frågan om de kommersiella aspekterna av digitala medier behandlats. Där framgår att de flesta sociala medieplattformar som barn använder drivs med ett kommersiellt syfte. Även om det ofta är avgiftsfritt att skapa ett konto på plattformarna är de långt ifrån gratis för användaren. I stället för att användaren betalar med pengar finansieras plattformarna ofta genom annonsintäkter och genom att användardata samlas in för att bearbetas och säljas i kommersiella syften. På vissa plattformar sker finansieringen även genom så kallade ”in-app”-köp eller ”in-game”-köp.

Det framgår vidare att barn som använder plattformarna inte är skyddade från den kommersiella kontexten. Tvärtom är barn och unga en särskilt attraktiv målgrupp för företagen eftersom de är särskilt sårbara för marknadsföring då de saknar ett fullt utvecklat kritiskt tänkande. Att barn utsätts för en kommersiell påtryckning gör att de utsätts för en större ekonomisk risk att spendera pengar utan sina föräldrars samtycke. Vidare riskerar de att exponeras för marknadsföring av produkter och tjänster som inte är lämpliga för barn, vilket kan bidra till negativa hälsoeffekter och risker.²⁰

4.3.5 Olämpligt och skadligt innehåll

En av riskerna med barns användning av sociala medier är, som har framgått, att barn exponeras för olämpligt eller skadligt innehåll. Sådant innehåll kan vara av olika slag, men har den gemensamma nämnaren att det rör sig om material eller kontakter som påverkar barns tankar, känslor och självbild på ett negativt sätt. Det kan handla

¹⁹ Folkhälsomyndigheten & Mediemyndigheten, 2024, bilaga 3.

²⁰ Folkhälsomyndigheten & Mediemyndigheten, 2024, bilaga 3.

om våldsamt eller pornografiskt material, eller material som leder till osunda kroppsideal och ätstörningar, eller till radikaliserings- eller rekryteringsinriktad gängkriminalitet. Det kan också handla om att barn, genom sociala medier, kommer i kontakt med vuxna eller andra barn som vill dem illa och som utsätter dem för grovning, mobbning eller andra digitala kränkningar och övergrepp.

Våldsamt och pornografiskt material

Att få obehagliga bilder skickade till sig utgör i dag den vanligaste formen av utsatthet på nätet för tonåringar enligt Mediemyndighetens rapport. Av barn i åldern 13 till 16 år har 42 procent sett obehagliga bilder på till exempel döda människor från krig, olyckor eller skjutningar i sina sociala medier. Bland barn i åldern 9 till 12 år är siffran 13 procent. De som har sett obehagliga bilder på exempelvis döda människor i sina flöden har framför allt sett dessa på Tiktok, eller bland de äldre barnen, på Instagram. I samtliga åldersgrupper svarar över hälften av dem som fått obehagliga bilder skickade till sig att det har skett via Tiktok. I åldern 9 till 12 år nämns även Youtube i förhållandevis hög grad.²¹

Vidare visar en nyligen genomförd systematisk översikt på tydliga samband mellan exponering för självskadebeteenden på sociala medier och benägenhet att själv skada sig.²² Sambandet var särskilt starkt för flickor och unga med sämre psykiskt mående och det fanns även stöd för att sårbara individer oftare exponerades för skadligt innehåll.²³ Detta bekräftar tidigare sammanställningar som har visat att interagerande med självskadeinnehåll på sociala medier medförde högre risk för självskadebeteenden och suicidförsök, men även att sociala medier kan vara viktiga plattformar för att nå ut med förebyggande information.²⁴

Även pornografiskt material som kan innehålla våldsamma och förnedrande inslag är i dag lättillgängligt och gratis via vissa plattformar. I en studie från Stiftelsen Allmänna Barnhuset som riktade

²¹ Mediemyndigheten, 2025, s. 16, 18 och 19.

²² Thorell L., Dorrestein M., Wurth P., Nutley S., 2026, Hur påverkar innehåll och kommunikation på sociala medier ätstörningar och självskadebeteende? Systematiska översikter, Mediemyndigheten, s. 29.

²³ Thorell L., Dorrestein M., Wurth P., Nutley S., 2026, s. 41.

²⁴ Westerlund, M. & Nilsson, H., 2021, Suicidkommunikation på digitala plattformar, Statens medieråd, s. 14 och 20.

sig till gymnasielever, framkom att bland de svarande hade 90 procent av pojkarna, 60 procent av flickorna och 84 procent av de som inte definierar sig som pojke eller flicka tittat på pornografi.²⁵

Ätstörningsmaterial och en problematisk jämförelsekultur

En annan form av skadlig exponering handlar om hur barn genom sociala medier tar del av osunda kroppsideal och andra former av ouppnåeliga livsideal. Algoritmerna och en riktad marknadsföring spär på effekten och gör att barn successivt riskerar att exponeras för alltmer problematiska skönhets- och kroppsideal, där exempelvis ätstörningar normaliseras.²⁶ De tekniska möjligheterna att med ett knapptryck manipulera bilder och videor på ett sätt som ser verklighetstroget ut, gör också att det är svårt att avgöra vad som är verklighet och vad som är retuscherat.

Enligt en kunskapssammanställning från Folkhälsomyndigheten och Mediemyndigheten visar forskning tydligt att barn över tio år som ägnar mycket tid åt sociala medier oftare än andra är missnöjda med sina kroppar. De som ägnar mycket tid åt sociala medier har också oftare ätstörningssymtom, vilket gäller för både flickor och pojkar. Hur benägna barnen är att jämföra sig med andra påverkar dock sårbarheten för kroppsidealen.²⁷

Resultatet från en omfattande systematisk översikt om sambandet mellan sociala medier och ätstörningar visade att individer som är sårbara för ätstörningar i betydligt högre utsträckning exponeras för ätstörningsrelaterat innehåll och att exponeringen ökade i takt med symtomnivån.²⁸ Vid jämförelser av innehållet på TikTok mellan en grupp med ätstörningsdiagnos och en grupp utan ätstörning framkom att algoritmerna exponerade ätstörningsgruppen med 335 procent mer bantningsinnehåll och 4 343 procent mer ätstörningsrelaterat innehåll, efter hänsyn tagen till tiden ägnad.²⁹

²⁵ Svedin C. G., Landberg Å. & Jonsson L., 2021, Unga, sex och internet efter #metoo – om ungdomars sexualitet och utsatthet för sexuella övergrepp och sexuell exploatering i Sverige 2020/2021, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, s. 81.

²⁶ Folkhälsomyndigheten & Mediemyndigheten, 2024, s. 75.

²⁷ Folkhälsomyndigheten & Mediemyndigheten, 2024, s. 75.

²⁸ Thorell L., Dorrestein M., Wurth P., Nutley S., 2026, s. 39.

²⁹ Griffiths S., Harris E. A., Whitehead G., Angelopoulos F., Stone B., Grey W., & Dennis S., 2024, Does TikTok contribute to eating disorders? A comparison of the TikTok algorithms belonging to individuals with eating disorders versus healthy controls, *Body image*, 51, 101807.

Inte minst bland flickor kan sociala medier bidra till en skev kroppsuppfattning, låg självkänsla och en ohälsosam jämförelsekultur. I en rapport från Internetstiftelsen uppger 43 procent av flickorna och 10 procent av pojkarna att de känner sig mindre attraktiva för att de ofta jämför sig utseendemässigt med andra på sociala medier. Samma rapport visar även på hur i synnerhet unga tjejer känner sig misslyckade när de jämför sina liv med andra på sociala medier (20 procent flickor respektive 8 procent pojkar), och ofta känner sig ensamma när de tittar på andras inlägg på sociala medier (19 procent flickor respektive 13 procent pojkar).³⁰

Nätmobbing och andra digitala kränkningar och övergrepp

Barn riskerar både att själva utsättas och att utsätta andra barn för nätmobbing, trakasserier och andra digitala kränkningar eller övergrepp när de använder sociala medier. Det kan exempelvis handla om kränkande eller ovälkomna meddelanden eller att bilder, videor eller texter kring barnet läggs ut på så kallade ”exposekonton” eller på andra sätt sprids på sociala medier. Det kan också handla om olika former av exkludering online, såsom att barn utesluts från chattar och grepp eller blockeras från att se konton.

I en studie om näthat från Internetstiftelsen framgår att barn och unga i högre grad än vuxna drabbas av näthat, kränkningar och negativa kommentarer på nätet. År 2024 utsattes var fjärde tonårspojke och var sjätte tonårsflicka för näthat. Samma studie visar även att barn med funktionsnedsättningar drabbas mer av näthat än andra barn.³¹ Vidare framgår i en rapport från Friends från år 2024 att 29 procent av de tillfrågade barnen i åldrarna 10 till 16 år har blivit utsatta för nätmobbing, jämfört med 13 procent som blivit utsatta för mobbing i skolan.³²

I alla åldersgrupper anges Snapchat vara den plattform där flest barn råkat ut för bland annat mobbing, hot och sexuella närmanden. Bland barn i åldrarna 9 till 12 år som angett att de har råkat ut för något på nätet pekas även Roblox ut i förhållandevis hög grad (34 procent).³³

³⁰ Internetstiftelsen, 2024b, s. 67–70.

³¹ Internetstiftelsen, 2024b, s. 113, 118 och 119.

³² Friends, 2024, Friendsrapporten 2024 Mobbing och skolprestation, s. 28.

³³ Mediemyndigheten, 2025, s. 18.

Barn som utsätts för digitala kränkningar utsätts inte bara för sådana från andra barn, utan sociala medier är även ett forum för vuxna att ta kontakt med barn. Gromning, som innebär att vuxna tar kontakt med barn i sexuellt syfte, har blivit ett allt vanligare fenomen. I Stiftelsen Allmänna Barnhusets studie hade bland de svarande 11 procent av pojkarna, 38 procent av flickorna och 44 procent av de som inte definierar sig som pojke eller flicka, innan 15 års ålder varit med om någon form av kontaktförsök i sexuellt syfte från en vuxen. Den vanligaste formen av kontaktförsök var att en vuxen visat eller skickat avklädda bilder till barnet.³⁴

Flickor, i synnerhet flickor med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, är särskilt utsatta för att få nakenbilder skickade till sig, framför allt från pojkar och vuxna män. Mediemyndighetens rapport visar vidare att så många som 38 procent av flickorna med en psykisk funktionsnedsättning och 28 procent av flickorna utan psykisk funktionsnedsättning i åldern 13 till 16 år hade råkat ut för sexuella närmanden från en okänd person på nätet. Detta kan jämföras med elva respektive tio procent av pojkarna med och utan psykisk funktionsnedsättning i samma ålder.³⁵

Ett annat förhållandevis nytt fenomen som bland annat organisationen Ecpat har rapporterat om är att vuxna tar kontakt med barn via sociala medier för sexuell utpressning, men där syftet inte är sexuellt utan ekonomiskt. Förövaren tillhör då ofta den organiserade brottsligheten och brottsoffret är ofta en pojke i tonåren. Genom att utge sig för att vara en jämnårig flicka förmår förövaren pojken att skicka nakenbilder eller annat sexualiserat material på sig själv. Förövaren hotar därefter barnet med att sprida materialet om denne inte betalar. Om det barn som utsätts är en flicka är tillvägagångssättet ofta annorlunda. I stället för att pressa flickan på pengar säljer förövaren materialet vidare.³⁶

³⁴ Svedin C. G., Landberg Å. & Jonsson L., 2021, s. 68.

³⁵ Mediemyndigheten, 2025, s. 17.

³⁶ Ecpat, 2023, "Då tog 'hon' en screen och allt började" – En rapport om sexuell utpressning av barn i ekonomiskt syfte med särskilt fokus på pojkars utsatthet.

Radikalisering och gängkriminalitet

Ytterligare en risk som har identifierats kring barns sociala medieanvändning rör radikalisering respektive exponering för och rekrytering in i gängkriminalitet. Genom sociala medier sprids snabbt uppseendeväckande och negativt innehåll, vilket gör att bland annat våldsbejakande och antidemokratiska budskap i syfte att rekrytera medlemmar lätt kan få spridning.

För den som vill nå ut med propaganda och desinformation är barn en attraktiv målgrupp, då de ofta saknar samma utvecklade förmåga som vuxna att tänka kritiskt. Med algoritmstyrt innehåll kan barn som börjat ta del av ”hatiskt”, ”konspiratoriskt” eller ”våldsbejakande” innehåll, allt eftersom komma att matas med nyheter och annat innehåll som i allt högre utsträckning normaliserar och bekräftar världsbilden. På sikt kan detta leda till risker för ökad radikalisering och extremism.³⁷

På liknande sätt utgör sociala medier en växande arena för både rekrytering till och glorifiering av gängkriminalitet. På sociala medier läggs uppdrag om grova våldsbrott och ”reklam” för de kriminella gängerna ut öppet, med barn som målgrupp. Genom ett knapptryck kan barn också själva kontakta potentiella uppdragsgivare. Efter att kontakt har initierats via de sociala medierna planeras brotten ofta vidare i slutna grupper och krypterade chattar.³⁸

Inte minst kan barn som är särskilt sårbara eller utsatta, som barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, löpa risk att utnyttjas av kriminella nätverk.³⁹

AI-chattbotar

Ett fenomen som har fått alltmer uppmärksamhet under de senaste åren är så kallade AI-chattbotar eller AI-kompisar (engelskans AI Companions). Dessa AI-chattbotar, som använder artificiell intelligens, AI, i sin interaktion med barn, finns både som särskilda platt-

³⁷ Se bland annat Törnberg A., 2025, Onlineradikalisering – En kartläggning av forskningsläget och digitala dynamiker, Göteborgs universitet, Segerstedtinstitutet rapport 15.

³⁸ Se bland annat Polismyndigheten, Så rekryteras barn och unga in i kriminalitet, <https://polisen.se/utsatt-for-brott/brott-mot-barn-och-unga/sa-rekryteras-barn-och-unga-in-i-kriminalitet/>. Hämtad 2026-01-15.

³⁹ Myndigheten för delaktighet, 2025, Brottsförebyggande arbete för barn och unga med funktionsnedsättning – En kunskapssammanställning om normbrytande beteende och kriminell rekrytering av barn och unga med funktionsnedsättning.

formar och applikationer, men i dag även inbyggda i de flesta större sociala medier. AI-chattbotarna är programmerade för att likna människor och skapa en personlig relation till barnet.

Även om AI-chattbotarna kan bidra med positiva aspekter för barn, såsom kunskap eller en minskad känsla av ensamhet, har de också visat sig medföra risker. Dessa är särskilt påtagliga när interaktionen styrs av kommersiella motiv i stället för av omsorg. Det finns exempel på hur barn utvecklat en destruktiv relation till sin AI-chattbot, liksom att de har haft svårigheter med att avgöra vad som är verklighet och inte. Vidare kan barns användande av AI-chattbotar både stärka problematiska beteendemönster och skapa falska känslor av närhet och trygghet. De kommersiella krafterna kan även göra att AI-chattboten uppmanar till dyra köp eller på sikt utnyttjar den ofta mycket känsliga persondata som barnet delat med sig av.⁴⁰

I USA har flera fall av suicid uppmärksammats där AI-chattbotar uppmuntrat ungdomarna till självmord genom att bekräfta och validera individens idéer och tankar, även när de är destruktiva. Flera problematiska tendenser har beskrivits utifrån risken att uppmuntra en så kallad "AI-psykos". Det handlar om modellernas benägenhet att förstärka verklighetsförvrängda uppfattningar, störa hälsosamma meta-kognitiva processer, förhindra hjälpsökande från vårdinstanser och uppmuntra till interaktion om känslomässiga problem dygnet runt.⁴¹

4.3.6 Användningstid och undanträngningseffekter

Till skillnad från riskerna som handlar om olika former av olämpligt och skadligt innehåll, handlar tidsaspekten om att barns användning av sociala medier tar tid från andra hälsofrämjande aktiviteter, vilket i sin tur kan bidra till psykisk och fysisk ohälsa bland barn. Att tiden för hälsofrämjande aktiviteter riskerar att minska när skärmanvändningen ökar kallas ibland för undanträngningseffekter.⁴²

⁴⁰ Se bland annat Internetstiftelsen, AI-kompisar: Från science fiction till din nya vardag, <https://internetkunskap.se/artiklar/grundkurs-i-ai/ai-kompisar/>. Hämtad 2026-01-08; Visloo S. & Aptel C., Beyond algorithms: Three signals of changing AI-child interaction, UNICEF Innocenti, <https://www.unicef.org/innocenti/stories/beyond-algorithms-three-signals-changing-ai-child-interaction>. Hämtad 2026-01-08.

⁴¹ Hudon A. & Stip E., 2025, Delusional Experiences Emerging From AI Chatbot Interactions or "AI Psychosis", JMIR Ment Health 2025:12, e85799.

⁴² Folkhälsomyndigheten & Mediemyndigheten, 2024, s. 21.

Nedan redovisas de vanligaste typerna av undanträngningseffekter som framkommer i rapporter och studier, liksom andra risker för barn kopplade till själva användningen av skärmar och sociala medier.

Risk för sämre sömn

Som har framgått har nästan alla barn i Sverige från cirka 9 års ålder en egen mobiltelefon. Studier visar även att de allra flesta barn har med sig denna eller en annan skärm vid läggdags. För barn i åldern 8 till 19 år, som använder sina skärmar vid läggdags, är det vanligaste att de skrollar på sociala medier (43 procent), strömmar film, tv-serier eller videoklipp (37 procent), eller skriver eller pratar med kompisar (29 procent).⁴³

Samtidigt visar flertalet studier, samlade i Folkhälsomyndigheten och Mediemyndighetens kunskapssammanställning, att barn, oavsett ålder, som använder en mobiltelefon eller liknande skärm sent på kvällen och har denna i sitt sovrum under natten får sämre sömnkvalitet och mindre sömn. Att fastna i sociala medier och andra digitala plattformar strax innan läggdags, i stället för att gå och lägga sig, gör att barn kommer senare i säng. Det finns även teorier om att innehållet på plattformarna kan skapa kognitiv upphetsning som försvårar möjligheten att somna och att blått ljus från digitala enheter kan minska utsöndringen av melatonin, hormonet som reglerar sömning.⁴⁴

Kopplingen mellan digitala medier och sämre sömn gäller i allmänhet även för hög skärmanvändning, oberoende av vilken tid på dygnet användningen sker. Sambandet kan samtidigt gå åt båda hållen då barn med sömnbesvär även kan vara mer benägna att använda digitala medier.⁴⁵

Att barn sover sämre innebär i sig risker för barns fysiska och psykiska hälsa. God sömn är nämligen en av de viktigaste faktorerna för att må bra både fysiskt och psykiskt, och det är särskilt viktigt för små barns kognitiva utveckling.⁴⁶

⁴³ Internetstiftelsen, 2024a, diagram 4.1.

⁴⁴ Folkhälsomyndigheten & Mediemyndigheten, 2024, s. 65.

⁴⁵ Folkhälsomyndigheten & Mediemyndigheten, 2024, s. 65.

⁴⁶ Folkhälsomyndigheten & Mediemyndigheten, 2024, s. 65.

Stillasittande och fysiska besvär

Forskning visar att övervikt och fetma är vanligare bland barn med omfattande skärmtid än bland barn med mindre skärmtid. På liknande sätt har barn med hög skärmtid oftare rygg- eller huvudvärk, men det är oklart åt vilket håll sambanden går.⁴⁷

En förklaring till sambanden kan vara att skärmanvändning gör att barn blir mer stillasittande och i högre utsträckning tenderar att umgås genom de sociala medierna, i stället för att idrotta och umgås genom fysiska lekar och aktiviteter. Forskning visar att skärmbaserat stillasittande ökar med barns ålder, något som gäller i alla åldrar.⁴⁸

Sociala medier kan eventuellt även bidra till övervikt och fetma genom att barn genom de sociala medierna exponeras för reklam för ohälsosam mat.⁴⁹

Distraction från skolarbete, sämre koncentration och minskat fysiskt umgänge

Barns användning av sociala medier får även effekt på bland annat skolarbete och inom skolan. Av en granskning från Skolinspektionen framgår att digitala verktyg kan påverka både elevernas inläring och studiero. Elever och skolpersonal beskriver bland annat hur eleverna blir distraherade av push-notiser och att det finns en risk att de gör annat på sina digitala enheter, exempelvis använder sociala medier, i samband med digitalt arbete i stället för skolarbete.⁵⁰

I den internationella studien *Pisa 2022* uppgav omkring 70 procent av de svenska eleverna (15 år) att de varje dag använder digitala enheter till annat än skolarbete under skoltid och ungefär en tredjedel uppgav att de blir distraherade av både sin egen och andra elevers användning av digitala enheter i skolan.⁵¹

På samma sätt som barn blir distraherade av sociala medier under skoltid, gör sociala medier att många barn har svårt att få ro att läsa en bok eller göra läxor hemma. Även i andra sammanhang, vid lek och i samvaro med andra, utgör mobilen och dess push-notiser ett

⁴⁷ Folkhälsomyndigheten & Mediemyndigheten, 2024, s. 8, 61 och 62.

⁴⁸ Folkhälsomyndigheten & Mediemyndigheten, 2024, s. 61 och 66.

⁴⁹ Folkhälsomyndigheten & Mediemyndigheten, 2024, bilaga 3.

⁵⁰ Skolinspektionen, 2022, Läsförämjande arbete i grundskolan – med särskilt fokus på undervisningen i svenska i årskurs 4–6, s. 32.

⁵¹ OECD, 2023, *Pisa 2022 Results*, Volym II, s. 100 och 359.

distraktionsmoment för barn, vilket skapar svårigheter med såväl närvaro som koncentration.

Ny forskning från forskare vid Karolinska Institutet och Oregon Health & Science University i USA visar hur barn som ägnar mycket tid åt sociala medier får en gradvis försämring av koncentrationsförmågan över tid. Motsvarande samband kan inte ses för tv/video-tittande eller datorspel. En förklaring till sambandet mellan just sociala medier och sämre koncentrationsförmåga kan enligt forskningen vara att sociala medier innehåller snabba växlingar mellan innehåll, liksom ständiga meddelanden och notiser, vilket kan påverka förmågan att hålla fokus.⁵²

Därtill visar ett flertal studier att tiden som barn umgås fysiskt har minskat, till förmån för digitalt umgänge. Enligt en rapport från Mediemyndigheten är det numera vanligare att barn dagligen träffar sina kompisar digitalt än fysiskt på sin fritid. Bland tonåringarna är det ungefär dubbelt så stor andel som dagligen träffar kompisar digitalt jämfört med fysiskt.⁵³

4.3.7 Särskild sårbarhet och kontext av användning

Det finns sammanfattningsvis både risker och upplevda positiva aspekter med barns användning av sociala medier. På befolkningsnivå går det dock att konstatera ett tydligt mönster där användande av sociala medier innebär en risk för sämre psykisk och fysisk hälsa bland barn. Inte minst finns ett starkt stöd i forskningen för att användande av sociala medier med tiden förstärker redan existerande psykisk ohälsa hos barn.⁵⁴

Till skillnad från vuxna saknar barn en fullt utvecklad impuls-kontroll, något som i sin tur påverkar deras förmåga till bland annat konsekvenstänk och kritiskt tänkande. Barn utvecklar fortfarande sina exekutiva funktioner, det vill säga impuls-kontroll, arbetsminne och kognitiv flexibilitet, under tonåren.⁵⁵ Detta gör att barn både är

⁵² Nivins S., Mooney M. A., Nigg J. & Klingberg T., 2025, Digital Media, Genetics, and Risk for ADHD Symptoms in Children: A Longitudinal Study, *Pediatrics Open Science*. 2. 1–10.

⁵³ Statens medieråd, 2023, Ungar & medier 2023 – En statistisk undersökning av ungas medievanor och attityder till medieanvändning, s. 13.

⁵⁴ Nutley S. & Thorell L., 2021, Digitala medier och psykisk ohälsa hos barn och ungdomar: En forskningsöversikt, Statens medieråd, s. 32.

⁵⁵ Diamond A., 2013, Executive Functions, *Annual review of psychology*, 64, 135–168; Luna B., 2009, Developmental changes in cognitive control through adolescence, *Advances in child development and behavior*, 37, 233–278.

särskilt sårbara för det olämpliga och skadliga innehåll som de möter på sociala medier och har svårare att hantera beroendeframkallande plattformsdesigner och algoritmer.

Forskning visar att barn i tonåren är särskilt emotionellt känsliga för avvisande, acceptans, påverkan från kamrater och känslomässigt laddade mediemiljöer online, bland annat eftersom det är en period där föräldrarnas inflytande minskar och kamraterna blir viktigare. Detta skapar ett större behov av att passa in i gruppen och påverkar bland annat hur många tonåringar ser på sig själva och påverkas av kroppsideal.⁵⁶ Flickor påverkas särskilt negativt då de tenderar att ha en starkare koppling mellan självförtroende och social status än pojkar, liksom sämre självkänsla.⁵⁷ De kan i och med detta vara mer sårbara för effekterna av sociala medier under sina formativa år.

Vidare visar forskning från Storbritannien att sambandet mellan självrapporterad användning av sociala medier och låg livstillfredsställelse är som tydligast bland yngre tonåringar och i synnerhet för flickor i åldern 12 till 13 år och pojkar i åldern 14 till 15 år. Skillnaden mellan könen skulle enligt forskarna kunna bero på att mognadsprocesser, såsom puberteten, sker tidigare för flickor än för pojkar.⁵⁸

Vilken effekt de sociala medierna får för måendet för det enskilda barnet beror dock både på barnets egen särskilda sårbarhet, graden av användning och i vilken kontext som användningen sker.

Den kontextuella aspekten handlar framför allt om hur, när och varför barn använder sociala medier. *Hur* handlar bland annat om ifall användandet sker i form av multitasking (medan barnet gör exempelvis läxorna), under natten i stället för att sova eller i stället för att leka eller umgås med andra barn. *När* handlar om huruvida användandet sker precis innan läggdags eller om det alltid sker när barnet inte har något annat att göra, på bekostnad av exempelvis barnets utveckling av tålmod. *Varför* handlar i stället om ifall användandet sker för att slippa hantera jobbiga känslor eller som en verk-

⁵⁶ Se bland annat Crone E. A. & Konjin E. A., 2018, Media use and brain development during adolescence, *Nature communications* 9, 588.

⁵⁷ Luijten, C. C., van de Bongardt, D., & Nieboer, A. P., 2023, Adolescents' friendship quality and over-time development of well-being: The explanatory role of self-esteem, *Journal of adolescence*, 95 (5), 1057–1069; Bleidorn, W., Arslan, R. C., Denissen, J. J., Rentfrow, P. J., Gebauer, J. E., Potter, J., & Gosling, S. D., 2016, Age and gender differences in self-esteem—A cross-cultural window, *Journal of personality and social psychology*, 111 (3), 396–410.

⁵⁸ Orben, A., Przybylski, A. K., Blakemore, S. J., & Kievit, R. A., 2022, Windows of developmental sensitivity to social media, *Nature communications*, 13(1), 1649.

lighetsflykt, något som enbart har visat sig förstärka svårigheterna över tid.⁵⁹

Sårbarhetsfaktorer bland barn kan på individnivå handla om både arv, psykologiska faktorer och den sociala miljön. Det kan exempelvis röra sig om barn med låg impuls kontroll, svårigheter med känsloreglering, högre ångestnivåer, sämre självkänsla eller en svår uppväxtmiljö. Barn med särskild sårbarhet söker sig oftare till sociala medier och upplever ofta mer positiva effekter av sociala medier än andra barn. Dessa barn har samtidigt lättare att utveckla ett beroende och att råka illa ut på sociala medier. På sikt tenderar användningen av de sociala medierna att förstärka sårbarheten ytterligare.⁶⁰

Exempelvis har barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar ofta svårt att koncentrera sig, vilket kan göra att de särskilt söker sig till sociala medier, som erbjuder ett högre tempo, snabba belöningar och stor stimulans. Upplevelsen för dessa barn blir ofta mycket lustfylld och interaktionen enklare. Samtidigt blir dessa barn inte bara lättare beroende, utan deras användande kan även göra att de successivt får ännu svårare att koncentrera sig, utöver att de löper större risk än andra barn att utsättas för negativa upplevelser på sociala medier. På liknande sätt kan den som har problem med ångest tendera att söka sig bort från sociala kontakter i verkligheten till förmån för en gemenskap online. Det kan visserligen leda till minskad känsla av ensamhet i stunden, men kan också förstärka en redan befintlig social ångestproblematik och social utsatthet.⁶¹

4.4 Plattformarnas förebyggande arbete – åldersanpassningar och föräldrakontroll

På senare år har frågan om barns säkerhet och trygghet på internet gjort att de större sociala medieplattformarna har vidtagit åtgärder för att anpassa upplevelsen för de barn som använder deras plattformar. Flera av plattformarna har även helt åldersanpassade produkter.

Enligt de flesta plattformarnas användarvillkor krävs att barnet har fyllt 13 år för att få skapa ett konto. Detta är i enlighet med åldersgränsen på 13 år för att få samtycka till behandlingen av per-

⁵⁹ Jämför Folkhälsomyndigheten & Mediemyndigheten, 2024.

⁶⁰ Nutley S. & Thorell L., 2021, s. 21 och 22.

⁶¹ Nutley S. & Thorell L., 2021, s. 22.

sonuppgifter enligt lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (se vidare om dataskyddsregelverket i avsnitt 7.6).

Trots att det finns en åldersgräns på de flesta plattformar görs dock ingen ålderskontroll vid kontoskapande, utan plattformarna förlitar sig i första hand på den ålder som användaren själv uppger. Många plattformar genomför emellertid även någon form av åldersuppskattning efter själva kontoskapandet. De använder sig då av en kombination av metoder, till exempel åldersuppskattning baserad på beteendesignaler och AI-modeller, ID-uppladdning, video-selfie via tredjepartsverifierare, samt så kallad social vouching, vilket innebär att andra användare bekräftar åldern. Ibland används även särskilt tränade team för att identifiera konton som utifrån användarens beteende inte verkar ha uppgett rätt ålder. Om någon efter en sådan åldersuppskattning misstänks vara yngre än sin uppgivna ålder kan denne med hjälp av olika metoder komma att behöva bevisa sin ålder för att få ha kvar kontot.

Utifrån den angivna åldern erbjuder de större plattformarna så kallat åldersanpassat innehåll. Åldersanpassat innehåll innebär bland annat att vissa typer av inlägg med känsligt innehåll (exempelvis våld eller kosmetiska ingrepp) döljs. Beroende på plattform kan det även handla om att vissa funktioner är avstängda, såsom att kontot är privat och att det därmed inte går att publicera offentligt innehåll, eller att det inte går att bli kontaktad av vem som helst eller kommentera andras inlägg. För tonårskonton finns det som regel inte heller riktad reklam.

Många av plattformarna erbjuder även föräldrar möjlighet att begränsa och ha insyn i sitt barns användning genom att tonårskontot knyts till ett föräldrakonto. Möjligheten att knyta ett tonårskonto till ett vuxenkonto gör också att föräldrar och andra vårdnadshavare kan ha insyn i barnets användning av plattformen. Genom den så kallade föräldrakontrollen kan föräldrar och vårdnadshavare exempelvis se sitt barns tidsanvändning, aktivera och inaktivera säkerhetsinställningar, liksom begränsa barnets skärmtid. Kontrollen omfattar inte, åtminstone på de större plattformarna, innehållet i barnets meddelanden.

4.5 Barns åsikter om en åldersgräns på sociala medier

Inom ramen för utredningens kontakter med barn- och ungdomsrörelsen, och i synnerhet i de diskussionsgrupper som Bris och Barnombudsmannen har genomfört med barn (se avsnitt 2.2.2), har barn tillfrågats om vad de anser om en eventuell åldersgräns för sociala medier. Särskilt i diskussionsgrupperna tycks många barn vara positiva till en åldersgräns, även om åsikterna skiljer sig åt. I Bris diskussionsgrupper var i princip alla barn positiva till en åldersgräns, medan det i Barnombudsmannens diskussionsgrupper gavs en mer splittrad bild. Samtliga tillfrågade barn som har ställt sig positiva till en åldersgräns har dock uppgett att de önskar en åldersgräns för barn som är yngre än de själva.

Även i en undersökning från Mediemyndigheten som genomfördes i oktober till november 2025, där barn och unga i åldern 15 till 24 år tillfrågades, svarade 70 procent att de skulle vilja se en åldersgräns på sociala medier. 14 procent svarade nej på frågan om det borde finnas en åldersgräns på sociala medier och 16 procent svarade att de var osäkra eller inte vet. Resultatet visade att det finns en viss ålderseffekt, där äldre barn är generellt mer positiva till en åldersgräns än yngre barn, men även bland 15- till 16-åringarna uppgav 54 procent att det borde finnas en åldersgräns.⁶²

De främsta riskerna med en åldersgräns som lyfts fram av barn i diskussionsgrupperna, liksom inom barn- och ungdomsrörelsen, är att en sådan inte kommer lösa de identifierade problemen med sociala medier. Barnen menar att en åldersgräns är lätt att kringgå och inte kommer efterlevas. Om det införs en åldersgräns på vissa sociala medier kommer barn enbart att flytta sin digitala närvaro till andra, troligen mindre reglerade plattformar. Det dåliga kommer således inte att försvinna.

Vid utredningens kontakter med barn- och ungdomsrörelsen och andra aktörers kontakter med barn förs även fram att de sociala medieplattformarna behöver ta ett större ansvar för att skapa trygga digitala miljöer för barn. Det framhålls också att föräldrar och skola behöver ta ett större ansvar i att ge stöd och verktyg till barn för att de själva ska kunna reglera sin användning av sociala medier.

⁶² Mediemyndigheten, 2026, Ungas syn på åldersgränser i sociala medier – PM om aktuell medieutveckling, s. 3 och 4.

5 Pågående lagstiftningsarbeten och uppdrag från regeringen

Regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder för att öka skyddet för barn och unga i de digitala miljöerna. Åtgärder och pågående uppdrag av särskild relevans för utredningen presenteras i det följande.

Pågående lagstiftningsarbeten

Genom propositionen Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan (prop. 2025/26:193) har regeringen lämnat förslag på ändringar i skollagen (2010:800) bland annat med innebörden att elevernas mobiltelefoner samlas in vid skoldagens början och lämnas tillbaka vid skoldagens slut i de obligatoriska skolformerna, fritidshem och öppen fritidsverksamhet. Syftet är att göra skolan mobilfri. Regeringen har föreslagit att lagen ska träda i kraft den 1 augusti 2026. Den allmänna motionstiden löpte ut den 1 april och riksdagsbehandling är planerad till den 27 maj, det vill säga efter att detta betänkande går i tryck.

Regeringen har i lagrådsremissen Nya möjligheter att bekämpa onlinerekrytering presenterat ett förslag på en ny lag som ska göra det möjligt för en behörig myndighet att besluta förelägganden om att rekryteringsinnehåll, det vill säga innehåll online som syftar till att rekrytera personer för att begå brott, ska avlägsnas eller göras oåtkomligt. Ett föreläggande om avlägsnande ska riktas mot så kallade värdtjänstleverantörer, vilket bland annat omfattar sociala medieplattformar. Lagen föreslås träda i kraft den 15 juli 2026.

Uppdrag till Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten har under perioden 2023 till 2025 haft ett omfattande regeringsuppdrag om barns och ungas digitala medieanvändning (S2023/01669). Uppdraget har resulterat i en kunskaps-sammanställning om digitala medier och hälsa, samt åldersanpassade rekommendationer för en balanserad skärmanvändning, där myndigheten bland annat rekommenderar att barn ska undvika applikationer som styrs av algoritmer. Inom ramen för uppdraget har Folkhälsomyndigheten även genomfört en informationsinsats om rekommendationerna.

Regeringen gav i augusti 2025 Folkhälsomyndigheten i uppdrag att sammanställa befintlig kunskap om hur vuxnas digitala medievanor påverkar barns och ungas hälsa och välbefinnande (S2025/01445). Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 juni 2026.

I april 2026 gav regeringen Folkhälsomyndigheten i uppdrag att inhämta och sammanställa kunskap om samband mellan barns hälsa och välmående och barns innehav av en egen smart telefon, samt att sprida och kommunicera resultatet av kunskapssammanställningen. Myndigheten ska även överväga för- och nackdelar med att införa en regel, riktlinje eller rekommendation om när barn som tidigast bör få en egen smart telefon, och i förekommande fall ange hur en sådan regel, riktlinje eller rekommendation bör införas (S2026/00831). Uppdraget ska delredovisas till regeringen senast den 30 juni 2026. Slutredovisning ska ske senast den 18 december 2026.

Uppdrag till Mediemyndigheten

Mediemyndigheten har under åren 2024 och 2025 haft i uppdrag att genomföra en nationell satsning för stärkt medie- och informationskunnighet i en tid av artificiell intelligens och desinformation (Ku2024/00419). I tillägg till detta uppdrag har myndigheten haft i uppdrag att ytterligare fördjupa arbetet med särskilt fokus på de möjligheter och risker som AI kan medföra.

I maj 2026 gav regeringen Mediemyndigheten i uppdrag att bland annat kartlägga och analysera i vilken utsträckning och på vilka sätt som sociala medieplattformars algoritmer styr innehåll till flickor och pojkar i åldern 9 till 18 år av olämplig eller skadlig karaktär med fokus på sådant innehåll som skapar eller reproducerar ojämställdhet

(A2026/00542). Sociala medieplattformar som används i stor utsträckning av barn och unga i Sverige ska ingå i kartläggningen och analysen. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 15 december 2027.

Uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten

I december 2025 gav regeringen Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att ur ett jämställdhetsperspektiv undersöka hur flickors och unga kvinnors livsval påverkas av det innehåll som de exponeras för i sociala medier (A2025/01204). Myndigheten ska också undersöka vilken förväntan unga män får på kvinnor baserat på innehållet. Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 15 december 2027.

Uppdrag till Brottsförebyggande rådet och Totalförsvarets forskningsinstitut

Regeringen gav i januari 2025 Brottsförebyggande rådet och Totalförsvarets forskningsinstitut i uppdrag att öka kunskapen om och föreslå åtgärder mot kriminella nätverks rekrytering respektive påverkan på barn och unga i digitala miljöer (Ju2025/00155 och Ju2025/00157). Uppdragen ska redovisas till regeringen senast den 15 oktober 2026.

6 Allmänt om grundläggande fri- och rättigheter

En åldersgräns för tillgång till sociala medier innebär en begränsning av barns möjligheter att dels söka och ta del av innehåll, dels själva kommunicera inom ramen för dessa medier. En åldersgräns kan också få effekter för och påverka användare som inte omfattas av åldersgränsen, eftersom dessa kan behöva verifiera sin ålder.

I vilken mån detta är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter behöver analyseras. Av utredningens direktiv följer också att utredningen har att ta ställning till om de överväganden och förslag som lämnas på begränsningar av att ta del av innehåll på sociala medier är förenliga med de svenska grundlagarna, den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), EU-rätten och Sveriges andra internationella åtaganden.

Detta kapitel innehåller en allmän redogörelse över grundläggande fri- och rättigheter som är av intresse för utredningen. Vilka av dessa som rent faktiskt aktualiseras vid en åldersgräns för tillgång till sociala medier analyseras i kapitel 9. Utredningens närmare överväganden rörande konstitutionella, europarättsliga och övriga folkrättsliga förutsättningar för en åldersgräns finns i kapitel 10 och 11.

6.1 Allmänna utgångspunkter

Det svenska skyddet för grundläggande fri- och rättigheter kan sägas vila på främst tre regelverk: 2 kap. regeringsformen (RF) som ger ett grundlagsskydd för ett antal fri- och rättigheter, Europakonventionen, som även har en förankring i regeringsformen, samt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) som aktualiseras vid tillämpning av unionsrätten. Även om dessa regelverk i fråga

om många fri- och rättigheter har ett likartat innehåll och därmed i stora delar överlappar varandra, finns det också betydelsefulla skillnader. Den reglering som i varje given situation ger det starkaste skyddet har dock företräde och kan åberopas av den enskilde (jämför prop. 1993/94:117 s. 39).

Förutom de nämnda regelverken finns flera för Sverige bindande konventioner som antagits av Förenta nationerna (FN). Dessa FN-konventioner omfattar olika slags rättigheter. Sedan den 1 januari 2020 har artiklarna 1–42 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ställning som svensk lag, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

6.2 Yttrandefriheten och informationsfriheten

Inledning

Enligt 2 kap. regeringsformen tillförsäkras var och en, gentemot det allmänna, vissa grundläggande fri- och rättigheter, däribland yttrandefrihet och informationsfrihet.

I 2 kap. 1 § andra stycket RF finns ett viktigt undantag från regeringsformens regelsystem. Där anges att beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt i tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Yttrandefriheten i de här fallen regleras alltså i dessa grundlagar och inte i regeringsformen.

Yttrandefriheten skyddas även enligt FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, Europakonventionen och rättighetsstadgan.

Med hänsyn till att de frågeställningar som utredningen har att ta ställning till inte aktualiserar yttrandefrihet i tryckt form begränsas redogörelsen nedan till regleringen i yttrandefrihetsgrundlagen, i den mån reglerna i tryckfrihetsförordningen inte behövs för att sätta reglerna i ett sammanhang.

Regeringsformen

Den fria åsiktsbildningen är en grundläggande princip i det svenska statskicket. Enligt portalstadgandet i 1 kap. 1 § RF bygger folkstyrelsen på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den fria åsiktsbildningen och dess betydelse för demokratin framhölls också vid utformningen av regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter.

Genom 2 kap. 1 § RF skyddas de så kallade positiva opinionsfriheterna. Bestämmelsen innebär att medborgarna i förhållande till det allmänna tillförsäkras yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet.

När det gäller yttrandefriheten innebär den en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 § första stycket 1 RF). Informationsfriheten innebär frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (2 kap. 1 § första stycket 2 RF).

Yttrandefriheten och informationsfriheten enligt 2 kap. RF är inte absoluta. Dessa friheter kan enligt 2 kap. 20 § RF begränsas genom lag och undantagsvis genom förordning. Det är en skillnad mot tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens regelverk, där inskränkningar kräver uttryckligt stöd i respektive grundlag.

Riksdagens möjlighet att lagstifta är dock inte obegränsad. Begränsningar av regeringsformens yttrandefrihet och informationsfrihet får göras endast för vissa ändamål och om vissa villkor är uppfyllda.

Regleringen om ändamål och villkor finns i 2 kap. 21 § RF. Av bestämmelsen följer att en begränsning i yttrande- eller informationsfriheten får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Den får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. En begränsning måste alltså vara proportionerlig. Vidare får en begränsning inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen ”såsom en av folkstyrelsens grundvalar”. Begränsningar får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Specifikt för just yttrandefriheten och informationsfriheten gäller dessutom att inskränkningar får ske endast för vissa särskilt angivna ändamål (2 kap. 23 § första stycket RF). Yttrande- och informationsfriheten får enligt denna bestämmelse begränsas endast med hänsyn

till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Friheten att yttra sig i näringsverksamhet får dock begränsas utan att något av dessa ändamål behöver vara för handen. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska enligt 2 kap. 23 § andra stycket RF särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Regleringen av för vilka ändamål som yttrandefriheten får begränsas är alltså inte uttömmande. Det har ansetts vara praktiskt taget ogörligt att få en tillfredsställande överblick över behovet av legitima yttrandefrihetsbegränsningar nu och i framtiden. Som exempel på när särskilt viktiga skäl kan föranleda begränsningar i yttrandefriheten och informationsfriheten nämner förarbetena dåvarande radiolagens regler om ensamrätt till rundradioverksamhet samt regler om upphovsrätten och denna närstående rättigheter (se prop. 1975/76:209 s. 108 och 155).

I formellt hänseende kan enligt 2 kap. 22 § RF ett särskilt förfarande bli tillämpligt på ett lagförslag som är rättighetsbegränsande. Förfarandet innebär att lagförslaget, om det inte avslås av riksdagen, på yrkande av lägst tio av riksdagens ledamöter ska vila i minst tolv månader från det att det första utskottsyttandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare. Riksdagen får dock anta förslaget direkt, om minst fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet.

Yttrandefrihetsgrundlagen

Inskränkningar kräver grundlagsändring

Yttrandefrihetsgrundlagen innehåller, liksom tryckfrihetsförordningen, ett mycket detaljerat skyddssystem för vissa medieformer. Systemet vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för dessa. En viktig komponent i skyddet är att inga andra begränsningar i yttrandefriheten får göras än de som följer av yttrandefrihetsgrundlagen. Begränsningar som inte kan införas med stöd av befintliga bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen förutsätter alltså ändring av grundlag.

Tillämpningsområdet

För att omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens förstärkta skydd krävs att viss teknik används. Ytterligare ett krav är att innehållet sprids. Spridningskravet vilar på tanken att den särskilda yttrandefrihetsregleringen ska skydda friheten att sprida yttranden till allmänheten.

När det gäller begränsningen till viss teknik så är yttrandefrihetsgrundlagen i huvudsak tillämplig på två olika kommunikationstekniker.

Den första kategorin avser överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Detta benämns i grundlagen som "ljudradio, tv och vissa liknande överföringar" (1 kap. 1 § första stycket).

Den andra kategorin är tekniska upptagningar, det vill säga bland annat cd- och dvd-skivor samt ljudupptagningar på band. Eftersom tekniska upptagningar inte aktualiseras inom ramen för de frågor som utredningen har att ta ställning till kommer ingen ytterligare redogörelse ges för denna kategori.

När det gäller överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor är yttrandefrihetsgrundlagen som huvudregel tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (1 kap. 3 § första stycket).

Bestämmelsen om sändningar av program omfattar i första hand traditionella ljudradio- och tv-sändningar, så kallad linjär radio och tv, där sändningen startar och slutar vid en given tidpunkt som den som sänder bestämmer. Överföringen startas av sändaren och mottagaren är bara aktiv genom att slå på mottagarapparaten och välja kanal (se SOU 2004:114 s. 69).

När det gäller den typ av digitala plattformar som utredningen har att bedöma så är det i stället den så kallade databasregeln som är av intresse. Enligt denna ska yttrandefrihetsgrundlagens föreskrifter om sändningar av program också tillämpas när information ur databaser under vissa angivna förutsättningar tillhandahålls allmänheten (1 kap. 4 §). Ett grundläggande krav är att innehållet i databasen endast kan ändras av den som driver verksamheten.

I första hand omfattar databasregeln verksamhet som bedrivs av traditionella massmedieföretag. Hit räknas bland annat redaktioner för periodiska skrifter och radio- och tv-program samt förlag, trycke-

rier och nyhetsbyråer. Dessa aktörer har så kallat automatiskt grundlagsskydd, vilket innebär att någon särskild åtgärd inte behöver vidtas för att skyddet ska uppkomma, till exempel för webbplatser som dessa aktörer tillhandahåller.

Databasregeln gör det dock även möjligt för andra aktörer än traditionella massmedieföretag att få grundlagsskydd för till exempel en webbplats på internet genom att ansöka om ett utgivningsbevis hos Mediemyndigheten. Man brukar här tala om att skyddet är frivilligt eftersom den som driver verksamheten kan välja om denna ska omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen eller inte.

För att utgivningsbevis ska utfärdas ställs vissa krav. Till att börja med måste verksamheten bedrivas enligt de förutsättningar som gäller generellt för att databasregeln ska tillämpas. Vidare ska överföringarna utgå från Sverige, databasen ha en behörig utgivare som åtagit sig uppdraget och verksamheten ha ett namn som är sådant att det inte lätt kan förväxlas med namnet på en annan verksamhet som omfattas av databasregeln. Någon prövning av de tänkta yttranden innehåll eller av verksamhetens karaktär sker däremot inte utan kraven är av formellt slag.

Yttrandefrihetsgrundlagen innehåller även vissa materiella och territoriella krav (för en närmare redogörelse, se SOU 2020:45 s. 69–74).

De yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna

Yttrandefrihetsgrundlagen vilar, liksom tryckfrihetsförordningen, på vissa grundprinciper. Dessa kan beskrivas på olika sätt. Ett vanligt framställningssätt är att tala om att systemet bygger på principerna om

- censurförbud,
- etableringsfrihet,
- meddelarskydd,
- särskild brottskatalog, och
- särskild rättegångsordning.

Av central betydelse för grundlagssystemet är även den så kallade exklusivitetsprincipen. Den ska garantera att tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens särställning som straff- och processlagar på tryck- och yttrandefrihetens områden inte urholkas. För denna utrednings del presenteras enbart principerna om förbud mot censur och hindrande åtgärder.

Censurförbudet innebär beträffande tryckta skrifter att framställning och spridning inte får villkoras av att det allmänna granskar innehållet i förväg (1 kap. 8 § första stycket TF). Det grundläggande syftet med censurförbudet är att en skrift alltid ska kunna offentliggöras före ett eventuellt ingripande mot dess innehåll. Tryckfrihetsförordningen har därför konstruerats så att straffrättsliga åtgärder med anledning av innehållet får ske först i efterhand.

Förbudet mot censur gäller som huvudregel även för de medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 11 § första meningen). I ett avseende görs det dock undantag från förbudet mot förhandsgranskning. Det får nämligen i lag meddelas bestämmelser om granskning och godkännande av rörliga bilder i offentliga uppspelningar ur en databas. Detsamma gäller rörliga bilder i tekniska upptagningar som ska visas offentligt (så kallad biografcensur).

Innebörden av förbudet mot hindrande åtgärder är, när det gäller tryckta skrifter, att det allmänna inte får hindra tryckning, utgivning eller spridning av skriften på grund av dess innehåll om åtgärden inte har stöd i tryckfrihetsförordningen (1 kap. 8 § andra stycket). Motsvarande förbud gäller för de medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 11 § andra meningen).

Förbudet mot hindrande åtgärder är inte absolut. Vissa åtgärder av det här slaget har stöd i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, till exempel beslag eller konfiskering av en framställning som innefattar tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

Europakonventionen

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, inkorporerades den 1 januari 1995 i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen är där-

med direkt tillämplig vid domstolar och myndigheter i enskilda mål och ärenden. Samtidigt infördes en bestämmelse i regeringsformen enligt vilken lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med konventionen, nuvarande 2 kap. 19 § RF.

Yttrandefriheten skyddas genom Europakonventionens artikel 10 som har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.
2. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga uppgifter sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Av första stycket följer att rätten till yttrandefrihet även innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Artikel 10 skyddar också, som en del av yttrandefriheten, mottagande och spridande av information och idéer. Skyddet gäller i det hänseendet oavsett om det är fråga om spridning mellan personer i en begränsad krets eller opinionsyttringar som är avsedda att få stor spridning genom böcker, tidningar, tidskrifter, radio, tv eller på elektronisk väg.

Europadomstolen har flera gånger framhållit att yttrandefriheten utgör en av demokratiens grundvalar. I Europadomstolens dom den 7 december 1976 i målet *Handyside* mot Storbritannien uttalade Europadomstolen följande.

Yttrandefriheten utgör en av de väsentliga grundvalarna för ett [demokratiskt] samhälle, en av de grundläggande förutsättningarna för dess framsteg och för varje människas utveckling. ... den omfattar inte endast information och idéer som mottas positivt eller anses ofarliga utan också dem som kränker, chockerar eller stör staten eller någon del av befolkningen. Detta är de krav som ställs av den pluralism, den tolerans och den vidsynthet utan vilka inget demokratiskt samhälle kan existera.

Av detta följer att inskränkningar av yttrandefriheten måste hållas inom snäva gränser och, för att kunna accepteras som konventionsenliga, vara grundade på övertygande skäl.¹

Yttrandefriheten enligt artikel 10 innebär främst att staten ska avhålla sig från att hindra eller bestraffa fri spridning av tankar och idéer. Det är alltså en negativ förpliktelse som åläggs staten. I vissa situationer kräver artikeln dock även att staten genom positiva åtgärder, till exempel genom ändamålsenlig lagstiftning, sörjer för att rätten att sprida tankar och idéer skyddas mot ingrepp från enskilda personer eller institutioner.

Rätten till yttrandefrihet är inte absolut. Av andra stycket framgår under vilka förutsättningar yttrandefriheten får begränsas.

En åtgärd som innebär en inskränkning i konventionsskyddade rättigheter kan alltså godtas om den är proportionerlig, det vill säga om åtgärden står i rimlig relation till det intresse den är avsedd att tillgodose. Om åtgärden är oproportionerlig eller mer långtgående än vad som framstår som rimligt för det angivna ändamålet, kan den däremot innebära ett brott mot konventionen.

EU:s rättighetsstadga

Rättighetsstadgan utgör genom Lissabonfördraget en del av EU:s primärrätt. Det främsta syftet med stadgan är att befästa och klargöra den skyldighet som EU redan hade att respektera grundläggande rättigheter. I stadgan behandlas medborgerliga, politiska, ekonomiska och sociala rättigheter.

Redan före Lissabonfördraget tillämpades Europakonventionen och medlemsstaternas skydd för de grundläggande rättigheterna som allmänna principer inom unionsrätten. Rättighetsstadgan går dock längre än konventionen på vissa områden.

Rättighetsstadgan är indelad i sju kapitel varav de sex första behandlar olika rättigheter och det sjunde kapitlet innehåller allmänna bestämmelser om tolkning och tillämpning av stadgan.

Bestämmelserna i rättighetsstadgan riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när de tillämpar unionsrätten.

Yttrandefriheten regleras i artikel 11.1 som har följande lydelse.

¹ Danelius m.fl., 2023, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, JUNO version 6, s. 555.

Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.

Bestämmelsen motsvarar i stort sett artikel 10 i Europakonventionen.

Utrymmet för att inskränka de rättigheter som regleras i rättighetsstadgan finns i artikel 52.1, som har följande lydelse.

Varje begränsning i utövningen av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Förutsättningarna för att inskränka rättighetsstadgans rättigheter är alltså upplagda på liknande sätt som i artikel 10.2 i Europakonventionen.

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

I regeringsformens första kapitel hänvisas till att Sverige deltar i internationellt samarbete bland annat inom ramen för Förenta nationerna (1 kap. 10 § RF).

Det finns ett antal internationella instrument till skydd för grundläggande fri- och rättigheter. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (deklarationen om de mänskliga rättigheterna) antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 10 december 1948 och därefter har ett antal ytterligare konventioner om mänskliga rättigheter antagits.

I detta sammanhang är den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) från år 1966 av särskild betydelse. Sverige ratificerade konventionen år 1971 och den trädde i kraft den 23 mars 1976.

I artikel 19 finns en bestämmelse till skydd för åsiktsfriheten och yttrandefriheten. Artikeln har följande lydelse.

1. Ingen får utsättas för ingripande för sina åsikters skull.
2. Var och en har rätt till yttrandefrihet. I denna rätt ingår frihet att oberoende av territoriella gränser söka, ta emot och sprida uppgifter och idéer av alla slag, i tal, i skrift och i tryck, i konstnärlig form eller genom annat valfritt uttrycksmedel.

I artikeln anges vidare under vilka förutsättningar som inskränkningar i yttrandefriheten får göras. Artikeln är formulerad enligt följande.

3. Utövandet av de rättigheter som avses i punkt 2 medför särskilda skyldigheter och särskilt ansvar. Detta utövande får därför underkastas vissa inskränkningar men endast sådana som är angivna i lag och som är nödvändiga

- a) för att respektera andra människors rättigheter eller anseende,
- b) för att skydda den nationella säkerheten, den allmänna ordningen, folkhälsan eller sedligheten.

6.3 Mötesfriheten och föreningsfriheten

Regeringsformen

Som har framgått i avsnittet ovan skyddas de så kallade positiva opinionsfriheterna i 2 kap. 1 § RF. Utöver yttrande- och informationsfriheten, som har behandlats ovan, tillförsäkras medborgarna där bland annat, i förhållande till det allmänna, mötesfrihet och föreningsfrihet.

Mötesfriheten innebär frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk (första stycket 3).

Föreningsfriheten innebär en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften (första stycket 5).

Varken mötesfriheten eller föreningsfriheten enligt 2 kap. RF är absoluta utan får begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 1 RF). Vid sidan av de allmänna förutsättningar som gäller för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 2 kap. 21 § RF och som har redogjorts för i avsnittet ovan, gäller vissa särskilda förutsättningar i fråga om begränsningsändamål för dessa friheter.

I 2 kap. 24 § första stycket RF anges att mötesfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får mötesfriheten begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. Uppräkningen är uttömmande.

I 2 kap. 24 § andra stycket RF anges för vilka ändamål som en begränsning av föreningsfriheten får göras. En sådan begränsning får göras endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av

etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Även denna uppräkningslista är uttömmande.

Europakonventionen och rättighetsstadgan

Europakonventionen behandlar mötesfriheten och föreningsfriheten i ett sammanhang (artikel 11):

1. Var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.
2. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Denna artikel hindrar inte att det för medlemmar av de väpnade styrkorna, polisen eller den statliga förvaltningen görs lagliga inskränkningar i utövandet av de nämnda rättigheterna.

Artikel 11 i Europakonventionen innebär i första hand en förpliktelse för staten att inte ingripa och förhindra sammankomster eller verksamhet som bedrivs inom ramen för olika sammanslutningar. Staten har dock också en förpliktelse att genom positiva åtgärder, till exempel lagstiftning, se till att sammankomster kan genomföras i ordnade former.²

Både mötes- och föreningsfriheten får enligt andra stycket i artikeln inskränkas om inskränkningen har stöd i lag (legalitetsprincipen) och om den uppfyller ett legitimt syfte, till exempel till skydd för hälsa eller moral. Därutöver gäller att en inskränkning måste vara proportionerlig, det vill säga den får inte vara mer långtgående än vad som framstår som rimligt med hänsyn till sitt ändamål (proportionalitetsprincipen).³

Rättighetsstadgan behandlar, liksom Europakonventionen, mötes- och föreningsfriheten i en och samma artikel. I artikel 12 anges att var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet på alla nivåer, särskilt på det politiska, fackliga och medborgerliga området. Förutsättningarna för att inskränka rättig-

² Danelius m.fl., 2023, s. 627.

³ Danelius m.fl., 2023, s. 627 och 628.

heter som följer av stadgan har redovisats ovan under rubriken EU:s rättighetsstadga.

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter behandlar mötesfriheten och föreningsfriheten i två separata artiklar. Artikel 21 reglerar mötesfriheten och har följande lydelse.

Rätten till fredliga sammankomster skall erkännas. Utövandet av denna rättighet får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som föreskrivs i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, den allmänna ordningen, skyddet av folkhälsan eller sedligheten eller skyddet av andra människors rättigheter och friheter.

Artikel 22 reglerar föreningsfriheten och har följande lydelse.

1. Var och en skall ha rätt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.
2. Utövandet av denna rättighet får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som medges i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten och den allmänna säkerheten, den allmänna ordningen, skyddet av folkhälsan eller sedligheten eller skyddet av andra människors rättigheter och friheter. Bestämmelserna i denna artikel skall inte hindra att lagliga inskränkningar görs för de väpnade styrkornas och polisens utövande av denna rättighet.
3. Ingen bestämmelse i denna artikel skall tillåta en stat som är part i Internationella arbetsorganisationens konvention av år 1948 angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, att stifta lag som inskränker, eller tillämpa lagen på sätt som inskränker, det genom sagda konvention tillförsäkrade skyddet.

Skyddet mot diskriminering

Svensk grundlag innehåller inte något generellt förbud mot diskriminering. Enligt 1 kap. 2 § RF ska emellertid den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna ska också dels verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara, dels motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder,

sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Bestämmelsen i 1 kap. 2 § RF är ett så kallat program- eller målsättningsstadgande. Det innebär att den inte har karaktären av rättsligt bindande föreskrift. Enskilda kan alltså inte direkt stödja sig på bestämmelsen inför myndigheter och domstolar i enskilda ärenden. Den ger i stället uttryck för vissa fundamentala värderingar som är avsedda att vara vägledande för all offentlig verksamhet, det vill säga såväl för normgivande organ som för rättstillämpande myndigheter av olika slag.

Likande krav på likabehandling och icke-diskriminering finns även i barnkonventionen och i andra internationella konventioner när det gäller de rättigheter som erkänns enligt respektive konvention.

6.4 Rätten till skydd för privatliv och korrespondens

Regeringsformen

Enligt 1 kap. 2 § RF ska det allmänna verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt bland annat värna den enskildes privatliv och familjeliv. Som har framgått ovan är detta ett program- eller målsättningsstadgande.

I 2 kap. 6 § andra stycket RF finns ett generellt skydd för den personliga integriteten. Där anges att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Grundlags-skyddet är relativt i den meningen att det kan begränsas genom lag och under förutsättning att begränsningen är proportionerlig (2 kap. 20 och 21 §§ RF). Skyddet gäller enbart gentemot det allmänna.

Europakonventionen och rättighetsstadgan

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle

är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Rätten till respekt för familjelivet samt för hem och korrespondens kan ofta inte särskiljas från rätten till respekt för privatlivet. Primärt medför artikel 8 en förpliktelse för staten att avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten. Sådana ingrepp kan exempelvis gälla generella inskränkningar i människors frihet att forma sin tillvaro. Artikel 8 ålägger dock också staten att vidta positiva åtgärder, bland annat i form av lagstiftning, för att skydda den enskildes privata sfär.⁴

Av artikel 7 i rättighetsstadgan följer att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Förutsättningarna för att inskränka rättigheter som följer av stadgan har redovisats ovan under rubriken EU:s rättighetsstadga.

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

Av artikel 17 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter följer bland annat att ingen får utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv, familj, hem eller korrespondens. Var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden.

6.5 Barn som rättighetsbärare genom barnkonventionen

Inledning

Samtliga ovan beskrivna rättigheter tillkommer också barn. Med hänsyn till barns särskilda förutsättningar och behov har barns rättigheter också reglerats särskilt genom FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen.

Barnkonventionen är sedan år 2020 svensk lag (se lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Konventionen betonar varje barn som rättighetsbärare. Innebörden är att varje barn ska ses som en egen individ med egna rättigheter, en individuell

⁴ Danelius m.fl., 2023, s. 442–444.

personlighet, en egen personlig integritet, samt egna behov och intressen.

Enligt barnkonventionen räknas varje människa under 18 år som ett barn (artikel 1) och det är statens ansvar att se till att barns rättigheter till fullo uppfylls i enlighet med konventionen (artikel 4).

All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionens bestämmelser (se prop. 2017/18:186 s. 94).

Konventionens närmare innehåll och relevanta artiklar

Grundläggande principer

Barnkonventionen innehåller fyra grundprinciper som ska vara vägledande för hur helheten i barnkonventionen ska tolkas.

- att varje barn utan åtskillnad har mänskliga rättigheter (artikel 2.1),
- att dessa rättigheter ska garantera barnets liv och överlevnad (artikel 6),
- att alla beslutsfattare i första hand ska beakta vad som bedöms vara bäst för barnet vid alla beslut eller åtgärder som rör barn (artikel 3.1), och
- att barnet ska få uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör det (artikel 12).

När det gäller principen om barnets bästa följer av artikel 3.1 att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. I den andra punkten i artikeln anges staternas övergripande skyldighet att tillförsäkra ett barn nödvändigt skydd och nödvändig omvårdnad för barnets välfärd med hänsyn till föräldrarnas rättigheter och skyldigheter.

Yttrandefrihet och informationsfrihet

Genom artikel 12 stipuleras att barn som är i stånd att bilda egna åsikter ska tillförsäkras rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barn och att barns åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Barnkonventionen erkänner genom artikel 13.1 barnets rätt till yttrandefrihet och rätt att ta del av information. Denna rätt innefattar frihet att oberoende av territoriella gränser söka, ta emot och sprida information och tankar av alla slag, i tal, skrift eller tryck, i konstnärlig form eller genom annat uttrycksmedel som barnet väljer. Utöandet av denna rätt får underkastas vissa inskränkningar men endast sådana som är föreskrivna i lag och som är nödvändiga för att respektera andra personers rättigheter eller anseende, eller för att skydda den nationella säkerheten, rättsordningens grunder (*ordre public*) eller folkhälsan eller den allmänna moralen (artikel 13.2).

Enligt artikel 17 ska staten säkerställa att barnet har tillgång till information och material från olika nationella och internationella källor, särskilt sådant som syftar till att främja dess sociala, andliga och moraliska välmående samt fysiska och psykiska hälsa. Det anges vidare att konventionsstaterna för detta ändamål bland annat ska uppmuntra vissa åtgärder för spridning av information. Samtidigt ska konventionsstaterna uppmuntra utvecklingen av lämpliga riktlinjer för att skydda barnet mot information och material som är till skada för barnets välfärd. Detta ska ske med beaktande bland annat av att föräldrarna enligt artikel 5 (se nedan om denna artikel) har såväl rättigheter som skyldigheter att ge barnet lämplig ledning och råd i utöandet av barnets rättigheter, på ett sätt som överensstämmer med barnets fortlöpande utveckling.

Föreningsfrihet och mötesfrihet

I artikel 15 barnkonventionen erkänns barnets rätt till föreningsfrihet och till fredliga sammankomster. Utöandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, rättsordningens grunder (*ordre public*), skyddet av folkhälsan eller den allmänna moralen eller skyddet av andra personers fri- och rättigheter.

Rätt till vila, fritid och lek

Genom artikel 31 slår barnkonventionen vidare fast att barn har rätt till vila, fritid, lek och till rekreation anpassad till barnets ålder, samt har också rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet.

Rätt till skydd från skadliga upplevelser

Flera artiklar i barnkonventionen slår fast att barn har rätt att skyddas från olika risker och skadliga upplevelser. Artikel 19 lyfter till exempel barns rätt att skyddas mot alla former av våld, övergrepp, skador och utnyttjande. I artikel 34 anges särskilt barns rätt att skyddas mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp.

Rätt till privatliv

Enligt artikel 16.1 i barnkonventionen får ett barn inte utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens. Det innebär att rättigheterna i artikel 16 inte är absoluta utan kan begränsas i lag och att de i så fall inte får vara godtyckliga. Korrespondensen kan vara olika former av meddelanden, till exempel i form av ljud, bild, skrift, punktskrift, teckenspråk eller elektroniska signaler (SOU 2020:63 s. 636). Utöver telefon, brev, e-post och vanligt tal bör till exempel meddelanden på sociala medier omfattas.⁵

Föräldrars ledning

Det är slutligen även relevant att redogöra för artikel 5 och 18.

Den första artikeln behandlar föräldrars ledning. Bestämmelsen tillerkänner föräldrar, eller andra vårdnadshavare, rättigheter och skyldigheter att ge barnet lämplig ledning och råd i utövandet av barnets rättigheter. Vägledning ska ges på ett sätt som överensstämmer med barnets fortlöpande utveckling. Barn ska således med stigande ålder få större möjlighet att själv bestämma över olika sätt att ta vara på sina rättigheter.

⁵ Tobin, J., 2019, The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary, s. 589 och 590.

Av artikel 18 följer att konventionsstaterna ska ge föräldrar och vårdnadshavare lämpligt stöd när de bland annat fullgör detta ansvar.

Barnrättskommitténs allmänna kommentarer till barnkonventionen

Barnkonventionen innehåller inga bestämmelser om effektiva rättsmedel eller om upprättelse vid överträdelser av konventionen. FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) har dock till uppgift att granska de framsteg som gör av konventionsstaterna i fråga om förverkligandet av rättigheterna enligt konventionen (artikel 43). Barnrättskommittén ger också vägledning vid tolkningen av konventionen. Ett sådant instrument är Barnrättskommitténs allmänna kommentarer (General Comments).

Rekommendationer och allmänna kommentarer från FN-kommittéerna, inklusive barnrättskommittén, har inte folkrättslig status som rättskälla och är inte heller juridiskt bindande för konventionsstaterna. Med tiden har dock uttalanden från FN-kommittéerna fått en relativt stark ställning som tolkningsmedel för nationella och internationella domstolar. I den proposition som ligger till grund för inkorporeringen av barnkonventionen betonar regeringen i det hänseendet att rekommendationer och allmänna kommentarer från konventionskommittéerna, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, kan utgöra ett viktigt stöd och ge viss vägledning vid tolkning och tillämpning av konventionsåtaganden i Sverige (se prop. 2017/18:186 s. 84).

För denna utrednings del är det relevant att nämna Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 12 (2009) som gäller barnets rätt att bli hört enligt artikel 12 i barnkonventionen. Enligt barnrättskommittén är artikeln inte bara en rättighet i sig, utan ska också beaktas vid tolkning och genomförande av alla andra rättigheter i konventionen. Bestämmelsen ska också tolkas i förhållande till övriga grundprinciper och är särskilt förbunden med principen om barnets bästa (CRC/C/GC/12, p. 2, 68 och 70–74).

I kommitténs allmänna kommentar nr 25 (2021) uttrycks hur kommittén menar att barnkonventionens rättigheter ska tolkas i den digitala miljön. Där betonas också att barnens rätt till bland annat skydd, integritet och delaktighet måste respekteras online (CRC/C/GC/25).

6.6 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Sverige ratificerade år 2008 Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll. Konventionen trädde för Sveriges del i kraft i början av år 2009.

Konventionen är en av de centrala FN-konventionerna om mänskliga rättigheter. Den skapar inte i sig några nya rättigheter utan tydliggör mänskliga rättigheter i relation till personer med funktionsnedsättning. Syftet med konventionen är att säkerställa att personer med funktionsnedsättning kan åtnjuta sina mänskliga rättigheter (se prop. 2016/17:188 s. 15).

Av konventionens första artikel framgår att syftet med konventionen är att ”främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras inneboende värde”. Av samma artikel följer att personer med funktionsnedsättning i konventionens mening innefattar bland annat personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra.

I artikel 3 slås allmänna principer fast. Det handlar om principer som är nödvändiga att beakta för att personer med funktionsnedsättning ska kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter och ha samma möjligheter till full delaktighet i samhället (se prop. 2016/17:188 s. 15).

Som allmänna principer anges principen om respekt för inneboende värde, principen om respekt för olikheter, principen om icke-diskriminering, principen om lika möjligheter, principen om tillgänglighet, principen om fullständigt och faktiskt deltagande i samhället, principen om jämställdhet mellan kvinnor och män och principen om respekt för den fortlöpande utvecklingen av förmågorna hos barn med funktionsnedsättning och respekt för deras rätt att bevara sin identitet.

Som konventionsstat har Sverige åtagit sig att säkerställa och främja fullt förverkligande av de mänskliga rättigheterna för personer med funktionsnedsättning genom att bland annat vidta ändamålsenliga lagstiftningsåtgärder. Det kan handla om att stifta lagar för att upp-

fyllda de rättigheter som erkänns i konventionen, men även om att modifiera eller avskaffa gällande lagar och bestämmelser som är diskriminerande i förhållande till personer med funktionsnedsättning.

7 EU-rättsligt regelverk

7.1 Inledning

Frågan om användares trygghet online är inte endast en nationell angelägenhet. Inom EU pågår ett aktivt arbete för säkrare online-miljöer, inte minst för barn. En eventuell nationell lagstiftning måste också förhålla sig till de ramar som EU-rätten ger.

Europeiska kommissionen (EU-kommissionen) beslutade år 2022 om en ny europeisk strategi för ett bättre internet för barn (better internet for kids, BIK+).¹ Det pågår också ett arbete på EU-nivå med utveckling av en särskild applikation för ålderskontroll (åldersbevis) och medlemsstaterna har därtill gjorts skyldiga att senast i slutet av år 2026 erbjuda minst en digital identitetsplånbok (EU Digital Identity Wallet, EUDI). Åldersbeviset ska kunna ingå i den digitala identitetsplånboken. En översiktlig redogörelse för arbetet på EU-nivå ges i avsnitt 8.9.

För att kombinera målsättningen om en säker, förutsebar och förtroendeskapande onlinemiljö med en korrekt fungerande inre marknad antogs år 2022 också förordningen om digitala tjänster (DSA).² Förordningen är direkt tillämplig i alla medlemsstater och fastställer enhetliga regler för så kallade leverantörer av förmedlingstjänster. Förordningen innehåller vissa bestämmelser som särskilt syftar till att stärka skyddet av minderåriga.

¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén – Ett digitalt decennium för barn och ungdomar: den nya europeiska strategin för ett bättre internet för barn (BIK+), COM(2022) 212 final.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster).

EU:s så kallade tjänstedirektiv³ och e-handelsdirektiv⁴ begränsar medlemsstaternas utrymme att införa regleringar som kan vara diskriminerande när tjänster erbjuds från en medlemsstat till en annan. Även personuppgiftsregleringen, och då särskilt EU:s dataskyddsförordning (GDPR),⁵ har betydelse för frågan om en nationell åldersgräns för användning av sociala medier, framför allt kopplat till hur efterlevnaden av en åldersgräns kan säkerställas.

Nedan följer inledningsvis en översiktlig redogörelse för delar av tjänstedirektivet samt vissa relevanta aspekter av e-handelsdirektivet och det så kallade AV-direktivet.⁶ Därefter redogörs för DSA och de riktlinjer för tillämpningen av artikel 28.1 i förordningen som primärt reglerar det grundläggande skyddet av minderåriga. Slutligen beskrivs tillämplig personuppgiftsreglering med utgångspunkt i GDPR.

7.2 Fri rörlighet för tjänster och tjänstedirektivet

Fri rörlighet för tjänster är en av de fyra grundläggande friheter som fastställs i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och finns inskriven i artiklarna 56–62.

I artikel 57 anges att som *tjänster* i fördragens mening ska anses prestationer som normalt utförs mot ersättning, i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer. Med tjänster ska särskilt avses verksamhet av industriell natur, av kommersiell natur, inom hantverk och inom fria yrken.

I syfte att undanröja vad som sågs som hinder för den inre marknaden och den fria rörligheten för tjänster antogs i december 2006 det så kallade tjänstedirektivet. Direktivet är avsett att förenkla de administrativa processerna för tjänsteleverantörer, stärka rättigheterna för konsumenterna och andra mottagare av tjänster och främja sam-

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden ("Direktiv om elektronisk handel").

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster); Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/1808 av den 14 november 2018 om ändring av direktivet om audiovisuella medietjänster, mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden.

arbete mellan medlemsstaterna. Direktivet omfattar de flesta typer av tjänster som erbjuds från en leverantör i en medlemsstat till mottagare i minst en annan medlemsstat.

Vissa tjänster är undantagna från tjänstedirektivets tillämpningsområde, till exempel för att de regleras på andra sätt. Det rör sig bland annat om finansiella tjänster, tjänster för elektronisk kommunikation, hälso-tjänster och audiovisuella tjänster.

Tjänstedirektivet kräver att medlemsstaterna undanröjer diskriminerande krav, som krav baserade på nationalitet och vissa andra restriktioner som kan riktas mot tjänsteleverantörer. De krav och villkor som staterna får ställa upp ska vara icke-diskriminerande, motiverade av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, hälsa eller miljöskydd och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet (proportionalitetsprincipen).

7.3 E-handelsdirektivet

7.3.1 Begreppet informationssamhällets tjänster

I det så kallade e-handelsdirektivet fastställs standardregler för EU i vissa frågor som gäller elektronisk handel. Direktivet trädde i kraft den 17 juli 2000 och införlivades i svensk rätt den 1 juli 2022 genom lagen (2022:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster samt ändringar i vissa andra lagar.

I den svenska lagen definieras *informationssamhällets tjänster* som tjänster som normalt utförs mot ersättning och som tillhandahålls på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare. Definitionen kan härledas från e-handelsdirektivet genom hänvisning där till det numera upphävda EU-direktivet 98/34/EG⁷ (samma definition finns dock i motsvarande nu gällande direktiv).

I skäl 18 till e-handelsdirektivet förklaras närmare vad som avses med informationssamhällets tjänster. Där anges bland annat att begreppet inte begränsas enbart till tjänster som föranleder avtal online utan även gäller tjänster utan kostnad för mottagarna, i den mån de

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster, ändrat genom direktiv 98/48/EG av den 20 juli 1998. Detta direktiv ersattes år 2015 av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (kodifiering).

utgör näringsverksamhet. Informationssamhällets tjänster omfattar också tjänster som avser vidarebefordran av information via kommunikationsnät, genom att tillhandahålla tillgång till kommunikationsnät eller genom att fungera som värdtjänst för information från tjänstemottagaren.

7.3.2 Ursprungslandsprincipen

I e-handelsdirektivets artiklar 3.1 och 3.2 fastställs den så kallade ursprungslandsprincipen. Principen består av två delar.

Den första delen innebär att varje medlemsstat ska se till att de av informationssamhällets tjänster som en på dess territorium etablerad tjänsteleverantör tillhandahåller överensstämmer med de nationella bestämmelser som är tillämpliga i denna medlemsstat och som omfattas av det samordnade området. Det samordnade området definieras i artikel 2 h som de krav som har fastställts i medlemsstaternas rättssystem och som är tillämpliga på tjänsteleverantörer av informationssamhällets tjänster eller på informationssamhällets tjänster, oberoende av om de är av allmän natur eller särskilt utformade för dem.

Den andra delen av ursprungslandsprincipen innebär att medlemsstaterna inte av skäl som omfattas av det samordnade området får begränsa den fria rörligheten för de av informationssamhällets tjänster som har sitt ursprung i en annan medlemsstat.

Det territorium där en tjänsteleverantör är etablerad (ursprungslandet) är den stat där den faktiska näringsverksamheten bedrivs. Som utgångspunkt lyder en tjänsteleverantör under den medlemsstatens lagstiftning, vilket innebär att det är den medlemsstaten som har jurisdiktion och befogenhet att utöva tillsyn över leverantören. I skäl 57 klargörs dock att en medlemsstat enligt fast rättspraxis från EU-domstolen behåller rätten att vidta åtgärder mot en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, men helt eller till största delen riktar sin verksamhet mot den första medlemsstatens territorium, om etableringsorten har valts i syfte att kringgå den lagstiftning som skulle ha varit tillämplig på leverantören om denne hade varit etablerad på den första medlemsstatens territorium.

Principen är inte undantagslös. Av artikel 3.4 framgår att en medlemsstat under vissa förutsättningar får vidta åtgärder som strider mot förbudet att begränsa den fria rörligheten av tjänster från en annan

medlemsstat. För att en sådan åtgärd ska få vidtas ska åtgärderna för det första vara nödvändiga för att skydda vissa närmare angivna intressen, nämligen allmän ordning och säkerhet, folkhälsan eller konsumenter. De ska för det andra vidtas mot någon av informationssamhällets tjänster som skadar, eller allvarligt riskerar att skada, något av dessa skyddsintressen. Slutligen ska åtgärderna vara proportionerliga i förhållandena till skyddsintressena.

Innan en sådan åtgärd vidtas ska medlemsstaten dels utan tillräckligt resultat ha uppmanat ursprungslandet att vidta åtgärder, dels ha anmält till kommissionen och till ursprungslandet sin avsikt att vidta åtgärder. Av kravet på att åtgärderna ska vidtas mot ”någon av informationssamhällets tjänster” följer att medlemsstaterna inte kan använda detta undantag för att införa lagstiftning som generellt gäller för informationssamhällestjänster som är etablerade i andra medlemsstater (se EU-domstolens dom den 9 november 2023 i målet Google Ireland m.fl., C-376/22, EU:C:2023:835).

7.4 AV-direktivet

Syftet med det så kallade AV-direktivet är att upprätta en välfungerande inre marknad för audiovisuella medietjänster och bidra till främjandet av kulturell mångfald och mediepluralism samt tillhandahålla en tillräckligt hög skyddsnivå för konsumenter och barn.

Begreppet audiovisuella medietjänster omfattar enligt artikel 1.1. a tv-sändningar, audiovisuella medietjänster på begäran (beställ-tv) och audiovisuella kommersiella meddelanden (produktplacering, sponsring, reklam och teleshopping). Sedan år 2018 omfattar AV-direktivet även videodelningsplattformar. Dessa skiljer sig från audiovisuella medietjänster bland annat genom att innehållet på videodelningsplattformen tillhandahålls av användarna själva och genom att leverantören inte har något redaktionellt ansvar för detta innehåll (se artikel 1.1 aa). Ett exempel på en videodelningsplattform är Youtube.

Regleringen i AV-direktivet innehåller bland annat bestämmelser om utformning av reklam, annonsmängd och placering av annonser, skydd av minderåriga samt innehåll som uppmanar till hat och våld. I direktivet finns även bestämmelser som syftar till att säkerställa tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och om

främjande av europeiska produktioner. Direktivet innehåller också regler om samarbete mellan EES-staternas myndigheter och om främjande av system för själv- och samreglering.

Liksom e-handelsdirektivet bygger AV-direktivet på ursprungslandsprincipen. En leverantör av såväl audiovisuella medietjänster som videodelningsplattformar omfattas alltså av en enda medlemsstats jurisdiktion (artikel 2 och 28a). Vilket land som har jurisdiktionen i fråga om videodelningsplattformar regleras i artikel 28a. Utgångspunkten är var leverantören är etablerad i den mening som avses i e-handelsdirektivet. Om leverantören inte är etablerad i en medlemsstat styrs jurisdiktionen av var leverantörens moderföretag (i första hand) eller dotterföretag (i andra hand) är etablerat, eller, om leverantören tillhör en grupp, var ett annat företag i gruppen är etablerat (i tredje hand). Medlemsstaterna ska upprätta och upprätthålla en uppdaterad förteckning över leverantörer av videodelningsplattformar som är etablerade eller anses vara etablerade på deras territorium och ange på vilka kriterier i punkterna 1–4 deras jurisdiktion baseras.

Som har framgått innehåller AV-direktivet regler till skydd av minderåriga. Såvitt avser videodelningsplattformar finns regleringen i artikel 28b.1. Av artikeln följer att medlemsstaterna ska säkerställa att leverantörer inom deras jurisdiktion vidtar lämpliga åtgärder för att skydda minderåriga från program, användargenererade videor och audiovisuella kommersiella meddelanden som kan skada deras fysiska, mentala eller moraliska utveckling i enlighet med artikel 6a.1. Den sistnämnda artikeln ställer ett liknande krav i fråga om leverantörer av audiovisuella medietjänster. I artikel 28b.1 anges särskilt att den aktuella skyldigheten inte påverkar tillämpningen av artiklarna 12–15 i e-handelsdirektivet, det vill säga de nuvarande artiklarna 4–6 och 8 i DSA.

Lämpliga åtgärder ska fastställas mot bakgrund av det berörda innehållets art, den skada som det kan orsaka, egenskaperna hos den kategori av personer som ska skyddas samt de rättigheter och legitima intressen som berörs, inklusive rättigheterna och de legitima intressena för leverantörerna av videodelningsplattformar och de användare som skapat eller laddat upp innehållet samt allmänintresset (artikel 28b.3). För skyddet av minderåriga ska det skadligaste innehållet omfattas av de striktaste åtgärderna för åtkomstkontroll.

Åtgärderna ska, beroende på vad som är lämpligt, bland annat bestå av att upprätta och driva ålderskontrollsystem för användare av videodelningsplattformar med avseende på innehåll som kan skada minderårigas fysiska, mentala eller moraliska utveckling samt att se till att det finns föräldrakontrollsystem som kontrolleras av slutanvändaren med avseende på sådant innehåll. Personuppgifter om minderåriga som samlats in eller på annat sätt genererats av leverantörer av videodelningsplattformar i enlighet med dessa bestämmelser ska inte behandlas för kommersiella ändamål, såsom direktmarknadsföring, profilering och beteendestyrd annonsering.

AV-direktivet är ett minimidirektiv. Det innebär att direktivet lägger fast en lägstanivå som medlemsstaterna ska uppfylla. Därutöver får en medlemsstat föreskriva mer detaljerade eller långtgående regler på de områden som samordnas genom direktivet. Det krävs dock att dessa regler överensstämmer med unionsrätten i övrigt.

I Sverige är AV-direktivet framför allt genomfört genom radio- och tv-lagen (2010:696). Sverige har där ställt upp mer långtgående krav i vissa avseenden gällande just skydd av minderåriga. De nationella reglerna är bara tillämpliga på leverantörer av videodelningsplattformar som omfattas av svensk jurisdiktion.

7.5 Förordningen om digitala tjänster

7.5.1 Syften och tillämpningsområde

Förordningen om digitala tjänster, DSA, trädde i kraft den 16 november 2022 och tillämpas i sin helhet sedan den 17 februari 2024. Huvudsyftet med förordningen är att motverka olaglig och skadlig verksamhet på internet samt att begränsa spridningen av desinformation. Förordningen ska bidra till att öka säkerheten för användarna, upprätthålla skyddet för grundläggande rättigheter och främja rättvisa och transparenta förhållanden för internetplattformar.

Genom DSA harmoniseras aktuella regelverk inom EU (se artikel 1). Att uppnå en harmonisering var också ett viktigt skäl för framtagandet av förordningen. Harmoniseringen innebär att medlemsstaterna inte får anta eller behålla ytterligare nationella krav i de frågor som omfattas av förordningen om det inte är särskilt föreskrivet. Det ska dock noteras att förordningen inte hindrar att medlemsstaterna tillämpar annan nationell lagstiftning som är tillämplig på leverantörer

av förmedlingstjänster om en sådan tjänst har andra legitima syften av allmänt intresse än de som eftersträvas med DSA (se skäl 9).

Förordningen ställer upp regler för leverantörer av s.k. förmedlingstjänster. Förmedlingstjänster kan exempelvis utgöra en infrastruktur för tredje parts innehåll, vara eller tjänst. Det kan handla om ett meddelande, en uppladdad video, ett blogginlägg eller en vara som bjuds ut till försäljning (prop. 2023/24:160 s. 19).

Sådana tjänster träffas om de erbjuds till *tjänstemottagare*, alltså fysiska eller juridiska personer, som har sitt etableringsställe eller befinner sig i unionen och som använder en förmedlingstjänst, i synnerhet för att söka information eller göra den tillgänglig. Det gäller oavsett var de leverantörer som tillhandahåller tjänsterna är etablerade (artikel 2.1 och artikel 3 b).

De förmedlingstjänster som omfattas av förordningen utgörs enligt artikel 3 g av tre kategorier av informationssamhällestjänster. Med informationssamhällestjänster avses detsamma som i e-handelsdirektivet. Berörda kategorier är 1) tjänster för enbart vidarefordran (mere conduit), 2) cachningstjänster och 3) värdtjänster.

En *värdtjänst*, den kategori av förmedlingstjänster som främst är relevant för utredningen, definieras som en tjänst som består av lagring av information som tillhandahålls av en tjänstemottagare och som sker på dennes begäran (artikel 3 g iii).

Bland värdtjänsterna finns så kallade *onlineplattformar*, som på begäran av en tjänstemottagare lagrar och sprider information till allmänheten (se artikel 3 i). Undantag görs som utgångspunkt för det fall att denna verksamhet (lagring och spridning av information till allmänheten) enbart utgör en extrafunktion av mindre betydelse inom en annan tjänst eller en funktion av mindre betydelse inom den huvudsakliga tjänsten och om denna extrafunktion inte kan användas utan denna andra tjänst. I skäl 13 till DSA uttalas följande om sådana extrafunktioner eller funktioner av mindre betydelse.

Till exempel skulle kommentarsavsnittet i en nättidning kunna utgöra en sådan funktion, om det står klart att den är en extrafunktion till den huvudsakliga tjänst som utgörs av utgivningen av nyheter under förläggarens redaktionella ansvar. Däremot bör lagring av kommentarer i ett socialt nätverk betraktas som en onlineplattformstjänst om det står klart att den inte utgör en extrafunktion av mindre betydelse inom den tjänst som erbjuds, även om den är underordnad publiceringen av tjänstemottagares inlägg.

Exempel på onlineplattformar är digitala marknadsplatser, sociala medieplattformar, plattformar för delning av innehåll samt plattformar för bokning av resor och boende.

I skäl 14 till DSA utvecklas vad som avses med spridning av information till allmänheten. Där anges bland annat följande. Begreppet spridning till allmänheten bör innebära att information görs tillgänglig för ett potentiellt obegränsat antal personer, det vill säga att informationen görs lättillgänglig för tjänstemottagare i allmänhet utan att det krävs ytterligare åtgärder av den tjänstemottagare som tillhandahåller informationen, oavsett om dessa personer faktiskt utnyttjar möjligheten att få åtkomst till informationen i fråga. När tillgång till information kräver registrering eller tillträde till en grupp av tjänstemottagare bör denna information följaktligen anses ha spridits till allmänheten endast om tjänstemottagare som vill få tillgång till informationen automatiskt registreras eller godkänns utan något mänskligt beslut eller utan något val av vem som ska beviljas tillgång.

I samma skäl klargörs att interpersonella kommunikationstjänster, såsom e-post eller privata meddelandetjänster, ligger utanför definitionen av onlineplattformar eftersom de används för interpersonell kommunikation mellan ett begränsat antal personer som fastställs av kommunikationens avsändare.

Kapitel III avsnitt 3 i DSA, som bland annat innehåller artikel 28, vilken är en av de mest centrala artiklarna för skydd av minderåriga, är endast tillämpligt på onlineplattformar.

Delar av förordningens regelverk tillämpas endast gentemot leverantörer av mycket stora onlineplattformar (VLÖP) och mycket stora onlinesökmotorer (VLÖS). Det handlar om plattformar som i genomsnitt har minst 45 miljoner aktiva användare per månad inom EU (artikel 33.1 och 33.4).

Det finns också undantag från förordningens tillämpningsområde. Vissa bestämmelser tillämpas inte på leverantörer av onlineplattformar som utgör mikroföretag eller små företag enligt definitionen i kommissionens rekommendation 2003/361/EG,⁸ förutom om de är mycket stora onlineplattformar. I de hänseenden regleringen särskilt riktar sig

⁸ Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag. Där definieras ett litet företag som ett företag som sysselsätter färre än 50 personer och vars omsättning eller balansslutning inte överstiger 10 miljoner euro per år. Ett mikroföretag definieras som ett företag med färre än 10 anställda, vars årliga omsättning och/eller årliga balansräkning inte överstiger 2 miljoner euro.

till mycket stora plattformar eller sökmotorer, liksom när mikroföretag eller små företag undantas, redovisas detta särskilt i det följande.

Genom DSA upphävs artiklarna 12–15 i e-handelsdirektivet och det anges att hänvisningar till någon av dessa artiklar ska anses som hänvisningar till artiklarna 4, 5, 6 respektive 8 i DSA (artikel 89).

7.5.2 Översiktligt om leverantörernas skyldigheter

DSA innehåller skyldigheter för leverantörer av förmedlingstjänster som är värdtjänster, inklusive onlineplattformar, att vidta åtgärder när de får kännedom om olagligt innehåll. Skyldigheterna kan till exempel handla om att införa mekanismer som gör det möjligt att anmäla förekomsten av olagligt innehåll på leverantörens tjänster (artikel 16), om att anmäla misstanke om vissa brott (artikel 18) och om att agera mot missbruk av tjänsten (artikel 23). Vidare kan leverantörer vara skyldiga att inrätta ett internt system som ger tjänstemottagare rätt att rikta klagomål mot leverantörens hantering av en anmälan om olagligt innehåll eller tillämpning av sina allmänna villkor om eventuella begränsningar i användning av tjänsten, så kallade modereringsbeslut (se artiklarna 14 och 20).

DSA ställer också upp vissa regler för utformningen och hanteringen av de förelägganden att agera mot olagligt innehåll som medlemsstaterna kan ha rätt att rikta mot leverantörer enligt annan unionsrätt eller nationell rätt (se artikel 9 och 10). Vad som kan utgöra olagligt innehåll beskrivs inte i DSA. I stället hänvisas till information som inte är förenlig med unionsrätten eller gällande rätt i en medlemsstat, oavsett denna rätts exakta sakinnehåll eller art (artikel 3 h).

I DSA finns även särskilda regler för skydd av minderåriga online (exempelvis i artiklarna 16 och 28), vilka beskrivs närmare nedan.

Som har framgått ovan finns också särskilda skyldigheter för leverantörer av väldigt stora onlineplattformar och onlinesökmotorer (artiklarna 33–43). Sådana leverantörer ska enligt artikel 34.1 bland annat noggrant identifiera, analysera och bedöma alla eventuella systemrisker i unionen som härrör från utformningen av tjänsten eller hur deras tjänst och relaterade system fungerar, inbegripet algoritmiska system, eller från användningen av deras tjänster. Av artikel 35.1 följer att de också ska införa rimliga, proportionella och effektiva

riskbegränsningsåtgärder som är anpassade för de specifika systemriskerna som identifierats, med särskilt beaktande av dessa åtgärders konsekvenser för grundläggande rättigheter. Om leverantörer av väldigt stora onlineplattformar och onlinesökmotorer använder rekommendationssystem är de skyldiga att erbjuda minst ett alternativ för vart och ett av dessa som inte är baserat på profilering (artikel 38).

7.5.3 Särskilt om skyddet av minderåriga

Förordningen

I skäl 71 till DSA anges att skydd av minderåriga är ett viktigt politiskt mål för unionen. Vilka som anses vara minderåriga framgår inte av DSA, men enligt EU-kommissionens riktlinjer (se nedan) och informationsmaterial riktat till unga avses i sammanhanget personer under 18 år.

När det gäller själva regelverket följer av artikel 14.3 att om en förmedlingstjänst främst riktar sig till minderåriga eller till övervägande del används av dem ska leverantören förklara villkoren och eventuella begränsningar för användningen av tjänsten på ett sätt som minderåriga kan förstå.

Artikel 28.1 ställer upp ett krav på leverantörer av onlineplattformar som är tillgängliga för minderåriga att införa lämpliga och proportionella åtgärder för att säkerställa en hög nivå av integritet, säkerhet och trygghet för minderåriga. I artikelns punkt 4 ges kommissionen befogenhet att utfärda riktlinjer för att bistå leverantörer av onlineplattformar vid tillämpningen av punkt 1.

I artikel 28.2 finns ett förbud mot annonser baserade på profilering när en leverantör med rimlig säkerhet är medveten om att användaren är minderårig.

Såvitt avser båda dessa punkter följer av artikel 28.3 att efterlevnaden av artikeln inte ska ålägga leverantörer av onlineplattformar att behandla ytterligare personuppgifter för att bedöma om tjänstemotagaren är minderårig.

Artikel 28 är i enlighet med artikel 19 inte tillämplig på leverantörer av onlineplattformar som utgör mikroföretag eller små företag.

Artiklarna 33–43 innehåller särskilda skyldigheter för leverantörer av mycket stora onlineplattformar och av mycket stora onlinesökmotorer att hantera systemriskerna. Av artikel 34 följer att den

riskbedömning som dessa leverantörer är skyldiga att göra ska omfatta eventuella faktiska eller förutsebara negativa effekter avseende bland annat skydd av minderåriga. Enligt artikel 35 ska leverantörerna införa rimliga, proportionella och effektiva riskbegränsningsåtgärder anpassade för de risker som identifierats i riskbedömningen enligt artikel 34. Dessa åtgärder får exempelvis innefatta riktade åtgärder för att skydda barnets rättigheter, inbegripet verktyg för ålderskontroll och föräldrakontroll samt verktyg avsedda att hjälpa minderåriga att anmäla övergrepp eller få stöd, beroende på vad som är lämpligt.

Även i ingressen behandlas skyddet av minderåriga. Enligt vad som anges i skäl 71 kan en onlineplattform anses vara tillgänglig för minderåriga när dess allmänna villkor tillåter minderåriga att använda tjänsten, när dess tjänst är riktad till eller till övervägande del används av minderåriga, eller om leverantören på annat sätt är medveten om att vissa av tjänstemottagarna är minderåriga, till exempel genom att den redan, för andra ändamål, behandlar personuppgifter från tjänstemottagare som avslöjar deras ålder.

I samma skäl anges som exempel på lämpliga åtgärder för att skydda minderåriga att leverantörer av onlineplattformar bör utforma sina onlinegränssnitt eller delar av dem med största möjliga integritet, trygghet och säkerhet för minderåriga som standard när så är lämpligt, att anta standarder för skydd av minderåriga, eller följa uppförandekoder för att skydda minderåriga. Leverantörerna bör beakta bästa praxis och tillgänglig vägledning, såsom den som ges i den nya europeiska strategin för ett bättre internet för barn (BIK+).

I skäl 102 anges att det, för att underlätta en effektiv och konsekvent tillämpning av de skyldigheter som kan kräva genomförande med hjälp av tekniska medel, är viktigt att främja frivilliga standarder som omfattar vissa tekniska förfaranden, där branschen kan bidra till att utveckla standardiserade metoder för att hjälpa leverantörer av förmedlingstjänster att efterleva denna förordning. Det ges vissa exempel på vad sådana standarder kan innebära och anges att dessa skulle kunna omfatta standarder för annonsering online, rekommendationssystem, tillgänglighet och skydd av minderåriga online. Vidare sägs att det står leverantörer av förmedlingstjänster fritt att anta standarderna, men att antagandet av dem inte innebär att det presumeras att DSA efterlevs.

Kommissionens riktlinjer till artikel 28.1 DSA

Övergripande om riktlinjerna och tillämpningen av dem

EU-kommissionen har, i enlighet med bemyndigandet i artikel 28.4, antagit riktlinjer om åtgärder för att säkerställa skyddet för minderåriga.⁹ Syftet med riktlinjerna är att hjälpa leverantörer av onlineplattformar att hantera de risker som minderåriga kan utsättas för när de använder plattformarna. De är också avsedda att utgöra ett stöd för DSA-samordnare och behöriga nationella myndigheter vid tillämpningen och tolkningen av artikel 28.1 i DSA.

I riktlinjerna beskrivs de åtgärder som EU-kommissionen anser att leverantörer av onlineplattformar som är tillgängliga för minderåriga bör vidta för att säkerställa en hög nivå av integritet, trygghet och säkerhet för minderåriga online i enlighet med artikel 28.1 i DSA (se punkt 5). I punkt 12 anges att kommissionen, genom att anta riktlinjerna, bekräftar att den kommer att tillämpa dem på de fall som beskrivs däri och därmed begränsa utövandet av sitt utrymme för skönmässig bedömning vid tillämpningen av artikel 28.1 i DSA. Vidare anges att riktlinjerna därmed kan betraktas som ett betydande och meningsfullt riktmärke som kommissionen kommer att utgå från vid tillämpningen av artikel 28.1 i DSA och vid fastställandet av om leverantörer uppfyller kraven i den bestämmelsen. I punkt 13 poängteras dock att det endast är EU-domstolen som får göra en officiell tolkning av artikel 28.1 i DSA.

I riktlinjernas punkt 15 klargörs att de åtgärder som beskrivs i avsnitten 5–8 i riktlinjerna inte är uttömmande och att även andra åtgärder kan vara lämpliga och proportionella för att säkerställa en hög nivå av integritet, säkerhet och trygghet för minderåriga. Det kan exempelvis gälla åtgärder som behöver vidtas för att följa annan unionslagstiftning eller nationella riktlinjer för skydd av minderåriga eller tekniska standarder. Dessutom betonas att det i framtiden kan komma att identifieras nya åtgärder som leverantörer av onlineplattformar som är tillgängliga för minderåriga kan vidta för att bättre uppfylla skyldigheten att säkerställa en hög nivå av integritet, säkerhet och trygghet för minderåriga på sina tjänster.

⁹ Meddelande från kommissionen – Riktlinjer om åtgärder för att säkerställa en hög nivå av integritet, säkerhet och trygghet för minderåriga enligt artikel 28.4 i förordning (EU) 2022/2065 (C/2025/5519).

Ålderssäkring

Kapitel 6 i riktlinjerna inleds med ett avsnitt som behandlar *ålderssäkring* (6.1). Begreppet förklaras som möjligheten för leverantörer av onlineplattformar att på mer eller mindre exakta, tillförlitliga och robusta sätt kontrollera användarnas ålder.

I punkt 25 anges att EU-kommissionen anser att åtgärder som begränsar tillgången utifrån ålder är ett ändamålsenligt sätt att säkerställa en hög nivå av integritet, säkerhet och trygghet för minderåriga på onlineplattformar. I detta syfte kan leverantörer använda sig av verktyg för ålderssäkring för att se till att användare under en viss ålder inte får tillgång till innehåll online som är olämpligt för deras ålder, såsom spel eller pornografi, eller utsätts för andra risker, såsom grooming.

I punkt 26 anges vidare att verktyg för ålderssäkring också kan hjälpa leverantörer att förhindra att vuxna får tillgång till vissa plattformar som är avsedda för minderåriga, utom när detta sker i legitima föräldra-, utbildnings- eller övervakningssyften, vilket minskar risken för att vuxna utger sig för att vara minderåriga och/eller försöker skada minderåriga.

I punkt 27 beskrivs ålderssäkring som ett verktyg som kan användas för att åldersanpassa själva tjänsten i fråga och därmed bidra till säkrare och mer barnvänliga onlineutrymmen. I dessa fall kan verktygen användas för att se till att barn endast har tillgång till visst innehåll, vissa funktioner eller vissa aktiviteter som lämpar sig för dem, med beaktande av deras ålder och växande förmåga.

I punkt 28 poängteras att det är viktigt att skilja mellan å ena sidan åldersbegränsningar som begränsar tillgången till plattformen eller delar av den för användare som är under eller över en viss ålder, och å andra sidan olika metoder för ålderssäkring som används för att fastställa en användares ålder.

De vanligaste metoderna för ålderssäkring delas in i tre övergripande kategorier. Dessa anges i punkt 29 och är *självdeklaration* (att användaren själv uppger sin ålder eller vilken åldersgrupp den tillhör), *ålderssuppskattring* (att en leverantör fastställer att en användare sannolikt är i en viss ålder, ingår i en viss åldersgrupp eller är över eller under en viss ålder) och *ålderskontroll*, på engelska *age verification* (ett system som bygger på fysiska identifierare eller verifierade identifi-

kationskällor som ger en hög grad av säkerhet vid fastställandet av en användares ålder).

I punkt 30 anges att den största skillnaden mellan åldersuppskattning och ålderskontroll är graden av exakthet då man med ålderskontroll med säkerhet kan fastställa användarens ålder, medan man med åldersuppskattning får en uppskattning av åldern. Åldersuppskattning bygger på att leverantören analyserar användarens beteende på den aktuella plattformen, till exempel vilka typer av inlägg personen tittar på eller interagerar med och hur han eller hon uttrycker sig.

I punkterna 31–36 behandlas de överväganden som enligt kommissionen ska göras innan en leverantör fattar beslut om åtkomstbegränsningar ska införas med stöd av ålderssäkring.

Kommissionen framhåller i punkt 33 att åldersuppskattningar inte per automatik påverkar mottagarnas grundläggande fri- och rättigheter i mindre utsträckning om de är mindre exakta. Mindre exakta lösningar kan snarare leda till att fler personuppgifter behandlas än om lösningarna ger mer exakta resultat. De kan också göra så att vissa barn inte får tillgång till onlineplattformar som de annars skulle kunna få tillgång till eftersom åldern inte fastställs exakt. När leverantörer av onlineplattformar som är tillgängliga för minderåriga överväger att införa metoder för åldersuppskattning som kräver behandling av personuppgifter bör de därför se till att dataskyddsprinciperna, särskilt principen om dataminimering, tillämpas korrekt och förblir robusta över tid, och beakta Europeiska dataskyddsstyrelsens (EDPB) uttalande om åldersstyrkande.¹⁰

I detta uttalande, som har antagits i syfte att skydda både barn och personuppgifter, påpekar EDPB att ålderssäkring (som i den svenska, ännu inte korrekturlästa, språkversionen benämns åldersstyrkande) medför särskilda risker för dataskyddet och kan ha en negativ inverkan på inte bara fysiska personers rätt till skydd av sina personuppgifter utan även på andra fri- och rättigheter, såsom rätten till icke-diskriminering, rätten till personlig integritet, rätten till frihet och säkerhet samt rätten till yttrandefrihet och information. I EDPB:s redogörelse för principer som behöver iakttas för en utformning av ålderssäkring som är förenlig med GDPR betonas bland annat att alla rättigheter och friheter måste respekteras, att åtgärderna ska vara proportionella

¹⁰ Europeiska dataskyddsstyrelsens uttalande 1/25 om åldersstyrkande, antaget den 11 februari 2025 (*den svenska språkversionen är ännu inte korrekturläst*). Kan nås via https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/statements/statement-12025-age-assurance_sv.

och ändamålsenliga samt att en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken bör säkerställas.

I punkt 37 i kommissionens riktlinjer beskrivs under vilka förutsättningar som kommissionen anser att införande av åtkomstbegränsningar med stöd av ålderskontroll är en lämplig och proportionell åtgärd (jämför skrivningen i artikel 28.1 i DSA) för att skydda minderåriga. Förutom vissa situationer där en riskbedömning leder fram till den slutsatsen framgår det av punkt 37 d att detta också gäller om det i unionsrätten eller i nationell rätt, i enlighet med unionsrätten, fastställs en åldersgräns för att få tillgång till vissa produkter eller tjänster, inbegripet särskilt definierade kategorier av sociala medietjänster online.

I punkt 38 anges att ålderssuppskattning kan komplettera ålderskontroll och användas som ett komplement till detta eller som ett tillfälligt alternativ, särskilt när det inte finns några kontrollåtgärder som uppfyller kriterierna för ändamålsenlig ålderssäkring i artiklarna 49–53, med särskild tonvikt på skyddet av användarnas rätt till integritet och dataskydd. Denna övergångsperiod bör dock inte sträcka sig längre än till den första översynen av riktlinjerna.

Punkterna 39–46 behandlar teknik för ålderskontroll. Ålderskontroll bör enligt punkt 39 behandlas som en separat process som inte är kopplad till annan datainsamling som onlineplattformar utför och den bör inte ge leverantörer av onlineplattformar rätt att lagra personuppgifter utöver information om användarens åldersgrupp.

I punkt 41 anges att metoder som bygger på verifierade och tillförlitliga id-handlingar utfärdade av myndigheter och som inte ger plattformen tillgång till ytterligare personuppgifter kan betraktas som ändamålsenlig ålderskontroll, förutsatt att de bygger på anonymiserade åldersmärken. Sådana märken bör utfärdas efter en tillförlitlig kontroll av personens ålder och av en oberoende tredje part, inte av leverantören av onlineplattformen. Leverantörer uppmanas vidare i punkt 46 att använda så kallade dubbelblinda metoder för ålderskontroll, som säkerställer både att onlineplattformen inte på något sätt kan identifiera användaren och att leverantören av ålderskontrollen inte får kännedom om de tjänster för vilka ålderskontrollen används. I det avsnitt där de redovisade punkterna finns tas också upp mer om den kommande EU-lösningen för ålderskontroll, som förväntas komma att fungera som ett sådant åldersmärke, liksom om den europeiska digitala plånboken.

I punkterna 49–53 ställs vissa kriterier upp för bedömningen av om en metod för ålderssäkring är lämplig och proportionell. De faktorer som ska beaktas enligt punkt 49 är metodens exakthet, tillförlitlighet, robusthet, inverkan på rättigheter och icke-diskriminering. *Exakthet* syftar på hur exakt en viss metod fastställer användarens ålder. Med *tillförlitlighet* avses hur tillförlitlig en viss metod är i praktiken under verkliga förhållanden. *Robusthet* rör hur lätt det är att kringgå en viss metod. *Inverkan på rättigheter* syftar på huruvida en viss metod kan komma att inskränka användarnas rättigheter och *icke-diskriminering* på huruvida en viss metod kan komma att diskriminera vissa användare. I punkten ges också vissa anvisningar kring hur leverantörer av onlineplattformar bör förhålla sig till dessa kriterier.

Enligt punkt 50 kan en metod för ålderssäkring som inte uppfyller de nyss nämnda kriterierna inte anses vara lämplig och proportionerlig.

I punkt 52 anges att kommissionen anser att självdeklaration inte uppfyller samtliga krav, särskilt inte kraven på robusthet och exakthet. Självdeklaration anses därför inte vara en lämplig metod för ålderssäkring för att säkerställa en hög nivå av integritet, säkerhet och trygghet för minderåriga i enlighet med artikel 28.1 i DSA.

Övrigt

Riktlinjerna behandlar en stor mängd andra åtgärder utöver de nu berörda frågorna om ålderssäkring. Det anges exempelvis hur leverantörer av onlineplattformar som är tillgängliga för minderåriga utan att registrering krävs bör konfigurera sina inställningar för oregistrerade användare samt vad leverantören bör göra om registrering krävs eller erbjuds. Därutöver finns relativt ingående riktlinjer för kontoinställningar, utformning av onlinegränssnitt och andra verktyg, rekommendationssystem och sökfunktioner, affärsmetoder och moderering. Det finns även ett särskilt kapitel om rapportering, användarstöd och verktyg för vårdnadshavare.

7.5.4 Tillsyn

I DSA kommer ursprungslandsprincipen till uttryck genom att befogenhet att utöva tillsyn över efterlevnaden av förordningen i första hand styrs av var berörd leverantör är etablerad, med särskilda regler om det är fråga om en mycket stor onlineplattform eller sökmotor. Grunderna för detta regleras i artikel 56.

Leverantörer av förmedlingstjänster som inte har ett etableringsställe i unionen men som erbjuder tjänster i unionen ska enligt artikel 13 utse en juridisk eller fysisk person att agera som deras rättsliga företrädare i en av de medlemsstater där de erbjuder sina tjänster.

Om inget annat är föreskrivet har varje medlemsstat exklusiv befogenhet att utöva tillsyn över de leverantörer som är etablerade inom dess territorium (artikel 56.1). Ett undantag från detta rör tillsyn enligt artiklarna 34–42, som träffar leverantörer av mycket stora onlineplattformar och mycket stora onlinesökmotorer, över vilka kommissionen har exklusiv befogenhet att utöva tillsyn (artikel 56.2).

Kommissionen får även utöva tillsyn över leverantörer av mycket stora onlineplattformar och onlinesökmotorer när det gäller de skyldigheter som fastställs i artiklarna 11–32. Om kommissionen inte har inlett något förfarande för en viss överträdelse i dessa fall har den medlemsstat där leverantören är etablerad befogenhet att göra det (artikel 56.3 och 56.4).

För leverantörer som inte har något etableringsställe i unionen ligger befogenheten i första hand på den medlemsstat där dess rättsliga företrädare har sin hemvist eller är etablerad, eller på kommissionen. Om en leverantör av förmedlingstjänster varken har ett etableringsställe eller en rättslig företrädare i unionen har alla medlemsstater och, när det gäller en leverantör av en mycket stor onlineplattform eller onlinesökmotor, kommissionen befogenhet att utöva tillsyn (artikel 56.6 och 56.7).

För att verkställa tillsynsansvaret ska varje medlemsstat ha en eller flera behöriga myndigheter, varav en ska utses till samordnare för digitala tjänster (artikel 49).

I Sverige har Post- och telestyrelsen (PTS), Mediemyndigheten och Konsumentverket utsetts till tillsynsmyndigheter genom 4 § förordningen (2024:958) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om digitala tjänster. Den närmare fördelningen av an-

svaret följer av 4–8 §§. PTS är samordnare för berörda myndigheter såvitt avser digitala tjänster.

I fråga om tillsynen över artikel 28, om skydd av minderåriga, ansvarar Mediemyndigheten inom svensk jurisdiktion i fråga om första punkten, som reglerar leverantörernas skyldighet att på sina tjänster införa lämpliga och proportionella åtgärder för att säkerställa en hög nivå av integritet, säkerhet och trygghet för minderåriga vid tillhandahållande av onlineplattformar som är tillgängliga för minderåriga. Konsumentverket är ansvarig myndighet såvitt avser tillsyn över artikel 28.2, som innehåller förbud mot annonser på leverantörernas gränssnitt som bygger på profilering med hjälp av tjänstemottagarens uppgifter, när leverantören med rimlig säkerhet är medveten om att tjänstemottagaren är minderårig. Konsumentverkets ansvar är i det hänseendet begränsat till annonser med kommersiellt syfte. När det gäller annonser som saknar kommersiellt syfte utövar Mediemyndigheten tillsyn även i fråga om artikel 28.2.

Behörigheterna för en samordnare för digitala tjänster, till exempel i fråga om undersökningsbefogenheter och befogenheter avseende kontroll av efterlevnaden med avseende på leverantörer som omfattas av medlemsstatens behörighet, följer delvis av artikel 51 och ska i viss utsträckning kompletteras i nationell rätt. I artikel 49.4 anges att det som sägs i bland annat artikel 51 om samordnare för digitala tjänster också ska tillämpas på övriga behöriga myndigheter som medlemsstaterna utser. Respektive tillsynsmyndighet har alltså inom sitt ansvarsområde de befogenheter som i det närmast följande anges för samordnaren.

Regleringen av samordnarens befogenheter i fråga om efterlevnadskontroll finns i artikel 51.2. Bland dessa ingår befogenhet att beordra att överträdelser upphör och, när så är lämpligt, att föreskriva avhjälpande åtgärder som står i proportion till överträdelsen och som är nödvändiga för att få överträdelsen att faktiskt upphöra, eller begära att en rättslig myndighet i samordnarens medlemsstat gör detta. Samordnaren har också befogenhet att förena ett föreläggande med vite med det belopp som följer av artikel 52, eller att begära att en rättslig myndighet i samordnarens medlemsstat gör detta, för att säkerställa att en överträdelse upphör.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 51.6 fastställa särskilda regler och förfaranden för utövandet av befogenheterna och säkerställa att

allt utövande av befogenheterna är förenat med ändamålsenliga skyddsmekanismer som fastställs i nationell rätt.

Enligt artikel 52.1 ska medlemsstaterna också fastställa regler för sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i förordningen som görs av leverantörer av förmedlingstjänster som omfattas av deras behörighet och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att dessa tillämpas i enlighet med artikel 51. I artikel 52.2–52.4 anges de närmare krav som ställs på de nationella regleringarna på området. Det handlar bland annat om att medlemsstaterna ska säkerställa att det högsta bötesbelopp som kan åläggas för underlåtelse att fullgöra en skyldighet som fastställs i förordningen är sex procent av den globala årsomsättningen för den berörda leverantören av förmedlingstjänster under det föregående räkenskapsåret. Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att det högsta beloppet för vite är fem procent av den genomsnittliga globala dagsomsättningen eller dagsinkomsten för den berörda leverantören av förmedlingstjänster under det föregående räkenskapsåret per dag, beräknat från den dag som anges i det berörda beslutet.

I Sverige finns den nationella regleringen i lagen (2024:954) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om digitala tjänster. Förutom närmare regler om förfarande, förelägganden, tillsyn och sanktioner framgår av lagen att vissa beslut av en tillsynsmyndighet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av 3 kap. 23 § kan utläsas att överträdelser av artikel 28 inte kan läggas till grund för påförande av sanktionsavgift för leverantörer under svensk jurisdiktion. Befogenheten för tillsynsmyndigheterna att bland annat besluta om förelägganden och även förena dem med vite följer emellertid direkt av artikel 51 i DSA och påverkas inte av den svenska regleringen.

7.6 Behandling av personuppgifter – EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen

Syften och tillämpningsområde

EU:s dataskyddsförordning (GDPR) är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer. Förordningen, som utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU, tillåter och förutsätter i vissa fall att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning. För Sveriges del finns

regleringen i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

Syftet med GDPR är dubbelt. Avsikten är dels att skapa förutsättningar för ett fritt flöde av personuppgifter inom EU, dels att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter. Förordningen utgör en kompromiss mellan olika motstående intressen. Utöver fysiska personers rätt till skydd för sina personuppgifter ska andra viktiga intressen, såsom behovet av en vid yttrandefrihet, också tas i beaktande vid tillämpningen (se skäl 4).

Avvägningen mellan dessa intressen görs på delvis olika sätt i olika rättssystem, även inom EU. Att en sådan avvägning inte nödvändigtvis leder till samma resultat i samtliga EU:s medlemsstater är inte i sig oförenligt med GDPR (se EU-domstolens dom i målet Google, C-507/17, EU:C:2019:772, punkt 67).

GDPR är som utgångspunkt tillämplig på all helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter. Dessutom gäller förordningen för manuell behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Med personuppgifter avses alla upplysningar om en identifierad eller identifierbar person. Namn och personnummer är typiska exempel på personuppgifter. Men även en uppgift om ip-adress, fysiska kännetecken och liknande kan vara en personuppgift, om uppgiften kan användas för att identifiera en viss person.

Med behandling av personuppgifter avses i princip all hantering av personuppgifter.

Från huvudregeln att GDPR är tillämplig på i princip all behandling av personuppgifter görs i artikel 2.2 ett antal undantag. Exempelvis undantas personuppgiftsbehandling som är helt och hållet privat, eller har samband med individers hushåll och därmed saknar koppling till yrkes- eller affärsmässig verksamhet. Personuppgiftsbehandling som omfattas av tillämpningsområdet för det så kallade dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning omfattas inte heller.¹¹ Även behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten är undantagen från förordningens tillämpningsområde. Det kan dock noteras att Sverige i dataskyddslagen har

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

infört bestämmelser som här utvidgar tillämpningen till att omfatta även sådan verksamhet med vissa specifika undantag (1 kap. 2 och 3 §§).¹²

GDPR har getts ett relativt brett territoriellt tillämpningsområde. Förordningen är givetvis tillämplig på behandling av personuppgifter inom ramen för verksamhet som bedrivs inom unionen. Därutöver tillämpas den i vissa situationer även på verksamheter utanför EU. Detta är fallet om behandlingen av personuppgifter har anknytning till unionen, bland annat genom försäljning av tjänster till registrerade i unionen eller övervakning av deras beteende inom unionen (artikel 3).

Vägledande principer för all personuppgiftsbehandling

All behandling av personuppgifter ska följa de grundläggande principerna i artikel 5.1 i dataskyddsförordningen. Där anges bland annat att uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (*laglighet, korrekthet och öppenhet*) samt att de ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (*ändamålsbegränsning*). Uppgifterna ska vidare vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (*uppgiftsminimering*). De får som huvudregel inte heller förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (*lagringsminimering*).

Vid sidan av dessa principer krävs också stöd i GDPR för att få behandla personuppgifter, det som kallas för rättslig grund. De rättsliga grunderna nämns i artikel 6.1 och är att

- a) den registrerade har gett sitt samtycke (det är den personuppgiftsansvarige som har bevisbördan för att ett samtycke finns och den registrerade kan när som helst återta sitt samtycke),
- b) behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås,

¹² För regeringens överväganden i samband med att dessa bestämmelser infördes, se prop. 2017/18:105 s. 28–32.

- c) behandlingen krävs för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige,
- d) behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person,
- e) behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning, och
- f) behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn.

Uppräkningen är uttömmande. Om ingen av de grunder som anges i artikeln är tillämplig är behandlingen inte laglig och får därmed inte utföras.

De rättsliga grunderna är i viss mån överlappande och flera rättsliga grunder kan vara tillämpliga avseende en och samma behandling.

I led a, b, d och f fastställs den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter direkt i artikeln. När det gäller behandling som är nödvändig enligt led c och e måste det även finnas ett annat stöd i rättsordningen än det som ges i dataskyddsförordningen. Av artikel 6.3 följer nämligen att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

I förarbetena till dataskyddslagen konstateras att en rättslig grund är fastställd i enlighet med svensk rätt om den följer av författning eller beslut som meddelats i enlighet med regeringsformens bestämmelser samt att en rättslig grund även kan följa av kollektivavtal som en följd av den svenska arbetsmarknadsmodellen (se prop. 2017/18:105 s. 49 och 52).

Angående begreppet rättslig förpliktelse i led c anges följande i prop. 2017/18:105 s. 53.

I första hand torde offentligrättsliga förpliktelser omfattas av begreppet rättslig förpliktelse. Det finns dock även i civilrättsliga författningar bestämmelser som i sig utgör eller kan medföra rättsliga skyldigheter, t.ex. inom arbetsrätten. Rent språkligt omfattar begreppet rättslig förplik-

telse även sådana skyldigheter som har lagts fast i ett avtal. Förpliktelser som följer av avtal där den registrerade själv är part utgör emellertid en separat rättslig grund för personuppgiftsbehandling enligt både dataskyddsdirektivet och dataskyddsförordningen, nämligen led b i respektive artikel. Detta talar för att de rättsliga förpliktelser som avses i led c är av ett annat slag, även om förpliktelser som följer av vissa lagreglerade avtal, t.ex. försäkringsavtal av betydelse för andra än parterna eller gynnande tredjemansavtal, skulle kunna omfattas av bestämmelsen.

Artiklarna 5 och 6 är grundläggande och kumulativa. Det innebär att någon av de rättsliga grunderna i artikel 6 måste vara tillämplig, samtidigt som samtliga principer i artikel 5 ska följas.

Vidare finns ett antal bestämmelser om den registrerades rättigheter, såsom rätten till information, tillgång, rättelse och radering (se artiklarna 13–17), samt rätten att göra invändningar mot behandlingen och att inte bli föremål för visst automatiserat beslutsfattande (se artiklarna 21 och 22). Dessa rättigheter kan under vissa förutsättningar begränsas (se artikel 23). Behandling av personuppgifter i strid med dataskyddsregleringen kan leda till sanktionsavgifter (se artikel 83).

Behandling av känsliga personuppgifter och identifikationsnummer

När det gäller så kallade känsliga personuppgifter finns särskilda bestämmelser. Med känsliga personuppgifter avses personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter eller filosofisk övertygelse och medlemskap i fackförening, genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa och uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.

Utgångspunkten är att behandling av känsliga personuppgifter är förbjuden. Undantagen är särskilt reglerade (se artikel 9). Laglig grund för behandling förutsätter att det finns ett tillämpligt undantag.

I artikel 87 i GDPR finns en bestämmelse om att medlemsstaterna närmare får bestämma på vilka särskilda villkor ett nationellt identifikationsnummer eller något annat vedertaget sätt för identifiering får behandlas. Ett nationellt identifikationsnummer eller ett annat vedertaget sätt för identifiering ska i sådana fall endast användas med iakt-

tagande av lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter enligt förordningen.

Uppgifter om identifikationsnummer är inte känsliga personuppgifter enligt förordningen men i den svenska lagstiftningen finns ett särskilt skydd för personnummer, liksom för de samordningsnummer som man kan tilldelas om man inte är eller har varit folkbokförd i Sverige. Regleringen finns i 3 kap. 10 § dataskyddslagen och innebär att personnummer och samordningsnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall behandling av personnummer och samordningsnummer är tillåten (3 kap. 11 § samma lag).

Vissa organisatoriska krav på verksamheter när personuppgifter behandlas

Vid behandlingen av personuppgifter har funktionen personuppgiftsansvarig ålagts en viktig roll i fråga om ansvaret för behandlingen. Personuppgiftsansvarig är den organisation eller i vissa fall fysiska person som bestämmer för vilka ändamål uppgifterna ska behandlas och hur behandlingen ska gå till (artikel 4.7). Den personuppgiftsansvarige kan överlåta den faktiska behandlingen av personuppgifter till ett personuppgiftsbiträde (artikel 4.8) men personuppgiftsansvaret i sig kan aldrig överlåtas. Personuppgiftsansvariga eller personuppgiftsbiträden som inte är etablerade i EU ska enligt artikel 27 som utgångspunkt skriftligen utse en företrädare i unionen.

Den personuppgiftsansvarige har ett generellt ansvar att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med dataskyddsförordningen. Det innebär enligt artikel 25 bland annat en skyldighet att ha så kallat inbyggt dataskydd och dataskydd som standard.

Med inbyggt dataskydd avses att dataskyddsreglerna ska beaktas redan vid utformningen av it-system och organisatoriska rutiner. Dataskydd som standard innebär att den personuppgiftsansvarige ska säkerställa att personuppgiftsbehandling inte sker i större omfattning än nödvändigt.

Personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden är med vissa undantag skyldiga att föra ett register eller en förteckning över behandlingar av personuppgifter (artikel 30).

Den personuppgiftsansvarige ska enligt artikel 32 vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att garantera en lämplig säkerhetsnivå för behandlingen av personuppgifter.

Den personuppgiftsansvarige måste i vissa fall göra konsekvensbedömningar och samråda med tillsynsmyndigheten. Genom en konsekvensbedömning kan organisationer ta reda på vilka risker som finns och ta fram rutiner och åtgärder för att bemöta dessa risker (artiklarna 35 och 36).

Åldersgränser för samtycke till personuppgiftsbehandling

I skäl 38 till GDPR uttalas att barns personuppgifter förtjänar ett särskilt skydd, eftersom barn kan vara mindre medvetna om risker, skyddsåtgärder och rättigheter. Det särskilda skyddet bör i synnerhet gälla användningen av barns personuppgifter i marknadsförings-syfte, för att skapa personlighets- eller användarprofiler samt för insamling av uppgifter när tjänster som erbjuds direkt till barn utnyttjas. I samma skäl uttalas vidare att samtycke från den person som har föräldraansvar inte bör krävas för förebyggande eller rådgivande tjänster som erbjuds direkt till barn (i Europeiska dataskyddsstyrelsens riktlinjer anges som exempel barnskyddstjänster som erbjuds på internet till ett barn via en onlinechatt¹³).

Som har framgått krävs för att en personuppgiftsbehandling ska vara laglig att det finns en rättslig grund för behandlingen. Samtycke från den registrerade utgör enligt artikel 6.1 a i GDPR en sådan rättslig grund.

I artikel 8.1 anges att vid erbjudande av informationssamhällets tjänster direkt till ett barn, ska behandling av personuppgifter få ske med stöd av den registrerades samtycke om barnet är minst 16 år. Om barnet är under 16 år ska sådan behandling vara tillåten endast om och i den mån samtycket ges eller godkänns av den person som har föräldraansvar för barnet.

¹³ Riktlinjer 05/2020 om samtycke enligt förordning (EU)2016/679, Version 1.1, Antagna den 4 maj 2020, Europeiska dataskyddsstyrelsen, punkt 150 (*den svenska språkversionen är ännu inte korrekturläst*).

Medlemsstaterna får föreskriva en lägre ålder än 16 år i sin nationella rätt, dock inte är lägre än 13 år. Inom unionen finns exempel på åldersgränser på allt från 13 till 16 år.

I Sverige är åldersgränsen 13 år, vilket regleras i 2 kap. 4 § data-skyddslagen. Om barnet är under 13 år är behandling tillåten endast om samtycke ges eller godkänns av den som har föräldraansvar för barnet.

Enligt artikel 8.2 ska den personuppgiftsansvarige, i fråga om barn under åldersgränsen, göra rimliga ansträngningar för att kontrollera att samtycke ges eller godkänns av den person som har föräldraansvar för barnet, med hänsyn tagen till tillgänglig teknik. I EDPB:s riktlinjer (punkterna 136–146) ges viss vägledning kring vad som kan utgöra rimliga ansträngningar.

I artikel 8.3 anges att artikel 8.1 inte ska påverka tillämpningen av allmän avtalsrätt i medlemsstaterna, såsom bestämmelser om giltighet, upprättandet eller effekten av ett avtal som gäller ett barn.

Tillsyn

I artiklarna 51–59 i GDPR finns grundläggande regler för de nationella tillsynsmyndigheter som ska finnas i varje medlemsstat. Där regleras bland annat inrättandet av tillsynsmyndigheter samt myndigheternas uppgifter och befogenheter (se nedan). Tillsynsmyndigheterna har till uppgift att övervaka att förordningens bestämmelser efterlevs och ska bidra till en enhetlig tillämpning av förordningen inom unionen. I Sverige är utpekad tillsynsmyndighet Integritets- och skyddsmyndigheten.

Varje tillsynsmyndighet är enligt artikel 55 behörig att utföra uppgifter och utöva befogenheter enligt GDPR inom sin egen medlemsstats territorium. Vid personuppgiftsbehandling av en myndighet eller ett privaträttsligt organ enligt artikel 6.1 c eller e (rättslig förpliktelse respektive allmänt intresse eller myndighetsutövning) är myndigheten i den berörda medlemsstaten behörig.

Av artikel 56 framgår vilka tillsynsmyndigheter som under olika förhållanden är behöriga vid gränsöverskridande behandling av personuppgifter och i artiklarna 60–62 finns bestämmelser om bland annat samarbete och gemensamma insatser vid sådan gränsöverskridande behandling.

Tillsynsmyndigheterna har ett stort antal uppgifter som preciseras i artikel 57. Det handlar bland annat om att behandla klagomål från registrerade och, om det är lämpligt, att undersöka den sakfråga som klagomålet gäller. Genom artikel 58 har tillsynsmyndigheterna även getts ett antal befogenheter. De kan exempelvis vidta följande åtgärder.

- Beordra personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden att lämna all information som myndigheten behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter.
- Genomföra undersökningar i form av dataskyddstillsyn.
- Få tillträde till alla lokaler som tillhör den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet, inbegripet tillgång till all utrustning och alla andra medel för behandling av personuppgifter i överensstämmelse med unionens processrätt eller medlemsstaternas nationella processrätt.
- Utfärda varningar till personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden om att planerade behandlingar sannolikt kommer att bryta mot bestämmelserna i förordningen.
- Utfärda förelägganden om att tillmötesgå de registrerades begäran att få utöva sina rättigheter enligt förordningen.
- Påföra administrativa sanktioner.

8 Internationell utblick

8.1 Inledning

Frågor om hur barn påverkas av sociala medier har de senaste åren fått betydande uppmärksamhet världen över. I slutet av år 2025 var Australien först med att börja tillämpa en lag med en åldersgräns för användning av sociala medier, varefter liknande lagar har röstats igenom i till exempel Malaysia och Indonesien. Lagförslag har också lagts fram eller aviserats i ett flertal andra länder, både i Europa och övriga världen.

Sverige är alltså långt ifrån ensamt i att ha uppmärksammat frågeställningen. Det är därför naturligt att ta del av internationella erfarenheter, något som också följer av utredningens direktiv. Där anges att utredningen särskilt ska ta del av erfarenheter från länder inom EU samt att framför allt arbetet i Grekland, Norge, Spanien, Frankrike och Australien bör beaktas.

Utredningen har valt att inleda detta kapitel med en redovisning av den australiska lagstiftningen. Detta med hänsyn till att denna varit den första att faktiskt träda i kraft.

Därefter följer en redogörelse för de lagstiftningsarbeten som pågår i Norge och i Danmark. Skälet till att särskilt fokus riktas mot dessa länder är dels den geografiska närheten, dels likheterna i rättstradition.

Närmast därefter redovisas processen i Frankrike, som är det EU-land som kommit längst i sitt lagstiftningsarbete, varefter andra EU-länder behandlas, däribland Grekland och Spanien.

Sist redovisas pågående arbete på EU-nivå.

Det ska i sammanhanget noteras att utvecklingen på området går snabbt. Den redovisning som ges i detta kapitel är därför, av naturliga skäl, en ögonblicksbild.

8.2 Australien

Inledning

Australien är alltså det första landet där en lagreglerad åldersgräns för barns tillgång till sociala medier har börjat tillämpas. Åldersgränsen har införts genom ändringar i den australiska lagen Online Safety Act 2021, vilka trädde i kraft den 10 december 2025.

Ändringarna innebär, såvitt här är relevant, att leverantörer av vissa typer av sociala medieplattformar åläggs att vidta ”rimliga åtgärder” för att hindra barn under 16 år från att ha konton på dessa plattformar. Lagen innehåller också regler om sanktioner vid överträdelse. Det ställs därtill upp vissa krav i fråga om vilken information plattformarna får samla in för att uppfylla sina skyldigheter och hur informationen får behandlas.

Nedan ges en sammanfattande redogörelse för regelverket och något om vad som kommit fram om tillämpningen under de månader som lagen har gällt.

Regelverket

Ålder

Åldersgränsen i den australiska lagen är 16 år. Lagen gäller för barn som är stadigvarande bosatta i Australien.

Valet av ålder har framför allt motiverats utifrån en bedömning av när barn som grupp anses tillräckligt mogna att hantera de risker som är förenade med användning av sociala medier.

Lagen innehåller ingen möjlighet för föräldrar att samtycka till att barn under åldersgränsen ges tillgång till de tjänster som omfattas av regleringen.

Tillämpningsområde

Såvitt avser tillämpningsområdet träffar lagen vad som benämns som *åldersbegränsade plattformar för sociala medier* (age restricted social media platform). Lagen innehåller också en, något snävare, definition av *social medietjänst*.

För att omfattas av tillämpningsområdet krävs att tjänstens enda syfte, eller ett väsentligt syfte med den, är att möjliggöra social interaktion online mellan två eller flera slutanvändare. Att syftet ingår redan i den grundläggande avgränsningen av tillämpningsområdet är en skillnad från de regleringar som har varit föremål för diskussion i Europa.

Lagens tillämpning förutsätter också att medietjänsten gör det möjligt för slutanvändare att *länka till* eller *interagera* med vissa eller alla andra slutanvändare och att *publicera material* på tjänsten.

Till lagen har kopplats så kallade ”legislative rules”, som beslutas av ansvarig minister. Även i dessa görs vissa avgränsningar. En sådan är att tjänsten ska ha antingen en rekommendationsfunktion (a recommender feature), en funktion för inloggning (a logged-in feature) eller båda.¹

Uttrycket *rekommendationsfunktion* förklaras i regleringen som att tjänsten kan välja material baserat på information relaterad till en slutanvändares konto och visa det för slutanvändaren. Uttrycket *funktion för inloggning* innebär att tjänsten har en eller flera av tre funktioner, nämligen ett oändligt flöde (endless-feed feature), en funktion för feedback (feedback feature) eller en funktion där visst innehåll är tillgängligt bara under en begränsad tid (time-limited feature) och att slutanvändare endast får tillgång till eller exponeras för den eller de funktionerna vid användning med ett konto. I uttrycket *funktion för feedback* ligger att slutanvändare kan få information om i vilken utsträckning andra slutanvändare har tittat på eller interagerat med material som slutanvändaren har postat på tjänsten, eller valt att få notiser om slutanvändarens konto eller aktivitet på tjänsten.

¹ Online Safety (Age-Restricted Social Media Platforms) Rules 2025, made under the Online Safety Act 2021, Compilation No. 1.

Undantag från tillämpningsområdet

Från tillämpningsområdet undantas tjänster där inget material är tillgängligt för slutanvändare i Australien. Även vissa tjänster som särskilt beskrivs i landets legislative rules undantas. De sex första gäller tjänster vars enda eller huvudsakliga syfte är att

- a) möjliggöra slutanvändares kommunikation via meddelanden, e-post, röstsamtal eller videosamtal,
- b) möjliggöra för slutanvändare att spela onlinespel,
- c) möjliggöra för slutanvändare att dela information om produkter eller tjänster,
- d) möjliggöra för slutanvändare att delta i professionellt nätverkande eller professionell utveckling,
- e) främja slutanvändares utbildning, eller
- f) främja slutanvändares hälsa.

Därutöver undantas tjänster som har ett väsentligt syfte att

- g) underlätta kommunikation mellan utbildningsinstitutioner och studerande eller de studerandes familjer, eller
- h) underlätta kommunikation mellan vårdgivare och personer som använder deras tjänster.

Dessa typer av tjänster omfattas alltså inte av kravet på åldersgräns.

Tillsyn och sanktioner

I Online Safety Act 2021 regleras inrättandet av en ”eSafety Commissioner”, en myndighet som bland annat ska utöva tillsyn och utforma riktlinjer för tillämpningen. Myndigheten har tagit fram sådana riktlinjer och även publicerat en förteckning dels över namngivna tjänster som betraktas som åldersbegränsade plattformar för sociala medier, dels över tjänster som bedöms falla utanför tillämpningsområdet.²

² Social Media Minimum Age Regulatory Guidance, September 2025, eSafety Commissioner; eSafety Commissioner, Which platforms are age-restricted?, <https://www.esafety.gov.au/about-us/industry-regulation/social-media-age-restrictions/which-platforms-are-age-restricted>. Hämtad 2026-05-08.

Som har framgått åläggs leverantörerna av de tjänster som omfattas att vidta rimliga åtgärder för att hindra barn under åldersgränsen från att skapa konton. Brott mot detta kan leda till böter (civil penalty) om 30 000 penalty units eller 150 000 penalty units, vilket motsvarar 9,9 respektive 49,5 miljoner australiska dollar.

Vilka åtgärder som ska betraktas som rimliga avgörs av tillsynsmyndigheten, men någon form av ålderssäkring krävs. Att kräva digital identifiering motsvarande BankID som enda metod för ålderssäkring är dock inte tillåtet. Överträdelse av detta är förenat med samma påföljd.

Till stöd för tolkningen av regleringen har ansvarig minister publicerat två förklarande dokument, så kallade explanatory statements – ett avseende lagen och ett som gäller nämnda legislative rules.³

Riktlinjer för tillämpningen

I riktlinjerna från eSafety Commissioner anges att leverantörer för att följa regleringen behöver överväga och tillämpa metoder för ålderssäkring. Det krävs dock inte en viss typ av metod för ålderssäkring. Olika möjliga metoder för ålderssäkring redovisas emellertid i riktlinjerna.

Åldersuppskattning (age estimation och age inference) nämns med innebörden att uppskatta en användares ålder utifrån yttre karaktäristika såsom ansiktsdrag och röst eller utifrån slutanvändarens agerande i tjänsten. *Ålderskontroll* beskrivs som metoder med hög säkerhet och låg risk för tveksamhet, som bygger på validering av ett auktoriserat bevis på innehavarens ålder. Även *självdeklaration* och *intygande av föräldrar* anges som exempel på metoder.

I riktlinjerna understryks att metoder som innebär en fullständig identifiering av slutanvändaren inte får användas som enda metod. Det anges också att tillsynsmyndigheten inte kräver att leverantörer gör ålderskontroller av alla sina användare för att uppfylla kraven.

Angående metoderna för åldersuppskattning trycker eSafety Commissioner på vikten av att hänsyn tas till användarnas integritet och de begränsningar i träffsäkerhet som följer med de olika meto-

³ Explanatory Statement, Issued by the authority of the Minister for Communications, Online Safety Act 2021, Online Safety (Age-Restricted Social Media Platforms) Rules 2025; Explanatory Statement, Issued by the Authority of the Minister for Communications, Online Safety Act 2021, Online Safety (Age-Restricted Social Media Platforms) Amendment Rules 2026.

derna. Tillsynsmyndigheten anger också att bland annat enbart självdeklaration inte anses uppfylla kraven på rimliga åtgärder. Åtgärder som kompletterar självdeklaration kan enligt vad som anges i riktlinjerna i praktiskt hänseende inkludera:

- att beakta signaler om ålder från andra källor, exempelvis genom Apple App Store:s åldersspans-API som har uppgift om åldersspannet som den aktuella enheten är sammankopplat med,
- att tillämpa andra ålderssäkringsmetoder från tredje part, som åldersuppskattning genom ansiktsgenkänning och kontroller mot bankregister eller e-postdatabaser, eller
- att försäkra sig om att ha robusta modeller för åldersuppskattning utifrån användning, som kan ”flagga” inom rimlig tid om en användare beter sig på ett sätt som gör det troligt att han eller hon är under 16 år, så att användaren kan ålderskontrolleras.

Något om tillämpningen hittills

I slutet av mars 2026 släpptes en tillsynsrapport från eSafety Commissioner och Australiens regering.⁴ Rapporten fokuserar på tio större plattformar som omfattas av kravet på åldersgräns.

I rapporten anges att ett stort antal konton har blivit avaktiverade, raderade eller hindrade från inloggning. I början av mars 2026 hade över 310 000 åldersbegränsade konton hindrats från att nå olika plattformar.

Trots en stor minskning av antalet barn under 16 år med konton på de aktuella tjänsterna har dock kunnat konstateras att ett betydande antal barn i den berörda åldersgruppen fortfarande har konton. Det kan enligt rapporten bland annat bero på att det fortfarande förekommer att användare kan skapa konton utan annan ålderssäkring än självdeklaration och att flera leverantörer som har infört metoder för ålderssäkring av tredje part inte tillämpar dem i anslutning till det inledande kontoskapandet. Detta möjliggör kringgående av åldersgränsen. I rapporten konstateras emellertid också att många av plattformarna gör stora ansträngningar för att efterleva lagen.

⁴ Social Media Minimum Age: March 2026, Compliance update, eSafety Commissioner.

Tillsynsmyndigheten har inlett processer mot fem av de tio särskilt granskade plattformarna för misstänkta överträdelser. Det gäller Facebook, Tiktok, Instagram, Snapchat och Youtube. Bland de problem som hittills har uppmärksammas märks följande.

- Även användare som själva, innan regleringen trädde i kraft, deklarerat att de är under 16 år har på vissa plattformar uppmuntrats att försöka använda verktyg för åldersuppskattning.
- I vissa fall har plattformar gjort det möjligt för användare under 16 år att upprepade gånger försöka använda samma metod för ålderssäkring, med följderna att de till sist kunnat få resultatet att de är över 16 år.
- Vägarna för att rapportera minderåriga användare har i allmänhet inte varit särskilt tillgängliga och effektiva, särskilt för föräldrar.
- Vissa plattformar tycks inte ha gjort tillräckligt för att hindra barn under 16 år från att ha konton.

8.3 Norge

Inledning

I juli 2025 lade norska Barne- och familjdepartementet och Digitaliserings- och forvaltningsdepartementet fram ett förslag till lag om åldersgräns för användning av sociala medier.⁵ Efter remissförfarande har förslaget beretts i de berörda departementen. Nya frågeställningar, inte minst europarättsliga, har identifierats på departementsnivå.

I maj 2026 skickades ett reviderat lagförslag till Europeiska kommissionen (EU-kommissionen) för det som i Norge benämns ”EES-höring”, det vill säga notifiering enligt det så kallade TRIS-direktivet.⁶ TRIS-förfarandet ska ta ungefär tre månader och målsättningen är att en norsk lagstiftning ska kunna träda i kraft den 1 januari 2027.

Med lagförslaget skickades också vad som benämns ”impact assessment”, ett dokument som innehåller dels de norska departementens

⁵ Høringsnotat om forslag till lov om aldersgrenser for bruk av sosiale medier (sosiale medier-loven), Barne- og familiedepartementet og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (kodifiering).

bedömningar av förslaget ur vissa europarättsliga aspekter, dels motiveringar till de centrala överväganden som gjorts i samband med förslaget.⁷

Parallellt med arbetet med den nya lagen pågår i andra departement en översyn av åldersgränsen för när barn kan samtycka till att deras personuppgifter behandlas för informationssamhällets tjänster, med inriktningen att den åldern ska höjas från nuvarande 13 år till 15 år.

2026 års lagförslag

Ålder

I det ursprungliga betänkandet föreslogs en åldersgräns på 15 år för de tjänster som omfattas av lagen. Efter remissynpunkter från bland annat ungdomsorganisationer innebär det nu presenterade förslaget att åldersgränsen ska gälla till det år barnet fyller 16 år.

Åldersgränsen föreslås alltså gälla födelseår och inte födelsedatum, vilket innebär att alla barn i samma årskull ges tillgång till berörda tjänster vid samma tidpunkt. Det motiveras enligt Norges impact assessment främst av en vilja att förebygga känslor av utanförskap hos barn födda sent på året och att de flesta barn i samma årskurs kommer att ges tillgång vid samma tidpunkt.

Att det ska vara fråga om året då barnet fyller 16 år motiveras främst med att alla barn ska ha hunnit fylla 15 år innan de ges tillgång till tjänsterna. Vidare lyfts fram att detta i stort stämmer överens med den planerade höjningen av åldern för samtycke till personuppgiftsbehandling.

Förslaget innefattar inte någon möjlighet för barnets vårdnadshavare att samtycka till användning vid en tidigare ålder.

Åldersgränsen är formulerad som att ”Barn ska inte ha tillgång till (skadliga) sociala medier före det år de fyller 16 år”.

⁷ Supplementary information about the draft Act and impact assessment. Kan nås via <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/27935>.

Tillämpningsområde

Det norska lagförslaget innehåller en definition av sociala medier. Med sociala medier avses i lagen informations-samhällestjänster

- a) som låter användarna skapa en profil och knyta kontakt med andra användare, och
- b) som lagrar och till allmänheten förmedlar innehåll som laddats upp av användarna utan redaktionell kontroll över innehållet.

I betänkandet anges att definitionen ligger i linje med forskningens definition av sociala nätverkstjänster.⁸ I det impact assessment som skickats till kommissionen tilläggs att den delar flera grundläggande element med definitionen av *onlinebaserad social nätverkstjänst* i artikel 2.7 i den EU-rättsliga förordningen om digitala marknader (DMA).⁹

I lagförslaget övervägs, till skillnad från i 2025 års förslag, en ytterligare avgränsning av tillämpningsområdet till vad som benämns som *skadliga* sociala medier. Departementen har dock inte tagit slutlig ställning till om den avgränsningen bör finnas med eller inte, men redovisar i förslaget en möjlig skrivning.

Med ett skadligt socialt medium ska i så fall avses en tjänst som genom utformning, egenskaper eller innehåll kan vara skadlig för barns känslomässiga, kognitiva eller hälsomässiga utveckling eller som kan vara beroendeskapande eller manipulerande, eller som på annat sätt utnyttjar barns sårbarhet. Det kan läggas vikt vid om tjänsten har vidtagit effektiva skyddsåtgärder.

Lagförslaget innehåller ett bemyndigande för ansvarigt departement att i föreskrift göra undantag från definitionens första eller andra led för enskilda tjänster eller kategorier av tjänster samt, om det begreppet ska användas, ta fram kompletterande bestämmelser om vad som är att betrakta som skadliga sociala medier.

I geografiskt hänseende föreslås att lagen ska gälla för sociala medietjänster som riktar sig mot den norska marknaden eller som erbjuds av aktörer etablerade i Norge. I det impact assessment som

⁸ Høringsnotat om forslag till lov om aldersgrenser for bruk av sosiale medier (sosiale medier-loven), s. 39.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/1925 av den 14 september 2022 om öppna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och (EU) 2020/1828 (Förordningen om digitala marknader).

skickats till EU-kommissionen anges att lagen därmed ska gälla i förhållande till barn som befinner sig i Norge.

I betänkandet från år 2025 övervägdes om en ytterligare förutsättning för att omfattas av definitionen borde vara att tjänsten har ett individuellt anpassat nyhetsflöde, det vill säga att innehållet som visas för användaren styrs av vad han eller hon har läst eller tittat på tidigare eller av andra individrelaterade parametrar. Någon sådan avgränsning föreslogs dock inte, bland annat med hänvisning till att det då skulle krävas endast mindre justeringar av vissa tjänster för att kringgå regleringen. Departementen gör samma bedömning i det nu liggande förslaget.

I betänkandet övervägdes också om lagförslaget borde begränsas till tjänster av en viss storlek men någon sådan avgränsning föreslogs inte. Även den bedömningen kvarstår i det aktuella förslaget.

Undantag från tillämpningsområdet

Även i det norska förslaget görs vissa uttryckliga undantag från tillämpningsområdet. Undantagen är formulerade som att tjänster inte ska anses som sociala medier om de huvudsakligen erbjuder

- a) dataspel,
- b) regelmässig journalistisk produktion och publicering av nyheter, aktuella händelser, samhällsdebatt eller annat innehåll av allmänt intresse,
- c) köp och försäljning av varor eller tjänster,
- d) förmedling av bostads- eller platsannonser,
- e) spridning av recensioner, teknisk vägledning eller råd om varor eller tjänster,
- f) kommunikation i slutna grupper om utbildning och fritidsaktiviteter m.m.,
- g) kommunikation i slutna grupper mellan medlemmar eller frivilliga i politiska och civila organisationer, eller
- h) digitala meddelandetjänster.

Undantagen motiveras huvudsakligen med att berörda tjänster innebär en liten skaderisk eller är av särskild betydelse för barns rättigheter. I sitt impact assessment uppger departementen dock att undantagen är preliminära och kommer vara föremål för fortsatta överväganden under TRIS-förfarandet. Det anges också att en avgränsning av tillämpningsområdet till skadliga tjänster skulle kunna minska behovet av undantag.

Tillsyn och sanktioner

Lagförslaget i betänkandet från år 2025 innehöll detaljerade bestämmelser med krav på leverantörerna att införa system för att kontrollera användares ålder samt om tillsyn och sanktioner. Det nya förslaget innehåller inga sådana regler. Av Norges impact assessment framgår att bedömningen numera är att det europarättsliga regelverket kommer att säkra krav på effektiv ålderskontroll genom förordningen om digitala tjänster (DSA),¹⁰ som förutsätts bli implementerad i EES-avtalet och norsk lag. Bedömningen grundas på artikel 28.1 i DSA, som reglerar en skyldighet för leverantörer av onlineplattformar att vidta åtgärder på sina tjänster för att skydda minderåriga, och de riktlinjer till artikeln som EU-kommissionen har tagit fram. Riktlinjerna medger att medlemsstater inför nationella åldersgränser för tillgång till bland annat vissa särskilt definierade kategorier av sociala medietjänster online. Detta innebär, enligt vad som anges, att leverantörerna kommer att behöva införa effektiva metoder för ålderskontroll om en medlemsstat inför ett nationellt ålderskrav för tillgång till sociala medier. Utgångspunkten är därmed att DSA:s tillsynssystem kommer att användas för kontroll av efterlevnaden och sanktioner till följd av överträdelser, i stället för att ett nationellt system för tillsyn skapas. Den nationella tillsynsmyndigheten ansvarar för efterlevnaden avseende tjänster etablerade i Norge medan den nationella samordnaren för digitala tjänster har att rapportera misstänkta överträdelser av leverantörer etablerade i andra medlemsstater till den myndighet som är behörig.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster).

8.4 Danmark

Trivselkommissionen

I Danmark har man under flera års tid arbetat med frågor om barns mående och trygghet kopplat till den ökande digitaliseringen.

I augusti 2023 tillsatte regeringen Trivselkommissionen, en grupp sakkunniga med representation också av ungdomar, med uppdraget att ge rekommendationer för att öka barns och ungas (upp till 25 år) trivsel, självbestämmande och förmåga att hantera livets utmaningar.

I februari 2025 lämnade Trivselkommissionen sin slutrapport. Denna innehåller totalt 35 rekommendationer inom skilda områden. Bland dessa märks en uppmaning till Danmarks regering att arbeta för en strängare EU-reglering av digitala tjänster, innefattande bland annat förbud mot beroendeskapande design i tjänster som används av personer under 18 år och ett krav på obligatorisk ålderskontroll, som respekterar rätten till privatliv, för alla tjänster. Även målsättningen att barn inte ska ha smarta telefoner innan de blir 13 år finns med bland rekommendationerna.¹¹

Politisk överenskommelse om digitalt skydd av barn

Den 7 november 2025 presenterades en överenskommelse mellan de dåvarande danska regeringspartierna och ytterligare två partier.¹² Överenskommelsen innehåller fem huvudpunkter som alla syftar till att stärka barns trygghet och säkerhet online.

Den första punkten, med rubriken *Børns smartphone- og SoMe-debutalder skal hæves* anger som målsättning att normen ska vara att barn får en smart telefon tidigast när de fyllt 13 år och tillgång till sociala medier när de fyllt 15 år.

Som en åtgärd ingår i överenskommelsen att det ska införas en lagreglerad åldersgräns på 15 år för att få tillgång till de sociala medier där barn och unga är mest utsatta. En vårdnadshavare ska ”under särskilda omständigheter” kunna välja att ge sitt samtycke till att barn som har fyllt 13 år får sådan tillgång.

¹¹ Trivselkommissionen, 2025, Trivselskommissionens afrapportering – Et dansk svar på en vestlig udfordring.

¹² Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Det Konservative Folkeparti og Radikale Venstre om digital børnebeskyttelse (7 november 2025).

Avsikten är att regleringen ska bygga på DSA, vilket anges innebära att leverantörerna av de aktuella tjänsterna blir skyldiga att kontrollera användarnas ålder utifrån DSA:s regelverk. I överenskommelsen anges också att partierna önskar att lagen ska

- rikta in sig på de största plattformarna, som tillåter upprättande av offentliga användarprofiler och som förknippas med dokumenterade risker för barn och unga, till exempel i form av beroendeskapande design och olagligt eller skadligt innehåll,
- undanta plattformar som uteslutande eller primärt har som syfte att göra det möjligt för slutanvändare att delta i yrkesmässigt nätverksskapande eller utveckling, och
- ta hänsyn till möjligheterna att utöva tillsyn i relation till DSA så att åldersgränserna kommer att skydda barn och unga i praktiken.

Partierna är överens om att lagstiftningen inte får medföra att vare sig barn eller föräldrar straffas för överträdelse av den. Det finns också en skrivning om att lagen ska utvärderas efter två år, både för att säkerställa att den har haft reell effekt på debutåldern för sociala medier och för att utvärdera definitionerna och avgränsningarna av vilka tjänster som omfattas av åldersgränsen.

Efter att frågan om en åldersgräns för användning av sociala medier först hanterats på departementsnivå har arbetet med att ta fram ett konkret lagförslag i Danmark främst bedrivits inom Digitaliseringsstyrelsen, som också är tillsynsmyndighet inom dataskyddsområdet. Arbetet pågick aktivt fram till valet i mars 2026, men har därefter avbrutits i avvaktan på att regeringsbildningen ska bli klar.

Parallellt med lagstiftningsarbetet har Digitaliseringsstyrelsen arbetat med att utveckla en dansk version av den digitala identitetsplånboken, kallad AltID, som planeras att tas i bruk under 2026. Denna ska inledningsvis innehålla dels ett legitimationsbevis, dels ett åldersbevis.

Åldersbeviset är Danmarks version av den europeiska applikationen för ålderskontroll och avsikten är att detta ska kunna användas för att bekräfta att innehavaren är över en viss ålder, utan att några andra personuppgifter delas. Det är alltså fråga om ett anonymiserat åldersbevis som ska kunna användas i både fysiska och digitala miljöer.

Åldersgräns för samtycke till behandling av personuppgifter

År 2024 höjdes i Danmark åldersgränsen för när barn kan samtycka till att deras personuppgifter behandlas av informationssamhällets tjänster, från 13 till 15 år. Det kan dock noteras vad som anges i Trivselkommissionens rapport (s. 90) om att vissa leverantörer av sociala medietjänster har uppgett att de inte kommer att agera med anledning av den lagändringen, då de menar att behandlingen av personuppgifter sker med stöd av andra bestämmelser.

Regeringen har också i vitboken *En tryg barndom i en digital verklighet* från oktober 2025 aviserat att man avser undersöka möjligheten att införa en åldersgräns på 15 år för att informationssamhällets tjänster ska kunna ingå avtal, som innebär behandling av personuppgifter, med barn. I vitboken anges att en sådan reglering skulle medföra att barn kan skapa ett användarkonto på till exempel ett socialt medium endast med sina föräldrars samtycke (s. 9). Förslaget bereds för närvarande i det danska Justitieministeriet.

8.5 Frankrike

Inledning

Frågor om barns tillgång till sociala medier och det som ibland kallas för en digital myndighetsålder (*majorité numérique*) har funnits på den politiska dagordningen i Frankrike i flera år. År 2023 antogs också en sådan lag i parlamentets båda kammare. Lagen trädde dock aldrig i kraft, främst på grund av bristande förenlighet med EU-rätten.

I lagen angavs att leverantörer av onlinebaserade sociala nätverkstjänster inte skulle få erbjuda barn under 15 år möjlighet att skapa konton utan samtycke från en person med föräldraansvar för barnet. Ansvar för att upprätthålla åldersgränsen lades på leverantörerna och överträdelser förenades med nationellt reglerade sanktioner.

Sedan dess har ansvariga franska departement arbetat vidare med frågan och ett nytt lagförslag togs upp i parlamentet i början av 2026.

2026 års lagförslag

Lagstiftningsprocessen

Under det första halvåret 2026 har alltså ett nytt lagförslag varit under behandling i det franska parlamentet. Gången har varit att ett förslag antagits av Nationalförsamlingen, parlamentets andra kammare. Därefter har förslaget behandlats i Senaten, parlamentets första kammare, där det blivit föremål för relativt omfattande ändringar. I mars 2026 röstade Senaten igenom det reviderade förslaget och det bereds för närvarande i Nationalförsamlingen. En slutlig lag behöver antas av parlamentets båda kammare.

Inför antagandet skickades lagförslaget den 1 april 2026 till EU-kommissionen inom ramen för det så kallade TRIS-förfarandet. Den processen förväntas ta cirka tre månader.

Målsättningen är att lagen ska träda i kraft den 1 september 2026. Med hänsyn till det planerade snabba införandet av lagen är förslaget dock att den ska börja tillämpas på befintliga konton fyra månader efter detta datum.

Ålder och tillämpningsområde

Det aktuella förslaget skiljer sig från 2023 års lag på flera sätt. Åldersgränsen i den föreslagna lagen reglerar i grunden tillgång till tjänster som tillhandahålls av en *onlineplattform* och har funktionaliteterna hos en *onlinebaserad social nätverkstjänst*. Dessa begrepp definieras inte i den föreslagna lagen men är hämtade från artikel 3 i) i DSA och artikel 2.7 i DMA.

Vid sidan av den grundläggande avgränsningen av vilka slags tjänster som ska omfattas av lagens tillämpningsområde skiljs i förslaget ut tjänster som *på grund av det innehåll som sprids eller de rekommendationssystem som används kan skada barnens fysiska, mentala eller moraliska utveckling och som finns med på en förteckning som fastställts av den minister som ansvarar för digitala frågor efter yttrande av tillsynsmyndigheten*. Dessa tjänster omfattas av en strikt åldersgräns på 15 år, utan möjlighet för vårdnadshavare att ge barn tillgång till dem tidigare än vid denna ålder.

För tjänster som inte finns med i förteckningen gäller åldersgränsen på 15 år om inte minst en av barnets vårdnadshavare har

lämnat uttryckligt samtycke till att barnet får ges tillgång tidigare. Samtycket, som kan dras tillbaka när som helst, ska innehålla villkoren och gränserna för barnets tillgång, framför allt i fråga om vilken typ av innehåll tillgången gäller, den maximala dagliga användningstiden och vid vilka tider tjänsterna får användas.

Med tjänster i den nämnda förteckningen, det vill säga tjänster som omfattas av den strikta åldersgränsen, likställs tjänster som, enligt anmälan från tillsynsmyndigheten för audiovisuell och digital kommunikation, i väsentlig grad återger innehållet eller rekommendationssystemen hos någon av de tjänster som finns upptagna i förteckningen.

Undantag från tillämpningsområdet

Den föreslagna lagens tillämpningsområde är relativt brett, något som varit ett medvetet val utifrån tanken att åldersgränsen ska träffa alla de tjänster som omfattas, oberoende av leverantörens eller plattformens storlek. Tre undantag föreslås emellertid. De gäller onlineencyklopedier (digitala uppslagsverk), utbildnings- eller vetenskapliga databaser och plattformar för utveckling och delning av fri programvara.

Tillsyn och sanktioner

Till skillnad från 2023 års lag innehåller den föreslagna lagen inga regler om sanktioner för leverantörerna av de tjänster som omfattas. Lagförslaget bygger i stället på att åldersgränsen anses medföra att leverantörerna av de aktuella tjänsterna blir skyldiga att kontrollera användarnas ålder utifrån DSA:s regelverk. Det finns emellertid en utpekad tillsynsmyndighet och en bestämmelse om att denna ska rapportera alla misstänkta överträdelser av förbudet som begåtts av onlineplattformar etablerade i andra medlemsstater till de behöriga myndigheterna i enlighet med vad som föreskrivs i DSA.

8.6 Grekland

Inledning

Under hösten 2024 offentliggjorde den grekiska regeringen en nationell strategi för skydd av minderåriga i bland annat digitala miljöer. Flera av de där planerade åtgärderna visade sig dock vara svårförenliga med EU-rätten och genomfördes därför inte. Vissa åtgärder, bland annat utvecklingen av en applikation kallad Kids Wallet (se vidare nedan), har emellertid pågått parallellt med att ett nytt lagförslag arbetats fram.

I likhet med Norge och Frankrike har Grekland i maj 2026 skickat ett lagförslag till EU-kommissionen inom ramen för det så kallade TRIS-förfarandet.

Lagförslaget

Ålder och tillämpningsområde

Lagförslaget innehåller en åldersgräns för användning av onlinebaserade sociala nätverkstjänster. Avsikten är att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Det angivna syftet är att stärka skyddet för minderåriga fram till dess att de fyller 15 år mot de risker som är förknippade med användningen av *onlinebaserade sociala nätverkstjänster* som tillhandahålls av *onlineplattformar*. I fråga om dessa begrepp innehåller lagförslaget hänvisningar till definitionerna i artikel 3 i DSA och artikel 2 i DMA.

Förslaget innebär att tillgång till onlinebaserade sociala nätverkstjänster som tillhandahålls av onlineplattformar förbjuds för minderåriga som inte har fyllt 15 år. Det anges dock att vid tillämpningen av bestämmelserna ska den 1 januari anses vara födelsedatum för samtliga personer som är födda under samma kalenderår. Liksom det norska förslaget utgår det grekiska alltså från att alla barn i samma årskull ska ges tillgång till de aktuella tjänsterna vid samma tidpunkt.

Det grekiska lagförslaget innehåller inga uttryckliga undantag från tillämpningsområdet. Inte heller innefattar förslaget någon möjlighet för föräldrar att samtycka till att barn under åldersgränsen ges tillgång till de tjänster som omfattas av regleringen.

Ålderskontroll

I lagförslaget anges att leverantörer av onlineplattformar som tillhandahåller onlinebaserade sociala nätverkstjänster ska tillämpa lämpliga, proportionerliga och tillförlitliga metoder för ålderskontroll, inklusive EU:s likvärdiga lösning för ålderskontroll, i syfte att begränsa tillgången för användare som inte har uppnått den föreskrivna åldersgränsen, i enlighet med artikel 28.1 i DSA samt de riktlinjer som EU-kommissionen utfärdar enligt artikel 28.4 i samma förordning.

Vidare anges att leverantörer får komplettera teknikerna för ålderskontroll med metoder för ålderssuppskattning, när detta bedöms nödvändigt för att säkerställa en hög nivå av integritet, säkerhet och skydd för minderåriga.

Tillsyn

I förslaget anges uttryckligen att kapitel IV i DSA ska tillämpas för tillsynen över efterlevnaden av skyldigheterna enligt lagens bestämmelser. Det anges också vilka grekiska myndigheter som enligt annan lagstiftning är samordnare för digitala tjänster respektive i övrigt behöriga tillsynsmyndigheter. Vid misstänkt eller konstaterad bristande efterlevnad från en onlineplattform som har sitt huvudsakliga etableringsställe i ett annat land än Grekland åläggs samordnaren för digitala tjänster att underrätta samordnaren i etableringslandet eller EU-kommissionen.

I lagen anges inte vilka sanktioner som kan bli aktuella. Dessa får antas följa utifrån vad som gäller enligt DSA.

Kids Wallet

Applikationen Kids Wallet har funnits tillgänglig för användare i Grekland sedan år 2025. Applikationen kan bland annat innehålla dels ett digitalt ID-kort för minderåriga, dels olika föräldrakontroller. Även den lösning för anonymiserad ålderskontroll, åldersbeviset, som utvecklats på EU-kommissionens initiativ, är integrerad i applikationen.

Vid sidan av Kids Wallet finns en statligt utvecklad applikation för vuxna användare, Gov.gr Wallet, i vilken åldersbeviset också är integrerat.

Åldersbeviset ska kunna användas för att bekräfta ålder i fler sammanhang än vid ålderskontroll för användning av sociala medier, till exempel vid köp av alkohol och spel om pengar.

Brev till EU-kommissionen

I anslutning till att ett pressmeddelande om lagförslaget publicerades på regeringens webbplats skickade den grekiska premiärministern ett brev till EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen med följande förslag på åtgärder som premiärministern menar bör vidtas på europeisk nivå:

- ett fullharmoniserat EU-gemensamt regelverk i fråga om applikationen för ålderskontroll för att säkerställa enhetlig implementering innan utgången av år 2026,
- att göra den standardiserade mekanismen för ålderskontroll obligatorisk för alla plattformar som riktar sig till användare under 15 år, för att säkerställa en enhetlig reglering,
- en europeisk ”digital myndighetsålder” på 15 år och ett EU-gemensamt förbud mot tillgång till sociala medieplattformar för användare under den åldersgränsen,
- ett krav på att plattformarna ska genomföra ålderskontroller vartannat år för att säkerställa efterlevnaden och motverka kringgående, och
- en sammanhållen samordnings- och tillsynsmekanism på EU-nivå, genom vilken medlemsstaterna och EU-kommissionen gemensamt kan pröva överträdelser och skyndsamt besluta om sanktioner mot företag som inte följer regelverket.

I brevet angavs också att det grekiska initiativet på nationell nivå skulle kunna vara en modell för en bredare europeisk lösning och att applikationen Kids Wallet redan är kompatibel med EU:s mekanism för ålderskontroll.

8.7 Spanien

Spanien nämns i utredningens direktiv som ett av de länder vars arbete utredningen särskilt ska ta del av. Den information utredningen har kunnat få fram om vad som görs där är dock – till skillnad från övriga länder – inte bekräftad i alla delar.

Spaniens premiärminister aviserade i ett tal i februari 2026 att regeringen planerar att förbjuda tillgång till sociala medier för barn under 16 år, att ålägga plattformslieferantörerna skyldighet att införa effektiva system för ålderskontroll och att införa en möjlighet att hålla företagsledare ansvariga för överträdelser som sker på deras tjänster.

I Spanien har ett förslag till lag om skydd av minderåriga personer i digitala miljöer varit föremål för beredning åtminstone sedan år 2024, då det var föremål för EU-kommissionens granskning inom ramen för det så kallade TRIS-förfarandet. Landets justitieminister har i parlamentet uppgett att regeringens avsikt är att ett nytt förslag ska läggas fram under maj 2026.

En tidigare publicerad version av lagförslaget från år 2024 innehåller bland annat en höjning av åldern för att lämna samtycke till personuppgiftsbehandling för informationssamhällets tjänster från 14 till 16 år. I förslaget förbjuds också minderårigas tillgång till slumpmässiga belöningssystem i spel och plattformar. Därtill åläggs influencers att varna när de sprider innehåll som potentiellt kan vara skadligt för barns och ungdomars fysiska, mentala eller moraliska utveckling.

I anslutning till lagförslaget finns ett åläggande för nationella myndigheter att ta fram en strategi för skydd av barn och ungdomar i digitala miljöer och att främja informationskampanjer om minderårigas rättigheter och risker i den digitala sfären. I fråga om skyldigheter för teknikföretag anges att tillverkare måste säkerställa att digitala enheter har föräldrakontrollsystem aktiverade som standard samt informationsmärkning om risker.

I skrivande stund saknar utredningen närmare information om hur det slutliga förslaget kommer att se ut, liksom om det nämnda uttalandet från premiärministern i februari 2026 delvis syftade på lagförslaget från år 2024 eller på ett nytt lagstiftningsarbete.

8.8 Övriga Europa

I flera EU-länder utöver de särskilt redovisade, exempelvis i Finland och Tyskland, pågår utredningar som bland annat är inriktade på frågan om åldersgränser för sociala medier. Även Islands och Storbritanniens regeringar har initierat sådana utredningar. Såvitt utredningen fått kännedom om har inget av dessa länder i skrivande stund kommit så pass långt i sina processer att det i det här skedet funnits skäl att studera deras arbete närmare.

Österrikes regering har i slutet av mars 2026 kommit överens om ett avtal med ett antal åtgärder för att skydda barn i digitala miljöer. Målsättningen är att ett lagförslag ska presenteras senast i slutet av juni 2026.

En del i avtalet är en åldersgräns på 14 år för användning av sociala medier. Gränsen på 14 år har valts bland utifrån att österrikiska barn vid den åldern kan samtycka till behandling av personuppgifter för informationssamhällets tjänster och att den överensstämmer med den österrikiska straffbarhetsåldern.

Avtalet innehåller också vissa anvisningar rörande metoder för ålderssäkring i syfte att krav på både dataskydd och delaktighet ska säkerställas. I likhet med de överväganden som har gjorts i bland annat Danmark, Frankrike och Grekland är avsikten att regleringen ska bygga på DSA, vilket bland annat innebär att leverantörerna av de aktuella tjänsterna bedöms bli skyldiga att kontrollera användarnas ålder utifrån DSA:s regelverk. Regeringen vill också rent allmänt verka för en mer enhetlig tillämpning av DSA inom EU.

Utöver åldersgränsen planeras bland annat insatser för att höja den digitala kompetensen genom ändringar i läroplanen.

I Portugal har ett av de två regeringspartierna lagt fram ett lagförslag med en åldersgräns på 16 år för användning av bland annat sociala medieplattformar, vadslagnings- och spelplattformar samt bild- och videodelningstjänster. Undantag föreslås för interpersonella elektroniska kommunikationstjänster, applikationer och dataspel av informativ eller pedagogisk karaktär som är särskilt utformade för barn, samt plattformar och applikationer som uteslutande är avsedda att sprida innehåll av uppenbart allmänintresse, särskilt inom utbildning och hälso- och sjukvård.

Enligt förslaget ska barn mellan 13 och 16 år kunna ges tillgång till de åldersbegränsade tjänsterna efter samtycke från vårdnads-

havare. Förslaget innehåller regler om nationell tillsyn och sanktioner.

I februari 2026 godkände parlamentet lagförslaget, vilket innebär att det har överlämnats till ett utskott för beredning. Någon tidsplan för när ett slutligt lagförslag kan läggas fram för omröstning i parlamentet finns inte i nuläget.

8.9 Pågående arbete på EU-nivå

Inledning

Vid sidan av det arbete som pågår i flera EU-länder är frågor om barns trygghet i digitala miljöer och frågan om åldersgräns på sociala medier på olika sätt föremål för behandling och diskussion även på EU-nivå.

Som har redovisats ställer DSA i vissa hänseenden krav på leverantörer av bland annat onlineplattformar. EU-kommissionen har också i egenskap av tillsynsorgan vidtagit flera aktiva åtgärder gentemot olika leverantörer, till exempel i fråga om plattformars beroendeframkallande funktioner och otillräckliga åtgärder för att hindra att barn under deras egna åldersgränser får tillgång till tjänsterna.

Barns trygghet i den digitala miljön har behandlats i fler sammanhang, både av EU-kommissionen och Europaparlamentet.

EU-kommissionens pågående arbete med expertpanel och ungdomsråd

Under år 2025 tillsatte EU-kommissionen, under ledning av ordförande Ursula von der Leyen, en expertpanel som ska ge henne råd om barnsäkerhet online och potentiella åldersgränser för sociala medier och andra onlinetjänster i Europa. Panelen samlar ungdomsrepresentanter och specialister från olika områden, som hälsa, neurovetenskap, psykologi, datavetenskap, barns rättigheter och digital kompetens. Sammansättningen är inte permanent utan kan variera från möte till möte. En målsättning är att expertpanelen ska bidra till att bana väg för en samordnad europeisk syn på åldersgränser, eventuellt med gemensamma lagstiftningsåtgärder. Avsikten är att

panelen till sommaren 2026 ska presentera sina slutsatser och rekommendationer för ordföranden.

Ursula von der Leyen har också inrättat ett särskilt ungdomsråd med ungdomsrepresentanter från hela EU för att samla in ungas perspektiv på till exempel åldersgränser för sociala medier. Ungdomsrådets synpunkter ska beaktas i expertpanelens arbete.

Europaparlamentets resolution

Även Europaparlamentet har adresserat frågor om skydd av minderåriga i digitala miljöer. I en resolution från slutet av november 2025 efterlyser parlamentet en harmoniserad europeisk digital åldersgräns på 16 år för tillgång till sociala medieplattformar och videodelningsplattformar. Barn från 13 år bör enligt resolutionen kunna ges tillgång till sådana plattformar med vårdnadshavares samtycke, men tillgång ska inte medges före denna ålder. I resolutionen anges att detta skulle fungera som en skyddsåtgärd för att hjälpa föräldrar att hantera sina barns digitala närvaro och säkerställa åldersanpassat onlineengagemang.¹³

Resolutioner från Europaparlamentet är inte rättsligt bindande men utgör en viktig möjlighet för parlamentet att uttrycka sin ståndpunkt på olika områden, exempelvis i fråga om politiska processer, EU-regleringar och utvecklingen i världen.

Enligt uppgift från EU-kommissionen i mars 2026 hade inga konkreta åtgärder då vidtagits med anledning av den aktuella resolutionen.

Digital identitetsplånbok och applikation för ålderskontroll

Utöver det arbete som på olika sätt rör den gemensamma EU-regleringen till skydd för barn i digitala miljöer har EU initierat ett arbete som ska kunna underlätta praktiska lösningar för ålderskontroll. Detta arbete kommer beröras närmare i utredningens andra deluppdrag men en översiktlig redogörelse ges nedan.

Genom förordningen om en europeisk digital identitet som trädde i kraft år 2024 gavs medlemsstaterna i uppdrag att gentemot privatpersoner och företag tillhandahålla vad som kallas för europeiska

¹³ Europaparlamentets resolution av den 26 november 2025 om skydd av minderåriga på nätet (2025/2060(INI)).

digitala identitetsplånböcker (EU Digital Identity Wallet, EUDI).¹⁴ Dessa ska kunna koppla samman nationella digitala identiteter med bevis på andra personliga egenskaper som körkort, examensbevis och bankkonton.

Plånböckerna, som ska vara färdiga att tas i bruk under år 2026, kan utfärdas antingen av offentliga myndigheter eller av erkända privata enheter och bygger på nationella system. Varje medlemsland utvecklar alltså sin egen plånbok, men alla ska bygga på samma tekniska och juridiska standarder. Detta för att tjänsterna ska fungera sömlöst över landsgränserna.

I Sverige ansvarar Myndigheten för digital förvaltning (Digg) för utvecklingen av den digitala plånboken. Digg ansvarar även för att ta fram regler och krav för hur andra aktörer ska bli godkända och certifierade som leverantörer av digital identitetsplånbok.

I den digitala identitetsplånboken ska kunna finnas ett särskilt åldersbevis i form av en applikation som ska kunna användas även utan plånboken. EU-kommissionen har i april 2026 tillkännagett att ett så kallat blueprint för ett sådant åldersbevis i öppen källkod är klart för implementering och finns fritt för nedladdning av medlemsstater och andra.

I sin ursprungliga form är åldersbeviset utformat för åldersgränser på 15, 16 eller 18 år. Varje medlemsstat eller leverantör som vill tillhandahålla ett åldersbevis baserat på den kod EU-kommissionen gjort tillgänglig kan dock göra olika anpassningar och ändringar beroende på behov.

Åldersbeviset bygger på information från exempelvis ett pass eller ett nationellt ID-kort och ska vara integritetssäkert på så sätt att applikationen inte ska lämna ut någon annan information om innehavaren än om personen är över eller under en viss åldersgräns.

Åldersbeviset ska vara ett så kallat nollkunskapsbevis och kunna användas för dubbelblind ålderskontroll. Leverantören av en tjänst som innehavaren vill få tillgång till ska alltså inte få kännedom om något annat än om åldersgränsen är uppnådd eller inte, samtidigt som applikationen inte ska ges kännedom om vilka tjänster innehavaren försöker få tillgång till.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1183 av den 11 april 2024 om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 vad gäller inrättandet av ett europeiskt ramverk för digital identitet.

Vidare har EU-kommissionen den 29 april 2026 publicerat en rekommendation om ett gemensamt ramverk om tekniker för ålderskontroll.¹⁵ Rekommendationen riktar sig till medlemsstaterna och skiljer sig därmed från exempelvis riktlinjerna till artikel 28.1 i DSA, som primärt riktar sig till leverantörer av onlineplattformar.

¹⁵ Commission recommendation of 29.4.2026 on establishing a common framework for EU wide Age Verification technologies, C(2026) 4225 final.

9 Grundläggande fri- och rättigheter som aktualiseras vid en åldersgräns

9.1 Inledning

En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier väcker frågor kring barns positiva opinionsfriheter, särskilt rätten till yttrande- och informationsfrihet. Utöver att vara ett forum för kontakt och informationssökning utgör sociala medier också en arena för barn att organisera sig, för debatt och politiskt engagemang. Barn använder sammantaget i hög utsträckning sociala medier för att utöva sina civila och politiska rättigheter.

Av utredningens direktiv följer att utredningen har att säkerställa att de överväganden som görs och de förslag som lämnas är förenliga med grundlagarna, den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), EU-rätten och Sveriges andra internationella åtaganden. Utredningens syfte beskrivs i direktiven som att skyddet för barns och ungas hälsa, välmående och trygghet i den digitala miljön ska stärkas utan att inskränka deras rätt till yttrande- och informationsfrihet mer än nödvändigt.

I kapitel 6 finns en allmän redogörelse för relevanta konstitutionella och internationella regelverk rörande grundläggande fri- och rättigheter. I detta kapitel redovisas utredningens närmare överväganden avseende vilka fri- och rättigheter som i konstitutionellt, europarättsligt och annat folkrättsligt hänseende aktualiseras vid en åldersgräns för barns tillgång till sociala medier.

9.2 Yttrandefriheten och informationsfriheten

Utredningens bedömning

En åldersgräns för tillgång till sociala medier kommer inte i konflikt med yttrandefrihetsgrundlagens regler. Däremot utgör en sådan åldersgräns en begränsning av regeringsformens yttrande- och informationsfrihet. Det innebär att en reglering, för att vara tillåten, behöver svara mot regeringsformens utrymme för sådana begränsningar.

Det finns skäl att utgå från att en reglering som är förenlig med regeringsformen medges även i Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges övriga folkrättsliga åtaganden, då regeringsformens utrymme för inskränkningar är det mest begränsade.

Skälen för bedömningen

Yttrandefriheten enligt yttrandefrihetsgrundlagen

I utredningens direktiv nämns yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som en del i den konstitutionella reglering som utredningen har att beakta. Av 1 kap. 11 § YGL följer att det inte är tillåtet för en myndighet eller ett annat allmänt organ att på grund av innehållet förbjuda eller hindra framställning, offentliggörande eller spridning till allmänheten av ett program eller en teknisk upptagning om åtgärden inte har stöd i yttrandefrihetsgrundlagen (det så kallade hindersförbudet). Information på en webbplats eller i en applikation ingår som utgångspunkt i ett program i yttrandefrihetsgrundlagens mening.

För att innehållet på en webbplats eller i en applikation ska skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen är det emellertid inte tillräckligt att den omfattas av programbegreppet. Yttrandefrihetsgrundlagens tillämplighet på internetbaserade plattformar, såsom webbplatser och applikationer, regleras nämligen vidare i den så kallade databasregeln i 1 kap. 4 § YGL. En databas är i det hänseendet en samling av information som är lagrad för automatiserad behandling.

Databasregeln tillämpas automatiskt på innehåll i databaser som hör till vissa särskilda kategorier av aktörer, företrädesvis traditionella massmedieföretag. Det handlar till exempel om dagstidningarnas nätupplagor och radio- och tv-företagens playtjänster.

Databasregeln gör det dock även möjligt för andra aktörer än traditionella massmedieföretag att få grundlagsskydd för en webbplats eller en applikation genom att ansöka om ett utgivningsbevis hos Mediemyndigheten. Detta omnämns ofta som ett frivilligt skydd eftersom den som driver verksamheten kan välja om dennes databas ska omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd, med de förpliktelser som följer med detta, eller inte.

Sociala medieplattformar som sådana omfattas inte av yttrandefrihetsgrundlagen då de varken har automatiskt grundlagsskydd eller förutsättningar att få utgivningsbevis. Detsamma gäller den absoluta merparten av dem som publicerar innehåll på sociala medier.

Det har emellertid diskuterats i vilken mån till exempel etablerade mediers avskilda ytor på sociala medier kan omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd. Det handlar då om exempelvis dagstidningars, såsom DN och Aftonbladet, eller tv-bolags, såsom Sveriges Utbildningsradio AB och TV4, sidor på plattformar som Facebook och Instagram.

Den parlamentariska kommittén Mediegrundlagskommittén behandlade denna fråga. Kommittén tog avstamp i det förhållandet att det av rättspraxis följer att ett visst innehåll i en större databas, som en webbplats, kan utgöra en egen databas. Detta förutsatt att det är naturligt att betrakta innehållet som en enhet, skild från resterande innehåll på webbplatsen. Kommittén uttalade vidare bland annat följande (se SOU 2016:58 s. 335).

Möjligheten för massmedieföretaget att ordna webbplatsen så att dess innehåll är avskilt från övrigt innehåll på webbplatsen ser dock olika ut för olika internetjänster. På t.ex. Facebook kan kontoinnehavaren inte själv styra över hur dess material ska vara avskilt från övrigt material på webbplatsen utan detta styrs helt av Facebook som bestämmer hur layouten på webbplatsen ska se ut. Många andra sociala medier fungerar på samma sätt. Detta torde dock inte hindra att innehållet skulle kunna anses tillhandahållas av kontoinnehavaren och att det kan vara tillräckligt avskilt och därmed kunna utgöra en egen databas i den betydelse begreppet har fått i praxis i anslutning till databasregeln. En bedömning måste dock göras i varje enskilt fall.

En annan förutsättning för grundlagsskydd med stöd av databasregeln är dock att innehållet kan ändras endast av den som driver verksamheten. Mediegrundlagskommittén tog i detta hänseende del av användarvillkoren på olika sociala medier och konstaterade att Facebook och Youtube bland annat förbehåller sig rätten att ta

bort innehåll i strid med villkoren. Liknande villkor finns hos andra sociala medier men också vid tillhandahållanden av exempelvis webshotell och olika publiceringsverktyg. För det fall denna typ av villkor alltid skulle innebära att grundlagsskydd är uteslutet skulle det kunna medföra att inte bara massmediernas avskilda ytor på sociala medier, utan även deras andra webbpubliceringar, saknar grundlagsskydd. Ett sådant synsätt ansågs inte önskvärt och bland annat mot bakgrund av detta menade Mediegrundlagskommittén att det inte var uteslutet att massmediers avskilda ytor på sociala medier skulle kunna omfattas av grundlagsskydd. Det borde i stället kunna göras en bedömning i varje enskilt fall (se SOU 2016:58 s. 335–337).

Mediegrundlagskommittén lämnade sitt betänkande år 2016. Frågan om förutsättningarna för grundlagsskydd – automatiskt och frivilligt – för avskilda ytor på sociala medier har under perioden fram till i dag inte aktualiserats i rättspraxis. På myndighetsnivå har Justitiekanslern, som är ensam åklagare på tryck- och yttrandefrihetens område, dock hittills inte vidtagit någon åtgärd med anledning av anmälningar mot etablerade mediers publiceringar på sociala medier. Grunden är att innehållet inte omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd. Mediemyndigheten, som prövar ansökningar om utgivningsbevis, har inte beviljat några sådana för avskilda ytor på sociala medier. I de fall sådana ansökningar om utgivningsbevis har framställts, har myndigheten bedömt att berörda delar inte har varit tillräckligt avgränsade för att i yttrandefrihetsgrundlagens mening ses som fristående databaser.

Sedan Mediegrundlagskommitténs uttalanden har det också tillkommit förhållanden som rättsligt skulle kunna påverka synen på den redaktionella kontrollen över innehåll som publiceras på sociala medier. Det handlar till exempel om EU-rättslig reglering som kräver av plattformarna att de, på eget initiativ eller på uppdrag av myndighet, tar bort visst innehåll. Något som gäller oavsett vem som är avsändare till innehållet. I det hänseendet kan till exempel noteras EU:s förordning om digitala tjänster och EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet.¹ I vilken mån detta inverkar på yttrandefrihetsgrundlagens krav på redaktionell kontroll är inte rättsligt prövat. Enligt utredningen torde dock utvecklingen innebära att det är svårt

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online.

att säkerställa ett grundlagsskydd för innehållet på en avskild yta på ett socialt medium (en annan sak är att visst innehåll kan skyddas genom den så kallade paraplyeffekten, se SOU 2020:45 s. 69). Redan av det skälet saknas enligt utredningen anledning att lagstiftaren skulle avhålla sig från reglering med hänvisning till yttrandefrihetsgrundlagen.

Även om domstolspraxis skulle gå i en annan riktning är dock utredningens bedömning att en åldersgräns för tillgång till sociala medier inte riskerar att komma i konflikt med yttrandefrihetsgrundlagens regler. Utredningen gör i det hänseendet följande överväganden.

I 1 kap. 11 § YGL finns ett förbud mot censur och ett förbud mot hindrande åtgärder. Censurförbudet är formulerat som att det som är avsett att framföras i program eller genom tekniska upptagningar inte först får granskas av en myndighet eller ett annat allmänt organ. Förbudet mot hindrande åtgärder innebär, som nämnts ovan, att det inte är tillåtet för en myndighet eller ett annat allmänt organ att på grund av innehållet förbjuda eller hindra framställning, offentliggörande eller spridning bland allmänheten av ett program eller en teknisk upptagning, om åtgärden inte har stöd i yttrandefrihetsgrundlagen.

När det gäller censurförbudet innebär en åldersgräns för tillgång till sociala medier inte någon förhandsgranskning av det innehåll som publiceras. En åldersgräns riskerar alltså inte att komma i konflikt med censurförbudet.

Förbudet mot hindrande åtgärder handlar om åtgärder riktade specifikt mot visst innehåll. I det hänseendet innebär en åldersgräns för tillgång till sociala medier visserligen att det allmänna genom lag spärrar tillgången för vissa åldersgrupper till det innehåll som finns på berörda plattformar. Som har framgått faller dock den absoluta merparten av detta innehåll tveklöst utanför yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde, då aktörer som saknar grundlagsskydd för sina databaser står som avsändare till innehållet. Även med en bedömning att till exempel etablerade mediers avskilda ytor på sociala medier omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen framstår det som långsökt att betrakta en åldersgräns som en åtgärd som samhället vidtar på grund av innehållet på just dessa avskilda ytor. Utredningens bedömning är på denna grund att en sådan åldersgräns som nu är i fråga under alla förhållanden inte riskerar att komma i konflikt med yttrandefrihetsgrundlagens förbud mot hindrande åtgärder.

Yttrande- och informationsfriheten enligt regeringsformen

Yttrandefrihetsgrundlagens särskilda skydd för vissa tekniker utgör ett undantag från regeringsformens (RF) allmänna regelverk. Regeringsformens skydd kan dock aktualiseras för uttalanden och information som inte omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen.

Av 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 RF följer att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet och informationsfrihet. När det gäller yttrandefriheten innebär den en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten innebär frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

All reglering som begränsar förutsättningarna att yttra sig eller söka och ta emot information betraktas inte som inskränkningar i yttrande- och informationsfriheten. Av 2 kap. 23 § tredje stycket RF följer till exempel uttryckligen att föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden inte anses som en begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten.

Det skulle kunna hävdas att samma resonemang kan användas såvitt avser regeringsformens förhållande till en åldersgräns som när det gäller yttrandefrihetsgrundlagens hindersförbud. Det vill säga att en lagstadgad åldersgräns för tillgång till sociala medier inte kan sägas ha avseende på yttrandens innehåll, utan snarare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden. En väsentlig skillnad är dock att yttrandefrihetsgrundlagen skyddar en försvinnande liten del av de publiceringar som görs på sociala medier, medan regeringsformen tvärtom genomgående ger ett skydd för de yttranden som delas där. Till det kommer att en stor del av syftet med en åldersgräns är just att hindra barn från att både publicera och ta del av innehåll. Utredningens bedömning är därför att en åldersgräns för tillgång till sociala medier utgör en inskränkning i barns yttrande- och informationsfrihet såsom den uttrycks i regeringsformen. Det innebär att den, för att vara tillåten, får göras endast för ändamål och under förutsättningar som anges särskilt i regeringsformen.

*Yttrandefriheten enligt Europakonventionen
och andra folkrättsliga åtaganden*

Utöver regeringsformens bestämmelser skyddas yttrandefriheten även i Europakonventionen. Därtill har Sverige anslutit sig till vissa konventioner som innehåller folkrättsliga åtaganden i fråga om yttrande- och informationsfrihet. I det hänseendet ska särskilt nämnas FN:s konvention om politiska och medborgerliga rättigheter och barnkonventionen.

När det gäller Europakonventionen uttrycks yttrandefriheten som att var och en har rätt till yttrandefrihet och att denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser (artikel 10). I den nämnda FN-konventionen beskrivs yttrandefriheten på ett liknande sätt, nämligen som att var och en har rätt till yttrandefrihet och att det i denna rätt ingår frihet att oberoende av territoriella gränser söka, ta emot och sprida uppgifter och idéer av alla slag, i tal, i skrift och i tryck, i konstnärlig form eller genom annat valfritt uttrycksmedel (artikel 19.2). Barnkonventionens yttrandefrihet är i princip likalydande med FN-konventionens, med den skillnaden att den specifikt rör barns rätt till yttrandefrihet (artikel 13).

Samtliga dessa rättsakter reglerar också i samma artiklar under vilka förutsättningar yttrandefriheten får inskränkas. Det betonas också att utövandet av yttrandefriheten medför ansvar och skyldigheter.

Av Europakonventionen följer att yttrandefriheten får underkastas sådana föreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Enligt FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter får utövandet av yttrandefriheten underkastas inskränkningar under förutsättning att de anges i lag och är nödvändiga för att respektera andra människors rättigheter eller anseende, för att skydda

den nationella säkerheten, den allmänna ordningen, folkhälsan eller sedligheten.

Barnkonventionens begränsningsändamål följer i huvudsak den nämnda FN-konventionens, men medger även begränsningar för att skydda rättsordningens grunder.

Skyddet för yttrandefriheten, liksom begränsningsändamålen, i de angivna rättsakterna har alltså flera beröringspunkter med regeringsformens reglering. Det finns dock också betydelsefulla skillnader. Styrkan i skyddet för en fri-och rättighet beror dels på dess räckvidd och innehåll, dels på vilka möjligheter som ges att begränsa rättigheten. I det hänseendet ger regeringsformen genom begränsningarna av utrymmet för inskränkningar det starkaste skyddet. En reglering av en åldersgräns behöver därför i första hand svara mot det utrymme som finns för begränsningar i det regelverket (jämför prop. 1993/94:117 s. 39). Om bedömningen görs att en åldersgräns är förenlig med regeringsformen kan det alltså på goda grunder antas att åldersgränsen medges även i förhållande till de regler som följer med Europakonventionens, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och barnkonventionen.

Utredningens närmare överväganden i fråga om en åldersgräns är förenlig med regeringsformens skydd för yttrande- och informationsfriheten finns i kapitel 10 och 11.

9.3 Mötesfriheten

Utredningens bedömning

Mötesfriheten såsom den är utformad i regeringsformen aktualiseras inte vid en åldersgräns för tillgång till sociala medier. Där-
emot behöver en sådan åldersgräns bedömas i förhållande till regleringen av mötesfriheten/rätten till fredliga sammankomster i Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges övriga folk-
rättsliga åtaganden. Det innebär att en åldersgräns, för att vara tillåten, behöver svara mot dessa regelverks utrymme för sådana begränsningar.

Skälen för bedömningen

Mötesfriheten enligt regeringsformen

Regeringsformens mötesfrihet tillförsäkrar varje medborgare frihet gentemot det allmänna att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk (2 kap. 1 § första stycket 3 RF). Med sammankomster för ”annat liknande syfte” avses bland annat gudstjänster och andra sammankomster för religionsutövning (se prop. 1975/76:209 s. 111).

Regeringsformens skydd för mötesfriheten gäller enligt ordalydelsen för *sammankomster*. De sammankomster som skyddas ska ha vissa syften: upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte, eller att framföra ett konstnärligt verk. Däremot finns ingen angivelse om i vilken mån ett möte behöver ha en viss form för att omfattas. Inledningsvis behöver det därför göras en bedömning av om möten på sociala medier kan betraktas som en sammankomst i regeringsformens mening.

Mötesfriheten togs in som en grundlagsskyddad rättighet i 2 kap. regeringsformen i samband med 1974 års grundlagsreform. Dessförinnan fanns skyddet för mötesfriheten i vanlig lag genom lagen (1956:618) om allmänna sammankomster (numera ordningslagen [1993:1617]).

I samband med 1976 års ändringar av 2 kap. regeringsformen fick mötesfriheten den lydelse som gäller i dag. I grundlagsärendet som föregick införandet betonades att utgångspunkten för det område som mötesfriheten ska skydda är att den i största möjliga utsträckning ska korrespondera med yttrande- och informationsfriheterna. Vidare uttalades att sammankomster som avser sådant framförande eller delfående av yttranden som skyddas av reglerna om yttrande- och informationsfriheterna ska omfattas av regeringsformens skydd för mötesfriheten (se prop. 1975/76:209 s. 110 och 111).

Mötesfriheten skyddar inte bara allmänna sammankomster utan även enskilda möten (se prop. 1975/76:209 s. 143). Det utvecklas inte närmare i förarbetena vad som avses med enskilda möten. Det torde dock handla om sammankomster som är tillgängliga endast för en på ett eller annat sätt bestämd eller sluten krets av personer,

exempelvis medlemmar i en förening eller någon annan sammanslutning eller särskilt inbjudna.²

Som har framgått av avsnitt 6.3 är utrymmet för att begränsa mötesfriheten starkt begränsat och får ske endast med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen. Det handlar om hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken samt om hänsyn till rikets säkerhet eller att motverka far-sot (2 kap. 24 § första stycket RF). En begränsning utifrån de angivna ändamålen ska i princip ske genom lag samt vara proportionerlig (se 2 kap. 20 och 21 §§ RF).

När det gäller begränsningar i mötesfriheten avses enligt förarbetena bara regler som avser själva mötessituationen. Det gäller här bestämmelser som har sin främsta grund i det regleringsbehov som från till exempel allmänna ordnings- och trafiksynpunkter följer av att många människor kommer samman (se SOU 1975:75 s. 129). De särskilda begränsningsändamålen för mötesfriheten har alltså utformats främst med tanke på att den dåvarande regleringen om bland annat tillståndskrav, anmälningsskyldighet och upplösning avseende mötes- och demonstrationsfriheterna skulle få grundlagsstöd (se SOU 1975:75 s. 131 och prop. 1975/76:209 s. 110 och 111).

Såvitt avser de specifika begränsningsändamålen förtydligas i förarbetena vad som avses med begreppet *vid sammankomsten eller demonstrationen*. Inte bara ordningen och säkerheten bland just de personer som deltar i sammankomsten utan också ordnings- och säkerhetsproblem som samtidigt uppstår i sammankomstens omedelbara omgivning och är en direkt följd av sammankomsten bör kunna ligga till grund för begränsningar av bland annat mötesfriheten (se prop. 1986/87:151 s. 182 och 183).

Inskränkningens ändamålet *ordning och säkerhet* vid sammankomsten eller demonstrationen och trafiken åsyftar regleringen i ordningslagen (se prop. 1975/76:209 s. 156). I förarbetena har det betonats att inskränkningens ändamålet måste tolkas mot bakgrund av yttrandefrihetsintresset och att det är främst konkreta, fysiska oroligheter som man vill skydda mot och inte en aldrig så från eller oinitierad debatt eller ett polariserat, av hög temperatur präglat politiskt klimat (se SOU 1975:75 s. 203 och 204).

² Åberg, Kazimir, Ordninglagen – Kommentarer och rättspraxis, femte upplagan, Norstedts Juridik, kommentar till 2 kap. 1 §.

Inskränkningssändamålen *rikets säkerhet och motverka farsot* syftade vid tillkomsten av regeln på den dåvarande bestämmelsen i 22 kap. 7 § brottsbalken om brottet olovlig sammankomst, men även på den bestämmelse som numera finns i 2 kap. 15 § ordningslagen (se prop. 1975/76:209 s. 156). Den sistnämnda bestämmelsen är en delegationsbestämmelse som anger att regeringen får föreskriva att bland annat allmänna sammankomster inte får hållas inom ett visst område, om förbudet är nödvändigt med hänsyn till att Sverige är i krig eller krigsfara eller för att motverka epidemi eller för att förebygga eller bekämpa epizooti enligt epizootilagen (1999:657).

I svensk rättsbildning tillmäts förarbetena stor betydelse när en bestämmelses innebörd behöver tolkas. Att utröna lagstiftarens vilja kan ha särskild validitet när utrymmet för begränsningar kopplas direkt till skyddet av en viss åsyftad rättighet. Vidgas tillämpningsområdet i förhållande till vad som ursprungligen varit avsett kan nämligen de förutsättningar för begränsningar som grundlagsstiftaren satt upp missa sitt mål, eller i vart fall få oförutsedda konsekvenser.

I det hänseendet är det tydligt att mötesfriheten, som den är formulerad och som gäller själva mötessituationen, har utformats för att skydda fysiska sammankomster. Grundlagsregleringen har sitt ursprung i ordningslagstiftningen och har utformats i samklang med denna. Även de särskilda begränsningsändamål som gäller för mötesfriheten korresponderar med ordningslagens regler (se SOU 1975:75 s. 131 och prop. 1975/76:209 s. 111). Syftet med ordningslagen är att upprätthålla ordningen vid allmänna sammankomster som anordnas på offentliga platser (det vill säga fysiska platser såsom allmänna vägar, gator och torg, se 1 kap. 2 § ordningslagen).

Även om det kan argumenteras för att synen på möten i dagens digitala samhälle även i konstitutionellt hänseende borde vara formmässigt neutral bedömer utredningen att grundlagstiftarens avsikt svårligen kan förstås på annat sätt än att begreppet sammankomst i regeringsformens mening tar sikte på fysiska sammankomster. Med en sådan bedömning behöver en åldersgräns för sociala medier inte bedömas i förhållande till grundlagens skydd för mötesfriheten.

Som har framgått har dock grundlagstiftaren betonat att utgångspunkten för det område som mötesfriheten ska skydda är att den i största möjliga utsträckning ska korrespondera med yttrande- och informationsfriheterna. Införandet av en åldersgräns måste, som tidigare konstaterats, vara förenligt med dessa friheter.

Mötesfriheten/rätten till fredliga sammankomster enligt Europakonventionen och andra folkrättsliga åtaganden

I Europakonventionen skyddas friheten att delta i fredliga sammankomster i artikel 11. Artikel 11 ger en generell rätt att samlas i fred utan inblandning från myndigheternas sida, såväl i privata som offentliga sammanhang. Begreppet sammankomst (assembly) har en autonom betydelse och ska tolkas extensivt. En sammankomst i konventionens mening kännetecknas framför allt av att deltagarna har ett gemensamt syfte. Det primära syftet med mötesfriheten är att skydda rätten till fredliga politiska protester och deltagande i den demokratiska processen men den skyddar även sammankomster för sociala, kulturella och religiösa syften (se SOU 2024:52 s. 118).

Även i artikel 21 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter skyddas rätten till fredliga sammankomster. FN:s råd för mänskliga rättigheter har i sin kommentar till artikel 21 uttryckt att det är rådets inställning att artikel 21 även skyddar fredliga sammankomster som sker online (se General comment No. 37 [2020] on the right of peaceful assembly [article 21] punkten 6).

Också i barnkonventionen finns ett erkännande från konventionsstaterna bland annat avseende barns rätt till fredliga sammankomster.

Till skillnad från när det gäller FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter finns, såvitt avser Europakonventionen, inte några uttalanden eller någon praxis avseende den europarättsliga mötesfrihetens tillämplighet på digitala möten. Allmänt kan dock sägas att rättigheterna i Europakonventionen i högre grad än i regeringsformen överlappar varandra. Eftersom utrymmet för begränsningar är större än i regeringsformen innebär en extensiv rättighetstolkning också en mindre risk för oförutsedda följdverkningar. Det kan tala för att i europarättsligt hänseende anta att digitala möten vid en rättslig prövning skulle kunna anses skyddade av Europakonventionen.

Utredningen har därför valt att beakta såväl Europakonventionens som de angivna FN-konventionernas mötesfrihet/rätt till fredliga sammankomster i det fortsatta.

Utredningens närmare överväganden i fråga om en åldersgräns är förenlig med mötesfriheten/rätten till fredliga sammankomster enligt Europakonventionen och de angivna FN-konventionerna finns i kapitel 10 och 11.

9.4 Föreningsfriheten

Utredningens bedömning

Föreningsfriheten enligt regeringsformen aktualiseras inte vid en åldersgräns för tillgång till sociala medier. Det finns inte heller skäl att bedöma en sådan reglering i förhållande till skyddet för föreningsfriheten i Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges övriga folkrättsliga åtaganden.

Skälen för bedömningen

Föreningsfriheten enligt regeringsformen

Den grundlagsskyddade föreningsfriheten innebär en frihet för var och en att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften (2 kap. 1 § första stycket 5 RF). Detta innefattar enligt vad som anges i förarbetena inte bara en frihet att bilda sammanslutningar utan också en frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning (se prop. 1975/76:209 s. 144).

Föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (2 kap. 24 § andra stycket RF). I övrigt är föreningsfriheten i det närmaste absolut.

En åldersgräns för tillgång till sociala medier innebär inte något ingrepp i rätten att bilda, ingå som medlem i eller verka inom ramen för en sammanslutning (jämför prop. 1975/75:209 s. 112–114 och 144). Syftet med en sådan reglering är varken uttryckligen eller underförstått att begränsa möjligheterna för enskilda att utnyttja sin frihet att sluta sig samman med andra för olika ändamål, utan är avsedd att skydda barn under en viss ålder. Utredningen utgår därför i det följande från att en åldersgräns för sociala medier inte behöver bedömas i förhållande till regeringsformens skydd för föreningsfriheten.

*Föreningsfriheten enligt Europakonventionen
och andra folkerättsliga åtaganden*

Europakonventionens föreningsfrihet finns i artikel 11 och inbegriper också rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Föreningsfriheten omfattar i första hand rätten att bilda och ansluta sig till en förening och att utan inblandning från det offentliga sida vara verksam i föreningen. Att enskilda kan bilda föreningar för att agera tillsammans inom områden där de har gemensamma intressen är enligt Europadomstolen en av de allra viktigaste aspekterna av föreningsfriheten. Europadomstolen har i det hänseendet uttalat att det sätt på vilket den nationella rätten värnar om denna frihet samt hur den praktiskt tillämpas av myndigheterna visar hur demokratin mår i den aktuella staten (se Sidiropoulos m.fl. mot Grekland, nr 57/1997/841/1047, dom den 10 juli 1998).

Rätten till föreningsfrihet erkänns också i artikel 22 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Även i barnkonventionen finns ett erkännande från konventionsstaterna avseende barns rätt till föreningsfrihet.

Ovan har redogjorts för de skäl som ligger till grund för bedömningen att en reglering av en åldersgräns för tillgång till sociala medier varken direkt eller indirekt kan anses beröra den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Som har framgått i avsnittet ovan skiljer sig regeringsformens reglering vidare från den som gäller enligt Europakonventionen i det att rättigheterna enligt europarätten i högre grad än i regeringsformen överlappar varandra. På motsvarande sätt kan även de fri- och rättigheter som följer av FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter anses förhålla sig till varandra. Enligt utredningen ligger det dock närmare till hands att anta att en reglering av en åldersgräns vid en rättslig prövning i första hand skulle komma att bedömas i förhållande till skyddet för yttrande- och informationsfriheten enligt dessa regleringar. Samma bedömning görs i förhållande till barnkonventionen. Utredningen har därför valt att inte i det fortsatta pröva den lagstiftning som övervägs gentemot Europakonventionens och de angivna FN-konventionernas föreningsfrihet.

9.5 Rätten till skydd för privatliv och korrespondens

Utredningens bedömning

En åldersgräns för tillgång till sociala medier utgör en begränsning av rätten till skydd för privatliv och korrespondens i Europakonventionen, barnkonventionen och Sveriges övriga folkrättsliga åtaganden. Det innebär att en reglering av en åldersgräns behöver svara mot det utrymme som finns i dessa regleringar för sådana begränsningar.

Skälen för bedömningen

I artikel 8 i Europakonventionen skyddas rätten till respekt för privatliv och korrespondens. Skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i privatliv och korrespondens finns även i artikel 17 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och i artikel 16 i barnkonventionen.

En åldersgräns innebär en begränsning av barns möjligheter att kommunicera med vänner och familj via de sociala medier som kan omfattas av en reglering. En sådan reglering innebär därmed en påverkan på barns möjligheter att utforma sin tillvaro och upprätthålla relationer med andra. Det kan hävdas att en sådan reglering därigenom begränsar barns rätt till skydd för privatliv och även deras möjligheter att kommunicera med andra som skyddas i europarätten och annan konventionsreglering. Utredningen har därför valt att beakta såväl Europakonventionens som de angivna FN-konventionernas rätt till respekt för privatliv och korrespondens i det fortsatta.

Utredningens närmare överväganden i fråga om en åldersgräns är förenlig med rätten till respekt till privatliv och korrespondens enligt dessa regelverk finns i kapitel 10 och 11.

9.7 Övriga konventionsåtaganden

Utredningens bedömning

En åldersgräns för tillgång till sociala medier behöver också i övrigt svara mot barnkonventionen, som också gäller som svensk lag. Vid utformningen av en åldersgräns behöver även principerna om lika-behandling och icke-diskriminering, som följer av regeringsformen och internationella konventioner, liksom de grundläggande principer som följer av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, beaktas.

EU:s rättighetsstadga aktualiseras inte vid en nationell åldersgräns för tillgång till sociala medier.

Skälen för bedömningen

Barnkonventionen

De grundläggande fri- och rättigheter som gäller enligt ovan redovisade regleringar tillkommer givetvis även barn. Barnkonventionen, som sedan år 2020 är svensk lag, innehåller som har framgått i flera hänseenden också motsvarigheter till vad som redan följer av andra regleringar. Det gäller till exempel yttrandefriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten. Det finns också särskilda regler om skydd mot diskriminering

I barnkonventionen är en grundläggande utgångspunkt att det vid alla beslut som rör barn i första hand ska beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). Enligt samma artikel har staten också ett ansvar, vid sidan av föräldrarna, att tillförsäkra barn behövligt skydd för sin välfärd.

Dessutom har flera rättigheter utformats särskilt efter barns behov. Däribland finns rätten till vila, fritid och lek (artikel 31) men även rätten till skydd från skadliga upplevelser (artiklarna 19 och 34).

En reglering av en åldersgräns behöver svara mot Sveriges konventionsåtagande, som också gäller som svensk lag genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Utredningens närmare överväganden i denna del finns i kapitel 10 och 11.

Skyddet mot diskriminering

Inom den offentliga förvaltningen, och därmed normgivande organ, gäller att principen om likabehandling och icke-diskriminering som följer av 1 kap. 2 § RF ska vara vägledande. Att samma principer ska beaktas av lagstiftaren följer av flera internationella konventioner som Sverige har åtagit sig att följa. En åldersgräns för tillgång till sociala medier behöver alltså utformas i linje med dessa principer.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

När det gäller FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är denna, som har framgått av kapitel 6, inte bärare av självständiga rättigheter. Sveriges konventionsåtagande innebär dock att utredningen har att beakta de grundläggande principer som följer av konventionen. Det handlar bland annat om principerna om respekt för inneboende värde, om respekt för olikheter, om icke-diskriminering, om lika möjligheter, om tillgänglighet, om fullständigt och faktiskt deltagande i samhället, om jämställdhet mellan kvinnor och män och om respekt för den fortlöpande utvecklingen av förmågorna hos barn med funktionsnedsättning och respekt för deras rätt att bevara sin identitet.

Något om EU:s rättighetsstadga

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, rättighetsstadgan, utgör genom Lissabonfördraget en del av EU:s primärrätt. Det främsta syftet med stadgan är att befästa och klargöra den skyldighet som EU redan hade att respektera grundläggande rättigheter. I stadgan behandlas medborgerliga, politiska, ekonomiska och sociala rättigheter.

Rättighetsstadgan aktualiseras vid medlemsstaternas tillämpning av EU-rätten. Den nationella reglering som utredningen överväger omfattas inte av det harmoniserade området (se avsnitt 10.3). Även om viss EU-rätt aktualiseras vid tillsynen kan lagen i sig inte anses vila på gemenskapsrättslig grund. Utredningen har därför inte särskilt beaktat rättighetsstadgan, som har stora beröringspunkter med

Europakonventionen, i utredningens överväganden om en åldersgräns för tillgång till sociala medier.

10 Utredningens uppdrag att analysera förutsättningarna för att införa en åldersgräns

10.1 Uppdraget

Av utredningens direktiv följer att utredningen har i uppdrag att analysera förutsättningarna för att införa en åldersgräns för användning av sociala medier. Om det är möjligt ska utredningen föreslå en åldersgräns för sociala medier.

Det utredningen inledningsvis har att ta ställning till är alltså de rättsliga förutsättningarna för införandet av en nationell åldersgräns för sociala medier.

Eftersom en åldersgräns utgör ett ingrepp i barns yttrande- och informationsfrihet (se kapitel 9) behöver den i konstitutionellt hänseende tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. I förhållande till EU-rätten har utredningen företrädesvis identifierat förordningen om digitala tjänster (DSA)¹ som nödvändig att analysera.

I detta kapitel redovisas utredningens överväganden i fråga om de grundläggande konstitutionella, europarättsliga och andra konventionsrättsliga förutsättningarna för att en åldersgräns för tillgång till sociala medier alls ska kunna införas. Utredningens överväganden i fråga om de närmare konstitutionella, europarättsliga och folkrättsliga förutsättningar som en reglering av en åldersgräns behöver svara mot redovisas i kapitel 11.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster).

10.2 Grundläggande konstitutionella, europarättsliga och andra konventionsrättsliga förutsättningar

10.2.1 Yttrande- och informationsfriheten

Utredningens bedömning

En åldersgräns för tillgång till sociala medier syftar till att skydda barns hälsa, säkerhet och trygghet och föranleds därmed av hänsyn till enskildas anseende, förebyggandet av brott och sådana särskilt viktiga skäl som enligt regeringsformen är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En åldersgräns svarar också mot Europakonventionens och andra konventionsrättsliga begränsningsändamål.

Utredningens bedömning är, som har framgått, att en lagstadgad åldersgräns för tillgång till sociala medier utgör en inskränkning av barns yttrande- och informationsfrihet. En grundläggande konstitutionell förutsättning för en sådan inskränkning är att den tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. I förarbetena uttrycks att regleringen är ägnad att understryka kravet på att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften (prop. 1975/76:209 s. 153).

En inskränkning i yttrandefriheten och informationsfriheten får också göras endast för vissa ändamål. Det handlar om hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Utredningen gör i denna del följande överväganden.

Den digitala miljön är i dag en självklar del av barns vardag. Det gäller även användningen av sociala medier. Så stor andel som 83 procent av barnen i åldrarna 13 till 16 år är dagliga användare av sociala

medier.² De flesta plattformslieferantörer har i dagsläget en åldersgräns på 13 år för att få använda deras tjänster. Denna åldersgräns är i enlighet med gällande dataskyddsreglering om när barn kan samtycka till att deras personuppgifter behandlas av informationssamhällets tjänster. Trots åldersgränsen använder omkring 35 procent av barnen i åldrarna 9 till 12 år sociala medier dagligen.³

När dataskyddsregleringens åldersgräns på 13 år föreslogs framhöll regeringen att tillgången till information via söktjänster och deltagandet i olika onlineaktiviteter har stor social betydelse för barn och unga. Vidare framhölls att barn och unga, genom olika tjänster på internet, kan ta del av information, bilda sin egen åsikt och förmedla sina tankar på ett enkelt sätt och därigenom utöva flera av de fri- och rättigheter som kommer till uttryck i barnkonventionen. Vid tidpunkten för förslaget gjordes bedömningen att det fanns tillräckliga skyddsmekanismer för att skydda barn både i dataskyddsregleringen och inom marknadsrätten. Samtidigt angavs att det kan finnas anledning att vid behov återkomma till frågan och i framtiden utvärdera konsekvenserna av den reglerade åldersgränsen (se prop. 2017/18:105 s. 73).

Sedan 13-årsgränsen för samtycke till behandling av personuppgifter infördes år 2018 har såväl användningen av internet som de digitala plattformarna utvecklats i rask takt. I detta ligger också att de sociala medierna har förändrats, både till sitt innehåll och i hur de används. Många sociala medier har gått från att fokusera på social interaktion till att alltmer bestå av algoritmstyrning och beroende-framkallande design och innehåll. Detta har lett till att barns användning numera i mycket hög utsträckning består av passivt skrollande, vilket i sin tur har skapat en ur ett folkhälsoperspektiv ohälsosamt stor användning av sociala medier. Till detta kommer att personuppgiftsregleringens 13-årsgräns bygger på andra överväganden än de som den här utredningen har att göra. Syftet med personuppgiftsregleringen är att skydda just den personliga integriteten, vilket innebär att regleringens 13-årsgräns ska ses i det ljuset. Det vill säga att gränsen vilar på en bedömning av när unga kan anses mogna att lämna ett frivilligt och informerat samtycke till behandling av sina person-

² Mediemyndigheten, 2025, *Ungar & medier 2025 – En statistisk undersökning av ungas medievanor och attityder till medieanvändning*, s. 43.

³ Mediemyndigheten, 2025, s. 43.

uppgifter, snarare än av vilka risker som kan följa med barns användning av sociala medier.

När barn själva beskriver sin användning av sociala medier lyfter de fram både positiva och negativa aspekter (se avsnitt 4.3.2). Som positiva aspekter framhålls bland annat att sociala medier skapar nya ytor för social interaktion och att de är underhållande, lättillgängliga och lärorika. Samtidigt berättar barn om hur de utsätts för innehåll som innebär negativa upplevelser och att de lätt fastnar i ett skrollande som är svårt att avbryta på egen hand.

I de kontakter som utredningen har haft till exempel med funktionsrättsrörelsen betonas hur sociala medier har öppnat upp nya möjligheter för barn med funktionsvariationer, bland annat i fråga om tillgång till en gruppssamhörighet, representation och som verktyg för att bryta isolering. Liknande inspel ges från andra grupper med särskilda sårbarhetsfaktorer, som exempelvis HBTQI-ungdomar. För barn som använder teckenspråk beskrivs sociala medier som ett forum som till exempel under ett sommarlov kan vara det enda forumet för att se och använda sitt språk.

Utredningen har haft kontakt också med andra organisationer inom civilsamhället som företrädesvis vänder sig till ungdomar. Bilden som ges är att sociala medier i mycket hög utsträckning används av ungdomar för organisering, åsiktsutbyte, informationssökande och kommunikation. Sociala medier kan ofta vara ett primärt forum för organisationer att nå befintliga medlemmar, att attrahera nya och att nå ut med information till barn och unga.

På motsvarande sätt använder såväl traditionella medier som myndigheter sociala medier för att nå ut med nyheter respektive samhällsinformation till ungdomar. Sveriges Utbildningsradio AB använder till exempel i hög utsträckning Youtube i detta syfte medan många andra medier till exempel har Tiktok-konton för att sända nyheter i ett format som är lättillgängligt för barn och unga. Mediebranschen lyfter i det hänseendet vikten av att barn och unga tidigt ges en vana av att konsumera nyheter, för att de senare ska fortsätta använda etablerade medier för att ta del av redaktionellt utformad information. Även vikten av att etablerade medier finns som en motvikt till desinformation betonas. Denna motvikt förutsätter dock att barnen befinner sig på plattformar där etablerade medier i etiskt hänseende kan tänka sig att vara.

Att det finns positiva aspekter med sociala medier är tveklöst. Samtidigt är forskningen kring barns mående och deras användning av sociala medier tydlig. På gruppnivå innebär användningen få positiva hälsoaspekter för barn på längre sikt, men desto fler nackdelar och risker. Barn exponeras genom sociala medier för skadligt och olämpligt innehåll som riskerar att skada dem både fysiskt och psykiskt. Det handlar exempelvis om våldsamt och pornografiskt innehåll, innehåll som förmedlar osunda kroppsideal samt innehåll med våldsbejakande och antidemokratiska budskap. Till detta kommer att barn inte enbart exponeras för innehållet genom egna sökningar utan att sådant innehåll också på grund av algoritmer kan dyka upp i flödet på de sociala medierna. Barn riskerar vidare att utsättas för digitala kränkningar i form av nätmobbning och trakasserier men också för kontakter från okända personer i sexuellt syfte eller för rekrytering till kriminella gäng. Barn utsätts också för risker på de sociala plattformarna i egenskap av konsumenter eftersom de är särskilt sårbara för kommersiell påtryckning.

Ytterligare riskfaktorer är hur de sociala medierna numera är utformade med algoritmstyrda flöden och olika plattformsdesigner som uppmuntrar till ökad användning och leder till beroendeframkallande beteenden. När barn använder sociala medier riskerar de vidare att tränga undan annat som är viktigt för deras välmående, såsom sömn, träning och fysiskt socialt umgänge. På befolkningsnivå innebär sociala medier även en risk för sämre koncentrationsförmåga.

Som har framgått av redogörelsen i avsnitt 4.3.7 är barns förmåga till impulskontroll, kritiskt tänkande och konsekvenstänk fortfarande under utveckling. Det innebär att de är särskilt sårbara för det olämpliga och skadliga innehåll som de möter på sociala medier och har svårare att hantera beroendeframkallande plattformsdesigner och algoritmer. Forskning visar också att barn i tonåren är särskilt emotionellt känsliga och därmed extra känsliga för avvisande, acceptans och påverkan. Barn som dessutom har särskilda sårbarhetsfaktorer, som exempelvis neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, riskerar att bli extra utsatta.

Det finns alltså tydligt stöd i forskningen för att barns användning av sociala medier medför betydande risker för såväl deras psykiska som fysiska hälsa. Med barns aktivitet på sociala medier följer även en risk i att kränkande beteende, både eget och som mottagare,

ligger bara en knapptryckning bort. En annan risk för barns säkerhet ligger i de enkla kontaktvägar som sociala medier erbjuder för den som i illegitima syften vill komma i kontakt med barn. Det kan till exempel handla om grooming, rekrytering till eller uppdrag från kriminella gäng eller rekrytering till radikaliserade grupper.

En aspekt som kan nämnas i detta sammanhang är att utgångspunkten i svensk rätt är att det är vårdnadshavarna som har huvudansvaret för att se till att barnets behov av bland annat skydd och trygghet tillgodoses. I det avseendet kan det konstateras att vårdnadshavarnas möjligheter att vara närvarande och skydda barnet från risker på sociala medier möter helt andra utmaningar än när barn umgås i fysiska sammanhang.

Utredningens samlade bedömning är att intresset av att från statens sida skydda barns hälsa, säkerhet och trygghet i de digitala miljöer som är i fråga svarar mot regeringsformens begränsningsändamål enskildas anseende och förebyggande av brott och därtill utgör ett sådant särskilt viktigt ändamål som motiverar en inskränkning i barns yttrande- och informationsfrihet. Inskränkningen tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. De fördelar som kan följa med användningen uppväger i det hänseendet inte riskerna i en sådan grad att det ger skäl för en annan bedömning.

Det är dock inte tillräckligt att ändamålet är godtagbart. Som har framgått får en begränsning i yttrande- och informationsfriheten aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar

I detta behöver naturligtvis hänsyn tas till de högst relevanta synpunkter som redovisats ovan, från exempelvis funktionsrättsrörelsen, andra av civilsamhällets organisationer och från media. Utredningen redogör i det hänseendet löpande för sina överväganden i kapitel 11, med en sammanfattande bedömning i avsnitt 11.7.

Såvitt avser förutsättningarna för att begränsa yttrandefriheten enligt Europakonventionen och andra konventionsrättsliga åtaganden är dessa regelverk, som har framgått av avsnitt 9.2, mindre snäva än regeringsformens motsvarande bestämmelser. En nationell åldersgräns för tillgång till sociala medier bedöms alltså svara även mot dessa regelverk.

Det som anges ovan gäller, vilket är naturligt, barns rättigheter. En åldersgräns för sociala medier kan dock även få en inverkan på förutsättningarna för vuxna att verka på internet. I Sverige och Europa har det i det hänseendet funnits en diskussion kring en begränsning av möjligheterna att verka anonymt på sociala medieplattformar, såväl publikt som i förhållande till själva tjänsterna på dessa plattformar.

Utredningen vill vara tydlig med att det inte ligger i utredningens uppdrag att utreda förutsättningarna för en sådan ordning. Frågan är också väsentligen större, i synnerhet utifrån att en sådan ordning skulle få mycket påtagliga effekter på yttrandefriheten i stort. Det innebär att en viktig utgångspunkt för utredningen har varit att förslag som indirekt kan få som konsekvens att det kommer krävas att användare identifierar sig genom exempelvis bank-id eller en identitetshandling för att få tillgång till de plattformar som berörs inte ska lämnas. Utredningens närmare överväganden i denna del redovisas i avsnitt 11.5.

10.2.2 Mötesfriheten och rätten till skydd för bland annat privatliv och korrespondens

Utredningens bedömning

En åldersgräns för tillgång till sociala medier syftar till att skydda barns hälsa, säkerhet och trygghet och föranleds därmed av hänsyn till barns hälsa, förebyggande av brott samt respekten för andra människors rättigheter eller anseende som enligt Europakonventionen och Sveriges övriga folkrättsliga åtaganden är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle.

Utredningens bedömning är, som har framgått av kapitel 9, att en lagstadgad åldersgräns för tillgång till sociala medier kan utgöra en inskränkning av barns mötesfrihet/rätt till fredliga sammankomster enligt Europakonventionen, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och barnkonventionen. Bedömningen är också att en sådan åldersgräns utgör en inskränkning i barns rätt till skydd för privatliv och korrespondens enligt samma regleringar.

När det gäller Europakonventionen är en förutsättning för inskränkningar i mötesfriheten att inskränkningen är sådan som i ett

demokratiskt samhälle är nödvändig med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 11). Såvitt avser rätten till skydd för privat- och familjeliv, vilket inbegriper skydd för korrespondens, tillkommer begränsningsändamålet landets ekonomiska västånd.

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, liksom barnkonventionen, ställer upp liknande förutsättningar som i Europakonventionen för inskränkningar i rätten till fredliga sammankomster, varav folkhälsan utgör ett ändamål, liksom respekten för andra människors rättigheter och friheter (artikel 21 respektive artikel 15).

Utredningen har i avsnitt 10.2.1 bedömt att syftet med en reglerad åldersgräns för tillgång till sociala medier, nämligen att skydda barns hälsa, säkerhet och trygghet, är ett ändamål som är godtagbart i förhållande till regeringsformens krav. Utredningen gör på samma skäl bedömningen att en åldersgräns svarar mot såväl de konventionsrättsliga begränsningsändamålen att skydda barns hälsa och att förebygga brott, liksom mot respekten för andra människors rättigheter eller anseende.

10.3 EU-rättsliga förutsättningar

Utredningens bedömning

En nationell reglering av en åldersgräns för tillgång till sociala medier omfattas inte av det harmoniserade området i DSA. En nationell åldersgräns utgör inte heller en sådan åtgärd som begränsar den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster enligt e-handelsdirektivet. EU-rätten hindrar alltså inte att en nationell åldersgräns införs.

Medlemsstaterna saknar emellertid befogenhet att ålägga leverantörer av onlineplattformar som omfattas av DSA ytterligare skyldigheter inom de områden som omfattas av förordningen. Det innebär att det nationella regleringsutrymmet är begränsat på så sätt att Sverige inte kan införa en lag som är formulerad som en nationell förpliktelse för sociala medieplattformar att kontrollera

att användarna har uppnått en viss ålder. Inte heller medger EU-rätten en lagstiftning på nationell nivå om metoder för ålderssäkring eller om sanktioner och tillsyn.

Med ett nationellt krav på viss ålder för tillgång till sociala medier aktualiseras dock DSA:s regelverk, vilket innebär att berörda plattformar enligt det regelverket har att säkerställa att den nationella åldersgränsen upprätthålls. Metoder för ålderskontroll, sanktioner och tillsyn hanteras då genom DSA:s regelverk.

10.3.1 Inledande utgångspunkter

I kapitel 7 finns en allmän redogörelse för de EU-rättsliga regelverk som på olika sätt är relevanta för den fråga som berörs av denna utredning. En förutsättning för att en nationell reglering ska kunna införas är att den är förenlig med EU-rätten.

Bedömningen av om nationella lagar som reglerar informations-samhällets tjänster är förenliga med EU-rätten ska göras i tre steg. Först måste det avgöras om den nationella regleringen faller inom det fullharmoniserade området i DSA, vilket skulle göra den oförenlig med EU-rätten. Om lagen inte reglerar ett område som omfattas av harmoniseringen i DSA är det andra steget att avgöra om den nationella lagen träffas av någon sektorsspecifik unionslagstiftning. Slutligen, om inte heller det är fallet, måste den nationella lagen utvärderas i förhållande till ursprungslandsprincipen i e-handelsdirektivet.⁴

Utredningen gör i dessa delar följande överväganden.

10.3.2 Förordningen om digitala tjänster

Förutsättningar för nationell reglering om åldersgränser

Som har redovisats i avsnitt 7.5.1 är förordningen om digitala tjänster, DSA ett fullt ut harmoniserat regelverk, som är direkt tillämpligt i samtliga medlemsstater. Artikel 28.1 i DSA anger att leverantörer av onlineplattformar (närmare om begreppet onlineplattform i av-

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden ("Direktiv om elektronisk handel").

snitt 7.5.1 och 11.3.1) som är tillgängliga för minderåriga ska införa lämpliga och proportionerliga åtgärder på sina tjänster för att säkerställa en hög nivå av integritet, säkerhet och trygghet för minderåriga. Regleringen omfattar många olika typer av informationssamhällestjänster men innebär för utredningens del att det på områden som omfattas av DSA inte är möjligt att föreslå ytterligare nationella krav på leverantörer av tjänster som faller inom förordningens definition av onlineplattformar. Detta utesluter naturligtvis inte att i nationell lagstiftning erinra om eller hänvisa till skyldigheter som följer av det EU-rättsliga regelverket.

Hindret mot att anta ytterligare nationella krav innebär, såvitt nu är relevant, att Sverige inte kan ställa några krav i nationell lagstiftning gällande hur leverantörer av onlineplattformar som omfattas av DSA ska agera för att uppfylla kraven i artikel 28.1. Sverige får inte heller i nationell reglering peka ut specifika åtgärder som lämpliga eller proportionerliga för att säkerställa det eftersträvade skyddet av minderåriga. I dessa hänseenden finns i stället det regelverk som plattformarna har att förhålla sig till i artikel 28.1 i DSA och i Europeiska kommissionens (EU-kommissionen) riktlinjer till den artikeln.⁵ Även grunderna för systemet för tillsyn och kontroll av efterlevnaden av de krav som DSA ställer på bland annat leverantörer av onlineplattformar, däribland artikel 28.1, fastställs i förordningen och är därmed harmoniserade.

Däremot reglerar DSA inte i sig frågan om åldersgränser för tillgång till tjänster på onlineplattformar. Förordningen ställer inte heller upp några hinder mot att besluta om en nationell åldersgräns, så länge denna inte riktar sig gentemot plattformarna. Tvärtom har EU-kommissionen, genom punkt 37 d i riktlinjerna till artikel 28.1, uttryckligen bejakat förekomsten av nationella åldersgränser för tjänster som erbjuds eller visas på en onlineplattform, bland annat *särskilt definierade kategorier av sociala medietjänster online*. Varken DSA eller riktlinjerna innehåller emellertid några närmare anvisningar till medlemsstaterna i fråga om utformningen av en åldersgräns eller hur tillämpningsområdet för en sådan bör avgränsas.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att en nationell åldersgräns på sociala medier inte omfattas av det harmoniserade området

⁵ Meddelande från kommissionen – Riktlinjer om åtgärder för att säkerställa en hög nivå av integritet, säkerhet och trygghet för minderåriga enligt artikel 28.4 i förordning (EU) 2022/2065 (C/2025/5519).

i DSA, så länge åldersgränsen inte förenas med nationella krav på leverantörerna på de områden som regleras i förordningen. Inom dessa ramar är det alltså möjligt såväl att lagstifta om en åldersgräns, inklusive vilken ålder som ska gälla, som att avgöra hur tillämpningsområdet för en sådan lagstiftning ska avgränsas.

En åldersgräns måste dock vara förenlig även med övrig EU-rätt, vilket också poängteras i punkt 37 d i riktlinjerna.

Efterlevnad och tillsyn

En nationell åldersgräns får alltså inte innebära ytterligare nationella krav på leverantörerna av de plattformar som kommer att beröras av åldersgränsen. Genom riktlinjerna till artikel 28.1 i DSA har EU-kommissionen förtydligat det ansvar leverantörerna har enligt den aktuella artikeln.

Riktlinjerna är inte formellt bindande men EU-kommissionen lägger stor vikt vid dem vid tolkningen av artikel 28.1 i DSA. I punkt 12 anges i det hänseendet att EU-kommissionen kommer att tillämpa riktlinjerna på de fall som beskrivs däri och därmed begränsa sitt utrymme för skönsmässig bedömning. I samma punkt anges att riktlinjerna utgör ett betydande och meningsfullt riktmärke vid EU-kommissionens tillämpning av artikel 28.1 i DSA och vid fastställandet av huruvida leverantörer av onlineplattformar uppfyller kraven i den bestämmelsen.

Punkt 37 i riktlinjerna innehåller ett antal förutsättningar under vilka EU-kommissionen anser att åtkomstbegränsning med stöd av ålderskontroll, den mest tillförlitliga typen av ålderssäkring, är en lämplig och proportionerlig åtgärd. I punkt 37 d nämns, som har framgått, omständigheten att det i nationell rätt fastställs en åldersgräns för att få tillgång till vissa tjänster som erbjuds eller visas på onlineplattformar, inbegripet särskilt definierade kategorier av sociala medietjänster.

EU-kommissionen har vid kontakter med utredningen uttryckt att den sistnämnda punkten innebär att det ingår i de berörda plattformslieferantörernas skyldigheter enligt artikel 28.1 i DSA att använda ålderskontroll om en medlemsstat beslutar om en åldersgräns för tillgång till sociala medier. Detta är också utredningens tolkning av regelverket och ligger i linje med övriga EU-länders förslag eller

planerade förslag om åldersgränser. Innebörden är att skyldigheten att kontrollera ålder i dessa fall följer av det EU-rättsliga regelverket, även om den ”aktiveras” av den nationella åldersgränsen.

I och med att kravet på leverantörer av onlineplattformar att tillämpa ålderskontroll i dessa fall härrör från deras skyldigheter enligt artikel 28.1 i DSA kommer också tillsynen över att kravet följs att hanteras i den ordning som föreskrivs i DSA. Tillsynsreglerna i DSA, som redovisas närmare i avsnitt 11.6, innebär i korthet att medlemsstaterna har behörighet att utöva tillsyn över leverantörer som är etablerade på deras territorium och att EU-kommissionen eller etableringslandet har denna behörighet avseende leverantörer av mycket stora onlineplattformar.

Varje medlemsstat ska utse en eller flera tillsynsmyndigheter (”behöriga myndigheter”) och en av dessa ska vara samordnare för digitala tjänster. För svensk del är det Mediemyndigheten som är utpekad tillsynsmyndighet i fråga om artikel 28.1 och Post- och telestyrelsen som är samordnare. Med tanke på behörighetsreglerna i DSA kommer dock Mediemyndigheten, förutom i vissa möjliga specialfall, endast att vara behörig att utöva tillsyn över leverantörer av onlineplattformar som är etablerade i Sverige.

Ingen nationell reglering av metoder för ålderssäkring

Som har framgått begränsar DSA utrymmet för EU:s medlemsstater att införa nationella regleringar i frågor som omfattas av förordningen. Vilka skyldigheter onlineplattformar har i fråga om skydd av minderåriga regleras i artikel 28 i DSA och det finns alltså inte utrymme för medlemsstaterna att anta ytterligare krav på det området. Det innebär att sådana krav inte kan ställas i nationell lagstiftning, vilket inkluderar krav på ålderskontroll eller andra åtgärder för ålderssäkring, på leverantörer av onlineplattformar. Inte heller medges nationella anvisningar till plattformslieferantörerna om vilka metoder för detta som får användas.

Utredningen är alltså förhindrad att föreslå en nationell reglering som på något sätt styr leverantörerna av onlineplattformar i fråga om ålderssäkring.

10.3.3 E-handelsdirektivet och AV-direktivet

En nationell åldersgräns kan komma att omfatta vissa tjänster som faller inom definitionen av videodelningsplattformstjänster i AV-direktivet.⁶ Det direktivet är ett minimidirektiv och hindrar, till skillnad från DSA, inte mer långtgående nationell lagstiftning på de områden som omfattas av direktivet. Tillämpningsområdet för sådan nationell lagstiftning kan dock begränsas av e-handelsdirektivet.

AV-direktivet påverkar alltså inte i sig möjligheten att föreslå en nationell reglering av en åldersgräns på sociala medier. Utredningen har inte heller identifierat någon annan sektorsspecifik unionslagstiftning som aktualiseras och övergår därför till att bedöma i vilken mån förutsättningarna för en nationell åldersgräns påverkas av e-handelsdirektivets ursprungslandsprincip.

Ursprungslandsprincipen, som beskrivs närmare i avsnitt 7.3.2, innebär i korthet att de tjänster som omfattas av regleringen bara ska träffas av lagstiftningen i en medlemsstat, ursprungslandet eller etableringslandet, och att medlemsstaterna inte får begränsa den fria rörligheten för informations-samhällets tjänster som har sitt ursprung i en annan medlemsstat.

E-handelsdirektivet medger vissa undantag från det andra ledet i ursprungslandsprincipen genom att en medlemsstat under vissa särskilt angivna förutsättningar får vidta åtgärder som innebär en begränsning av den fria rörligheten. Utrymmet för sådana åtgärder är emellertid begränsat och får inte användas för att införa lagstiftning som gäller generellt för tjänster som är etablerade i andra medlemsstater, något som har förtydligats av EU-domstolen bland annat i målet Google Ireland m.fl., C-376/22, EU:C:2023:835. Det målet gällde österrikisk lagstiftning som bland annat innefattade att leverantörer av kommunikationsplattformar årligen eller halvårsvis, beroende på storlek, skulle upprätta en rapport om hanteringen av anmälningar om påstått olagligt innehåll och överlämna denna till den österrikiska tillsynsmyndigheten. Denna lagstiftning ansågs av domstolen utgöra en sådan generell och abstrakt åtgärd som inte var förenlig med e-handelsdirektivet.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (Direktiv om audiovisuella medietjänster); Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/1808 av den 14 november 2018 om ändring av direktivet om audiovisuella medietjänster, mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden.

En grundläggande förutsättning för att en åtgärd ska anses utgöra en begränsning av den fria rörligheten är emellertid också att den innebär krav på leverantörer av de aktuella tjänsterna som påverkar deras möjligheter att antingen etablera sig eller utöva tjänsten.

Som har framgått är en förutsättning för en nationell åldersgräns att nationella krav inte ställs på leverantörerna. De åligganden som uppkommer med anledning av den nationella åldersgränsen vilar i stället på DSA:s regelverk. Därmed kan en nationell åldersgräns i EU-rättsligt hänseende inte anses påverka vare sig leverantörernas möjlighet att etablera sig eller att utöva tjänsterna i Sverige. Av detta följer att en nationell åldersgräns inte utgör en begränsning av den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster på det sätt som avses i e-handelsdirektivet.

11 Utredningens uppdrag att föreslå en åldersgräns för barns tillgång till sociala medier

11.1 Uppdraget

Som har framgått av det föregående kapitlet är utredningens bedömning att det finns grundläggande EU-rättsliga och konstitutionella förutsättningar för en nationell åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. Utredningens uppdrag är då att föreslå en sådan åldersgräns. I uppdraget ligger också att bedöma om en åldersgräns, med hänsyn tagen till grundläggande fri- och rättigheter, *bör* införas.

För att en reglering ska svara mot regeringsformens (RF) krav krävs att den inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Vidare ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Liknande krav på proportionalitet finns inom europarätten och i för Sverige bindande folkrättsliga rättsakter (se kapitel 6).

I detta kapitel redovisas utredningens överväganden kring hur en åldersgräns i detta hänseende författningsmässigt kan formuleras. En sammanfattande bedömning av hur helheten förhåller sig till regeringsformens, europarättens och folkrättens proportionalitetskrav finns sist i kapitlet.

11.2 En ny lag med en åldersgräns för barns tillgång till sociala medier

Utredningens förslag

En ny lag införs med reglering av en åldersgräns för barns tillgång till sociala medier.

Syftet med lagen är att skydda barnens hälsa, säkerhet och trygghet.

En ny lag

En första fråga för utredningen har varit om det i befintlig lagstiftning finns en naturlig plats för en reglering om en åldersgräns, eller om en sådan bör formuleras i en ny lag.

De befintliga lagar som ligger närmast till hands är lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor, radio- och tv-lagen (2010:696) och lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor träffar vad som beskrivs som tjänster för elektronisk förmedling av meddelanden. I lagen slås fast att den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla i rimlig omfattning ska ha uppsikt över en sådan tjänst. En tillhandahållare av en elektronisk anslagstavla är också skyldig att lämna användare av tjänsten viss information och att ta bort vissa slag av meddelanden.

Radio- och tv-lagen innehåller bestämmelser om bland annat tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv samt videodelningsplattformar. Lagen innehåller särskilda regler till skydd av barn. Reglerna syftar bland annat till att skydda minderåriga från att se ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller pornografiska bilder (5 kap. 2 § och 9 a kap. 1 §).

Lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt innehåller bestämmelser för hur åldersgränser ska fastställas när det gäller framställning i film som är avsedd att visas vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning som den som är under 15 år har tillträde till (1 §). Åldersprövningen har till uppgift att skydda barn från framställningar i film som kan vara till skada för barnets

välbefinnande (se prop. 2009/10:228 s. 44–46). Med framställning i film avses i lagen rörliga bilder i filmer och videogram samt uppspelning ur en databas (2 §).

Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor träffar visserligen plattformar som brukar diskuteras i termer av sociala medier. Tillämpningsområdet är dock tydligt avgränsat till den definition av elektroniska anslagstavlor som finns där. Det gör att en åldersgräns skulle behöva knytas till den definitionen, vilket utredningen ser som mindre lämpligt.

Även radio- och tv-lagen och lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt avser att skydda barn från ett på förhand bestämt innehåll och har därmed ett snävare tillämpningsområde än det tänkta förslaget om åldersgräns för sociala medier.

Radio- och tv-lagens skydd omfattar vidare alla barn, det vill säga personer under 18 år, vilket är en åldersgräns som inte är aktuell i denna utredning. När det gäller lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt är åldersgränserna i den lagen kopplad till visning av film vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, vilket skiljer sig från det tillämpningsområde som är aktuellt i denna utredning.

Sammantaget bedömer utredningen att det i befintlig lagstiftning inte finns någon naturlig plats för regler om krav på viss ålder för tillgång till sociala medier. Utgångspunkten i det fortsatta är därför att en sådan reglering bäst formuleras som en egen lag.

Syftet med lagen bör vara att skydda barns hälsa, säkerhet och trygghet

I utredningens direktiv anges att syftet med utredningens uppdrag är att stärka skyddet för barns hälsa och trygghet i digitala miljöer. Utredningen har också i kapitel 10 gjort bedömningen att intresset av att skydda barns hälsa, säkerhet och trygghet i de digitala miljöer som är i fråga svarar mot såväl regeringsformens som konventionsrättsliga begränsningsändamål. Att syftet med lagen är just skyddet för barns hälsa, säkerhet och trygghet bör enligt utredningen uttryckligen framgå av lagen.

Utredningen har övervägt om lagen bör avgränsas till att gälla enbart barn som är bosatta i Sverige. Med hänsyn till att åldersgränsen avser att skydda barn gör sig dock samma skyddsintresse gällande

för alla barn under åldersgränsen, oavsett om barnet befinner sig i Sverige stadigvarande eller tillfälligt. Utredningen föreslår därför inte en sådan avgränsning.

11.3 Lagens tillämpningsområde

11.3.1 Lagen bör avgränsas till barns tillgång till vissa onlineplattformar

Utredningens förslag

Lagen avgränsas till att gälla barns tillgång i inloggat läge till onlineplattformar som gör det möjligt för slutanvändare att

1. upptäcka, ansluta sig till och kommunicera med varandra, och
2. med allmänheten dela och upptäcka innehåll.

Med onlineplattform avses i lagen detsamma som i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster, DSA).

Utredningens bedömning

Lagen bör inte innehålla någon definition av sociala medier. Lagen bör inte avgränsas till sådana mycket stora onlineplattformar som avses i DSA. För att omfattas av lagens tillämpningsområde bör inte heller krävas att onlineplattformarna har funktioner som anpassar innehållet till användarna med hjälp av algoritmer.

Lagen bör inte innehålla någon definition av sociala medier

För att ändamålet med en lagstiftning ska tillgodoses, och för att regleringen inte ska träffa bredare än åsyftat, är en grundläggande utgångspunkt att tillämpningsområdet i möjligaste mån behöver göras tydligt och träffsäkert. Det är därför centralt att, med beaktande

av de risker som har identifierats kring barns användning av sociala medier, definiera vilka tjänster som ska omfattas av lagen.

Utredningen har i det hänseendet inledningsvis övervägt i vilken mån begreppet sociala medier bör användas i lagtexten.

I dagsläget finns ingen vedertagen svensk eller europeisk definition av sociala medier. Utredningens bedömning är att det inte heller framstår som lämpligt att införa en sådan i en nationell reglering.

Det finns flera skäl till detta. Ett grundläggande sådant är att det under utredningens gång har blivit tydligt att det rent faktiskt inte finns en samsyn kring vad som inryms i begreppet. Exempelvis kan en 13-åring ha en helt annan syn på vad ett socialt medium är än vad en 60-åring har. Begreppet är dessutom föränderligt och utvecklingen går snabbt. Det är därför inte givet att en definition av sociala medier som formuleras i dag kommer att svara mot vad som på några års sikt i dagligt tal betraktas som sociala medier. Utredningen ser därför en risk i att ett användande av begreppet sociala medier kan orsaka en diskussion om definitionen och dess riktighet som överskuggar lagens faktiska syfte.

Lagen bör gälla tillgång i inloggat läge

Gemensamt för de tjänster som i olika sammanhang beskrivs som sociala medier är att de erbjuder användarna möjlighet att registrera sig, skapa konton och använda tjänsterna efter inloggning.

Flera av tjänsterna ger dock också möjlighet att ta del av innehåll utan att skapa ett personligt konto och logga in. På både Youtube och Tiktok går det exempelvis att skrolla i videoflöden samt att söka efter visst innehåll och specifika kreatörer, för att på så sätt ta del av det mesta av innehållet, utan att vara inloggad. En skillnad är dock att det i det utloggade läget inte går att gilla och kommentera eller på andra sätt interagera med andra användare. Utan inloggning sker inte heller samma personliga anpassning av flödet, även om innehållet på sikt i viss mån kan anpassas och individualiseras exempelvis genom lagring av så kallade cookies.

Utredningen anser att en åldersgräns för tillgång till sociala medier bör begränsas till att omfatta berörda tjänster i inloggat läge. Utredningen grundar denna bedömning på följande överväganden.

Inledningsvis kan konstateras att stora delar av det innehåll som kan vara skadligt för barn finns tillgängligt även utan registrering eller inloggning. Det skulle kunna tala för en åldersgräns även i utloggat läge. Grundläggande beståndsdelar i det som betraktas som kännetecknande för sociala medier, och som ligger till grund för utredningens uppdrag, saknas dock. Det handlar då särskilt om interaktionen med andra genom möjligheterna att publicera innehåll, kommentera andras innehåll, följa andra användare och rent allmänt interagera. Redan på den grunden kan en reglering av tillgång till tjänster i utloggat läge ifrågasättas.

När det gäller själva användarupplevelsen kan tjänster i inloggat läge i vissa avseenden erbjuda en tryggare upplevelse för barn jämfört med användning av samma tjänster utan inloggning. Detta då inloggning till exempel ger större möjlighet både till användning av olika föräldrakontroller och för leverantörerna att anpassa innehållet användaren får del av.

I inloggat läge finns dock också särskilda riskfaktorer som kan begränsas genom en åldersgräns. Det handlar till exempel om en utökad exponering för användaranpassade flöden bland annat genom algoritmer, vilket kan bidra till beroendemässiga beteenden eller förstärka hälsoskadliga beteenden som ätstörningar, självskadebeteende eller radikaliserings. Även risker som följer med det sociala samspillet i sociala medier kan i stor utsträckning knytas till det inloggade läget, exempelvis genom jämförelser och sökande efter andras bekräftelse, att innehåll om den egna personen exponeras, samt risken för oönskade eller rent av brottsliga kontakter från vuxna eller andra barn.

Till detta kommer att en åldersgräns som även skulle omfatta det utloggade läget rimligen skulle innebära en reglering av det öppna internet, det vill säga det mycket blandade innehåll som var och en kan söka upp och ta del av. Detta är enligt utredningen inte önskvärt. Det är också svårt att se hur en åldersgräns för att ta del av innehåll i utloggat läge rent praktiskt skulle kunna upprätthållas.

Utredningen vill i denna del vara tydlig med att en åldersgräns för sociala medier inte kan vara en lösning gentemot alla risker som barn som en beståndsdel som tillsammans med bland annat föräldransvar och olika åtgärder från samhällets sida kan bidra till att öka barns trygghet och säkerhet på internet (se vidare avsnitt 12.1).

Mot bakgrund av det angivna är utredningens sammantagna bedömning att en åldersgräns bör begränsas till att gälla barns tillgång till sociala medier i inloggat läge.

När det gäller regleringens utformning har utredningen valt att benämna den inloggade användningen, som också kan beskrivas som att användaren har en pågående autentiserad session gentemot den aktuella tjänsten, som *tillgång i inloggat läge*. Detta är ett uttryck som får betraktas som så pass vedertaget i vanligt språkbruk att det även i rättsligt hänseende bör kunna förstås.

En avgränsning till onlineplattformar

En dynamisk hänvisning till DSA

Som har framgått sätter den EU-rättsliga regleringen ramar för utformningen av en nationell lagstiftning om åldersgränser för tillgång till sociala medier. Att det aktuella området är harmoniserat innebär också att jurisdiktionen för tillsyn av en sådan åldersgräns bestäms av DSA (se avsnitt 10.3.2). Det talar för att i möjligaste mån låta regleringen ta avstamp i begrepp som redan finns i det EU-rättsliga regelverket. En sådan inriktning har lagförslagen i Frankrike, som är ett av de EU-länder som kommit längst i arbetet med lagförslag om åldersgränser, och Grekland.

Utredningen har inledningsvis övervägt att använda uttrycket *onlinebaserad social nätverkstjänst* i lagtexten. Detta begrepp definieras i artikel 2.7 i EU:s förordning om digitala marknader (DMA)¹ som en plattform som gör det möjligt för slutanvändare att ansluta sig till och kommunicera med varandra, dela innehåll och upptäcka andra användare och annat innehåll via flera olika enheter, särskilt via chattar, inlägg, videor och rekommendationer. Både Frankrike och Grekland använder detta uttryck i de lagförslag som skickats till Europeiska kommissionen (EU-kommissionen) för granskning i enlighet med det så kallade TRIS-direktivet.²

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/1925 av den 14 september 2022 om öppna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och (EU) 2020/1828 (Förordningen om digitala marknader).

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (kodifiering).

DMA syftar till att stärka konkurrensen mellan företag på digitala marknader och innehåller inga bestämmelser som har med skydd av minderåriga att göra. Tillämpningen av förordningen är begränsad till vissa företag med stor inverkan på den inre marknaden och som EU-kommissionen betecknar som så kallade grindvakter.

Definitionen av onlinebaserade sociala nätverkstjänster i DMA är sannolikt det närmaste man kommer en befintlig europeisk definition av sociala medier. Den är dock inte avsedd att användas i något annat syfte än det som följer av DMA. Begreppet har alltså inte någon direkt koppling till vare sig skyddet av barn eller frågan om nationella åldersgränser. Utredningen har därför valt att inte hänvisa till DMA eller använda uttrycket onlinebaserad social nätverkstjänst i lagtexten. En annan sak är att flera av de element som finns i definitionen kan tas in i den lag som föreslås.

Utredningen har i stället valt att knyta lagens tillämpningsområde till DSA:s begrepp *onlineplattformar*, som även det ingår i de franska och grekiska förslagen om en åldersgräns för sociala medier. Det vilar på följande överväganden.

Till skillnad från DMA innehåller DSA särskilda regler som syftar till att skydda barn i den digitala miljön. I de riktlinjer som EU-kommissionen har utfärdat i anslutning till detta skydd finns också särskilda skrivningar kring just nationella åldersgränser.

Begreppet *onlineplattform* definieras i artikel 3 i) i DSA som en värdtjänst som på begäran av en tjänstemottagare lagrar och sprider information till allmänheten. Om funktionen att lagra och sprida information till allmänheten enbart utgör en extrafunktion av mindre betydelse inom en annan tjänst eller en funktion av mindre betydelse inom den huvudsakliga tjänsten kan den dock under vissa närmare angivna förutsättningar vara undantagen från definitionen. *Mycket stora onlineplattformar* är enligt artikel 33.1 i DSA onlineplattformar som i genomsnitt har minst 45 miljoner aktiva användare per månad inom EU.

En tjänstemottagare kan vara både en fysisk och en juridisk person. Lagringen och spridningen av information ska göras på initiativ av tjänstemottagaren, alltså som utgångspunkt inte av plattformslieferantören själv (se även definitionen av värdtjänst i artikel 3 g iii) i DSA). Det gäller oavsett om tjänstemottagaren är en företagsanvändare eller slutanvändare (för avgränsningen däremellan, se nedan). I skäl 14 till DSA uttalas att information bör anses spridas till allmänheten i

den mening som avses i förordningen endast om spridningen sker direkt på begäran av den tjänstemottagare som tillhandahöll informationen.

I begreppet onlineplattform ligger alltså att den information som tjänsten lagrar och sprider utgör användargenererat innehåll. Att tjänsteleverantören som utgångspunkt saknar ansvar för sådant innehåll framgår av artikel 6 i DSA, som reglerar under vilka särskilda omständigheter en leverantör av värdtjänster har ansvar för information som tillhandahållits av en tjänstemottagare.

Alla de tjänster som i dag diskuteras i termer av sociala medier tillhandahålls av leverantörer av sådana onlineplattformar som definieras i DSA (jämför även skäl 13 till DSA). Det talar enligt utredningen med styrka för att begreppet är en lämplig fond för den lagstiftning som föreslås. Eftersom en onlineplattform lagrar och sprider information *till allmänheten* innebär det begreppet i sig också en tydlig avgränsning gentemot vissa typer av tjänster som visserligen har inslag av egenskaper som ofta anses karaktäristiska för sociala medier men som inte möjliggör sådan spridning.

Begreppet onlineplattformar bör avse detsamma som i DSA och lagen bör därför innehålla en hänvisning till den förordningen i fråga om innebörden av begreppet onlineplattformar.

Hänvisningar till EU-rättsakter kan göras antingen statiska eller dynamiska. En statisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i en viss angiven lydelse. En följd av denna hänvisningsteknik är att den nationella författningen normalt behöver ändras varje gång EU-bestämmelsen ändras. En dynamisk hänvisning innebär i stället att hänvisningen avser EU-rättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Begreppet onlineplattformar i lagen kommer direkt från DSA och tillsynen kommer, som har framgått, att ske i den ordning och utifrån de förutsättningar som följer av förordningen. Eventuella ändringar i DSA bör därför få omedelbart genomslag i den nationella regleringen. Hänvisningen till förordningen bör av den anledningen vara dynamisk.

Avgränsningen utesluter e-post och meddelandetjänster

Definitionen av begreppet onlineplattform bygger på att tjänsten kan sprida information till allmänheten. Det innebär att den lag som utredningen föreslår inte träffar så kallade interpersonella kommunikationstjänster, som e-post och privata meddelandetjänster (jämför skäl 14 till DSA med hänvisning). Tjänster som används för kommunikation mellan ett begränsat antal personer som fastställs av avsändaren omfattas alltså inte.

Meddelandetjänster där information bara kan delas till en begränsad krets och där det är upp till avsändaren vem eller vilka som kan ta del av den information som sprids, oavsett om det är fråga om text, bilder, videor eller någon annan typ av information, faller utanför lagens tillämpningsområde. Det gäller även tjänster som ger möjlighet till kommunikation med flera motparter, så länge kommunikationen bara kan ske i slutna grupper. Om tjänsten även erbjuder möjlighet att sprida information till en obegränsad krets kan den däremot omfattas av begreppet onlineplattform och därmed även av första ledet i den föreslagna avgränsningen (se vidare nedan under rubriken om *medlemsinterna tjänster*).

Det är inte helt klarlagt hur gränsdragningen i fråga om vad som utgör en obegränsad krets ska göras, till exempel i relation till mycket stora chattgrupper. Utredningen har inte heller underlag för att dra några säkra slutsatser i detta hänseende. Onlineplattform är ett EU-rättsligt begrepp och tolkningen av vad som utgör spridning till allmänheten måste vara densamma i alla sammanhang där det ska avgöras om en tjänst utgör en onlineplattform. Den slutliga tolkningen av om en viss värdtjänst i ett tveksamt fall kan sägas sprida information till allmänheten ankommer därmed på rättstillämpningen, och då ytterst på EU-domstolen.

Att e-post och privata meddelandetjänster faller utanför lagens tillämpningsområde innebär att barn och unga även fortsättningsvis ges tillgång till viktiga verktyg för kommunikation med exempelvis familj och vänner. Genom gruppfunktioner kan sådana tjänster också användas vid kommunikation med och mellan medlemmar i civilsamhällets organisationer.

Att barn inte stängs ute från digitala kommunikationsverktyg är enligt utredningen en tungt vägande faktor för att förslaget om en åldersgräns ska svara mot barns rätt till privatliv och korrespondens.

I proportionalitetshänseende är detta alltså en viktig beståndsdel i utredningens förslag.

Särskilt om plattformar med flera tjänster

Vissa plattformar kan erbjuda olika funktioner och tjänster inom ramen för en och samma applikation. Som exempel är WhatsApp till stor del en sådan meddelandetjänst där den som delar information har full kontroll över vem som får del av det som sprids. Den delen är alltså i EU-rättsligt hänseende inte att betrakta som en onlineplattform.

WhatsApp har dock numera även en funktion som kallas kanaler, eller channels, och som erbjuder enskilda möjligheten att dela innehåll offentligt. Denna del av plattformen har uppnått ett genomsnittligt antal användare inom EU som överstiger 45 miljoner per månad. EU-kommissionen har därför pekat ut den som en sådan mycket stor onlineplattform som träffas av DSA:s regelverk. WhatsApp:s privata meddelandetjänst faller dock fortsatt utanför definitionen av onlineplattform och därmed även den föreslagna lagens tillämpningsområde.

En annan tjänst som kan nämnas i sammanhanget är Snapchat, som startade som en meddelandetjänst för direktkommunikation, om än med fokus på bild- och videomeddelanden. Snapchat erbjuder dock sedan flera år tillbaka möjligheter att dela olika sorters information även till en obegränsad krets av personer och ingår sedan år 2023 i EU-rättsligt hänseende i kategorin mycket stora onlineplattformar. Snapchat ses alltså som en onlineplattform och inte som en sådan meddelandetjänst som faller utanför definitionen.

Den lag som utredningen föreslår innebär, som nyss har redovisats, att en tjänst som svarar mot EU:s definition av onlineplattformar som utgångspunkt kommer att träffas av tillämpningsområdet. Det gäller även om den innehåller exempelvis en integrerad privat meddelandefunktion. Om en plattform byggs på ett sätt som innebär att meddelandefunktionen avgränsas från annat innehåll och kan användas som en separat tjänst, utan möjlighet till spridning av information till allmänheten, bör dock detta innebära att den avgränsade delen faller utanför lagens tillämpningsområde.

Avgränsningen utesluter medlemsinterna tjänster

Att en tjänst, för att betraktas som en onlineplattform, ska ge användaren möjlighet att lagra och sprida information till allmänheten, utesluter inte endast e-post och meddelandetjänster från lagens tillämpningsområde.

I skäl 14 till DSA uttalas att begreppet *spridning till allmänheten*, som ingår i definitionen av onlineplattformar, bör innebära att informationen görs tillgänglig för ett potentiellt obegränsat antal personer. Det förklaras närmare som att informationen ska göras lättillgänglig för tjänstemottagare i allmänhet utan att det krävs ytterligare åtgärder av den tjänstemottagare som tillhandahåller informationen, oavsett om dessa personer faktiskt utnyttjar möjligheten att få åtkomst till informationen i fråga.

Med allmänheten avses alltså ett potentiellt obegränsat antal personer. För att anses sprida information till allmänheten ska en tjänst således göra det möjligt för tjänstemottagare, alltså fysiska eller juridiska personer som använder tjänsten (för hela definitionen av tjänstemottagare i DSA, se avsnitt 7.5.1), att sprida innehåll till en obestämd krets av personer.

I fråga om information som kräver registrering eller tillträde till en grupp av tjänstemottagare anges dock i skäl 14 till DSA att sådan information bör anses ha spridits till allmänheten endast om tjänstemottagare som vill få tillgång till informationen automatiskt registreras eller godkänns utan något mänskligt beslut eller utan något val av vem som ska beviljas tillgång.

Detta får förstås som att information som sprids i slutna tjänster där det har gjorts någon form av mänskligt urval av vilka som får registrera sig inte anses spridd till allmänheten. Tjänster som endast erbjuder registrering för personer i en viss grupp, exempelvis medlemmar i ett politiskt parti, en idrottsförening eller någon annan ideell organisation, torde därmed inte betraktas som onlineplattformar i EU-rättslig mening. Samma sak gäller för andra tjänster där det görs ett urval i fråga om vilka som får tillgång till tjänsterna och därmed till den information som sprids där.

Innebörden är att denna typ av tjänster faller utanför lagens tillämpningsområde på den grunden att de inte sprider information till allmänheten. Det kan noteras att denna avgränsning alltså inte

utesluter tjänster baserat på vem som tillhandahåller dem, utan baserat på vad som krävs för att slutanvändare ska få tillgång till dem.

Tjänster som i och för sig kräver registrering men där personer i allmänhet kan registrera sig utan individuell prövning eller något annat slags urval samt sprida och ta del av information svarar där-
emot mot definitionen av onlineplattformar.

Detta innebär att flera kategorier av tjänster som i och för sig har drag som kännetecknar sociala medier, men som normalt saknar många av de inslag som är skadliga för barn, faller utanför lagens tillämpningsområde. Exempel är applikationer eller slutna forum som bara är tillgängliga för medlemmar i politiska partier eller ungdomsförbund, trossamfund samt andra föreningar och organisationer. Det vill säga plattformar som används specifikt för åsiktsbyte och kommunikation med särskilt skyddsvärde i en demokratisk kontext. I proportionalitetshänseende är detta en viktig beståndsdel i utredningens förslag.

Även vissa plattformar som används bredare än av en enskild organisation faller utanför lagens tillämpningsområde. Det handlar till exempel om plattformar för kommunikation inom föreningslivet, som Sportadmin eller Laget.se. Sådana tjänster används av många olika föreningar och användandet av dem förutsätter koppling till en ansluten förening. Möjligheten för slutanvändarna att sprida information är dessutom i regel begränsad till exempelvis användare som är knutna till ett visst lag eller en viss förening. Med hänsyn till den betydelse denna typ av plattformar har för barns utövande av fritidsaktiviteter är även denna avgränsning av stor betydelse i proportionalitetshänseende.

En särskild fråga som har väckts under utredningen är om en tjänst som Discord, som är uppbyggd med avgränsade grupper i form av ”servrar”, kan anses sprida information till allmänheten. Till många av dessa servrar krävs en inbjudan för att det ska vara möjligt att gå med. Vem som helst kan dock skapa ett konto på Discord utan något urval eller särskild granskning och flera servrar är öppna att ansluta sig till utan godkännande av administratör. Utredningen kan inte finna stöd för någon annan slutsats än att den sortens tjänst, där tillgången efter registrering är öppen för alla, får anses sprida information till allmänheten.

Avgränsningen utesluter utbildningsrelaterade tjänster

Tjänster som på olika sätt används för utbildning eller för kommunikation mellan utbildningsanordnare och elever/studenter eller deras vårdnadshavare svarar som regel inte heller mot DSA:s definition av onlineplattformar. Även om flera sådana plattformar, som Canvas, Schoolity, Teams for Education och Vklass, har många användare är det inte heller i dessa tjänster möjligt för vem som helst att skapa ett konto för att logga in, utan tillgången till tjänsterna styrs av kopplingen till en viss skola eller högskola. Spridningsmöjligheterna är också begränsade på olika sätt och ingen av tjänsterna kan i dagsläget användas för att sprida information till allmänheten på det sätt som avses i DSA.

Tillgång till dessa tjänster kan vara en förutsättning för barns möjlighet att tillgodogöra sig utbildning. I likhet med vad som sagts ovan om medlemsinterna tjänster är även dessa alltså mycket betydelsefulla för barn. Genom avgränsningen till onlineplattformar säkerställs att de faller utanför lagens tillämpningsområde.

Ingen avgränsning till mycket stora onlineplattformar

I den danska politiska överenskommelsen kring en åldersgräns anges att lagstiftningen där bör rikta in sig på de största plattformarna. Utredningen har på motsvarande sätt övervägt om tillämpningsområdet för lagförslaget bör avgränsas till mycket stora onlineplattformar, det vill säga plattformar med minst 45 miljoner aktiva användare per månad inom EU (artikel 33.1 i DSA).

En avgränsning till mycket stora onlineplattformar skulle innebära att lagen endast träffar ett fåtal plattformar, om än med många användare. En synpunkt som återkommande har förts fram under utredningen har i det hänseendet rört risken för att en begränsning av barns tillgång till de större sociala medierna hänvisar barn till mindre forum, med sämre kontroll och mer begränsade resurser, eller rentav avsaknad av incitament, för barnanpassning av innehållet.

Utredningen delar den farhågan. Enligt utredningen finns därför inte skäl att begränsa lagens tillämpningsområde till mycket stora onlineplattformar.

En avgränsning utifrån vissa funktioner

Funktioner framför syfte

Även med de avgränsningar som ligger i definitionen av onlineplattformar har begreppet en relativt bred räckvidd. Definitionen omfattar också betydligt fler forum än de som brukar diskuteras i termer av sociala medier. Det innebär att ytterligare avgränsningar krävs för att lagens tillämpningsområde inte ska bli större än nödvändigt.

De länder som har infört eller planerar att införa åldersgränser har formulerat avgränsningar som antingen beskriver syftet för de tjänster som ska omfattas eller vissa funktioner hos berörda tjänster. Medan Australien har valt en kombination av syfte och funktioner har övriga länder som utredningen har undersökt planerat att utgå från funktioner, genom användningen av EU-rättsliga begrepp eller andra skrivningar i lagtexten. Tjänsternas syfte eller vad de främst används till har dock i många länder haft betydelse vid utformningen av tänkta undantag.

En lag där syftet får betydelse redan för den grundläggande avgränsningen av tillämpningsområdet kan medföra ett mindre behov av undantag än en avgränsning som bygger helt på tjänsternas funktioner. Tjänster med betydande sociala inslag men andra huvudsakliga syften kan då komma att uteslutas redan genom avgränsningen.

Om tjänstens syfte ska beaktas redan vid den grundläggande avgränsningen blir en bedömning av syftet dock en förutsättning för att avgöra om tjänsten omfattas eller inte. En sådan bedömning framstår som vanskelig av flera anledningar.

Syftet för tjänster med liknande funktioner kan variera beroende på innehåll eller målgrupp. En tjänst kan också ha flera olika funktioner med olika syften som var för sig är av stor betydelse för såväl användare som för tillhandahållaren av tjänsten.

Vikten av att det blir tydligt för leverantörerna av plattformarna i vilken mån de har att säkerställa en åldersgräns gör sammantaget att en syftesinriktad avgränsning av den svenska lagen framstår som mindre lämplig. I det sammanhanget kan noteras att en sådan förteckning med namngivna plattformar som kompletterar den australiska lagstiftningen framstår som främmande i svensk rättstradition. Behovet av tydlighet kan alltså inte tillgodoses på detta sätt.

Utredningen anser i stället att den ytterligare avgränsningen, liksom i andra europeiska länder, bör göras utifrån funktioner. Även

vid en sådan avgränsning kan det uppstå gränsdragningsfrågor men det torde i allmänhet vara lättare att utifrån objektiva kriterier dra slutsatser om en tjänsts funktioner än om dess syfte.

Funktionerna för avgränsning av tillämpningsområdet

Det finns vissa kännetecken för de tjänster som vanligen diskuteras i termer av sociala medier. Ett sådant är användarnas möjlighet att skapa personliga konton och profiler som möjliggör olika typer av interaktion med andra användare. Ett annat är möjligheten att utan redaktionell granskning publicera och dela så kallat användargenererat innehåll, samt att upptäcka och ta del av sådant innehåll från andra användare. Även interaktion med en potentiellt mycket bred krets av andra användare är, som har framgått, central. Utredningen har övervägt i vilken mån dessa kännetecken bör avgränsa lagens tillämpningsområde.

I andra länder som utredningen har studerat har man gjort på olika sätt.

Frankrike har stannat vid en avgränsning till onlinebaserad social nätverkstjänst och onlineplattform med vissa särskilda tilläggs-kriterier om risker, medan det danska arbetet hittills, utifrån den politiska överenskommelsen, varit inriktat på en avgränsning till de största tjänsterna där användare kan skapa offentliga profiler. Det grekiska lagförslaget utgår liksom det franska från begreppen onlinebaserad social nätverkstjänst och onlineplattform.

I det norska lagförslag som remitterades år 2025 avgränsades regleringen genom en skrivning om informationssamhällestjänster som låter användare skapa en profil och knyta kontakt med andra användare, och som lagrar och sprider användaruppladdat innehåll till allmänheten utan redaktionell kontroll.

Australiens lag avgränsas, förutom till digitala tjänster med enda eller väsentligt syfte att möjliggöra social interaktion mellan två eller fler slutanvändare, till tjänster som låter slutanvändare ansluta sig till eller interagera med några eller alla andra slutanvändare och posta innehåll på tjänsterna.

För att lagen inte ska träffa bredare än avsett är det utredningens uppfattning att de funktioner som kan ses som grundläggande för berörda plattformar bör komma till uttryck i regleringen.

Utredningen föreslår i det hänseendet att åldersgränsen gäller tillgång i inloggat läge till onlineplattformar som gör det möjligt för slutanvändare att upptäcka, ansluta sig till och kommunicera med andra slutanvändare samt att med allmänheten dela och upptäcka innehåll.

Dessa formuleringar är till stor del inspirerade av DMA:s definition av onlinebaserade sociala nätverkstjänster, som täcker in många av de relevanta funktionerna, även om utredningen valt att inte helt utgå från eller hänvisa till den. Den närmare innebörden av respektive avgränsning och begrepp redovisas nedan.

Begreppet slutanvändare

Begreppet slutanvändare finns i artikel 2.20 i DMA och syftar på varje fysisk eller juridisk person som använder de där aktuella tjänsterna på annat sätt än som företagsanvändare. En företagsanvändare är enligt artikel 2.21 i samma förordning en fysisk eller juridisk person som affärs- eller yrkesmässigt använder samma tjänster i syfte att eller i samband med att tillhandahålla varor eller tjänster till slutanvändare.

Ordet slutanvändare bör i den föreslagna lagen ges samma innebörd, alltså fysiska eller juridiska personer som på annat sätt än som företagsanvändare använder de tjänster som omfattas av lagen. I detta avsnitt används ordet användare med samma innebörd som lagförslagets slutanvändare.

Möjlighet till avgränsade utrymmen

En central aspekt av det som i regel avses med sociala medier är möjligheten för användare att ha avgränsade utrymmen, som kan nås efter inloggning. Dessa utrymmen kan vara knutna till ett användarkonto, en personlig profil eller kopplade till exempelvis ett Googlekonto som kan kopplas till flera olika tjänster. Inloggning är en förutsättning för flera av de andra funktioner som utredningen föreslagit i avgränsningen. Genom att ange att åldersgränsen ska gälla i inloggat läge (se ovan) avgränsas tillämpningsområdet till onlineplattformar som erbjuder sådana avgränsade utrymmen.

Möjlighet att upptäcka, ansluta sig till och kommunicera med andra

För att täcka in den sociala interaktion som i allmänhet förknippas med sociala medier anser utredningen att begreppen upptäcka, ansluta sig till och kommunicera med andra slutanvändare bör finnas med bland lagens rekvisit.

Att *upptäcka* andra slutanvändare innebär att tjänsten gör det möjligt för användarna att hitta andra användare på andra sätt än genom att, som i en tjänst för e-post eller direktmeddelanden, rikta kommunikation till en viss e-postadress eller ett särskilt telefonnummer. Det kan till exempel handla om att tjänsten gör det möjligt att söka på namn eller användarnamn, att få andra användares profiler presenterade för sig genom algoritmfunktioner, att bläddra bland vänners kontakter eller att hitta andra användare genom att ta del av innehåll från slutanvändare som man inte har kontakt med sedan tidigare.

Med begreppet *ansluta sig till* andra slutanvändare menas olika typer av kontaktskapande, exempelvis att lägga till andra användare som vänner eller att börja följa dem för att få se innehåll från just de användarna vid fortsatt användning av tjänsten.

Diskussionsforum där användare visserligen kan kommunicera och dela innehåll (se vidare nedan) men som inte erbjuder den typen av nätverksskapande kommer alltså inte att omfattas av lagens tillämpningsområde. Dessa ger nämligen inte slutanvändare möjlighet att ansluta sig till varandra på det sätt som avses. Detsamma gäller digitala uppslagsverk, såsom Wikipedia, som bygger på innehåll delat av slutanvändare och ger dem möjlighet att kommunicera med varandra på exempelvis diskussionssidor, men utan möjlighet att följa eller på andra sätt ansluta sig till andra användare. Att dessa typer av tjänster faller utanför lagens tillämpningsområde svarar enligt utredningen mot intresset av att inte inskränka yttrande- och informationsfriheten mer än nödvändigt.

Begreppet *kommunicera med* andra slutanvändare innefattar bland annat möjlighet att skicka privata eller offentliga meddelanden och att kommentera, gilla eller på andra sätt reagera på andras innehåll. Den delen av avgränsningen innebär att plattformar där slutanvändare visserligen kan skapa ett eget konto och kommunicera direkt med tjänsteleverantören, men inte ges möjlighet att kommunicera med andra slutanvändare, faller utanför lagens tillämpningsområde. Det

innebär att lagens tillämpningsområde inte omfattar till exempel vårdapplikationer eller stödchattar som enbart gör det möjligt för slutanvändare att kommunicera med vårdpersonal eller en medmänniska i dennes egenskap av operativ användare.

Med allmänheten dela och upptäcka innehåll

Utredningen anser att det av lagen bör framgå att de tjänster som träffas ska göra det möjligt för slutanvändare att med allmänheten dela och upptäcka innehåll. Även dessa funktioner är grundläggande för det som brukar betecknas som sociala medier.

Som har redovisats ovan förutsätter avgränsningen till onlineplattformar att tjänsten medger spridning till allmänheten av information som har laddats upp av en tjänstemottagare. Uttrycket tjänstemottagare har en bredare innebörd än slutanvändare och begreppet onlineplattformar omfattar därmed även tjänster där enbart till exempel en företagsanvändare, men inte nödvändigtvis slutanvändare, kan sprida information på det sätt som avses.

Eftersom de avgränsande funktionerna i lagen syftar på hur slutanvändare kan använda tjänsterna bör det för tydlighetens skull framgå att tillämpningsområdet är avgränsat till tjänster som erbjuder just slutanvändare möjlighet att *med allmänheten* dela innehåll. Med allmänheten avses, som har framgått, en potentiellt obestämd krets av andra slutanvändare.

Möjligheten att *dela* innehåll innefattar både möjligheten för användare att själva skapa och publicera innehåll och att på olika sätt skicka vidare innehåll som har publicerats av andra användare.

Att *upptäcka* innehåll syftar på alla tänkbara sätt att få del av innehåll på tjänsterna. Det kan till exempel handla om att aktivt söka upp visst innehåll, att få det skickat till sig av någon annan person eller få innehåll presenterat för sig genom algoritmstyrning.

Innehåll kan vara såväl text, bild eller video som material i andra format.

Utredningen har även övervägt om det bör framgå uttryckligen av lagen att det innehåll som kan delas och göras upptäckbart ska vara sådant som leverantören av onlineplattformen inte har redaktionellt ansvar för. Mot bakgrund av att det ligger i begreppet online-

plattform att det är fråga om användargenererat innehåll har utredningen dock landat i att detta inte behöver anges särskilt.

Ingen avgränsning till tjänster med personanpassning genom algoritmer

Utöver de funktioner som nu har tagits upp har många sociala medier mer eller mindre betydande inslag av personanpassning genom algoritmstyrning. Det kan handla om funktioner som på grundval av exempelvis analyser av användarens beteende styr såväl vilket innehåll denne får del av, som i vilken ordning det presenteras. Sådana funktioner leder både till att redan populära inlägg får större spridning och till att enskilda användare får se innehåll som på olika sätt liknar innehåll man ofta interagerar med, klickar eller tittar på.

Algoritmstyrning kan bidra till en positiv användarupplevelse genom att användare i större utsträckning får del av innehåll som intresserar dem. Användning av algoritmer kan också bidra till att leverantörerna upptäcker och därmed snabbare kan agera mot innehåll som kan vara skadligt. På dessa sätt kan sådan styrning också bidra till viss barnanpassning.

Samtidigt har man kunnat se att användare som börjat ta del av till exempel våldsamt eller potentiellt radikaliserande innehåll, liksom av material som kan bidra till exempelvis självskadebeteende eller osunda kroppsideal, riskerar att styras mot mer sådant innehåll. Det finns också stöd i forskningen för att algoritmfunktioner kan bidra till ökad användning, svårigheter att avbryta och andra beroendebeteenden (se avsnitt 4.3.3).

Utredningen har därför övervägt om den här typen av algoritmstyrda funktioner, som förknippas med vissa av de risker som tidigare redovisats, bör vara en förutsättning för att en tjänst ska omfattas av avgränsningen. För en sådan avgränsning talar det som nyss nämnts, det vill säga att de bidrar till beroende av tjänsterna och till att öka exponeringen för skadligt innehåll.

Flera av de risker som motiverar en lagreglerad åldersgräns för de aktuella tjänsterna har emellertid inte en omedelbar koppling till algoritmstyrning och skulle inte försvinna för att dessa funktioner togs bort från tjänsterna. Förekomsten av skadligt innehåll skulle exempelvis inte automatiskt minska även om användare i mindre utsträckning skulle ”matas” med sådant kopplat till tidigare använd-

ning. Många andra plattformsdesigner som bidrar till ökad användning av sociala medier skulle också finnas kvar även om algoritmstyrningen minskade eller togs bort.

Till detta kommer, som har angetts, att algoritmstyrning kan användas också för att skydda barn från skadligt innehåll. I såväl DSA som riktlinjerna till artikel 28.1 i den förordningen tas algoritmer och rekommendationssystem upp som delar av tjänster som leverantörer kan behöva anpassa för att minska risker för både minderåriga och andra.

Utredningen anser sammantaget att en avgränsning som inkluderar vissa algoritmstyrda funktioner dels skulle kunna leda till att lagen inte ger tillräckligt skydd i förhållande till de identifierade riskerna, dels skulle kunna motverka sitt syfte genom att lägga hinder för leverantörernas anpassning av innehåll för yngre åldersgrupper. Algoritmstyrda funktioner föreslås därför inte vara en förutsättning för att en tjänst ska omfattas av lagen.

11.3.2 Lagen bör även förse med vissa uttryckliga undantag från tillämpningsområdet

Genom de avgränsningar som föreslås ovan begränsas lagens tillämpningsområde i flera viktiga hänseenden. Flera typer av plattformar som är av stor betydelse för barns organisering och kommunikation faller utanför tillämpningsområdet. Det gäller till exempel plattformar för e-post och andra meddelandetjänster. Även medlems-interna tjänster, som interna forum för politiska ungdomsförbund, religiösa samfund och idrottsrörelsens plattformar utesluts från tillämpningsområdet. Genom avgränsningarna utesluts också flera plattformar med andra syften än sociala medier, som exempelvis plattformar för kommunikation med vårdgivare och utbildningsrelaterade plattformar.

Även med de avgränsningar som föreslås träffar dock tillämpningsområdet bredare än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranleder lagen. För att säkerställa att lagen svarar mot de konstitutionella och folkrättsliga kraven på proportionalitet finns därför behov av att också förse lagen med vissa specifika undantag för särskilda kategorier av plattformar.

I sammanhanget kan också nämnas att den omständigheten att en tjänst omfattas av åldersgränsen, förutom att barns tillgång till

tjänsten begränsas, kan innebära att leverantören av tjänsten behöver kontrollera åldern på alla som vill få tillgång till den. Även detta behöver beaktas inom ramen för bedömningen av om förslaget är proportionerligt. Det påverkar alltså också behovet av undantag.

Utredningen gör i denna del följande överväganden.

Undantag för onlineplattformar som tillhandahålls av mikroföretag och små företag

Utredningens förslag

Från lagens tillämpningsområde undantas tjänster som tillhandahålls av leverantörer av onlineplattformar som utgör mikroföretag eller små företag enligt definitionen i kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (2003/361/EG). Undantaget gäller under förutsättning att de inte har betecknats som mycket stora onlineplattformar i enlighet med artikel 33 i förordningen om digitala tjänster.

Som har framgått av avsnitt 10.3.2 följer plattformslieferantörernas skyldighet att säkerställa en nationell åldersgräns av artikel 28 i DSA, som gäller skydd av minderåriga online.

Av artikel 19.1 i DSA framgår dock att artikel 28 inte ska tillämpas på leverantörer av onlineplattformar som utgör mikroföretag eller små företag enligt definitionen i EU-kommissionens rekommendation 2003/361/EG. Företag som sysselsätter färre än 50 personer och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger 10 miljoner euro per år, omfattas alltså inte av skyldigheten för leverantörer av onlineplattformar att på sina tjänster införa lämpliga och proportionerliga åtgärder för att säkerställa en hög nivå av integritet, säkerhet och trygghet för minderåriga. Att undanta sådana företag från vissa skyldigheter har motiverats med att man vill undvika oproportionerliga bördor (se skäl 57 till DSA).

Undantaget gäller inte leverantörer av onlineplattformar som har betecknats som mycket stora onlineplattformar, det vill säga plattformar som i genomsnitt har minst 45 miljoner aktiva användare per

månad inom EU. Det gäller oavsett om de utgör mikroföretag eller små företag (artikel 19.3 i DSA).

Något formellt hinder mot att låta mikroföretag eller små företag omfattas av lagens tillämpningsområde torde inte finnas. DSA:s tillsynsfunktioner och sanktioner aktiveras dock inte gentemot sådana företag. Det innebär att en underlåtenhet att följa en nationell åldersgräns inte kan beivras inom ramen för den EU-rättsliga regleringen.

Att på nationell nivå införa ett särskilt tillsyns- och sanktionssystem för denna typ av leverantörer torde inte heller vara möjligt, då förbudet mot nationella krav gäller hela det område som harmoniserats genom DSA. En nationell åldersgräns i förhållande till företag som i EU-rättslig mening är att betrakta som mikroföretag och små företag skulle därmed bli i stort sett symbolisk.

Flera av de risker för barn som utredningen har identifierat gör sig starkast gällande i förhållande till just de större plattformarna, som drivs av större företag eller utgör mycket stora onlineplattformar. Det innebär dock inte att onlineplattformar som drivs av mikroföretag eller små företag är fria från risker. Under utredningen har återkommande framförts farhågor om att en åldersgräns kan leda till ökad användning av mindre plattformar, som inte är föremål för samma reglering som de större och där riskerna kan vara svårare att förutse.

Utredningen har därför övervägt i vilken mån ett rent signalvärde kan motivera ett tillämpningsområde som, trots EU-regleringen, görs oberoende av plattformarnas storlek. Utredningens bedömning är emellertid att signalvärdet utan utrymme för tillsyn och sanktioner inte är tillräckligt starkt för att i nuläget föreslå en reglering som omfattar även tjänster på onlineplattformar som tillhandahålls av mikroföretag och små företag. Sådana företag bör tvärtom undantas.

Som har framgått omfattas mikroföretag och små företag som har betecknats som mycket stora onlineplattformar inte av undantaget i artikel 19.1 i DSA. Artikel 28 och därmed även DSA:s system för tillsyn över efterlevnaden av den artikeln gäller alltså för dessa företag. Utredningen bedömer i överensstämmelse med detta att undantaget för små företag och mikroföretag i den nationella lagen inte bör gälla för sådana företag som betecknats som leverantörer av mycket stora onlineplattformar enligt artikel 33 i DSA.

Undantag för onlineplattformar som tillhandahålls av civilsamhällets organisationer

Utredningens förslag

Från lagens tillämpningsområde undantas onlineplattformar som tillhandahålls av civilsamhällets organisationer.

Det civila samhället är av central betydelse för demokratin. I Sverige är människors organisering och fritid i hög grad uppbyggd kring det civila samhällets organisationer. Det civila samhället består i det hänseendet till stor del av olika typer av ideella föreningar, i det som ofta benämns som föreningslivet. Även andra typer av organisationer och sammanslutningar omfattas dock av begreppet, till exempel trossamfund, ekonomiska föreningar och samfällighetsföreningar. Inom begreppet ryms även mer informella och öppna former av organisering, exempelvis nätverk och andra samverkansformer som inte är juridiska personer. I princip består civilsamhället av personer som organiserar sig utifrån gemensamma intressen, identiteter eller behov. Det kan vara fråga om att upprätthålla en särskild aktivitet, göra insatser för en särskild grupp i sakfrågor eller upprätthålla en gemenskap. Vidare kan det röra sig om organisering för olika frågor eller att bidra som aktör inom välfärden (se till exempel prop. 2023/24:119 s. 24 och 25).

Civilsamhällets organisationer använder i dag i hög utsträckning sociala medier för såväl intern som extern kommunikation. Med en åldersgräns för sociala medier kommer barn att hänvisas till andra arenor för organisering i sådana sammanslutningar.

Vissa sådana andra forum finns redan i dag. Det handlar till exempel om plattformar som tillhandahålls inom idrottsrörelsen – såväl mer administrativa och föreningsnära som publik-, media- och supporterfokuserade plattformar – samt av politiska och andra intresseorganisationer.

Det absoluta flertalet sådana tjänster bör redan med de avgränsningar som har gjorts falla utanför den föreslagna lagens tillämpningsområde. Antingen för att tillgången förutsätter någon form av urval, till exempel ett medlemskap, eller för att leverantören är att betrakta som ett mikroföretag eller ett litet företag.

Det kan dock inte uteslutas att en organisation som faller utanför definitionen av mikroföretag och små företag väljer att starta

ett forum, till exempel för debatt och diskussion, även utanför den egna medlemsbasen. Av hänsyn till grundläggande fri- och rättigheter är det enligt utredningen av vikt att tillgången till sådana forum inte begränsas av en åldersgräns. Med hänsyn till den stora betydelse som civilsamhällets organisationer har i den svenska demokratin finns tvärtom skäl att genom ett särskilt formulerat undantag säkerställa att tjänster som tillhandahålls av sådana organisationer inte omfattas, även om plattformarna skulle falla inom DSA:s definition av online-plattformar.

När det gäller utformningen av ett sådant undantag finns i dagsläget ingen lagreglerad definition av begreppet *det civila samhällets organisationer*. Uttrycket förekommer dock i författning, till exempel i förordningen (2017:583) om regionalt utvecklingsarbete och förordningen (2025:900) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Uttrycket *det civila samhället* används till exempel i lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter. I författningskommentaren till den senare lagen anges att med det civila samhället avses en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper, och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen (prop. 2020/21:143 s. 61).

Utredningen har valt att i lagtexten använda uttrycket *det civila samhällets organisationer*. Även om det inte finns en lagreglerad definition är det så pass väletablerat, särskilt med ledning av vad som i lagstiftning har ansetts utgöra *det civila samhället*, att detta bör kunna användas med tillräcklig precision.

Utredningen har övervägt om det finns skäl att snäva in undantaget ytterligare, till exempel i förhållande till ekonomiska föreningar (jämför prop. 2009/10:55 s. 14, 15, 28 och 29) men lämnar inget sådant förslag. En sådan avgränsning skulle vara motiverad främst av risken för kringgående, det vill säga att aktörer byter organisationsform för att omfattas av undantaget.

Utredningen ser emellertid ingen överhängande risk för att verksamheter som är tillräckligt stora för att falla utanför undantaget för mikroföretag och små företag skulle göra den typen av organisationsförändringar. Det saknas också skäl att begränsa innebörden av begreppet till den formellt organiserade delen av civilsamhället, utan även det icke formaliserade bör ingå (jämför prop. 2009/10:55 s. 29–31). I den föreslagna lagen används alltså begreppet *det civila samhällets organisationer* i bred bemärkelse.

Undantag för vissa särskilda kategorier av onlineplattformar

Utredningens förslag

Från lagens tillämpningsområde görs undantag för onlineplattformar som har som huvudsakligt användningsområde att göra det möjligt för slutanvändare att

1. spela dataspel,
2. annonsera om varor eller tjänster,
3. delta i professionella nätverk,
4. utveckla och dela öppen källkod, eller
5. lagra och dela information om fysisk aktivitet.

Utredningens bedömning

Det saknas skäl för ett särskilt undantag för plattformar med huvudsakligt användningsområde att göra det möjligt för slutanvändare att genom strömning ta del av musik. Utredningen grundar detta på bedömningen att sådana tjänster inte utgör onlineplattformar i DSA:s mening.

Allmänna utgångspunkter

Även med undantagen för tjänster som tillhandahålls av leverantörer av onlineplattformar som utgör mikroföretag eller små företag och av civilsamhällets organisationer riskerar lagens tillämpningsområde, som det hittills är formulerat, att omfatta fler tjänster än sådana som brukar diskuteras i termer av sociala medier. Även onlineplattformar som inte medför några allvarigare risker för barn kan komma att träffas.

En sådan tillämpning skulle gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranleder regleringen och även i övrigt riskera att brista i proportionalitetshänseende. Utredningens bedömning är därför att regleringen bör förses med undantag också för vissa särskilda kategorier av tjänster.

De undantag som behandlas nedan omfattar både kategorier av tjänster som med säkerhet faller inom lagens allmänna tillämpningsområde, och tjänster som utgör mer gränsfall. I de senare fallen handlar det om ett tydliggörande i syfte att undanröja tveksamheter kring lagens tillämpningsområde.

Fokus på huvudsakligt användningsområde

Utredningen har identifierat vissa kategorier av onlineplattformar som uttryckligen bör undantas från lagens tillämpningsområde. Att kategorisera dessa kan emellertid medföra vissa utmaningar då tjänster inom samma kategori kan ha olika funktioner, målgrupper och syften.

Eftersom få tjänster i dag är renodlade tjänster för exempelvis dataspel eller fysisk aktivitet är det svårt att komma runt att någon form av övergripande bedömning behöver göras.

I det norska lagförslaget föreslås undantag för tjänster som *huvudsakligen* erbjuder vissa utpekade användningsområden, till exempel dataspel samt köp och försäljning av varor eller tjänster. På liknande sätt har Australien valt att formulera undantag för tjänster som har som *enda eller huvudsakligt syfte*, alternativt *väsentligt syfte*, att exempelvis möjliggöra kommunikation mellan slutanvändare. I det franska lagförslaget anges att lagen inte är tillämplig på onlineencyklopedier, utbildnings- eller vetenskapliga databaser samt plattformar för utveckling och delning av fri programvara. Grekland föreslår inga undantag i det förslag som har skickats till EU-kommissionen. I Danmark har man hittills, utifrån skrivningar i den politiska överenskommelsen, utgått från ett enda undantag, nämligen för tjänster som huvudsakligen har som syfte att göra det möjligt för slutanvändare att delta i professionella nätverk eller yrkesmässig utveckling. Det ska dock nämnas att den tänkta avgränsningen till de största plattformarna sannolikt gör behovet av uttryckliga undantag mindre.

Övervägande skäl talar enligt utredningen för att undantagen bör formuleras med inriktning på *huvudsakligt användningsområde*. Med ett sådant rekvisit klargörs att det inte räcker att en tjänst har inslag av de uppräknade användningsområdena för att den ska undantas.

Att det ska vara fråga om ett huvudsakligt användningsområde innebär att användningsområdet ska vara det som betyder mest eller

är mest väsentligt. Det krävs dock inte att det är det *enda* användningsområdet. Få tjänster är nämligen begränsade till endast ett enda, renodlat användningsområde.

Genom fokus på det huvudsakliga användningsområdet försvåras ett kringgående av regleringen. Omfattas en tjänst av lagens tillämpningsområde är det nämligen inte tillräckligt att leverantören tillför enstaka eller ens flera funktioner som svarar mot lagens undantag, för att tjänsten ska falla utanför tillämpningsområdet. För att åldersgränsen inte ska gälla behöver de andra funktionerna ta över som huvudsakligt användningsområde i förhållande till det ursprungliga.

En formulering som fokuserar på huvudsakligt användningsområde verkar också i andra riktningen. Om en tjänst som inledningsvis omfattas av ett undantag ändrar sina funktioner på ett mer genomgripande sätt, eller primärt börjar användas för annat än vad som ursprungligen var fallet, kan tjänsten, beroende på vad som tillförs, komma att träffas av lagens tillämpningsområde.

Vid bedömningen av en tjänsts huvudsakliga användningsområde bör hänsyn tas till exempelvis tjänstens funktioner och egenskaper och hur dessa påverkar användarnas beteenden, upplevelser och faktiska användning. En viktig aspekt är alltså vilken användarupplevelse tjänsten skapar.

Hur leverantören av plattformen själv beskriver syftet med tjänsten kan naturligtvis beaktas och ge viss vägledning, men hur användarna faktiskt upplever och använder den är av större betydelse.

Plattformar för dataspel

Utredningens uppdrag är att utreda en åldersgräns för barns användning av sociala medier. Att analysera i vilken mån det finns behov av att ställa krav på viss ålder för barns dataspelande ingår inte. Utredningen har inte heller fördjupat sig i forskningsläget kring effekter av barns dataspelande.

En stor del av de tjänster för dataspel som finns på marknaden faller utanför den föreslagna lagens tillämpningsområde redan på den grunden att de saknar funktioner för spridning av information till allmänheten. Därmed är de inte onlineplattformar i DSA:s och lagens mening. Exempel på sådana tjänster är Candy Crush Saga, Xbox och Playstation Network.

Det finns dock också plattformar för dataspel som har väl utvecklade möjligheter till bred social interaktion, under och vid sidan av spelandet. En sådan plattform, som också har lyfts särskilt under utredningen, är Roblox, som dessutom ibland beskrivs som ett socialt medium av barn själva.

Roblox är bland de plattformar som har högst besöksfrekvens bland yngre barn. Under år 2025 använde till exempel 71 procent av barn i åldrarna 10 till 12 år Roblox. Roblox är också en av de plattformar som oftast nämns av dem som har råkat ut för mobbning, hot och sexuella närmanden. I åldersgruppen 9 till 12 år var andelen av tillfrågade barn så hög som 34 procent (se kapitel 4).

Utredningen har i sig inga principiella invändningar mot att en plattform som Roblox omfattas av en åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. Tvärtom är de sociala funktionerna så pass utvecklade att plattformen rent faktiskt kan diskuteras i termerna av sociala medier. Med funktionerna följer också sådana risker att en åldersgräns rimligen skulle svara mot begränsningsändamålen i regeringsformen och för Sverige bindande folkrättsliga konventioner.

Däremot saknas grund för att på det underlag som utredningen har att tillgå på ett bredare plan kräva en viss ålder för att spela dataspel. Det är nämligen inte endast Roblox som, vid sidan av sina spelfunktioner, har vissa sociala funktioner som gör att förutsättningarna för att klassas som onlineplattformar kan betraktas som uppfyllda. I gränslandet, med något mindre framträdande sociala inslag, finns bland annat plattformar som Fortnite, Minecraft och World of Warcraft.

På de sistnämnda plattformarna finns både möjligheten att söka upp och skapa kontakt med andra användare och att dela innehåll som görs synligt för en bredare krets, till exempel genom byggfunktioner, formgivning av spelkaraktärer och annat som kan göras synligt för andra användare. Utan ett särskilt undantag för sådana plattformar riskerar utredningens förslag att dels bli bredare än uppdraget medger, dels brista i proportionalitet sett till det underlag utredningen har att tillgå. Utredningen har övervägt om ett undantag kan formuleras som klargör att denna typ av plattformar faller utanför lagens tillämpningsområde, samtidigt som lagen träffar plattformar som visserligen har som huvudsakligt användningsområde att spela dataspel men i hög grad kombinerar detta med funktioner som brukar förknippas med sociala medier.

I det hänseendet har utredningen övervägt möjligheten till ett undantag som tar sikte på spelrelaterade tjänster där möjligheten att sprida innehåll till allmänheten är begränsad till innehåll i själva spelet. Alltså att det innehåll som kan göras synligt för andra enbart är sådant som skapats av ”byggstenar” (byggmaterial, kläder, frisyrier och så vidare) som görs tillgängliga för slutanvändaren av spelleverantören. Detta skiljer sig nämligen från sociala medier, där ett utmärkande drag är möjligheten att själv välja vilket innehåll som sprids, i exempelvis text, bild eller videoförmått.

Att formulera ett sådant undantag är dock vanskligt, bland annat eftersom det kan vara svårt att göra en tydlig gränsdragning mellan innehåll som skapats av plattformens ”byggstenar” och innehåll som tillförts externt. Det kan till exempel vara möjligt att skriva in egen text på en skylt som kommer att vara synlig för andra spelare i ett spel. Textens format, storlek och var den kan placeras bestäms i ett sådant fall av den aktuella plattformens begränsningar, medan användaren väljer vad det ska stå och matar in texten, exempelvis genom användande av ett tangentbord. I ett sådant fall kan det diskuteras om det delade innehållet ska anses ha tillhandahållits inom spelet eller inte. Bland annat utifrån dessa gränsdragningsproblem har utredningen landat i att inte föreslå ett sådant undantag. Något annat undantag som med tillräcklig precision skiljer vissa plattformar för dataspelande från andra sådana har inte kunnat formuleras.

Utredningen har i stället valt att föreslå ett särskilt undantag för tjänster som har som huvudsakligt användningsområde att göra det möjligt för slutanvändare att spela dataspel. Det torde innebära att även en plattform som Roblox undantas från tillämpningsområdet, så länge det huvudsakliga användningsområdet är att möjliggöra spelande. De risker som sådana tjänster kan medföra ska inte föringas men får då hanteras i annan ordning.

Genom formuleringen att tjänsterna som omfattas av undantaget ska göra *det möjligt* för slutanvändare att spela dataspel torde även vissa handelsplattformar för spel som annars skulle kunna falla inom tillämpningsområdet, exempelvis Steam, träffas av undantaget.

Som har framgått vilar bedömningen av det huvudsakliga användningsområdet för en tjänst på användarupplevelsen, snarare än hur tjänsten beskrivs i marknadsföring. Om en tjänst exempelvis primärt möjliggör för slutanvändare att interagera och publicera innehåll, men också låter slutanvändare spela dataspel med varandra, kan

spelandet svårligen anses utgöra det huvudsakliga användningsområdet. På motsatt vis omfattas tjänster där möjligheten att spela utgör det huvudsakliga användningsområdet och där social interaktion och spridning av innehåll är en integrerad men underordnad del av användarupplevelsen, exempelvis genom chattfunktioner och röstkommunikation eller grupp- och lagfunktioner, av undantaget. Som angetts ovan kan en onlineplattform också ändra karaktär om användningen av den skiftar. Det kan få till följd att en tjänst som i dagsläget huvudsakligen används för att möjliggöra dataspel inte längre omfattas av undantaget om de sociala funktionerna blir dominerande.

Det bör i sammanhanget betonas att tjänster på onlineplattformar för kommunikation och livestreaming som ofta används i spelrelaterad kontext, såsom Discord, Twitch och Kick, inte omfattas av undantaget. För att undantaget ska vara tillämpligt krävs att själva tjänsten har som huvudsakligt användningsområde att möjliggöra dataspel och inte att tjänsten används som ett kommunikationsverktyg separerat från den plattform där spelet rent faktiskt tillhandahålls.

Plattformar för annonsering av varor eller tjänster

Många plattformar där slutanvändare själva kan dela annonser för försäljning av varor eller tjänster utgör tjänster på onlineplattformar. Det handlar till exempel om plattformar som Blocket, Airbnb, Tradera, Vinted och Sellpy.

Huvudfunktionerna och målgrupperna skiljer sig till viss del åt, men det som förenar dessa tjänster är att de fungerar som digitala marknadsplatser där slutanvändare kan upptäcka, annonsera och genomföra affärer avseende varor och tjänster med andra slutanvändare. Flera av plattformarna har också funktioner som medför att de omfattas av lagens avgränsningar i fråga om social interaktion. Utan särskilda undantag kan sådana tjänster alltså komma att omfattas av lagens tillämpningsområde.

I förhållande till de ändamål som föranleder den föreslagna regleringen saknas skäl att låta lagens tillämpningsområde omfatta onlineplattformar vars huvudsakliga användningsområde är privatpersoners delning av annonser beträffande varor och tjänster. Riskerna för barn

på denna typ av tjänster bedöms inte vara så stora att det skulle vara proportionerligt att låta en åldersgräns omfatta även dessa plattformar.

Det förhållandet ändras inte av att många sådana tjänster redan kräver att användarna har uppnått en viss ålder. Att en privat aktör väljer att kräva en viss ålder för tillgång till en tjänst är en annan sak än att staten genom lagstiftning ställer upp ett sådant krav. Genom att undanta annonstjänster säkerställs också att berörda plattformslieferantörer inte binds av den föreslagna åldersgränsen utan även fortsättningsvis som utgångspunkt är fria att själva välja om de vill ha en åldersgräns för sina tjänster och i så fall vilken. Om leverantörerna väljer att införa metoder för ålderssäkring kan dock noteras att de kan ha att förhålla sig till EU-kommissionens riktlinjer till artikel 28.1 i DSA, förutsatt att de inte omfattas av undantaget i artikel 19 i DSA.

Sammantaget bedöms att onlineplattformar som har som huvudsakligt användningsområde att göra det möjligt för slutanvändare att annonsera om varor eller tjänster bör undantas särskilt.

För att avgöra om en tjänst omfattas av undantaget behöver, som har framgått, det huvudsakliga användningsområdet fastställas. Vissa plattformar kan ha ett eller flera användningsområden jämte det huvudsakliga användningsområdet. Som exempel har Facebook en annonsdel, Facebook Marketplace. Det överskuggar dock inte det faktum att Facebooks huvudsakliga användningsområde är ett annat, vilket medför att undantaget inte blir tillämpligt för Facebook som sådant. Om Facebook Marketplace däremot skulle brytas ut på ett sätt som gör att annonsdelen kan nås genom en särskild inloggning skulle undantaget emellertid kunna komma att aktualiseras.

Plattformar för deltagande i professionella nätverk

På marknaden finns tjänster vars huvudsakliga användningsområde är att möjliggöra för slutanvändare att delta i professionellt nätverkande. Typiskt för sådana tjänster är möjligheten till kontaktskapande mellan tidigare, nuvarande eller potentiella arbetsgivare och kollegor, med fokus på professionell kommunikation, samarbete, informationsutbyte och karriärutveckling. Vanligtvis fungerar nätverkandet så att slutanvändaren skapar en profil med information om sin profes-

sionella bakgrund och sina karriärmål, för att därefter kunna knyta kontakter med andra.

Vissa tjänster för deltagande i professionella nätverk utgör onlineplattformar och har även de funktioner som ingår i lagens vidare avgränsning, genom att de möjliggör för slutanvändare att ladda upp innehåll och socialt interagera med varandra. Exempel på sådana plattformar är LinkedIn och möjligen även ResearchGate.

I förhållande till de ändamål som föranleder den föreslagna regleringen – skyddet av barn – saknas skäl att låta lagens tillämpningsområde omfatta onlineplattformar vars huvudsakliga användningsområde är privatpersoners deltagande i professionella nätverk. Riskerna för barn på denna typ av tjänster bedöms inte vara så stora att det skulle vara proportionerligt att låta en åldersgräns omfatta även dessa plattformar.

Plattformar för deltagande i professionella nätverk används därtill av naturliga skäl närmast uteslutande av vuxna och äldre tonåringar. Plattformleverantörerna har också ett eget intresse av att plattformen nyttjas av just den yrkesverksamma målgruppen. Exempelvis LinkedIn har satt en åldersgräns på 16 år.

Som har konstaterats i avsnittet ovan om annonstjänster är dock det förhållandet att en privat aktör väljer att kräva en viss ålder för tillgång till en tjänst en annan sak än att staten genom lagstiftning ställer upp ett sådant krav. Genom att undanta plattformar som används för deltagande i professionella nätverk säkerställs att inte heller dessa plattformleverantörer binds av den föreslagna åldersgränsen utan även fortsättningsvis som utgångspunkt är fria att själva välja om de vill ha en åldersgräns för sina tjänster och i så fall vilken. Om leverantörerna väljer att införa metoder för ålderssäkring kan de emellertid ha att förhålla sig till EU-kommissionens riktlinjer till artikel 28.1 i DSA, förutsatt att de inte omfattas av undantaget i artikel 19 i DSA.

Sammantaget bedöms att onlineplattformar som har som huvudsakligt användningsområde att göra det möjligt för slutanvändare att delta i professionellt nätverkande bör undantas särskilt.

Plattformar för utveckling och delning av öppen källkod

Det finns flera olika tjänster för utveckling och delning av öppen källkod, där kod som skrivits i olika programspråk görs tillgänglig för andra. Öppen källkod benämns ibland öppen eller fri programvara. Koden, som kan utgöra grund för att skapa olika program och applikationer för exempelvis datorer och mobiltelefoner, skapas av användare som arbetar med koden enskilt eller tillsammans.

Öppen källkod har stor betydelse för utvecklingen av olika digitala tjänster. För att läsa, granska, ändra och distribuera öppen källkod krävs en plattform där användarna kan utföra dessa åtgärder. Exempel på sådana plattformar är GitHub, GitLab, Codeberg och Gitea.

Utöver att möjliggöra lagring och spridning till allmänheten av användargenererat innehåll har tjänster av den här typen ofta de funktioner som följer av den föreslagna lagens övriga rekvisit.

Det finns inte stöd för att de risker som kopplas till sociala medier i någon större utsträckning gör sig gällande på dessa plattformar. I förhållande till de ändamål som föranleder den föreslagna regleringen saknas därför skäl att låta lagens tillämpningsområde omfatta onlineplattformar vars huvudsakliga användningsområde är utveckling och delning av öppen källkod eller fri programvara. De bör därför undantas genom ett särskilt undantag.

Sammantaget bedöms att onlineplattformar som har som huvudsakligt användningsområde att göra det möjligt för slutanvändare att utveckla och dela öppen källkod bör undantas särskilt.

Plattformar för registrering av fysisk aktivitet

Det finns i dag många tjänster med huvudsakligt användningsområde att möjliggöra för slutanvändare att ta del av tjänster för registrering av fysisk aktivitet. Inom denna kategori finns bland annat tränings- och välmåendeplattformar som Strava, Runkeeper och HeiaHeia. Denna typ av tjänster skiljer sig åt i fråga om både funktioner, målgrupp och innehåll, men har den gemensamma nämnaren att de kan användas för att på olika sätt mäta, dokumentera och utvärdera slutanvändarens fysiska aktiviteter och hälsa.

Vissa av plattformarna utgör onlineplattformar. Bland dessa torde flera svara mot de närmare avgränsningar som följer av förslaget,

eftersom de har så pass utvecklade sociala funktioner. Utan ett särskilt undantag kan sådana tjänster alltså komma att omfattas av lagens tillämpningsområde.

Denna typ av tjänster kan bidra positivt till barns fysiska hälsa samtidigt som det naturligtvis kan ifrågasättas om de utpräglat sociala funktionerna i exempelvis Strava och Runkeeper är nödvändiga för att barn ska kunna tillgodogöra sig deras hälsofördelar. Oaktat detta innebär denna typ av tjänster i dagsläget inte samma risker som andra sociala medier. Även om träningsrelaterat innehåll kan bidra till osunda kroppsideal eller jämförelsekultur, är användningen bland barn begränsad. Beroendeframkallande plattformsdesigner och möjlighet att bli kontaktad av okända personer kan förekomma, men riskerna i dessa avseenden torde vara begränsade i jämförelse med andra sociala medier.

En åldersgräns kan, förutom att begränsa barns tillgång till tjänsterna, medföra att leverantörer behöver kontrollera åldern på alla som vill ha tillgång till tjänsterna. Mot bakgrund av att tjänsterna i begränsad utsträckning används av barn och att det finns klart mindre stöd för att tjänsterna skulle vara förenade med de risker som motiverar åldersgränsen är det inte ändamålsenligt eller proportionerligt att låta lagens tillämpningsområde omfatta dessa tjänster.

Sammantaget bedöms att onlineplattformar som har som huvudsakligt användningsområde att göra det möjligt för slutanvändare att lagra och dela information om fysisk aktivitet bör undantas särskilt.

Plattformar för delning av musik

En kategori av tjänster som har varit föremål för särskilda överväganden är tjänster för strömning av musik. Spotify är ett exempel på en tjänst som på senare tid, utöver att dela musik, också har infört flera sociala funktioner.

Spotify är etablerat i Sverige och skulle falla under svensk tillsyn enligt DSA om plattformen bedöms omfattas av förordningens tillämpningsområde.

I skrivande stund råder det oklarhet bland tillsynsmyndigheterna i frågan om Spotify är att betrakta som en onlineplattform i DSA:s

mening. Utredningens egen bedömning är utifrån tillgängligt underlag att mycket talar mot en sådan klassificering.

Skulle det visa sig att tillsynsmyndigheterna gör en annan bedömning kan det dock finnas skäl att överväga om denna kategori av tjänster bör undantas särskilt från lagens tillämpningsområde.

11.4 Utformningen av åldersgränsen

Utredningens förslag

Åldersgränsen bestäms till det år barnet fyller 15 år.
Åldersgränsen innebär att barn under åldersgränsen inte får ha tillgång till berörda onlineplattformar i inloggat läge.

Utredningens bedömning

Samma åldersgräns bör gälla för alla tjänster.

Det bör inte finnas någon möjlighet för vårdnadshavare att samtycka till att barn som inte uppnått åldersgränsen får tillgång till tjänsterna.

11.4.1 En och samma åldersgräns bör gälla för alla tjänster

En åldersgräns kan vara generell, det vill säga att en och samma åldersgräns gäller för alla tjänster, eller differentierad och därmed ange olika åldersgränser för olika typer av tjänster.

En differentierad åldersgräns innebär en möjlighet till anpassning utifrån tjänsternas potentiella skada och till barns antagna mognad vid olika åldrar. En sådan åldersgräns förutsätter dock att risken för skadeverkningar tydligt skiljer sig mellan de olika plattformar som träffas.

Utredningen har utifrån den forskning som finns inte kunnat se ett sådant mönster. Även om de plattformar som kommer att träffas av den föreslagna regleringen i viss mån skiljer sig till innehåll, funktioner och målgrupp, och också har vissa skillnader i fråga om risknivån, vilar de på vissa gemensamma grundläggande förutsättningar

som enligt utredningen motiverar en enhetligt formulerad åldersgräns.

Utredningens förslag är därför en generell åldersgräns där en och samma åldersgräns gäller för alla de tjänster som omfattas av lagens tillämpningsområde.

11.4.2 Åldersgränsen bör gälla fram till året då barnet fyller 15 år

15 år är en lämplig ålder

Bedömningen av vad som är en lämplig åldersgräns för barns tillgång till sociala medier bör rimligen i första hand utgå ifrån ändamålet med regleringen, nämligen skyddet av barn. Av utredningens direktiv följer också att utredningen vid val av ålder bör beakta den internationella utvecklingen och behovet av skydd för barns fri- och rättigheter.

Vilken ålder som ska gälla har betydelse för hur ingripande regleringen är ur ett fri- och rättighetsperspektiv, på så sätt att en hög åldersgräns är mer ingripande än en lägre. En för hög åldersgräns kan innebära en oproportionerlig inskränkning i barns grundläggande fri- och rättigheter, inte minst rätten till yttrandefrihet, informationsfrihet och rätten till privatliv. Om åldersgränsen tvärtom sätts för lågt kan barn komma att utsättas för risker som med hänsyn till lagens ändamål bör undvikas.

Vid en internationell jämförelse kan det konstateras att flera länder i Europa som har föreslagit eller överväger en åldersgräns har valt 15 år, i Greklands fall den 1 januari det år barnet fyller 15 år. Australiens åldersgräns är satt till 16 år och det liggande norska förslaget innebär att åldersgränsen gäller fram till det år barnet fyller 16 år. Den överenskommelse som regeringen i Österrike har presenterat är inriktad på 14 år, vilket korresponderar med landets nuvarande straffbarhetsålder och åldersgräns för att själv kunna samtycka till personuppgiftsbehandling av informationssamhällets tjänster. I Portugal finns ett förslag om 16-årsgräns, framlagt av ett av regeringspartierna, vilket just har börjat behandlas i ett av parlamentets utskott.

Vid bedömningen av åldersgränsen finns det vidare skäl att utgå från hur resonemang kring barns mognadsnivå och självbestämmande hanteras i andra lagstiftningssammanhang. Något förenklat kan det

sägas att barn i Sverige får gradvis större självbestämmande i frågor som rör dem i takt med deras ålder och mognad. Detta ligger i linje med barnkonventionen som betonar att barns rätt till åsikter i alla frågor som berör dem ska ges betydelse utifrån ålder och mognad.

I Sverige får en omyndig person, det vill säga en person som är under 18 år, som huvudregel inte själv råda över sin egendom eller åta sig förbindelser. Det finns dock ett antal undantag från denna huvudregel. I vissa sammanhang får barnet självt ingå rättshandlingar och föra sin talan. Dessutom ska barnets samtycke ibland ges avgörande betydelse. I flera författningar, till exempel 6 kap. 2 b § och 21 kap. 5 § föräldrabalken (FB) och 4 kap. 3 § patientlagen (2014:821), föreskrivs även att barnets vilja och åsikter ska tillmätas betydelse med ökad ålder och mognad.

När det gäller barns möjligheter att ingå avtal och sköta andra angelägenheter av ekonomisk natur gäller i vissa fall en åldersgräns på 16 år. I några enstaka fall har åldersgränsen bestämts till 12 år. Denna åldersgräns gäller till exempel vid samtycke till adoption och när reklam i tv-sändningar får syfta till att fånga uppmärksamheten hos barn.

I flera andra sammanhang har åldersgränsen för barns samtycke och möjlighet att själva agera satts vid 15 år. Barn som har fyllt 15 år har till exempel rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Även åldern för sexuellt självbestämmande är satt till 15 år. Vid 15 års ålder får barn också bland annat se barnförbjudna filmer på bio och ta körkort för moped. I fråga om brott kan en person som har fyllt 15 år dömas till påföljd för brott. Regeringen har dock i propositionen Skärpta regler för unga lagöverträdare (prop. 2025/26:246) föreslagit en tillfälligt sänkt straffbarhetsålder till 13 år för vissa typer av allvarliga brott.

Av ovan kan konstateras att 15 år är en ålder som har fått brett genomslag i lagstiftning som ska säkerställa att barn på ett generellt plan har uppnått tillräcklig mognadsgrad för att kunna avge sin inställning i viktiga frågor som rör dem samt att ta ansvar för sina egna handlingar. Det talar för att även i denna lag utgå från 15 år som en lämplig ålder för att ge barn tillgång till sociala medier.

Det kan dock argumenteras för att regeringens förslag om en straffbarhetsålder på 13 år för vissa allvarliga brott försvårar en sådan bedömning. I det hänseendet kan ifrågasättas om en ordning

där barn antas kunna ta ansvar för sina handlingar i straffrättsligt hänseende men samtidigt inte bedöms ha en mognad för att hantera sociala medier är konsekvent.

Mot ett sådant resonemang kan emellertid invändas att den föreslagna straffbarhetsåldern på 13 år för vissa allvarliga brott utgör ett begränsat avsteg från den allmänna straffbarhetsåldern. Den absoluta merparten brott kommer för straffbarhet fortfarande kräva att gärningspersonen har uppnått en ålder av 15 år, vilket har att göra med just bedömningen av barns mognadsnivå. Rent allmänt är det i svensk rätt också ovanligt med åldersgränser lägre än 15 år (se prop. 2017/18:105 s. 70).

Utredningen har trots detta övervägt en åldersgräns på 13 år. En sådan åldersgräns skulle motsvara den åldersgräns som de flesta sociala medieföretagen för närvarande har i sina användarvillkor. Åldersgränsen skulle vidare vara i linje med den gräns som gäller för när barn kan samtycka till behandling av personuppgifter vid erbjudande av informationssamhällets tjänster direkt till dem (2 kap. 4 § lagen [2018:218] med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskydds-förordning).

Forskning visar dock att barn i yngre tonåren påverkas särskilt negativt av de identifierade riskerna med sociala medier. Detta inte minst med hänsyn till att förmågor kopplade till impuls kontroll, konsekvenstänk och kritiskt tänkande är under utveckling samt att sociala sammanhang och viljan att passa in i gruppen är särskilt viktigt under denna period. Dessutom visar forskning att sambandet mellan självrapporterad användning av sociala medier och låg livstillfredsställelse är som tydligast bland yngre tonåringar och i synnerhet för flickor i åldern 12 till 13 år och pojkar i åldern 14 till 15 år (se avsnitt 4.3.7). Mot bakgrund av detta anser utredningen att 13 år skulle vara en för låg åldersgräns för att tillgodose barns skyddsbehov.

Utredningen har även övervägt en åldersgräns på 16 år. En sådan åldersgräns skulle, som nämnts ovan, sammanfalla med att barn får möjlighet att ingå avtal och sköta andra angelägenheter av ekonomisk natur, exempelvis råda över inkomster de själva tjänat liksom själva ingå anställningsavtal eller driva rörelse, dock förutsatt att föräldrarna godkänt detta (6 kap. 12 §, 9 kap. 3 § och 13 kap. 13 § FB). Vidare får barn vid 16 års ålder övningsköra för personbil.

Även i förhållande till en sådan åldersgräns finns dock skäl att beakta hur samhället ser på straffbarhet. Utredningen anser i det

hänseendet att det på ett principiellt plan kan ifrågasättas om det är rimligt att ha en åldersgräns för barns tillgång till sociala medier som överstiger straffbarhetsåldern. De handlingsutrymmen som har begränsats genom en 16-årsgräns är vidare sådana som rimligen kan anses kräva större mognad än för att använda sociala medier.

Sammantaget bedömer utredningen att övervägande skäl talar för att bestämma åldersgränsen till 15 år. Med en sådan åldersgräns minskas risken för att yngre barn utsätts för de skadliga effekter som utredningen har identifierat. En sådan nivå på åldersgränsen svarar också mot kraven både på ändamålsenlighet och proportionalitet i konstitutionellt och folkrättsligt hänseende. Därtill är en åldersgräns på 15 år i linje med flera andra europeiska länders planerade regleringar, vilket skulle underlätta för de plattformslieferantörer som har att säkerställa att åldersgränsen följs.

Födelseåret och inte födelsedatumet

En reglering av en åldersgräns kan utformas antingen med krav på att den som berörs faktiskt har uppnått en viss ålder eller att åldern uppnås under kalenderåret. Fördelen med en reglering som utgår från födelsedatum är att den blir rättvis i det avseendet att alla får tillgång till något vid exakt samma ålder.

Även om många juridiska åldersgränser baseras på faktiskt uppnådd ålder, är barn i socialt hänseende ofta organiserade utifrån årskullar baserade på kalenderår. I skolsammanhang styrs detta av 7 kap. 10 § skollagen (2010:800) som anger att skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år. Samma typ av organisering utifrån kalenderår präglar ungdomsidrotten samt andra former av föreningsliv och sociala aktiviteter riktade till barn. Skälen för det är främst sociala, praktiska och administrativa.

Vid utredningens kontakter med barn- och ungdomsrörelsen, inkluderat elevrörelsen, har det lyfts fram att en åldersgräns som splittrar en skolklass riskerar att få mycket stora sociala konsekvenser för barn. Även ur ett utbildningsperspektiv har farhågan lyfts fram att det kan påverka skolmiljön negativt om barn i samma klass får tillgång till sociala medier vid olika tidpunkter. Till skillnad från exempelvis åldersgränsen kring servering av alkohol, som visserligen också kan få vissa sociala konsekvenser, utgör sociala medier i dag

en mycket större del av barns vardag och sociala umgänge. Det gör att det inte går att likna konsekvenser av en åldersgräns på sociala medier med till exempel en åldersgräns för servering av alkohol.

Med anledning av detta har utredningen haft anledning att överväga en reglering som i stället för födelsedatum, utgår från födelseår. Det kan noteras att både Norge och Grekland i sina förslag om åldersgräns har valt en sådan modell. I denna del gör utredningen följande överväganden.

Att låta en åldersgräns gälla från det år barn uppnår en viss ålder, i stället för från barnets födelsedag, har många fördelar. Genom att alla elever i en årskull ges tillgång till sociala medier samtidigt minskar riskerna för socialt utanförskap i det avseendet att vissa har tillgång till något som andra inte har. Det finns även fördelar med att barn som är organiserade i årskullar samtidigt får tillgång till den arena som sociala medier innebär, inte minst med hänsyn till möjligheten att som lag, förening eller kompisgrupp kunna samordna och organisera sig genom de sociala medieplattformarna. Ett sådant upplägg kan också förväntas bli lättare att hantera och administrera för exempelvis skola och föräldrar.

En åldersgräns som innebär att barn får tillgång till de aktuella tjänsterna från och med det år de fyller 15 år kommer i praktiken att innebära att så gott som alla barn fortfarande är 14 år vid den tidpunkten. Det kan sägas tala för att åldersgränsen i stället skulle gälla till ingången av det år barnen fyller 16 år så att alla barn har uppnått 15 års ålder när de får tillgång till tjänsterna. Att sambandet mellan användning av sociala medier och låg livstillfredsställelse bland pojkar enligt ovan nämnd forskning är som tydligast i åldern 14 till 15 år talar i samma riktning. Utredningen anser emellertid att det inte är motiverat med en åldersgräns som innebär att barn som är födda tidigt på året kommer att vara närmare 16 år innan de får tillgång till de digitala tjänsterna. Åldersgränsen bör därför formuleras så att ett barn inte får ha tillgång till de tjänster som omfattas av lagen före det år barnet fyller 15 år, trots att det innebär att barn som fyller år sent på året nyss kommer att ha fyllt 14 år när de får tillgång till tjänsterna.

Sammantaget talar övervägande skäl för att födelseåret, och inte födelsedatumet bör vara det som avgör när barnet ska få tillgång till de digitala tjänster som lagen gäller. Det innebär att de flesta barn

kommer att kunna få tillgång till dessa tjänster inför vårterminen i årskurs 8.

Förslaget att åldersgränsen ska utgå från födelseåret förutsätter att det är tekniskt möjligt att anpassa en metod för ålderskontroll som kan svara på om en användare är född före ett visst år och inte bara bekräfta en viss ålder. Såvitt utredningen förstår utifrån den begränsade utredning som har kunnat genomföras inom ramen för detta deluppdrag är det inte uteslutet att en sådan funktionalitet kan implementeras i den digitala identitetsplån-boken och det åldersbevis som är under utveckling (se avsnitt 8.9). Med hänsyn till att det kvarstår en viss osäkerhet kring den tekniska aspekten av förslaget kan det i utredningens slutbetänkande finnas skäl att återkomma till förslaget i denna del.

11.4.3 Vårdnadshavare bör inte kunna samtycka till användning för barn som inte uppnått åldersgränsen

Av utredningens direktiv följer att utredningen ska analysera förutsättningarna för att begränsa möjligheten för den som har föräldrans ansvar att lämna samtycke för barnets användning av sociala medier och i så fall lämna ett sådant förslag.

Inledningsvis kan i denna del noteras att de flesta andra regleringar om åldersgränser inte ger utrymme för vårdnadshavare att göra undantag från åldersgränsen. Två exempel på motsatsen är åldersgränser för film som visas offentligt och för behandling av personuppgifter för informationssamhällets tjänster.

I den politiska överenskommelse som tidigare gjorts i Danmark har ingått att föräldrar, trots en allmän åldersgräns på 15 år, under särskilda omständigheter ska kunna samtycka till att barn som har fyllt 13 år ges tillgång till sociala medier. Något motsvarande utrymme finns inte i Australiens lagstiftning och inte heller i de norska eller grekiska lagförslagen. I det franska lagförslaget föreslås en undantagslös åldersgräns för tjänster som på olika sätt kan skada barns utveckling och som finns med på en särskild förteckning. För tjänster som inte finns med på den listan föreslås däremot en möjlighet för föräldrar att godkänna tillgång för barn under 15 år.

I Sverige regleras vårdnadshavares ansvar för barn främst i föräldrabalken. Där anges att vårdnadshavaren ansvarar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov av omvårdnad,

trygghet och en god fostran blir tillgodosedda (6 kap. 1 och 2 §§ FB). Vårdnadshavaren har i detta avseende både rätt och skyldighet att bestämma över barnets personliga angelägenheter, men ska i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål (6 kap. 11 § FB). Utgångspunkten enligt föräldrabalken är alltså att föräldrarna är bäst lämpade att ta hand om barnet och se till barnets bästa.

Att det är vårdnadshavaren som har huvudansvaret för att tillgodose barnets behov följer också av artikel 5 i barnkonventionen. Enligt barnkonventionen ska dock staterna ansvara för att ge föräldrar stöd så att de kan ta sitt vårdnadsansvar (artikel 18).

Både föräldrabalken och barnkonventionen bygger alltså på utgångspunkten att föräldrarna är bäst lämpade att ta hand om barnet och se till barnets bästa. Barns mognad och behov varierar och vårdnadshavare anses ofta bäst kunna avgöra när deras barn är redo i olika avseenden.

Det har dock i flera sammanhang ansetts befogat att staten går in och tar ett ansvar på områden där det kan vara särskilt svårt för föräldrar att utöva kontroll och där det kan finnas svårigheter att mer systematiskt skydda barns rättigheter. I det hänseendet kan också konstateras att delaktighet från vårdnadshavarnas sida möter helt andra utmaningar när det gäller barnens umgänge på sociala medier än om det är fråga om fysiskt umgänge med andra. Kontaktvägarna är snabbare, fler och svårare att överblicka. De är också ständigt närvarande.

En reglering där det lämnas till föräldrarna att bestämma om barnet ska få tillgång till ett socialt medium, trots att barnets ålder understiger åldersgränsen, skulle innebära att skyddet för barn blir olika, bland annat beroende på vårdnadshavarnas digitala kunskaper och möjligheter att sätta sig in i och följa upp olika verktyg för föräldrakontroll. Föräldrars förutsättningar att i digitalt hänseende tillgodose sina barns behov skiljer sig åt, vilket skulle kunna leda till att barn som saknar närvarande föräldrar eller andra vårdnadshavare med tid och digitala kunskaper som kan fatta beslut i enlighet med barnets bästa får ett sämre skydd än andra barn.

Om vårdnadshavare kan samtycka ner till en lägre ålder är det vidare troligt att samma typ av utmaningar som redan finns i dag aktualiseras, det vill säga att det blir utmanande för föräldrar och andra vårdnadshavare att själva sätta gränser på grund av gruppträck

och rädsla för att barnet ska hamna utanför. På så sätt skulle den faktiska åldersgränsen riskera att bli mer symbolisk och inte tillräckligt effektiv.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att vårdnadshavare inte bör kunna samtycka till att barn kan använda tjänsterna vid en tidigare ålder och föreslår därför inte att en sådan möjlighet införs.

11.4.4 Åldersgränsen bör inte förenas med sanktioner för barn eller föräldrar

En fråga som uppkommer vid utformningen av en lagreglerad åldersgräns är vem eller vilka som ska pekats ut som ansvariga för att åldersgränsen följs.

Som har framgått innebär DSA att EU:s medlemsstater är förhindrade att i nationell lagstiftning ålägga leverantörer av onlineplattformar skyldigheter. Det innebär att utredningen är förhindrad att föreslå en reglering som pekar ut berörda plattformar som ansvariga för åldersgränsen. Även en skrivning om att leverantörerna inte får erbjuda de aktuella tjänsterna till barn under åldersgränsen riskerar att komma i konflikt med det harmoniserade regelverket i DSA. En annan sak är att detta rent faktiskt blir effekten av DSA:s regelverk.

I fråga om hur åldersgränsen ska formuleras innebär det, som har framgått, att utredningen är förhindrad att föreslå en nationell reglering som anger att plattformsleverantörerna är skyldiga att kontrollera användarnas ålder.

Utredningen föreslår därför en formulering som i och för sig riktar sig till barn och deras tillgång till tjänsterna, men utan möjlighet att ålägga vare sig barn, föräldrar eller andra vuxna någon form av sanktion. En viktig utgångspunkt för utredningen har nämligen varit att en åldersgräns inte ska vara förenad med några sanktioner för barn eller föräldrar. En sådan ordning hade varit svårförenlig med regleringens syfte att skydda barn. Och då särskilt utifrån risken för att barn inte vågar berätta om saker de varit med om på plattformar där de egentligen inte borde ha befunnit sig om barnet eller barnets föräldrar samtidigt riskerar sanktioner.

Innebörden av förslaget är att barn under en viss ålder visserligen förbjuds att i inloggat läge använda sociala medier. Ansvar för att upprätthålla förbudet hamnar dock, som har framgått, på plattformarna.

En synpunkt som har framförts under utredningen är en farhåga för att ett förbud som riktas mot barn ökar risken för att barn underlåter att berätta om övergrepp eller andra otillåtna eller olämpliga beteenden som de utsätts för på sociala medier. Helt enkelt av rädsla för att få skäll eller drabbas av andra repressalier för att ha befunnit sig på en plattform där barnet vet att det inte får vistas. Denna risk ökar rimligen om det samtidigt finns en rädsla för sanktioner från samhällets sida.

Det finns skäl att ta denna farhåga på allvar. För att minska risken skulle det exempelvis kunna vara lämpligt om en åldersgräns för sociala medier förenas med informationsinsatser om vad regleringen faktiskt innebär. Och då med särskilt fokus på att regleringen leder till skyldigheter för plattformsleverantörerna och inte för barnen själva.

11.5 Åldersgränsen påverkar inte möjligheten att verka anonymt

En åldersgräns för barn skulle potentiellt kunna inverka även på vuxnas förutsättningar att verka anonymt på internet om en sådan reglering lämnar ett utrymme för leverantörerna av plattformarna att kräva fullständig identifiering för tillgång till tjänsterna. Utredningen har i avsnitt 10.2.1 konstaterat att en viktig utgångspunkt har varit att inte lämna ett förslag som kan få som indirekt konsekvens att identifikation krävs för tillgång till de tjänster som omfattas av förslaget. Utredningen gör i denna del följande överväganden.

Som har framgått medger DSA inte nationell reglering om metoder för ålderssäkring. En nationell åldersgräns för tillgång till sociala medier förutsätter alltså att det lämnas till leverantörerna av plattformarna att, inom ramen för DSA, EU:s dataskyddsförordning (GDPR)³ och nationell dataskyddsreglering i det land där leverantören är etablerad, utveckla och bestämma vilka metoder som ska användas. Några krav på identifikation kan alltså inte ställas, vilket är i linje med utredningens bedömningar i fråga om lämplighets-hänseende.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (Allmän dataskyddsförordning).

Att nationella krav på metoder inte kan ställas upp innebär dock att utredningen också är förhindrad att reglera om egna begränsningar kring metoder för ålderssäkring. De begränsningar leverantörerna har att förhålla sig till finns i stället i DSA och i dataskyddsregleringen. Hur dessa rättsakter inverkar på plattformarnas handlingsutrymme beskrivs nedan. EU-kommissionen har vidare i slutet av april 2026 antagit en rekommendation om inrättande av ett gemensamt ramverk för ålderskontroll, som i stor utsträckning tar upp liknande aspekter men riktar sig till medlemsstaterna.⁴

I artikel 28.3 i DSA stadgas att efterlevnaden av skyldigheterna i artikeln inte ska ålägga leverantörer av onlineplattformar att behandla ytterligare personuppgifter för att bedöma om tjänstemotagaren är minderårig. EU-kommissionen har vidare i sina riktlinjer till artikel 28.1 i DSA dels redogjort för sin syn på vilka krav som bör ställas på metoder för ålderssäkring ur olika aspekter, inte minst integritet, dels hänvisat till andra regelverk som måste följas, såsom GDPR och Europeiska dataskyddsstyrelsens uttalande om åldersstyrkande.⁵

Riktlinjerna är visserligen inte formellt bindande, men EU-kommissionen anger i dessa att kommissionen kommer att utgå från de kriterier som ställs upp där vid sin tillsyn över om leverantörer av onlineplattformar uppfyller skyldigheterna i artikel 28.1. De utgör därmed ett betydelsefullt dokument i fråga om tillämpningen av det aktuella regelverket, inte minst i avvaktan på eventuella avgöranden från EU-domstolen som slutligt fastställer en tolkning. I riktlinjerna finns flera punkter som syftar just till att säkerställa att de metoder som används för ålderskontroll och annan ålderssäkring ska vara integritetssäkra.

I punkt 39 anges bland annat att ålderskontroll inte bör ge leverantörer av onlineplattformar rätt att lagra personuppgifter utöver information om användarens åldersgrupp.

Enligt punkt 41 kan metoder som bygger på verifierade och tillförlitliga id-handlingar utfärdade av myndigheter och som inte ger plattformen tillgång till ytterligare personuppgifter betraktas som

⁴ Commission recommendation of 29.4.2026 on establishing a common framework for EU wide Age Verification technologies, C(2026) 4225 final.

⁵ Europeiska dataskyddsstyrelsens uttalande 1/25 om åldersstyrkande, antaget den 11 februari 2025 (den svenska språkversionen är ännu inte korrekturläst). Kan nås via https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/statements/statement-12025-age-assurance_sv.

ändamålsenlig ålderskontroll, förutsatt att de bygger på anonymiserade åldersmärken. Sådana märken bör utfärdas efter en tillförlitlig kontroll av personens ålder och av en oberoende tredje part, inte av leverantören av onlineplattformen. EU-kommissionen anser att kryptografiska protokoll såsom nyckelrotation eller nollkunskapsbevis är en lämplig grund för ålderskontroll som inte kräver överföring av personuppgifter.

I punkt 46 uppmanas leverantörer av onlineplattformar, för att säkerställa att principerna om dataminimering, ändamålsbegränsning och användarförtroende följs, att använda dubbelblinda metoder för ålderskontroll. En dubbelblind metod säkerställer enligt samma punkt att i) onlineplattformen inte på något sätt kan identifiera användaren utan endast får information som gör att den kan bekräfta att användaren uppfyller ålderskravet och att ii) leverantören av ålderskontrollen inte får kännedom om de tjänster för vilka ålderskontrollen används. Sådana metoder kan bygga på lokal bearbetning på enheten, anonymiserade kryptografiska informationsbärare eller nollkunskapsbevis.

Innan leverantörer av onlineplattformar som är tillgängliga för minderåriga överväger att införa en specifik metod för ålderskontroll eller åldersuppskattning för att begränsa åtkomsten till plattformen bör de enligt punkt 49 beakta metodens exakthet, tillförlitlighet, robusthet, inverkan på rättigheter och icke-diskriminering. Under rubriken *inverkan på rättigheter* anges bland annat att leverantörerna regelbundet bör bedöma om metoden kan komma att påverka mottagarnas rättigheter och friheter, däribland rätten till integritet, dataskydd och yttrandefrihet. Det anges också att en leverantör endast bör behandla de åldersrelaterade attribut som är absolut nödvändiga för det specifika ändamålet. Ålderssäkring bör heller inte användas för att ge leverantörer ytterligare möjligheter att identifiera, lokalisera, profilera eller spåra fysiska personer. Om metoden är mer inskränkande i förhållande till en annan metod som är lika säker och ändamålsenlig bör den mindre inskränkande metoden väljas. De uppgifter som behandlas i syfte att fastställa om en användare är över eller under en viss ålder får under inga omständigheter lagras eller användas för andra ändamål.

Utredningen anser sammantaget att det befintliga regelverket ger ett tillräckligt skydd mot att en reglering av en åldersgräns ska leda till att leverantörer av onlineplattformar använder sig av metoder

för ålderssäkring som innebär krav på identifiering och som påverkar möjligheten för vuxna och barn över åldersgränsen att verka anonymt på plattformarna. Det torde också saknas affärsmässiga incitament för plattformarna själva att använda den typen av metoder.

Slutligen kan även skyddet i 2 kap. 6 § RF mot övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden nämnas. Detta skydd gäller endast i förhållande till det allmänna och aktualiseras alltså inte i sig av en ålderskontroll som genomförs av leverantörer av onlineplattformar, vilket innebär att det inte aktualiseras i förhållande till den reglering som nu föreslås.

Som har redovisats i avsnitt 8.9 pågår dock både i Sverige och i övriga EU utveckling av så kallade digitala plånböcker, som ska kunna innehålla anonymiserade åldersbevis. Sådana tjänster förutses på sikt kunna tillhandahållas både av staten och av privata aktörer.

Tjänsterna är alltjämt under utveckling men ett syfte med dem är, utifrån hur de beskrivs i information från EU-kommissionen, att de ska vara så kallade nollkunskapsbevis, som ska kunna svara på om innehavaren har uppnått en viss ålder utan att dela ytterligare information om innehavaren. Den sortens bevis ska kunna användas för att uppfylla EU-kommissionens och EU:s dataskyddsstyrelsens rekommendationer till leverantörer av onlineplattformar om användning av dubbelblinda metoder för ålderskontroll.

Innebörden är att applikationen med åldersbeviset inte ges någon information om för vilka andra tjänster den används. Inte heller ska de tjänster för vilka den används för bekräftelse av ålder ges tillgång till någon information utöver om användaren är över åldersgränsen. Ålder ska alltså kunna verifieras utan att den enskilde identifieras.

11.6 Tillsyn

En lagstadgad åldersgräns väcker naturligt frågor om kontrollen av att åldersgränsen upprätthålls.

Som har framgått av avsnitt 10.3 kommer den tillsyn som blir aktuell med anledning av den föreslagna lagen att hanteras i den ordning som föreskrivs i DSA. Det behövs därför inte några särskilda bestämmelser om tillsyn och sanktioner i den nationella regleringen.

I sammanhanget kan noteras att såväl de övriga EU-länder vars regeringar hittills har lagt fram eller aviserat lagförslag på området (bland annat Frankrike, Danmark, Grekland och Österrike) som Norge också har byggt sina tänkta regleringar på tillsyn enligt DSA, trots andra skillnader mellan förslagen.

Att tillsynen styrs av DSA innebär att EU-kommissionen eller den medlemsstat där leverantören av onlineplattformen är etablerad (eller, i fråga om leverantörer som är etablerade utanför unionen, där dess rättsliga företrädare har sin hemvist eller är etablerad) ansvarar för tillsynen över leverantörerna av mycket stora onlineplattformar. För övriga plattformar gäller som utgångspunkt att varje medlemsstat har exklusiv behörighet att utöva tillsyn över de leverantörer som är etablerade eller har utsett en rättslig företrädare inom dess territorium.

I artikel 52 i DSA åläggs medlemsstaterna att fastställa regler för sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i förordningen. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. Enligt artikel 52.3 ska medlemsstaterna säkerställa att det högsta bötesbelopp som kan åläggas för underlåtelse att fullgöra en skyldighet som fastställs i DSA är sex procent av den globala årsomsättningen för den berörda leverantören under det föregående räkenskapsåret. För underlåtelse att, bland annat, svara, korrigera oriktig information eller underkasta sig en inspektion ska motsvarande belopp vara en procent. Det högsta beloppet för vite ska enligt artikel 52.4 vara fem procent av den genomsnittliga globala dagsomsättningen eller dagsinkomsten. Motsvarande bestämmelser om EU-kommissionens möjligheter att, med samma beloppsgränser, besluta om bland annat böter och viten vid överträdelser av mycket stora onlineplattformar finns i artiklarna 73–76.

Medlemsstaternas nationella regleringar av sanktioner till följd av överträdelser av DSA skiljer sig åt sinsemellan. Utredningen har inte haft utrymme att sätta sig in i varje medlemsstats reglering men har tittat på vad som gäller enligt svensk lag. I fråga om sanktionsavgifter, den svenska benämningen på det som i DSA benämns böter, kan exempelvis konstateras att lagen (2024:954) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om digitala tjänster i 3 kap. 23 § pekar ut de artiklar som kan läggas till grund för uttag av sådana avgifter. Artikel 28 finns inte med bland de där uppräknade artiklarna

och överträdelser av den artikeln kan alltså inte föranleda ett beslut om sanktionsavgift för leverantörer etablerade i Sverige.

Däremot finns en möjlighet att utfärda förelägganden för att få en leverantör att uppfylla sina skyldigheter enligt DSA, som följer direkt av förordningen. Sådana förelägganden får förenas med vite, se artikel 51.2 i DSA. Behörigheten att besluta om förelägganden tillkommer samordnaren för digitala tjänster och de andra tillsynsmyndigheterna inom deras respektive ansvarsområden. I fråga om artikel 28.1 är det alltså för Sveriges del i första hand Mediemyndigheten som är behörig att utfärda sådana förelägganden.

Det kan noteras att EU-kommissionens tillsynsbehörighet följer direkt av DSA och därmed omfattar hela förordningen i relation till de leverantörer som kan bli föremål för dess tillsyn.

De flesta leverantörer av tjänster som omfattas av den föreslagna lagens tillämpningsområde är i dagsläget inte etablerade i Sverige. Tillsynen över den svenska regleringen kommer alltså i mycket hög utsträckning att hamna utanför svensk jurisdiktion.

11.7 Sammanfattande slutsatser

Som har framgått följer det av utredningens direktiv att utredningen ska säkerställa att de överväganden som görs och de förslag som lämnas är förenliga med grundlagarna, den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), EU-rätten och Sveriges andra internationella åtaganden. Utredningen har i det hänseendet konstaterat att en nationell reglering med en åldersgräns för tillgång till sociala medier behöver svara mot de förutsättningar för begränsningar i yttrande- och informationsfriheten som ställs upp i regeringsformen. På motsvarande sätt behöver utrymmet för inskränkningar i mötesfriheten respektive i rätten till skydd för privatliv och korrespondens svara mot de krav som följer av Europakonventionen, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och barnkonventionen. Även principerna om likabehandling och icke-diskriminering, som följer av regeringsformen och internationella konventioner, liksom de grundläggande principer som följer av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, behöver beaktas.

En grundläggande utgångspunkt för de överväganden som ligger till grund för utredningens förslag har varit att så träffsäkert som möjligt adressera den typ av sociala medieplattformar där användningen innefattar risker för barn. Som har framgått har utredningen också genomgående sökt anpassa regleringen för att i möjligaste mån säkerställa att barn även fortsättningsvis ges tillgång till forum för att utöva sina grundläggande fri- och rättigheter. Det har särskild betydelse för barn med särskilda sårbarhetsfaktorer, som barn med funktionsnedsättning och barn som identifierar sig som HBTQI.

Genom avgränsningen till *inloggat läge* säkerställs att regleringen begränsas till företeelser som är kännetecknande för sociala medier och inte mer allmänt träffar det som brukar beskrivas som det öppna internet. Barn under åldersgränsen ges därmed fortsatt tillgång till all den information som finns på internet och som inte kräver konto och inloggning. Det innefattar möjlighet att söka information utifrån till exempel intressen, gruppstillhörigheter och utbildningsbehov. Avgränsningen innebär också att det civila samhällets organisationer ges fortsatt möjlighet att på till exempel Tiktok och Youtube beskriva och marknadsföra sin verksamhet, opinionsbilda och hänvisa till forum där barn under åldersgränsen kan få kontakt och erbjudas en tillhörighet. Därtill kan aktörer som Sveriges Utbildningsradio AB fortsatt göra undervisningsmaterial tillgängligt för barn på denna typ av forum.

Genom att lagen har avgränsats till *onlineplattformar* faller ett flertal tjänster där proportionaliteten i en åldersgräns skulle kunna ifrågasättas utanför lagens tillämpningsområde. Genom avgränsningen ges barn under åldersgränsen till exempel fortsatt tillgång till kommunikationstjänster som e-post och privata meddelandetjänster. Därigenom ges fortsatt möjlighet till kommunikation med vänner och familj men även för kommunikation inom ramen för civilsamhällets organisationer.

Avgränsningen till onlineplattformar innebär också att forum som bygger på medlemskap faller utanför lagens tillämpningsområde. Det innebär att lagen inte ställer upp några krav på viss ålder för forum som skapas till exempel av politiska partier, politiska ungdomsförbund eller andra intresseföreningar för kommunikation med och mellan medlemmar. Detta är av stor vikt i demokratihänseende. På samma grund faller även plattformar som används av idrottsför-

eningar för kommunikation med dess medlemmar utanför tillämpningsområdet, vilket är av stor betydelse för barns fritid.

Eftersom tillämpningsområdet har knutits till funktionaliteter på tjänsterna i form av att *upptäcka, ansluta sig till och kommunicera med andra*, vilka är kumulativa rekvisit, utesluts tjänster där inte alla dessa rekvisit är uppfyllda. Det innebär att barn under åldersgränsen även fortsatt ges tillgång till exempelvis diskussionsforum och digitala uppslagsverk, vilket är av betydelse för såväl yttrande- som informationsfriheten. Inte heller påverkas barns tillgång till vårdapplikationer och stödchattar.

Genom de särskilda undantagen från lagens tillämpningsområde säkerställs att barn under åldersgränsen ges fortsatt tillgång till tjänster som tillhandahålls av civilsamhällets organisationer, oavsett om de är utformade som medlemsinterna tjänster eller öppna för var och en. Undantagen för tjänster med de huvudsakliga användningsområdena dataspelning, annonsering om varor eller tjänster, deltagande i professionella nätverk, utvecklande och delning av öppen källkod samt lagring och delning av information om fysisk aktivitet handlar om att säkerställa att lagen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, det vill säga skyddet av barns hälsa, säkerhet och trygghet.

Även valet av ålder på 15 år och att födelseåret ska gälla vilar på en avvägning mellan de begränsningar som en åldersgräns innebär och skyddsbehovet.

Lagen har alltså utformats för att så träffsäkert som möjligt träffa sociala medieplattformar där användningen innefattar särskilda risker för barn. Det är utredningens bedömning att regleringen såsom den har utformats håller sig inom det begränsningsutrymme som finns i regeringsformen. Regleringen svarar också mot de redovisade europarättsliga och konventionsrättsliga krav på proportionalitet och har utformats med beaktande av såväl de principer om likabehandling och icke-diskriminering som följer av regeringsformen och folkrättsliga åtaganden, som av de grundläggande principer som följer av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

12 Utredningens överväganden i frågan om en åldersgräns bör införas

12.1 Övervägande skäl talar för en åldersgräns

Utredningens bedömning

På det underlag utredningen har att tillgå talar övervägande skäl för att en åldersgräns för tillgång till sociala medier bör införas. Utredningens bedömning görs med hänsyn tagen till grundläggande fri- och rättigheter.

Beroende på vilka metoder för ålderskontroll som kommer finnas tillgängliga för leverantörerna av onlineplattformarna återstår dock för utredningen att analysera bland annat frågor om digitalt utanförskap och effekter på den personliga integriteten. Utredningen avser att återkomma till sådana utestående delar i sitt slutbetänkande.

Utifrån de överväganden som utredningen har gjort i kapitel 11 följer att en reglering av en åldersgräns för barns tillgång till sociala medier kan förenas med de krav som uppställs i grundlag, europarätten och andra för Sverige bindande folkrättsliga förpliktelser. Utredningens uppdrag är då att bedöma om sådan åldersgräns, med hänsyn tagen till grundläggande fri- och rättigheter, bör införas.

Utredningen vill i denna del inledningsvis betona att en åldersgräns för sociala medier aldrig kan vara ett svar på alla de risker som följer med barns internetanvändning. Barn av i dag befinner sig i många olika digitala miljöer varav sociala medier är en. Flera av de risker som har beskrivits i kapitel 4 är inte heller begränsade till sociala medier utan förekommer också i andra digitala sammanhang.

Förväntan på vad en åldersgräns för barns tillgång till sociala medier kan åstadkomma måste alltså vara realistisk och helst kombineras med andra åtgärder, som exempelvis stöd till föräldrar och andra vuxna samt utbildningsinsatser för såväl barn som vuxna. Därtill behöver negativa verkningar av en åldersgräns hanteras. Det är till exempel av stor vikt att barn i särskilt utsatta grupper, som barn med funktionsnedsättning och HBTQI-ungdomar, ges samhällets stöd för att hitta och utveckla andra plattformar att mötas.

Med detta som fond är en grundläggande utgångspunkt vid bedömningen av om det finns skäl för en åldersgräns att inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter inte ska göras lättvindigt. Regeringsformens (RF) särskilda begränsningar för inskränkningar i bland annat yttrande- och informationsfriheten syftar också till att säkerställa att så inte sker. Att något är konstitutionellt tillåtet innebär dock inte per automatik att det är lämpligt. Utredningen gör i denna del följande överväganden.

För att en så pass ingripande åtgärd som en åldersgräns för sociala medier är ska kunna motiveras behöver det rimligen finnas grundade förväntningar på att åldersgränsen kommer få genomslag. I det hänseendet har flera av de aktörer inom barn- och ungdomsrörelsen, myndigheter och andra organisationer som utredningen varit i kontakt med uttryckt en farhåga för att ett förbud inte kommer att efterlevas i praktiken. Barns tekniska kunnande och påhittighet ger enligt deras erfarenheter goda förutsättningar att kringgå förbud. Ett exempel på metod är att barnet använder ett så kallat VPN-nätverk (Virtual Private Network). Genom sådan teknik kan uppkoppling ske till en server i ett annat land, vilket gör att det ser ut som att barnet surfar från det landet. Ett annat exempel på kringgående är att någon äldre person i barnets bekantskapskrets, alternativt någon mot betalning, hjälper barnet att skapa ett konto till en tjänst som omfattas av åldersgränsen.

Med risken för kringgående följer också en oro att det barn som tar sig förbi åldersgränsen hamnar i en digital miljö som är än mer olämplig. Det finns i det hänseendet en farhåga för att en åldersgräns ska minska incitamenten för de sociala medierna att fortsätta arbetet med att utveckla sina plattformar och tjänster för säkrare barnupplevelser, föräldrakontroll och åldersanpassat innehåll. Det skulle inte bara drabba barn som tar sig runt åldersgränsen utan även få konsekvenser till exempel för barn som befinner sig strax över

denna. Ytterligare en farhåga är att barn ska söka sig till helt andra plattformar, som saknar både resurser och intresse för en barnanpassning av innehållet.

Den beskrivna oron kan sammanfattas med att man ser en risk för att det allmänna i sin strävan efter att skydda barn riskerar att leda dem till digitala miljöer som är ännu skadligare. Barnrättsorganisationer betonar också särskilt risken för att barn, för det fall att de skulle utsättas för trakasserier och kränkningar på dessa plattformar, inte kommer våga berätta om detta för vuxna på grund av skuld och skam för att de har kringgått åldersgränsen.

Det är ett faktum att många barn i dag har en mycket god teknisk kunskap. Många barn kan förutsättas både känna till och ha kunskap att använda sig av VPN-nätverk. På så sätt går det att undvika en eventuell ålderskontroll av svenska användare. Det är vidare ett faktum att en åldersgräns kan kringgåas om barnet får hjälp av någon äldre person som är beredd att vara del av ett sådant kringgående.

Det finns skäl att utgå från att det bland de barn som i dag använder sociala medier kommer finnas de som har både viljan och metoderna för att kringgå en åldersgräns. Det är dock inte självklart att för sociala medier. En stor del av syftet med en åldersgräns är att hos yngre barnkullar undvika att skapa det behov av sociala medier som många av deras äldre syskon och vänner upplever. Värdet av att bedöma kortsiktiga effekter av en åldersgräns är alltså begränsat. Av större intresse är den långsiktiga verkan en åldersgräns kan få.

En allmän utgångspunkt måste vara att de allra flesta, såväl barn som vårdnadshavare, i grunden har en benägenhet och vilja att rätta sig efter gällande regler. I sammanhanget finns också skäl att notera att en majoritet av unga i Sverige som har vuxit upp med sociala medier (15–24 år) själva vill se starkare skyddsmekanismer i form av åldersgränser och ålderssäkring, för att skydda ungas trygghet, mående och fungerande (se avsnitt 4.5).

En reglering av en åldersgräns för sociala medier kan därtill antas få en normgivande effekt. Lagens signalvärde och det stöd den ger föräldrar ska i det hänseendet inte underskattas. Förväntningarna, både genom gruppsytryck och från andra aktörer, på att barn under åldersgränsen ska finnas på sociala medier bör rimligen bli mindre.

En reglering skickar också signaler till leverantörerna av plattformarna om hur samhället från ett barnperspektiv ser på dagens utformning av tjänsterna. Skulle en åldersgräns få som följd att vissa av

tjänsterna på sikt anpassas vidare i förhållande till målgruppen barn skulle det naturligtvis vara en positiv bieffekt, även om det inte i sig är syftet med lagen. Det ska också rent allmänt framhållas att en nationell åldersgräns inte fräntar plattformarna de skyldigheter som de har enligt andra regelverk att vidta åtgärder för skydd av minderåriga online, exempelvis utifrån reglerna i förordningen om digitala tjänster (DSA).¹

När det gäller risken för att en åldersgräns kan få en avhållande effekt på barns vilja att berätta om händelser – övergrepp, kränkningar eller annat – som de utsätts för på sociala medier är det en risk som bör tas på allvar och följas upp. Som utredningen har framhållit i avsnitt 11.4.4 är det av stor vikt att en åldersgräns för sociala medier förenas med informationsinsatser om vad regleringen faktiskt innebär och att ett kringgående inte är förenat med några sanktioner för barnen. Sådana informationsinsatser bör riktas till både barn och vuxna som finns i barns närhet.

En återkommande invändning under utredningen handlar annars om att det allmänna snarare borde kräva anpassning av de sociala plattformarna än att utestänga barn från dessa. I det hänseendet betonas de positiva delar som kan följa med sociala medier, som gruppskapande, identifikation med andra, samhörighet och organisering och att det man skulle vilja få bort är det specifikt skadliga. Vidare framhålls också att effekterna av DSA och vad kraven i det regelverket innebär för plattformarna ännu inte har fått genomslag och kunnat utvärderas. Inställningen är att ett införande av en åldersgräns är att föregå det tillsynsarbete som just nu bedrivs.

Utredningen delar uppfattningen att det mest fördelaktiga skulle vara en digital miljö som är trygg för barn, oavsett ålder. De sociala medieföretagen lägger också omfattande resurser på barnanpassning av sina plattformar.

Samtidigt finns det mekanismer hos de sociala medierna som gör att det framstår som avlägset att riskerna med barns användning under överskådlig tid skulle undanröjas på ett så ingripande sätt att skälen för en åldersgräns inte längre gör sig gällande. Själva det förhållandet att den ekonomiska bärigheten hos de sociala medierna grundas på användarna som mottagare av kommersiellt innehåll ger till exempel

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster).

plattformarna betydande incitament att utforma funktioner och innehåll på ett sätt som håller kvar användarna på plattformen. I de snabba kommunikationsvägarna till breda kretsar finns också inbyggda risker för barn, både i egenskap av möjliga förövare och som offer.

När det gäller de tillsynsåtgärder som DSA medger finns skäl att uppmärksamma att Europeiska kommissionen (EU-kommissionen) har vidtagit aktiva åtgärder, till exempel i fråga om plattformars beroendeframkallande funktioner och otillräckliga åtgärder för att hindra att barn under deras egna åldersgränser får tillgång till tjänsterna. Det kan dock antas ta tid innan tydlig EU-praxis finns på plats. För barn kan i det hänseendet en skillnad på något eller några år göra stor skillnad. En hållning som innebär att DSA:s genomslag avvaktas kan på den grunden ifrågasättas.

En annan synpunkt rör att en gemensam EU-reglering är att föredra framför olika nationella åldersgränser. Bland andra plattformarna själva har framhållit svårigheterna i att tillämpa olika regler på vad som uppfattas som en och samma marknad.

Utredningen delar uppfattningen att en EU-gemensam reglering är att föredra. Även om Europaparlamentet har antagit en resolution med denna inriktning och EU-kommissionen arbetar med målsättningen att ta fram icke-bindande rekommendationer till sommaren 2026 är dock en överenskommelse på EU-nivå långt ifrån säker. Att vissa länder går före med nationell lagstiftning kan också bidra till att påskynda processen mot en gemensam europeisk åldersgräns, vilket skulle kunna ses som ett argument för en nationell reglering.

Synpunkter har också framförts på att tillsynen över att den svenska åldersgränsen upprätthålls i hög utsträckning kommer att hamna utanför svensk jurisdiktion. Invändningen handlar bland annat om vad det innebär i fråga om förutsättningarna för lagprövning av den nya lagstiftningen. Det vill säga svenska myndigheters och domstolars skyldighet att, om en lagregel bedöms strida mot grundlag, åsidosätta regleringen (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF).

I denna del finns skäl att framhålla att utländsk jurisdiktion över EU-rätt med en direkt koppling till nationell lagstiftning inte är ett nytt fenomen. Tvärtom ligger det i EU-samarbetets natur. Som exempel utförs tillsynen över svensk dataskyddsreglering, som i sig är produkten av en avvägning mellan yttrandefrihet och integritet, redan i hög grad av EU-kommissionen och andra medlemsstater.

Med den reglering som utredningen föreslår omfattas vidare inte endast mycket stora onlineplattformar. Det innebär att regleringen kan komma att träffa också leverantörer av plattformar under svensk jurisdiktion. Svenska tillsynsmyndigheter gör därtill inom ramen för EU-samarbetet ett förarbete innan ett klagomål lämnas över till behörig medlemsstats tillsynsmyndighet. Också inom ramen för detta förarbete bör rimligen, när klagomålet är beroende av svensk, nationell lagstiftning, finnas ett utrymme för lagprövning hos den svenska tillsynsmyndigheten.

Slutligen har en invändning framförts till utredningen med innebörden att dagens digitala miljö är en så pass integrerad del av livet att det snarare är rimligt att barn vägleds in i den digitala verkligheten än utestängs från den. Farhågan är att barn som inte gradvis slussas in kommer vara oförberedda att hantera sociala medier när de väl har åldern inne.

Mot detta kan invändas det som redovisats i kapitel 4 kring att barns mognadsgrad påverkar förutsättningarna för att hantera de funktioner som följer med sociala medier. Risken för skadeverkningar hos en 15-åring bedöms i det hänseendet generellt sett vara mindre än hos en 13-åring. Det ska också poängteras att en åldersgräns för tillgång till sociala medier inte skär av barn från den digitala miljön i stort. Tillgången till meddelandetjänster, tjänster i utloggat läge och rent allmänt till det öppna internet är fortsatt stor.

Som har framgått ovan finns det flera bärande skäl både för och emot en åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. På det underlag utredningen nu har att tillgå bedömer utredningen dock sammantaget att övervägande skäl, även med de särskilda hänsyn som ska tas till grundläggande fri- och rättigheter, talar för att en åldersgräns bör införas.

Med det sagt finns det vissa frågor som är utestående och som ännu inte är möjligt att fullt överblicka effekterna av. I hög grad handlar detta om vilka metoder för ålderskontroll som kommer finnas tillgängliga för plattformarna.

En fråga som anknyter till detta rör risken för digitalt utanförskap för de barn som saknar tillräckliga handlingar eller vuxenstöd för att ordna med en åldersverifiering. Innan utredningen överblickar vilka närmare metoder som kan komma att användas för att säkerställa en nationell åldersgräns är det inte möjligt att närmare bedöma denna risk. Samma sak gäller den fördjupade analysen av vilka effekter

en åldersgräns kan få på den personliga integriteten. Det vill säga vilken typ av personuppgifter som plattformarna kan komma att behandla vid sin ålderskontroll.

Utredningen har i det hänseendet att i nästa del av sitt uppdrag följa det arbete med åldersverifiering som initierats av EU. Utredningen ska även analysera hur de förslag som lämnas av utredningen gällande en svensk åldersgräns kan fungera tillsammans med de åtgärder för åldersverifiering som planeras inom EU och i Sverige. Utredningen avser alltså återkomma i denna del.

12.2 Lagen bör utvärderas och negativa konsekvenser förebyggas

Utredningens bedömning

Regeringen bör ge en myndighet som regeringen bestämmer i uppdrag att analysera i vilken mån det finns behov av att från samhällets sida vidta särskilda insatser för grupper med särskilda sårbarhetsfaktorer och deras organisationer, samt att lämna förslag på sådana insatser.

Effekterna av den nya lagen bör utvärderas inom tre till fem år efter lagens ikraftträdande.

12.2.1 Ett uppdrag att förebygga lagens negativa konsekvenser för grupper med särskilda sårbarhetsfaktorer

Under utredningen har det återkommande förts fram en oro för hur en åldersgräns för barns tillgång till sociala medier kan påverka barn med särskilda sårbarhetsfaktorer. Grupper som har lyfts är barn med olika funktionsnedsättningar, barn som identifierar sig som HBTQI, hemmasittare och rent allmänt barn som lider av ensamhet. Utredningen har getts många exempel på hur sociala medier har kunnat vara livsförändrande i att ge en identifikation, skapa kontaktvägar och bryta ensamhet och isolering.

På befolkningsnivå väger dessa aspekter inte upp riskerna. På såväl individnivå som gruppnivå delar utredningen emellertid den oro som ges uttryck för. Utredningen ser det därför som mycket

angeläget att en åldersgräns för tillgång till sociala medier inte lämnar dessa barn och deras organisationer i ett vacuum att själva hantera, utan att de ges samhällets stöd för att hitta andra verktyg och plattformar som kan tillgodose deras behov.

Utredningen har inte haft och kommer inte ha möjlighet att inom de snäva tidsramar som utredningen verkar under i samråd med berörda grupper och organisationer göra en närmare inventering av vilken typ av stöd som kan behövas för att svara mot de beskrivna behoven. Utredningen föreslår därför att frågan tas om hand genom att regeringen ger en myndighet som regeringen bestämmer i uppdrag att analysera i vilken mån det finns behov av att från samhällets sida vidta särskilda insatser för grupper med särskilda sårbarhetsfaktorer och deras organisationer, samt att lämna förslag på sådana insatser.

12.2.2 En utvärdering av effekterna av lagen

Syftet med den åldersgräns som utredningen föreslår är att skydda barns hälsa, säkerhet och trygghet i förhållande till användning av sociala medier. Den innebär dock samtidigt att begränsningar görs i bland annat barns yttrandefrihet och informationsfrihet. Det är därför av vikt att lagen får den effekt som åsyftas.

Enligt utredningen är det därför angeläget att effekterna av åldersgränsen följs upp och utvärderas. En sådan utvärdering bör innefatta bland annat om barns användning av sociala medier har förändrats och om de avgränsningar av tillämpningsområdet som gjorts svarar mot sina ändamål, till exempel att barns möjligheter att kommunicera och ta del av information fortsatt tillgodoses.

Som har framhållits i avsnitt 12.1 är ett tungt bärande skäl för åldersgränsen att barn som ännu inte använder sociala medier genom minskad risk för exponering ska slippa att i tidig ålder utveckla ett behov av denna typ av plattformar. Det är således främst av intresse att se den långsiktiga effekten av åldersgränsen. Utredningen anser därför att den nya lagen bör utvärderas inom tre till fem år efter ikraftträdandet. Utvärderingen bör genomföras på det sätt som regeringen bestämmer.

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag

Den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2028.

Utredningens bedömning

Det finns inte behov av särskilda övergångsbestämmelser.

Den nya lagen syftar till att skydda barns hälsa, säkerhet och trygghet i förhållande till användning av sociala medier. Det är därför angeläget att regleringen kan träda i kraft så snart som möjligt.

Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet samt den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet och till riksdagsbehandlingen är det rimligt att den nya lagen träder i kraft den 1 januari 2028. Att lagstiftningen träder i kraft i samband med ett årsskifte är vidare positivt av både praktiska och pedagogiska skäl eftersom förslaget är att åldersgränsen utgår från födelseåret.

Utredningen föreslår därför detta datum för ikraftträdande.

Den tid som kvarstår till att lagen föreslås träda i kraft är därmed förhållandevis lång. Det innebär att det kommer att finnas gott om tid för plattformslieferantörerna att planera och vidta förberedande åtgärder inför att åldersgränsen börjar gälla. Tiden bör också ge tillräckligt utrymme för berörda myndigheter att vidta förberedelsearbete internt samt att genomföra lämpliga informationsinsatser till allmänheten, och då särskilt till barn som kommer att träffas av åldersgränsen.

När regleringen träder i kraft kommer den att omfatta barn under åldersgränsen som redan har konton på sociala medier. Hur befint-

liga konton ska hanteras, det vill säga om de ska raderas eller pausas, kommer bli en fråga för plattformslieferantörerna. Utredningen har övervägt om det är motiverat att ge barn med befintliga konton ytterligare tid för att genomföra praktiska föreberedelseåtgärder, exempelvis att spara innehåll på annat ställe eller för att ordna med andra kontaktvägar till nätverk som de har tillgång till genom sociala medier. Det skulle i så fall kunna göras enligt den modell som Frankrike har föreslagit i sin nationella reglering. Där föreslås att lagen tillämpas på konton som skapats före ikraftträdandedatumet först efter utgången av en period av fyra månader efter ikraftträdandet.

Till skillnad från den franska lagstiftningen, som föreslås gälla redan från hösten 2026, bedömer dock utredningen att tiden fram till ikraftträdandet årsskiftet 2027/2028 borde vara tillräcklig för barn att vidta nödvändiga förberedelseåtgärder.

Enligt utredningens bedömning finns det inte heller i övrigt något behov av särskilda övergångsbestämmelser till den nya regleringen.

14 Konsekvenser

14.1 Inledning

Krav på redovisningen av vilka konsekvenser som följer av statliga utredningars förslag finns i kommittéförordningen (1998:1474) och i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Därtill kommer krav i denna utrednings direktiv på redovisning av vissa särskilda konsekvenser (se *bilaga 1*).

Problembeskrivningar, analyser av behov och nytta samt ändamåls- och proportionalitetsbedömningar i förhållande till utredningens förslag framgår av övervägandena i kapitel 9–12. Med hänsyn till hur uppdraget är utformat och att utredningen föreslår en reglering av en åldersgräns har utredningen inte övervägt alternativa lösningar till en åldersgräns. Däremot har utredningen övervägt olika alternativa lösningar när det gäller förslagets räckvidd och tillämpningsområde (se särskilt kapitel 11).

En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande framgår av kapitel 13.

I övervägandena (kapitel 9–11) har det både mer koncentrerat och löpande redovisats hur författningsförslaget förhåller sig till grundlagarna, den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), EU-rätten, barnkonventionen och Sveriges andra internationella åtaganden. Utredningens analys av vilka konsekvenser som förslaget får för enskilda, och då framför allt barnen, framgår således av dessa kapitel.

I detta kapitel fokuseras främst på de ekonomiska konsekvenserna av det förslag som lämnas. Kortfattat berörs även de konsekvenser som förslaget kan få för jämställdheten.

Förslaget om en åldersgräns för barns tillgång till sociala medier innebär att barn före det år barnet fyller 15 år inte får ha tillgång till

de onlineplattformar som omfattas av lagens tillämpningsområde. I det följande används begreppen sociala medier och sociala medieplattformar synonymt med dessa onlineplattformar.

14.2 Ekonomiska konsekvenser

14.2.1 Inledning

Företaget Governo AB (Governo) har på utredningens uppdrag beskrivit och beräknat vilka kostnader som förslaget om en åldersgräns kan medföra för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda. Det har inte ingått i Governos uppdrag att analysera de ekonomiska konsekvenser som kan uppstå till följd av en ålderskontroll för att upprätthålla en åldersgräns, då detta inte ligger inom ramen för utredningens uppdrag i denna del.

Governo har redovisat sitt uppdrag i en skriftlig rapport.

I sin rapport har Governo betonat de metodologiska begränsningar som uppdraget inneburit. Governo har särskilt angett att metoden för att beräkna det ekonomiska bortfallet för plattformarna bygger på förenklade antaganden, vilket gör att resultaten som presenteras bör tolkas med försiktighet. Vidare har Governo framhållit att användningsmått i olika underlag inte är fullt jämförbara. Exempelvis finns osäkerhet kring tillförlitligheten i plattformarnas intäktsuppgifter, liksom i att de beräkningarna inte med säkerhet kan skilja på det kommersiella värdet mellan yngre och vuxna användare.

Utredningen har inga invändningar mot de metodologiska begränsningar som Governo beskrivit. Den metod som Governo använt synes vara den mest ändamålsenliga för att åtminstone göra en uppskattning av hur utredningens förslag kan komma att påverka plattformsleverantörerna.

14.2.2 Kostnader för berörda plattformsleverantörer

Inledning

Governo har i sin rapport avgränsat analysen rörande konsekvenserna för berörda plattformsleverantörer till de större sociala medieplattformar som kommer att beröras av den föreslagna åldersgränsen, det vill säga Facebook, Instagram, Snapchat, Youtube och Tiktok.

Beräkningarna för dessa plattformsleverantörer utgör enbart räkneexempel i fråga om vilka kostnader förslaget kan innebära för berörda plattformsleverantörer och ska inte tolkas som ett mått på faktiska intäkter. De kostnader som redogörs för rör enbart inkomstbortfall för yngre användare.

Räkneexempel avseende plattformarnas kostnader

Governo har i sina beräkningar utgått från Internetstiftelsens rapport *Svenskarna och internet 2025* där andelen användare i olika åldersgrupper anges,¹ samt befolkningsdata för år 2025 från Statistiska centralbyrån.² Med hjälp av dessa två källor har ett antagande om antalet användare per sociala medieplattform gjorts.

Governo har redovisat och räknat antalet användare både för svenska användare i åldrarna 8 till 14 år och i åldrarna 13 till 14 år. Det första åldersspannet har valts då Internetstiftelsens användardata börjar vid 8 års ålder. Det senare åldersspannet har valts då de flesta sociala medieplattformarna redan i dagsläget har en formell åldersgräns på 13 år.

Eftersom både Internetstiftelsens användardata och de kontakter som utredningen och experter har haft med barn visar att många barn använder sociala medier långt tidigare än i 13-årsåldern, har utredningen emellertid valt att enbart redovisa Governos räkneexempel som utgår från åldersspannet 8 till 14 år. I det följande redovisas därför den svenska målpopulationen som samtliga barn i åldrarna 8 till 14 år, vilken enligt data från Statistiska centralbyrån uppgick till 869 932 personer år 2025.

Tabellen nedan visar den beräkning som Governo har gjort beträffande hur många användare i åldern 8 till 14 år i Sverige som uppskattas ha använt de uppräknade sociala medieplattformarna år 2025.

¹ Internetstiftelsen, 2025, *Svenskarna och internet 2025*, s. 143.

² Statistiska centralbyråns befolkningsdatabas, Folkmängden efter ålder och kön. År 2025, https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101A/Be_folkningR1860NCKM/.

Tabell 14.1 Uppskattning av antal och andel användare per sociala medieplattform för åldern 8–14 år i Sverige

Plattform	Population 8–14 år	Andel användare	Antal användare
Facebook	869 932	10 %	86 993
Instagram	869 932	29 %	252 280
Youtube	869 932	87 %	756 841
Snapchat	869 932	50 %	434 966
Tiktok	869 932	36 %	313 176

Governo har i sin rapport vidare utgått från olika data som dels visar på hur många aktiva användare respektive plattform har på månadsbasis, dels respektive plattforms genererade intäkter under ett år. På så sätt har de kunnat göra ett försiktigt antagande om vad de särskilt utpekade sociala medieplattformarna tjänar per år per aktiv användare. Samtliga summor har i Governos rapport uppgetts i dollar (USD) för att det ska förhålla sig konsekvent med de källor som används för att redogöra för företagens intäkter.

Governo har vidare gjort ett antagande utifrån ett försiktigt scenario där målpopulationen antas motsvara 20 procent av den genomsnittliga intäkten per användare. Detta utgår från antagandet att barn och unga i EU har ett lägre kommersiellt värde per användare än vuxna och unga i andra delar av världen, bland annat till följd av att EU-rätten ställer krav på hur reklam får riktas till barn.

I tabellen nedan redovisas de uppskattningar och beräkningar som Governo har utfört. Tabellen bygger på förenklade antaganden och ska ses som indikativ. Värdena är avrundade.

Tabell 14.2 Sammanfattande tabell över populationen svenska användare i åldern 8–14 år

Tabellen bygger på förenklade antaganden och ska ses som indikativ

Plattform	Globala användare (per månad)	Årsintäkt (globalt)	Intäkt per användare (totalt antal användare globalt)	Användare i Sverige (8–14 år, avrundat)	Indikativ intäkt kopplat till svenska användare (8–14 år)	Indikativ intäkt i relation till global omsättning
Facebook	3,1 miljarder	115,2 miljarder USD	37,2 USD	87 000	3,2 miljoner USD	0,0028 %
Instagram	3,0 miljarder	83,6 miljarder USD	27,9 USD	252 000	7,0 miljoner USD	0,0084 %
Youtube	2,6 miljarder	60,0 miljarder USD	23,1 USD	757 000	17,5 miljoner USD	0,029 %
Snapchat	946 miljoner	5,9 miljarder USD	6,2 USD	435 000	2,7 miljoner USD	0,046 %
Tiktok	2,0 miljarder	33,1 miljarder USD	16,6 USD	313 000	5,2 miljoner USD	0,016 %

Sett till andel av de sociala medieplattformarnas totala omsättning utgör målgruppen svenska barn mellan 8 och 14 år alltså en andel mellan 0,0028 procent och 0,046 procent, räknat på indikativ intäkt i relation till global omsättning, som inte har tagit hänsyn till det lägre kommersiella värdet.

Med hänsyn tagen till antagandet att målpopulationen, det vill säga svenska användare i åldern 8 till 14 år, antas motsvara 20 procent av den genomsnittliga intäkten per användare, blir den indikativa intäkten såväl som den indikativa intäkten i relation till den globala omsättningen ännu lägre.

Det bör understrykas att beräkningarna bygger på flera förenklade antaganden, bland annat att globala genomsnittliga intäkter per användare kan användas som proxy för svenska användare i den specifika åldersgruppen.

Utredningens slutsatser

Som har framgått bygger räkneexemplen på flera förenklade antaganden. Vidare kan noteras att räkneexemplen utgår från att inga 14-åringar i Sverige kommer ha tillgång i inloggat läge till plattformarna, vilket inte korrekt speglar utredningens förslag som reglerar en åldersgräns *före det år barnet fyller 15 år*. Det får till följd att även 14-åringar kommer att få tillgång till sociala medier, från den 1 januari året de fyller 15 år.

Det går genom räkneexemplen inte heller att dra några slutsatser kring hur avgränsningen till inloggat läge kan komma att påverka inkomstbortfallet. Eftersom flera av de aktuella sociala medieplattformarna erbjuder möjligheter att ta del av tjänsten i utloggat läge, är det inte heller säkert att den indikativa intäkten i relation till global omsättning blir lika stor. Detta särskilt då det är sannolikt av många av användarna i åldern 8 till 14 år kommer att fortsätta ta del av innehållet på plattformarna i utloggat läge.

Även om räkneexemplen måste bedömas med försiktighet tyder beräkningarna på att utredningens förslag kommer att medföra marginella ekonomiska konsekvenser för de större sociala medieplattformarna. En liknande slutsats torde kunna göra sig gällande även beträffande andra berörda plattformsleverantörer, även om den förlorade intäkten givetvis kan skilja sig åt mellan dessa, bland annat till följd av att plattformarna är uppbyggda på olika sätt, har olika modeller för finansiering och har olika stor andel av användarbasen som utgörs av svenska användare under 15 år.

Utöver kostnader för inkomstbortfall kan det antas att plattformarna till följd av utredningens förslag även kommer att ha vissa administrativa kostnader i form av informationsinsatser till användarna samt åtgärder för att radera alternativt pausa befintliga konton. Varken Governo eller utredningen har haft tillgång till något konkret underlag för att beräkna dessa kostnader. Utredningen gör emellertid bedömningen att eventuella kostnader av administrativ karaktär torde vara försumbara i sammanhanget.

14.2.3 Kostnader för staten

Inledning

För staten kan förslaget komma att innebära kostnader genom ökade anslag till de myndigheter som berörs av förslaget, vilka är Post- och telestyrelsen, Mediemyndigheten och Integritetsskyddsmyndigheten. Dessa myndigheter har i egna yttranden redogjort för sina uppskattade kostnader. Sammanfattningsvis visar myndigheternas svar att utredningens förslag bedöms medföra relativt begränsade men inte obetydliga konsekvenser. Att konsekvenserna inte förväntas bli särskilt stora beror till viss del på att tillsynsansvaret för de flesta plattformar bedöms ligga hos Europeiska kommissionen (EU-kommis-

sionen) eller andra medlemsstater. Samtidigt kvarstår behov av intern förberedelse, handläggning och viss administration.

Förslaget kan vidare komma att innebära kostnader för staten för det uppdrag som utredningen bedömer att regeringen bör ge till lämplig myndighet med anledning av förslaget.

Post- och telestyrelsen

Post- och telestyrelsen (PTS) bedömer att myndighetens roll enligt förslaget i huvudsak skulle bestå i att ta emot och vidarebefordra klagomålsärenden från Mediemyndigheten. Detta medför behov av interna förberedelser och löpande samverkan med EU-kommissionen, andra medlemsländers tillsynsmyndigheter och Mediemyndigheten. PTS har sett en kraftig ökning av klagomål relaterat till förordningen om digitala tjänster (DSA)³, vilket förutses fortgå och innebära ökad arbetsbelastning för myndighetens roll som samordnare.

PTS uppskattar att utredningens förslag det första året skulle motsvara två årsarbetskrafter till en schablonkostnad om 1,7 miljoner kronor vardera (det vill säga 3,4 miljoner kronor totalt), för att därefter övergå till en årsarbetskraft till en schablonkostnad om 1,7 miljoner kronor varje följande år. Enligt myndigheten bör kostnaderna finansieras genom anslag.

Av avsnitt 10.3.2 framgår att den tillsyn som förslaget kan komma att medföra i huvudsak kommer att ske i andra medlemsstater eller av EU-kommissionen. Utredningen konstaterar att PTS kan komma att få en viss ökad hantering av ärenden där frågor ska lämnas över till rätt instans. DSA trädde i kraft i november 2022 men började tillämpas i sin helhet först i februari 2024. Med tanke på den korta tid som förordningen har tillämpats är en uppskattning av hur många ärenden och vilken resursåtgång som förslaget kan komma att innebära förenat med stor osäkerhet. Det går dock inte att bortse från att den samordnande rollen för PTS är resurskrävande eller från det som PTS för fram om en allmänt ökad anmälningsbenägenhet. Det kan också finnas en större anmälningsbenägenhet i samband med att regleringen av en åldersgräns införs än längre fram. Utredningen bedömer därför att det framstår som rimligt att PTS initialt har behov

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster).

av en större beredskap i enlighet med sitt förslag, för att därefter övergå till en årsarbetskraft. Governo har i sin rapport bedömt att schablonkostnaderna för arbetskraften framstår som rimliga. Utredningen har inget att invända mot schablonbeloppet i sig. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att PTS förvaltningsanslag (utgiftsområde 22, anslag 2:1 Post- och telestyrelsen) bör tillföras 3,4 miljoner kronor för år 2028 och 1,7 miljoner kronor från och med år 2029 och framåt för att finansiera de kostnader vid myndigheten som utredningens förslag medför.

Mediemyndigheten

Mediemyndigheten bedömer att antalet plattformar som skulle omfattas av myndighetens tillsynsansvar framstår som begränsat utifrån förslaget premisser. Arbetsinsatsen för att lämna över klagomål till PTS är i dagsläget begränsad. Det kan dock inte uteslutas att nya svensketablerade plattformar framöver medför en ökning i arbetsbelastningen. Vidare kan arbetsbelastningen påverkas av omfattningen av inkommande klagomål och det arbete det medför inför överlämnande till PTS.

Sammantaget bedömer Mediemyndigheten att utredningens förslag innebär att det finns behov av förberedande arbete för den typ av tillsyn som förslaget innebär och en något ökad omfattning av DSA-tillsyn, vilket skulle motsvara två årsarbetskrafter till en schablonkostnad om 1,2 miljoner kronor vardera (det vill säga totalt 2,4 miljoner kronor).

Enligt utredningens bedömning kan i det nuvarande medielandskapet det direkta tillsynsarbetet för Mediemyndigheten inte antas bli särskilt omfattande. Den mesta tillsynen kommer nämligen att ske i andra medlemsstater eller hanteras av EU-kommissionen (jämför avsnitt 10.3.2).

Även anmälningar om att utländska leverantörer inte uppfyller sina skyldigheter kommer dock att kunna göras till de svenska behöriga myndigheterna, som då har att överlämna ärendet till behörig myndighet i den stat som har jurisdiktion, eller i förekommande fall till EU-kommissionen. Det är PTS som har att göra denna typ av överlämnanden, men ärenden kan komma att gå via Mediemyndigheten.

Med hänsyn till att PTS är överlämnande myndighet torde behovet av resurser vara störst där. Som har framgått av föregående avsnitt har utredningen uppskattat PTS resursbehov till två årsarbetskrafter.

För Mediemyndighetens del torde behovet av resurser snarare ligga i att förbereda inför eventuell nationell tillsyn än i arbetet med att hantera klagomålsärenden som ska överlämnas till PTS, för vidare överlämning till utländsk myndighet eller EU-kommissionen. Utredningen uppskattar att resursbehovet i denna del bör kunna tillgodoses genom att Mediemyndigheten tillförs resurser i form av en årsarbetskraft. Governo har i sin rapport bedömt att den schablonkostnad som Mediemyndigheten har uppgett för arbetskraften framstår som rimlig. Utredningen gör ingen annan bedömning. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att Mediemyndighetens förvaltningsanslag (utgiftsområde 1, anslag 8:1 Mediemyndigheten) bör tillföras 1,2 miljoner kronor från och med år 2028 och framåt för att finansiera de kostnader vid myndigheten som utredningens förslag medför.

Integritetsskyddsmyndigheten

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) bedömer att det i nuläget inte finns behov av ytterligare resurser med anledning av utredningens förslag. IMY framhåller dock att klagomål i många fall kan behöva överlämnas till andra tillsynsmyndigheter eftersom många onlineplattformar har sitt huvudsakliga verksamhetsställe i ett annat EU-land eller utanför EU. Sådana ärenden kan innebära viss handläggning och myndigheten kan behöva förbereda sig internt.

Utredningen har inte skäl att göra en annan bedömning än IMY. En eventuell ökad ärendehantering bör under alla omständigheter kunna rymmas inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

Sveriges Domstolar

Som framgått i avsnitt 7.5.4 kan en leverantör av en onlineplattform bli föremål för tillsyn i Sverige om leverantören är etablerad här i landet eller har utsett en rättslig företrädare här. I avsnitt 11.6 har redogjorts för att nationella tillsynsmyndigheter enligt regleringen i DSA har befogenhet att utfärda förelägganden, och även förena dem med vite, mot leverantörer som inte uppfyller sina skyldigheter en-

ligt DSA. Enligt 4 kap. 4 § lagen (2024:954) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om digitala tjänster får beslut av en tillsynsmyndighet enligt DSA överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det innebär att ett sådant tillsynsärende skulle kunna bli föremål för domstolsprövning i Sverige.

Utredningen bedömer att antalet ärenden som kommer leda till regelrätta förelägganden kan antas bli få. Kostnaden för det ringa antal ärenden som kan komma att bli föremål för prövning i domstol bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Uppdrag till myndighet

Utredningen har i avsnitt 12.2.1 gjort bedömningen att regeringen bör ge ett uppdrag till lämplig myndighet att analysera i vilken mån det finns behov av insatser från samhällets sida för grupper med särskilda sårbarhetsfaktorer och deras organisationer och i så fall lämna förslag på sådana insatser.

Oavsett vilken myndighet som ges uppdraget är det enligt utredningens mening till sin art och omfattning sådant att uppdraget bör finansieras med medel utöver befintligt anslag. En uppskattning av arbetsinsatsen är dock förenad med osäkerhet. Utredningen bedömer emellertid att den myndigheten regeringen bestämmer kommer att ha behov av medel i vart fall motsvarande en årsarbetskraft. Kostnaden för detta borde ligga i linje med den schablonkostnad som har uppskattats som rimlig för Mediemyndigheten, det vill säga motsvarande 1,2 miljoner kronor. Beroende på uppdragets utformning kan ytterligare finansiering komma att bli nödvändig.

14.2.4 Kostnader för enskilda aktörer samt övriga offentliga aktörer

Inledning

I dagsläget riktar sig både enskilda aktörer, såsom exempelvis medier och olika organisationer, och offentliga aktörer inom vissa verksamheter, till barn via sociala medier. En åldersgräns kan därför komma att påverka dessa aktörer ekonomiskt. En grupp som särskilt analy-

seras i Governos rapport är så kallade influencers som mer specifikt riktar sig till barn som målgrupp.

Influencers

Den svenska marknaden för så kallad influencer marketing uppgick till 1,1 miljarder kronor år 2022. En majoritet av intäkterna finns på Instagram och det största formatet är video.⁴ Mer än hälften av barn i åldern 9 till 12 år följer influencers.⁵

Detta talar enligt Governo för att utredningens förslag skulle minska det kommersiella publikunderlaget för influencers vars affär i dag helt eller delvis bygger på följare under 15 år. Den direkta ekonomiska effekten väntas bli störst för influencers med en ung publikprofil. För dessa aktörer kan en åldersgräns medföra lägre räckvidd, färre visningar, svagare engagemang och därmed lägre värde i kommersiella samarbeten. Det är dock svårt att göra en uppskattning kring hur stora kostnader det kan röra sig om, då svenska bransch-källor inte redovisar hur stor del av influencers intäkter som specifikt kan kopplas till en publik under 15 år.

Övriga aktörer som riktar sig till barn som målgrupp

Under utredningens arbete har framkommit att såväl enskilda som offentliga aktörer använder sociala medier som kanal för att nå ut till barn som målgrupp. Det rör sig om allt från olika publicistiska medier och organisationer inom civilsamhället till kommuners och regioners verksamheter inom exempelvis socialtjänsten och ungdomsmottagningar. Förslaget innebär att möjligheten att genom sociala medier nå ut till barn som omfattas av åldersgränsen kommer att försvinna. Det får förutsättas att de aktörer som berörs i detta avseende kommer att behöva utarbeta alternativa sätt att nå målgruppen, vilket kan komma att vara förenat med vissa kostnader.

⁴ Institutet för reklam- och mediestatistik, 2023, Influencer Marketing 2021–2024, på uppdrag av IAB Sverige, https://iab sverige.se/wp-content/uploads/2024/01/Influencer-Marketing-2021-2024-uppdaterad_1.pdf.

⁵ Mediemyndigheten, 2024, Barns perspektiv på influencers fokus i ny rapport, <https://mediemyndigheten.se/nyhetsrum/nyhetslista/2024/barns-perspektiv-pa-influencer-fokus-i-ny-rapport>.

Det har i dagsläget inte varit möjligt för utredningen att förutse och beräkna hur stora kostnader det skulle kunna röra sig om.

14.3 Konsekvenser för jämställdheten

Av utredningens direktiv följer att utredningen ska redogöra för förslagets konsekvenser för jämställdheten, med fokus på de jämställdhetspolitiska delmålen jämställd hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

När det gäller förslagets konsekvenser för jämställdheten är den reglering som föreslås könsneutral. Eftersom flickor i större utsträckning använder sociala medier som Tiktok, Instagram och Snapchat (vilka omfattas av förslaget om en åldersgräns), medan pojkar i betydligt större utsträckning spelar dataspel (vilka undantas särskilt från förslaget), skulle man dock kunna argumentera för att de digitala miljöer som flickor befinner sig på i någon mån begränsas i större omfattning än vad pojkars gör. Beroende på hur man ser det skulle man därmed kunna betrakta det som att flickors grundläggande fri- och rättigheter begränsas mer än pojkarnas av den föreslagna lagen. Ett alternativt synsätt är att se det som att lagen i högre grad skyddar flickor, i jämförelse med pojkar, från de risker som de sociala medierna och de digitala miljöerna innebär.⁶

En könsneutral lagstiftning utesluter inte att barn kan komma att påverkas olika av förslaget. Exempelvis visar studier att flickor och pojkar till viss del löper olika risker i sociala medier, samt att flickors hälsa påverkas särskilt negativt av sociala medier (se kapitel 4).

Det jämställdhetspolitiska delmålet om jämställd hälsa innebär bland annat att flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa. Eftersom flickor påverkas särskilt negativt av sociala medier skulle en åldersgräns för sociala medier eventuellt kunna komma att påverka flickors hälsa särskilt positivt, och på så sätt bidra till det jämställdhetspolitiska delmålet om jämställd hälsa.

Det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra innebär bland annat att flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet, omfattande alla yttringar av bland annat fysiskt och psykiskt, inklusive sexualiserat, våld och

⁶ Se bland annat Mediemyndigheten, 2025, Ungar & medier 2025 – En statistisk undersökning av ungas medievanor och attityder till medieanvändning, s. 18.

hot om våld. Delmålet har även ett särskilt fokus på kopplingen mellan maskulinitet och våld. Som framgått utgör sociala medier en arena där både flickor och pojkar utsätts för våld, men där betydligt fler flickor exempelvis har blivit kontaktade av en vuxen i sexuellt syfte, eller utsatts för att få nakenbilder skickade till sig av pojkar och vuxna män (se kapitel 4). Genom att förslaget reglerar barns tillgång till sociala medier före det år de fyller 15 år, kan förhoppningsvis viss utsatthet för barn i allmänhet och flickor i synnerhet förhindras.

Det finns ingenting som talar för att jämställdheten kan komma att påverkas negativt av förslaget.

14.4 Övriga konsekvenser samt uppföljning av förslagets konsekvenser

Utredningens förslag kan i övrigt inte anses få några ytterligare konsekvenser av det slag som avses i direktiven eller förordningen om konsekvensutredningar.

Utredningen föreslår att effekterna av förslaget om en åldersgräns för barns tillgång till sociala medier följs upp och utvärderas i enlighet med det som framgår av avsnitt 12.2.2.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om åldersgräns för tillgång till vissa onlineplattformar

1 § Denna lag reglerar i vilka fall en åldersgräns gäller för barns tillgång till onlineplattformar.

Syftet med lagen är att skydda barns hälsa, säkerhet och trygghet.

Paragrafen innehåller en angivelse om vad som regleras i lagen liksom vad som är dess syfte. Övervägandena finns i avsnitten 10.2 och 11.2.

I paragrafens *första stycke* anges att lagen reglerar i vilka fall det ska gälla en åldersgräns för barns tillgång till onlineplattformar. Vilka tjänster som omfattas av lagens tillämpningsområde framgår av 3 och 4 §§.

Av *andra stycket* framgår att lagens syfte är att skydda barns hälsa, säkerhet och trygghet.

2 § Med onlineplattform avses i denna lag detsamma som i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordningen om digitala tjänster).

I paragrafen klargörs vad som i lagen avses med uttrycket onlineplattform. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.1.

Med onlineplattform avses i lagen samma sak som i artikel 3 i) i förordningen om digitala tjänster (DSA). Hänvisningen till DSA är dynamisk, vilket innebär att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

- 3 § Ett barn får inte före det år barnet fyller 15 år ha tillgång i inloggat läge till onlineplattformar som gör det möjligt för slutanvändare att
1. upptäcka, ansluta sig till och kommunicera med varandra, och
 2. med allmänheten dela och upptäcka innehåll.

I paragrafen regleras lagens tillämpningsområde och vilken åldersgräns som gäller för de onlineplattformar som omfattas av tillämpningsområdet. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.1 och 11.4.

Lagen förbjuder tillgång till de berörda onlineplattformarna *före det år barnet fyller 15 år*. Det innebär att åldersgränsen gäller årskullsvis. Alla barn som är födda ett visst år kommer alltså att ges tillgång till tjänsterna samtidigt, förutsatt att plattformarna inte har högre åldersgränser.

Åldersgränsen gäller *tillgång i inloggat läge* till de plattformar som omfattas av tillämpningsområdet. Med inloggat läge avses att slutanvändaren loggar in i tjänsten, det vill säga att det finns en pågående autentiserad session gentemot tjänsten. Avgränsningen innebär att tillgång som inte kräver registrering eller inloggning inte omfattas av åldersgränsen. För tjänster som erbjuder tillgång både med och utan inloggning är det alltså bara tillgången i inloggat läge som regleras.

Lagen gäller tillgång till *onlineplattformar*. Av 2 § följer att begreppet har samma betydelse som i artikel 3 i) i DSA. Där anges att med onlineplattform avses en värdtjänst som på begäran av en tjänstemottagare lagrar och sprider information till allmänheten. Detta såvida inte denna verksamhet enbart utgör en extrafunktion av mindre betydelse inom en annan tjänst eller en funktion av mindre betydelse inom den huvudsakliga tjänsten och om denna extrafunktion eller funktion av objektiva och tekniska skäl inte kan användas utan denna andra tjänst, och integreringen av extrafunktionen eller funktionen inte är ett sätt att kringgå tillämpningen av bestämmelserna i förordningen. Med uttrycket *värdtjänst* avses enligt artikel 3 g iii) en tjänst som består av lagring av information som tillhandahålls av en tjänstemottagare och som sker på dennes begäran. Tjänstemottagare kan enligt artikel 3 b i DSA vara både fysiska och juridiska personer som använder tjänsterna, i synnerhet för att göra information tillgänglig. Till skillnad från vad som sägs om slutanvändare nedan kan en tjänstemottagare använda tjänsterna såväl i privat syfte som affärs- eller yrkesmässigt.

Den information som lagras och sprids på en onlineplattform ska alltså ha laddats upp av en tjänstemottagare på dennes begäran. Vidare

anses information spridd till allmänheten i den mening som avses i förordningen endast om spridningen sker direkt på begäran av den tjänstemottagare som tillhandahöll informationen. Detta, liksom att plattformslieferantören som utgångspunkt saknar ansvar för informationen, innebär att det i begreppet onlineplattform ligger att den information som lagras och sprids utgör så kallat användargenererat innehåll.

Att informationen ska spridas till allmänheten innebär att den görs tillgänglig för ett potentiellt obegränsat antal personer. Informationen ska alltså kunna riktas till tjänstemottagare i allmänhet utan att det krävs ytterligare åtgärder av den tjänstemottagare som tillhandahåller informationen. Det gäller oavsett om de potentiella mottagarna faktiskt utnyttjar möjligheten att få åtkomst till informationen i fråga.

Meddelandetjänster där information bara kan delas till en begränsad krets och där det är upp till avsändaren vem eller vilka som kan ta del av den information som sprids, oavsett om det är fråga om text, bilder, videor eller någon annan typ av information, kan normalt sett inte anses erbjuda spridning av information till allmänheten. Det innebär att sådana tjänster som utgångspunkt faller utanför lagens tillämpningsområde. Det gäller även tjänster som ger möjlighet till kommunikation med flera motparter, så länge kommunikationen bara kan ske i slutna grupper. Om tjänsten däremot erbjuder möjlighet att sprida information till en obegränsad krets kan den omfattas. Den slutliga tolkningen av om en viss värdtjänst kan sägas sprida information till allmänheten ankommer dock på rättstillämpningen.

När information görs tillgänglig endast för registrerade användare eller en viss grupp av tjänstemottagare bör informationen anses ha spridits till allmänheten endast om de tjänstemottagare som vill få tillgång till informationen automatiskt registreras eller godkänns, det vill säga utan något mänskligt beslut eller urval i fråga om vem som ska medges tillgång. Det innebär att tjänster som görs tillgängliga endast för till exempel medlemmar i en förening eller elever i ett visst rektorsområde som utgångspunkt faller utanför lagens tillämpningsområde.

Begreppet *slutanvändare* syftar på fysiska och juridiska personer som använder tjänsterna som omfattas av lagen på annat sätt än som företagsanvändare. En företagsanvändare är en fysisk eller juridisk person som affärs- eller yrkesmässigt använder samma tjänster i syfte att eller i samband med att tillhandahålla varor eller tjänster till slut-

användare. Slut användare är alltså den som använder de aktuella tjänsterna på ett sätt som inte syftar till ekonomisk vinning i en näringsverksamhet. För att en tjänst ska omfattas av lagen måste de funktioner som utgör den vidare avgränsningen av lagens tillämpningsområde vara tillgängliga för slut användare.

Av *punkten 1* framgår att de tjänster som omfattas av avgränsningen ska göra det möjligt för slut användare att upptäcka, ansluta sig till och kommunicera med varandra. Rekvisiten är kumulativa och alla tre måste alltså vara uppfyllda för att en tjänst ska omfattas av bestämmelsen.

Att *upptäcka* andra slut användare innebär att tjänsten gör det möjligt för användarna att hitta andra användare på andra sätt än genom att, som i en tjänst för e-post eller direktmeddelanden, rikta kommunikation till en viss e-postadress eller ett särskilt telefonnummer. Det kan till exempel handla om att tjänsten gör det möjligt att söka på namn eller användarnamn, att få andra användares profiler presenterade för sig genom algoritmfunktioner, att bläddra bland vänners kontakter eller att hitta andra användare genom att ta del av innehåll från slut användare man inte har kontakt med sedan tidigare.

Med begreppet *ansluta sig till* andra slut användare avses olika typer av kontaktskapande, exempelvis att lägga till andra användare som vänner eller att börja följa dem för att få se innehåll från just de användarna vid framtida användning av tjänsten.

Begreppet *kommunicera med* andra slut användare innefattar bland annat möjlighet att skicka privata eller offentliga meddelanden och att kommentera, gilla eller på andra sätt reagera på andras innehåll. Av kravet på att slut användare ska kunna kommunicera med varandra framgår att ordet kommunicera syftar på kommunikation mellan människor.

Genom dessa tre rekvisit faller vissa ytterligare typer av plattformar utanför tillämpningsområdet. Det handlar till exempel om tjänster där slut användare visserligen kan skapa ett eget konto och kommunicera direkt med tjänsteleverantören men inte med andra slut användare. Som exempel kan nämnas digitala vårdtjänster eller stödchattar som gör det möjligt att kommunicera med vårdpersonal eller en medmänniska endast i egenskap av operativ användare. Även diskussionsforum och digitala uppslagsverk, som visserligen erbjuder möjlighet att kommunicera men inte har de nätverksskapande funktioner som

ligger i att ansluta sig till andra slutanvändare, faller utanför lagens tillämpningsområde till följd av de aktuella avgränsningarna.

I *punkten 2* anges att tjänsterna som omfattas av tillämpningsområdet ska göra det möjligt för slutanvändare att med allmänheten dela och upptäcka innehåll.

Med *allmänheten* avses, som angetts, en potentiellt obestämd krets av andra slutanvändare. Det saknar betydelse i sammanhanget om slutanvändaren har möjlighet att själv begränsa spridningen till avgränsade grupper, till exempel i form av vänner eller följare. Det väsentliga för avgränsningen är att tjänsten gör spridning till allmänheten möjlig, vilket avseende tjänster som kräver registrering i allmänhet är fallet om registrering kan ske utan något mänskligt beslut eller något val av vem som ska beviljas tillgång.

Möjligheten att *dela* innehåll innefattar både möjligheten för användare att själva skapa och publicera innehåll och att på olika sätt skicka vidare innehåll som har publicerats av andra användare.

Att *upptäcka* innehåll syftar på alla tänkbara sätt att få del av innehåll på tjänsterna – exempelvis såväl att aktivt söka upp visst innehåll som att få det skickat till sig av någon annan person eller få det presenterat genom särskilda algoritmfunktioner.

Innehåll kan vara såväl text, bild eller video, som material i andra format.

4 § Det som sägs i 3 § gäller inte onlineplattformar som tillhandahålls av

1. leverantörer av onlineplattformar som utgör mikroföretag eller små företag enligt definitionen i kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (2003/361/EG), under förutsättning att plattformarna inte har betecknats som mycket stora onlineplattformar i enlighet med artikel 33 i förordningen om digitala tjänster, eller

2. det civila samhällets organisationer.

Från lagens tillämpningsområde undantas även onlineplattformar som har som huvudsakligt användningsområde att göra det möjligt för slutanvändare att

1. spela dataspel,
2. annonsera om varor eller tjänster,
3. delta i professionella nätverk,
4. utveckla och dela öppen källkod, eller
5. lagra och dela information om fysisk aktivitet.

I paragrafen regleras ett antal undantag från lagens tillämpningsområde. Dessa tar sikte på onlineplattformar som utan särskilt undantag

skulle omfattas av tillämpningsområdet. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.2.

Undantagen i *första stycket* tar sikte på vilket rättssubjekt som är leverantör, det vill säga den som tillhandahåller den aktuella onlineplattformen.

I *första stycket 1* undantas tjänster på onlineplattformar som tillhandahålls av leverantörer av onlineplattformar som utgör *mikroföretag eller små företag* enligt definitionen i kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (2003/361/EG). Definitionen omfattar företag som sysselsätter färre än 50 personer och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger 10 miljoner euro per år. Undantaget gäller under förutsättning att plattformarna inte har betecknats som mycket stora onlineplattformar enligt artikel 33 i DSA.

I *första stycket 2* undantas tjänster på onlineplattformar som tillhandahålls av *det civila samhällets organisationer*. Det handlar då om plattformar som inte redan faller utanför tillämpningsområdet på den grunden att tillgången baseras på medlemskap eller annat särskilt urval.

Begreppet det civila samhällets organisationer ska här förstås i sin vidaste form och omfattar såväl de formaliserade organisationerna inom civilsamhället som icke formaliserade nätverk, upprop och liknande. Det rör sig i regel om olika föreningar och andra sammanslutningar som har som ändamål att på olika sätt främja medlemmarnas intressen. De vanligaste organisationsformerna inom civilsamhället är ideella föreningar, trossamfund, stiftelser, vissa ekonomiska föreningar, samfälligheter och samfällighetsföreningar, aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning samt studieförbund och folkhögskolor.

Bland de ideella föreningarna finns till exempel politiska partier och ungdomsförbund, fackliga organisationer, vissa branschorganisationer, religiösa samfund och idrottsföreningar.

I *andra stycket* listas onlineplattformar med ett antal *huvudsakliga användningsområden*, som undantas från tillämpningsområdet. Även här faller många plattformar med de aktuella användningsområdena utanför tillämpningsområdet redan på den grunden att de inte är onlineplattformar. Undantagen syftar dock till att säkerställa att plattformar som annars skulle ha omfattats inte blir föremål för statliga krav på viss ålder för användning.

Att det ska vara fråga om ett huvudsakligt användningsområde innebär att användningsområdet ska vara det mest betydande eller mest väsentliga. Det krävs dock inte att det utgör det enda användningsområdet men det räcker inte heller att en tjänst har inslag av något av de uppräknade användningsområdena för att den ska undantas. Undantagen hindrar naturligtvis inte att leverantörerna av de aktuella onlineplattformarna själva beslutar om åldersgränser för sina tjänster men innebär att de inte omfattas av ett sådant lagstadgat krav.

När det huvudsakliga användningsområdet ska bedömas är det av stor vikt hur onlineplattformen faktiskt används och upplevs med tanke på till exempel tjänstens funktioner och egenskaper. Även hur leverantören av plattformen själv beskriver syftet med tjänsten kan beaktas och ge viss vägledning, men hur användarna faktiskt upplever och använder den är av större betydelse.

I *andra stycket 1* undantas onlineplattformar som har som huvudsakligt användningsområde att göra det möjligt för slutanvändare att *spela dataspel*. Begreppet dataspel omfattar olika digitala spel och spelrelaterade tjänster, oberoende av vilken typ av enhet (exempelvis dator, spelkonsol eller mobil) de kan spelas på. Genom att det huvudsakliga användningsområdet ska vara att *göra det möjligt* för slutanvändare att spela dataspel kan även så kallade handelsplattformar för spel, i den mån de alls utgör onlineplattformar, träffas av undantaget.

I *andra stycket 2* finns ett undantag för onlineplattformar vars huvudsakliga användningsområde är att göra det möjligt för slutanvändare att *annonsera om varor eller tjänster*. Det handlar alltså om annonstjänster där enskilda erbjuder varor eller tjänster till varandra.

I *andra stycket 3* undantas onlineplattformar som har som huvudsakligt användningsområde att göra det möjligt för slutanvändare att *delta i professionella nätverk*. Det rör tjänster som i stor utsträckning kan ha karaktären av sociala medier men där fokus ligger på kontaktskapande mellan tidigare, nuvarande eller potentiella arbetsgivare och kollegor, inriktat på bland annat professionell kommunikation, samarbete, informationsutbyte och karriärutveckling.

I *andra stycket 4* regleras ett undantag för onlineplattformar vars huvudsakliga användningsområde är att möjliggöra för slutanvändare att *utveckla och dela öppen källkod*. Det handlar om tjänster för utveckling och delning av öppen källkod, där kod som skrivits i olika

programspråk görs tillgänglig för andra. Öppen källkod benämns ibland öppen eller fri programvara. Koden kan utgöra grund för att skapa olika program och applikationer för exempelvis datorer och mobiltelefoner och skapas av användare som arbetar med koden enskilt eller tillsammans.

I *andra stycket 5* undantas onlineplattformar som har som huvudsakligt användningsområde att göra det möjligt för slutanvändare att *lagra och dela information om fysisk aktivitet*. Det syftar på tjänster där användare kan registrera information om sin fysiska aktivitet, dela informationen med andra och ta del av andras motsvarande information. På dessa plattformar kan användarna också ofta följa andra användare och skicka meddelanden eller feedback på prestationer till varandra.

Kommittédirektiv 2025:91

En åldersgräns till skydd för barns hälsa och trygghet i digitala miljöer

Beslut vid regeringssammanträde den 9 oktober 2025.

Sammanfattning

En särskild utredare ska bl.a. analysera förutsättningarna för att införa en åldersgräns för barns användning av sociala medier. Syftet är att stärka skyddet för barns hälsa och trygghet i digitala miljöer.

Utredaren ska bl.a.

- analysera förutsättningarna för att införa en åldersgräns i Sverige för barns användning av sociala medier,
- analysera och ta ställning till om det, med hänsyn tagen till grundläggande fri- och rättigheter, bör införas en åldersgräns för barns användning av sociala medier, och om möjligt föreslå en sådan åldersgräns
- om det inte bedöms möjligt att lämna förslag på en åldersgräns för sociala medier, analysera förutsättningarna för att höja åldern för när barn kan lämna samtycke till att deras personuppgifter behandlas för informationssamhällets tjänster och lämna sådana författningsförslag,
- följa det arbete med åldersverifiering som initierats inom EU.

Den del av uppdraget som avser förslag på en åldersgräns för användning av sociala medier eller höjd ålder för när barn kan lämna samtycke till att deras personuppgifter behandlas för informationssamhällets

tjänster ska redovisas senast den 12 juni 2026. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 14 november 2026.

Uppdraget att analysera förutsättningarna för att införa en åldersgräns i Sverige för barns användning av sociala medier

Nuvarande reglering av åldersgränser i digitala miljöer

När informationssamhällets tjänster erbjuds direkt till ett barn, ska behandling av personuppgifter som rör barnet vara tillåten om barnet är minst 16 år. Om barnet är under 16 år ska sådan behandling vara tillåten endast om och i den mån samtycke ges eller godkänns av den person som har föräldraansvar för barnet. Medlemsstaterna får i sin nationella rätt föreskriva en lägre ålder i detta syfte, under förutsättning att denna lägre ålder inte är under 13 år. Detta framgår av artikel 6.1 a och 8 i EU:s dataskyddsförordning¹.

Sverige har valt att föreskriva en åldersgräns på 13 år för när behandling av personuppgifter är tillåten med stöd av barnets samtycke vid erbjudande av informationssamhällets tjänster direkt till ett barn (2 kap. 4 § lagen [2018:218] med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (förkortad dataskyddslagen) och prop. 2017/18:105 s. 64). Om barnet är under 13 år, är sådan behandling tillåten endast om samtycke ges eller godkänns av den som har föräldraansvar för barnet. När åldersgränsen om 13 år föreslogs, framhölls i propositionen att tillgången till information via söktjänster och deltagandet i olika onlineaktiviteter har stor social betydelse för barn och unga. Vidare framhölls att barn och unga, genom olika tjänster på internet, kan ta del av information, bilda sin egen åsikt och förmedla sina tankar på ett enkelt sätt och därigenom utöva flera av de fri- och rättigheter som kommer till uttryck i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Det bedömdes vid tidpunkten för förslaget finnas tillräckliga skyddsmekanismer för att skydda barn både i dataskyddsregleringen och inom marknadsrätten. Samtidigt angavs att det kan finnas anledning att vid behov återkomma till frågan och i framtiden utvärdera konsekvenserna av den reglerade åldersgränsen (prop. 2017/18:105 s. 71–73).

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), förkortad EU:s dataskyddsförordning.

Den digitala miljön har förändrats och barn och unga kan påverkas negativt

Digitala tjänsters utformning har utvecklats i hög takt och sedan EU:s dataskyddsförordning trädde i kraft har både tjänsterna som erbjuds och användningen av dessa delvis förändrats. Samtidigt som digitala medier skapar nya ytor för social interaktion och det finns positiva aspekter av ungas medieanvändning är tiden barn tillbringar med digitala medier i dag mycket omfattande och i synnerhet läggs mycket tid på sociala medier. I Mediemyndighetens enkät Ungar och Medier (2023) framgår att 91 procent av barn och unga (13–18 år) använder sociala medier dagligen. Bland barn i den yngre åldersgruppen 9–12 år är omkring 51 procent dagliga användare. Detta är särskilt uppseendeväckande i ljuset av den 13-årsgräns som beskrivits ovan. I enkäten framgår även att cirka 50 procent av tonåringarna själva anser att de använder mobilen för mycket, och att det leder till att de inte gör andra saker de borde, som t.ex. läxor och gå och lägga sig. Därtill framgår i enkätstudien Skolbarns hälsovanor (2021/22) att 7–12 procent av flickor och 4–6 procent av pojkar har symptom på problematisk användning av sociala medier – liknande ett beroende. Det är vanligare att unga med funktionsnedsättning har en intensiv användning av elektroniska medier och problematisk användning av sociala medier jämfört med andra unga. Vidare framgår av Statens skolinspektions granskning Läsfremjande arbete i grundskolan (2022) t.ex. att digitala verktyg kan påverka elevernas inlärning och studiero, exempelvis genom att elever och skolpersonal blir distraherade av push-notiser. De digitala enheterna används främst till skolarbete, men även till annat än skolarbete (U2024/01728). I den internationella studien Pisa 2022 uppgav omkring 70 procent av eleverna att de varje dag använder digitala enheter till annat än skolarbete under skoltid.

Även digitala tjänsters innehåll och olika funktioner kan vara både olämpliga och direkt skadliga och leda till negativa effekter för barns hälsa och välbefinnande. Riskerna kan handla om att barn exponeras för våldsamt eller sexualiserat material, gromning, förnedrande praktiker eller psykiskt våld. Unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar är mer utsatta för negativa konsekvenser, i form av t.ex. nätmobbning och gromning. Av barn i åldern 9–12 år har 15 procent också sett obehagliga bilder på t.ex. döda människor från krig, olyckor eller skjutningar i sina sociala medier. Även pornografiskt material

som kan innehålla våldsamma och förnedrande praktiker som barn inte bör ta del av är i dag lätt tillgängligt via vissa digitala plattformar. I studien Unga, sex och internet efter #metoo (Svedin m.fl.2021) framkom att bland de svarande hade 90 procent av pojkarna, 60 procent av flickorna och 84 procent av de som inte definierar sig som pojke eller flicka tittat på pornografi. Ytterligare en risk är att sociala medier i dag utgör en växande arena där unga riskerar att rekryteras in i kriminella nätverk. Forskning visar också ett tydligt samband mellan omfattande skärmanvändning och ökad psykisk ohälsa hos unga. Omfattande skärmtid kan leda till passivitet genom att det stimulerar ett mer stillasittande liv och tränger undan sådant som är avgörande för barns psykiska och fysiska hälsa – som fysisk aktivitet, sömn och fysiska sociala relationer. Forskning visar också att små barn (under fem år) som använder skärmar mycket kan få sämre sömn och ökad aggressivitet. Visst innehåll i sociala medier kan också bidra till en osund jämförelsekultur med idealiserade och ofta redigerade bilder av andras liv, utseende och prestationer vilket kan leda till försämrad självkänsla och orealistiska förväntningar på hur man ska se ut och leva. Omfattande skärmtid kan också få negativ effekt på kunskapsresultaten i skolan. Av Statens skolinspektions tematiska tillsyn Användning av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning i undervisningen framgår också att många elever ägnar sig åt en stor bredd av otillåtna aktiviteter på digitala enheter som skolan tillhandahåller, däribland till att använda sociala medier.

En förklaring till att användningen av sociala medier är omfattande kan vara den förändring som skett i hur dessa tjänster i dag är utformade, t.ex. att innehållet delvis har skiftat från social interaktion mellan användare till alltmer algoritmstyrda flöden och en design som stimulerar ökad användning och beroendeframkallande mekanismer, för att driva engagemang och annonsintäkter. Sociala medier använder tekniker för att hålla kvar användaren så länge som möjligt, såsom endless scroll, notiser, gillamarkeringar och belönings-system. Detta är funktioner som kan trigga hjärnans belöningscentrum – särskilt hos barn med ännu inte fullt utvecklad impulskontroll. Algoritmer förstärker detta genom att anpassa innehållet efter vad användaren interagerar mest med, vilket skapar en loop eller spiral som kan leda till överanvändning, beroendeliknande beteenden och att användaren leds in i mer extremt innehåll över tid.

Regeringen har vidtagit åtgärder

Regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder för att öka skyddet för barn och unga i de digitala miljöerna. Folkhälsomyndigheten har t.ex. på regeringens uppdrag tagit fram åldersanpassad vägledning och rekommendationer för digital medieanvändning för barn och unga (S2023/01669), där myndigheten bl.a. rekommenderar att barn ska undvika appar som styrs av algoritmer. Regeringen har även gett Medie-myndigheten i uppdrag att genomföra en nationell satsning för stärkt medie- och informationskunnighet i en tid av artificiell intelligens och desinformation (Ku2024/00419). I tillägg till detta uppdrag har myndigheten fått i uppdrag att ytterligare fördjupa arbetet med särskilt fokus på de möjligheter och risker som AI kan medföra. I departementspromemorian Ett nationellt mobilförbud i de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet (Ds 2025:9) lämnas förslag på ett nationellt mobilförbud på skoltid i de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet och att det ska bli obligatoriskt att samla in elevers mobiltelefoner under hela skoldagen. Promemorian bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Andra länder överväger eller har infört åldersgränser för sociala medier

Andra länder har infört eller planerar att införa regleringar för barns användande av sociala medier. I Frankrike har man t.ex. beslutat att barn under 15 år inte får skapa konton på sociala medier utan förälders samtycke. I Spanien planerar man att höja den ”digitala myndighetsåldern” till 16 år och i Australien har man nyligen antagit lagen ”the Online Safety Amendment (Social Media Minimum Age) Bill 2024”. Lagen förbjuder barn under 16 år att ha konton på Tiktok, Instagram, Facebook, Snapchat, Reddit och X. Enligt lagen är det inte heller tillåtet för den som har föräldraansvaret för barnet att ge samtycke – barn under 16 år får inte använda dessa plattformar alls. Tjänster med syfte för utbildning eller hälsa, t.ex. Youtube Kids, Google Classroom och Messenger Kids, omfattas inte av lagen.

Det finns behov av att utreda förutsättningarna för en åldersgräns för barns användning av sociala medier

Utifrån sociala mediers utformning i dag och den kunskap som numera finns om de negativa effekter användningen av sociala medier kan medföra för barns hälsa, säkerhet och trygghet, kunskapsresultat i skolan samt de initiativ som tagits i andra länder finns anledning att även i Sverige se över förutsättningarna för att införa en åldersgräns för barns användning av sociala medier, eller, om det inte bedöms möjligt, analysera förutsättningarna för att höja den befintliga åldersgränsen för barns möjligheter att ta del av informationssamhällets tjänster (2 kap. 4 § dataskyddslagen). I valet av ålder bör den internationella utvecklingen och behovet av skydd för barns fri- och rättigheter särskilt beaktas.

Utgångspunkter för uppdraget

Begreppen informationssamhällets tjänster och sociala medier

Med informationssamhällets tjänster avses tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare (se artikel 4.25 i EU:s dataskyddsförordning och artikel 1.1 b i direktiv 2015/1535). Det finns ingen vedertagen definition av begreppet sociala medier men tjänster som t.ex. Tiktok, Instagram, Youtube och Snapchat brukar omnämnas som sociala medier. Sociala funktioner såsom chattar förekommer även i spelplattformar, såsom Roblox. Enligt AV-direktivet² kan sociala medier omfattas av begreppet videodelningsplattformar. Videodelningsplattformar omfattas i sin tur av begreppet onlineplattformar enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster (Digital Services Act, DSA). Dessa plattformar möjliggör att användare publicerar, sprider och interagerar med innehåll som kan nå en bred allmänhet. Tjänster som Tiktok, Instagram, Youtube och Snapchat men även videodelningsplattformar för spridning av pornografi omfattas därmed av AV-direktivets och DSA:s regler för användarskydd.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster).

För att en åldersgräns ska få avsedd effekt är det centralt att definiera vilka av informationssamhällets tjänster som innebär en risk för barn och som ska omfattas av en åldersgräns. Utredaren bör i sitt arbete utgå från hur begreppet sociala medier används i dag.

Rättsliga aspekter att beakta i förhållande till nya och ändrade åldersgränser

Åldersgränser väcker frågor om dels skyddet av barns hälsa och välbefinnande, dels barns rätt till information och uttryck. Flera artiklar i barnkonventionen slår fast att barn har rätt att skyddas från risker och skadliga upplevelser – även på nätet. Artikel 19 lyfter t.ex. barns rätt att skyddas mot alla former av våld, övergrepp och utnyttjande, även psykiskt våld – vilket kan inkludera nätmobbning, grooming och skadligt innehåll. I barnkonventionen anges också att konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet och att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Samtidigt som barnet har rätt till yttrande- och informationsfrihet behöver det finnas ett skydd för barnet när dess personuppgifter behandlas. Vid avvägningen måste också hänsyn tas till barnets rätt till integritet. Ju äldre barnet blir, desto mindre blir dess behov av skydd och desto större tyngd ska tillmätas rätten till yttrande- och informationsfrihet. Sedan den 1 januari 2020 gäller barnkonventionen som svensk lag (lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter).

Enligt yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt att i bl.a. ljudradio, tv och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Webbplatser på internet kan under vissa förutsättningar ha grundlagsskydd (1 kap. 4 § YGL). De webbsidor som omfattas av skyddet är både sådana som tillhandahålls av mer traditionella massmedieföretag och sådana som tillhandahålls av andra aktörer som har s.k. frivilligt grundlagsskydd (utgivningsbevis för en databas).

Yttrandefrihetsgrundlagen bygger på ett antal grundprinciper. För framställningar på webbsidor som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen gäller t.ex. ett generellt förbud mot censur (förhandsgranskning). Andra åtgärder som innebär förbud eller hinder mot framställ-

ning, offentliggörande eller spridning av program eller upptagningar på grund av innehållet, får inte heller vidtas av det allmänna, om det inte finns stöd för åtgärderna i yttrandefrihetsgrundlagen. Ett tvingande krav på åldersverifiering, vilket i praktiken skulle innebära ett förbud mot överföringar från en webbsida till en viss grupp, kan komma i konflikt med dessa grundprinciper.

Enligt regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. På samma sätt är var och en tillförsäkrad informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Ett likartat skydd följer av artikel 10 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). Yttrande- och informationsfriheterna i RF och EKMR får begränsas genom lag, men endast om vissa angivna förutsättningar är uppfyllda. Begränsningar i dessa friheter måste bl.a. alltid vara proportionerliga och får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

Begränsningar av barns och ungas möjligheter att ta del av innehåll på sociala medier alternativt informationssamhällets tjänster, kan utgöra en begränsning av yttrande- och informationsfriheterna. Det måste säkerställas att de överväganden som görs och att de förslag som lämnas på begränsningar av barns och ungas möjligheter att ta del av innehåll på sociala medier, alternativt informationssamhällets tjänster, är förenliga med grundlagarna, EKMR, EU-rätten och Sveriges andra internationella åtaganden. Syftet med utredningen är att stärka skyddet för barns och ungas hälsa, välmående och trygghet i den digitala miljön utan att inskränka deras rätt till yttrande- och informationsfrihet mer än nödvändigt.

Därutöver måste även förhållandet till EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen samt övrig dataskyddsreglering av relevans beaktas.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för att införa en åldersgräns i Sverige för barns användning av sociala medier,
- analysera och ta ställning till om det, med hänsyn tagen till grundläggande fri- och rättigheter, bör införas en åldersgräns för barns

användning av sociala medier, och om möjligt föreslå en sådan åldersgräns

- om det inte bedöms möjligt att lämna förslag på en åldersgräns för sociala medier, analysera förutsättningarna för att höja åldern för när barn kan lämna samtycke till att deras personuppgifter behandlas för informationssamhällets tjänster, och lämna sådana författningsförslag,
- analysera förutsättningarna för att begränsa möjligheten för den som har föräldraansvar att lämna samtycke för barnets användning av sociala medier eller informationssamhällets tjänster, och om det bedöms möjligt lämna sådana förslag och,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i uppdraget att överväga eller föreslå grundlagsändringar.

Uppdraget att följa arbetet med åldersverifiering på EU-nivå

Åtgärder på EU-nivå med att skydda barn i digitala miljöer är avgörande. Det beror till stor del på att de plattformar som i stor utsträckning kommer att beröras av en åldersgräns för användning av sociala medier i Sverige, t.ex. Tiktok, Snapchat och Instagram inte är etablerade i Sverige och därför inte lyder under svensk jurisdiktion. Arbetet som pågår på EU-nivå med skydd av minderåriga och initiativen som ska göra det möjligt för plattformar att använda åldersverifiering behöver därför följas. Det gäller bl.a. de tekniska lösningar som är under utveckling med en särskild app för åldersverifiering och en europeisk digital identitet som möjliggör säker åldersverifiering.

Krav på plattformar för att skydda minderåriga

Förordningen om en inre marknad för digitala tjänster (DSA) har varit i kraft sedan februari 2024. DSA innehåller bl.a. krav på att leverantörer av onlineplattformar som är tillgängliga för minderåriga, dvs. personer under 18 år, ska införa åtgärder för att säkerställa en hög nivå av integritet, säkerhet och trygghet för minderåriga (artikel 28). Enligt artikel 34 ska leverantörer av mycket stora onlineplattformar och onlinesökmotorer också bedöma vilka risker deras verksamheter

innebär utifrån en rad olika aspekter, varav en är negativa effekter för minderåriga. EU-kommissionen har tagit fram riktlinjer för att stödja plattformar som är tillgängliga för minderåriga när det gäller att uppfylla kraven i artikel 28 i DSA. I riktlinjerna rekommenderas leverantörerna av plattformarna att använda ålderskontroller, i form av bl.a. åldersverifiering, om de bedömer att deras tjänster kan innebära risker för barns och ungas trygghet och säkerhet online. Rekommendationen gäller under förutsättning att metoderna för ålderssäkring är korrekta, tillförlitliga, robusta, icke-påträngande och icke-diskriminerande. Plattformarna bör säkerställa att de åtgärder de vidtar inte på ett oproportionerligt eller otillbörligt sätt begränsar barns rättigheter. EU-kommissionen kommer att använda riktlinjerna för att bedöma efterlevnaden av artikel 28 DSA. Det är dock frivilligt för en plattformsleverantör att följa riktlinjerna. Mediemyndigheten är tillsynsmyndighet för att se till att kraven i artikel 28 är uppfyllda vad gäller svenska aktörer. Leverantörer av mycket stora onlineplattformar och onlinesökmotorer faller dock i första hand under EU-kommissionens tillsynsansvar.

Utöver DSA finns även AV-direktivet som reglerar audiovisuella medietjänster (tv och beställ-tv) och videodelningsplattformar (t.ex. Youtube och Instagram). AV-direktivet kräver bl.a. att medlemsländerna ser till att videodelningsplattformar under deras jurisdiktion skyddar minderåriga från innehåll som kan skada deras fysiska, mentala eller moraliska utveckling. AV-direktivet är till största del genomfört i svensk rätt genom radio- och tv-lagen (2010:696) och Mediemyndigheten är tillsynsmyndighet för plattformar under svensk jurisdiktion.

Åldersverifiering för att säkerställa att åldersgränser följs

Åldersgränser kan utgöra ett visst skydd för barn och unga i förhållande till användning av olika digitala tjänster. Vissa sociala medieplattformar, t.ex. Instagram och Tiktok, har egna åldersgränser eller åldersrekommendationer för användandet av deras tjänster. Åldersgränsen är ofta 13 år och beror framför allt på att det enligt amerikansk rätt (Children's Online Privacy Protection Act, COPPA) är förbjudet för företag att samla in personuppgifter från barn under 13 år utan föräldrars samtycke. Eftersom många digitala plattformar har sina

serverar och sin juridiska bas i USA, anpassar de sina tjänster globalt efter COPPA – även i länder där andra regler gäller. En förutsättning för att åldersgränser ska utgöra ett skydd är att de efterlevs. Ett sätt att säkerställa att åldersgränser följs kan vara att en social medieplattform väljer att använda åldersverifiering. Åldersverifiering är en process för att säkerställa att en användare uppfyller en viss åldersgräns innan den får tillgång till en tjänst, produkt eller ett digitalt innehåll. Åldersverifiering är inte detsamma som identifiering. Tjänster som utvecklas för integritetsbevarande åldersverifiering ska endast verifiera att personen ifråga har uppnått rätt ålder för att använda den aktuella tjänsten. En sådan tjänst ska alltså inte innebära att inhämta uppgifter om personens identitet och därmed få kännedom om vilken person som använder vilken tjänst.

Inom ramarna för DSA har en teknisk lösning (app) avsedd för integritetsbevarande åldersverifiering presenterats i juni 2025. Appen är ett övergripande tekniskt ramverk, anpassningsbart för varje enskild medlemsstats nationella förutsättningar. Syftet med det tekniska ramverket är att göra det möjligt för användare av webbtjänster att bevisa sin ålder genom att presentera ett elektroniskt intyg via en särskild applikation (white label app) på ett integritetsbevarande sätt för att få åtkomst till åldersbegränsat innehåll. Appen är primärt tänkt att användas vid verifiering av ålder för onlinetjänster som erbjuder åldersbegränsat innehåll eller tjänster, t.ex. pornografiskt eller våldsam material, spel om pengar samt köp av åldersbegränsade produkter (alkohol och tobak), och kommer därför att vara programmerad för en åldersgräns på 18 år. Appen är inte tvingande för plattformslieferantörer att använda, men kan vara ett sätt för leverantörerna att uppfylla kraven i DSA.

Inom EU pågår också arbete med anpassningar till de nya bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2014/1183 av den 11 april 2024 om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 vad gäller inrättandet av ett europeiskt ramverk för digital identitet. Anpassningarna innebär bl.a. att medlemsländerna ska tillhandahålla så kallade europeiska digitala plånböcker som ska göra det möjligt för fysiska och juridiska personer att på ett säkert sätt dela, begära och kombinera identitetsuppgifter till förlitande part. Användare av digitala plånböcker ska på ett smidigt sätt kunna dela med sig av information om vem de är, exempelvis ska de kunna bekräfta sin ålder. Arbetet med identitetsplånboken kan ha bäring på arbetet med

åldersverifiering genom de tekniska lösningar som kommer att finnas till hands genom EU-plånboken.

Utredaren ska därför

- följa det arbete med åldersverifiering som initierats av EU,
- analysera de rättsliga skyldigheter som finns för skydd av minderåriga i bl.a. AV-direktivet och DSA samt hur plattformstjänstleverantörernas lösningar för åldersverifiering förhåller sig till dessa skyldigheter, och
- analysera hur de förslag som lämnas av utredningen gällande en svensk åldersgräns kan fungera tillsammans med de åtgärder för åldersverifiering som planeras inom EU och i Sverige.

Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för förslagets konsekvenser i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredaren ska beskriva och beräkna förslagets samhällsekonomiska och offentlig-finansiella effekter samt kvantifiera och värdera dessa. Om förslagen medför kostnadsökningar för staten, regionerna eller kommunerna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska därtill särskilt redogöra för förslagets konsekvenser för barns hälsa, trygghet och kunskapsutveckling i de digitala miljöerna. Utredaren ska också redogöra för förslagets konsekvenser för jämställdheten, med fokus på de jämställdhetspolitiska delmålen jämställd hälsa och att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Utredaren ska analysera samtliga frågeställningar med utgångspunkt i folkhälsopolitiken och mediepolitiken. Där så är relevant ska även utbildningspolitiken beaktas. Utredaren ska säkerställa att de analyser och förslag som lämnas är förenliga med grundlagarna, EU-rättsliga krav, EKMR, FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt Sveriges andra internationella åtaganden. Viktiga ställningstaganden som har gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas liksom alternativa lösningar som övervägts samt skälen till att de har valts bort.

Arbetets genomförande, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom utredningsväsendet och inom EU, samt ta del av internationella erfarenheter i de aktuella frågorna, särskilt från länder inom EU. Framför allt bör utredaren beakta det arbete som görs i Grekland, Norge, Spanien, Frankrike och Australien. Utredaren ska genomgående beakta ett barnperspektiv. Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter och, i den utsträckning det är lämpligt, även från organisationer och företag.

Den del av uppdraget som avser förslag på en åldersgräns för användning av sociala medier eller höjd ålder för när barn kan lämna samtycke till att deras personuppgifter behandlas för informations-samhällets tjänster ska redovisas senast den 12 juni 2026. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 14 november 2026.

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstorr och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.
21. Återkallelse av svenskt medborgarskap. Ju.
22. Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. S.
23. Tolkavgift och förbud mot barntolkning. A.
24. Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. Fi.
25. Ett smittskydd för framtiden. S.
26. Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. Ju.
27. Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. Ju.
28. Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
29. Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. LI.
30. Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. Ju.
31. Ett investeringsprogram för kultur. Ku.
32. Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. KN.
33. Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. KN.

34. Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2. Ju.
35. En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. S.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]
Tolkavgift och förbud mot barntolkning.
[23]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m.
[5]

Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]

Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]

Odlingstörv och klimatet. [18]

Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunal-skattesatser. [20]

Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. [24]

Försvarsdepartementet

Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Registrering av EES-medborgare. [9]

Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]

Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar.
[13]

Återkallelse av svenskt medborgarskap.
[21]

Digitala verktyg inom bolagsrätten.

Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. [26]

Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. [27]

Tillgång till passageraravgifter i brottsbekämpningen. [28]

Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. [30]

Nya nätbrott och andra åtgärder för genomförandet av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Volym 1 & 2.
[34]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten.
[14]

Att säga ja! Kommunernas förutsättningar att ta emot stora företagsetableringar och företagsexpansioner. [32]

Vägen mot utfasning. Styrmedel för ett fossilfritt samhälle. [33]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna.

Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

Ett investeringsprogram för kultur. [31]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. [29]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.

Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.

Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Stärkt tillsyn och uppföljning

– förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]

Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan.

Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. [22]

Ett smittskydd för framtiden. [25]

En åldersgräns för barns tillgång till sociala medier. [35]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]