

Regeringens proposition

1989/90: 67

om lag om obeställbara postförsändelser



Prop.
1989/90: 67

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 21 december 1989.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Georg Andersson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en särskild lag om postverkets behandling av s. k. obeställbara försändelser, dvs. försändelser som verket inte delar ut till adressaten. Sådana försändelser har sedan gammalt öppnats hos postverket om de saknat uppgift om avsändare. Föreskrifter om rätt för postverket att öppna obeställbara försändelser kräver numera enligt regeringsformen reglering i lag. Den föreslagna lagen innehåller också vissa regler om hur postverket skall hantera innehållet i öppnade försändelser samt om belopp som betalats in till postverket och som postverket varken kan förmedla till mottagaren eller återställa till inbetalaren.

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.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 december 1989

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Hjelm-Wallén, S. Andersson, Göransson, Gradin, Hellström, Johansson, Hultström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström, Lööw, Persson

Föredragande: statsrådet G. Andersson

Proposition om lag om obeställbara postförsändelser

1 Inledning

I en framställning hos regeringen sommaren 1988 anförde justitieombudsmannen (JO) — mot bakgrund av vad som hade framkommit i ett ärende hos honom — att det för närvarande saknas lagstöd för sådan postbehandling inom postverket som innefattar öppnande av förtroliga försändelser. Med stöd av 4 § lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän väckte JO samtidigt hos regeringen frågan om lämpliga åtgärder för att eliminera dessa brister i normgivningen.

I februari 1989 hemställde postverket att regeringen vidtar åtgärder för att genom lagstiftning reglera verkets möjligheter att i vissa fall öppna obeställbara försändelser. Till framställningen var fogad en s. k. attitydundersökning om allmänhetens syn på postverkets behandling av obeställbara försändelser.

Med anledning av framställningarna har inom kommunikationsdepartementet upprättats promemorian Postverkets behandling av obeställbara försändelser. Ett utdrag ur promemorian bör fogas till protokollet i detta ärende som bilaga 1. Promemorians lagförslag bör fogas till protokollet i detta ärende som bilaga 2.

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av justitiekanslern (JK), hovrätten för Västra Sverige, postverket, konsumentverket och Sveriges Advokatsamfund. Jag redovisar remissyttrandena närmare i samband med mina överväganden (avsnitt 3).

Regeringen beslöt den 30 november 1989 att inhämta lagrådets yttrande över ett inom kommunikationsdepartementet upprättat förslag till lag om postförsändelser som inte delas ut till adressaten. Det sålunda remitterade förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Lagrådet har den 12 december 1989 yttrat sig över lagförslaget. Yttrandet bör fogas till protokollet som *bilaga 4*.

Jag redovisar lagrådets synpunkter närmare i samband med mina överväganden (avsnitt 3) och i specialmotiveringen (avsnitt 5). Jag kan emeller-

tid redan nu säga att jag godtar lagrådets förslag till ändringar beträffande lagens rubrik och 8 §. Vidare föreslår jag med anledning av lagrådets påpekanden några smärre redaktionella jämkningar av lagtexten i 1 § första meningen samt 4 och 6 §§. Dessutom föreslår jag på lagrådets inrådan att den i det remitterade lagförslaget upptagna crinran om innehållet i 9 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100) utgår.

2 Nuvarande ordning, dess lagenlighet och förutsättningarna för en lag

Med en obeställbar försändelse menas en försändelse som postverket av någon anledning inte levererar till adressaten. Antalet sådana försändelser uppgår varje år till omkring 1 milj. Föreskrifter om hur sådana försändelser skall hanteras har hittills meddelats av postverket. Några andra föreskrifter i ämnet finns inte med undantag för en bestämmelse i postala tidningskungörelsen (1968:489) som i detta sammanhang saknar intresse.

Postverkets föreskrifter om hur obeställbara försändelser skall behandlas finns i allmänna poststadgan och har redovisats i promemorian (avsnitt 2.2). Stadgan har antagits av postverket med stöd av verkets instruktion.

Av de nämnda föreskrifterna framgår sammanfattningsvis att postverket öppnar obeställbara försändelser som inte kan återställas till adressaten. Om uppgifter angående adressaten eller avsändaren inte går att få fram av innehållet, förstörs försändelsen. Innehåller försändelsen pengar eller frimärken, behåller verket dessa. Andra värdeföremål säljs efter en viss tid. Obeställbara postanvisningsbelopp som inte kan återställas till avsändaren lämnas till en särskild understödskassa.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Postverket utgör en del av "det allmänna". Grundlagsbestämmelsens tillämplighet förutsätter inte att ingreppet företas i det allmännas intresse. Avgörande är i stället vem som i den aktuella situationen gör ingreppet i den enskildes frihetssfär. Brevöppningens karaktär av intrång påverkas inte av det förhållandet att postverkets personal ålagts tystnadsplikt. Genom att öppna obeställbar post som inte kan återställas till avsändaren gör postverket ett sådant intrång i rätten till förtrolig kommunikation som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen.

Begränsningar av den aktuella rättigheten får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen endast ske genom lag. Någon möjlighet för riksdagen att delegera normgivningskompetensen i denna del till regeringen föreligger inte. Enligt regeringsformens övergångsbestämmelser äger emellertid äldre författning – även myndighetsföreskrift – fortsatt giltighet utan hinder av att den inte har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av regeringsformen.

Enligt JO är det en förutsättning för att berörda övergångsbestämmelser skall vara tillämpliga att postverkets rättighetsbegränsande föreskrifter inte ändrats efter det att regeringsformen trädde i kraft. Så har emellertid

enligt JO:s bedömning skett i det att poststadgans föreskrifter om organisationen för brevöppningen ändrats år 1984.

Prop. 1989/90:67

För egen del finner jag det inte nödvändigt att i detta ärende ta ställning till om organisationsförändringen skall anses ha medfört att de berörda övergångsbestämmelserna till regeringsformen inte längre är tillämpliga i fråga om föreskrifterna om brevöppning. Det är tillräckligt att konstatera att föreskrifter som innebär begränsningar i rätten till förtrolig kommunikation numera enligt 2 kap. 6 § regeringsformen kräver lagform. Om postverket i fortsättningen skall medges rätt att öppna obeställbara försändelser, bör denna rätt sålunda regleras i lag.

När det gäller postverkets hantering av öppnade försändelser och dessas innehåll samt belopp som betalats in till postverket och som verket varken kan förmedla till mottagaren eller återställa till inbetalaren anser jag, till skillnad från vad som antyds i promemorian, att denna är i överensstämmelse med regeringsformen. Det är visserligen fråga om sådana föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen. Regeringen har emellertid genom lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen bemyndigats att meddela föreskrifter som bl. a. avses i 8 kap. 3 §, om föreskrifterna gäller — förutom annat — postbefordran. Med sådana föreskrifter avses bl. a. föreskrifter som finns i poststadgan och som kan hänföras till det primära lagområdet (se prop. 1975:8 s. 74). Detta förhållande medför inte att riksdag och regering är förhindrade att besluta föreskrifter i dessa avseenden.

När det gäller de allmänna förutsättningarna för en lag som ger postverket rätt att öppna postförsändelser vill jag erinra om bestämmelserna i 2 kap. 12 § regeringsformen. En inskränkning i rätten till förtrolig kommunikation får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En sådan begränsning får 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.

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna innehåller bestämmelser till skydd för den enskildes korrespondens. I artikel 8 föreskrivs sålunda att envar har rätt till skydd för bl. a. sin korrespondens. Av artikelns andra stycke framgår att rättigheten får underkastas inskränkningar. Stycket har följande lydelse:

Offentlig myndighet må icke störa åtnjutandet av denna rättighet med undantag för vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

Innan jag redovisar mina överväganden vill jag också ta upp frågan om sekretess i detta sammanhang.

Med sekretess förstås förbud att röja uppgifter, vare sig det sker muntli-

gen eller genom att en allmän handling lämnas ut eller det sker på något annat sätt. Förbudet att röja uppgifter omfattar varje form av röjande och gäller för den myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för personer som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid fått kännedom om uppgiften.

Enligt 9 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100, senaste lydelse 1989:44) gäller sekretess inom postverket för uppgift som angår särskild postförsändelse. Bestämmelsen avser att skydda den som utnyttjar postverket. De uppgifter som sekretessbeläggs är bl. a. uppgifter i postförsändelse, som har lämnats in för befordran.

Med postförsändelser i 9 kap. 8 § sekretesslagen avses bl. a. brevöppningsförsändelser och paket (Corell m. fl., Sekretesslagen, andra uppl. 1985, s. 266). En i och för sig skyddad uppgift får dock lämnas till den som är försändelsens avsändare eller mottagare, såvida inte sekretess följer av andra bestämmelser. Den som bryter mot bestämmelserna i sekretesslagen gör sig skyldig till brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.

I sammanhanget kan vidare pekats på att handlingar som lämnas in för befordran inte anses som allmänna enligt 2 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen.

3 Överväganden

Övervägandena i huvudfrågan, om postverket skall få öppna försändelser eller inte, bör som JO anfört utgå från en intresseavvägning, varvid det integritetsintrång som brevöppningen innebär ställs mot postverkets kunders intresse av att obeställbara försändelser kan återställas. Frågan är alltså om brevöppning kan accepteras i syfte att säkerställa att postbefordran i så stor utsträckning som möjligt kan garanteras eller om den enskilde, genomsnittligt sett, föredrar att riskera att en obeställbar försändelse förstörs framför att behöva befara att innehållet röjs.

För egen del anser jag i likhet med samtliga remissinstanser att en rätt för postverket att öppna obeställbara brev inte kan anses stå i strid mot 2 kap. 12 § regeringsformen. Även *lagrådet* har ställt sig bakom denna uppfattning.

När det gäller Sveriges åtaganden enligt konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har *lagrådet* anfört följande.

Förslaget låter sig endast med svårighet förenas med ordalydelsen av artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Lagförslagets grunder synes emellertid inte stå i strid med de syften som konventionsbestämmelsen kan antas vara avsedd att tillgodose. Bestämmelsens lydelse manar dock till viss försiktighet vid lagens utformning. Med det nu anförda är *lagrådet* berett att godta förslagets grunder också såvitt angår förhållandet till den europeiska konventionen.

För egen del anser jag att artikel 8 inte kan anses ha ett annat syfte än 2 kap. 6 och 12 § § regeringsformen, nämligen att skydda rätten till förtroelig kommunikation. Brevöppning i syfte att hjälpa avsändaren att få tillbaka brev som det annars inte går att återställa kan inte anses strida mot denna skyddade rättighet. Jag anser således att mitt förslag är förenligt med konventionsåtagandet.

Med dessa konstateranden övergår jag nu till att behandla frågan huruvida den i promemorian föreslagna lagstiftningen bör införas. Först redovisar jag remissyttrandena.

JK uttrycker en viss tveksamhet till det förslag som har lagts fram i promemorian eftersom brevöppning alltid är mycket känslig ur integritetssynpunkt. Det är således ingalunda självklart att problemen med obeställbara försändelser skall lösas på det sätt som har föreslagits. *JK* vill emellertid, vid ett slutligt ställningstagande till förslaget, inte motsätta sig detta.

Hovrätten för Västra Sverige tillstyrker att postverket också fortsättningsvis skall få öppna obeställbara brev som inte kan återställas med hänsyn till att detta redan skett sedan lång tid tillbaka och att den attitydundersökning som verket genomfört ger stöd för att förfarandet är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Hovrätten understryker dock att en förutsättning för att den nuvarande ordningen skall få bestå måste vara att den enskildes integritet skyddas så långt möjligt och att risken för missbruk elimineras.

Konsumentverket har i huvudsak inte något att erinra mot förslaget om att hanteringen av obeställbara postförsändelser regleras genom lag.

Sveriges Advokatsamfund anser att övervägande skäl talar för att inte tillåta posten eller annan myndighet att öppna försändelser. Det är till att börja med osäkert i vilken utsträckning intresset i enskilda fall av att en viss försändelse når adressaten är starkare än intresset av att brevhemligheten bevaras. Vid osäkerhet om hur starka intressena är bör huvudregeln – brevhemligheten – upprätthållas. Men även om det skulle vara så att i det övervägande antalet enskilda fall intresset av att brevet når fram är starkare än intresset av brevhemligheten, anser samfundet att brevhemligheten bör bevaras av hänsyn till den som anser att det är viktigare att brevhemligheten bevaras än att brevet kommer fram. Dessa skall inte behöva finna sig i att brevhemligheten röjs därför att andra har slarvat med adresseringen och har ett intresse av att brevet når adressaten. Vid den samlade bedömningen beaktar samfundet också det förhållandet att det inte alltid är viktigt att just ett visst brev kommer fram – meddelandet kan skickas till adressaten på annat sätt. Samfundet anser att den intresseavvägning som måste göras är mycket svår. Det finns också goda skäl för förslaget att posten skall ha rätt att öppna obeställbara försändelser. Men samfundet anser det vara bättre om rättighetsbegränsningen inte införs.

Bland remissinstanserna är det således endast *Sveriges Advokatsamfund* som avstyrker förslaget. Jag noterar dock att samfundet också uttalar att det finns goda skäl för förslaget att postverket skall ha rätt att öppna obeställbara försändelser.

Syftet med brevöppningen hos postverket är att söka garantera en snabb och säker postbefordran. Postverket har också ända sedan år 1872 tilläm-

pat brevöppning och detta tycks ha varit ett av allmänheten godtagat förfarande. Den attitydundersökning som postverket åberopat i ärendet som stöd för sin framställning kan, som konsumentverket påpekat, visserligen inte tillmätas någon helt avgörande betydelse. Jag anser dock att det är klarlagt att flertalet av postverkets kunder är beredda att acceptera postöppning som en serviceåtgärd.

Om man utformar en lag i ämnet så att risken för att innehållet i öppnade försändelser kommer till obehörigas kännedom minimeras så långt det är möjligt, anser jag att postöppning kan godtas. Jag vill i detta sammanhang också hänvisa till redovisningen i promemorian om förhållandena i andra länder (avsnitt 4.3).

Mina närmare överväganden framgår av specialmotiveringen. Utgångspunkten är att lagen bör omfatta behandlingen hos postverket av obeställbara postförsändelser i den utsträckning som en reglering kräver lagform eller annars lämpligen bör ske i lag.

Till skillnad från vad som föreslagits i promemorian anser jag att de bestämmelser som gäller själva öppnandet skall omfatta alla tillslutna försändelser. Den koppling som gjorts i promemorian (3 §) till ordalydelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen är knappast adekvat. Det är ju först genom själva öppnandet som man får veta om innehållet är förtroligt.

I förhållande till promemorian föreslår jag också efter förslag av hovrätten för Västra Sverige en annan ordningsföljd mellan paragraferna och en del smärre justeringar i övrigt i syfte att öka lagens överskådlighet.

I promemorian har föreslagits att en öppnad försändelse som inte har kunnat lämnats ut inom en av postverket bestämd förvaringstid skall tillfalla staten. Skriftliga meddelanden skall då enligt förslaget omedelbart förstöras medan annan egendom än pengar och frimärken skall säljas om det lämpligen kan ske.

Sveriges Advokatsamfund har i sitt remissyttrande anført att även fotografier och teckningar bör omfattas av regeln om omedelbart förstörande. Det kan vara känsligt för avbildade personer om ett foto eller en teckning kommer i orätta händer. Även ritningar bör enligt samfundet förstöras eftersom de kan innehålla företagshemligheter. Enligt samfundet bör det i lagen anges att försäljning av egendom inte får ske om det finns minsta risk att detta kan innebära intrång i någons personliga integritet eller vara sårande eller vanhedrande för någon. Innehållet i försändelsen kan vara av det mest skiftande slag och det kan väl tänkas att om egendomen säljs den kommer i händerna på en person som kan känna igen den eller härleda den. Som exempel på sådan egendom nämner samfundet släktklenoder.

Med anledning av vad samfundet anført vill jag framhålla att fotografier i allmänhet torde sakna saluvärde varför det redan av den anledningen inte blir aktuellt för postverket att sälja dessa. Om en obeställbar försändelse som inte kunnat återställas till avsändaren innehåller företagshemligheter, utgår jag från att avsändaren i regel får kännedom om att försändelsen inte kommit adressaten till handa och därför under förvaringstiden begär att få tillbaka försändelsen. Detsamma får antas gälla också värdesaker och egendom av personligt slag. Om varken avsändaren eller adressaten ens bemödar sig om att få ut försändelsen bör de få finna sig i att

innehållet säljs. I lagen bör dock tas in en särskild bestämmelse om att egendom som inte säljs skall förstöras.

Några ytterligare sekretessregler med anledning av den nu föreslagna ordningen synes inte behövas. Det skydd som följer av sekretesslagen bedöms vara tillräckligt.

Inte heller finns det anledning att i lagen föreskriva att de personer som hanterar öppningen inom postverket skall avlägga några särskilda tysthetslöften om innehållet i försändelserna. Att en tjänsteman hos en myndighet avgett en förbindelse att iaktta sekretess förpliktar honom inte till mer än vad som är hans lagliga skyldighet. En sekretessförbindelse eller ett sekretessbevis kan inte i något fall ha annan innebörd än en bekräftelse av att en tjänsteman har tagit emot en erinran om vad som gäller för hans vidkommande i fråga om sekretess och som en försäkran att han skall rätta sig efter bestämmelserna (Beckman m. fl., Kommentar till Brottsbalken II, femte uppl. 1982, s. 433). Förbindelsen kan emellertid ha betydelse för att visa att han förstått eller bort förstå att han bröt mot sin tjänsteplikt.

Om postverket anser att det finns behov av att låta de anställda som skall hantera öppnandet av försändelserna avge någon form av sekretessförbindelse kan verket självt föreskriva detta.

I likhet med *lagrådet* anser jag att det inte behövs någon särskild erinran i lagtexten om att sekretess gäller enligt 9 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) inom postverket för uppgifter som angår särskild postförsändelse.

4 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommunikationsdepartementet upprättats förslag till lag om obeställbara postförsändelser.

Förslaget har granskats av *lagrådet*.

5 Specialmotivering

Rubriken

Rubriken har utformats i enlighet med *lagrådets* förslag.

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.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Lagen gäller sålunda behandlingen hos postverket av obeställbara postförsändelser i den utsträckning som föreskrifter om behandlingen kräver lagform eller annars lämpligen bör tas upp i lag.

Enligt den terminologi som av hävd används inom postverket är en

försändelse obeställbar i tre typfall. Det första fallet är när 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. Den andra typen avser försändelser som är ofrankerade eller otillräckligt frankerade och som inte löses ut av adressaten. En tredje typ av obeställbara försändelser utgörs av sådana som postats i Sverige till utlandet men som av en utländsk postförvaltning skickats tillbaka till Sverige oavsett anledningen till att försändelsen inte har delats ut i adresslandet.

Uttrycket "postförsändelse" omfattar alla försändelser som postverket befordrar dvs. dels "brev eller annan förtrolig försändelse" som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen, dels andra brev samt paket, reklam, postkort, vykort och trycksaker.

Enligt *lagrådet* framstår den föreslagna ordningen beträffande ofrankerade eller otillräckligt frankerade försändelser som vore den motiverad av hänsyn till postverkets ekonomiska intressen, nämligen som en sanktion mot att breven varken är frankerade eller bär uppgift om avsändare. De betänkligheter som öppnandet av brev kan väcka när hänsyn tas till den personliga integriteten och vad *lagrådet* förut anfört om behovet av försiktighet i förhållande till den europeiska konventionen föranleder enligt *lagrådet* tvekan om ofrankerade eller otillräckligt frankerade brev bör föras in under den föreslagna ordningen. *Lagrådet* har för sin del ansett att så inte bör ske. Saknas uppgift om avsändaren i sådana fall synes försändelsen enligt *lagrådet* böra antingen efter viss tid förstöras utan att öppnas eller ändå delas ut till adressaten. Vilketdera som skall ske skulle postverket självt få bestämma om. *Lagrådet* har därför förordat att punkt 2 får utgå.

För egen del får jag framhålla följande. Om postverket, såsom *lagrådet* har varit inne på, skulle förstöra ofrankerade eller otillräckligt frankerade försändelser skulle detta med all säkerhet vara det minst kostsamma alternativet för verket. Åtminstone när det gäller brev till privatpersoner brukar emellertid verket dela ut brevet, med en uppmaning till adressaten att betala in det felande beloppet. I en del fall har emellertid mottagaren t.ex. försäkringskassan på förhand förklarat att han inte löser ut ofrankerade försändelser. Om postverket skulle dela ut sådana försändelser trots att avsändaren inte betalat för denna tjänst, vilket *lagrådet* föreslår som ett alternativ, skulle detta kunna sättas i system och postverket på sikt tvingas att kompensera sig genom portohöjningar, vilket i sin tur skulle drabba andra kunder. Utgångspunkten måste dessutom vara att endast den som betalar för postverkets tjänster kan påräkna att få dem utförda. Jag kan inte heller se att den europeiska konventionen skulle innebära att man bör göra skillnad mellan olika typer av obeställbara försändelser.

Otvivelaktigt kan försändelser av aktuellt slag innehålla sådant som avsändaren föredrar att få tillbaka framför att innehållet förstörs. Han får då också reda på att innehållet inte nått adressaten. Jag vidhåller sålunda mitt förslag i denna del.

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

Det förutsätts att postverket med ledning av vad som står på kuvertet eller omslaget förvisar sig om att försändelsen inte kan återställas till avsändaren innan försändelsen får öppnas.

Enligt *lagrådet* är det utan ytterligare bestämmelse förenligt med 2 § att en postförsändelse från utlandet som i Sverige inte kan delas ut till adressaten och som saknar behövliga uppgifter om avsändare får återsändas till vederbörande utländska postförvaltning utan ytterligare åtgärd. Det får således enligt *lagrådet* ankomma på den utländska postförvaltningen att i mån av befogenhet öppna försändelsen för att utröna vem avsändaren är. Jag delar denna uppfattning.

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.

Med tillslutna försändelser avses sådana postförsändelser som är igenklistrade, igentejpade eller på annat sätt tillslutna. Reklamblad, postkort, vykort och trycksaker faller utanför såvida de inte skickats i tillslutna försändelser. Brev som inte är igenklistrade utan endast tillslutna omfattas av paragrafen.

Paragrafen är tillämplig endast i det fall en undersökning som förutsätts i 2 § inte ger någon upplysning om avsändaren. Om en adress utan omgång kan skaffas fram med ledning av t. ex. ett personnummer eller ett namn, bör självfallet detta göras i första hand.

Det kan vara lämpligt att postverket väntar någon tid innan öppnandet sker i syfte att avsändare eller adressat skall få tillfälle att ge sig till känna.

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.

Paragrafen har formulerats om i förhållande till det remitterade förslaget med anledning av vad *lagrådet* anförde i anslutning till 1 §.

Paragrafens innebörd är att undersökningen av en öppnad försändelse skall begränsas till vad som behövs för att få fram sådana uppgifter att försändelsen kan återställas till avsändaren och, beträffande sådana försändelser som avses i 1 § 1, delas ut till adressaten. Så snart sådana uppgifter erhållits skall undersökningen avslutas. Brev skall således aldrig läsas, utan bara ögnas igenom. Undersökningen av öppnade paket bör inskränka sig till eftersökande av uppgifter om avsändarens samt, beträffande sådana försändelser som avses i 1 § 1, adressatens namn och adress.

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

Paragrafen gäller den organisatoriska hanteringen av själva öppnandet. Utgångspunkten bör vara att så få personer som möjligt inom verket skall befatta sig med brev- och paketöppningen. Den bästa lösningen är därvid,

såsom också postverket förordat, att hanteringen äger rum vid en särskild organisationsenhet.

Med den föreslagna organisationen synes det inte nödvändigt att i lagen kräva att öppnandet skall ske i närvaro av vittnen. Om posten anser att en sådan bestämmelse är önskvärd, kan verket självt besluta om det. Som konsumentverket påpekar i sitt remissyttrande kan det finnas vissa fördelar med vittnen i detta sammanhang. Sålunda garanterar vittnen i viss mån att själva öppnandet sker i godtagbar ordning. Vid en eventuell tvist om vad som ingått i en öppnad försändelse kan vittnets uppgifter få betydelse.

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.

Öppnade försändelser skall givetvis omgående återställas till avsändaren när undersökningen gett sådana upplysningar att detta blir möjligt. Detta följer av 2 §. Sådana försändelser som avses i 1 § 1 kan också skickas till adressaten om innehållet gett sådana upplysningar att detta är möjligt.

Paragrafen behandlar den situationen att en försändelse också efter öppnandet inte kan återställas till adressaten och fortfarande är obeställbar. En sådan försändelse bör förvaras av postverket på den enhet som avses i 5 § under viss tid för att avsändaren eller adressaten skall få tillfälle att få ut försändelsen. Försändelser vars innehåll är utsatt för försämring bör dock få förstöras omedelbart. Trycksaker utan värde, reklamblad och liknande behöver i allmänhet inte heller förvaras. Böcker får i allmänhet anses ha ett försäljningsvärde och bör därför förvaras under lämplig tid.

Frågor om förvaringstidens längd och om själva utlämnandet bör postverket få besluta om. Vid bestämmandet av förvaringstidens längd måste beaktas att avsändare eller adressat måste få rimlig tid på sig att få ut en förvarad försändelse.

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur postverket skall förfara med öppnade försändelser och dess innehåll som inte lämnats ut under förvaringstiden.

En öppnad försändelse som inte har lämnats ut under förvaringstiden tillfaller staten. Skriftliga meddelanden som försändelsen innehåller skall då förstöras genom postverkets försorg. Med skriftliga meddelanden avses i detta sammanhang i princip meddelanden mellan avsändare och adressat. Dessa kan naturligtvis vara tecknade på andra skriftliga meddelanden som då också skall förstöras. Däremot avses inte t. ex. brev som i sig har ett ekonomiskt värde som samlarobjekt e. d. Som exempel kan nämnas brev som skrivits av en historisk person.

Det är inte ovanligt att öppnade försändelser innehåller pengar, frimärken, värdehandlingar och andra föremål av ekonomiskt värde. Det kan inte vara rimligt att också sådant innehåll skall förstöras. En lämplig ordning är att pengarna och frimärkena utan vidare tas om hand och att postverket säljer värdehandlingar och andra värdeföremål för statens räkning om försäljningen kan beräknas ge ett överskott. Det som sålunda tillfallit staten bör fritt få disponeras av postverket. Egendom som inte säljs skall givetvis 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.

Paragrafen reglerar vad som nu gäller för obeställbara postanvisningsbelopp enligt 110 § allmänna poststadgan. Föreskrifterna härom bör lämpligen tas in i lagen.

Enligt nyssnämnda bestämmelser i allmänna poststadgan skall obeställbart postanvisningsbelopp lämnas till en särskild understödkassa för änkor och barn efter personer som varit anställda i postverket. Även i fortsättningen bör postanvisningsbelopp som tillfallit staten få disponeras av postverket. Föreskrifter om detta kräver dock inte lagform.

Paragrafen har utformats i enlighet med lagrådets förslag.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att anta förslaget till lag om obeställbara postförsändelser.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

1 Inledning

Justitieombudsmannen (JO) har i en framställning hos regeringen — justitiedepartementet — den 6 juli 1988, mot bakgrund av vad som framkommit i ett ärende hos honom, anfört att det för närvarande saknas erforderligt lagstöd för sådan postbehandling inom postverket som innefattar öppnande av förtroliga försändelser. Med stöd av 4§ lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän har JO samtidigt väckt frågan om lämpliga åtgärder för att eliminera dessa brister i normgivningen. Framställningen har den 25 augusti 1988 överlämnats till kommunikationsdepartementet.

Postverket har den 17 februari 1989 hos regeringen — kommunikationsdepartementet — hemställt att regeringen vidtar åtgärder för att genom lagstiftning reglera verkets rätt att öppna s. k. obeställbara försändelser.

Framställningarna har inom kommunikationsdepartementet föranlett de överväganden och förslag som redovisas i denna promemoria.

2 Nuvarande ordning

2.1 Begreppet obeställbar postförsändelse

Med en *obeställbar postförsändelse* menas en försändelse som postverket av någon anledning inte kan leverera till adressaten. Antalet sådana försändelser uppgår varje år till omkring 1 milj. Föreskrifter om hur sådana försändelser skall hanteras har hittills meddelats av postverket. Några andra föreskrifter i ämnet, med undantag för en bestämmelse i postala tidningskungörelsen (1968:489), finns inte.

2.2 Postverkets föreskrifter

Historik

Ursprunget till postverkets nuvarande föreskrifter är en skrivelse år 1872 från dåvarande poststyrelsen till Kungl. Maj:t med förslag till föreskrifter angående obeställbara försändelsers behandling. Genom ett Kungl. brev samma år bemyndigades generalpoststyrelsen att under vissa omständigheter få öppna obeställbara försändelser. Poststyrelsen bemyndigades också att "meddela de närmare föreskrifter i ämnet, som kunna finnas tjenliga och af behov påkallade". Sådana föreskrifter infördes i generalpoststyrelsens kungörelse första gången år 1872.

Gällande föreskrifter

Nu gällande föreskrifter om hur obeställbara försändelser skall behandlas återfinns i 107—111 §§ allmänna poststadgan.

Brevförsändelse, som har blivit obeställbar på adresspostkontoret, skall, med vissa undantag, återställas till avsändaren, om uppgift om dennes namn och postadress finns på försändelsen. I annat fall skickas försändelsen till Postens regionala adressservice, en enhet inom varje postregion med ansvar bl. a. för slutbehandlingen av obeställbara försändelser.

Antalet sådana organisationsenheter inom postverket uppgår för närvarande till omkring 30. Antalet personer inom verket som hanterar brevöppning uppgår uppskattningsvis till omkring 100.

Ordningen med brevöppning regionalt infördes år 1984. Innan dess skulle obeställbara försändelser som saknade uppgift om avsändarens namn och adress skickas till postens reklamationskontor, som var en central organisationsenhet inom postverkets centralförvaltning.

Obeställbara *posttidningar*, som inte är försedda med begäran om begränsad eftersändning, skickas inte tillbaka till avsändaren. Kommissionsposttidningar och sådana adresserade posttidningar, som ligger i kuvert, banderoll e. d., skickas dock tillbaka, om avsändaren har angett detta på försändelsen och förbundit sig att betala avgift för återsändningen som för ekonomibrev. Det sistnämnda följer för övrigt direkt av 8 § postala tidningskungörelsen (1968:489).

Alla obeställbara *försändelser från utlandet* skickas till ett utväxlingspostkontor för att därifrån skickas tillbaka till inlämningslandet. *Vykort* med semesterhälsningar skickas dock inte tillbaka utan sänds till den regionala adressservicen.

Om en obeställbar försändelse, inrikes eller från utlandet, innehåller något föremål, som är utsatt för förskämning eller försämring, får adresspostkontoret omedelbart på lämpligt sätt sälja detta innehåll. Kan innehålllet av någon anledning inte säljas, skall det förstöras.

Obeställbara *utbetalningskort*, *postförskottsavisningar*, *listpostanvisningar* och *telegrampostanvisningar* från utlandet sänds alltid till postverkets huvudkontor. Annan obeställbar postanvisning återställs till avsändarens adresspostkontor, om inte anvisningens giltighetstid har gått ut. Om giltighetstiden har gått ut, skickas postanvisningen till postgirot.

Ett obeställbart *inrikes paket* skickas till avsändarens adresspostkontor, om uppgift om avsändarens namn och postadress finns angiven. I annat fall öppnas paketet på adresspostkontoret eller där det påträffas. Om varken avsändare eller adressat framgår av innehållet, sänds paketet till den regionala adressservicen. Ett obeställbart paket från utlandet skickas till utväxlingspostkontoret för återsändning till inlämningslandet. Paket med svensk avsändaradress skickas dock till denna adress. Om ett sådant paket inte kan lämnas ut till avsändaren, behandlas det som avstått till postverket.

Avsändaren kan föreskriva annan behandling av paketet än den nu angivna för den händelse att det blir obeställbart.

När ett *paket till utlandet* har blivit obeställbart kan avsändaren på förfrågan meddela hur paketet skall behandlas. Bestämmelser om detta finns i 108 §.

Återställande till avsändaren

En obeställbar försändelse lämnas i allmänhet ut till avsändaren på samma sätt som försändelser som tillhandahålls adressaten. Vanliga brevpostförskott, som skall återställas till avsändaren, delas ut på samma sätt som vanliga brevårsändelser utan postförskott.

Om ett återkommet paket inte hämtas på postkontoret senast på sjätte dagen efter ankomsten, skall avsändaren för den tid därutöver, som paketet ligger kvar på postkontoret betala magasinshyra. Avgiften för magasinshyra framgår av postverkets taxa.

I allmänna poststadgan finns också bestämmelser om andra avgifter som avsändaren skall betala när en försändelse återställs till honom.

När ett postkontor får en bestämd uppgift om att en återkommen försändelse inte kan återställas till avsändaren, skickas försändelsen omedelbart till adressservicen. I andra fall skickas försändelsen till adressservicen senast en månad efter ankomsten till avsändarens adresspostkontor. En lokal försändelse skall dock skickas senast en månad efter den dag, då försändelsen i förhållande till adressaten har behandlats som obeställbar. En postanvisning sänds dock senast vid utgången av anvisningens giltighetstid.

Behandlingen vid den regionala adressservicen

En obeställbar inrikes försändelse, som kommer tillsluten till den regionala adressservicen, öppnas där i vittnes närvaro.

De personer, som öppnar sådana försändelser eller som bevittnar öppnandet eller behandlar de öppnade försändelserna, skall ha avlagt tysthetslöfte om det skriftliga innehållet i försändelserna.

Om öppnandet ger upplysning om vem som är avsändare eller adressat, återställs försändelsen eller delas ut till adressaten.

Om det inte går att få reda på vem som är avsändare eller om försändelsen inte kan återställas till avsändaren, tar postverket till vara sådana försändelser, som innehåller pengar, andra saker av värde, handlingar o. d. Andra försändelser förstörs genom postverkets försorg. Tillvaratagen försändelse förvaras en månad utöver den månad försändelsen kommit till den regionala adressservicen.

När en obeställbar inrikes postanvisning, som inte är postförskottsanvisning, har sänts från adresspostkontoret till postgirot därför att giltighetstiden har gått ut, förses anvisningen i förekommande fall med ny giltighetstid och tillställs avsändaren på nytt.

Framställning om att få ut en obeställbar försändelse skall göras till den regionala adressservicen. Försändelsen kan lämnas ut till avsändaren eller

adressaten. Om båda anmäler sig samtidigt har avsändaren företräde. Om ingen anmäler sig säljs värdeföremål, som är inneslutet i försändelsen och som inte utgörs av pengar eller omakulerade frankotecken, genom postverkets försorg. Omakulerade frankotecken lämnas till verkets frimärksförråd.

Den som önskar få ut postanvisningsbelopp, skall göra framställning till huvudkontoret inom två år från utgången av den månad under vilken inbetalning skedde och samtidigt styrka sin rätt till försändelsen eller beloppet.

I fråga om en obeställbar postanvisning, som inte är postförskottsanvisning, är endast avsändaren berättigad att få ut beloppet. Belopp för postförskottsanvisning lämnas till adressaten. Den som har betalt in beloppet har inte någon rätt att få tillbaka det.

Obeställbart postanvisningsbelopp lämnas till understöds-kassan för änkor och barn efter personer som har varit anställda i postverket. Denna kassa är skyldig att av de medel, som har lämnats till kassan, lämna tillbaka belopp som efter postverkets prövning anses böra lämnas till en viss kund.

3 Regeringsformens föreskrifter

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl. a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Denna rättighet får dock enligt 2 kap. 12 § RF begränsas genom lag. Enligt andra stycket i samma lagrum gäller bl. a. att begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att den aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Någon möjlighet att delegera normgivningskompetensen till regeringen i sådana frågor föreligger inte. Postverket utgör en del av "det allmänna" som avses i nämnda kapitel.

Övergångsbestämmelserna till RF innebär bl. a. att inte alla i RF angivna krav behövde vara uppfyllda vid dess ikraftträdande den 1 januari 1975. Sålunda gäller äldre författningar fortfarande även om de inte har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpningen av RF. När grundlagsskyddet för posthemligheten fick sin nuvarande utformning år 1976 togs en motsvarande regel in som punkt 5 i övergångsbestämmelserna, se SFS 1976:871.

4 JO:s och postverkets framställningar

4.1 JO:s framställning

Som redovisats inledningsvis har JO hos regeringen väckt frågan om behovet av lagstiftning såvitt gäller postens brevöppning. Framställningen har gjorts efter vad som framkommit i ett ärende hos JO. Omständigheterna i ärendet (JO:s ämbetsberättelse 1988–89, s. 387, dnr 1382–1987) var i korthet följande.

Sommaren 1987 skulle en person, M.H., lämna in ett brev till en försäkringskassa. Brevet var adresserat dit men ofrankerat. På baksidan stod M.H:s personnummer samt fullständiga för- och efternamn men ingen adress. Av misstag hamnade brevet i en låda för utgående post på M.H:s arbetsplats. Brevet innehöll en ifylld blankett för försäkran för sjukpenning och ett läkarintyg vari M.H:s sjukdom angavs. Efter en dryg vecka fick M.H. ett tjänstekuvert från postverket. Kuvertet innehöll M.H:s brev till försäkringskassan, som var uppbrutet, och ett brev från posten. — Till saken hör att försäkringskassan aldrig löser ut ofullständigt frankerade brev.

Efter viss skriftväxling med postverket anmälde M.H. det inträffade till JO.

Efter utredning, varvid postverket inkom med yttrande, anförde JO (Hans Ragnemalm) att omständigheterna i det aktuella fallet — framför allt det förhållandet att M.H:s adress utan svårighet kunde spåras — var sådana, att brevet inte borde ha öppnats. Förfarandet syntes enligt JO präglad av en företagaranda, dominerad av i och för sig vällovliga strävanden efter rationalitet, effektivitet och service men utan känsla för integritetsaspekten.

Enligt JO var det emellertid allvarigare att postverket inte syntes medvetet om att brevöppning — oavsett syftet — innefattar ett sådant ingrepp från det allmännas sida i enskilds rättighet som grundlagen i princip förbjuder. Enligt JO:s mening stod det klart att poststadgans bestämmelser utgör föreskrifter i RF:s mening, och att de är av lägre valör än den i RF för ändamålet stipulerade. Postverket hade alltså, enligt JO:s bedömning, saknat erforderligt stöd i lag för den företagna postöppningen.

Beträffande frågan huruvida postverkets föreskrifter ändå kunde anses gällande på grund av övergångsbestämmelserna till RF anförde JO bl. a. följande.

En förutsättning för att dessa övergångsbestämmelser skall aktualiseras är, att postverkets rättighetsbegränsade föreskrifter inte efter RF:s ikraftträdande ändrats utan att RF:s ordning iakttagits. Så har emellertid skett. De företagna ändringarna är av verklig substans, då öppning av obeställbara försändelser inte, som tidigare, skall ske hos verkets centralförvaltning utan inom respektive postregion vid s. k. regional adressservice. Hanteringen av de aktuella försändelserna har därigenom kommit att innebära ett betydligt större antal funktionärer än tidigare, vilket är väsentligt ur integritetssynpunkt och måste anses påverka innehållet i begränsningen av skyddet mot undersökning av brev.

Som framgått saknas för närvarande det enligt 2 kap. 6 och 12 §§ regeringsformen erforderliga lagstödet för sådan postbehandling som innefattar öppnande av förtrolig försändelse. Anses det nödvändigt, att postverket i vissa fall får tillgripa brevöppning, krävs alltså att riksdagen stiftar lag i ämnet.

Därvid är att beakta att enligt 2 kap. 12 § andra stycket RF begränsning i bl. a. rätten till förtrolig kommunikation endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, och att sådan begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Den återhållsamhet som här ålägges lagstiftaren synes i förevarande situation få som främsta konsekvens, att en grundläggande intresseavvägning måste göras. Mot intresset av att kunna återställa försändelsen till avsändaren måste ställas det integritetsintrång som brevöppningen innebär. Resultatet av en sådan intresseavvägning kan bli, att föreskrifter om brevöppning måste accepteras, men att befogenheten bör utformas på ett sätt, som minimerar integritetsskadorna. Bedömningen synes emellertid också kunna utmynna i att befogenheten helt kan undvaras, och att problemet med obeställbara försändelser får lösas på annat sätt; det tål att övervägas, huruvida inte den enskilde genomsnittligt sett föredrar att riskera, att en obeställbar försändelse efter viss liggetid förstörs, framför att behöva befara, att innehållet röjs, låt vara för en begränsad krets. I sistnämnda fall erfordras alltså ingen lagstiftning utan i stället endast en revision av poststadgan, innefattande bl. a. ett borttagande av bestämmelserna om öppnande av förtroliga försändelser.

4.2 Postverkets framställning

I sin framställning till regeringen har postverket anhållit att regeringen vidtar åtgärder för att genom lagstiftning reglera verkets rätt att öppna obeställbara försändelser och att den ordning som gällde före år 1984 bör vara vägledande i lagstiftningsfrågan.

I framställningen upplyser postverket att stickprovsvis gjorda undersökningar visar att antalet försändelser som varje år öppnas uppgår till omkring 150 000 och att innehållet i omkring 70% av dessa försändelser ger sådana upplysningar om avsändare eller mottagare att försändelsen kan nå rätt person. Vidare upplyser postverket att man numera efter JO:s kritik ställt hanteringen med öppnande av obeställbara försändelser under ledning av huvudkontoret och att man avser att så snabbt som möjligt centralisera även själva öppnandet.

När det gäller behovet av att öppna post anför verket bl. a. följande.

För såväl privatperson som för företag är det av väsentlig betydelse att postbefordran så långt möjligt kan garanteras. För Posten och dess anställda är det ett seriöst åtagande att förmedla meddelanden mellan människor och företag. De är viktigt att tilltron till Postens förmåga att genomföra detta åtagande är hög. Emellertid kan det inte undvikas att fel förekommer och en försändelse blir obeställbar. För att då tillgodose att befordran trots detta kan genomföras är öppnandet av dessa obeställbara försändelser en

utväg. Det skall framhållas att försändelserna endast öppnas i de fall omslaget/kuvertet inte ger någon vägledning. Det kan också noteras att försändelsen – även obeställbara sådana – ofta innehåller meddelanden av stort värde. Det är här inte fråga om enbart ekonomiska värden.

Till framställningen var fogat en s. k. attitydundersökning, utförd hösten 1988 av undersökningskonsult Åke Wissing & Co på uppdrag av postverket i syfte att få reda på allmänhetens syn på postverkets hantering av obeställbara försändelser.

I undersökningen har olika s. k. målgrupper valts ut med utgångspunkt i sina erfarenheter när det gäller den aktuella frågan. Den första målgruppen bestod av ett slumpmässigt urval av personer mellan 16 och 69 år. Antalet uppgick till 400. Den andra målgruppen utgjordes av 100 personer som återfått brev avsedda för privatpersoner, men där mottagaren inte varit identifierbar på kuvertet. Den tredje målgruppen utgjordes av 100 personer som återfått brev avsända till myndigheter där mottagaren inte varit identifierbar på kuvertet eller där porto saknats eller varit otillräckligt. Den senare gruppen, ("portogruppen"), svarade för 91 % av fallen.

Den första målgruppen saknade således erfarenhet av den aktuella frågan medan de två andra förutsattes kunna ge en bild av hur saken skötts. Urvalspersonerna till den andra och tredje målgruppen valdes på så sätt att man vid tio regionkontor under ett par veckor noterade vilken målgrupp respektive adress tillhörde. Genom televerket skaffades sedan telefonnummer till dessa personer.

De olika personerna intervjuades per telefon utifrån särskilda frågeformulär. Resultatet av attitydundersökningen framgår av *bilaga*.

Enligt postverket visar undersökningen att såväl allmänheten som gruppen som utsatts för verkets brevöppnande är positiv med dragning åt mycket positiv till att postverket tagit på sig denna uppgift och att verket genomför den under stort förtroende.

Enligt postverket ger attitydundersökningen vidare starkt stöd för att verkets hantering av obeställbara försändelser är en åtgärd som är godtagbar i ett demokratiskt samhälle. Genom att hanteringen organisatoriskt sker vid en enhet som hör till postverkets huvudkontor tillförsäkras att arbetet utförs av ett begränsat antal tjänstemän under skälig sekretess. Verket anser därmed att åtgärder vidtas för att hanteringen av obeställbara försändelser inte går utöver vad som är nödvändigt och att integriteten skyddas så långt som är möjligt.

4.3 Förhållandena i andra länder

Under ärendets beredning har postverket under hand kommit in med en promemoria, upprättad hösten 1988, som visar hur man i övriga nordiska länder samt i England och Holland hanterar obeställbara försändelser som inte kan återställas till avsändaren. Av promemorian framgår att hanteringen i stort sett är densamma i dessa länder som i Sverige.

I *Danmark* regleras frågan i postloven (nr. 318 af 10. juni 1976) och i bekendtgørelse om benyttelse av postvæsnet nr. 657 af 17. december 1984)

varigenom postväsendet fått rätt att öppna obeställbara försändelser. Brevöppningen sker centralt i Köpenhamn och handhas av ett begränsat antal personer utsedda av generaldirektören. Dessa personer får skriva under en förbindelse där de bl. a. lovar att inte ta mer del av innehållet än vad som krävs för att spåra avsändarens adress.

I *Finland* sker all brevöppning centralt på ett reklamationskontor i Helsingfors.

I *Norge och Island* är frågan reglerad i lag. Öppnandet sker centralt i Oslo respektive Reykjavik — i Oslo av en särskild "brevöppningskommission" som består av ett tiotal personer, vilka undertecknat en förbindelse om tystnadsplikt.

Obeställbara försändelser i *England* skickas till en särskild enhet inom respektive brevdistriktshuvudkontor — "Returned Letter Section". Enligt de interna föreskrifterna har personalen där tystnadsplikt och får inte ta mer del av innehållet än vad som krävs för att spåra adressen till avsändaren.

I *Holland* skickas obeställbara försändelser till regionpostkontoret i Haag där försändelserna öppnas av särskild personal, som har ett formellt uppdrag av Haags distriktsdomare.

5 Överväganden

5.1 Allmänna synpunkter

Övervägandena i huvudfrågan, om postverket skall få öppna försändelser eller inte, bör som JO anförut utgå från en intresseavvägning, varvid det integritetsintrång som brevöppningen innebär ställs mot postverkets kunders intresse av att obeställbara försändelser kan återställas. Frågan är alltså om brevöppning kan accepteras i syfte att säkerställa att postbefordran i så stor utsträckning som möjligt kan garanteras eller om den enskilde, genomsnittligt sett, föredrar att riskera att en obeställbar försändelse förstörs framför att behöva befara att innehållet röjs.

Först och främst bör understrykas att syftet med brevöppningen hos postverket endast är att söka garantera en snabb och säker postbefordran. Åtgärden har således endast servicekaraktär.

Postverket har ända sedan år 1872 tillämpat brevöppning. Detta har alltsedan dess varit ett av allmänheten godtagat förfarande. Den av postverket åberopade attitydundersökningen ger också stöd för att anta att allmänheten genomsnittligt sett är positiv till den nuvarande hanteringen. Även postförvaltningarna utomlands tillämpar brevöppning. Omständigheterna i det tidigare redovisade JO-ärendet var speciella. Anmälarens kritik mot postverket utgick bl. a. från att verket kunnat återställa brevet genom att hennes namn och personnummer fanns angivet på kuvertet.

Slutsatsen av det anförda är att en rätt för postverket att öppna brev i syfte att ge sina kunder en snabb och säker postbefordran inte kan anses stå i strid mot bestämmelsen i 2 kap. 12 § andra stycket RF. Den av postverket i mer än 100 år tillämpade ordningen synes vara accepterad och önskvärd.

Som JO funnit krävs numera enligt RF att postverkets rätt till brevöppning i aktuella fall regleras i lag. En lag i ämnet bör utformas så, att risken för att innehållet i förtroliga försändelser kommer till obehörigas kännedom så långt möjligt elimineras.

Prop. 1989/90: 67
Bilaga 1

Den lagreglering som behövs har inte någon anknytning till någon redan befintlig lag, utan bör tas upp i en särskild lag.

Innehållsmässigt behövs bestämmelser varigenom postverket ges en rätt att öppna förtroliga försändelser som inte kan delas ut och som saknar uppgifter om avsändare. Vidare bör regleras hur postverket skall hantera öppnade försändelser och dessas innehåll samt postanvisningsbelopp som inte kan återställas till avsändaren eller betalas ut till adressaten. Även föreskrifter om detta torde nämligen enligt 8 kap. 3 § RF kräva lagform.

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 § Brev och andra förtroliga försändelser som är obeställbara får öppnas av postverket, om kuvertet eller omslaget saknar sådana uppgifter om avsändaren att försändelsen kan återställas till denne.

4 § Öppnande av brev och andra förtroliga försändelser skall ske vid en särskild enhet hos postverket.

Att sekretess gäller inom postverket för uppgifter som angår särskild postförsändelse framgår av 9 kap. 8 § sekretesslagen (1980: 100).

5 § En öppnad försändelse får inte undersökas i vidare mån än som behövs för att försändelsen skall kunna återställas till avsändaren eller delas ut till adressaten.

6 § Öppnade försändelser som inte kan återställas till avsändaren eller delas ut till adressaten skall förvaras hos postverket, om inte innehållet är utsatt för försämring eller består av trycksaker, reklamblad eller annat dylikt som får antas sakna värde.

Förvaringstiden bestäms av postverket.

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.

8 § Postanvisningsbelopp som postverket inte kan förmedla till adressaten och inte heller återställa till avsändaren tillfaller staten två år efter det att inbetalningen gjordes.

9 § I fråga om andra obeställbara försändelser än sådana som avses i 3 eller 8 § gäller 5, 6 och 7 §§ i tillämpliga delar.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till

Lag om postförsändelser som inte delas ut till adressaten

Härigenom föreskrivs följande.

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

1. den inte kan delas ut till adressaten,
2. den är ofrånkerad eller otillräckligt frånkerad 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 eller delas ut till adressaten.

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

6 § Öppnade försändelser som inte kan återställas till avsändaren eller delas ut till adressaten 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 § Postanvisningsbelopp som postverket inte kan förmedla till adressaten och inte heller återställa till avsändaren tillfaller staten två år efter det att inbetalningen gjordes.

9 § Att sekretess gäller inom postverket för uppgifter som angår särskild postförsändelse framgår av 9 kap. 8 § sekretesslagen (1980: 100).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1990.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1989-12-08

Närvarande: justitieråden Staffan Vängby och Lars K Beckman samt regeringsrådet Stig von Bahr.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 30 november 1989 har regeringen på hemställan av statsrådet Georg Andersson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om postförsändelser som inte delas ut till adressaten.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Lars Haglind.

Förslaget föranleder följande yttrande av lagrådet.

Lagrådet har ingen annan uppfattning än föredragande statsrådet om förslagets förenlighet med 2 kap. 6 § och 12 § första och andra styckena regeringsformen. Förslaget låter sig endast med svårighet förenas med ordalydelsen av artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Lagförslagets grunder synes emellertid inte stå i strid med de syften som konventionsbestämmelsen kan antas vara avsedd att tillgodose. Bestämmelsens lydelse manar dock till viss försiktighet vid lagens utformning. Med det nu anförda är lagrådet berett att godta förslagets grunder också såvitt angår förhållandet till den europeiska konventionen.

En lagrubrik bör vara kort och träffande. Av 1 § framgår att lagen handlar om obeställbara postförsändelser. Lagen bör därför också benämnas "Lag om obeställbara postförsändelser".

1 §

Enligt punkt 2 i förslaget anses en försändelse som obeställbar bl. a. om den är ofrankerad eller otillräckligt frankerad och adressaten inte löser ut den. Av 3 § framgår att om i sådant fall uppgifter saknas om avsändaren postverket får öppna försändelsen. Av 4 och 6 §§ framgår vidare att sedan försändelsen öppnats den såvitt möjligt skall återställas till avsändaren eller delas ut till adressaten. Avsikten kan möjligen vara att försändelsen i här avsett fall skall förstöras, om den inte kan återställas till avsändaren. Detta framgår emellertid inte av lagtexten, vars ordalydelse snarare synes innebära att försändelsen efter att ha öppnats skall delas ut till adressaten, trots att den är ofrankerad eller otillräckligt frankerad. I så fall har ju öppnandet bara varit en onödig omgång. Den föreslagna ordningen framstår som vore den motiverad av hänsyn till postverkets ekonomiska intressen, nämligen som en sanktion mot att brevet varken är frankerat eller bär uppgift om avsändare. De betänkligheter som öppnandet av brev kan väcka när hänsyn tas till den personliga integriteten och vad lagrådet förut anfört om behovet av försiktighet i förhållande till den europeiska konventionen föranleder tvekan om ofrankerade eller otillräckligt frankerade brev bör föras in under den föreslagna ordningen. Saknas uppgift om avsändaren i sådant fall, 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 förordar därför att punkt 2 i paragrafen får utgå.

Om detta godtas, bör även punkt 3 kunna utgå. Försändelser som återsänds av utländska postförvaltningar kan från det svenska postverkets synpunkt inte delas ut till adressaten och omfattas sålunda av punkten 1.

Uttrycket "postförsändelser som benämns obeställbara" är svårbegripligt för läsaren. I lagtexten anges ju vilka försändelser som är obeställbara och de behöver sålunda inte särskilt "benämnas".

På grund av det anförda förordar lagrådet att paragrafen ges följande lydelse:

"Denna lag gäller behandlingen hos postverket av obeställbara postförsändelser. En försändelse är obeställbar om den inte kan delas ut till adressaten."

2 §

Enligt paragrafen skall en obeställbar försändelse om möjligt återställas till avsändaren. Härmed får anses utan ytterligare bestämmelse förenligt, att en postförsändelse från utlandet som inte i Sverige kan delas ut till adressaten och som saknar behövliga uppgifter om avsändare får återsändas till vederbörande utländska postförvaltning utan ytterligare åtgärd. Det får sålunda ankomma på den utländska postförvaltningen att i mån av befohgenhet öppna försändelsen för att utröna vem avsändaren är.

8 §

Uttrycket "postanvisningsbelopp" kan möjligen framstå som alltför tekniskt för att med säkerhet täcka olika alternativ som kan tänkas förekomma. Paragrafen kan i stället förslagsvis ges följande lydelse:

"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."

9 §

Erinringar om innehållet i annan lag bör så gott som aldrig göras i lagtext. Undantag kan vara motiverade om starka pedagogiska skäl talar för det. Här skall lagstiftningen tillämpas av postverkets personal. Dessa kan på annat sätt än genom den föreslagna paragrafen erinras om innehållet i 9 kap. 8 § sekretesslagen. Paragrafen bör därför utgå ur förslaget.

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om obeställbara postförsändelser	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 december 1989	3
1 Inledning	3
2 Nuvarande ordning, dess lagenlighet och förutsättningarna för en lag	4
3 Överväganden	6
4 Upprättat lagförslag	9
5 Specialmotivering	9
6 Hemställan	13
7 Beslut	13

<i>Bilaga 1</i> Utdrag ur promemorian Postverkets behandling av obeställbara försändelser	14
<i>Bilaga 2</i> Promemorians lagförslag	23
<i>Bilaga 3</i> Lagrådsremissens lagförslag	24
<i>Bilaga 4</i> Lagrådets yttrande	25

