

DIGITALISERINGS- OG
FORVALTNINGSDEPARTEMENTET (DFD)
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
25/03160-2

Dato
04.09.2025

Høringsuttalelse - forslag til lov om digitale tjenester (digitaltjenesteloven) - gjennomføring av EUs forordning (EU) 2022/2065 om et indre marked for digitale tjeneste

1. Innledning og oppsummering

Datatilsynet viser til brev av 2. juli 2025, hvor vi fikk oversendt forslag til lov om digitale tjenester (digitaltjenesteloven) på høring.

Den foreslåtte loven gjennomfører Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2022/2065 om et indre marked for digitale tjenester ("DSA") i norsk rett. Ettersom det er tale om en forordning som skal tas inn i EØS-avtalen som sådan, er det begrenset med handlingsrom for nasjonale tilpasninger.

Datatilsynets kommentarer vil derfor hovedsakelig knytte seg til bestemmelsene om tilsyn, håndheving og sanksjoner. Datatilsynet er foreslått som en «vedkommende myndighet», jf. DSA artikkel 49 nr. 1, med kompetanse til å håndheve deler av forordningen. Forslaget vil derfor ha økonomiske og administrative konsekvenser for Datatilsynets arbeid. Datatilsynet kommer tilbake til i hvilken grad det er behov for nye midler når det blir klart hvilke bestemmelser i DSA vi skal føre tilsyn med.

Datatilsynets synspunkter kan oppsummeres slik:

- Datatilsynet er positive til DSAs forbud mot enkelte typer adferdsbasert markedsføring. Datatilsynet oppfordrer departementet til å utrede muligheten for et generelt forbud mot adferdsbasert markedsføring i norsk rett.
- Datatilsynet ber departementet presisere at DSA artikkel 53 gir en klagerett, men at tilsynsmyndighetene har en skjønnsfrihet i hvordan de velger å følge opp klagen.
- Datatilsynet anbefaler at klagebehandling etter DSA legges til eksisterende nemnder innenfor relevante fagområder, slik at Personvernemnda vil være klageorgan for eventuelle vedtak truffet av Datatilsynet etter DSA.

- Datatilsynet er positive til lovfesting av uavhengighetskravet for koordinator og vedkommende myndigheter og understreker behovet for å sikre uavhengighet i praksis.
- For å unngå tolkningstvil, er det en fordel om departementet presiserer at DSA artikkel 84 og eventuell taushetsplikt ikke er til hinder for informasjonsdeling internt i håndhevingen av ulike regelverk (dvs. personvernforordningen og DSA) og mellom de ulike tilsynsmyndighetene etter DSA.

2. Datatilsynets kommentarer

2.1 Overordnet om DSA og særlig adferdsbasert markedsføring

DSA inneholder en rekke henvisninger til personvernforordningen. Slik det fremgår av fortalepunkt 10, endrer DSA ikke innholdet i personvernforordningen. Begge forordningene vil i utgangspunktet gjelde parallelt, selv om det i mange tilfeller vil være samspill mellom de to forordningene.¹

Et eksempel på samspill er at DSA har bestemmelser som henviser til legaldefinisjoner i personvernforordningen, se for eksempel artikkel 28 nr. 2, om «profilering», og artikkel 26 nr. 3, «særlige kategorier personopplysninger».

DSA inneholder flere bestemmelser som styrker personvernet. Et eksempel på dette er at DSA forbyr adferdsbasert markedsføring basert på «særlige kategorier personopplysninger» i artikkel 26 nr. 3 og adferdsbasert markedsføring rettet mot barn i artikkel 28 nr. 2. Datatilsynet mener dette er positivt.

Et annet spørsmål er om et forbud mot adferdsbasert markedsføring burde gå enda lenger og om det også bør innføres et generelt forbud. Datatilsynet mener i likhet med flertallet i Personvernkommisjonen² at et generelt forbud mot adferdsbasert markedsføring bør utredes nærmere. Det kan i praksis være krevende å vite hvem som er barn på nett og hvilke personopplysninger som stammer fra barn. Barn er heller ikke den eneste sårbare gruppen på nett. Se også Stortingets anmodningsvedtak 196 (2022-2023), der regjeringen bes vurdere handlingsrommet for «forbud mot reklame som er basert på masseinnsamling av personopplysninger, sporing og profilering av enkeltpersoner på digitale plattformer».

2.2 Klageorgan og klageadgang

2.2.1 Klageadgang

Artikkel 53 i forordningen innfører en klagerett for tjenestemottakere av formidlingstjenester. Slike klager skal rettes til koordinatoren for digitale tjenester, som i høringsforslaget vil være Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom).

¹ Se Personvernrådets (EDPB) retningslinjer om samspillet mellom DSA og GDPR. [Guidelines 3/2025 on the interplay between the DSA and the GDPR](#). Personvernrådet trekker frem DSA artikkel 7, 16, 17, 20, 23, 25, 26, 27, 28, 34, 35, 38, 49, 56, 46 og 47 som bestemmelser som er relevante fra et GDPR perspektiv.

² Se NOU 2022: 11, punkt 9.4.2.

Klageretten i artikkel 53 omfatter påstander om overtredelser av forordningen. Datatilsynet oppfatter omfanget av klageretten slik at den ikke er begrenset til rent konkrete brudd på klagers rettigheter, som for eksempel tjenestemottakers rett til begrunnelse etter artikkel 17.

Datatilsynet oppfatter videre forordningens system slik at koordinatoren, eller den relevante vedkommende myndigheten, ikke har en plikt til å undersøke alle klager. Artikkel 53 pålegger den koordinerende tilsynsmyndigheten å «vurdere klagen», men bestemmelsen inneholder ikke noen plikt om at alle klager må realitetsbehandles og kunne ut i et enkeltvedtak. Det fremstår som om dette er tilsiktet. I fortalepunkt 118 presiseres det at klager er en informasjonskilde som kan hjelpe tilsynsmyndighetene å identifisere formidlingstjenester som konsekvent ikke etterlever forordningen eller å identifisere overordnede problemstillinger. På den måten kan tilsynsmyndighetene prioritere hvor de skal sette inn ressurser for å sikre best etterlevelse av forordningen. I fortalepunkt 122, som omtaler innholdet i koordinatorenes årlige aktivitetsrapporter, sondres det mellom antallet mottatte klager og klager som har ført til formelle undersøkelser.

Datatilsynet leser derfor regelverket slik at tilsynsmyndighetene har skjønnsfrihet til å vurdere hvilke saker de skal følge opp på bakgrunn av mottatte klager. Etter vårt syn fremstår dette som en hensiktsmessig regulering.

Datatilsynet ber departementet presisere at artikkel 53 gir en klagerett, men at myndighetene har en skjønnsfrihet i hvordan de velger å følge opp klagen. Dersom det motsatte skulle være tilfellet, innebærer dette at tilsynsmyndighetene må få tilstrekkelige ressurser til å effektivt saksbehandle alle innkomne klager.

2.2.2 Klagenemnd

Lovforslaget § 18 gir adgang til å klage på koordinatorens, eller vedkommende myndigheters, vedtak til en klagenemnd. Lovforslaget inneholder en bestemmelse om nemndas uavhengighet i § 5, men utover dette skal nemndas virksomhet reguleres i forskrift.

Departementet skriver at det vil komme tilbake til å utpeke en konkret klagenemnd. I høringsnotatet ber departementet også om innspill til valg av klageorgan, eventuelt om det bør opprettes en ny nemnd.

DSA omfatter ulike retts- og myndighetsområder. Så vidt Datatilsynet kjenner til, eksisterer det ikke noe klageorgan i dag som har tilstrekkelig ekspertise til å dekke alle disse områdene. Samtidig tror vi ikke at det er hensiktsmessig å opprette en egen nemnd som skal overprøve alle vedtak fattet etter digitaltjenesteloven, herunder Datatilsynets vedtak.

Datatilsynets vedtak kan i dag, med enkelte unntak, påklages til Personvernemnda. Nemnda behandler personvernrettslige og forvaltningsrettslige problemstillinger knyttet til Datatilsynets utøvelse av myndighet.

Datatilsynets vedtak etter digitaltjenesteloven vil blant annet gå ut på hva som utgjør «profilering» i sammenheng med artikkel 26 nr. 3 og 28 nr. 2, om opplysninger skal regnes som «særlige kategorier personopplysninger» eller om dataminimeringsprinsippet er overholdt i forbindelse med aldersverifisering etter artikkel 28 nr. 3.

Dette innebærer tolkning av personvernforordningen, og dette er spørsmål som Personvernemnda allerede tar stilling til i andre sammenhenger. Personvernemnda vil være nærliggende til å vurdere lignende vedtak etter digitaltjenesteloven. Dersom det opprettes en egen «digitaltjenestenemnd» som kan overprøve Datatilsynets vedtak etter digitaltjenesteloven, så kan dette gi enkelte utfordringer i praksis. For eksempel vil de to nemndene kunne foreta ulike vurderinger av det som i prinsippet er like problemstillinger, uten at de nødvendigvis er påkrevd å ta hensyn til hverandres praksis. En slik løsning kan for eksempel gi en risiko for ulik eller motstridende praksis knyttet til samme type problemstillinger. Fra Datatilsynets perspektiv vil det være en fordel å kunne forholde seg til én og samme nemnd – noe vi også tror at vil være mest effektivt generelt sett..

Etter Datatilsynets syn bør det ikke opprettes en egen nemnd for vedtak etter digitaltjenesteloven, i det minste ikke på Datatilsynets myndighetsområde. Vi oppfordrer heller til at eksisterende nemnder med relevant ekspertise brukes. Det kan være fornuftig om departementet utpeker de relevante nemndene i samråd med den nasjonale koordinatoren og de vedkommende myndighetene. Videre anbefaler Datatilsynet at det presiseres at tilsynsmyndighetene har søksmålsadgang ovenfor klagenemndenes avgjørelser etter loven på samme måte som pliktsubjektene, slik at alle parter har lik adgang til overprøving i tråd med grunnleggende rettssikkerhetshensyn.

2.3 Uavhengighet

Departementet foreslår å lovfeste uavhengigheten til den nasjonale koordinatoren i gjennomføringsloven. Bakgrunnen for dette er at det EØS-rettslige uavhengighetskravet som fremgår av DSA er strengere enn det som følger av alminnelig norsk forvaltningsstruktur. Datatilsynet er positive til at koordinators og vedkommende myndigheters uavhengighet lovfestes.

Datatilsynets uavhengighet som datatilsynsmyndighet følger av personvernforordningen artikkel 52 nr. 1 og 2. Slik det fremgår av bestemmelsen skal Datatilsyn ha «full uavhengighet». Hva som ligger i denne særlige uavhengigheten er utdypet av EU-domstolen i storkammersak C-614/10.

Forordningen om digitale tjenester legger også opp til «full uavhengighet» i artikkel 50 nr. 2 for koordinatorene for DSA og for de andre vedkommende myndighetene, jf. artikkel 49 nr. 4.

Datatilsynet bemerker at kravet til uavhengighet er utformet ulikt i digitaltjenesteloven § 5 og i personopplysningsloven § 20. Det er uklart for Datatilsynet om denne forskjellen i ordlyd er tilsiktet og skal markere ulike krav, eller om bestemmelsene skal ha likt innhold.

Forutsatt at det gjelder et likt uavhengighetskrav for Datatilsynet etter de to regelsettene, vil dette ikke innebære noen vesentlige utfordringer med organiseringen av Datatilsynet. Dette kan imidlertid stille seg annerledes for andre myndigheter som ikke har samme særskilte uavhengighet. Dersom en myndighet har oppgaver etter flere regelverk samtidig med varierende grad av uavhengighet, vil det potensielt kunne oppstå krevende grensedragninger i praksis. Datatilsynet anbefaler at departementet ser uavhengighetskravene i en større sammenheng og undersøker om det er behov for en gjennomgang og eventuelt nærmere regulering for å sikre tilstrekkelig uavhengighet i praksis.

2.4 Informasjonsdeling og taushetsplikt

2.4.1 Informasjonsdeling internt

Datatilsynet får nye tilsynsoppgaver, med tilhørende tilsynshjemler, ved innføringen av DSA. Per i dag har Datatilsynet tilsynshjemler i personvernforordningen og personopplysningsloven. Personopplysningsloven § 24 gjelder Datatilsynets taushetsplikt.

Med nye oppgaver og nye tilsynshjemler oppstår det spørsmål om hvordan informasjonsdeling internt skal skje. DSA artikkel 84 slår fast at koordinatoren og de vedkommende myndighetene har taushetsplikt om konfidensielle opplysninger de blir kjent med i forbindelse med forordningen.

Datatilsynet ønsker avklaringer, gjerne i forskrift, på den praktiske organiseringen og rammene for informasjonsdeling. En aktuell problemstilling kan være at Datatilsynet får taushetsbelagt informasjon i forbindelse med håndheving av den ene forordningen som potensielt kan avdekke et brudd på den andre forordningen. Et eksempel kan være at en saksbehandler jobber med tilsyn etter begge regelsett og at samme administrative systemer og støttefunksjoner benyttes for begge sakstyper. For å unngå tolkningstvil er det fordelaktig om departementet presiserer at DSA artikkel 84 og eventuell taushetsplikt ikke er til hinder for intern informasjonsdeling.

Dersom det taushetsplikten etter DSA setter skranker for intern informasjonsdeling, blir det nødvendig å bygge siloer innad i organisasjonen. Dette vil i så fall innebære et større behov for ressurser internt, siden det forutsetter dedikerte ansatte, systemer og administrativ støtte til håndhevelsen av DSA.

2.4.2 Informasjonsdeling mellom tilsynsmyndighetene under DSA

En lignende problemstilling er i hvilken grad informasjon kan deles og benyttes mellom de vedkommende myndighetene etter digitaltjenesteloven. For eksempel kan dette gjelde spørsmål om eventuell informasjon som typisk vil være taushetsbelagt i henhold til generelle nasjonale regler, slik som forretningshemmeligheter. Etter Datatilsynets syn vil effektiviteten av tilsyn og regelverket forsterkes, dersom tilsynsmyndighetene kan utveksle opplysninger av relevans for de ulike myndighetenes tilsynsarbeid.

For å unngå usikkerhet og tolkningstvil, kan det derfor på samme måte som for intern utveksling være fordelaktig om departementet presiserer at DSA artikkel 84 og eventuell taushetsplikt ikke er til hinder for informasjonsdeling mellom de ulike tilsynsmyndighetene.

3. Avsluttende merknader

Dersom noe er uklart, eller dere ønsker å få våre synspunkter utdypet, kan dere ta kontakt med selma.kjellemo@datatilsynet.no.

Med vennlig hilsen

Tobias Judin
seksjonssjef

Selma Kjellemo
juridisk rådgiver

Svein Gjørtz
juridisk seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer