

Finansdepartementet

**Deres referanse:** 22/5627**Vår referanse:** 2025/46**Dato:** 21.02.2025**Publikasjonsnr.:** NIM-H-2025-013

## HØRINGSUTTALELSE

# NOU 2024:21 Trygge og enkle betalinger for alle

## 1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til høringsbrev fra finansdepartementet av 18. november 2024. Fristen for høringsuttalelse om NOU 2024:21 fra Betalingsutvalget er satt til 21. februar 2025.

NIMs mandat er å bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge, blant annet gjennom rådgivning. De temaene som Betalingsutvalget behandler kan aktualisere flere menneskerettigheter, særlig vernet mot diskriminering og retten til privatliv.

Betalingsutvalgets mandat var særlig å foreta en beskrivelse av og vurdering av forholdet mellom bruk av digitale betalingsløsninger og kontanter, og hvordan trygge og enkle betalinger for alle kan utvikles på lengre sikt. Utvalget foreslår ikke regelendringer, og har i begrenset grad berørt menneskerettslige rammer for valg av betalingssystemer.

I det følgende vil vi derfor peke på noen menneskerettslige utgangspunkter som det er behov for å se hen til i det videre arbeidet. Siden utvalget som nevnt ikke foreslår konkrete bestemmelser i lov eller forskrift, gjøres dette forholdsvis overordnet.

## 2. Vern mot diskriminering

### 2.1 Utenforskap – omfang og grupper

Utvalget er flere steder inne på behovet for at en større del av befolkningen bør bli «finansielt inkludert», og at «digitalt utenforskap» bør unngås. Dette er blant annet en del av bakgrunnen for at utvalget ser behov for at kontanter fortsatt bør benyttes. Siktemålet er at «alle» skal kunne betale enkelt og trygt.

Utvalget går likevel ikke særlig inn på hvilket rettsgrunnlag et krav om finansiell inkludering kan hvile på, eller hvilke grupper dette gjelder. I avsnitt 6.4.5 skriver

utvalget at blant «de som er ikke-digitale finner man særlig eldre», og dessuten «andre grupper» som kan ha «helserelaterte utfordringer» eller mangle tilgang til nødvendig utstyr. Etter NIMs syn er det grunn til å understreke at det er mange grupper som det er behov for å inkludere, og at behovene kan være forskjellige. Digitalt utenforskap omfatter mange mennesker. Digitaliseringsdirektoratet har anslått tallet til 850 000 mennesker, hver femte innbygger.<sup>1</sup> Etter NIMs syn bør det kartlegges nærmere hvilke grupper det reelt dreier seg om, og hvilke særlige behov de har. I det følgende nevner vi noen slike grupper som NIM har arbeidet med.

Risikoen for å havne i digitalt utenforskap har ofte vært knyttet til eldre. Dette er et omfattende problem, som vil forsterkes i årene som kommer. Perspektivmeldingen for 2024 angir at antallet innbyggere over 67 år vil øke med 700 000 de neste 40 årene.<sup>2</sup> I en temarapport fra 2019 beskrev NIM forskjellige menneskerettslige utfordringer som sårbare eldre møter. Vi viser særlig til gjennomgangen av kravene til universell utforming, kommunikasjons- og tjenestetilgang.<sup>3</sup>

I tillegg til eldre, er det mange funksjonshemmede som kan oppleve problemer med digitale betalingsløsninger. Det er anslått at mellom 15 og 20 prosent av befolkningen har en eller flere funksjonsnedsettelse. Det er selvsagt ikke slik at alle funksjonshemmede har problemer med digitale betalingsløsninger, men etter NIMs syn kan det være behov for en kartlegging av utfordringene, for eksempel gjennom en dialog med funksjonshemmedes organisasjoner. I 2022 skrev NIM en rapport om funksjonshemmedes yringsfrihet, som er et tilgrensende tema. Der pekte vi på at mennesker med synsnedsettelse, hørselsnedsettelse og dysleksi møter digitale barrierer som manglende universell utforming av nettsider, lesere, apper, podkaster og lignende. Manglende tilgjengelighet, manglende universell utforming og mangelfull individuell tilrettelegging gjør at disse får mindre informasjon enn andre.<sup>4</sup> Utforming av betalingsløsninger må også ta hensyn til de som er under vergemål, blant annet av hensyn til deres autonomi.

Det er dessuten slik at både funksjonsfriske og unge mennesker kan oppleve digitalt utenforskap, for eksempel minoritetsgrupper som ikke behersker det norske språket eller kulturelle koder i tilstrekkelig grad for å benytte kompliserte betalingsløsninger. Rusbrukere en annen gruppe som kan oppleve utenforskap, og for eksempel ikke få tilgang til telefonabonnement eller bank-ID.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> [Digidir: Kor mange opplever digitalt utenforskap?](#)

<sup>2</sup> [Meld. St. 31 \(2023-2024\) Perspektivmeldingen 2024.](#)

<sup>3</sup> [NIMs rapport "Eldres menneskerettigheter - syv utfordringer", 2007.](#)

<sup>4</sup> [NIMs rapport "Funksjonshemmedes yringsfrihet - åtte utfordringer", 2022.](#)

<sup>5</sup> [NIMs rapport "Rus og menneskerettigheter", 2022.](#)

En ytterligere gruppe det bør tas hensyn til, er innsatte i fengsler. De er berøvet sin frihet, men de skal ikke fratras rettigheter i større grad enn frihetsberøvelsen tilsier. Undersøkelser viser likevel at digitalisering øker forskjellene mellom de innsatte og den øvrige befolkningen når det gjelder utfordringer med tilgang til betalingsløsninger. Dette skaper problemer under soning, og kan vedbli som problemer etter soning.<sup>6</sup>

## 2.2 Kort om menneskerettslige grunnlag

Et grunnleggende *rettslig* utgangspunkt er Grunnloven § 98, som bestemmer at alle er like for loven og at ingen må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.

Diskrimineringsvernet innebærer dels et forbud mot direkte eller indirekte diskriminering av det enkelte individ, og dels en forpliktelse til å ta aktive grep for å forebygge og endre sosiale, økonomiske og kulturelle forhold som leder til eller underbygger diskriminering. Etablering av betalingssystemer som kan brukes av alle må antas å ligge i kjernen av disse forpliktelsene. Muligheten til å ordne med betalinger er viktig. Manglende tilgang til enkle betalingssystemer kan hindre deltakelse på alle samfunnsområder, ikke bare det økonomiske.

Grunnloven nevner ikke spesifikke «diskrimineringsgrunnlag», slik som alder, funksjonshemming eller etnisitet. Den nærmere rekkevidden av bestemmelsen er ikke helt klar. Siden høringsuttaletelsen ikke gjelder konkrete regelforslag, og siden Betalingsutvalget i liten grad omtaler grupper med særlige behov, antar vi det er tilstrekkelig å peke på det grunnleggende prinsippet.

Også Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 14 har et forbud mot diskriminering. Denne er en såkalt aksessorisk bestemmelse, det vil si at den får anvendelse hvis det foreligger inngrep i andre av konvensjonens rettigheter. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) har et selvstendig diskrimineringsforbud i artikkel 26, og konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) har et aksessorisk forbud i artikkel 2. FNs konvensjoner omfatter, i tillegg til angitte diskrimineringsgrunnlag, også kategorien «other status» som utvider anvendelsen.

CRPD (Convention on the Rights of People with Disabilities) er en ikke-diskrimineringskonvensjon som ganske detaljert skal sikre gjennomføringen av menneskerettighetene for personer med funksjonsnedsettelse, på lik linje med andre. Ved utforming av betalingsløsninger vil det være nødvendig å se hen til blant

---

<sup>6</sup> Se nærmere for eksempel [Mira Sofie Stokke, Digitalt utenforskap, Om tilgang til helse- og velferdsrettigheter etter soning, Kritisk Juss 2023, s. 99-115.](#)

annet artikkel 9 om å sikre funksjonshemmedes tilgang til det fysiske miljøet, transport, informasjon og kommunikasjon, og andre tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten. Samfunnets betalingsordninger faller utvilsomt inn under dette. Likeverdig tilgang til slike tjenester kan for eksempel nødvendiggjøre universell utforming, og eventuelt individuell tilrettelegging.

NIM vil i tillegg fremheve CRPD artikkel 4 (3) om at staten i beslutningsprosesser som kan få betydning for mennesker med nedsatt funksjonsevne skal «aktivt trekke inn og rådføre seg inngående med» disse, også barn, «gjennom de organisasjoner som representerer dem». Etter NIMs syn kan dette prinsippet få anvendelse når betalingsordninger skal vurderes og fastlegges.

### **3. Vern av privatliv**

Betalingsutvalget behandler retten til privatliv i sitt kapittel 8. Slik vi forstår det bruker utvalget uttrykket «personvern» som betegnelse både på det vi velger å omtale som vern av privatliv, og på vernet av personopplysninger. I det følgende kommenterer vi det menneskerettslige privatlivsvernet. Vi går ikke nærmere inn på personvern i snevrere forstand, slik det er regulert i GDPR og personopplysningsloven.

Privatlivet er beskyttet i Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8, og i Grunnloven § 102 og 104. Utvalget peker på at beskyttelsen av privatlivet er viktig både på individnivå og på samfunnsnivå. Utvalget understreker at beskyttelsen skal være en integrert del av utviklingen av fremtidige betalingstjenester, og at personvern skal beskyttes. I sine anbefalinger skriver utvalget at man bør unngå inngrep i personvernet, og at hvor inngrep er nødvendig må disse kunne begrunnes tilstrekkelig. Utvalget peker særlig på et behov for anonymitet, og at det tilsier at det bør være en viss adgang til å betale med kontanter, samt at også digitale betalinger innen visse beløpsgrenser bør kunne skje anonymt. Det er ikke foreslått beløpsgrenser. Utvalget konkretiserer ikke ellers hvordan vernet av privatliv her bør skje.

NIM peker på at vernet av privatlivet er vidt. I tillegg til vern av for eksempel ære og familieliv, kan det omfatte vern av personopplysninger. Innsamling av opplysninger om en person, og prosessering, bruk og spredning av slike opplysninger «beyond what is normally foreseeable», kan innebære inngrep i privatlivsvernet.<sup>7</sup> Hvor det foreligger inngrep i privatlivet, må staten begrunne hvorfor dette er «nødvendig i et demokratisk samfunn».

---

<sup>7</sup> For eksempel EMD [Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy mot Finland, 2017 \(931/13\)](#), avsn. 136-138.

Slike avveininger kan nødvendiggjøre en nærmere vurdering av *hvilke* opplysninger som samles og viderebringes, *hva* opplysninger eventuelt skal brukes til, og av *hvem*. Det er ikke gitt at spørsmålene kan løses gjennom en beløpsgrense for bruk av kontanter eller anonym digital betaling alene. Utvalget nevner at «informasjon om betalinger» er viktig for eksempelvis Skatteetaten og NAV. Utvalget foretar ikke noen nærmere drøftelse av når forskjellig institusjoner bør få tilgang til informasjon fra for eksempel banker, eller hva slags informasjon som omfattes. Etter NIMs syn er det det nærliggende at adgangen til informasjonsinnhenting kan variere med det formålet informasjonen skal brukes til, og hva slags informasjon det er tale om. For eksempel kan forbudet mot selvkriminering sette grenser for politiets innhenting, og i hvert fall kreve særlig lovhjemmel. Det er heller ikke gitt at alle virksomheter har saklig behov for den samme pakken med informasjon ut over selve betalingen, slik som hva betalingen gjelder, tid og sted for et kjøp eller en samlet kontooversikt.

I Norge har det vært etablert et samarbeid kalt DSOP (Digital samhandling offentlig privat), mellom finansnæringen, Skatteetaten, NAV og politiet. Lovavdelingen ga 25. august 2022 en tolkningsuttalelse med konklusjon om at straffeprosessloven trolig ikke ga tilstrekkelig hjemmel for denne innhenting av informasjon. Det har siden skjedd arbeid med regler om slik samhandling, som vi ikke går nærmere inn på.<sup>8</sup> Det er mulig at adgangen til informasjonsinnhenting først og fremst bør klarlegges i regelverk for de instansene som kan viderebruke informasjon, og ikke ved design av betalingsordninger. Det kan likevel være naturlig å se dette i sammenheng.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Fungerende direktør

Vidar Strømme

Fagdirektør

---

<sup>8</sup> Bakgrunnen gjennomgås i [Høringsnotat - finansforetaks levering av kontrollopplysninger til skattemyndighetene, 19.9.2023](#).

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.