

# Trafikutskottets betänkande

## 1989/90:TU22

### Lag om obeställbara postförsändelser



1989/90  
TU22

---

## Sammanfattning

I betänkandet behandlas i proposition 1989/90:67 framlagt förslag till lagstiftning om postverkets behandling av s.k. obeställbara postförsändelser, dvs. försändelser som verket inte delar ut till adressaten. Om försändelserna har saknat uppgift om avsändare har de sedan gammalt öppnats hos postverket för att man skall ta reda på avsändare eller adressat. Föreskrifter om rätt för postverket att öppna obeställbara försändelser kräver emellertid numera enligt regeringsformen reglering i lag.

Huvudregeln i den föreslagna lagstiftningen är att en obeställbar försändelse som har öppnats skall om möjligt återställas till avsändaren. Regler föreslås också om hur postverket skall hantera innehållet i öppnade försändelser som inte har kunnat lämnas ut.

Vidare föreslås regler om behandlingen av belopp som har betalats in till postverket och som postverket varken kan förmedla till mottagaren eller återställa till inbetalaren. Sådana belopp föreslås tillfalla staten två år efter inbetalningen.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1990.

Med anledning av propositionen har fyra motioner väckts.

Utskottet tillstyrker lagförslaget. Med anledning av ett motionsförslag föreslår utskottet emellertid visst tillägg till reglerna i 7 § om behandlingen av innehållet i en öppnad försändelse som efter öppnandet likväl inte har kunnat lämnas ut. Motionsförslagen i övrigt avstyrks.

## Propositionen

I proposition 1989/90:67 föreslår regeringen (kommunikationsdepartementet) — efter hörande av lagrådet — att riksdagen antar det i propositionen föreslagna förslaget till lag om obeställbara postförsändelser.

Lagförslaget har intagits i *bilaga* till betänkandet.

## Motionerna

1989/90:T18 av Bengt Kindbom (c) vari yrkas att riksdagen antar följande förslag till 1 § lag om obeställbara postförsändelser:

1 §. Denna lag gäller behandlingen hos postverket av obeställbara postförsändelser. En försändelse är obeställbar om

1. den inte kan delas ut till adressaten,
2. den har återsänts till postverket av en utländsk postförvaltning.

1989/90:T19 av Roy Ottosson m.fl. (mp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär nytt lagförslag i enlighet med vad i motionen angetts, så att även ljudband, videogram, fotografier, teckningar och ritningar i obeställbara postförsändelser, som inte kunnat återställas ens efter öppnande och viss tids förvaring, skall förstöras.

1989/90:T20 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att avslå proposition 1989/90:67,
2. att riksdagen hos regeringen hemställer om ett nytt lagförslag i enlighet med vad i motionen anförts.

1989/90:T21 av Kenth Skårvik m.fl. (fp) vari yrkas att riksdagen beslutar att lagförslagets 1 § ges följande lydelse: "Denna lag gäller behandlingen hos postverket av obeställbara postförsändelser. En försändelse är obeställbar om den inte kan delas ut till adressaten."

## Bakgrund

Postverket har till huvuduppgift att driva poströrelse vari det ingår att befordra och distribuera brev och paket och att förmedla betalningar.

I allmänna poststadgan har postverket intagit i författningar och av postverket meddelade föreskrifter om poströrelsen m.m. Allmänna poststadgan innehåller bl.a. föreskrifter om postverkets organisation, om olika slag av försändelser, om hur postavgifterna betalas, om hur försändelser lämnas till postbefordran, om hur försändelser lämnas ut till adressater, om obeställbara försändelser, om tidningsrörelsen och om postgironrörelsen, m.m. Försändelser kan utgöras av brev, paket, reklam, postkort, vykort och trycksaker, utbetalningskort m.m.

Med en obeställbar försändelse menas en försändelse som postverket av någon anledning inte lämnar ut till adressaten. En försändelse behandlas av postverket som obeställbar (1) då försändelsen inte kan delas ut till adressaten, t.ex. därför att denna är okänd på den angivna adressen eller har flyttat till en okänd adress, (2) då försändelsen är ofrånkerad eller otillräckligt fränkerad och inte löses ut av adressaten samt (3) då försändelsen har postats i Sverige till utlandet men av en utländsk postförvaltning har sänts tillbaka till Sverige oavsett anledningen till att försändelsen inte har delats ut i adresslandet.

Bestämmelserna i allmänna poststadgan om behandlingen av obeställbara försändelser — för vilken en redogörelse finns i propositionen

(s. 14—17) — har hittills beslutats av postverket. Behandlingen innebär att en tillsluten försändelse öppnas för eftersökning i försändelsen av upplysning om avsändare eller adressat.

Antalet obeställbara försändelser som öppnas uppgår till ca 150 000 varje år.

I ett ärende vari klagomål anfördes mot postverket för att ett tillslutet brev, som ansetts obeställbart, hade öppnats fann justitieombudsmannen (JO) i beslut i juni 1988 att det saknades enligt regeringsformen (RF) erforderligt lagstöd för öppnandet. I framställning i juli 1988 väckte JO hos regeringen frågan om lämpliga åtgärder för att eliminera brister i normgivningen när det gäller sådan postbehandling inom postverket som innefattar öppnande av förtroliga försändelser.

Sedermera hemställde postverket i februari 1989 hos regeringen om lagstiftning om rätt för verket att öppna obeställbara försändelser.

Med anledning av framställningarna av JO och postverket upprättades inom kommunikationsdepartementet promemorian Postverkets behandling av obeställbara försändelser med förslag till en lag om obeställbara försändelser.

På grundval av förslag i promemorian, varav ett utdrag redovisas i propositionen, remissbehandlingen av promemorian och yttrande av lagrådet över ett inom kommunikationsdepartementet utarbetat förslag till lagstiftning läggs i propositionen nu fram förslag till en lag om obeställbara postförsändelser.

I anslutning till behandlingen av ärendet har företrädare för kommunikationsdepartementet och för postverket vid sammanträde i utskottet lämnat information om propositionen m.m.

## Utskottet

### 1. Propositionens och motionernas huvudsakliga innehåll

I proposition 1989/90:67 föreslås riksdagen anta vid propositionen fogat förslag till lag om obeställbara postförsändelser. I lagen meddelas regler om hur postverket skall behandla försändelser som verket av olika anledningar inte delar ut till adressaten eller som har återsänts från en utländsk postförvaltning. Om obeställbara försändelser har saknat uppgift om avsändare har de sedan gammalt öppnats hos postverket för att man skall ta reda på avsändare eller adressat. Föreskrifter om rätt för postverket att öppna obeställbara försändelser kräver numera enligt regeringsformen reglering i lag. Huvudregeln (i 2 § lagförslaget) föreslås vara att en obeställbar försändelse som har öppnats skall om möjligt återställas till avsändaren. Regler föreslås också om hur postverket skall hantera innehållet i öppnade försändelser som inte har kunnat lämnas ut.

Vidare föreslås regler om behandlingen av belopp som har betalats in till postverket och som postverket varken kan förmedla till mottagaren eller återställa till inbetalaren. Sådana belopp föreslås tillfalla staten två år efter inbetalningen.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1990.

Fyra motioner har väckts med anledning av propositionen. I motion T20 (vpk) föreslås att propositionen skall avslås och att riksdagen skall begära ett nytt lagförslag. I motion T21 (fp) och T18 (c) föreslås inskränkningar i förhållande till propositionsförslaget i fråga om de försändelser som skall omfattas av lagstiftningen. Slutligen föreslås i motion T19 (mp) hur innehåll av visst slag i en öppnad försändelse skall behandlas.

De delar av den föreslagna lagen som berörs av motionsförslagen redovisas närmare nedan i samband med behandlingen av motionsförslagen. För närmare information om övriga delar av lagförslaget hänvisas till bilagan till betänkandet, där lagförslaget redovisas i sin helhet.

## 2. Begäran om avslag på propositionen och om nytt lagförslag

Postverket hade till sin framställning om lagstiftning om rätt för verket att öppna obeställbara försändelser fogat en redogörelse för en undersökning av allmänhetens syn på postverkets hantering av sådana försändelser. Enligt postverket visade undersökningen att såväl allmänheten som gruppen som utsatts för verkets brevöppnande var positiva till detta. Utskottet anser också att postverket måste ha rätt att öppna obeställbara försändelser, då det måste vara en uppgift för postverket att så långt möjligt se till att försändelser kommer fram och inte kommer bort under hanteringen. Denna grundsyn synes också ligga bakom motionerna i ärendet. Enligt regeringsformen (RF) krävs emellertid att bestämmelser om hanteringen av obeställbara försändelser meddelas i lag.

I motion T20 (vpk) anför motionärerna att de instämmer i att det behövs lagstiftning på området. De framhåller emellertid att lagstiftningen måste ha till syfte att den enskildes integritet skall skyddas så långt som möjligt och att risken för missbruk skall stävjas. Motionärerna är inte nöjda med det integritetsskydd som den föreslagna lagen ger. De föreslår därför att riksdagen skall dels avslå propositionen, dels hemställa hos regeringen om ett nytt lagförslag, i vilket integritetsskyddet skärps. Motionärerna anser att som modell för behandlingen av obeställbara försändelser kan tjäna den ordning som gäller i Norge, där obeställbara försändelser öppnas centralt av en brevöppningskommision, vars medlemmar har undertecknat en förbindelse om tystnadsplikt.

Enligt 5 § i lagförslaget skall tillslutna försändelser öppnas vid en särskild enhet hos postverket. Föredragande departementschefen framhåller (i specialmotiveringen till denna paragraf) att utgångspunkten,

när det gäller den organisatoriska hanteringen av själva öppnandet av obeställbara försändelser, bör vara att så få personer som möjligt inom postverket skall befatta sig med brev- och paketöppningen och att den bästa lösningen därvid är, som också postverket har förordat, att hanteringen äger rum vid en särskild organisationsenhet.

Med den föreslagna organisationen synes det enligt departementschefen inte vara nödvändigt att i lagen kräva att öppnandet skall ske i närvaro av vittnen. Om postverket anser att en sådan ordning är önskvärd, kan verket självt, framhåller departementschefen, besluta om det. Vittnen garanterar enligt departementschefen i viss mån att själva öppnandet sker i godtagbar ordning, och vid en eventuell tvist om vad som har ingått i en öppnad försändelse kan vittnets uppgifter få betydelse.

Departementschefen anför att det inte finns anledning att i lagen föreskriva att de personer som hanterar öppningen av obeställbara försändelser skall avlägga några särskilda tysthetslöften om innehållet i försändelserna. Att en tjänsteman hos en myndighet har avgett en förbindelse att iaktta sekretess förpliktar honom inte till mer än vad som är hans lagliga skyldighet, påpekar departementschefen och anför att postverket självt kan föreskriva att de anställda som skall hantera öppnandet av försändelserna skall avge någon form av sekretessförbindelse, om verket anser att behov därav finns.

Företrädarna för kommunikationsdepartementet och postverket understök inför utskottet vad departementschefen sålunda anför i propositionen och upplyste att den särskilda enheten för öppnande av obeställbara försändelser avses bli lokaliserad till Kiruna samt att det har förutsatts att juridisk sakkunskap vid postverkets huvudkontor i Stockholm vid behov skall bistå enheten i Kiruna i bl.a. frågor som berör enskildas integritet.

Den sålunda förutskickade ordningen för öppnandet av obeställbara postförsändelser och föreskrift i 4 § lagförslaget att en öppnad försändelse inte skall få undersökas närmare än vad som behövs för att försändelsen skall kunna återställas till avsändaren resp. delas ut till adressaten innebär enligt utskottets mening att den enskildes integritet skyddas på ett tillfredsställande sätt. Utskottet förutsätter emellertid att de personer som hanterar öppnandet av obeställbara försändelser skall ha att avge någon form av sekretessförbindelse beträffande innehållet i försändelserna. Propositionsförslaget bör således kunna läggas till grund för lagstiftning om behandlingen hos postverket av obeställbara försändelser. Utskottet avstyrker därmed förslagen i motion T20 (vpk) att propositionen skall avslås och riksdagen skall hemställa om ett nytt lagförslag.

### 3. Försändelser som bör omfattas av lagstiftningen

1989/90:TU22

Enligt 1 § lagförslaget skall lagens regler avse tre typer av försändelser, nämligen vid punkt 1 i paragrafen försändelse som inte kan delas ut till adressaten, vid punkt 2 försändelse som är ofrånkerad eller otillräckligt fränkerad om adressaten inte löser ut den samt vid punkt 3 försändelse som har återsänts till postverket av en utländsk postförvaltning. Dessa typer av försändelser omfattas av postverkets nuvarande regler om behandlingen av obeställbara försändelser.

I motion T18 (c) föreslås att lagen skall avse försändelse som inte kan delas ut till adressaten och försändelse som har återsänts till postverket av en utländsk postförvaltning (dvs. försändelser av typerna 1 och 3 med uteslutning av försändelse av typ 2).

I motion T21 (fp) föreslås att lagen skall avse endast försändelse som inte kan delas ut till adressaten (dvs. försändelse av typ 1 med uteslutning av försändelser av typerna 2 och 3).

I förslaget om uteslutning av försändelsetypen 2 — dvs. försändelse som är ofrånkerad eller otillräckligt fränkerad och som adressaten inte löser ut — instämmer motionärerna i båda motionerna med lagrådet, och de hänvisar till vad lagrådet har anfört.

Den föreslagna ordningen med att öppna ofrånkerade eller otillräckligt fränkerade försändelser som adressaten inte löser ut framstår enligt lagrådet som vore den motiverad av hänsyn till postverkets ekonomiska intressen, nämligen som sanktion mot att försändelsen varken är fränkerad eller bär uppgift om avsändare.

Betänkligheter som öppnandet av brev kan väcka när hänsyn tas till den personliga integriteten föranleder, påpekar lagrådet, tvekan om ofrånkerade eller otillräckligt fränkerade brev bör föras in under den föreslagna ordningen. Saknas uppgift om avsändaren, synes försändelsen böra antingen efter viss tid förstöras utan att öppnas eller ändå delas ut till adressaten. Vilketdera som skall ske bör postverket självt kunna få bestämma. Lagrådet har i inledningen till sitt yttrande framhållit att bestämmelserna om skydd för den enskildes korrespondens och om inskränkningar i detta skydd i artikel 8 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna manar till försiktighet vid utformningen av den aktuella lagstiftningen.

Även beträffande förslaget i motion T21 (fp) om uteslutning från den föreslagna lagen av försändelsetypen 3 — dvs. försändelse som har återsänts till postverket av en utländsk postförvaltning — instämmer man med lagrådet och hänvisar till vad lagrådet anför.

Lagrådet anser att sådan försändelse kan från det svenska postverkets synpunkt inte delas ut till adressaten och omfattas sålunda av punkt 1 i 1 §, varför punkt 3 kan utgå ur lagförslaget.

Utskottet vill beträffande *ofrånkerade eller otillräckligt fränkerade försändelser som adressaten inte löser ut* (typ 2) — i likhet med departementschefen — framhålla att om postverket skulle dela ut sådan

försändelse trots att avsändaren inte har betalat för detta skulle detta sätt att få försändelse vidarebefordrad kunna sättas i system och postverket på sikt tvingas att kompensera sig genom portohöjningar, vilket i sin tur skulle drabba andra kunder. Som departementschefen påpekar måste utgångspunkten vara att endast den som betalar för postverkets tjänster kan påräkna att få dem utförda.

Beträffande lagrådets alternativa förslag att försändelse av typ 2 skall efter viss tid förstöras utan att öppnas vill utskottet — också i likhet med departementschefen — framhålla att försändelse av här aktuellt slag kan innehålla sådant som avsändaren föredrar att få tillbaka enligt huvudregeln för hanteringen framför att innehållet förstörs. Det kan röra sig om värdesaker — t.ex. pengar, postväxlar, biljetter eller andra värdehandlingar — eller föremål med affektionsvärde. Genom att man återställer försändelsen till avsändaren får denne vidare reda på att försändelsen inte har nått adressaten och anledningen till detta, t.ex. avflyttning.

Utskottet anser med hänsyn till det anförda att försändelse av här aktuell typ bör omfattas av en blivande lag på området. Därmed avstyrker utskottet motion T18 (c) och motion T21 (fp) i här aktuell del.

Av propositionen framgår att *försändelser som har återsänts till postverket av utländsk postförvaltning* (typ 3) av hävd inom postverket har behandlats som en särskild typ av obeställbara försändelser. Utskottet anser att det inte finns anledning att ändra på detta förhållande. Till detta kommer att nu aktuella försändelser inte i alla fall kan vara hänförliga till typ 1. Företrädarna för kommunikationsdepartementet och postverket påpekade nämligen vid sammanträdet med utskottet att det har förekommit att försändelser, som har varit tillräckligt frankerade och försedda med uppgifter om adressat, av en utländsk postförvaltning inte har vidarebefordrats till adressaterna då dessa av något skäl inte har fått ta emot försändelser från utlandet.

Försändelser av här avsett slag bör således uttryckligen omfattas av den blivande lagen. Motion T21 (fp) avstyrks därmed även såvitt här är i fråga.

#### 4. Behandlingen av innehåll av visst slag i en öppnad försändelse

Öppnade försändelser som fortfarande är obeställbara skall enligt 6 § lagförslaget förvaras hos postverket, som bestämmer förvaringstidens längd. Vid förvaringstidens utgång skall enligt 7 § lagförslaget en öppnad försändelse, som inte har kunnat lämnas ut, tillfalla staten. Skriftliga meddelanden skall då omedelbart förstöras. Annan egendom än pengar och frimärken skall säljas, om det lämpligen kan ske. I annat fall skall egendomen förstöras.

I motion T19 (mp) framhålls att personliga meddelanden m.m. kan finnas på ljudband, videogram och fotografier och att de därför inte bör kunna bli föremål för försäljning utan bör förstöras. Även ritning-

ar och teckningar kan, framhåller motionärerna vidare, vara av sådan karaktär att de av samma anledning bör förstöras. Motionärerna begär att det skall föreskrivas att även ljudband, videogram, fotografier, teckningar och ritningar skall förstöras.

Utskottet är så till vida ense med motionärerna om att ljudband, videogram, fotografier, ritningar och teckningar inte bör försälgas om en försäljning kan antas medföra kränkning av någons personliga integritet. I så fall bör de i stället förstöras. Annan egendom bör inte heller försälgas utan bör förstöras om en försäljning kan antas medföra en sådan kränkning.

I vissa fall kan egendom sakna saluvärde varför det redan av den anledningen inte bör bli aktuellt för postverket att sälja den. Emellertid bör 7 § lagförslaget kompletteras med en föreskrift om att som villkor för att en försäljning skall få ske av annan egendom än pengar och frimärken som påträffas i en öppnad försändelse skall gälla att egendomen lämpligen kan säljas och att en försäljning av egendomen inte kan antas medföra kränkning av någons personliga integritet.

## 5. Lagförslaget i övrigt

Lagförslaget i övrigt har inte föranlett någon erinran från utskottets sida.

## 6. Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *avslag på proposition 1989/90:67 och begäran om nytt lagförslag*

att riksdagen avslår motion 1989/90:T20,

2. beträffande *vissa ofrankerade eller otillräckligt frankerade försändelser*

att riksdagen med bifall till propositionen i denna del samt med avslag på motionerna 1989/90:T18 och 1989/90:T21 i denna del godkänner vad utskottet anför,

3. beträffande *försändelser som har återsänts av en utländsk postförvaltning*

att riksdagen med bifall till propositionen i denna del och med avslag på motion 1989/90:T21 i denna del godkänner vad utskottet anför,

4. beträffande *1 § i lagförslaget*

att riksdagen antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om obeställbara postförsändelser såvitt avser 1 §,

5. beträffande *7 §*

att riksdagen med anledning av motion 1989/90:T19 antar 7 § i det i propositionen framlagda lagförslaget med den ändringen att paragrafen erhåller följande som *utskottets förslag* betecknade lydelse:

*Regeringens förslag**Utskottets förslag*

## 7 §

En öppnad försändelse som inte har kunnat lämnas ut tillfaller staten vid förvaringstidens utgång. Skriftliga meddelanden skall då omedelbart förstöras. Annan egendom än pengar och frimärken skall säljas, om det lämpligen kan ske. I annat fall skall egendomen förstöras.

En öppnad försändelse som inte har kunnat lämnas ut tillfaller staten vid förvaringstidens utgång. Skriftliga meddelanden skall då omedelbart förstöras. Annan egendom än pengar och frimärken skall säljas, om det lämpligen kan ske *och en försäljning inte kan antas medföra kränkning av någons personliga integritet*. I annat fall skall egendomen förstöras.,

## 6. beträffande lagförslaget i övrigt

att riksdagen antar det i propositionen framlagda lagförslaget i den mån det inte omfattas av vad utskottet hemställt ovan.

Stockholm den 3 april 1990

På trafikutskottets vägnar

*Birger Rosqvist*

Närvarande: Birger Rosqvist (s), Rolf Clarkson (m), Ove Karlsson (s), Olle Östrand (s), Elving Andersson (c), Sven-Gösta Signell (s), Görel Bohlin (m), Margit Sandéhn (s), Sten-Ove Sundström (s), Sten Andersson i Malmö (m), Hugo Bergdahl (fp), Rune Thorén (c), Viola Claesson (vpk), Roy Ottosson (mp), Jarl Lander (s), Yngve Wernersson (s) och Ingrid Hasselström Nyvall (fp).

## Förslag till

## Lag om obeställbara postförsändelser

Härigenom föreskrivs följande.

**1 §** Denna lag gäller behandlingen hos postverket av obeställbara postförsändelser. En försändelse är obeställbar om

1. den inte kan delas ut till adressaten,
2. den är ofrankerad eller otillräckligt frankerad och adressaten inte löser ut den,
3. den har återsänts till postverket av en utländsk postförvaltning.

**2 §** En obeställbar försändelse skall om möjligt återställas till avsändaren.

**3 §** Tillslutna försändelser som är obeställbara får öppnas av postverket, om kuvertet eller omslaget saknar sådana uppgifter om avsändaren att försändelsen kan återställas till denne.

**4 §** En öppnad försändelse får inte undersökas närmare än som behövs för att försändelsen skall kunna återställas till avsändaren och, beträffande försändelser som avses i 1 § 1, delas ut till adressaten.

**5 §** Tillslutna försändelser skall öppnas vid en särskild enhet hos postverket.

**6 §** Öppnade försändelser som fortfarande är obeställbara skall förvaras hos postverket. Förvaringstidens längd bestäms av postverket. Innehåll som är utsatt för försämring eller består av trycksaker, reklamblad eller liknande som kan antas sakna värde får omedelbart förstöras.

**7 §** En öppnad försändelse som inte har kunnat lämnas ut tillfaller staten vid förvaringstidens utgång. Skriftliga meddelanden skall då omedelbart förstöras. Annan egendom än pengar och frimärken skall säljas, om det lämpligen kan ske. I annat fall skall egendomen förstöras.

**8 §** Ett belopp som betalats in till postverket och som postverket varken kan förmedla till mottagaren eller återställa till inbetalaren tillfaller staten två år efter det att inbetalningen gjordes.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1990.