



Samferdselsdepartementet
Via regjeringen.no

Deres referanse: 25/35
Vår referanse: 2025/57
Dato: 17.03.2025
Publikasjonsnr.: NIM-H-2025-015

HØRINGSUTTALELSE

Postutvalgets rapport

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til høringsbrev fra Samferdselsdepartementet av 16. desember 2024. Fristen for høringsuttalelse om Postutvalgets rapport er satt til 17.mars 2025.

NIMs mandat er å bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge, blant annet gjennom rådgivning. Postutvalget har foreslått endringer i posttjenestene som kan aktualisere flere menneskerettigheter, særlig rettigheter etter FNs konvensjon for personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Utvalget har i begrenset grad behandlet de menneskerettslige rammene. Derfor gjør heller ikke NIM en konkret og dyptgående analyse av forslaget sett opp mot menneskerettighetene. I det følgende vil vi likevel peke på relevante menneskerettslige rammer og temaer som Samferdselsdepartementet i det videre arbeidet bør vurdere.¹

2. Diskrimineringsvernet

2.1 Innledning

Et spørsmål knyttet til Postutvalgets anbefalinger, er hvor omfattende menneskerettslige forpliktelser myndighetene har til å tilrettelegge posttjenestene for personer med særlige behov for å motta brev på en bestemt måte.

Utvalgets flertall anbefaler at brevpost, som hovedregel, skal utleveres til betjente postpunkt i årene som kommer. Som mottaker av brev skal man få et digitalt varsel om at man har mottatt et brev samt informasjon om hvor det kan hentes. Det foreslås kompensierende tiltak for å sikre at alle innbyggere har tilgang til likeverdige

¹ For øvrig har EMD flere ganger tilkjent staten en bredere skjønnsmargin der myndighetene i en lovgivningsprosess har vurdert menneskerettighetenes betydning, se *En l'affaire Executief van de Moslims van België et autres v. Belgia* (nr. 16760/22 mm.), kun tilgjengelig på fransk, avs. 108 (art. 9) og *Animal Defenders International v. Storbritannia* (nr. 48876//08) avs. 108 (art. 10).

tjenester: De som selv vurderer å ha behov for det, kan velge å få brev levert i postkassen én gang i uken. Det kompensierende tiltaket er først og fremst ment å dekke spesielle behov som ulike sektorer og grupper har.² Særlig nevnes eldre og personer med funksjonsnedsettelse. Det er så vidt NIM kan se ikke lagt opp til at man kan søke om ytterligere tilrettelegging uansett hva slags situasjon man befinner seg i.

Det er i denne sammenheng relevant å vurdere endringene i posttjenestene opp mot diskrimineringsvernet i menneskerettskonvensjonene.³

2.2 Generelt om diskrimineringsvernet etter EMK

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 14 forbyr diskriminering.⁴ Artikkel 14 er en såkalt aksessorisk bestemmelse, det vil si at den får anvendelse bare hvis situasjonen faller innenfor rammen av en av konvensjonens øvrige rettigheter.⁵ I dette tilfellet vil for eksempel EMK artikkel 10 om ytrings- og informasjonsfrihet være relevant.

Diskrimineringsbestemmelsen nevner ulike former for diskrimineringsgrunnlag som omfatter grupper av individer, som kan ha krav på positiv særbehandling for å rette opp faktisk ulikhet. Etnisitet og kjønn er eksempler på slike diskrimineringsgrunnlag. Alder og funksjonshemming, som nok er mest relevant for vurderingene av posttjenestene, er ikke eksplisitt nevnt i konvensjonsteksten. Bestemmelsen inneholder imidlertid også kategorien «other status» som diskrimineringsgrunnlag. Dette utvider bestemmelsens anvendelsesområde, slik at funksjonsnedsettelse omfattes av diskrimineringsforbudet.⁶ Også alder kan være omfattet.⁷

Et viktig aspekt ved diskrimineringsvernet er at det har to sider: i tillegg til at diskriminerende forskjellsbehandling er forbudt, kreves det i visse tilfeller også at myndighetene positivt særbehandler noen grupper for å forebygge og endre sosiale,

² Postutvalgets rapport kap. 4.

³ Grunnloven § 98 om diskriminering behandles ikke i det følgende. For mer om Grl. § 98, se Dokument 16 (2011-2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.

⁴ FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) har et selvstendig diskrimineringsforbud i art. 26, og konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) har et aksessorisk forbud i art. 2. Disse behandles ikke i det følgende.

⁵ Jf. ordlyden i EMK art. 14 som knytter seg til utøvelsen av rettighetene i konvensjonen («The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention [...]»), samt storkammerdommen *Thlimmenos v. Hellas*, (nr. 34369/97), avs. 40 der EMD uttaler at «For Article 14 to become applicable it suffices that the facts of a case fall within the ambit of another substantive provision of the Convention or its Protocols».

⁶ *Glor v. Sveits*, (nr. 13444/04), avs. 80.

⁷ *Carvalho Pinto de Sousa Morais v. Portugal*, (nr. 17484/15), avs. 45.

økonomiske og kulturelle forhold som leder til eller underbygger diskriminering.⁸ Dette betyr at det bør vurderes om eldre og personer med funksjonsnedsettelse kan ha krav på positiv særbehandling i form av tilrettelegging knyttet til mottak av post.

2.3 Særlig om CRPD

En sentral konvensjon for spørsmålet om regulering av posttjenester, er CRPD.⁹ Dette er en ikke-diskrimineringskonvensjon som skal sikre gjennomføringen av menneskerettighetene for personer med funksjonsnedsettelse på lik linje med andre.¹⁰

Konvensjonen gir rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Ifølge konvensjonen er det «blant annet mennesker med langvarig fysisk, mental, intellektuell eller sensorisk funksjonsnedsettelse som i møte med ulike barrierer kan hindre dem i å delta fullt ut og på en effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre», jf. CRPD artikkel 1. Eldre personer med demens eller andre kognitive svekkelser, eller personer med fysiske funksjonsnedsettelse som hindrer mobiliteten deres, er konkrete eksempler på personer som har rettigheter etter konvensjonen.

CRPD artikkel 21 forplikter statene til å ta alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan utøve retten til ytringsfrihet og meningsfrihet på lik linje med andre. Artikkel 9 forplikter staten til å sikre funksjonshemmedes tilgang til blant annet informasjon og kommunikasjon, og andre tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten. CRPD-komiteen har understreket at artikkel 9 om tilgjengelighet henger nøye sammen med artikkel 21, og at tilgang til informasjon og kommunikasjon er helt nødvendig for å realisere ytringsfriheten til personer med nedsatt funksjonsevne.¹¹

CRPD artikkel 9 nr. 2 bokstav e, f, g og h dreier seg derfor konkret om tilretteleggingsplikter for å sikre ulike former for hjelpemidler og støtte for å kommunisere og ha tilgang på informasjon. I artikkel 21 bokstav a fremgår det blant annet at informasjon beregnet på allmennheten skal gis i rett tid og uten ekstra

⁸ NIM, «Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger, Kilder, tolkning, metode», 24.10.23, kap. 6.1.2. Om positiv særbehandling, se også *Cam v. Tyrkia* (nr. 51500/08), avs. 65, jf. avs. 54 og *Eweida mfl. v. Storbritannia* (nr. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10), avs. 87-88.

⁹ CRPD brukes for øvrig også aktivt av EMD når EMD skal fastlegge innholdet i bestemmelser i EMK, jf. Wienkonvensjonen om traktatolkning artikkel 31 tredje ledd bokstav c.

¹⁰ Se CRPD art. 1 nr. 2. CRPD er ratifisert av Norge, men er ikke tatt inn i norsk lov.

¹¹ CRPD-komiteens generelle kommentar nr. 2 (General comment no. 2, saksnr. CRPD/C/GC/2 fra 22.05.14) om art. 9, avs. 21 og 38. Se også NIMs rapport «Funksjonshemmedes ytringsfrihet – åtte utfordringer», 12.05.22, som beskriver konkrete erfaringer der manglende tilrettelegging har påvirket funksjonshemmedes ytringsfrihet i praksis.

kostnader. Posttjenester er etter disse bestemmelsene en tjeneste som funksjonshemmede må sikres lik tilgang til.¹²

Også CRPD artikkel 19 om retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet, er sentral. Det følger av bestemmelsens bokstav c at myndighetene skal sikre at samfunnets tjenester og tilbud for befolkningen generelt er tilgjengelig på lik linje med andre for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og tar hensyn til deres behov. Samfunnets posttjenester er en slik tjeneste.¹³ Artikkel 19 bokstav c betyr i denne sammenheng at staten må tilrettelegge postgangen for personer med nedsatt funksjonsevne på en slik måte at denne gruppen har et likeverdig tilbud som andre.¹⁴

Slik NIM ser det, kan likeverdig tilgang til mottak av brev for eksempel kreve individuell tilrettelegging i form av at brev sendes hjem til en person i stedet for at man må hente det på et postpunkt. Hvorvidt det er nok med én hjemsending i uken, slik Postutvalget foreslår, eller om det må mer til for at brevtjenesten skal oppfylle CRPDs krav, må vurderes konkret i hvert tilfelle. Et relevant kriterium for vurderingen kan være hvilke konsekvenser det får for brukeren ikke å få brev hjemsendt oftere enn én gang i uken, sammenliknet med brukere som benytter seg av henting ved postpunkt. I sitt hørings svar viser for eksempel Forbrukerrådet til en rekke praktiske eksempler på brevfrister som kan være problematiske for dem som får brev utlevert i sin postkasse kun én gang i uka.¹⁵ Blindeforbundet har understreket at det er spesielt viktig for noen synshemmede å få levert post helt hjem flere ganger i uken fordi lesere av punktskrift mottar betydelige mengder post.¹⁶ Fordeler og ulemper ved de ulike ordningene kan også variere på grunn av lokale forhold som avstand til postpunktet osv.

Det kan også være slik at noen personer burde være del av ordningen med å få brev sendt hjem én (eller flere) ganger i uken, men som av ulike årsaker ikke klarer å be om dette selv. Et tenkt eksempel kan være de som er ikke-digitale og som av ulike grunner heller ikke får med seg at vanlig hjemsendelse av brev blir endret til henting

¹² CRPD-komiteens generelle kommentar nr. 2 om art. 9, avs. 17.

¹³ Bokstav c gjelder generelle tjenester og tilbud som ikke er der utelukkende for personer med funksjonsnedsettelse, men som er der for alle, se CRPD-komiteens generelle kommentar nr. 5 (General comment no. 5, saksnr. CRPD/C/GC/5 fra 27.10.17) om art. 19, avs. 32.

¹⁴ Forpliktelsene i art. 19 b og c og art. 9 er for øvrig karakterisert som en innsatsforpliktelse, som innebærer at staten kan oppfylle forpliktelsen gradvis, avhengig av hvilke ressurser den har tilgjengelig, se CRPD-komiteens generelle kommentar til art. 19, avs. 39 og CRPD-komiteens generelle kommentar nr. 2 om art. 9, avs. 27. Norge har relativt sett store økonomiske ressurser, noe som vil si at det stilles høye krav når det gjelder oppfyllelse av rettigheter etter konvensjonen.

¹⁵ Forbrukerrådet, «Hørings svar på forslag om fremtidens posttjenester», 04.02.25.

¹⁶ Postutvalgets rapport s. 37. Utvalget foreslår derfor å fortsette med dagens leveringsordning av punktskriftslitteratur fra Tibi se s. 87.

ved postpunkt. I ytterste konsekvens kan en se for seg at personen får viktige brev i posten, men ikke får med seg at han har fått dem og må hente dem selv.

Et eksempel finner vi i praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD). I saken *Zavodnik mot Slovenia* var spørsmålet om statens innsats for å varsle kreditorer i et konkursbo var tilfredsstillende etter EMK artikkel 6. I EMDs vurdering ble det, blant annet, lagt vekt på at klager var en eldre mann som ikke hadde datamaskin eller behersket internett. Dermed ville heller ikke mediasaker om konkursboet være egnet til å varsle klager. Det forelå dermed brudd på EMK artikkel 6.¹⁷ Saken viser at staten kan være forpliktet til å sørge for individtilpassede ordninger for sin kommunikasjon med sine borgere.

Dersom departementet går for Postutvalgets løsning, bør det vurdere om det skal legges inn en form for sikkerhetsventil, slik at personer som trenger hjemsending oftere enn én gang i uka får det tilbudet, samt vurdere hvordan man kan sørge for at personer som av ulike grunner ikke får med seg at de selv må be om å få brev hjemsendt med den nye ordningen likevel får brev sendt hjem.

Noen av aktørene som Postutvalget har vært i kontakt med har fremhevet faktiske utfordringer ved ubetjente hentepunkt for post, som for eksempel at pakkeskap ikke er universelt utformet eller at fremkommeligheten rundt pakkeskap er for dårlig.¹⁸ At hentepunktene for brev etter Postutvalgets forslag skal være betjente, vil kunne bidra til å sikre at kravene etter CRPD er oppfylt. De betjente postpunktene må ellers være universelt utformet.

NIM vil også fremheve CRPD artikkel 4 tredje ledd 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 får dette prinsippet anvendelse når posttjenester skal vurderes og fastlegges. Her har Postutvalget allerede trukket inn flere aktører.¹⁹

NIM ber departementet vurdere om det er flere grupper som bør høres. Det kan tenkes andre grupper som bør konsulteres enn de som faller inn under CRPDs anvendelsesområde, for eksempel nyankomne flyktninger slik utvalget selv er inne på.²⁰ Posttjenestene vil kunne bli bedre dersom brukererfaringer innhentes.

¹⁷ *Zavodnik v. Slovenia* (53723/13) særlig avs. 79–80.

¹⁸ Postutvalgets rapport s. 36-37.

¹⁹ Postutvalgets rapport kap. 4.

²⁰ Postutvalgets rapport kap. 4.

3. Det fysiske postnettets betydning i krisetid

Den generelle digitaliseringen av landet gjør at digitale angrep og sårbarheter er en særlig aktuell utfordring i krisetid.²¹ Postutvalget uttaler at det fysiske postnettet kan ha ulik betydning i ulike typer kriser og vurderer at det er for lite kunnskap om betydningen av postnettet i nasjonal beredskap. Utvalget anbefaler at dette utredes videre.²²

NIM har ikke hatt kapasitet til å gå dypere inn i denne problemstillingen, men nevner at fra et menneskerettslig perspektiv er det et spørsmål hvilken betydning posttjenestene kan eller bør ha for å sikre befolkningens menneskerettigheter i en krisesituasjon. Et eksempel kan være en situasjon der myndighetene plikter å gi informasjon til befolkningen etter den alminnelige informasjonsplikten nedfelt i EMK artikkel 10, eller som et ledd i å ivareta retten til liv etter EMK artikkel 2, men hvor det av en eller annen grunn er vanskelig å nå frem til befolkningen via digitale kanaler. En kan i en slik situasjon se for seg at uten mulighet for å sende brev helt hjem til befolkningen, eller benytte seg av postbudnettverket på andre måter, så vanskeliggjøres statens oppfyllelse av sine plikter etter blant annet EMK. Flertallets anbefaling om å etablere såkalte betjente postpunkter uten hjemlevering som den store hovedregel, kan bety at beredskapevnen som i dag ligger i postbudnettverket svekkes.

Posten skal i dag tilby posttjeneste med forsvarlig sikkerhet ikke bare i fredstid, men også i krise og krig, jf. postloven § 17. Et spørsmål som melder seg, er om det er forsvarlig å bygge ned posttjenesten før man har klart for seg hvilke konsekvenser dette kan ha i en krisesituasjon.

4. Ytringsfrihet og mediemangfold

I Postutvalgets rapport, er det vist til og vedlagt en rapport fra Oslo Economics om konsekvenser for ytringsfriheten av mulige endringer i distribusjon av papiraviser. NIM supplerer både Postutvalgets og Oslo Economics rapport noe i det følgende.²³

Ytringsfriheten er retten alle har til å ytre seg, og til å holde seg informert om andres ytringer. Ytringsfriheten er beskyttet av Grunnloven og flere internasjonale avtaler Norge er bundet av.²⁴ Pressen spiller viktige samfunnsroller som *offentlig vaktbikkje*, informasjonskanal og tilrettelegger for en åpen og opplyst offentlig samtale i

²¹ NOU 2019:13 Når krisen inntreffer, pkt. 6.3.7.3.

²² Postutvalgets rapport pkt. 9.3.

²³ Papiravisdistribusjonens betydning for ytringsfriheten omtales særlig i Oslo Economics rapport's pkt. 2. NIM gjør oppmerksom på at vi hadde møte med Oslo Economics i 2021.

²⁴ Se mer under, der GrL. §100, EMK art. 10 og SP art. 19 omtales. CRPD art.21 er omtalt i kapitlet over.

demokratiske samfunn.²⁵ Disse rollene er av vesentlig betydning for å realisere hensynene bak ytringsfriheten.²⁶

Postutvalget peker i rapportens punkt 4.2. på avisbransjens betydning for ytringsfrihet og mediemangfold. NIM slutter seg til rapportens vurdering av at «et mangfold av frie og uavhengige redaktørstyrte medier med høy tillit gir samfunnet motstandsdyktighet mot desinformasjon og påvirkningsoperasjoner».²⁷

Fremveksten av store sosiale medieplattformer og kunstig intelligens medfører utfordringer for informasjonsfriheten og for retten til frie valg gjennom spredning av desinformasjon, falske nyheter mv.²⁸

Grunnloven § 100 sjette ledd oppstiller positive forpliktelser for myndighetene.²⁹ Etter bestemmelsen påligger det «statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Bestemmelsen gir myndighetene en plikt til å sørge for at folket kan ta i bruk sin ytrings- og informasjonsfrihet.³⁰ Hva som ligger i dette kravet må vurderes konkret, men ifølge forarbeidene vil myndighetene være forpliktet til å ta kravet i betraktning når lovgivning og andre tiltak av betydning vurderes.³¹ Plikten til å opprettholde et visst minimumsnivå av ytringsfrihet i samfunnet gjelder uavhengig av tilgjengelige ressurser og politiske prioriteringer.³²

Bestemmelsen har i liten grad vært gjenstand for prøving i domstolene, og dens fulle rekkevidde er fortsatt uavklart. NIM nevner ellers at myndighetene i tillegg til å ha forpliktelser til å legge til rette for en åpen og opplyst samtale, også vil måtte oppfylle noen vilkår dersom ytrings- og informasjonsfriheten skal begrenses (en såkalt negativ forpliktelse).³³ Sondringen mellom statens positive og negative menneskerettslige forpliktelser kan være glidende og overlappende.

²⁵ Se bl.a. storkammerdommene *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norge* (nr. 21980/93) avs. 59 og *Von Hannover v. Tyskland* (no. 2) (nr. 40660/08, 60641/08) avs. 102.

²⁶ Hensynene er nærmere omtalt i NOU 2022:9, kap. 3.

²⁷ Rapporten pkt. 4.2, s. 40.

²⁸ Se nærmere i NIMs rapport om generativ kunstig intelligens og ytringsfrihet fra 12.12.23. der NIM bl.a. anbefaler norske myndigheter å følge utviklingen nøye og se på tiltak og muligheter for å styrke kapasiteten og rollen til redaktørstyrte medier ytterligere (rapportens s. 50).

²⁹ Se også EMK artikkel 10, hvor det står at ytringsfriheten også «include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers».

³⁰ Se NOU 1999:27 pkt. 10.3.8. der infrastrukturkravet omtales som «kravet om at staten aktivt skal medvirke til at individer og grupper har en faktisk ytringsmulighet».

³¹ For å oppfylle sitt ansvar etter sjette ledd vil staten derfor i første rekke være henvist til positive virkemidler, jf. NOU 1999:27 og St.meld. nr. 26 (2003-2004) pkt. 9.3.7. og Innst. S. nr. 270 (2003-2004) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om endring av Grunnloven § 100 pkt. 7.

³² St.meld. nr. 26, som også siteres i Innst. S. nr. 270 (2003-2004) pkt. 7.

³³ Vilkårene for inngrep er noe ulikt regulert i hhv. GrL § 100 andre og tredje ledd, EMK art. 10 nr. 2, og SP art. 19 nr. 3 men NIM antar at vurderingen vil i det vesentlige være lik.

Som påpekt av Oslo Economics antar NIM at flere forhold vil kunne påvirke hvorvidt de foreslåtte endringene vil ha konsekvenser for den offentlige samtalen og ytringsfriheten, og at omfanget av konsekvenser trolig vil avhenge av tilgangen på tilstrekkelig gode substitutter for den papiravisen abonnenten mottar. NIM antar som Oslo Economics at det for enkelte lokalaviser ikke nødvendigvis vil finnes gode substitutter.³⁴ NIM merker seg at et samlet utvalg går inn for å videreføre dagens ordning med kjøp av avisdistribusjon til områder uten kommersielt avisbudnett på dager uten postdistribusjon. Dette vil kunne bidra til den menneskerettslige oppfyllelsen.

NIM bemerker for øvrig at i tillegg til papiraviser kan distribusjon av kampanjer, valgkampmateriell mv. også ha betydning for lokaldemokratiet, slik at myndighetene bør tilrettelegge for formidling også av disse.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Fungerende direktør

Stine Langlete

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

³⁴ Se Oslo Economics pkt. 2.3.